

# En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga

*Betänkande av Utredningen om åldersgränser för film*

*Stockholm 2014*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2014:64**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.  
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Webbplats: [fritzes.se](http://fritzes.se)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför.*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remiss](http://regeringen.se/remiss).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24164-6

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 25 juli 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över dagens system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. I uppdraget ingick att lämna förslag till hur verksamheten ska utformas och finansieras i framtiden och att ta ställning till om det är möjligt att med bibehållet skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan gå över till ett system där branschen tar ett större ansvar för åldersgränser för film och därmed för skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Samma dag förordnade chefen för Kulturdepartementet, statsrådet Lena Adelson Liljeroth direktören Kristina Ahlinder som särskild utredare. Hovrättsassessorn Anna Liljenberg Gulesjö anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 oktober 2013. Utredningen har antagit namnet Utredningen om åldersgränser för film (Ku 2013:02).

Som experter i utredningen förordnades den 9 oktober 2013 departementssekreterarna Anna-Karin Adolfsson, Kulturdepartementet, Alexander Akhlaghi, Finansdepartementet, Maria von Bredow, Socialdepartementet och rättssakkunniga Emma Alskog, Kulturdepartementet.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga*, SOU 2014:64, varvid uppdraget är slutfört.

Stockholm september 2014

Kristina Ahlinder

/Anna Liljenberg Gulesjö



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>23</b>
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>25</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	25
2.2 Utredningens arbete .....	26
<b>3 Nuvarande verksamhet för fastställande av åldersgränser .....</b>	<b>29</b>
3.1 Författningsrättslig reglering .....	29
3.1.1 Grundläggande principer.....	29
3.1.2 Lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt.....	30
3.1.3 Instruktion för Statens medieråd.....	36
3.2 Handläggning av ärenden .....	36
3.2.1 Ansökan .....	37
3.2.2 Beredning .....	37
3.2.3 Bedömning.....	38
3.2.4 Beslut.....	40
3.3 Överklagade beslut .....	41
3.4 Granskningsavgifter.....	42
<b>4 Internationella regler och överenskommelser .....</b>	<b>45</b>
4.1 Allmänt om barnkonventionen.....	45
4.1.1 Huvudprinciper .....	47

4.1.2	Övriga relevanta artiklar .....	48
4.1.3	Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.....	49
4.1.4	Barnrättighetsutredningen.....	51
4.2	EU:s och Europarådets åtgärder för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan.....	51
<b>5</b>	<b>Teknisk och medial utveckling inom filmområdet .....</b>	<b>55</b>
5.1	Teknisk utveckling inom biografmarknaden .....	55
5.1.1	Digitalisering av biografier .....	55
5.1.2	Effekter av digitaliseringen.....	57
5.2	Tekniska förutsättningar av betydelse för övrig filmvisning.....	58
5.2.1	Distribution av tv .....	59
5.2.2	Ökad tillgång till internet .....	62
5.3	Om medial utveckling inom filmområdet.....	63
5.3.1	Filmkonsumtion på biograf .....	64
5.3.2	Övrig filmkonsumtion.....	65
5.3.3	Illegal spridning av film.....	67
5.4	Särskilt om barn och unga och medier .....	68
5.4.1	Om medieanvändningen hos barn och unga .....	69
5.4.2	Barn och ungas uppfattning om medieinnehåll.....	74
5.4.3	Kort om forskningen avseende mediepåverkan .....	75
<b>6</b>	<b>Internationell utblick .....</b>	<b>79</b>
6.1	Inledning .....	79
6.2	Norge .....	80
6.2.1	Nuvarande reglering.....	80
6.2.2	Förslag till ny reglering.....	83
6.3	Danmark.....	85
6.3.1	Inledning.....	85
6.3.2	Åldersgränser för film.....	86
6.4	Finland .....	87
6.4.1	Inledning.....	87
6.4.2	Klassificering av bildprogram .....	88

