

LAPSILLE HAITALLISET SISÄLLÖT JA UUDET SÄÄNTELYMAHDOLLISUUDET

Sakari Huovinen

1. Kokonaisnäkökulman tarve

Digitaalisuus on muuttanut ratkaisevasti viestintämarkkinoita.¹ Perinteiset televisiolähetykset ovat laajentuneet monipuolisiksi audiovisuaalisiksi² palveluiksi ja kuluttajan passiivinen vastaanottajarooli on muuttunut aktiiviseksi asiakasrooliksi. Näillä muuttuneilla markkinoilla korostuvat lisääntyvä ja monipuolistuva palvelutarjonta, uudet tekniset innovaatiot sekä hintakilpailu. Viestinnän kohteeksi, käyttäjiksi ja osallistujiksi ovat tulleet lapset ja nuoret, joille uuden tekniikan omaksuminen on helppoa.

Samanaikaisesti lasten mediakulutuksessa on tapahtunut muutos. Näihin päiviin asti hallitseva media lasten elämässä on ollut televisio, jonka katsemiseen suomalaiset koululaiset ovat käyttäneet aikaansa eniten nukkumisen ja koulutyön jälkeen.³ Television haas-

¹ Digitaalinen on nykyaikaisen datatekniikan peruskäsitteitä, mutta hankalasti määriteltävissä. Digitaalitelevisiolähetyksissä voidaan kuvan- ja äänen pakkauksen ansiosta yhden (vanhan) analogikanavan tilalla lähettää 4–5 digikanavaa tai lukuisia digitaaliradiokanavia, jolloin kustannukset alenevat. Digitalisointi mahdollistaa television vuorovaikutteiset, ns. MHP-palvelut (Multimedia Home Platform), jotka tosin eivät ole Suomessa ainakaan vielä saavuttaneet suurta suosiota. IP Datacast (Internet Protocol Datacast, IPDC) eli IP-tiedonlähetystekniikalla on mahdollista toteuttaa digi-tv:n palvelut mobiililaitteisiin, jolloin palvelu voidaan suunnata käyttäjälle käyttäjän sijainnin ja senhetkisen tarpeen mukaan. www.wikipedia.fi. Sisälöntuotannossa digitalisoituminen tarkoittaa kaikkien mediasisältöjen samaa teknistä tallennusmuotoa, ks. Wiio, s. 38–39.

² Käsite 'audiovisuaalinen' tarkoittaa liikkuvaa kuvaa äänen kanssa tai ilman ääntä, joten se kattaa mykkäelokuvat mutta ei ääni- tai radiolähetyskiä. KOM(2005) 646 lopullinen, s. 15.

³ 10–14 -vuotiaat lapset katsoivat vuonna 2006 televisiota 1 tunti 28 minuuttia päivässä. Lasten ja nuorten television ääressä viettämä aika on pienentynyt koko

tajia ovat uudet audiovisuaaliset mediat, kuten internet ja elektroniset pelit, jotka ovat Suomessa lähes kaikkien lasten ja nuorten saatavilla. Suomalaislapsista jokainen käyttää päivittäin jotain audiovisuaalista mediaa. Yli 90 prosenttia koululaisista pelaa tietokone- tai konsolipelejä ainakin silloin tällöin.⁴

Audiovisuaaliset palvelut kehittyvät nopeammin kuin toimialaa ohjaavat säännöt, jotka vanhentuvat usein jo ennen niiden käyttöön ottoa.⁵ Medioissa välitettävien sisältöjen jaottelu ei-toivottuihin, haitallisiin ja laittomiin on yhä vaikeampaa.⁶ Kun jokainen käyttäjä voi olla sisällön tuottaja tai välittäjä, keskitetystä lapsille haitallisen sisällön valvonnasta muodostuu ylivoimainen tehtävä.

Kaikkiin uusiin palveluihin ei ole välttämättä olemassa sovellettavia normeja, voimassa olevia normeja voidaan kiertää eikä kaikkia normeja ole tulkintasyistä ihan vaivatonta noudattaa.⁷ Televisiosisältöjen lähetyaika- ja sisältö- sääntely ei kuitenkaan ole menettänyt merkitystään, vaan kehittyessään muodostaa rungon tulevalle mediasisältöjen sääntelylle.

Lasten suojeleminen median haitallisilta vaikutuksilta on Suomessa keskittynyt televisiosisältöjen, elokuvien sekä videoiden vaikutusten sääntelyyn. Uusien audiovisuaalisten palvelujen vaikutuksiin on sen sijaan herätty vasta viime aikoina. Tämä voi johtua siitä, että lapsiin kohdistuvia uusia mediasisältöjä ei ole tarkasteltu lasten näkökulmasta. Isoissa Euroopan maissa on runsaan tarjonnan vuoksi ollut pakko järjestää kattavammat valvontajärjestelmät ja siksi itse-sääntely- ja yhteissääntelykin on edennyt muualla pidemmälle kuin Suomessa.

2000-luvun, mutta kääntyi uudelleen kasvuun ensi kertaa vuonna 2006. – Nuorten tv:n katselu kääntyi kasvuun, Helsingin Sanomat 9.1.2007.

⁴ Ermi – Heliö – Mäyrä, s. 22.

⁵ Pohjolainen, s. 105.

⁶ Ei-toivottu sisältö on sisältöä, jota käyttäjät eivät halua saada. Haitallinen sisältö tarkoittaa sisältöä, jonka lapsista vastuussa olevat aikuiset (vanhemmat, opettajat, hoitajat tai hoitajat) katsovat olevan haitallista lapsille. Laiton sisältö tai käytötapa on mitä tahansa, joka sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä on laitto-maksi määritelty.

⁷ Vrt. Tv-pelit ja muut interaktiiviset kilpailut ja visailut, Kuluttajaviraston linjaukset 19.6.2006.

Vuoteen 1998 saakka televisiotoimintaa ohjaava säännöstö koostui useista eri laeista, asetuksista, liikenneministeriön päätöksistä ja toimilupaehdoista.⁸ Vuoteen 1997 saakka ei edes sanaa televisio lainsäädännössä juuri esiintynyt, vaikka tv-mainontaakin on harjoitettu vuodesta 1957 lähtien.⁹

Mediaympäristön suurista muutoksista huolimatta julkinen valta ei ole halunnut puuttua lainsäädännöllisin keinoin palveluiden sisällön valvontaan. Se on uskonut voimassa olevan lainsäädännön, itse-sääntelyn ja käyttäjien opastuksen ohjaavan palveluiden sisältöjä joustavasti ja yhteiskunnan arvomaailmaa vastaavasti.¹⁰

Lapsille haitallisen sisällön sääntely perustuu kahteen lakiin. Televisio-ohjelmien sisällöstä säädetään televisio- ja radiotoiminnasta annetussa laissa (744/1998). Elokuvi- ja elokuvien ikärajoituksista säädetään laissa kuvaohjelmien tarkastamisesta (775/2000). Hallinnollisesti lakien vaikutusten valvonta kuitenkin jakautuu kahtaalle: Edellisen lain valvonta kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle ja sen alaiselle viestintävirastolle, ja jälkimmäisen lain valvonta kuuluu opetusministeriölle ja sen alaiselle elokuvatarkastamolle.

Digitalisoinnin ja konvergoitumisen¹¹ aiheuttama mediapalvelujen tarjonnan nopea kasvu korostaa lapsille haitallisten sisältöjen

⁸ Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 744/1998 lähtökohtana olivat televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta vuonna 1989 annettu Euroopan neuvoston direktiivi ja sen muuttamisesta vuonna 1997 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, ks. HE 34/1998, s. 5. Euroopan yhteisöjen komissio lähetti Suomelle 22. syyskuuta 1997 virallisen huomautuksen, jonka mukaan Suomen lainsäädäntö ei ollut täysin yhdenmukainen televisiodirektiivin kanssa, minkä jälkeen televisiotoimintaa koskeva lainvalmistelu käynnistyi.

⁹ Elokvateattereissa esitettävien elokuvien ja muiden kuvaohjelmien tarkastamista koskevat säännökset annettiin lailla elokuvien tarkastuksesta (299/1965). Laki video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta annettiin vuonna 1987 (697/1987). Em. lait uusittiin ja yhdistettiin laissa kuvaohjelmien tarkastamisesta 775/2000. Valtion elokuvatarkastamosta säädettiin lailla elokuvien tarkastuksen toimittamisesta (300/1965), joka uusittiin lailla Valtion elokuvatarkastamosta 776/2000.

¹⁰ Liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovisen vastaus hallitukselle esitettyyn kirjalliseen kysymykseen lasten suojelemisesta internetin haitalliselta sisällöltä KK 876/2005 vp.

¹¹ Konvergenssilla eli lähentymisellä tarkoitetaan yhtäältä erilaisten teknisten verkkojärjestelmien kykyä välittää samanlaisia palveluja ja toisaalta kuluttajille suun-

sääntelyn tarkempaa koordinoitua.¹² Lapsen kokemuksen kannalta on aivan sama, tuleeko haitallinen sisältö television, elokuvien tai kenties muiden kanavien, kuten internetin¹³ tai tietokonepelien kautta. Konvergoituvan mediaympäristön¹⁴ sääntelyä tulee tarkastella yhtenä kokonaisuutena ja ottaa samanaikaisesti huomioon tekniikan asettamat haasteet ja uusien sääntelymuotojen, kuten yhteis- ja itse-sääntelyn mahdollisuudet.

2. Lapsille haitallisten ohjelmien sääntelyympäristö

Toimet lasten suojelemiseksi ovat historian kuluessa muistuttaneet toisiaan.¹⁵ Uusien virtausten on aina pelätty turmelevan nuorisoa.¹⁶ Nykyisin keskitetty suojelu on käynyt entistä vaikeammaksi: toimivia ja kattavia sääntöjä on vaikeampi luoda, uudet mediat tavoittavat yhä nuoremmat¹⁷, mediat ovat tehokkaampia kuin ennen ja vaikutusten tutkinta monimutkaista.

Lasten median kulutusta säännellään Suomessa edellä mainituilla kahdella lailla: Toisella lailla säännellään lapsille lähinnä elokuvateattereissa ja videoilla esitettäviä kuvaohjelmia, ja toisella oh-

nattujen päätelaitteiden, kuten puhelimen, television ja mikrotietokoneen yhdistymistä ja kehittymistä sellaisiksi, että ne tarjoavat monia eri käyttötapoja. Vihreä kirja televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisestä sekä sen vaikutuksista sääntelyyn, KOM(97) 623 lopullinen.

¹² Ks. samansuuntaisesti Lapsen ja media, s. 10.

¹³ Laki lapsipornografian levittämisen estotoimista tuli voimaan 1.1.2007. Sen nojalla poliisi voi luovuttaa lapsipornografista aineistoa sisältävistä ulkomailta ylläpidettävistä internet-sivustoista laatimansa luettelon teleyrityksille. Teleyritykset puolestaan ovat ilmoittaneet olevansa valmiita aloittamaan vapaaehtoiset toimet ulkomailta internetin kautta Suomeen levitettävän lapsipornografian estämiseksi, HE 99/2006 vp.

¹⁴ Tuoreen näkökulman konvergoituvaan viestintäliiketoimintaan tarjoaa Murakami.

¹⁵ Ross, s. 428.

¹⁶ Mäkinen, s. 169.

¹⁷ Vrt. Seaton, s. 131.

jataan television kautta levitettävien ohjelmien lähetysaikoja. Lasten mediankulutusta säännellään myös kahdella tavalla: Kuvaohjelmien julkista levittämistä säännellään oikeudellisin normein, mutta television lähetysaikoja itsesääntelyllisin normein. Aluksi tarkastelen kuvaohjelmien sääntelyä koskevaa lakia. Televisio-ohjelmien lähetysaikoja käsittelem seuraavassa luvussa.

Lasten asema viestintämarkkinoilla on kaksijakoinen. Toisaalta kansainvälisillä sopimuksilla ja kansallisilla säännöksillä kannustetaan turvaamaan lasten monipuolinen tiedonsaanti, mutta toisaalta valvotaan ja rajoitetaan sitä.¹⁸ Perustuslain sananvapauspykälän (12 §) mukainen sananvapaus kuuluu myös lapsille, eli lapsilla on oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Lailla voidaan kuitenkin säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Kvalifioitu lakivaraus lasten suojelusta annettiin perusoikeussäännösten kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 1995.¹⁹ Kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain 775/2000 mukaan kuvaohjelmaa ei saa julkisesti esittää eikä levittää alaikäisille, alle 18 vuotta nuoremmille, ellei ohjelmaa ole tarkastettu ja hyväksytty heille esitettäväksi ja levitettäväksi.

¹⁸ Kansainvälisen lapsen oikeuksien yleissopimuksen 17 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat lapsien tiedonsaannin monenlaisista kansallisista ja kansainvälisistä lähteistä. Samalla artiklassa rohkaistaan kehittämään asianmukaisia ohjelmia lasten suojelemiseksi heidän hyvinvoinnilleen vahingollisilta tiedoilta ja aineistoilta. Artiklan 19 mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin asianmukaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin suojellakseen lasta muun muassa henkiseltä väkivallalta.

¹⁹ Uudistetun perusoikeuden kvalifikaatioehto perustui nyt yksinomaan lasten suojelun tarpeeseen eikä siksi enää voitu perustella elokuvaan ja videoihin perustuvaa, vanhaa poikkeuslakina toteutettua sensuurijärjestelmää, josta ilmauksena olivat laki elokuvien tarkastamisesta 299/29.5.1965 ja laki video- ja muiden kuvaohjelmien tarkastamisesta 697/1987. – Levittämisrajoitusten osalta on erotettava lapsille haitalliset kuvaohjelmat ja inhimillistä arvoa loukkaavat kaikille haitalliset kuvaohjelmat, joita ovat esimerkiksi RL 17 luvun 17 §:n mukaiset väkivaltakuvaukset, lapsiporno ja muut RL 17 luvun seksuaalimoraalia loukkaavat kuvaohjelmat, Ollila, s. 95.

Kaikki kuvaohjelmat on joko tarkastettava tai niistä on tehtävä ilmoitus Valtion elokuvatarkastamolle. Kuvaohjelmaa ei saa hyväksyä esitettäväksi ja levitettäväksi, jos ohjelma väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla on omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen. Tarkastusviranomaisen voi hyväksyä kuvaohjelman esitettäväksi ja levitettäväksi 15, 13, 11 tai 7 vuotta täyttäneille taikka kaiken ikäisille.

Haitallisuuden kriteerit ovat paljolti arvostuksenvaraisia asioita. Tarkastusviranomaisella on tapauskohtainen harkintavalta. Haitallisuuden määrittely väkivaltaisen, seksuaalisen ja kauhua sisältävän sisällön perusteella on vaikeaa. Mediaväkivalta on *Heinsin* mukaan niin laaja käsite, että tiede tuskin koskaan voi kaiken kattavasti todistaa sen haitallisuutta.²⁰ Esimerkiksi väkivaltaista ohjelmaa ei sellaisenaan ole pidettävä hyväksymättä jättämisen perusteena, vaan sen lisäksi ohjelman on objektiivisin perustein katsottava olevan omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen. Yksityisten kohtausten ja jaksojen vaikuttavuus perustuu toisaalta usein siihen yhteyteen, jonka ohjelma kokonaisuutena muodostaa. Esimerkiksi joskus kauhua herättävä tai väkivaltaa sisältävä ohjelman jakso saattaa jossakin yhteydessä esitetynä olla haitallinen, mutta jonkin toisen kokonaisuuden osana saman jakson vaikuttavuus saattaa vähentyä tai menettää vaikuttavuutensa kokonaan. Toisaalta pitkä, yksityiskohtainen tai itsetarkoituksellinen väkivallan kuvaus saattaa asia- ja esittämisyhteydestään riippumatta olla omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen.²¹

Haitallisuuden käsite on vaikeutuva käsite mitä monikulttuurisemmaksi viestinnän saatavuus käy. Jos vanhemmat määrittelevät, mikä on suojattavassa asemassa olevalle lapselle haitallista, näkemykset poikkeavat toisistaan.

Kuvaohjelmien tarkastamista koskeva laki kattaa myös kuvaohjelman pitämisen televerkon välityksellä yleisön saatavilla (video-on-demand). Palvelun tarjoajan on kuitenkin huolehdittava siitä, että

²⁰ Ks. Heins, s. 255. Hämmästyttävän usein ei väkivalta-käsitettä ole määritelty lainkaan, vaan sitä käytetään arkikäsitteen tapaan.

