

Kommittédirektiv



Översyn av granskningslagen och skyddet
av barn och unga mot skadligt medieinnehåll
och skadlig mediepåverkan

Dir.
2008:62

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ges i uppdrag att se över skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Utgångspunkten är att nuvarande lagstiftning och insatser ska anpassas till utvecklingen av nya medier och nya medievänor.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera behovet av skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan,
- överväga ett ändamålsenligt system för granskning och godkännande av film för offentlig visning,
- analysera Justitiekanslerns begäran om en översyn av lagstiftningen rörande våldsskildringar som visas offentligt eller annars sprids till allmänheten och överväga om det finns behov av ändringar i granskningslagen,
- se över digitaliseringens konsekvenser för filmgranskningens avgifter och finansiering,
- analysera nuvarande tillsynsorganisation,
- bedöma utformningen av en ändamålsenlig myndighetsstruktur.

Utredaren ska lämna de förslag som föranleds av analyserna och bedömningarna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2009.

Bakgrund

Den senaste större översynen av området skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll gjordes under slutet av 1980-talet, den s.k. Våldsskildringsutredningen (SOU 1988:28, 1989:22). Bakgrunden var videovåldsdebatten under 1980-talet. En analys gjordes utifrån det dåvarande utbudet av rörliga bilder och medievanor och omfattade de medier, förutom televisionen, som då var tillgängliga för barn och unga, dvs. film och videogram.

Utredningen ledde bl.a. fram till att nuvarande regelverk om filmgranskning infördes, lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (granskningslagen), att straffet för olaga våldsskildring höjdes och att en tillsynsorganisation inrättades (prop. 1989/90:70, bet. 1989/90:KrU30, rskr. 1989/90:309). Ett särskilt råd inrättades också med syfte att bl.a. initiera projekt inom forskning, utbildningsväsende och föreningsliv samt stödja frivilliga krafter i kampen mot skadliga våldsskildringar, Rådet mot skadliga våldsskildringar, eller Våldsskildringsrådet (U1990:3).

Våldsskildringsrådet, nuvarande Medierådet

Våldsskildringsrådets huvuduppdrag var att i nära samarbete med folkrörelser och skilda lokala grupper påverka och förändra utbudet av videogram.

Genom tilläggsdirektiv 1998 och 2003 kom Våldsskildringsrådets uppdrag att förändras. I tilläggsdirektiven 1998 (dir. 1998:110) fick rådet ansvar för att informera, följa och stödja mediebranschernas självreglerande arbete i enlighet med EU:s rekommendation om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten (98/560/EG). I tilläggsdirektiven 2003 (dir. 2003:75) breddades uppdraget till att omfatta alla medier för rörliga bilder, dvs. även TV, Internet samt dator- och TV-spel. Uppdraget gjordes även mer utåtriktat och förtydligades på vissa punkter, bl.a. skulle rådet ägna våldsskildringar och pornografi särskild uppmärksamhet, ha ett tydligt genusperspektiv på sitt arbete samt avse barn och unga upp till

18 år. År 2005 antog rådet namnet Medierådet. Rådets verksamhet bedrivs sedan starten i kommittéform.

Yttrandefrihetsgrundlagen

Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) bygger på en princip om förbud mot censur och hindrande åtgärder. I 1 kap. 3 § andra stycket YGL görs emellertid ett undantag från denna princip genom att det anges att det i lag får meddelas föreskrifter om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. I granskningslagen finns föreskrifter för sådan förhandsgranskning. Grundlagsbestämmelsen medger däremot inte censur av t.ex. filmer och videogram som sprids till allmänheten på annat sätt.

Yttrandefrihetsgrundlagen utgör inte heller hinder mot att i lag begränsa möjligheterna att i förvärvssyfte till personer under femton år sprida filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med ingående skildringar av våld eller hot om våld mot människor eller djur (3 kap. 11 § YGL). Det finns en straffbestämmelse i brottsbalken med ett sådant förbud.

I lag får vidare föreskrifter meddelas om särskild tillsyn i fråga om olaga våldsskildring i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder (7 kap. 5 § YGL). Närmare bestämmelser om detta finns i granskningslagen.