6.5	Nederländerna.....	90
6.5.1	Bakgrund.....	90
6.5.2	Skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll.....	91
6.6	Storbritannien .....	93
6.6.1	Inledning.....	93
6.6.2	Straffrättslig reglering.....	94
6.6.3	Åldersgränser för film .....	94
6.7	Tyskland .....	96
6.7.1	Bakgrund.....	96
6.7.2	Straffrättslig reglering.....	97
6.7.3	Åldersgränser för film .....	97
<b>7</b>	<b>Åldersgränser för film som ska visas offentligt – överväganden.....</b>	<b>101</b>
7.1	Uppdraget.....	101
7.2	Den nuvarande verksamheten .....	101
7.2.1	Allmänt.....	101
7.2.2	Hur förhåller sig den nuvarande verksamheten till Barnkonventionen? .....	104
7.2.3	Teknisk och medial utveckling – betydelse för den nuvarande filmgranskningen.....	105
7.2.4	Särskilt om granskningsavgifterna.....	107
7.3	Iakttagelser från den internationella utblicken .....	108
7.4	Framtidens system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt.....	111
7.4.1	Hur kan filmbranschen ta ett större ansvar för skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan?.....	111
7.4.2	Övergång från lagreglering till självreglering .....	115
7.4.3	Föräldrars ansvar för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan.....	120
7.4.4	Tillståndskort.....	121
7.4.5	Statens medieråds framtida roll .....	122

<b>8</b>	<b>Finansiering av verksamheten – ett nytt avgiftssystem ..</b>	<b>127</b>
8.1	Problem med den nuvarande finansieringen.....	127
8.2	Ett nytt avgiftssystem – överväganden .....	128
8.2.1	Utgångspunkter.....	128
8.2.2	Avgifter för fastställande av åldersgräns .....	129
<b>9</b>	<b>Konsekvensbeskrivningar .....</b>	<b>135</b>
9.1	Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas .....	135
9.2	Alternativa lösningar och effekt av utebliven förändring ...	136
9.3	Vilka berörs av förslagen? .....	138
9.4	Ekonomiska och andra konsekvenser .....	139
9.4.1	Ekonomiska och statsfinansiella konsekvenser.....	139
9.4.2	Påverkan på konkurrensförhållanden .....	142
9.4.3	Särskilt om små företag.....	143
9.5	Övriga konsekvenser .....	143
9.6	Överensstämmelse med Barnkonventionen .....	144
9.7	Överensstämmelse med EU:s regler och åtgärder .....	145
9.8	Överensstämmelse med diskrimineringslagen.....	146
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>149</b>
<b>Bilaga</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2013:77 .....	151



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över dagens system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt och att lämna förslag till hur verksamheten ska utformas i framtiden. I uppdraget har ingått att ta ställning till om det är möjligt att gå över till ett system där filmbranschen tar ett större ansvar för åldersgränserna och därmed för skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll. Uppdraget har vidare innefattat att analysera den mediala och tekniska utvecklingens betydelse för verksamheten med filmgranskning och att göra en bred internationell jämförelse mellan olika länders system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. Utredningen har särskilt haft i uppdrag att analysera Statens medieråds uppdrag och roll i ett eventuellt nytt system. Det har också ingått i uppdraget att föreslå hur verksamheten för att fastställa åldersgränser för film ska finansieras i framtiden och att lämna de författningsförslag som behövs.

## Utredningens utgångspunkter

Utredningen har i sitt arbete särskilt tagit 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 (barnkonventionen). En utgångspunkt har varit att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan ska vara minst lika effektivt som i dag. Utredningen har vidare utgått ifrån att ett brett utbud och mångfald bland de filmer som görs tillgängliga för barn och unga ska främjas. En annan utgångspunkt för utredningen har varit att ett system för att fastställa åldersgränser

för film ska vara anpassat till den tekniska utveckling som har skett på filmområdet och till barns och ungas konsumtion av medier.