²¹ HE 2/2000, s. 48–49.

tarkastamattomia ohjelmia pidetään ainoastaan täysi-ikäisten käyttäjien saatavilla.²² Palvelun tarjoaja on siten velvollinen, samalla tavalla kuin kuvaohjelmien muut levittäjät, huolehtimaan siitä, että tarkastamattomia ohjelmia pidetään hänen tarjoamassaan palvelussa ainoastaan täysi-ikäisten käyttäjien saatavilla. Tämän järjestelyn voidaan katsoa toimivan kohtuudella, jos tilausohjelmalveluja elinkeinotoimintana tarjottaessa palvelujen maksujärjestelyjen yhteydessä varmistetaan käyttäjän täysi-ikäisyydestä²³ luottokorttitunnuksilla. Nykyään tilausohjelmalveluja voidaan kuitenkin tilata myös matkapuhelimella, jolloin matkapuhelimen haltijan ikää ei voida ostohetkellä tarkistaa.

Suomessa on elokuvatarkastamolle ilmoittautunut yksi tilausohjelmalvelun tarjoaja, joka levittää alle 18 -vuotiailta kiellettyjä kuvaohjelmia. Sen osalta on toistaiseksi tyydytty siihen, että palvelun tarjoaja varmistuu ohjelman vastaanottajan iästä joko luottokortin tai puhelimen avulla sekä sillä, että palvelu on saatavissa vastaanottimen kuvaruudulle vasta, kun tilattu kuvaohjelma on maksettu ja täten varmistauduttu vastaanottajan täysi-ikäisyydestä. Tämäkään ei aukottomasti takaa, etteivätkö alaikäiset voisi vastaanottaa heiltä kiellettyä ohjelmaa, mikäli lapsi saa tietoonsa vain aikuisille myönnettävän luottokortin tunnistetiedot tai tilaa ohjelmaa matkapuhelimella.

Keskeistä on huomata, että lain tavoitteiden täydellinen saavuttaminen ei teknisesti ole mahdollista. Laissa ei ole ehdotettu säädettäväksi niistä teknisistä menetelmistä, joiden avulla tilausohjelmalvelun tarjoajan tulisi varmistua palvelun käyttäjän iästä. Tältä osin perusteluissa viitataan ainoastaan esimerkin omaisesti pankkipalveluiden henkilökohtaisiin käyttäjätunnuksiin tai muihin vastaaviin käyttäjän tunnistamista varten kehitettyihin tai vastaisuudessa kehitettäviin teknisiin menetelmiin. Lain perusteluista voidaan siten lukea palvelun tarjoajan oma vastuu keinojen kehittämisessä vastaanottajien iän varmistamiseksi. Kun levitysyhtiö tekee kaiken sen, mitä

²² Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 2/2000), s. 40.

²³ Kuten Ollila, s. 96, esittää.

nykytekniikalla voidaan sisällön valvomiseksi tehdä, ei siltä voitane vaatia enempää.

Myös ikärajaluokittelu lasten kehitysvaiheiden mukaan on osoittautunut vaikeaksi. Hallituksen esityksen 2/2000 mukaan nuoren lapsen kehitysvaiheisiin liittyvät erityispiirteet voidaan ottaa riittävässä määrin huomioon soveltamalla 11 ja 15 vuoden ikärajoja²⁴, mutta nykyisin ikäraajat ovat osoittautuneet liian karkeiksi. Uudessa, vuoden 2007 alusta voimaan tullessa laissa kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta on lisätty aiempien K11- ja K15-luokkien väliin K13-vuoden ikärajaluokitus.²⁵

Syynä uuden ikärajan asettamiselle on, että kuvaohjelmatarjonta on viime vuosina painottunut yhä enemmän 13 vuoden ikäisille tarkoitettuihin ohjelmiin. Kuvaohjelmamarkkinoita ylivoimaisesti hallitseva Yhdysvaltain elokuvateollisuus sovittaa valtaosan tuotantonsaan yhdysvaltalaisen ikärajaluokituksen mukaisesti tälle ikäryhmälle. Lain korjaamiseen näin nopeasti on saattanut vaikuttaa paitsi uusi tieto lasten mediaviestien vastaanottamisen vaikutuksista erityisesti 11 ja 15 ikävuosien välillä myös syksyllä 2005 käynnistynyt keskustelu lapsen oikeudesta turvalliseen arkiympäristöön.²⁶

Lasten käsityskyky ja maailmankuva muuttuvat merkittävästi hänen siirtyessään latenssi-ikästä (K11) murrosikään (K15). Siksi neljän vuoden mittainen jaksotus on nähty lastensuojelemistehtävässä liian karkeaksi. K13 on pidetty perusteltuna suomalaisessa kulttuurissa siksikin, että se on selkeä kehityksellinen rajapyykki myös koulujärjestelmässämme.²⁷

Kuvaohjelmien tarkastamista koskeva laki tuli voimaan vuoden 2001 alussa. Tämän jälkeen on julkaistu runsaasti lasten media-

²⁴ HE 2/2000, s. 51.

²⁵ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta 176/2006 vp, s. 2.

²⁶ Ks. Tuononen.

²⁷ Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto Opetusministeriölle 14.6.2006 koskien hallituksen esitysluonnosta laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta. – Tosin on huomattava, että peruskoulun hallinnollisesta jaosta ala-asteeseen ja yläasteeseen, joka aiemmin muodosti selvän portaan, on nyttemmin perusopetuslaissa 628/1998 luovuttu. Ks. HE 86/1997.

kulutusta ja sen vaikutuksia käsitteleviä tutkimuksia.²⁸ Näistä voidaan todeta, että

- lasten mediakulutus on lisääntynyt merkittävästi viiden vuoden aikana,
- mediaohjelmat sisältävät enemmän väkivaltaa kuin aiemmin,
- valtaosa lapsista ja nuorista katselee televisiota yksin ilman vanhempien läsnäoloa,
- vanhemmat eivät ehdi tai osaa ottaa kantaa lasten television katseluun ja
- lasten internetin käyttö on lisääntynyt voimakkaasti.

Kun opetusministeriö arvioi kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lainsäädännön vaikutuksia ja sen tavoitteiden toteutumista sekä alan kehitystoimia Euroopassa, se saattoi todeta sekä elokuvayleisön että elokuva-alan olevan varsin tyytyväinen uuteen lakiin ja lailla asetettujen tavoitteiden pääosin toteutuneen.²⁹ Arviointi tehtiin tosin tietokoneavusteisella puhelinhaastattelulla³⁰, joka on mekaaninen ja siksi kyseenalainen keino arvioida lain tarkoituksen laadullista toteutumista. Kuvaohjelmien sääntelyä ei nähdäkseni enää voida mielekkäästi tarkastella erillään muista lapsille haitallisten sisältöjen sääntelystä.

Kun sääntely-ympäristö muuttuu ja monimutkaistuu nopeasti, sääntelyn koherenssille ja laadun arvioinnille asetettavat vaatimukset kasvavat. Kunkin säädöshankkeen yhteiskunnallisen tarpeen arvioinnissa tulee nimenomaisesti harkita, edellyttääkö asetettujen tavoitteiden saavuttaminen kokonaan uutta tai muutettavaa lainsäädän-

²⁸ Tässä artikkelissa viitattujen lähteiden ohella mielenkiintoisen lisän aihealueen problematiikkaan mediavaikutusten lääketieteellisestä näkökulmasta antaa pediatriin tutkimus, kuten esimerkiksi Strasburger – Donnerstein tai Walsh – Gentile.

²⁹ Arviointi kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lainsäädännön vaikutuksista ja sen tavoitteiden toteutumisesta sekä alan kehitystoimista Euroopassa, Opetusministeriön julkaisuja 2003:18, s. 38.

³⁰ Tietojenkeruu tehtiin tietokoneavusteisilla puhelinhaastatteluilla Tilastokeskuksen teettämän Kuluttajabarometri-tutkimuksen yhteydessä. Opetusministeriön julkaisuja 2003:18, s. 45.

töä. Mahdollisuudet hyödyntää itsesääntelyä tai yhteissääntelyä tulee tällöin selvittää järjestelmällisesti asianomaisten sidosryhmien kanssa.³¹

3. Televisioyhtiöiden itsesääntely

Televisiolähetyksessä kuvaohjelman saa esittää sitä ennakolta tarkastuttamatta siten kuin siitä televisio- ja radiotoiminnasta annettussa laissa säädetään. Lain lastensuojelupykälällä (19 §) on pantu toimeen televisio ilman rajoja -direktiivin alaikäisten suojelua koskevat säännökset. Sisällöllisesti sillä pyritään samaan kuin kuvaohjelmien tarkastamista koskevalla lailla, vaikka valvontasubjekti ja keinot ovat erilaisia.

Televisio- ja radiotoimintalain 19 §:n mukaan

”televisiotoiminnan harjoittajan on huolehdittava siitä, että televisio-ohjelmat, jotka väkivaltaisuutensa tai seksuaalisen sisältönsä vuoksi tai kauhua herättämällä taikka muulla näihin rinnastettavalla tavalla ovat omiaan vaikuttamaan haitallisesti lasten kehitykseen, lähetetään sellaiseen aikaan, jolloin lapset eivät tavallisesti katso televisio-ohjelmia. (25.8.2000/778).” (kurs. tässä)

”Jos televisiotoiminnan harjoittaja lähettää 1 momentissa tarkoitettua ohjelmaa, sen *haitallisuudesta lasten kehitykselle* on ilmoitettava ennen ohjelman lähettämistä. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos lähetyksessä on koko ohjelman lähetyksajan näkyvässä tunnuksesta ilmenee ohjelman haitallisuus lasten kehitykselle. Mitä 1 ja 2 momentissa on säädetty, ei koske televisio-ohjelmia, joiden vastaanottamiseen tarvitaan suojauksen purkulaite.” (kurs. tässä)

Televisiossa lähetettävien kuvaohjelmien lähettämisaikasta ja sisällön luonteen ilmoitusvelvollisuudesta säädetään siten yleisluonteisella lain säännöksellä. Toimialan ohjaus ja valvonta on yleisellä

³¹ Vrt. Parempaan sääntelyn toimintaohjelma, s. 156 ja 168–169, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, Osa 1.

tasolla liikenne- ja viestintäministeriön tehtävä.³² Valvontaviranomaisena viestintävirasto valvoo lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista³³ pääasiassa katsojilta tulleiden yhteydenottojen perusteella. Tämän mukaisesti Viestintävirasto on järjestänyt ajankohtaiskeskusteluja alan toimijoiden kanssa ja selvitysten perusteella televisioyhtiöitä on tarvittaessa ohjeistettu säännösten noudattamisessa.

Televisiossa esitettävien haitallisten sisältöjen ennakoarvion tekevät televisioyhtiöt itse sopimiensa itsesääntelyllisten pelisääntöjen perusteella. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain voimaantulon yhteydessä valtakunnallista televisiotoimintaa harjoittavat yhtiöt (MTV Oy, Oy Ruutunelonen Ab ja Yleisradio Oy) allekirjoittivat vuonna 1998 sopimuksen, jossa sovittiin televisiotoimintaa koskevan lain 19 § toteutumisen keinoista. Kuvaohjelmista annetun lain voimaantulon jälkeen vuonna 2004 MTV3, Nelonen ja YLE uusivat sopimuksensa ja tarkensivat lähetyssaikojen porrastamista ja lapsille sopivuuden huomioon ottamista. Sopimusta sovelletaan valtakunnallisten televisiotoiminnan harjoittajien ohella kaikkiin muihinkin kotimaisiin televisiotoiminnan harjoittajiin.³⁴

Lapsille sopimattomien ohjelmien lähetyssaikoja porrastettiin keskinäisellä sopimuksella seuraavasti:

- alle 18-vuotiaille sopimattomia ohjelmia ei esitetä ennen klo 23,
- alle 15-vuotiaille sopimattomia ei esitetä ennen klo 21, jota pidetään niin sanottuna vedenjakajana,³⁵ ja

³² Televisio- ja radiotoimintalain 34 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö huolehtii televisio- ja radiotoiminnan yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä.

³³ Osa säännösten noudattamisen valvonnasta on säädetty kuluttaja-asiamiehen tehtäväksi (23 § mainonnan eettiset periaatteet ja 25 § alaikäisten suojeleu mainonnalta).

³⁴ Viestintäviraston julkaisu 3/2004, s. 7.

³⁵ Ns. vedenjakajan käyttö juontaa juurensa vuoteen 1958, jolloin London School of Economics 'issa tehdyn Television and the Child -tutkimuksen mukaan vain harvat lapset katsoivat televisiota klo 21.00 jälkeen, mutta ennen ko. ajankohtaa ei vanhemmilla uskottu yksinään olevan mahdollisuutta ottaa vastuuta lastensa televisionkatselusta. Tämä Family Viewing Policy -käsite tuli suuren yleisön tietoisuuteen

- alle 11-vuotiaille sopimattomia ohjelmia ei esitetä arkisin ennen klo 17.

Lisäksi lapsille haitallisista ohjelmista tiedotetaan kolmella tavalla, lisäämällä ikärajatunnukset ja haitallisuuden perustelut ohjelmietoihin, ohjelmia edeltäviin kuulutuksiin sekä ohjelmien ennakkomainoksiin. Ennakkomainoksissa huomioidaan lisäksi edellä kuvattu porrastus siten, että esimerkiksi alle 15-vuotiaille sopimattomia ohjelmia ei mainosteta ennen klo 21:tä. Lisäksi yhtiöt eivät pääsääntöisesti lähetä ennakkomainoksia ennen klo 21:tä.³⁶ Itsearviointi koskee julkisessa levityksessä Suomessa tai ulkomailla olleiden elokuvien lisäksi myös ulkomaisia sarjoja ja muita ohjelmia.

Yleisradion ohjelmatoiminnan säännöstössä on lasten kehitykselle haitallisista ohjelmista säädetty lisäksi, että väkivaltaisten käyttäytymismallien tarjoamista ja tarpeetonta väkivallan kuvaamista tulee erityisesti välttää lapsille tarkoitetussa ohjelmistossa. Myös uutis- ja ajankohtaistoiminnassa tulee tuntea vastuu lasten kehitykselle haitallisen materiaalin esittämisestä. Lapsille haitallisen aineiston esittämistä koskevia periaatteita tulee kuitenkin soveltaa uutis- ja ajankohtaisohjelmistoon siten, että ne eivät estä tiedonvälitystä.³⁷

Yleisradion ohjelmatoiminnan säännösten mukaan on vältettävä kaikkea, myös totuuden mukaista väkivaltaa aina, silloinkin kun

1970-luvulla, jolloin (Iso-Britannian, huom. SH) televisiotoiminnan harjoittajat sopivat käytännöistä, joiden tarkoituksena on suojella lapsia heille mahdollisesti haitallisilta ohjelmilta. Näihin käytäntöihin kuuluva klo 21.00 on vedenjakaja, joka tarkoittaa, ettei heti sen jälkeen saa esittää täysin lapsille soveltumatonta ohjelmaa. Se on siis nimensä mukaisesti vedenjakaja (watershed) eikä vesiputous (waterfall). Lähes kaikissa EU-maissa lapsille soveltuvaa televisio-ohjelmistoa rajaa vedenjakaja, joka sijoittuu klo 21.00:n ja klo 22.30:n väliin. Osassa jäsenmaista käytetään kahta tai useampaa vedenjakajaa porrastettuna lasten iän tai ohjelmien sisällön mukaan. Viestintäviraston julkaisu 3/2004, s. 7.

³⁶ Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Oy Ruutunelonen Ab:n allekirjoittama sopimus ”Lapsille sopimattomat ohjelmat ja tv-kanavien itsesääntely” 15.3.2004.

³⁷ Yleisradion ohjelmatoiminnan säännöstö, s. 13.

lapset eivät yleensä katso televisiota.³⁸ Yleisradion tekemä tarkennus on tärkeä, koska vasta viime aikainen tutkimus on alkanut erotella erilaisia väkivallan kuvaamisyhteyksiä. Nuorimpien mediankuluttajien mieltä painavat etenkin tosielämän tapahtumat, kuten median välittämät viestit lasten ja nuorten kärsimyksistä ja uutisten välittämä todellinen väkivalta pikemmin kuin muu (fiktiivinen) väkivalta.³⁹

Jos elokuvatarkastamo on antanut elokuvalla ikärajaluokituksen, sitä noudatetaan käytännössä myös elokuvien televisiolevityksessä. Muun ohjelmiston, kuten televisiota varten tuotettujen elokuvien ja sarjaohjelmien, osalta televisioyhtiöt noudattavat haitallisuuden arvioinnissa omaa ohjelmallista harkintaa ja alan tuntemukseen perustuvaa kokemusta.