Granskningslagen

Enligt granskningslagen får inte en framställning i en film eller ett videogram, eller en del av framställningen, godkännas för offentlig visning om händelserna skildras på ett sådant sätt eller i ett sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande. Granskningen utförs vid Statens biografbyrå av censorer som anställs på maximalt sex år genom beslut av regeringen.

Vid bedömningen tas hänsyn till om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld

mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang. Lagen gör det därmed möjligt att förbjuda filmer för offentlig visning. I praktiken har inte möjligheten att klippa i eller förbjuda film för offentlig visning använts sedan en misshandelsscen i filmen Casino klipptes bort 1995. Biografbyråns filmcensurer sätter även åldersgränser (barntillåten samt tillåten från sju, elva eller femton år) utifrån en bedömning om framställningen kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada.

Ett videogram som hyrs eller köps i butik och inte ska visas offentligt omfattas inte av kravet på förhandsgranskning.

En fråga som aktualiserats under senare år är om det bör finnas ett undantag från kravet på förhandsgranskning när det gäller kortfilmer som är gjorda av barn och unga i syfte att visas på lokala filmfestivaler. En annan fråga som lyfts fram är att det inte finns något undantag i granskningslagen som gör det möjligt att ta med spädbarn på biograf, s.k. barnvagnsbio.

Bestämmelser om olaga våldsskildring m.m.

I 16 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser om olaga våldsskildring och otillåten utlämning av teknisk upptagning som gör det möjligt att i efterhand ingripa rättsligt mot innehållet i rörliga bilder. Undantagna är filmer och videogram som Biografbyrån godkänt för visning.

Den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring (16 kap. 10 b § brottsbalken). Olaga våldsskildring är också ett yttrandefrihetsbrott när det begås i sådana medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (5 kap. 1 § YGL jämfört med 7 kap. 4 § 13 tryckfrihetsförordningen).

Vidare är det förbjudet att uppsåtligen eller av oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämna ut en film, ett videogram eller annan

upptagning med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur. Brottet, otillåten utlämning av teknisk upptagning, kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader (16 kap. 10 c § brottsbalken).

Statens biografbyrå utövar tillsyn enligt 10 § granskningslagen. I 16 kap. 19 § brottsbalken regleras hur åtal får väckas.

I mars 2007 begärde Justitiekanslern (JK) att regeringen skulle genomföra en översyn av straffstadgandet när det gäller olaga våldsskildring i 16 kap. 10 b § brottsbalken, särskilt med hänsyn till hur detta förhåller sig till 4 § granskningslagen (Dnr.Ju2007/2772/L5). Justitiekanslern hävdar i sin begäran att nuvarande regelverk inte går ihop och att den kriminalisering som avses i straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och 5 kap. 1 § YGL inte längre kan upprätthållas vid sidan av granskningslagens regler.

Radio- och TV-lagen

Enligt 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844) får inte TV-program som innehåller verklighetstroget våld eller pornografiska bilder sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se dem. TV-reklam riktad till barn under 12 år är förbjuden (7 kap. 4 § radio- och TV-lagen). Granskningsnämnden för radio och TV har i uppdrag att i efterhand granska programinslag utifrån både lagstiftningen och sändningstillståndens bestämmelser om bl.a. mediets genomslagskraft. År 2006 fälldes ett program för brott mot bestämmelser om mediets särskilda genomslagskraft.

Nya medier och medievanor

När granskningslagen tillkom var rörliga bilder av verklighetstrogen karaktär endast tillgängliga i ett begränsat antal TV-kanaler, vid biograf föreställningar och i form av videogram som kunde hyras eller köpas. Den tekniska utvecklingen av nya medier har medfört att rörliga bilder

numera är tillgängliga och sprids i en rad olika visningsformer. Även gränserna mellan olika medier blir alltmer flytande.

Förändringar inom medieområdet har i hög grad påverkat konsumtionen av rörliga bilder, inte minst barns och ungas medievanor och vardag. Samtidigt som nya möjligheter till kommunikation, kreativitet och eget skapande öppnas ökar också risken för att barn och unga hamnar i situationer som kan vara olämpliga, skadliga eller olagliga.

För olika medier gäller olika regelverk och system för skydd av barn och unga. Olika system gör det svårt för bl.a. föräldrar, barn och unga att få klarhet i vilka system och regler som gäller.