## **Nuvarande verksamhet för fastställande av åldersgränser**

Den nuvarande verksamheten för att fastställa åldersgränser för offentligt visad film regleras i lagen om åldersgränser för film (2010:1882) och utförs av myndigheten Statens medieråd. Dagens system innebär att en framställning i film som ska visas för barn under 15 år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara godkänd av Statens medieråd. Lagens tillämpningsområde är således begränsat till sådan offentlig visning av film till vilken barn under 15 år har tillträde. Det innebär att filmer som inte har lämnats in till myndigheten för beslut om åldersgräns automatiskt får en 15-årsgräns. En nackdel som har framhållits från bl.a. företrädare för filmbranschen är att mindre filmdistributörer ofta avstår från att lämna in filmer till Statens medieråd för beslut om åldersgräns då avgifterna för granskningen blir för höga i förhållande till de förväntade biografintäkterna. Dessa filmer får därmed en 15-årsgräns trots att framställningen inte behöver vara till skada för barns välbefinnande. Problemet är av stor vikt för små aktörer på marknaden och resulterar i att färre filmer sprids till barn och unga. En olägenhet med det nuvarande systemet är också att det upplevs som om det finns två olika 15-årsgränser, en som är beslutad av Statens medieråd och en som följer av att filmen inte är granskad. Det kan skapa en otydlighet gentemot publiken eftersom det inte finns någon skyldighet, t.ex. från distributörens sida att upplysa om vem som har beslutat åldersgränsen. Beträffande de åldersgränser som myndigheten fastställer så är det få som överklagas, handläggningstiden av ärendena anses emellanåt vara för lång men i övrigt har det framkommit att berörda aktörer i huvudsak är nöjda med verksamheten. Det förhållandet att tillståndskort fortfarande krävs för filmer som ska visas för barn under 15 år och att avgifterna för verksamheten med åldersgränser för film grundar sig på dessa är dock föremål för missnöje bland filmdistributörerna. När det gäller det nuvarande systemets överensstämmelse med barnkonventionen har utredningen funnit att, med undantag för att filmer i onödan får 15-årsgräns då distributörer av kostnadsskäl avstår från att

lämna in filmer till Statens medieråd, dagens reglering förhåller sig väl till barnkonventionens krav.

## **Teknisk och medial utveckling inom filmområdet**

Ett teknikskifte har ägt rum på Sveriges biografier och numera är en majoritet av dem digitaliserade. Digitaliseringen har fört med sig en rad effekter när det gäller bl.a. utbud och spridning av filmer. Tillgången till film har ökat på både större och mindre orter i landet. Premiärfilmer kan lanseras samtidigt på flera platser och spridningen av film har blivit billigare och enklare i och med digitaliseringen. Biograferna har också kunnat öka flexibiliteten i sin programsättning med ökade möjligheter till en anpassning av utbudet efter publikens önskemål. Aktuella filmer kan således erbjudas snabbt och en publik- och målgruppsanpassning kan göras i större utsträckning än tidigare. En ökning av antalet biografbesökare under senare tid kan också noteras. I jämförelse med andra visningsfönster är dock biografmarknaden liten sett till publikens storlek. Film konsumeras till största del genom andra medier och på andra plattformar som bland annat tv, dvd och filmtjänster via internet. Den ökade tillgången till bredbandsanslutning och mobilt internet påverkar möjligheterna att ta del av film. Allt fler svenskar har numera tillgång till någon beställtjänst via nätet. Den snabba tekniska utvecklingen har påverkat konsumtionen av medier inte minst hos barn och unga. Framförallt den yngre generationen tar del av internetbaserat innehåll mer och mer. Även de allra yngsta barnen använder internet i allt större utsträckning. Tillgången till mobila plattformar som surfplattor och smartphones gör det även möjligt att ta del av film på platser och vid tidpunkter man själv väljer. Film konsumeras också allt mer i form av strömmade (streamade) rörliga bilder. Vid sidan om den legala konsumtionen finns även en omfattande illegal spridning av film. De snabbast växande internetsidorna för att ta del av film som sprids illegalt är de s.k. streamingtjänsterna. Barn och unga tar således del av film och annat medieinnehåll till största del genom visningsfönster och distributionsplattformar där förhandsgranskning och åldersgränser inte finns. Den senaste tidens tekniska och mediala utveckling har mycket påtagligt påverkat barns och ungas konsumtion av film och

annat medieinnehåll. Det som en gång kallades nya medier är nu en självklarhet i de ungas vardag.

