

Kommittédirektiv



System för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt

Dir.
2013:77

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juli 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över dagens system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. I uppdraget ingår att lämna förslag till hur verksamheten ska utformas och finansieras i framtiden. Utredaren ska ta ställning till om det är möjligt att med bibehållet skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan övergå till ett system där branschen tar ett större ansvar för åldersgränser för film och därmed för skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

Utredaren ska i sitt arbete ta särskild hänsyn till barns rätt till information och till skydd mot information och material som är till skada för barns välbefinnande i enlighet med konventionen om barnets rättigheter (FN:s barnkonvention). En utgångspunkt är att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan ska vara minst lika effektivt som i dag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2014.

Förhandsgranskning av film

Den 1 januari 2011 avskaffades den obligatoriska förhandsgranskningen av film som ska visas offentligt, den s.k. vuxencensuren. Sedan dess förhandsgranskas bara filmer som ska visas för barn under 15 år, i syfte att fastställa en åldersgräns (prop. 2009/10:228, bet. 2010/11:KrU2, rskr. 2010/11:61).

Förhandsgranskningen av film har en lång historia. Redan 1911 trädde den första förordningen i kraft med regler om censur av biografbilder (biografförordningen). Förordningen innebar krav på förhandsgranskning av all film som skulle visas offentligt. Granskningen skulle genomföras av Statens biografbyrå, som inrättades samma år. Förordningen förbjöd visning av biografbilder som stred mot allmän lag eller goda seder eller som kunde verka förråande, upphetsande eller förvillande av rättsbegreppen. Till förevisning för barn under 15 år fick inte heller bilder godkännas som var ägnade att skadligt uppjaga barns fantasi eller på annat sätt vara till skada för deras andliga utveckling eller hälsa.

En modernisering och rationalisering av biografförordningen genomfördes 1954, efter en censurdebatt som föranledde en omprövning och översyn av censurreglerna. Biografförordningen (1954:512) ersattes 1960 av förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograf-föreställningar m.m.

Debatten om filmcensuren blossade upp igen under 1960-talets första hälft. En statlig utredning, Filmcensursutredningen, fick i uppdrag att ompröva behovet av och förutsättningarna för den statliga filmgranskningen. Utredningen föreslog i sitt betänkande *Filmen – censur och ansvar* (SOU 1969:14) att filmcensuren av vuxenfilm skulle avskaffas. Betänkandet fick ett blandat mottagande och några större förändringar genomfördes inte.

I början av 1980-talet tog frågan om förhandsgranskning av film en ny vändning i och med den ökade spridningen av våldsskildringar i videogram. Debatten resulterade i att riksdagen beslutade om lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag.

År 1990 antog riksdagen lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram, som gällde fram till 2011.

Regelverket för förhandsgranskning av film har förändrats och moderniserats vid ett flertal tillfällen. Vissa grundprinciper har dock bibehållits i huvudsak oförändrade fram till 2011 då den obligatoriska förhandsgranskningen avskaffades och

Statens biografbyrå upphörde som myndighet. I propositionen Filmcensuren för vuxna avskaffas – skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan stärks (prop. 2009/10:228) betonades dock vikten av ett fortsatt arbete för att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan, bl.a. genom fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Uppdraget att se över systemet för att fastställa åldersgränser

Medielandskapet liksom medievanorna förändras ständigt och i en allt snabbare takt. Den digitala utvecklingen har inneburit att medier blivit en viktig del av vardagslivet för de flesta. Barn och unga exponeras ofta tidigt för ny teknik och användningen av medier har för dem blivit ett självklart verktyg för information och kommunikation. Det är därför angeläget att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare, t.ex. genom att säkerställa att de har tillgång till information från olika källor samt möjlighet och kompetens att värdera dessa. De ska också stärkas i sin förmåga att själva uttrycka sina åsikter.

Den snabba tekniska och mediala utvecklingen påverkar i allt högre grad förutsättningarna för staten att genom fastställande av åldersgränser för film skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Det är angeläget att verksamheten utvecklas på ett sådant sätt att den även i framtiden uppfyller sitt syfte.

Utgångspunkter för utredarens arbete ska vara barns rätt till information och till skydd mot information och material som är till skada för barns välbefinnande, i enlighet med konventionen om barnets rättigheter (FN:s barnkonvention), samt att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan ska vara minst lika effektivt som i dag. Det ingår inte i utredarens uppdrag att se över grundlagarna.

I betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51) finns för uppdraget relevanta analyser och sammanställningar.

Översyn av dagens system och internationell jämförelse

Statens medieråd bildades som myndighet 2011 och har regeringens uppdrag att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Myndighetens uppdrag omfattar fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt men också insatser för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare. Uppdraget har sin grund i uppfattningen att det ofta ger ett mer effektivt skydd att utbilda och stärka barn och unga som medvetna medieanvändare än att försöka begränsa barns och ungas tillgång till information.