När utbudet ökar i omfattning och blir tillgängligt i olika visningsformer försvåras möjligheterna till övervakning av innehållet, inte minst avseende s.k. användargenererat material. De nationella regelverkens effektivitet begränsas i den allt mer internationella och gränsöverskridande mediemiljön.

Åldersmärkning och klassificering av dator- och TV-spel

Dator- och TV-spel slog igenom i mitten av 1990-talet och bilderna i spelen fick alltmer verklighetstrogen karaktär. År 1999 fördes begreppet "tekniska upptagningar" in i svensk lagstiftning. Begreppet innefattar bl.a. dator- och TV-spel. Spelen fick därmed skydd av yttrandefrihetsgrundlagen. Innehållet kan prövas rättsligt i efterhand genom att distributören av ett spel åtalas för spridning av olaga våldsskildring och för otillåten utlämning av teknisk upptagning. Brister i möjligheten att upprätthålla den kriminalisering som avses i straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och 5 kap. 1 § YGL vid sidan av granskningslagens regler har dock gjorts gällande av JK.

Inom EU finns ett gemensamt åldersmärkningssystem PEGI (Pan-European Game Information). PEGI lanserades i april 2003 av ISFE (Interactive Software Federation of Europe) som är en europeisk branschorganisation för interaktiva spel. Ålderskategorierna är 3+, 7+, 12+, 16+ och 18+. Åldersmärkningen kompletteras med så kallade piktogram vilka anger vilken typ av innehåll konsumenten kan mötas av när

produkten används, exempelvis skildring av våld, diskriminering, droger eller nakenhet och sexuellt beteende. En PEGI-märkning för on-linespel kom 2007.

Bedömningen görs av producenter och distributörer och fastställs av branschorganisationen ISFE. Organisationen har en rådgivande kommitté till sitt förfogande där samtliga deltagande länder, däribland Sverige, är representerade med experter.

EU:s rekommendationer m. m.

I och med mediernas internationalisering har behovet av dialog och erfarenhetsutbyte över nationsgränserna ökat. Inom EU har olika initiativ tagits för att gemensamt hantera frågor som rör barns och ungas medievanor.

EU antog 1998 en rekommendation (98/560/EG) som vände sig till både medlemsländerna och mediebranscherna och omfattade alla audiovisuella tjänster oavsett spridningssätt. Medlemsländerna rekommenderades att främja och följa branschernas självreglerande arbete och samarbeta med andra medlemsländer inom området. År 2002 antog EU en resolution (2002/C65/02) som uppmuntrade åldersklassificering i medlemsländerna och lyfte fram självreglering som en god väg. Kommissionen presenterade i april 2008 en uppföljning av PEGI-systemet och föreslog olika initiativ för att stärka självregleringen. Sedan 2002 bedriver EU även handlingsplanen Safer Internet programme som syftar till en säkrare användning av Internet bland barn och unga. Medierådet är Sveriges s.k. Awareness Node och ingår i det europeiska nätverket Insafe som är knutet till handlingsplanen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04)

Enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens delbetänkande Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96) omfattas digital bio inte av yttrandefrihetsgrundlagen och därmed inte heller av censurförbudet. Med digital bio menas att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en minihårddisk som laddas ned på biografens server. Biografvisningen sker sedan genom en

uppspelning ur servern. Enligt beredningens bedömning är inte heller granskningslagen tillämplig på digital bio. Utvecklingen av digital bio innebär alltså att filmcensuren i motsvarande mån förlorar sitt lagstöd.

Genom tilläggsdirektiv den 17 april 2008 beslutade regeringen att ge beredningen i uppdrag att bl.a. lämna förslag till de ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen som behövs för att digital bio ska omfattas av grundlagsskydd och för att offentlig visning av digital bio ska omfattas av undantaget från förbudet av censur (2008:42). I samband härmed uttalade regeringen att även filmvisning som sker med digital teknik bör kunna förhandsgranskas på samma sätt som annan film som visas offentligt. Beredningen ska redovisa sitt uppdrag vad avser bl.a. digital bio senast den 1 februari 2009.