Sen sijaan jos esimerkiksi vanha Pulttibois-televisiosarja aiotaan tavaratalomyyntiin, se edellyttää elokuvatarkastamon ennakkotarkastusta ja ikärajan asettamista elokuvatarkastamon kriteerien mukaan. Käytännössä tämä voi tarkoittaa muun muassa sitä, että aiemmin television itsesääntelyssä asetetun K11 -ikäsuosituksen sijasta elokuvatarkastamo saattaa asettaa ohjelmalle K15-luokituksen, jolloin sama ohjelma voi saada eri ikärajaluokituksen, kun se lähetetään televisiossa, tai kun sitä levitetään fyysisenä kappaleena, dvd:nä tai nauhoitteena kuluttajien ostettavaksi.

Lapsille haitallisten ohjelmien lähetysnormin (televisio- ja radiotoimintalain 19 §:n) lähtökohtana on siten itsesääntely. Itsesääntelyssä luotujen julkisten normien tehtävä on ennen kaikkea helpottaa vanhempien mahdollisuuksia huolehtia lasten televisionkatselun kontrolloinnista saattamalla ikärajoja ohjaavat merkinnät yhteneväisiksi toisten televisioyhtiöiden kanssa.⁴⁰ Vaikka vanhemmilla on pää-

³⁸ ”Yleisradion ohjelmistossa tulee välttää väkivaltaisten käyttäytymismallien tarjoamista ja tarpeetonta väkivallan kuvaamista.” Yleisradio Oy, Ohjelmatoiminnan säännöstö, s. 5.

³⁹ Ungar & Medier 2006, s. 56. Myös Tuononen, s. 4.

⁴⁰ Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain lastensuojelunormiston toteutumista koskeva selvitys. Viestintäviraston julkaisu 3/2004, s. 4. Lähetystoiminnan harjoittajat varoittavat haitallisista ohjelmista kolmella tavalla (K-merkinnällä, ennakkokuulutuksilla ja sijoittamalla ohjelmat alkamaan klo 21 jälkeen).

vastuu lasten television katselun valvonnasta, lähetystoiminnan harjoittajat eivät voi oman toimintansa vaikutuksista siirtää vastuuta vanhemmille.⁴¹

Säätelyn tarkoituksen toteuttamiseksi televisioyhtiön tulee siten itse asettaa tasapainoon kullekin ikäryhmälle tarkoitettujen ohjelmien sisällön sopivuus/haitallisuus sen kanssa, milloin lapset tavallisesti katsovat televisio-ohjelmia. Koska lasten television katselutottumusten voidaan olettaa muuttuvan vuodesta toiseen, on seurannan oltava jatkuvaa.

Lasten etua yleensä valvottaessa on sosiaalilainsäädännössä korostettu sitä, että *lapsen edun valvonta* on suhteutettava muihin lapsen etua koskeviin säännöksiin. Siten esimerkiksi lapsen etua ei tule ottaa huomioon ainoastaan niin pitkälle kuin mahdollista, vaan jos lapselle edullisin ratkaisu pystytään määrittämään, kyseisen säännön mukaan on päädyttävä juuri siihen.⁴² Televisioyhtiöiden päättäessä lähetettävien ohjelmien sisällöstä on kuitenkin mahdollista, että taloudelliset näkökulmat, kuten katsojaluvut, joiden perusteella mainosaikaa myydään, ohittavat lastensuojelullisen näkökulman.

Itsensä säätelyn ohi voi päästä lapsille haitallisia ohjelmia, ja muun muassa elokuvien valvonnan jakautuminen useisiin tahoihin lisää mahdollisuuksia lapsille haitallisten ohjelmien läpipääsystä. Lapset saattavat myös seurata televisiosta vedenjakajakellonajoista välittämättä sellaisen elokuvan esitystä, jonka esittäminen heille elokuva-teattereissa on kielletty. Tällöin vastuu televisioelokuvan katselemisesta kuuluu lapsen huoltajille.

Televisiotoiminnasta annettu laki ei koske satelliittikanavien ohjelmapalveluita, joiden katsomiseen tarvitaan erillinen purkulaite⁴³

⁴¹ "Parental control systems must not lead to a shift in responsibility for the protection of minors from broadcasters to parents. They must supplement rather than replace other existing systems." SEC(97) 1203, kohta 2.1.3.

⁴² Vrt. viimemainittua tarkemmin esimerkiksi Savolainen, s. 91–118 – Avoimen termin (kuten tässä lapsen etu) käyttö ei tee säännönlousteisesta normista periaatetta.

⁴³ Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 19 §:n mukaan lapsille haitallisten ohjelmien lähetysajat eivät "koske televisio-ohjelmia, joiden vastaanottamiseen tarvitaan suojauksen purkulaite".

ja siihen sovellettava maksukortti.⁴⁴ Lapsille haitallisen sisällön näkökulmasta tämä voi muodostua ongelmaksi, jos vanhemmat eivät valvo lastensa television käyttöä.

Nykyisenlainen, vain kotimaisten televisioyhtiöiden keskinäinen sopimus sisällön valvomiseksi tuntuu riittämättömältä kansainvälisten kanavien määrän voimakkaasti lisääntyessä. Kansainvälisten digitelevisioyhtiöiden lähetystoiminta on niin laajaa, että niissä on jopa kanavakohtaisesti saatettu luokitella ohjelmistoa eri tavoin.⁴⁵ Luokittelun yhtenäisyyttä heikentää se, että ohjelmatuotantoa harjoittavia päämiehiä on paljon ja että alkuperämaiden noudattamat ikärajakäytännöt vaihtelevat.

4. Vuorovaikutteisten ohjelmien sääntely epäsymmetristä

Tässä jaksossa tarkastellaan edellä mainittujen ohjelmasisältöjen ja vuorovaikutteisten ohjelmien, kuten pelien, ikärajalukituksia. Kuvaohjelmalla tarkoitetaan kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lain 2 §:n mukaan elokuvaa tai muuta liikkuvina kuvina katseltavaksi tarkoitettua tallennetta, kuten filmiä, videokasettia, tietokonelevykettä tai kuvalevyä. Vuorovaikutteisella kuvaohjelmalla taas tarkoitetaan saman pykälän mukaan kuvaohjelmaa, jonka käyttäjä voi vaikuttaa näyttölaitteella näkyviin tapahtumiin, kuten video- ja tietokonepelejä.⁴⁶

Kuvaohjelmien tarkastuslain 8 § edellyttää ikärajalukitusten määrittämistä kuvaohjelmille sillä perusteella, miten paljon tai mil-laista lasten kehitykselle haitallisenä pidettävää väkivaltaa, seksiä tai kauhua herättävää aineistoa kuvaohjelma sisältää. Vuorovaikut-

⁴⁴ Kuluttajalla on mahdollisuus omalla PIN-koodillaan lukita eri ikärajoituksin esimerkiksi Canal+:n ohjelmia valinnan mukaan.

⁴⁵ Esimerkiksi norjalaisen Telenorin omistama Canal Digital vaatii kaikilta ohjelmatoimittajiltaan, että ohjelmatiedot varustetaan ikärajasuosituksilla vanhempia varten. SOU 2001:84, s. 74–75.

⁴⁶ Laki kuvaohjelmien tarkastamisesta, 2 §.

teiset kuvaohjelmat voidaan jakaa toisaalta edelleen kahteen kategoriaan: sellaisiin vuorovaikutteisiin kuvaohjelmiin, jotka lähetetään televisioyhtiöiden toimesta verkon välityksellä vastaanottajalle, ja niihin vuorovaikutteisiin kuvaohjelmiin, jotka ostetaan fyysisinä tuotteina ja joita pelataan käyttäen televisiota tai tietokonetta näyttölaitteena.

Kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lain 4.1 §:n mukaan pelit on vapautettu ennakkotarkastuksesta, joten niistä tulee vain tehdä ilmoitus elokuvatarkastamolle.

Ilmoitus asettaa sananvapauden käytölle ennakkovelvollisuuden, joka ei kuitenkaan tarkoita ennakoestettä. Tarkastusviranomaisen pitää kuvaohjelmalain 15 §:n mukaan rekisteriä sille ilmoitetuista tarkastamattomista ja sen tarkastamista kuvaohjelmista. Jokaisella on oikeus saada kuvaohjelmarekisteristä tietoja. Rekisteri palvelee myös tarkastamattomien kuvaohjelmien jälkikäteistä valvontaa sekä yleisön tarpeita.⁴⁷

Tietokone- tai konsolipelin valmistajan tai maahantuojan on kuitenkin varustettava peli lain mukaisilla ikärajasuosituksilla.⁴⁸ Tarkastusviranomaisen voi määrätä pelin tarkastettavaksi, jos on syytä epäillä kuvaohjelman sisältävän lapsille haitallista aineistoa.⁴⁹

Vuorovaikutteisten kuvaohjelmien vapauttamista tarkastuttamisvelvollisuudesta on perusteltu sillä, että valtaosa tällaisista ohjelmita valmistetaan lasten käytettäväksi ja lasten eri kehitysvaiheet huomioiden, mikä on otettu huomioon jo ohjelmia suunniteltaessa. Lisäksi se, että käyttäjä voi omilla valinnoillaan vaikuttaa näyttölaitteella näkyvien viestien sisältöön, johtaisi niin suureen määrään vaihtoehtoja, että kaikkien vaihtoehtojen tarkastaminen voisi olla käytännössä mahdotonta. Tästä syystä tarkastukseen perustuva valvontajärjestelmä olisi lain tavoitteiden kannalta tarpeettoman raskas.

⁴⁷ HE 2/2000, s. 58.

⁴⁸ Laki kuvaohjelmien tarkastamisesta, 12 §. Merkinnät. Esitettävään ja levitetävään kuvaohjelmaan tai sen yhteyteen on tehtävä selvästi havaittava merkintä, josta ilmenee... 7) ikärajasuus tarkastamattomalle vuorovaikutteiselle kuvaohjelmalle ottaen huomioon 8 §:n mukaiset ikäraajat.

⁴⁹ Laki kuvaohjelmien tarkastamisesta, 4 §.

Hallituksen esityksen 2/2000 mukaan siis lapsen kehitykselle haitallisiin vuorovaikutteisiin ohjelmiin ei voida puuttua, koska tarkastaminen on liian raskasta. Siksi ne on vapautettu kokonaan, ei ainoastaan tarkastusvelvollisuudesta, vaan myös esittämis- ja levittämisrajoituksista. Ohjelmien valmistajien ja levittäjien toivotaan sen sijaan keskenään kehittävän sellaisia pelisääntöjä, joilla voidaan estää lasten kehitykselle haitallisten ohjelmien valmistaminen ja levittäminen.⁵⁰ Vuorovaikutteiset peliohjelmat kuuluvat kyllä lain soveltamisalaan, mutta vain, jos elokuvatarkastamolla on syytä epäillä niiden sisältävän lasten kehitykseen haitallisesti vaikuttavaa aineistoa.

Pohjolaisen mukaan perusteet vuorovaikutteisten kuvaohjelmien kategoriseen vapauttamiseen tarkastusvelvollisuudesta ovat heikot, eivätkä ne perustu siihen argumentaatioon, johon muiden kuvaohjelmien ennakkotarkastus perustuu. Tarkastuksesta vapautumisen perusteena ei voi olla sananvapaussäännös huomioon ottaen se, onko vuorovaikutteisten ohjelmien tarkastaminen raskasta tai tehtävä vaikea, vaan yksinomaan se, onko tarkastaminen perusteltua lasten suojelemiseksi. Vuorovaikutteinen kuvaohjelma voi sisältää täysin samanlaista aineistoa kuin kuvaohjelmat yleensä. Niiden vaikutus lapseen voi olla vielä suurempi juuri vuorovaikutteisuuden vuoksi.⁵¹

Eurooppalaisen tietokone- ja videopeliharmonisoinnin mukaisesti interaktiivisia ohjelmia eli pelejä arvioidaan laajempien kriteerien mukaan kuin muita kuvaohjelmia. Kategoriat, joiden perusteella ikäraajat määräytyvät ovat seuraavat: väkivalta, seksi/alastomuus, päihteet, pelko, syrjintä (laatu ja määrä) sekä huono kieli. Pelivalmistajat merkitsevät peleihin ikärajasymbolin lisäksi aina myös sisällöstä kertovia symboleja. Suomessa käytettävät ikäraajat ovat 7, 11, 15 ja 18.⁵² Näistä ikäraajat 7, 11 ja 15 ovat suosituksia, mutta 18 on aina velvoittava. Peleistä saatava kuluttajainformaatio on siis monipuolisempaa kuin kuvaohjelmista saatava informaatio.

⁵⁰ HE 2/2000, s. 41.

⁵¹ Pohjolainen, s. 99–119.

⁵² Monissa maissa ikärajojen 11 ja 15 sijaan käytetään ikärajoja 12 ja 16.

Suomi on vuonna 2003 liittynyt yleiseurooppalaiseen pelien itse-sääntelyjärjestelmään PEGI :iin (Pan European Game Information).⁵³ PEGI on pelivalmistajien ja valtiollisten tarkastusinstituutioiden yhdessä suunnittelema järjestelmä, jossa ikäsuositukset perustuvat yhteisesti sovittuihin kriteereihin. Kriteerit poikkeavat jossakin määrin Suomessa käytössä olevista muiden kuvaohjelmien ikäraja-perusteista. Sen avulla kuluttajat, erityisesti lasten vanhemmat voivat varmistaa, etteivät alaikäiset peleissä kohtaa heidän ikäisilleen haitallisista aineistoa. PEGI-luokitus kertoo pelin sopivuudesta eri ikäisille, mutta ei sen laadusta tai vaikeudesta.

Valtion elokuvatarkastamo ylläpitää pelien ikäraji-tietokantaa, joka perustuu ohjelman valmistajien tai levittäjien ilmoittamiin suositusikä-rajoihin. Peleihin sovellettava yleiseurooppalainen PEGI-järjestelmä (ikärajoitukset ja sisältösymbolit) olisi ulotettava myös muihin audio-visuaalisiin medioihin ja televisio-ohjelmiin.

Tietokone- ja videopelien kansallista sääntelyä vaikeuttaa se, että yhä suurempi osuus peleistä leviää internetin välityksellä joko postimyyntin kautta, ”imuroimalla” peli suoraan tietoverkosta omalle tietokoneelle tai pelaamalla peliä verkkoympäristössä (on-line). Nykyisen kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain nojalla ei ”imurointia” eikä verkkopelaamista voida säännellä lainkaan, kuten ei myöskään postimyyntiä, kun se tapahtuu Suomen rajojen ulkopuolelta. Tulevaisuudessa pelit tulevat enenevässä määrin siirtymään uusien jakelukanavien esimerkiksi matkapuhelimien kautta kuluttajille levitettäväksi.⁵⁴

Uuteen tekniikkaan perustuvalla vuorovaikutteisella mediaympäristöllä on merkittäviä eroja perinteiseen televisioon verrattuna.

⁵³ PEGI-järjestelmää ylläpitää ISFE (Interactive Software Federation of Europe) ja järjestelmän kehitystyöhön ovat osallistuneet tietokone- ja konsolipelien valmistajat sekä viranomaiset ja pelialan organisaatiot eri maissa. Monet suuret pelivalmistajat kuten muun muassa PlayStation, Xbox ja Nintendo ovat sitoutuneet luokittelemaan pelinsä PEGI-järjestelmän avulla. Pelien luokittelua ja siihen liittyvää hallintoa hoitaa ja ylläpitää NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media) Hollannissa. PEGI-luokitusjärjestelmä ottaa huomioon eri Euroopan maiden erilaiset kulttuuriin liittyvät normit ja vaatimukset. PEGI-järjestelmä on maksullinen.

⁵⁴ Mediaväkivalta. Lapset ja media, s. 12.