Samtidigt finns det i vissa fall skäl att begränsa barns och ungas tillgång till sådan information som riskerar att vara till skada för deras välbefinnande. Åldersgränser för film som ska visas offentligt är en sådan begränsning som under lång tid haft brett stöd i samhället. För att upprätthålla acceptansen för systemet behöver det dock utvecklas i takt med sin tid och med den mediala utvecklingen. När den obligatoriska förhandsgranskningen av film infördes i början av 1900-talet var biograferna den enda kanalen för distribution av film. I dag konsumerar såväl barn som vuxna film via en mängd olika distributionskanaler. Biografernas andel av den totala filmkonsumtionen blir allt mindre och omfattar i dag ungefär två procent. Därmed är det en mycket stor andel av den totala mängd film som når barn och unga i Sverige som inte omfattas av skyldigheten att ha en fastställd åldersgräns.

De flesta länder i västvärlden har system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. I de jämförelser som gjorts mellan länderna konstateras att trots att systemen ser mycket olika ut är de fastställda åldersgränserna ofta likartade. Flera länder har, liksom Sverige, system som i huvudsak bygger på ett statligt ansvar. Andra har olika former av självregleringssystem. I vissa länder är åldersgränserna tvingande medan de i andra enbart fungerar som rekommendationer till föräldrar eller vårdnadshavare. Även bedömningsgrunderna varierar mellan länderna. I vissa fall görs, liksom i Sverige, en kvalitativ bedömning av risken för skada medan de i andra fall i huvudsak består av en innehållsdeklaration.

Utredaren ska

- göra en översyn av Statens medieråds verksamhet för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt,
- göra en analys av den mediala och tekniska utvecklingens betydelse för verksamheten, och
- göra en bred internationell jämförelse mellan olika system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Framtida system för fastställande av åldersgränser för film

Efter avskaffandet av den obligatoriska förhandsgranskningen av film är det enbart framställningar i film som är avsedda att visas för barn under 15 år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av krav på granskning. Statens medieråd fastställer följande åldersgränser: barntillåten, tillåten från 7 år, från 11 år eller från 15 år. En film som ska visas offentligt och som inte lämnas in för granskning får automatiskt 15-årsgräns. Åldersgränserna är tvingande och den som ansvarar för visningen av en film är skyldig att se till att alla som ser filmen uppfyller den fastställda åldersgränsen (11 § lagen [2010:1882] om åldersgränser för film som ska visas offentligt).

Åldersgränserna bestäms utifrån en kvalitativ bedömning av om en film kan vara till skada för välbefinnandet för barn i en viss ålder. Åldersgränsen är alltså inte en rekommendation om filmens lämplighet för barn i olika åldrar. En film som inte är avsedd för barn kan ändå få en låg åldersgräns om innehållet inte kan anses vålla skada för barns välbefinnande.

Åldersgränserna 7 respektive 11 år omfattas av en så kallad ledsagarregel. Det innebär att ett barn kan se en film med en högre åldersgräns än hans eller hennes ålder om det sker i vuxens sällskap. 15-årsgränsen omfattas inte av ledsagarregeln.

Det kan i sammanhanget nämnas att det finns ett skydd mot åldersdiskriminering som bl.a. gäller området varor och tjänster (prop. 2011/12:159). Det finns dock vissa undantag från förbudet. Förbudet hindrar inte tillämpning av bestämmelser i

lag som föreskriver viss ålder, såsom i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Även ett generellt undantag finns som gäller för sådan särbehandling som har ett berättigat syfte om särbehandlingen är lämplig och nödvändig för att syftet ska nås.

Systemet med åldersgränser för film som ska visas offentligt kritiserar, till skillnad från den tidigare vuxencensuren, i förhållandevis liten utsträckning. Den kritik som framförs är begränsad och handlar oftast om beslut i fråga om enskilda filmer. Det framförs även regelbundet viss kritik från föräldrar eller vårdnadshavare mot att ledsagarregeln inte omfattar 15-årsgränsen. Argumentationen utgår oftast från att det bör vara föräldrarna och inte staten som avgör vad som är lämpligt för det enskilda barnet att se på bio. Systemet med åldersgränser för film som ska visas offentligt kan därför antas ha en relativt bred acceptans i samhället.

Även kritiken från branschen har varit begränsad. Det är få beslut om åldersgräns som överklagas årligen. År 2012 överklagades endast 10 av 647 beslut till kammarrätten. Kritiken har i övrigt i huvudsak handlat om nivån på avgifterna. Digitaliseringen av biograferna och filmdistributionen har dock inneburit att systemets framtid i viss mån har ifrågasatts. Behovet att kunna anpassa systemet till den tekniska och mediala utvecklingen när det gäller såväl distribution av film som barns och ungas mediekonsumtion har påtalats.

Syftet med åldersgränser för film som ska visas offentligt är att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Indirekt bidrar verksamheten även till att vägleda vuxna i beslut om vilka filmer barn bör se. Informationen om åldersgränserna får dessutom ofta genomslag när filmerna sprids vidare via uthyrning, försäljning och tv-sändningar. Detta är dock inte uttalade syften för verksamheten.