I tilläggsdirektiven lyfts även fram att regeringen anser att det i och för sig kan finnas anledning att se över bestämmelserna om s.k. vuxencensur men att det bör göras i samband med en allmän översyn av granskningslagen.

Utgångspunkter

Skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan behöver ses över med hänsyn till att nya medier utvecklats och medfört förändrade medievanor. Det finns inget som talar för att förändringstakten kommer att avstanna. Utgångspunkten är att nuvarande lagstiftning och förebyggande insatser behöver anpassas till den nya mediesituationen.

En ytterligare utgångspunkt är FN:s konvention om barnets rättigheter som föreskriver att barn ska ha en generell rätt till yttrande- och informationsfrihet, men att de samtidigt ska skyddas mot framställningar som kan vara skadliga. Respekten för barns självständighet, rätt till kreativitet och förmåga till kritiskt tänkande är grundläggande. En viktig fråga är hur balansgången mellan barns och ungas rättigheter och behov av skydd tillgodoses på bästa sätt. Med barn och unga avses här personer under 18 år, vilka enligt FN:s barnkonvention definieras som barn.

Studier visar att flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män använder och upplever medier olika. Ett genusperspektiv ska därför genomsyra uppdraget.

Brottsbalkens och yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser som gör det möjligt att i efterhand ingripa rättsligt mot innehållet i rörliga bilder ska kvarstå. En eventuell förändring i granskningslagen kan dock leda till behov av ändringar i både yttrandefrihetsgrundlagen och brottsbalken.

Förslag till lagändringar som rör radio- och TV-lagen ska inte lämnas.

Uppdraget

Utredaren ska utifrån en analys av det nuvarande skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan ta fram underlag till hur skyddet av barn och unga upp till 18 år kan förbättras och moderniseras och ges bästa möjliga förutsättningar inför framtiden. Utredaren ska lämna de förslag till insatser och författningsändringar som föranleds av analysen. Utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram samt sträva efter ett förenklat regelverk. Om förslagen förväntas leda till en kostnadsökning ska utredaren lämna förslag till finansiering. Erfarenheter från andra länder ska belysas i den utsträckning som det är motiverat.

Frågor som anges i det följande ska särskilt övervägas.

Behovet av skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan

Utredaren ska identifiera behovet av att skydda barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan, kartlägga de insatser som finns för att minska riskerna för skadlig mediepåverkan på barn och unga samt analysera om det behövs ytterligare insatser. Utredaren ska i denna del utgå från befintligt material, studier och erfarenheter inom området från bl.a. Medierådet och Nordicom.

Utredaren ska även kartlägga och beskriva den nuvarande arbets- och ansvarsstrukturen för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan mellan olika statliga aktörer, mediebranscherna och intresseorganisationer. Utredaren ska göra en internationell jämförelse och beakta aktuell europeisk utveckling inom området som kan vara av intresse för svenska förhållanden.

Ett ändamålsenligt system för granskning och godkännande av film för offentlig visning

Den tekniska utvecklingen av olika visningsformer har medfört att endast en begränsad del av all film ses på biograf. Av dem som ser långfilm varje månad är det närmare 90 procent som sällan eller aldrig ser film på bio (SOM-institutet, 2007). Film är också tillgänglig i visningsformer som är svåra att förena med krav på förhandsgranskning, exempelvis film via Internet.

Sverige är en av få demokratiska stater som har kvar möjligheten att förbjuda filmer, eller delar av filmer, för offentlig visning. Norge avskaffade förbudsmöjligheten 2004 i samband med en grundlagsöversyn med motiveringen att det inte överensstämde med principerna för yttrandefrihet. I Finland skedde samma sak 2001 i samband med en förnyelse av grundlagens bestämmelser om yttrandefrihet. Danmark har sedan tidigare motsvarande lagstiftning.

Utredaren ska förutsättningslöst bedöma om nuvarande möjlighet att förbjuda film för offentlig visning är relevant. Utredaren ska vidare överväga ett ändamålsenligt system för förhandsgranskning och godkännande av film som ska visas offentligt samt utformningen av lämpliga åldersgränser med utgångspunkt bl.a. i statens ansvar enligt barnkonventionen och med beaktande av barns och ungas förändrade medievanor och tillkomsten av nya visningsformer. Utredaren ska i detta sammanhang beakta JK:s anmälan och överväga om det finns behov av ändringar i granskningslagen i syfte att upprätthålla straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och i 5 kap. 1 § YGL.