Vaikka vuorovaikutteista mediaa koskeva tieteellinen tutkimus on vasta vakiinnuttamassa omaa teoreettista ja metodista näkökulmaansa, voidaan todeta, että television ohjelmasisällöt ovat menettämässä itsestään selvänä ja ensisijaisena pidetyn asemansa. Sen tilalle ovat tulleet ennen kaikkea internetin kautta käytettävissä olevat mediasisällöt, lukemattomat palvelut, musiikkitarjonta sekä lyhyet videot. Internetin kautta välittyvistä sisällöistä eniten riippuvuutta aiheuttavat tietokonepelit, joiden keskeinen ominaisuus on niiden äärimmäinen vetovoimaisuus. Perinteisissä kuvamedioissa (televisio, videot, elokuvat) ei vaadita niin intensiivistä tarkkaavaisuutta kuin vuorovaikutteisessa mediassa (internet, pelit).⁵⁵

Vuorovaikutteisessa mediassa passiivisesta kuvien katsojasta tulee aktiivinen osallistuja, joka vaikuttaa siihen, miten tapahtumat etenevät. Pelaaja on osa pelitapahtumaa, ja pelin eteneminen on riippuvaista pelaajan omasta toiminnasta ja valinnoista. Vuorovaikutteisuus, reaaliaikaisuus ja pelaajan aktiivinen rooli saavat aikaan immersion, voimakkaan eläytymisen ja tunteen siitä, että pelaaja sulautuu peliin ja uppoutuu virtuaaliseen lumemaailmaan.⁵⁶

Tietokoneiden kautta leviävien haitallisten sisältöjen voidaan siten arvioida olevan alaikäisille vähintään yhtä vahingollisia kuin television välityksellä leviävien sisältöjen. Pelien vaikutusten on oletettu olevan perinteisiä kuvamedioita voimakkaampia myös sen vuoksi, että niistä saa välittömän palkkion (pisteet, seuraavalle tasolle siirtyminen) ja niiden aikana voidaan harjoitella tiettyjä taitoja ja ratkaisumalleja (esimerkiksi väkivallan käyttöä ongelmanratkaisukeinona).⁵⁷

Vaikka monet väkivaltaisista peleistä ovat vain aikuisille tarkoitettuja, tutkimukset osoittavat selkeästi, että myös lapset pelaavat näitä pelejä. Samoin pelaamisen määrän on todettu olevan yhteydes-

⁵⁵ Salokoski, s. 10–11.

⁵⁶ Mustonen, s. 159.

⁵⁷ Krahe – Möller, s. 54.⁵⁵ Salokoski, s. 10–11.

⁵⁶ Mustonen, s. 159.

⁵⁷ Krahe – Möller, s. 54.

sä lapsen ja nuoren aggressiivisuuteen.⁵⁸ Vaikka suurimmalle osalle lapsista ja nuorista pelaaminen vaikuttaisi olevan hauskaa ajanvietettä yhdessä ystävien kanssa, ei peliharrastus nykyisellään *Salokosken* mukaan ole riittävän turvallinen lapsille. Väkivallan hallitsevuus jo pienten koululaisten suosimissa peleissä takaa sen, että pelaaminen ei ole tällä hetkellä harmiton vapaa-ajanviettotapa kaikkien lasten kohdalla.⁵⁹

Pelit ansaitsevat huomattavasti enemmän silmälläpitoa kuin tähän asti. Ne ovat nopeimmin kasvava ja kannattavin markkina, ja ne ovat jääneet viranomaisilta ja valvojilta vähäiselle huomiolle. Vaikka ne on luokiteltu samaan tapaan kuin elokuvat, on varsin vähän keskusteltu, mitä niissä oikein tapahtuu.⁶⁰ Lasten medialukutaitoon vetoamiseen sisältyy vaara, että sitä kautta legitimoidaan uusi, ”vastuullinen” valinta, joka voi johtaa takaoven kautta lapset huomioivan vastuullisten ohjelmalähetysten ja -tuotantojen purkamiseen. Samalla tavoin kuin aikuiset kantavat huolta lasten kouluruokailusta, on hyväksyttävä aikuisten ohjailu siinä, mitä lapsille tarjotaan.⁶¹

5. Internet muuttaa audiovisuaalisen alan sääntelykulttuuria

Audiovisuaalista sääntelykehystä ei voida tarkastella huomioimatta teknisen konvergenssin mukanaan tuomia sääntelyhaasteita. Suomessa lasten internetin käyttö on hyvin yleistä. Jo 10-vuotiaista noin 80 prosenttia käyttää kotoaan internetiä ja käyttö alkaa usein jo ennen

⁵⁸ Ks. Anderson, s. 113–122 ja Colwell – Payne, s. 295–310 tai Kirsch, s. 177–184. Peliväkivallan suurkuluttajilla esiintyy Andersonin mukaan muita pelaajia enemmän aggressiivisia ajatuksia ja tunteita (muun muassa pelkoja, vihaa ja ahdistusta) ja prososiaalisen toiminnan vähentymistä sekä väkivaltaisen käyttäytymisen hyväksymistä normatiivisena toimintana, ks. Krahe – Möller, s. 53–69.

⁵⁹ Salokoski, s. 100.

⁶⁰ Seaton, s. 132.

⁶¹ Seaton, s. 142.

esikouluikä. Vain 13 prosenttia lasten vanhemmista ei lainkaan rajoita 7–14 -vuotiaiden lastensa internetin käyttöä.⁶²

Internet on sääntelyn kannalta monimutkainen media erityisesti kolmesta syystä: Se on kansainvälinen ilman maantieteellisiä rajoja, osallistujia on lukemattomia ja ne ovat hajautuneet ilman valvonnan keskuksia. Haasteita lapsille haitallisen sisällön sääntelyyn tuovat tietokoneiden kasvava käsittelynopeus ja tallennuskapasiteetti, laajakaistateknologia sekä uusimpien sukupolvien matkapuhelinverkkojen entistä suurempi välityskyky.⁶³ Perinteiset sääntelytavat eivät ole osoittautuneet onnistuneiksi, koska internet ei taivu perinteiseen media-ajatteluun, vaan ilmentää pikemmin loputonta maailmankeskustelua. Lähtökohtaisesti samat normit koskevat kaikkea viestintää, mutta käytännössä normien toimeenpano ja valvonta ovat internetin kohdalla vaikeampaa. Valtioiden interventiot ovatkin, ainakin internetin alkuvaiheessa, rajoittuneet pikemmin internetin teknisten toimintojen kuin internetin avulla leviävän sisällön valvomiseen.

Niin perinteiset sääntelytavat kuin monet itsesääntelymuodotkin ovat internetin sisällön sääntelyssä pettäneet niihin asetetut odotukset. Audiovisuaalisten mediapalvelujen sääntelyssä on tähän asti on toimittu siten, että mediayhtiöiden ja kansalaisjärjestöjen kuulemisen jälkeen lopullinen suunnittelu on edennyt viranomaisvalmistelussa ja päätösvalta on ollut sen jälkeisessä parlamentaarisessa prosessissa. Internet on muuttanut sääntelyprosessia siten, että toimijat itse ovat ottaneet yhdessä kansalaisjärjestöjen kanssa aktiivisen roolin ja julkinen valta useissa maissa on suhtautunut varovasti oikeudellisten normien asettamiseen. Tällainen suhtautuminen on kuitenkin alettu asettaa kyseenalaiseksi.⁶⁴

Internetin sääntely on toimijoiden oman edun vuoksi perustunut itsesääntelyyn ja julkisuuteen. Valtaosin internetiä koskeva itsesääntely on organisoitunut toimijoiden itse perustaman European Internet Coregulation Networkin (EICN) ympärille. EICN:n suositusten lähtökohtana on internetin tunnustaminen sosiaalisiksi tilak-

⁶² www.tnsgallup.fi.

⁶³ KOM(2004) 91 lopullinen, s. 2.

⁶⁴ Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet, s. 38.

si, jossa kaikilla osapuolilla on uudenlaisia vastuita. Koska internetissä sääntöjen toimeenpano on erityisen vaikeaa ja jokainen toimija voi helposti kiertää kansalliset säännökset, on alhaalta ylöspäin kehittyvien normien kehittämiseen saatava kaikkien osallistua.

Yksityisen sektorin on täytynyt ottaa vastuu paitsi yhteissäätelyn aikaansaamisesta (uhkana julkisen vallan puuttuminen), myös eri osapuolten intressien tasapuolisesta huomioon ottamisesta. Toimijat eivät voi käyttää sääntelyä omien liiketoimintaintressien eteenpäinviemiseksi, vaan yhteissäätely pakottaa todelliseen vuorovaikutukseen muiden sidosryhmien ja myös käyttäjäasiakkaiden kanssa.

Internetiä koskeva yhteissäätely on kehittynyt säännelystä itesesäätelystä monisidosryhmäiseksi kumppanuudeksi (multi-stakeholder partnership). Siinä julkiset ja yksityiset toimijat jakavat vastuut (tehtävät) ja kukin toimija hallinnoi omia, keskinäisiä riippuvuuksiaan ja määrittelee omia sääntelykeinojaan. Toimijat ovat avoimessa ja tasapainotetussa vuorovaikutuksessa yhteisten ratkaisujen löytämiseksi ja käyttävät hyväksi sekä julkisen vallan sääntelykeinoja että yksityisten toimijoiden omassa käytössä olevia ja kehittyviä hallinnointivälineitä.⁶⁵ Vuorovaikutusta on pyritty tasapainottamaan leikkaamalla vahvojen etuja ja lisäämällä heikkojen mahdollisuuksia.

Julkinen valta valvoo yleistä etua, transformoi neuvottelun tuloksia oikeudellisiksi normeiksi ja toimii tarvittaessa osapuolien välisenä sovittelijana konsensuksen saavuttamiseksi. Toimijoiden käytössä olevat eri sääntelykeinot pyritään yhdistämään kokonaisuudeksi kansallisella ja kansainvälisellä yhteistyöllä. Internetin yhteissäätelyssä julkisen vallan on ollut hyväksyttävä avoin, tasavertainen dialogi kaikkien kanssa.

Internetin sääntely on siten huomattavasti monimuotoisempaa, muuttuvampaa ja aikaa vaativampaa kuin muiden audiovisuaalisten palvelujen sääntely. Internetin sääntelyssä käyttöön otetut keinot ohjaavat uusien menetelmien käyttöön ottoon myös perinteisten au-

⁶⁵ European Internet Coregulation Network (EICN): Report on “Internet Governance”, s. 2–3.

diovisuaalisten palvelujen markkinoilla, koska on vaikea ajatella viestintää ohjattavan kovin erilaisilla sääntelykeinoilla. Näin koko viestintää koskeva sääntely lähestyy markkinaohjautuvaa sääntelyä.

Paljon muistikapasiteettia omaavien tallennuslaitteiden avulla lapset voivat ohittaa ohjelmien sisältöihin ja nukkumaanmenoaikoihin perustuvat ikärajaluokitukset tallentamalla ohjelmat ajastimen avulla ja katsomalla ne silloin, kun vanhemmat eivät ole kotona. Televisiolähetysten vastaanottaminen tietokoneella vaikeuttaa edelleen vanhempien harjoittamaa katselun valvontaa, ja lisää lasten mahdollisuuksia päättää lähetysten vastaanottamisesta, tallentamisesta ja ohjelmien katselusta.

Lastensuojelun periaatetta, lapsen etua, on vaikea soveltaa samansisältöisesti eri viestintämuotoihin, koska sisältöjä välittävät kanavat ovat luonteeltaan, teknologialtaan ja vaikutuksiltaan erilaisia. Viestinnän sääntelyn ongelma on monessa tapauksessa ollut se, että lainsäädäntö on rakennettu välinekohtaiseksi⁶⁶, minkä vuoksi sääntely on teknisen kehityksen vuoksi vanhentunut.

Viime vuosina lainsäädäntöä on pyritty kehittämään välineneutraaliksi. Teknologianeutraalisuuden periaate tarkoittaa, että nykyaikaisissa audiovisuaalisissa säännöissä ei samankaltaista sisältöä välittäviä eri jakelukanavia pitäisi asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan, vaan säännöillä pitäisi luoda tasapuoliset edellytykset eri toimijoiden väliselle terveelle ja tehokkaalle kilpailulle ja samalla uusien palveluiden kehittymiselle.⁶⁷ Sääntelyä ei siten saa kohdistaa palveluntarjoajiin niiden käyttämien teknisten menetelmien tai ratkaisujen perusteella, vaan lainsäädännön tulisi kaikilta osin olla neutraali.

Lapsen kokemuksen kannalta elokuva on sama, tulipa se televisiosta tai videolta. Elokuvalta voi esimerkiksi olla elokuvatarkastamon asettama K11-ikäraja, kun se hankitaan videona, mutta ei mitään ikärajaa tai -suositusta, kun se esitetään televisiossa, koska televisio-ohjelmien ja elokuvien muuta julkista esittämistä tai levittä-

⁶⁶ Sama ongelma on ollut myös Yhdysvalloissa, missä korkeimman oikeuden mukaan eri median muodot vaativat erityyppisen lähestymistavan, Ross, s. 440.

⁶⁷ KOM(2005) 646 lopullinen, s. 3.

mistä sääntelevät eri säännökset. Mediateknologioiden yhtenäistyessä (konvergenssi) teknologianeutraali lainsäädäntö on entistä välttämättömämpi tavoite.

Teknologiariippumattomasta sääntelypyrkimyksestä huolimatta eri mediatekniikoita säännellään erilaisilla säännöillä. Eri tekniikoita käytetään eri tyyppisten sisältöjen välittämiseen ja myös niiden käyttöyhteydet ovat toiset. Kun tekniikoiden konvergoituminen hämärtää audiovisuaalisen ja painetun median ja viihteen ja informaation välisiä rajoja, ei ole mahdollista asettaa erilaisille sisällöille kovin erilaisia kriteerejä.⁶⁸ Tärkeintä on kuitenkin – oli sääntelevänä ja ohjaavana toimijana kuka tahansa –, että sääntelyn sisällöstä annettava informaatio olisi yhdenmukaista ja selkeää.

6. Televisiodirektiivistä audiovisuaalisten mediapalvelujen direktiiviin

Sisältöjen sääntelyn ongelmat liittyvät käsitteiden erilaisiin tulkintoihin ja nopeasti kehittyvään tekniikkaan. Toimialan sääntelyongelmat alkavat jo toimialan rajojen määrittelystä, joka televisio- ja radiotoimialan lisäksi kattaa myös uudet tekniikat, kuten internetin ja 3G-puhelimet. Perinteiset televisioyhtiöt joutuvat kilpailemaan enenevässä määrin uusien jakelukanavien, ei-lineaaristen (tilattavien) palveluratkaisujen tai muiden teknisten toteutusten kanssa. Kun samoja mediasisältöjä kyetään jakelemaan eri tavoin, sääntely-ympäristö mahdollistaa epätasapuoliset toimintaolosuhteet, oli sitten kysymys lapsille tai aikuisille kohdistetuista palveluista.

Audiovisuaalisen alan oikeudellinen kehys on hyvin laaja: se koskettaa perusoikeuksia, kuten sananvapautta ja elinkeinovapautta, sekä leikkaa useita oikeudenaloja keskeisten käsitteidensä kautta (tietoturva, alaikäisten suojelu, markkinoiden kilpailukyky, kuluttajan suoja ja rikollisuuden vastainen toiminta). Samalla kun oikeudellista kehystä nykyaikaistetaan, eurooppalainen audiovisuaalinen ala pelkää kilpailukykyä heikentymistä ja jäämistä amerikkalaisen tuo-

⁶⁸ Castells, s. 328.

tannon jalkoihin. Siksi niin Euroopan unioni kuin eri maiden hallituksetkin näkisivät mielellään vapaaehtoisjärjestöjen ja teollisuuden ottavan vastuuta audiovisuaalisen sisällön sääntelystä. Koska media-intressit ovat eri maissa erilaisia, valvontaa ei enää yritetä keskittää. Kun voidaan nojautua jo olemassa oleviin rakenteisiin, ei valvontaa varten tarvitse kehittää uusia järjestelmiä.⁶⁹

Audiovisuaalisen alan sääntelyn perusteet ovat muuttuneet hallinnollisesta viranomaisohjauksesta markkinaohjautuvaan suuntaan. Radiotaajuuksien saatavuutta ei pidetty Euroopan yhteisössä tärkeänä ennen kuin yleisradiotoiminta alkoi saada kaupallisia ulottuvuuksia. Eräs keskeinen syy broadcast-toimintaa koskevan direktiivin säätämiseksi aikanaan oli televisio- ja radiotoiminnassa käytetyn lähetyksen kapasiteetin niukkuus ja vastaavasti televisiokanavien rajallinen tarjonta. Rajat ylittävän satelliittitelevision tulon jälkeen annettiin "Televisio ilman rajoja" -direktiivi vuonna 1987.⁷⁰

Sen jälkeen radiotaajuuksien saatavuus ja radio- ja televisio-ohjelmien vapaa liikkuvuus ovat kuuluneet yhteisön politiikkaan.⁷¹ Direktiivi uusittiin vuonna 1997. Mediatoimialaa koskevat lait ja määräykset ovat vaihtuneet ja täsmentyneet usein,⁷² koska perusteet, joita direktiivin säätämiseksi aikanaan oli, ovat jatkuvasti muuttuneet. Nykyisin kapasiteettia on digitalisoinnin, kapasiteetin tehokkaamman hyödyntämisen ja konvergenssin myötä käytössä runsaasti, kanavatarjontaa on paljon ja erityisesti internetin kautta tarjottavien audiovisuaalisten palvelujen tilaaminen ja kulutus on globaalia.