Staten har i dag genom Statens medieråd ensamt ansvar för att åldersklassificera film. Regeringen har uttalat att det finns goda förutsättningar att i förlängningen övergå till ett system där staten, branschen och föräldrarna tar ett större gemensamt ansvar för åldersklassificeringen av film genom någon form av branschorgan (prop. 2009/10:228 s. 41). På flera andra områden

finns system för självreglering i Sverige t.ex. när det gäller pressetik, reklam och åldersmärkning av datorspel.

Utredaren ska

- föreslå hur systemet för fastställande av åldersgränser på film ska vara utformat i framtiden och i sitt förslag analysera och motivera bl.a. syfte, bedömningskriterier, organisation, tillsyn och möjlighet till eventuellt överklagande,
- ta ställning till om det är möjligt att med bibehållet skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan, övergå till ett system där branschen tar ett större ansvar för åldersgränser för film och därmed för skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll,
- i sitt förslag tydliggöra statens, branschens respektive vårdnadshavarnas ansvar för att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan,
- särskilt analysera Statens medieråds uppdrag och roll i ett eventuellt nytt system,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- analysera förslagen med beaktande av diskrimineringslagen (2008:567).

Ett nytt avgiftssystem

Verksamheten att fastställa åldersgränser för film bekostas med avgifter. Avgifterna är fastlagda i lag och ska motsvara statens kostnader för verksamheten. Avgifterna består av tre delar: en grundavgift, en speltidsavgift och en avgift för tillståndskort.

Avgiften för tillståndskorten står för huvuddelen av intäkterna. Ett utfärdat tillståndskort ska finnas tillgängligt vid varje allmän sammankomst eller offentlig tillställning där en film visas. En avgift tas ut för varje tillståndskort utöver det första. Det innebär att en film som visas på många biografier kräver ett stort antal utfärdade tillståndskort. Det medför i sin tur en högre granskningsavgift i jämförelse med en film som visas på ett litet antal biografier och därmed kräver ett fåtal tillståndskort. Systemet anses gynna smalare kvalitetsfilm

eftersom dessa ofta har en mer begränsad spridning. De senaste åren har flera problem med avgiftssystemet påtalats. Avgifterna för tillståndskort har en nära koppling till en analog distributionsteknik där antalet filmkopior är begränsat. När distributionstekniken nu digitaliseras upplevs systemet som svårhanterligt och omodernt. Dessutom innebär den höga kostnaden för tillståndskorten att den ökade tillgänglighet som digitaliseringen kan medföra begränsas.

Sedan avskaffandet av den obligatoriska förhandsgranskningen avstår vissa små distributörer, sannolikt av ekonomiska skäl, från att låta granska sina filmer. Filmerna får då automatiskt en 15-årsgräns och blir därmed inte tillgängliga för barn, även om innehållet i sig inte är skadligt för barns välbefinnande. Det resulterar i en onödig begränsning av barns rätt till information enligt FN:s barnkonvention.

Avgifterna ska motsvara statens kostnader för verksamheten. Eftersom avgifterna är fastställda i lag är det dock svårt att anpassa dem till de faktiska kostnaderna. De senaste åren har avgiftsintäkterna kraftigt överstigit kostnaderna. En sänkning av avgifterna planeras inför 2014. I beredningen av avgiftssänkningen har Ekonomistyrningsverket påtalat att det faktum att avgifterna är fastställda i lag innebär en oproportionerligt hög beslutsnivå (dnr Ku2013/674/MFI).

I betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51) föreslogs en ny avgiftsmodell som i huvudsak var baserad på framställningens speltid i stället för på tillståndskort. Regeringen valde dock att inte gå vidare med förslaget eftersom det skulle ha inneburit kraftigt ökade kostnader för smalare kvalitetsfilm som enbart distribueras i ett litet antal kopior. Kulturdepartementet har även låtit genomföra en konsultutredning av systemet med granskningsavgifter (dnr Ku2012/206/MFI). I rapporten konstateras att det inte är möjligt att utforma ett avgiftssystem som tar hänsyn till den nya digitala tekniken utan att det samtidigt medför kraftiga avgiftsökningar för smalare filmer. I stället skulle, enligt rapporten, ett självregleringssystem för att åldersklassificera film kunna införas.

Utredaren ska mot denna bakgrund

- föreslå hur verksamheten för fastställande av åldersgränser för film ska finansieras i framtiden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag på det sätt som föreskrivs om konsekvensutredningar i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska även ta ställning till om förslagen kan beröras av EU:s regler (t.ex. informationsprocedurer) om fri rörlighet för varor och tjänster.

Utredaren ska analysera och bedöma förslagets konsekvenser för berörda målgrupper och aktörer och förslagets överensstämmelse med FN:s barnkonvention.

Utredaren ska särskilt bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och hur de påverkar små och större företag med avseende på eventuella kostnader och administrativ börda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete öppet, utåtriktat och i nära kontakt med relevanta aktörer inom såväl den offentliga som den privata sektorn, t.ex. Statens medieråd, Stiftelsen Svenska filminstitutet, Myndigheten för radio och tv, Barnombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, branschföreträdare och andra intressenter.

Om utredaren lämnar förslag som innebär ett ökat ansvar för branschen bör samråd med berörda branschföreträdare genomföras.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2014.

(Kulturdepartementet)