## Internationell utblick

Utredningen har valt att närmare undersöka de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan är generellt sett ett aktuellt ämne i alla europeiska länder. Detta märks inte minst genom det arbete som görs inom ramen för EU:s och Europarådets arbete där frågor om en säker mediemiljö för minderåriga och en ökad mediekompetens är frågor som engagerar. Gemensamt för de studerade länderna är att den reglering som finns gällande åldersgränser för film har till uttalat syfte att skydda barn och unga mot skadlig påverkan av filminnehållet. Alla länder som ingår i jämförelsen, utom Nederländerna, har regler i lag om obligatorisk förhandsgranskning och åldersgränser för offentlig visning av film. I Norge och Danmark utförs förhandsgranskningen, liksom i Sverige, av en myndighet. En ny reglering på området gäller sedan 2011 i Finland, den innebär att leverantörerna av filmer och andra bildprogram får ta ett större ansvar än tidigare genom att själva klassificeringen utförs av granskare verksamma i mediebranschen. Klassificeraren måste dock alltid genomgå en utbildning hos och godkännas av den finländska mediemyndigheten. Myndigheten har också ett tillsynsansvar och möjlighet att ändra de beslutade åldersgränserna. Storbritannien och Tyskland har en form av samreglering där obligatorisk förhandsgranskning gäller enligt lag, men själva granskningen till största del utförs av icke-statliga organisationer. Nederländerna skiljer sig från övriga länder genom att inget obligatorium för åldersklassificering finns i lag och att själva granskningen sker mer i form av en innehållsdeklaration av filmen än en bedömning av risk för skada hos barn. Gemensamt för de nordiska länderna är att det finns kriterier för skadlighet i lag eller myndighetsföreskrifter och att en bedömning görs om barn i en aktuell åldersgrupp kan ta skada av att se en film. Föräldrars och andra vårdnadshavares inflytande över vilka filmer barn kan se på biografier tillvaratas i alla de studerade länderna genom olika former av ledsagarregler. Kontexten – sammanhanget – har betydelse i alla

länder utom Nederländerna när en film åldersklassificeras. Obligatorisk förhandsgranskning och åldersgräns gäller till skillnad från i Sverige, förutom för offentligt visad film, även för andra distributionssätt och visningsformer i flera länder. Inget land som utredningen har studerat överväger att avskaffa den obligatoriska granskningen, utan det som är föremål för diskussion är hur skyddet för minderåriga kan bli bättre på de medieområden där skydd nu saknas eller är bristfälligt. Den visningsform som väcker mest intresse är film via internet – inklusive olagligt nedladdad och streamad film – där reglering i form av åldersgränser i stort sett saknas. Frågor om säker mediemiljö och ökad mediekompetens för barn och unga är ämnen som är aktuella och engagerar i alla länder som utredningen har studerat. Åtgärder som åldersgränser anses generellt sett som en kvalitetsstämpel och eftersträvas i stor utsträckning av branschen och efterfrågas av föräldrar.

## Utredningens bedömningar och förslag

### Hur kan filmbranschen ta ett större ansvar för skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan?

Barn och ungas medievardag har förändrats radikalt de senaste åren, vidare har den tekniska och mediala utvecklingen i stor utsträckning påverkat de ungas medievanor. Även om det nuvarande systemet för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt på många sätt fungerar bra och har en allmän acceptans i samhället, behöver det utvecklas i takt med de förändringar som sker över tid. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan behöver, för att vara effektivt och fylla avsedd funktion, utformas med hänsyn till de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier. Dagens system för åldersgränser för film gäller endast offentlig visning. Den offentliga filmvisningen utgör emellertid en mycket liten del av alla filmer som publiken tar del av. Barn och unga ser film på så många andra sätt än på biograf. Framtidens system för åldersgränser bör därför omfatta även andra distributionsplattformar och visningsfönster än biograf. Att utöka den statliga förhandsgranskningen är emellertid vare sig önskvärt eller möjligt. En förändring bör därför baseras på egenåtgärder från branschen i syfte att göra skyddet för barn och