Oikeudellisen kehyksen nykyaikaistamiseksi komissio antoi 13.12.2005 ehdotuksensa televisio ilman rajoja -direktiivin⁷³ muu-

⁶⁹ Lievens – Dumortier – Ryan, s. 132.

⁷⁰ Vihreä kirja televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisestä sekä sen vaikutuksista sääntelyyn, KOM(97) 623 lopullinen.

⁷¹ KOM(1998)596 lopullinen, Vihreä kirja radiotaajuuksipolitiikasta Radiotaajuudet Euroopan yhteisön televiestintä-, yleisradiotoiminta-, liikenne- ja t&k-politiikassa, s. 8.

⁷² Lulé, s. 87.

⁷³ Neuvoston direktiivi 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 97/36/EY.

toksiksi⁷⁴. Tällä pyritään nykyaikaistamaan audiovisuaalisten palvelujen oikeudelliset puitteet ja luomaan tietoyhteiskunta- ja media-palveluille yhdenmukaiset sisämarkkinat. Komissio laajentaisi samalla direktiivin soveltamisalaa ei-lineaarisiin audiovisuaalisiin palveluihin ja muuttaisi direktiivin audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaksi direktiiviksi (Audiovisual Media Services Directive).

Koko audiovisuaalisen alan yhdenmukaistaminen sekä lineaaristen ja ei-lineaaristen palvelujen samanlainen kohtelu on kuitenkin nähty mahdolliseksi, koska toimialaan kohdistuvat taloudelliset, poliittiset ja sosiokulttuuriset intressit muuttuvat jatkuvasti.⁷⁵ Direktiiviehdotuksessa luodaan joustava sääntelyjärjestelmä televisiolähetyksille ja muille lineaarisille (tietyn aikataulun mukaan välitettävälle) palveluille sekä vahvistetaan vähimmäissäännöt ei-lineaarisille (käyttökertakohtaisesti erikseen tilattaville) palveluille.⁷⁶

Kehityksessä oleviin ei-lineaarisiin palveluihin sovellettavat vähimmäisperiaatteet koskevat alaikäisten suojelua, vihaan kiihottamisen kieltämistä, mediapalvelujen tarjoajan tunnistettavuutta, kaupallisen viestinnän tunnistettavuutta, piilomainonnan kieltoa, tuotesijoittelun ja sponsoroinnin sääntöjä, sekä eräitä kaupallista viestintää koskevia laadullisia rajoituksia (esimerkiksi alkoholimainonta tai alaikäisille kohdistettu mainonta).

⁷⁴ KOM(2005) 646 lopullinen.

⁷⁵ KOM (2005) 646 lopullinen, s. 8.

⁷⁶ KOM (2005) 646 lopullinen, s. 3. Lineaarisiin audiovisuaalisiin palveluihin eli ”lähetystoimintaan” kuuluvat IPTV (Internet Protocol TV), streaming-lähetykset ja webcasting-lähetykset. Ei-lineaarisiin palveluihin kuuluvat muun muassa tilausvideopalvelut. Streaming tarkoittaa sitä, että äänen kuuntelu aloitetaan jo ennen kuin tiedosto on ladattu kokonaan tietokoneen muistiin, mikä mahdollistaa myös suorien lähetysten kuuntelun. Webcasting tarkoittaa digitaalista liikkuvaa kuvaa ja ääntä sisältävän lähetysten esittämistä internetin välityksellä reaaliajassa. Käynnistysvaiheessa olevasta internet-pohjaisesta televisiosta on tulossa digitaalisten televisiolähetysten uusi jakelutie. IPTV tarkoittaa televisiolähetysten vastaanottamista laajakaistaverkon kautta ja katselua tavallisella televisiovastaanottimella, kännykällä tai kannettavalla tietokoneella. IPTV voi tarjota monipuolisempia sisältöjä ja interaktiivisempia palveluita kuin muut tekniikat IPTV:n leviämistä voivat hidastaa laajakaistaverkon riittämätön kapasiteetti, standardien puute ja tekijänoikeuskysymykset.

Direktiivissä on tarkennettu toimituksellinen vastuu tarkoittamaan sisällön ammatillista valitsemista ja organisoimista (kohta 17). Taloudellinen toiminta on erotettu ei-taloudellisesta toiminnasta, jolla tarkoitetaan yksityisiä web-sivustoja, blogeja ja muita käyttäjien luomia sisältöjä (kohta 13), joita sääntely ei koske. Audiovisuaalisten media-palvelujen ulkopuolelle jäävät online-pelit ja hakukoneet, elleivät ne ole palvelun päätarkoitus (kohta 14). Direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu sanomalehtien ja aikakauslehtien sähköiset versiot.⁷⁷

On mahdollista, että televisiosisältöjen tarkka sääntely menettää suhteellisesti merkitystään medioiden konvergoitumisen myötä. Normien laadinnan haasteellisuutta kuvaa sääntelyn piirin laajentaminen uusiin ”televisionomaisiin” sisältöihin. Näillä tarkoitetaan lähinnä tilattavia audiovisuaalisia palveluja, jotka kilpailevat samoista yleisöistä kuin perinteiset televisiolähetykset.⁷⁸ Kun sääntelyn piiri laajenee, kontrollointi uhkaa pinnallistua, koska keskitetty valvonta ohenee ja heikkenee. Direktiivin soveltamisalueen laajentuessa myös sen sääntelemien asioiden kirjavuus lisääntyy. Direktiivissä otetaan kantaa muun muassa mainontaan, alkuperämaaperiaatteeseen⁷⁹, tuo-

⁷⁷ On kuitenkin jossain määrin epäselvää, mikä on lehden sähköinen versio. Usein sähköiset versiot eivät ole lehden muuttamista sellaisenaan sähköisesti luettavaksi, vaan sen sisältö tavallisesti toimitetaan erikseen siten, että se on helpommin luettavissa sähköisissä medioissa. Tällöin myös sen sisältö usein muuttuu.

⁷⁸ ”It is characteristic of on-demand services that they are ‘television-like’, i.e. that they compete for the same audience as television broadcasts and the nature and the means of access to the service would lead the user reasonably to expect regulatory protection within the scope of the Directive.” Council of European Union, 15277/06, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Television without frontiers) •General approach, s. 3av7.

⁷⁹ Alkuperämaaperiaate tarkoittaa sitä, että palveluntarjoajaan sovelletaan sen maan lainsäädäntöä, jossa hän toimii vakituisesti, eikä sen maan lainsäädäntöä, jossa palvelu tuotetaan. On siis alkuperämaan – eikä kohdemaan – vastuulla valvoa, onko tuotettu palvelu sääntöjen mukainen. Tällä vähennetään perusteettomia sääntelyn eroja tilanteissa, joissa samoja tai samankaltaisia mediasisältöjä jaellaan eri tavoin. Alkuperämaaperiaatteen katsotaan takaavan oikeusvarmuuden ja alan kilpailukyvyn kannalta mahdollisimman suotuisat olosuhteet. Näin palvelujen tarjoajat jäsenvaltioissa saavat sisämarkkinoista täyden hyödyn.

tesijoitteluun, eurooppalaisiin sisältöihin⁸⁰, alaikäisten suojeluun, vastineoikeuteen sekä vammaisten ja vanhusten mahdollisuuksiin osallistua sosiaaliseen ja kulttuurielämään. Järkevän yhteisen nimitäjän löytäminen eri luonteisille asioille on vaikeaa.

Direktiivissä ei ensisijaisesti kuitenkaan ole kysymys rajoittavien säännösten määrällisestä lisäämisestä, vaan pikemmin säännösten tarkentamisesta. Vähimmäissääntöjen yhdenmukaistamisesta ei juuri aiheudu toimijoille uusia velvollisuuksia, vaan sillä on tarkoitus yhdenmukaistaa sääntöjä.⁸¹ *Redingin* mukaan kyse on perussopimuksen vapauksien voimaan saattamisesta ja ilman rajoja toimivan median perusoikeuksien yhtenäisestä toimeenpanosta kaikissa jäsenvaltioissa.⁸²

Yhdenmukaisilla sisämarkkinoilla tulee harkittavaksi muun muassa se, millä tavalla Euroopan laajuisesti voidaan turvata lapsille haitallisten sisältöjen yhdenmukainen arviointi. Sääntelyviranomaisen on vaikea seurata määrällisesti lisääntyneiden, rajat ylittävien kanavien sääntöjen noudattamista.⁸³ Sisältöjen sääntely sopii kansallisesti säänneltäväksi kansallisten arvomaailmojen erilaisuuden vuoksi.

Unionin laajuisena tavoitteena tällä problematiikalla voidaan nähdä samankaltaisuuksia muun muassa EY-tuomioistuimen ratkaisemiin tupakkamarkkinointia koskeviin jäsenvaltiotarkaisuihin. Euroopan unionin julkisasiamies antoi kesäkuussa 2006 ratkaisuehdotuksen C-380/

⁸⁰ Eurooppalaisilla teoksilla tarkoitetaan pelkistäen jäsenvaltioista peräisin olevia teoksia tai teoksia, joiden tuotantoa johtaa yksi tai useampi tuottaja, joka on sijoittautunut yhteen tai useampaan jäsenvaltioon. Myös jäsenvaltioiden ulkopuolisissa Euroopan maissa tehtyjä yhteistuotannollisia teoksia voidaan tietyillä edellytyksillä pitää eurooppalaisina. Neuvoston direktiivi 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta, 6 artikla.

⁸¹ KOM (2005) 646 lopullinen, s. 10.

⁸² Reding, speech/06/374.

⁸³ KOM(1999) 371 lopullinen, jonka valmisteluaineistossa oli mukana muun muassa Oxfordin yliopiston Euroopan parlamentille laatima suunnitelma Communication on Study on Parental Control of Television Broadcasting to the Council, European Parliament and Economic and Social Committee, Programme in Comparative Media Law and Policy (PCMLP).

03 Saksan kanteesta (10.9.2003) kumota tupakkamainontadirektiivin 2003/33/EY 3 ja 4 artikla, jotka koskevat painetuissa tiedotusvälineissä ja tietoyhteiskunnan palveluissa tapahtuvaa mainontaa, radiomainontaa ja sponsorointia. Ehdotuksessaan julkisasiamies korosti, että direktiivin nimenomaisena tarkoituksena oli lopettaa kansalliset eroavuudet koskien tupakkamainontaa, koska se edisti merkittävästi sisämarkkinoiden pirstoutumista. Silloin kun ratkaisu direktiivistä tehtiin, jäsenvaltioiden välillä oli suuret erot suhteessa tupakkamainonnan sallimiseen. Kansalliset tupakkamainonnan kielto- tai rajoitustoimet estivät väistämättä paitsi tuotteiden, vaan myös palvelujen vapaata liikkuvuutta ja siten myös sellaisen ohjelmatuotannon leviämistä, jotka sisälsivät tupakkamainontaa.

Direktiivin tarkoituksena on voimakkaasti edistää unionin laajuisen yhtenäisen markkinan muodostumista ja eurooppalaisia sisältöjä. Tällöin joudutaan tasapainoilemaan harmonisoinnin ja kansallisen päätösvallan kanssa. Koska lapsille haitallisten sisältöjen sääntelyä on yleisesti pidetty kansallisesti säänneltävänä asiana, joudutaan audiovisuaalisen sisällön liian tarkasta harmonisoinnista luopumaan Euroopan markkinoiden monikulttuurisuuden vuoksi. Karkeat yhteiset kriteerit mahdollistavat kuitenkin audiovisuaalisen sisällön kuvaamisen riittävällä tavalla, samalla kun sisällön arviointi voidaan jättää kansallisille viranomaisille. Tämä merkitsee myös eri medioiden (elokuva, televisio, pelit, internet) luokittelujen lähentämistä toisiinsa ja johdonmukaisuuden lisäämistä.

Uuden direktiivin valmistelu on ollut tuskastuttavan hidasta. Mitä yksityiskohtaisempia määräyksiä direktiiviin on sisällytetty, sitä laajemmaksi direktiivi on tullut ja sitä kauemmin valmistelu kestänyt. Soveltamisalan laajentaminen on samalla merkinnyt epäselvyyksien lisääntymistä, kun kompromisseissa on yritetty ottaa huomioon jäsenvaltioiden markkinoiden eri kehitysvaiheet.

Pakottavilla säännöksillä puututaan siten vain niihin asioihin, joista vallitsee yksimielisyys ja jotka voidaan riittävän yksiselitteisesti rajata (kuten mainonta ja tuotesijoittelu). Koska pakottaviin säännöksiin on Euroopan tasolla vaikea päästä, turvaudutaan vähemmän pakottaviin sääntelytapoihin, joista yhteis- ja itsesääntely ovat osoittautuneet helpommiksi viedä läpi.

7. Ratkaisumallina yhteissäätely

Yhteiskunta on reagoinut sääntelyn perinteisten keinojen tehon vähenemiseen muun muassa seuraavasti:

- julkinen valta on alkanut suosia pakottavien normien sijasta vapaaehtoista sitoutumista,
- oikeudellisten sanktioiden ohella ovat alkaneet korostua sosiaaliset sanktiot,
- julkinen valta pyrkii sääntely-yhteistyöhön sääntelykohteiden kanssa, sekä
- julkinen valta haluaa pelkän normien toimeenpanon sijasta vakuuttaa yleisen mielipiteen normien tarpeellisuudesta ja saada niille laajan hyväksynnän.⁸⁴

Kun sääntelykeinojen optimaalinen kokonaisuus riippuu osittain kulloisestakin tilanteesta, tarjoaa yhteissäätely joustavan toimintamallin. Yhteissäätely on kehittynyt valtion sääntelyroolin muuttuessa modernissa yhteiskunnassa.

Yhteissäätely on mekanismi, jonka mukaisesti yhteisön säädöksellä annetaan lainsäädäntövallan käyttäjän määrittelemien tavoitteiden toteutus kyseisen alan tunnustettujen osapuolten tehtäväksi, erityisesti yrityksille, työmarkkinaosapuolille, valtiosta riippumattomille järjestöille tai yhdistyksille. Itsesääntely puolestaan viittaa niihin lukuisiin käytäntöihin, yhteisiin sääntöihin ja ohjeisiin, käytäntesääntöihin tai vapaaehtoihin sopimuksiin, joita talouden ja yhteiskunnan toimijat, kansalaisjärjestöt tai järjestäytyneet ryhmät vahvistavat itse vapaaehtoisesti ohjatakseen ja organisoidakseen toimintaansa. Itsesääntelyyn, toisin kuin yhteissäätelyyn, ei liity lainsäädäntöä.⁸⁵

Yhteissäätely on nähty soveltuvan erityisen hyvin mediatomian sääntelyyn. Teknologian esiin nostamia uusia ongelmia voi-

⁸⁴ Sääntelykulttuurin asennemuutoksen myötä lainvalmistelija on halunnut yhä useammin vakuuttaa normiadressaatit sääntelyn tarpeellisuudesta ennen kuin oikeudellisia normeja on säädetty. Huovinen, s. 1210.

⁸⁵ Huovinen, s. 1209.

daan ratkaista yhteissääntelyllä ja siihen läheisesti kytkeytyvällä itsesääntelyllä.⁸⁶ Ne ottavat paremmin huomioon alan toimijoiden kokemuksen, asiantuntemuksen sekä sääntelyn toteuttamisessa ennakoitavat ongelmat ja vastaavat paremmin nykyajan subsidiariteetti-vaatimuksiin.⁸⁷ Uuden audiovisuaalisten mediapalvelujen direktiivin nykyvaihe⁸⁸ painottaa yhteis- ja itsesääntelyä ei-lineaarisisissa palveluissa, erityisesti alaikäisten suojelemiseksi. Tämä muodostaa kuitenkin ongelman, jota käsitellen myöhemmin tässä luvussa.