Utredaren ska vidare ta ställning till om kravet på förhandsgranskning av kortfilmer som är gjorda av barn och unga i syfte att visas på filmfestivaler bör avskaffas. Utredaren ska även pröva möjligheten att visa film offentligt där vuxna har med sig spädbarn.

Filmgranskningens avgifter och finansiering

Digital distribution av film kommer sannolikt att kräva en förändring av de avgifter Biografbyrån tar ut för granskningsverksamheten. Avgifternas storlek är reglerad i granskningslagen och ska motsvara kostnaderna. Intäkterna disponeras inte av Biografbyrån utan går in på statsbudgetens inkomstsida och redovisas under inkomstitel. För 2007 uppgick intäkterna till drygt 9 miljoner kronor.

Utredaren ska med beaktande av Tryck- och yttrandefrihetsberedningens förslag i delbetänkandet Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96) analysera och beskriva vilka konsekvenser digitaliseringen får för nuvarande avgifter och finansiering. En utgångspunkt är att kostnaderna för granskningsverksamheten också i fortsättningen ska finansieras med avgifter samt att intäkter och kostnader ska vara i balans. Utredaren ska även analysera möjligheten att avgifterna inte regleras i lag.

Tillsyn

När den nuvarande lagstiftningen infördes fick Biografbyrån ett tillsynsuppdrag som omfattar både granskningslagen och brottsbalkens bestämmelser om olaga våldsskildring. För att underlätta tillsynen skulle Biografbyrån upprätta ett register över videogramdistributörer (15 - 17 §§ granskningslagen) samt uppdra åt därtill lämpade personer att utöva tillsyn för byråns räkning (10 - 14 §§ granskningslagen). För närvarande är sexton regionala kontrollörer utsedda av Biografbyrån för att övervaka videogrammarknaden.

Utredaren ska analysera och pröva den nuvarande tillsynens utformning och ändamålsenlighet samt om så anses nödvändigt föreslå förändringar.

En sammanhållen myndighetsstruktur

Statens insatser för att skydda barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan är för närvarande uppdelade på Statens biografbyrå, Medierådet och Granskningsnämnden för radio och TV. Därutöver arbetar andra myndigheter med frågor som rör barn och unga utifrån sina respektive ansvarsområden och perspektiv, bl.a. Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Myndigheten för skolutveckling, Statens folkhälsoinstitut och Socialstyrelsen.

Medierådet arbetar övergripande med inriktning på barns och ungas mediekonsumtion och medievanor. I Medierådets senaste tilläggsdirektiv (dir. 2003:75) aviseras att rådets organisationsform kommer att ses över.

Utredaren ska, mot bakgrund av de förslag och överväganden som lämnas inom ramen för detta uppdrag, analysera myndighetsstrukturen för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Utredaren ska vidare analysera behovet av att hålla samman och samordna nuvarande insatser. Utredaren ska även bedöma behovet av att löpande följa och utvärdera dels medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga, dels samhällets insatser inom området.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Statens biografbyrå, Medierådet och Nordicom, samt med andra berörda myndigheter och organisationer, däribland Granskningsnämnden för radio och TV, Barnombudsmannen och Ungdomsstyrelsen. Om utredaren avser att lämna förslag som nödvändiggör ändringar i yttrandefrihetsgrundlagen ska samråd ske med Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04). Förslag till ändring i grundlag kan endast läggas fram av Tryck- och yttrandefrihetsberedningen.

Utredaren ska under arbetets gång ha en dialog med riksdagens partier, exempelvis genom en referensgrupp.

Barns och ungas synpunkter och erfarenheter ska inhämtas i arbetet, exempelvis genom redan befintliga barn- och ungdomsråd/paneler.

Utredaren ska beakta det arbete på området som pågår inom EU samt de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap.

Utredaren får utöver vad som anges i direktiven lämna de förslag till insatser och författningsändringar som utredaren finner lämpliga för att förbättra och modernisera skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan.

Om behov finns får delbetänkande lämnas. Uppdraget ska redovisas slutligt senast den 31 maj 2009.

(Kulturdepartementet)