unga mot skadlig mediepåverkan mer ändamålsenligt och effektivt. Utredningen har haft en dialog med företrädare för filmdistributörerna, de uttrycker en vilja att ta ett större ansvar när det gäller skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ett konkret förslag har lämnats från filmdistributörerna på ett framtida system där verksamheten med åldersgränser för film i framtiden sköts av branschen i stället för av staten. Det förslag som filmdistributörerna har presenterat innebär att en form av självreglering skulle ersätta den nuvarande lagregleringen när det gäller åldersgränser för film. Självreglering kan betecknas som frivilliga initiativ som ger berörda aktörer möjlighet att själva och för eget vidkommande anta gemensamma riktlinjer och uppförandekoder. Utredningen gör med utgångspunkt från den översyn av dagens system, den analys av den tekniska och mediala utvecklingen och den internationella jämförelse som utredningen har gjort bedömningen att det finns goda möjligheter att på sikt ersätta dagens lagreglering gällande åldersgränser för film med system för självreglering. En förutsättning är givetvis att egenåtgärderna bedöms kunna fungera minst lika effektivt som den nuvarande myndighetskontrollen. En effektiv ordning för självreglering bör innehålla någon form av etiska riktlinjer eller uppförandekod, en ordning för hur överträdelser ska prövas på ett oberoende sätt och sanktioner vid överträdelser som är minst lika kännbara som de sanktioner som kan komma i fråga från en tillsynsmyndighet eller förvaltningsdomstol. Den vinst som självreglering på området skulle kunna föra med sig är att fler visningsfönster och plattformar än biografvisning skulle kunna omfattas och att skyddet för barn och unga på så sätt förbättras. För att försäkra sig om att ett system med självreglering är minst lika effektivt som dagens system med åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn under 15 år och att systemet även medför ett förbättrat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan bör en övergång ske stegvis.

### **Övergång från lagreglering till självreglering**

Ett framtida system för åldersgränser bör omfatta de visningsfönster och distributionsplattformar där barn och unga vanligtvis tar del av film, inte bara offentligt visad film. Branschens eget för-

slag innebär att de bygger upp en organisation för att själva ta ansvar för skyddet för barn och unga. Inledningsvis kommer ansvarsområdet att vara de filmvisningar som inte omfattas av den lagreglering som nu finns för offentligt visad film. Däremot kan ett system byggas upp som innebär att åldersgränser sätts på bl.a. hyr- och köpfilm (tekniska upptagningar) och digitala filmvisningstjänster. Branschen kan succesivt använda sitt inflytande för att förmå fler aktörer att använda de åldersgränser som har beslutats inom åldersgränssystemet. Erfarenheter från andra länder visar att denna form av ansvarstagande innebär en goodwill för aktörerna och för branschen som helhet. Att använda emblem med information i samband med att åldersgränserna visas anser utredningen är en god åtgärd. Ett etablerat varumärke kan göra branschens arbete mer känt och leda till en större medvetenhet om systemet med åldersgränser hos föräldrar och andra som finns i barns närhet. I tillägg till branschens förslag anser utredningen att de åldersgränser som Statens medieråd beslutar för offentligt visad film ska användas inom branschens system för sådana filmer som sedan visas i andra fönster eller på andra distributionsplattformar. Det samma gäller för åldersgräns som, efter överklagan, har beslutats av förvaltningsdomstol. De filmer som klassificeras inom ramen för branschens egenåtgärder kommer alltså inledningsvis att vara de filmer som inte ska visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. På samma sätt som Statens medieråd involverar barn, genom barnpaneler, i sin verksamhet med åldersgränser måste också ett självregleringssystem tillvarata barn och ungas egna åsikter och erfarenheter i verksamheten. Det är också angeläget att en ordning för att pröva överträdelser mot systemets regler på ett oberoende sätt finns och att kännbara sanktioner mot överträdelserna kan vidtas. En övergångsperiod skulle kunna inledas under 2015 med sikte på att hela ansvaret för skydd av barn och unga vid filmvisning ska tas av branschens aktörer själva. Under övergångsperioden inriktas branschens verksamhet mot att de filmer som barn och unga tar del av på andra sätt än på biograf ska vara klassificerade och ha en åldersgräns. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan kan på så sätt bli bättre än vad det är i dag. Samtidigt är det angeläget att den illegala spridningen av film som sker uppmärksammas och motverkas. Ett system baserat på egenåtgärder från filmbranschen kan komma att omfatta alla

lagliga visningssätt för film. För att ett system med åldersgränser ska vara trovärdigt och i praktiken öka skyddet mot skadlig mediepåverkan i dess helhet krävs enligt utredningens mening även att samhället vidtar åtgärder mot illegal spridning av film. Det är inte möjligt att ange någon exakt tidsperiod för hur lång övergångsperioden kan vara. Avgörande är vilket resultat som har uppnåtts genom de åtgärder som branschen vidtar, en avstämning bör dock göras efter en viss tid. Avstämningen kan lämpligen göras genom att branschorganisationen lämnar en redogörelse för uppnådda resultat till Kulturdepartementet. Vid denna avstämning bör konkreta resultat som visar på att skyddet för barn och unga har ökat och att det omfattar fler visningsfönster och distributionssätt kunna visas upp. Det är också angeläget att filmbranschens samarbete involverar så många berörda aktörer som möjligt. Organisationen bör kunna visa att det finns såväl en bred acceptans inom olika delar av den egna branschen för det nya systemet som en bred anslutning till den nya branschorganisationen. För att övergången ska kunna slutföras bör krävas följande.