Tämän kirjoituksen kannalta sääntelymenetelmiä koskevat tarkennukset ovat merkityksellisiä. Direktiivin saatesanojen uuden 25 A kohdan mukaan yhteissääntely yleisluonteisena terminä kattaa ne sääntelykeinot, jotka perustuvat itsesääntelyelinten ja valtiollisten toimielinten (state bodies) yhteistyöhön. Yhteissääntelyllä on siten tarkoitus kattaa vain sellaiset alueet, joilla jo tällä hetkellä toimii jonkinlainen itsesääntely. Itsesääntely ja yhteissääntely sidotaan yhteen.

Direktiivin lähtökohtana on, että ilman itsesääntelyä ei toimialan osapuolilla ole omaa, kehittyntä näkemystä käytännön työn asettamista hyvistä toimintalinjoista. Ilman yhteissääntelyä taas itsesääntelyllisten toimijoiden valitsemat toimintatavat jäävät julkisen valvonnan katvealueille. Yhteissääntely on siten tapa yhdistää julkinen ja yksityinen sääntely yhtenäiseksi toimintatavaksi, joka huomioi molempien edut, mutta jolla vältetään kumpaankin sääntelykeinoon liittyvät haitat.⁸⁹ Sääntelyn käytännön toteuttamisessa voidaan heijastaa kunkin jäsenvaltion mediasääntelyn perinteitä, minkä us-

⁸⁶ Esimerkkinä väljästi määriteltävän yhteissääntelyn kytkeytymisestä itsesääntelyyn Tala 2006, s. 189–190, mainitsee vastineoikeuden, jota koskevassa oikeudenhakumenettelyssä hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (HE 54/2002, s. 68) pitää Julkisen sanan neuvoston edustamaa itsesääntelyä ensisijaisena.

⁸⁷ Subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen keskeinen sisältö on se, että päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä niitä henkilöryhmiä, joita päätös koskee. Joutsamo, s. 743.

⁸⁸ General approach reached at the Education, Youth and Culture Council on 13 November 2006, 15277/06, s. 13.

⁸⁹ EU Sees Self-Regulation Co-Existing with Govt. Rules, Communications Daily, January 23, 2006.

kotaan luovan paremmat edellytykset sääntelytavoitteiden saavuttamiselle.⁹⁰

Yhteisön asiakirjat kannustavat jäsenvaltioita asettamaan oikeudellisissa normeissa yhteissääntelyn tavoitteet, organisaatio ja menetelmät. Yhteissääntelyssä annettavista säännöistä, niiden valvonnasta, toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja puitteista sekä toiminnan arvioinnista on osapuolten tarkoitus päättää itse. Yhteissääntely on prosessina siten vain osittain julkisen vallan kontrollissa eikä yhteissääntelynormeilla edellytetä valtion hyväksyntää. Kaikkien tai ainakin vaikutusvaltaisten toimijoiden osallistuminen on kuitenkin välttämätöntä, vähintään niiden tulee tunnustaa järjestelmä. Yhteissääntelyllä pyritään yhdistämään osapuolten käytännön kokemus. Oikeudellisilla normeilla pyritään kuitenkin mahdollistamaan valtion väliintulo, jos ohjeita ei noudateta.

Näyttää kuitenkin siltä, että yhteissääntelyyn osallistuvien omat ja keskinäiset intressit sekä osallistujien välinen kilpailu hallitsevasta asemasta voivat vaikuttaa ratkaisevasti yhteissääntelyn epäonnistumiseen. Vaikka yhteissääntelystä on monia hyviä esimerkkejä, myös epäonnistumisia on tapahtunut. Esimerkiksi Australiassa televiestintäyhtiöiden yhteissääntely epäonnistui, koska markkinatoimijat olivat liian erilaisia ja tavoitteet poikkeavia, jolloin kukin toimija vuorollaan kykeni estämään suunnitellut muutokset.⁹¹

Syksyllä 2005 laaditusta televisiodirektiivistä antoi keväällä 2006 lausuntonsa 40 kotimaista tahoa. Vaikka itsesääntely on esitetty direktiivin saatesanoissa ja valmisteluasiakirjoissa yhteissääntelyn rinnalla, direktiivin 3 artiklan kohdassa 3 jäsenvaltioiden edellytettiin edistävän vain yhteissääntelyjärjestelmien toteuttamista.⁹²

⁹⁰ Suomessa itsesääntelyä toteutetaan direktiivin kattamalla alueella kolmella tavalla, Julkisen Sanan Neuvoston toimesta, televisioyhtiöiden lapsille haitallisten ohjelmien porrastamisella ja informaatiolla sekä mainonnan sääntelyssä (Mainonnan eettinen neuvosto).

⁹¹ EU Sees Self-Regulation Co-Existing with Govt. Rules, Communications Daily, January 23, 2006.

⁹² Direktiivin 89/552/ETY, muutettu KOM(2005) 646 lopullinen, artikla 3 kohta 3. ”Jäsenvaltioiden on edistettävä yhteissääntelyjärjestelmien toteuttamista niillä osa-

Tämä on sinänsä luonnollista, koska itsesääntelyn ajatellaan kehittyvän omaehtoisesti, ilman ulkopuolelta tulevia odotuksia ja vaatimuksia. Yhteissääntely ja itsesääntely eivät ole toisiaan korvaavia ja poisulkevia, vaan täydentävät toisiaan.

Lausunnonantajat tulkitsivat valmisteluasiakirjoja kuitenkin siten, että yhteissääntely toteutettaisiin viranomaisvetoisena, minkä pelättiin johtavan välilliseen sananvapauteen ja jopa elinkeinovapautteen puuttumiseen.

Tämä ei kuitenkaan ole ollut direktiivin tarkoitus, mikä käy ilmi komission ehdotuksesta. Siinä muistutetaan, että direktiiviehdotuksessa ”yhdistellään useita sääntelymuotoja: Kun on kyse perusoikeuksista, tarvitaan ehdottomasti sääntelyä. Yhteissääntelyä käytetään jo laajasti alaikäisten suojeluun liittyen, ja ehdotuksen tarkoituksena on lisätä yhteissääntelyjärjestelmien käyttöä osa-alueilla, joita tämän direktiivin mukainen yhteensovittaminen koskee.” Lisäksi korostetaan keskeisten toimijoiden mukanaoloa.⁹³

Direktiivi pitää sisällään niin eri tasoisia sääntöjä, että niiden toimeenpano yhden yhteissääntelytoimielimen avulla on vaikeaa. Kun direktiivin implementointi edellyttää muutoksia useisiin lakeihin, toimivaltainen viranomainenkin määräytyy kunkin lain sisällön näkökulmasta. Näin ollen esimerkiksi alkoholi- ja tupakkamainonnan osalta kyseeseen tulee sosiaali- ja terveysministeriö, kuluttajasuojakysymysten näkökulmasta oikeusministeriö sekä alaikäisten suojelun osalta liikenne- ja viestintäministeriö tai opetusministeriö. On todennäköistä, että direktiivin implementoinnissa eri ministeriöt painottavat eri tavoin myös menettely- ja valvontakeinoja.

Direktiivistä annetuissa lausunnoissa myös korostettiin yhteissääntelyn olevan monin tavoin ongelmallinen sääntelymalli. Joukkoviestintää ja sananvapautta koskevan lainsäädännön tulisi perusluonteeltaan olla väline- ja teknologianeutraalia eli sen tulisi soveltaa samansisältöisenä kaikkiin joukkoviestinnän muotoihin viestien

alueilla, joita tämän direktiivin mukainen yhteensovittaminen koskee. Näiden järjestelmien on oltava keskeisten toimijoiden laajasti hyväksymiä, ja niiden on mahdollistettava tehokas sääntöjen noudattamisen valvonta.”

⁹³ KOM(2005) 646 lopullinen, s.10.

tallennus-, julkaisu- ja jakelutekniikasta riippumatta. Yhteissääntely ei siten helposti tunnu istuvan näihin neutraliteettivaatimuksiin.

Yhteissääntelyyn liittyvät epäluulot johtuvat eri maiden sääntelyperinteistä. Jos toimialaa on aiemmin ohjattu lainsäädännöllä, yhteissääntelyä on pidetty liberaalina sääntelymuotona. Itsesääntelyperinteen maissa taas yhteissääntelyä on pidetty valtion tunkeutumisena ammatillisen itsesääntelyn korvaajaksi ja siten torjuttavana vaihtoehtona. Sääntelytutkimuskaan ei ole päässyt yksimielisyyteen yhteissääntelyn sisällöstä. Yhdessä maassa itsesääntelynä pidettyä sääntelyä on toisessa maassa kutsuttu yhteissääntelyksi. Esimerkiksi hollantilaisista Kijkwijzer-järjestelmää⁹⁴ on Hollannissa pidetty itsesääntelyllisenä, mutta muualla Euroopassa siihen on usein viitattu yhteissääntelyllisenä esimerkkinä.⁹⁵

Toimijoiden yhdessä muodostama yhteissääntely sisältää vain vähän *riskejä* välillisestäkään sananvapauteen puuttumisesta, koska yhteissääntelyssä toimiala itse tulkitsee laissa asetettuja tavoitteita. Mutta ellei yhteissääntely tuota toivottuja tuloksia tai jotkut toimijat eivät sitoudu noudattamaan sovittuja sääntöjä, viranomainen voi ryhtyä sääntelemään asiaa ja valvoa laissa asetettuihin politiikkatavoitteisiin pääsemistä. Kun jäsenvaltio sitoutuu implementoimaan direktiivissä esitetyt tavoitteet, se vastaa siitä, että asetettuihin tavoitteisiin päästään. Jäsenvaltio ei voi juuri millään perusteella välttää velvollisuudestaan toimeenpanna asetettuja säännöksiä.⁹⁶

⁹⁴ Kijkwijzer on hollantilainen, vuodesta 2001 käytössä ollut lapsille ja nuorille haitallisten elokuvien, kotivideoiden ja televisio-ohjelmien sisällön ja ikäluokituksen järjestelmä. Järjestelmä toteutettiin NICAMin tuella (ks. av 114) sen jälkeen, kun 70 prosenttia hollantilaisista vanhemmista ilmaisi olevansa valmiita käyttämään luokittelua lasten mediankäytön ohjaamisessa. Luokittelu perustuu edelleen sekä kuluttajien että lasten ja median välisiä suhteita koskeviin tieteellisiin tutkimuksiin.

⁹⁵ Lievens etc., s. 99.

⁹⁶ Täytäntöönpanovelvoitteesta vapautumisen tai sen lykkäämisen perusteeksi ei ole yhteisöjen tuomioistuimessa hyväksytty sen enempää kansallisista säännöksistä, hallintokäytännöistä kuin sisäpoliittisista tai taloudellisista vaikutuksistaan johtuvia syitä. Siihen ei ole vaikuttanut myöskään direktiivin mahdollinen tulkinnanvaraisuus eikä se, ettei täytäntöönpanon puuttuminen ole vaikeuttanut sisämarkkinoiden toimintaa. Joutsamo – Aalto – Kaila – Maunu, s. 74–75.

Sääntelytavoitteiden epämääräisyyskään tuskin muodostaa riskiä. Direktiivin normit ovat tulkinnanvaraisia ja niissä on pyritty ottamaan huomioon jäsenvaltioiden erilainen sääntelyperinne ja erilaiset moraaliset arvostukset.

Itsesääntelyyn puolestaan sisältyy viranomaisten julkilausumaton toivomus, että kunkin alan sisäinen, keskinäinen kilpailu kehittää alan toimintamenetelmiä itseohjautuvasti. Ajatellaan, että seuraajat kopioivat alan edelläkävijöiden hyvät toimintatavat ja näin koko alan toimintatavat paranevat. Näin ei kuitenkaan käy, jos itsesääntely-yhteisöt muodostuvat heterogeenisistä intressiryhmistä, joissa yksittäisten jäsenten edut ovat ristiriidassa keskenään.

Yhteissääntelylle asetettavat ehdot (laajasti keskeisten toimijoiden hyväksymä ja sääntöjen noudattamisen tehokas valvonta) tuntuvat varsinkin ei-lineaaristen palvelun tuottajien osalta varsin haasteelliselta. Tämä johtuu siitä, että ei-lineaaristen (tilattavien) palvelujen tuottaminen tapahtuu hajallaan. Esimerkiksi on todennäköistä, että kaikkien palveluiden toimittajien intressissä ei palveluja myytävässä ole varmistua aukottomasti sopijakumppanin iästä.⁹⁷

Yhteissääntelyyn kytkeytyvää itsesääntelyä on perusteltu sillä, että se sallii normien nopean soveltamisen. Käytännössä nopeus ja joustavuus on kuitenkin näennäistä. Itsesääntely muuttuu hitaammin kuin lainsäädäntö. Itsekontrollin ja -sääntelyn toteuttajat ovat kyllä toimialansa kehityksestä aina paremmin informoituja kuin viranomaiset ja niiden kyky havaita väärinkäytöksiä on suuri, mutta halukkuus paljastaa ne on vähäinen.

Julkinen valta joutuu tällöin puuttumaan syntyviin käytäntöihin uhalla tai pakkotoimin.⁹⁸ Uhka tai viime kädessä lainsäädäntö-instrumentti voi olla lainsäätäjälle keino saavuttaa nopeita tuloksia. Tällöin pakkotilassa käynnistyvä itsesääntely on kuitenkin yleensä

⁹⁷ Kuluttajaviraston lausunto televisio ilman rajoja -direktiivin muuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle 17.2.2006, Dnro 2006/70/0402

⁹⁸ Sääntelytoimella uhkaaminen kuuluu julkisen päätöksentekijän toimintavälineistöön. Tällöin lainlaatiija ilmoittaa puuttuvansa lähitulevaisuudessa tiettyyn epäkohtaan säädöksin, ellei asia muuten korjaudu. Sääntelyllä uhkaaminen saattaa johtaa esimerkiksi jonkin elinkeinoalan itsesääntelyyn, vapaaehtoisin ohjeisiin tai uuden toimielimen luomiseen riitatapausten käsittelyä varten. Tala, s. 81.

luonteeltaan defensiivinen. Se kohdistuu vain siihen kapeaan alueeseen, jota oli tarkoitus säädellä, mutta jättää kokonaisuuden huomiotta. Tulokset jäävät puutteellisiksi ja määräytyvät viranomaisvalvonnan vaihtelevien resurssien, alan dynamiikan, intressien kulloisenkin dominanssin ja alati muuttuvan julkisen huomion perusteella. Juuri tyytymättömyys itsesääntelyn mekanismeihin on asteittain siirtänyt sääntelyn painopistettä yhteissääntelyn suuntaan.⁹⁹

Itsesääntelyohjeet, niiden tarkoitus, asettaminen ja valvonta ovat erilaisia eri sääntelykohteiden osalta. Itsesääntelyohjeiden tehokkuus määräytyy sen perusteella, kuinka toiminnan sääntelyn nähdään edesauttavan toimialan ja sen yksityisten jäsenten tavoitteiden saavuttamista. Itsesääntely toimii onnistuneesti ja pitkävaikutteisesti silloin, kun sillä on yhteys toimialan etuun ja tavoitteisiin. Se toimii huonosti silloin, kun tämä yhteys on katkennut. Tehokkaampaan kokonaisuusääntelyyn on pyrittävä julkisen sääntelyn, yhteis- ja itsesääntelyn rakenteellisella ja metodisella yhdistämisellä.

8. Viranomaisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyön ongelmia

Konvergenssi etenee kiihtyvällä vauhdilla ja jakelukanavien määrä lisääntyy samalla kun sisältöjen mobiili¹⁰⁰ seuranta yleistyy.¹⁰¹ Ohjelmalupien myöntämistä kännykkätelevisiolle on kevennetty eikä lupia julisteta erikseen haettaviksi, vaan niitä voidaan myöntää tarpeen mukaan.¹⁰² Sisältöjä säännellään kuitenkin noudattaen vanhaa

⁹⁹ Lievens etc, s. 146.

¹⁰⁰ Mobiili = mukana kuljetettavan päätelaitteen avulla tapahtuva.

¹⁰¹ Internetin käyttöä lisäävää mobiilipalveluliiketoimintaa rahoittavat kaikki, riskirahoittajista suuriin tietotekniikkajättiläisiin ja start-up -yrityksiin saakka. Matkapuhelimen uskotaan edistävän internetin kautta tapahtuvaa kaveriverkottumista. Kännykästä saattaa tulla uudenaikainen maitolava, jonne nuoret kokoontuvat. Ks. Saksa.