- En välfungerande organisation och verksamhet för att sätta åldersgränser för film.
- En välfungerande ordning för att på ett oberoende sätt pröva överträdelser mot systemet och möjlighet att utfärda sanktioner mot överträdelserna.
- Konkreta och dokumenterade resultat när det gäller ökat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan.
- En bred acceptans för systemet inom filmbranschen.

När nämnda förhållanden är uppfyllda kan även den verksamhet med åldersgränser för film som nu är lagreglerad avskaffas och verksamheten med åldersgränser som utförs av Statens medieråd tas över av filmbranschens självregleringssystem. Under övergångsperioden bör det finnas en nära samverkan samt informations- och kunskapsutbyte mellan branschen och Statens medieråd. Det är även angeläget att ett avgiftssystem som är anpassat till dagens förhållanden med digital filmdistribution finns på plats.



## Föräldrars ansvar för skydd av barn mot skadlig mediepåverkan

När det gäller film som ska visas offentligt kommer föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar och möjlighet till inflytande till uttryck genom den s.k. ledsagarregeln. Ledsagarregeln omfattar åldersgränserna 7 och 11 år och innebär att ett barn kan se en film med högre åldersgräns än barnets ålder om det sker i sällskap av en vuxen. Utredningen bedömer att den gällande utformningen av ledsagarregeln är väl avvägd och att det saknas anledning att föreslå någon förändring i denna del. Den statliga förhandsgranskningen av film omfattar endast film som ska visas offentligt, vilket i praktiken innebär att ett stort ansvar när det gäller att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan ligger hos föräldrar och andra vuxna. På många sätt är det naturligt att ett stort ansvar ligger hos vårdnadshavarna, de känner barnet bäst och har möjlighet att påverka medieanvändningen. Information i form av bland annat åldersgränser underlättar emellertid enligt utredningens mening för vuxna att fatta beslut och vägleda barn. Utredningen anser att en utbredd användning av åldersgränser är värdefull som hjälp för föräldrar och barn att välja ett tryggt medieinnehåll. Detta kan som tidigare konstaterats åstadkommas genom att filmbranschens aktörer tar ett större ansvar för film som visas och distribueras på andra sätt än biograf framöver. Utredningen bedömer också att stöd från det allmänna till föräldrar och andra vuxna som finns i barns närhet när det gäller skydd av barn mot skadlig mediepåverkan är av stort värde. Kunskaper och medvetenhet om medier och dess påverkan varierar hos olika familjer och ambitionen bör givetvis vara att alla barn ska omfattas av ett gott skydd. Det arbete som bedrivs av Statens medieråd inom ramen för dess uppgift att följa medieutvecklingen, sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation är därför angeläget och bör utvecklas.

## Tillståndskort

Enligt den nu gällande regleringen ska ett tillståndskort som utfärdas av Statens medieråd vara tillgängligt när en film som har granskats av myndigheten och godkänts för barn under 15 år visas vid en allmän sammankomst eller offentligt tillställning. Kravet på tillståndskort finns kvar från den tid när distributionen av film var

analog och den dåvarande myndigheten Statens biografbyrå hade ett tillsynsuppdrag. Tillståndskorten underlättade kontrollen för myndigheten av den film som visades offentligt. Utredningen konstaterar att systemet med krav på tillståndskort inte är tidsenligt. Distributionen av film är numera digital och Statens medieråd har inget uppdrag att utöva tillsyn. Tillståndskorten har numera som enda uppgift att upprätthålla avgiftssystemet. Mer om avgifterna, se nedan (Finansiering av verksamheten – ett nytt avgiftssystem). Utredningen anser att kravet gällande tillståndskort ska avskaffas. Det ska således inte längre krävas något tillståndskort när en film som har granskats och godkänts för barn under 15 år av Statens medieråd visas vid en allmän sammankomst eller offentligt tillställning.