¹⁰² Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 4 ja 7 §:n muuttamisesta, HE 98/2006 vp. Neljäs maanpäällinen digitaalinen joukkoviestintäverkko on rajattu DVB-H -standardilla tapahtuvaan toimintaan. Viestintäviraston on myönnettävä toimilupa, jos toimintaan on osoitettavissa radiotaa-

erottelua ja olemassa olevia valtarakenteita. Tällöin voi syntyä katvealueita, joiden valvonta ja seuranta ei itsestään selvästi kuulu kenenkään vastuulle.

Kovin harvat vanhemmat lienevät perillä lastensa mesettämisestä, irkkaamisesta tai habottamisesta sekä näihin liittyvistä vaaroista. Vanhemmat ovat lasten kokemusten perusteella entistä vähemmän perillä lasten puhelimen käytöstä.¹⁰³ Valokuvaaminen ja kuvien lähettäminen puhelimella on yleistynyt. Kuvia saatetaan lähettää myös sellaisille tutuille, joita ei ole tavattu muualla kuin netissä, ja osa kuvista päätyy verkkoon sekä luvalla että luvatta. Lapset eivät aina tiedä, että kuvia voidaan käyttää hyväksi.

Komission internetin käyttöturvallisuutta koskevan ohjelman (Safer Internet Action Plan) kautta rahoitetaan vihjelinja-järjestelmiä (hot lines) ja tuetaan alan itsesääntely- ja sisällönvalvontajärjestelmiä sekä tiedotetaan alan tarjoamista palveluista käyttäjille, erityisesti vanhemmille, opettajille ja lapsille. Ohjelma jakautuu neljään osa-alueeseen: laittoman sisällön torjuntaan, ei-toivotun ja haitallisen sisällön torjuntaan, turvallisemman käyttöympäristön luomiseen sekä tiedottamiseen. Suomeen rahoitusta on aiempina vuosina saatu muun muassa Pelastakaa Lapset ry:n nettivihje-palvelua varten, opetushallituksen DotSafe-hankkeeseen, sekä Mannerheimin Lastensuojeluliiton TUNNE-projektiin.

Tämän lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö on tehnyt internetin kautta välitettävän rikollisen ja lapsille haitallisen sisällön leviämisen estotoimiin liittyviä selvityksiä koskien muun muassa teknisiä, vapaaehtoisia estokeinoja. Myös opetusministeriö on tehnyt suodatin- ja estojärjestelmiä koskevia arviointitöitä sekä laatinut Lapset ja media -toimintaohjelman vuosille 2005-2007, jonka avulla on tarkoitus vähentää lapsille ja nuorille haitallisten internet-aineistojen ja mediaväkivallan vaikutuksia.

juudet eikä ole perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan televisio- ja radiotoiminta koskevien lakien säännöksiä, HE 98/2006, s. 6. – DVB-H (lyhennys sanoista Digital Video Broadcasting – Handhelds) on digitaalisten televisiolähetysten standardi mobiileja vastaanottimia varten.

¹⁰³ Kännykällä tottakai! Raportti lasten matkapuhelinten käytöstä, s. 2, Helsinki 2006, www.pelastakaaalapset.fi/nettivihje.

Suomessa on sääntelyyn melko pragmaattinen lähestymistapa. Televisiosisällön osalta yhteissääntelyksi näyttää riittävän kaksitasoinen sääntely: laissa määrätään televisioyhtiöt huolehtimaan, ettei lapsille haitallisia ohjelmia lähetetä silloin, kun lapset tavallisesti katsovat televisiota. Siksi yhtiöt ovat sopineet yhteisistä menettelytavoista. Peleissä puolestaan on lain mukaan oltava ikärajasuositus, minkä vuoksi kukin toimija laittaa peliin oman ikärajasuosituksensa, joka usein noudattaa Euroopan laajuisen itsesääntelyelimen PEGI:n luokittelua. Tarvitaanko enää parempaa sääntelyä?

Hyväksyttävät käytännöt ovat syntyneet toimijoiden läheisessä kanssakäymisessä, mutta ikärajalukituksen perusteita ja keinoja ajan tasalla pysymiseen ei ole julkistettu. Muodostuneilta käytännöiltä puuttuu puolueeton, demokraattisesti valittu asiantuntijaelin, jossa olisi mukana lasten maailmaan perehtyneitä asiantuntijoita.¹⁰⁴

Jo 1970-luvulla selitettiin todennäköisyyksiä sääntelyn epäonnistumiseen ns. sääntelyloukulla (capture theory), jolla tarkoitetaan sääntelyn epäonnistumista ja sen tavoitteista jälkeen jäämistä viranomaisen ja sääntelykohteiden läheisen kanssakäymisen ja toimialan etujen suojelemisen vuoksi.¹⁰⁵ Sääntelyyn kohdistuu elinkaaren alkuvaiheessa paljon huomiota, mutta kun huomio vähitellen kääntyy muualle ja julkinen tuki sääntelylle haihtuu, sääntelykeinot muuttuvat haavoittuviksi sääntelykohteiden painostukselle.¹⁰⁶ Syynä voi olla muun muassa se, että viranomaisten toiminta on usein riippuvainen alan toimijoilta saadusta tiedosta ja erikoisosaamisesta.

Suomessa toimivilla televisiokanavilla on oman ohjelmistonsa ylivertainen sisällöllinen tuntemus, jolla pitäisi saada aikaan kattava sisällön seuranta. Seuranta kuitenkin pulverisoituu¹⁰⁷ toisaalta siten, että selkeiden ohjeiden puuttuessa ohjelmia ostavien henkilöiden arviot sisällön sopivuudesta poikkeavat toisistaan, ja toisaalta siten,

¹⁰⁴ Martsola – Mäkelä-Rönholm, s. 169.

¹⁰⁵ Laaja kirjallisuuden läpikäynti aiheesta, Wilson, s. 203–225. Ks. Sabatier ja Bardach – Kagan.

¹⁰⁶ Ks. Bernstein.

¹⁰⁷ Pulverisoitumisella tarkoitan olennaisen kokonaisuuden hajoamista yksittäisiksi, merkitykseltään mitättömiksi seikoiksi, joiden välille on vaikea luoda läheisiä kausaalisuhteita.

että katsojakunta pulverisoituu, kun eri katsojat näkevät eri ohjelmat. Näin kokonaisuuden vaikutusta ja toimijoiden huolellisuuden arviointi on vaikeaa. Kun sisällön kokonaisvaikutuksen seuranta on hajautunut ja on viranomaisillekin vaikeaa, sääntely stagnoituu.

Nopeasti muuttuvassa teknologiaympäristössä ei uudistuksia ehkä koeta kiireellisiksi. Jos muutoksia ehdotetaan, toimijat voivat osoittaa sopeutumishalukkuutta, mutta tavoitellut uudistukset voivat kompromissien kautta vesittyä. Näin käytäntö ei tosiasiassa muutu.¹⁰⁸ Tämä on nähty varsinkin Yhdysvalloissa.¹⁰⁹

Huolimattomuuden, normeista lipsumisen ja ehkä väärinkäytöstenkin todennäköisyys kasvaa, kun julkisen vallan ja itsesääntelyä harjoittavien toimijoiden välinen läheinen, epämuodollinen yhteistyö ja menettelytapojen joustavuus lisääntyvät.¹¹⁰ Itsesääntely ei järjestelmänä kehity ilman julkisuutta ja viranomaisten kannustetta.¹¹¹ Itsesääntelyn menettelytapoja, sääntöjä ja keinoja ei voi laittaa kerralla kuntoon, vaan niitä on jatkuvasti kehitettävä sitä mukaa kun uutta tietoa saadaan ja uusia keinoja löydetään. Televisioyhtiöiden keskinäinen itsesääntelyllinen sopimus uusittiin vasta silloin, kun lainsäädäntö muuttui (vuonna 2004). Itsesääntelyn on kyettävä kehittymään ilman tällaista läheistä suhdetta lainsäädäntöön ja julkiseen valtaan, mutta suorassa vaikutussuhteessa asiakkaiden ja muun toimintaympäristön kanssa.

Itsesääntelyn ja oikeudellisen sääntelyn muodostamalla kaksinkertaisella sääntelyllä voi olla haittapuolia esimerkiksi resurssien käytön kannalta, mutta haitat ovat kuitenkin vähäisempiä kuin jos sääntelyyn jäisi katvealueita. *Kay* ja *Vickers* tasapainottavat kaksinkertaisen sääntelyn haittapuolia samansuuntaisella, paralleelilla sääntelyllä. He katsovat itsesääntelyn päälle tulevan julkisen sääntelyn

¹⁰⁸ Samuelsson, s. 324.

¹⁰⁹ Seligman, s. 54–56.

¹¹⁰ Ks. Ayres – Braithwaite, s. 57–60, jotka suosittavat ratkaisuksi kolmiasiansaisuutta (tripartism).

¹¹¹ Viitataan lähinnä Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen linjauksiin, joissa on korostettu elinkeinoelämän lisääntyvää omaehtoista vastuunottoa, ks. tiedotteita Kuluttajaviraston ja –asiamiehen painopisteet vuosille 2002–2004, tai Ajankohtaista 4.2.2004, Lapset ja markkinointi –ohjeesta paljon palautetta, tai Lapset, tv-pelit, mainokset ja porno, tiedote 11.10.2004, www.kuluttajavirasto.fi.

tarjoavan eräänlaisen vakuutuksen sille, että itsesääntely olisi tehontonta.¹¹² En kuitenkaan pidä hyvänä sitä, että julkinen valta suoraan valvoisi itsesääntelyä, ei vain edellä mainituista läheisyssyistä, vaan myös siksi, että itsesääntely yleensäkin toimii parhaiten omaehtoisesti ja ilman viranomaisvalvontaa.

Julkisen yhteissääntelyn kautta yleisö pääsee vertailemaan yksittäisen toimijan itsesääntelyn aikaansaannoksia julkisen vallan aikaansaannoksiin. Jos vertailu on itsesääntelylle epäsuotuisa, voisivat ne, joiden eduksi tai suojaksi normit on asetettu, tehdä tästä omat johtopäätöksensä ja vaatia muutoksia.¹¹³

9. Keskitetty valvonta, ohjaus ja neuvonta?

Useissa Euroopan maissa on toteutettu lainsäädännöllisiä ja organisatorisia uudistuksia alaikäisten suojelemiseksi haitallisilta sisällöiltä. Suuntaus on ollut se, että eri medioiden sisältöjä käsitellään kootusti yhdessä toimielimessä. Hollannissa osaksi lakiin ja osaksi alan toimijoiden sopimiin toimiin perustuva NICAM¹¹⁴ nauttii laajalti koko audiovisuaalisen toimialan luottamusta. Ruotsissa on toiminut jo useita vuosia Medierådet, jonka toiminnassa painottuvat pehmeät keinot, kuten mediakasvatus ja yhteistyö media-alan kanssa itsesääntelyjärjestelmien kehittämiseksi.

Näillä perusteilla myös Suomessa on otettu esiin mahdollisuus muuttaa valtion elokuvatarkastamon tehtäviä siten, että sille kuuluisivat edelleen nykyiset kuvaohjelmalain mukaiset tehtävät, alaikäisille tarkoitettujen kuvaohjelmien tarkastaminen ja muiden kuvaohjelmien rekisteröinti, mutta näiden lisäksi myös tutkimuksen, media-

¹¹² Kay – Vickers, s. 239–241.

¹¹³ Baldwin – Cave, s. 126, toteavat, että itsesääntelyelimen julkinen tai yksityinen luonne ei ole ratkaiseva tekijä itsesääntelyelimen oikeudellista pätevyyttä arvioidessa, vaan kunkin yksittäisen teon tai päätöksen luonne.

¹¹⁴ Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisual Media (NICAM). Instituuttiin on liittynyt noin 200 toimialan yritystä ja järjestöä. NICAM voi langettaa jopa 135 000 euron sakon, jos sitoutuneet televisio-, elokuva- tai puhelin-yhtiöt eivät noudata NICAMin sääntöjä lasten suojelemiseksi haitallisilta sisällöiltä.

kasvatuksen ja informoinnin tehokkaampi hyväksi käyttäminen. Organisaation ja tehtävien uudistuksen yhteydessä elokuvatarkastamon nimi muutettaisiin ”Mediasisältökeskukseksi”. Synergiaetujen saavuttamiseksi esitettiin harkittavaksi alaikäisten suojeluun liittyvien tehtävien siirtämistä pois Viestintävirastolta. Keskukseen toimintaa ohjaisi neuvottelukunta, jossa olisivat edustettuna eri hallinnon alat, media-ala sekä lastensuojelujärjestöt, media-alan järjestöt ja muut kansalaisjärjestöt.¹¹⁵ Suunnitelmat ovat ilmeisesti budjettisyistä siirtyneet tulevaisuuteen, mikä ei kuitenkaan estä asian tarkastelemista yleisellä tasolla.

Mediasisältökeskuksen puolueettomuus saattaisi joutua kyseenalaiseksi, jos se joutuisi ministeriön alaisena virastona, hyväksyjän ja valvojan roolissa, valvomaan lain noudattamista ja suorittamaan rekisteröintiä ja samalla valistamaan ja tukemaan vanhempia ja kasvattajia näiden tehdessä päätöksiä lapsille soveliaista ohjelmisisällöistä. Viranomaiselta edellytetään puolueettomuutta ja neuvonnan tulisi tapahtua puolueettomuuden kärsimättä.¹¹⁶

Ongelmat puolueettomuuden näkökulmasta korostuvat markkinatoimijoiden runsauden vuoksi. Puolueettomuus, kuten yhdenvertaisuuskin, nousevat keskeisiksi sellaisten hallintoasioiden yhteydessä, joissa on useita asianosaistahoja kilpailevine intresseineen. Mediasisältökeskuksen suorittama ennakkovalvonta lapsille haitallisten ohjelmien ikärajaluoquitusten asettamisessa tulee lähelle myös lasten oikeutta sananvapauteen tai siihen sisältyvään oikeuteen vastaanottaa viestejä. Tällöin saatetaan joutua ottamaan kantaa asiaan, jossa ollaan lähempänä sananvapautta koskevia säännöksiä kuin haitallisen sisällön valvontaa.

Mediasisältökeskuksen asema sisältöjä valvovana ja luokittelevana viranomaisena olisi julkisen vallan käyttöä, joka on sidottu lainalaisuusperiaatteeseen.¹¹⁷ Ohjauksen ja valvonnan keskittäminen

¹¹⁵ Mediaväkivalta. Lapset ja media. Luonnos toimintaohjelmaksi 2005–2007. Opetusministeriön monisteita 2004:10, s. 14–15.

¹¹⁶ Kuusikko, s. 419.

¹¹⁷ Lähtökohtaisesti ajatellaan, että julkisen vallan käytöstä ei voida sopia, vaan hallintotoiminta on sidottu lainalaisuusperiaatteeseen. Mäenpää, s. 445. – Myös palvelevaa hallintoa on pidetty julkisen vallan käyttönä, ks. Kuusikko, s. 507.

yhteen keskukseen voi johtaa lasten ja nuorten mediaturvallisuuden maksimoimiseen ja siksi johtaa joissakin tapauksissa myös liiallisiin rajoituksiin ja sananvapauden loukkauksiin.¹¹⁸

Julkisen vallankäytön eräänä tyypillisenä piirteenä pidetään sitä, että sääntelysuhde on yksipuolinen valtasuhde ja lainalainen.¹¹⁹ Julkisen vallan käyttämisestä on kysymys lähinnä silloin, kun tehdään päätöksiä yksilön oikeuksista, velvollisuuksista tai etuuksista taikka puututaan perusoikeuksiin.¹²⁰

Niin elokuvilla, televisiolla, televiestinnällä, tietotekniikalla kuin sananvapaudellakin on hyvin erilaiset sääntelyperinteet ja -rakenteet. Digitaalisen viestinnän integroituminen tarjoaa käyttöympäristön, jossa käyttäjät voivat ottaa saumattomasti vastaan ääntä, kuvaa, dataa, multimedia-aineistoa ja audiovisuaalisia palveluita olinpaikasta riippumatta. Julkaisu- ja viestintävälineiden yhdistyminen mahdollistaa samanaikaisesti useita viestintätapoja, joihin liittyy sekä kertatapauksien että yleislähetysten piirteitä (”yksi-yhdelle”, ”yksi-useille” ja ”useat-useille”). Julkiseen yhdistyy yksityistä. Edelliseen on ainakin yleislähetysten osalta perinteisesti kohdistettu sisältöä koskevaa sääntelyä, kun taas yksityiseksi katsottavaa viestintää on säännelty lähinnä yksityisyyden suojan osalta (RL 24:5§, 6§ ja 8§). Tämä ja jatkuvasti muuttuvaksi tuleva vaihtelu julkisten ja yksityisten viestintätapojen välillä – joita kumpaakin on säännelty hyvin erilaisin periaattein – on yksi sääntelyn keskeisistä haasteista.¹²¹

Oikeudellisten rajojen asettaminen eri viestintämuotojen ja usein arvosidonnaisten punnintatilanteiden välillä on vaikeaa ilman laajojen piirien hyväksyvää mukanaoloa. Tämän vuoksi lasten ja nuorten mediaturvallisuuden lisäämiseksi tulisi kehittää useita lähestymistapoja ja joustavia käytäntöjä. Audiovisuaalisen sisällön sääntelyssä tulisi painottaa sääntelyn sosiaalisia ja kasvatuksellisia näkökohtia, ei niinkään hallinnollisia ja mediateknisiä kysymyksiä.

¹¹⁸ Vrt. Mediaväkivalta. Lapset ja media, s. 6.

¹¹⁹ Paaso, s. 156–159.

¹²⁰ HE 1/1998, s. 174.

¹²¹ KOM(1997) 623 lopullinen, Vihreä kirja televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisestä sekä sen vaikutuksista sääntelyyn, s. 6–7.

10. Säätelyinstrumenteilla erilaisia vahvuuksia

Valtion ja ei-valtiollisten toimijoiden yhteistyön tarkastelussa on ainakin kolme lähestymistapaa: makro-, meso- ja mikronäkökulmat. Säätelyä koskevien oikeudellisten näkemysten voidaan usein nähdä painottuvan makronäkökulmaan, jota koskevaa keskustelua luonnehtii valtiovallan tiedolliset vaikeudet hallita yhä monimutkaisemmaksi käyvää säätely-ympäristöä. Keskiasteisena mesonäkökulmana voidaan pitää institutionaalisia puitteita koskevaa tarkastelua. Tällöin tarkastellaan olemassa olevia instituutioita, niiden valtuuksia, toiminnan tuloksellisuutta ja eri hallinnonalojen keskinäisiä valtasuhteita. Mikronäkökulma kohdistuu yksittäisiin toimijoihin, niiden käyttäytymiseen, kilpailu- ja vaikutussuhteisiin, yhteistyökykyyn ja intresseihin. Kun makronäkökulmasta katsoen voisi olla vaikea nähdä erilaisia käytännön ratkaisutapoja, ei mikronäkökulmasta katsottuna yksittäisellä yrityksellä tai itsesäätelyelimellä useinkaan ole edellytyksiä arvioida yleisen edun tarpeita.

Säätelyn intressipunninnassa pyritään usein tasapainoon. Edellä kuvattujen eri näkökulmien hyötyjen ja etujen arviointi erikseen johtaa helposti keskenään yhteismitattomien toimintamallien vertailuun. Se, mikä makronäkökulmasta näyttää hyvältä, voi osoittautua mesonäkökulmasta katsottuna byrokraattiselta ja mikronäkökulmasta etäiseltä, hyödyttömältä ja kustannuksia lisäävältä lähestymistavalta. Yhteyden näkeminen yleisestä edusta lähtevien tavoitteiden ja itsesäätelyn käytännesääntöjen välillä ei olekaan aina helppoa. Eri tasojen ja näkökulmien välille joudutaan jatkuvasti kehittämään uusia, yhdistäviä käsitteitä.

Säätelykeinoja ja niiden oikeudellisia muotoja on suunnaton määrä ja niitä voidaan jaotella esimerkiksi julkisen vallan interventioasteen mukaan.¹²² Laissa ilmaistuihin tavoitteisiin pääseminen edellyttääkin usein monien keinojen samanaikaista käyttöä. Yhteis-säätely tarjoaa yhden lisäkeino ratkaista muita säätelytapoja vai-vaavia ongelmia. Vaikka yhteissäätelymenettelyssä annettavat sään-

¹²² Ogus, s. 4–5.

nökset eivät olekaan sitovia, tuloksena on usein säännösten parempi noudattaminen.¹²³

On ilmeistä, että lapsille haitallisten sisältöjen sääntelyssä eri normien sitovuus voisi vaihdella aiempaa enemmän. Pakottavien normien lisäksi toimialan ja vapaaehtoisjärjestöjen tulisi kehittää uusia yhteis- ja itsesääntelyllisiä ohjeita sekä avoimuutta lisääviä vapaaehtoisia sitoutumisen muotoja. Sääntelykeinojen tulisi olla vivah-teikkaampia ja huomioida sääntelykohteen tekniset piirteet ja erityisolosuhteet tarkemmin. Lainsäädännön, viranomaisohjeiden, alan toimijoiden muodostaman yhteissääntelyelimen normien, itsesään-telyssä annettujen käytännön sääntöjen, ammatillisten ohjeiden sekä mediayhtiöiden omien, sisäisten ohjeiden koordinointi on monimut-kainen tehtävä, joka on kuitenkin lähtenyt hyvin liikkeelle. Miksi ei siis myös Suomessa?

Kirjallisuus ja lähteet

1. Kirjallisuus

- Anderson, Craig A.: An update on then effects of playing violent video games. *Journal of Adolescence* 27 (1), s. 113-122, 2004.
- Ayres, Ian – Braithwaite, John: *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. Oxford 1992.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin: *Understanding Regulation. Theory, Practice, and Strategy*. Oxford University Press, 1999.
- Bardach, E – Kagan, R. A.: *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, 1982.
- Bernstein, M. A.: *Regulating Business by Independent Commission*, 1955.
- Castells, Manuel: *The Information Age: Economy, Society and Culture. Volume I: The Rise of the Network Society*, s. 328, Blackwell, Oxford 1996.
- Colwell, J & Payne, J.: Negative correlates of computer game play on adolescents, *British Journal of Psychology*, 91, 2000, s. 295-310.
- Heins, Marjorie: On Protecting Children – From Censorship: A Reply to Amitai Etzioni, *Chicago-Kent Law Review*, Vol. 79, 2004, s. 229-255.

¹²³ KOM(2005) 646 lopullinen, s. 23.

- Huovinen, Sakari: Yhteissääntely ja itsesääntely – Uudet julkisen vallan tehtäviä muuttavat sääntelykeinot, *Lakimies* 7-8/2006, s. 1206-1224.
- Joutsamo, Kari: Subsidiariteettiperiaate EY-oikeudessa. *Lakimies* 5/1995, s. 742-750.
- Joutsamo, Kari – Aalto, Pekka – Kaila, Heidi – Maunu, Antti: Eurooppaoikeus. Helsinki 1996.
- Kay, John – Vickers, John: Regulatory Reform: An Appraisal, teoks. Majone, Giandomenico (toim.): *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London 1992, s. 223-251.
- Kirsch, S. J.: Seeing the world through Mortal Kombat-colored glasses: violent video games and the development of a short-term hostile contribution bias, *Childhood*, 5, s. 177-184, 1998.
- Krahé, Barbara – Möller, Ingrid: Playing violent electronic games, hostile attributional style, and aggression-related norms in German adolescents. *27 Journal of Adolescence*, 2004, s. 53-69.
- Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa, *Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista*. Helsinki 2000.
- Lievens, Eva – Dumortier, Jos – Ryan, Patrick S.: The Co-Protection of Minors in New Media: A European Approach to Co-Regulation, *UC Davis Journal of Juvenile Law & Policy*, Winter 2006, s. 97-151.
- Lulé, Marie-Laure: Self-Regulation and Co-Regulation: a Broadcasting Perspective, teoks. *Co-Regulation of the Media in Europe*, IRIS special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2003, s. 87-92.
- Martsola, Riitta – Mäkelä-Rönholm, Minna: *Lapsilta kielletty*. Hämeenlinna 2006.
- Mustonen, Anu: *Mediapsykologia*. Helsinki 2001.
- Mäenpää, Olli: *Hallinto-oikeus. 2. laitos*, Juva 1997.
- Mäkinen, Olli: *Internet ja etiikka*, Vaajakoski 2006.
- Ollila, Riitta: *Sananvapaus*, Pieksämäki 2004.
- Paaso, Ilpo: Vahingonkorvausvastuun normiperusta lääkirintoimessa. Tutkimus erityisesti julkisen vallankäytön vahingonkorvausvastuuta sääntelevien säännösten sovellettavuudesta lääkirintoimesta aiheutuviin vahinkoihin. *Vammala* 1992.
- Pohjolainen, Teuvo: *Kuvaohjelmat ja sananvapaus*, teoks. Kulla, Heikki ym., *Viestintäoikeus*, Helsinki 2002, s. 99-119.
- Ross, Catherine J.: Anything Goes: Examining the State's Interest in Protecting Children from Controversial Speech, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 53, March 2000, No. 2, s. 427-524.

- Sabatier, P.: Social Movements and Regulatory Agencies: Toward a More Adequate – and Less Pessimistic – Theory of “Clientele” Capture, 6 Political Sciences 301, 1975.
- Salokoski, Tarja: Tietokonepelit ja niiden pelaaminen. Jyväskylä 2005.
- Samuelsson, Per: Information och ansvar. Göteborg 1991.
- Savolainen, Matti: Lapsen huolto ja tapaamisoikeus. Vammala 1984.
- Seaton, Jean: Little Citizens: Children, Media, the Media and Politics, teoks. Lloyd, John, What Can Be Done? Making the Media and Politics Better, Blackwell 2006, s. 124-145.
- Seligman, Joel: The Historical Need for a Mandatory Corporate Disclosure System. 9 J of Corporation Law (1983), s. 54-56.
- Strasburger, Victor C. – Donnerstein, Edward: Children, Adolescents, and the Media: Issues and Solutions, Pediatrics 1999 (193), s. 129-139.
- Tala, Jyrki: Oikeusääntelyn määrä ja vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 163. Helsinki 1999.
- Tala, Jyrki: Katsaus oikeudellisen sääntely uusiin muotoihin, teoks. Ahonen, Timo (toim.), Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhlajulkaisu Ahti Laitinen 1946-24/4-2006, Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A. Juhlajulkaisut N:o 17, Turku 2006, s. 185-204.
- Walsh, David A. – Gentile, Douglas A.: A Validity Test of Movie, and Video-Game Ratings, Pediatrics 2001 (107), s. 1302-1308.
- Wiio, Juhani: Media uudistuvassa yhteiskunnassa, median muuttuvat pelisäännöt, Sitran raportteja 65, Helsinki 2006.
- Wilson, Graham K.: Social Regulation and Explanations of Regulatory Failure, 32 Political Studies, s. 203-225, 1984.

2. Virallislähteet

- HE 86/1997: Hallituksen esitys Eduskunnalle koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 1/1998: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 34/1998: Hallituksen esitys Eduskunnalle televisio- ja radiotoimintaa koskevaksi lainsäädännöksi
- HE 2/2000: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 54/2002: Hallituksen esitys laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä.

- HE 98/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 4 ja 7 §:n muuttamisesta.
- HE 99/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lapsipornografian levittämisen estotoimista
- HE 176/2006: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta
- Council of European Union, 15277/06, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities (Television without frontiers).
- KOM(1997) 623 lopullinen: Vihreä kirja televiestinnän, tiedotusvälineiden ja tietotekniikan lähentymisestä sekä sen vaikutuksista sääntelyyn.
- KOM(1998) 596 lopullinen: Vihreä kirja radiotaajuuspolitiikasta Radiotaajuudet Euroopan yhteisön televiestintä-, yleisradiotoiminta-, liikenne- ja t&k-politiikassa.
- KOM(1999) 371 lopullinen, Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Talous- ja sosiaalikomitealle: Vanhempien suorittamaa televisionkatselun valvontaa koskeva tutkimus.
- KOM(2004) 91 lopullinen: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Internetin ja uuden verkkoteknologian käyttöturvallisuutta koskevan monivuotisen yhteisön ohjelman perustamisesta .
- KOM(2005) 646 lopullinen: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun neuvoston direktiivin 89/552/ETY muuttamisesta.
- Neuvoston direktiivi 89/552/ETY televisiotoimintaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta (3.10.1989).
- SEC(97) 1203 Commission working document: Protection of Minors and Human Dignity in Audiovisual and Information Services Consultations on the Green Paper.

3. Muut lähteet

- Arviointi kuvaohjelmien tarkastamista koskevan lainsäädännön vaikutuksista ja sen tavoitteiden toteutumisesta sekä alan kehitystoimista Euroopassa, Opetusministeriön julkaisuja 2003:18.

Ermä, Laura – Heliö, Satu – Mäyrä, Frans, Peliin voima ja hallinta. Lapset ja nuoret pelikulttuurien toimijoina. Hypermedialaboratorion verkkopublikaisuja 6. Tampereen yliopisto 2004. Haettu 2.11.2006 osoitteesta <http://tampub.uta.fi/tup/951-44-5939-3.pdf>

EU Sees Self-Regulation Co-Existing with Govt. Rules, Communications Daily, January 23, 2006.

European Internet Coregulation Network (EICN): Report on “Internet Governance”. Tunis 2005.

Kuluttajaviraston ja –asiamiehen painopisteet vuosille 2002-2004, Kuluttajaviraston päiväämätön tiedote. www.kuluttajavirasto.fi.

Kuluttajaviraston lausunto televisio ilman rajoja -direktiivin muuttamisesta liikenne- ja viestintäministeriölle 17.2.2006, Dnro 2006/70/0402

Kännykällä tottakai! Raportti lasten matkapuhelinten käytöstä, Helsinki 2006, www.pelastakaalapsat.fi/nettivihje.

Lapset ja markkinointi –ohjeesta paljon palautetta, Kuluttajaviraston tiedote 4.2.2004. www.kuluttajavirasto.fi.

Lapset ja media. Mediaväkivalta, opetusministeriön toimintaohjelmaluonnos 15.12.2004, yhteenveto lausunnoista 31.5.2005.

Lapset, tv-pelit, mainokset ja porno, Kuluttajaviraston tiedote 11.10.2004. www.kuluttajavirasto.fi.

Liikenne- ja viestintäministeri Susanna Huovisen vastaus hallitukselle esitettyyn kirjalliseen kysymykseen lasten suojelemisesta internetin haitalliselta sisällöltä KK 876/2005 vp.

Mannerheimin Lastensuojeluliiton lausunto Opetusministeriölle 14.6.2006 koskien hallituksen esitysluonnosta laiksi kuvaohjelmien tarkastamisesta annetun lain muuttamisesta.

Mediaväkivalta. Lapset ja media. Luonnos toimintaohjelmaksi 2005-2007. Opetusministeriön monisteita 2004:10.

Murakami, Teruyasu: The Long Tail and Lofty Head of Video Content – The Possibilities of Convergent Broadcasting. Nomura Research Institute, Papers N:o 113, 2007.

Paremmän sääntelyn toimintaohjelma, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2006, Osa 1.

Reding, Viviane, Freedom of the Media, effective co-regulation and media literacy: cornerstones for an efficient protection of minors in the European Union, puhe ICRA Roundtablen “Mission Impossible” kokouksessa Brysselissä 14.6.2006, Speech/06/374.

Saksa, Markku, Internet tulee uudestaan mobiilipalveluina, www.digitoday.fi, 22.11.2006.

- Self-Regulation of Digital Media Converging on the Internet: Industry Codes of Conduct in Sectoral Analysis. Programme in Comparative Media Law & Policy. Oxford University Centre for Socio-Legal Studies, 2004.
- Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV. SOU 2001:84.
- Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain lastensuojelunormiston toteutuksesta koskeva selvitys. Viestintäviraston julkaisu 3/2004.
- Tuononen, Päivi, Lööpit osana lasten kasvuympäristöä. Vanhempien kokemuksia kartoittava selvitys. Lapsiasiavaltuutetun toimiston selvityksiä 2006:2.
- Ungar & Medier 2006, Fakta om barns och ungas användning och upplevelser av medier. Medierådet, www.medieradet.se.
- Yleisradio Oy:n, MTV Oy:n ja Oy Ruutunelonen Ab:n allekirjoittama sopimus ”Lapsille sopimattomat ohjelmat ja tv-kanavien itsesääntely” 15.3.2004.
- Yleisradio Oy, Ohjelmatoiminnan säännöstö. Hyväksytty hallintoneuvostossa 26.4.2005.