### **Statens medieråds framtida roll**

Inom sitt verksamhetsområde ska Statens medieråd bland annat särskilt verka för mediebranschernas självreglering. Denna uppgift är av stor betydelse för att en övergång till självreglering av verksamheten som gäller åldersgränser för film ska fungera väl. Arbetet bör utföras med inriktning mot att filmbranschen tar ett större ansvar när det gäller att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Under övergångsperioden från lagreglering till självreglering bör det finnas regelbunden samverkan mellan Statens medieråd och representanter för filmbranschen. Samverkan, som kan bestå av återkommande möten, bör innehålla ett ömsesidigt informations- och kunskapsutbyte. Statens medieråd ska inom sitt verksamhetsområde även särskilt beakta och utveckla myndighetens expertroll samt tillvarata forskning och annan kunskap. I denna del är samverkan med företrädare för forskarsamhället av stort värde. Till stöd för sin roll som expertmyndighet anser utredningen att Statens medieråd bör inrätta ett expertråd bestående av personer med relevant kunskap och förankring i huvudsak inom universitet och högskolor. Ett expertråd skulle kunna bistå myndigheten med kunskapsinflöden och bidra till hög kvalitet inom verksamheten och dessutom innebära att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. Det arbete som bedrivs av Statens medieråd inom ramen för dess uppgift att följa medieutvecklingen,

sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediasituation är en angelägen uppgift. Verksamheten kan utvecklas ytterligare och det är av stor vikt att informationen får avsedd spridning. Föräldrar och andra vuxna som finns i barns närhet är en viktig målgrupp för myndighetens verksamhet. Statens medieråd bör arbeta aktivt och utåtriktat genom att bland annat utforma konkreta råd. Myndighetens arbete i denna del bör även innefatta information om hur upphovsrätten för film och annat material på internet ska respekteras och vägledning när det gäller att välja lagliga alternativ framför olagliga. I verksamheten med att fastställa åldersgränser för film arbetar Statens medieråd med barnpaneler. Det är angeläget att ta tillvara barns egna erfarenheter och synpunkter, barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Vidare ska aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn. Myndigheten bör därför utveckla barns deltagande i filmgranskningen och även involvera barn och ungdomar i andra delar av verksamheten. Det arbete som Statens medieråd bör utföra under övergångsperioden bör fortsätta även efter det att en självreglering beträffande åldersgränser för film är genomförd. Myndigheten bör således fortsatt samverka med företrädare för filmbranschen och även finnas med som en aktiv aktör i ett framtida system av egenåtgärder. Statens medieråd bör även fortsättningsvis ha ett formaliserat kunskapsinflöde från forskarsamhället, involvera barn och ungdomar i verksamheten samt arbeta aktivt och utåtriktat med information och vägledning till barn, ungdomar, föräldrar och andra vuxna i syfte att ge barn och unga trygga, lagliga och säkra medieupplevelser. Statens medieråds verksamhet med att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn under 15 år utgör en del av myndighetens arbete med att skydda barn mot skadlig mediepåverkan. Tyngdpunkten i myndighetens arbete får dock anses ligga i den del som handlar om att stärka barn och unga som användare av medier. Kraven på den enskildes medie- och informationskunnighet växer alltmer. Att kritiskt kunna granska och ta medvetna beslut är en utmaning – inte minst för unga människor. Medie- och informationskunnighet har betydelse för den enskildes möjlighet att vara delaktig i samhället och är därför i förlängningen också en fråga om demokrati. Även om verksamheten

med åldersgränser för film flyttas från Statens medieråd framöver kommer myndigheten således ha en betydelsefull roll i framtiden.

## **Finansiering av verksamheten – ett nytt avgiftssystem**

Under övergångsperioden fortsätter Statens medieråd att besluta om åldersgränser för film som ska visas offentligt enligt gällande reglering och filmbranschen inleder en verksamhet med åldersgränser för film på distributionsplattformar och i visningsfönster som inte omfattas av myndighetens granskning. För att det ska råda goda förutsättningar för branschens aktörer under övergångsperioden krävs att ett välfungerande avgiftssystem finns på plats. Ett sådant system bör vara anpassat till dagens förhållanden inom biografnäringen med digital filmdistribution. Det bör också vara lättöverskådligt och enkelt att administrera både för myndigheten och för filmdistributörerna. Avgifterna får inte heller drabba små distributörer eller filmer som genererar låga biljettintäkter. Utredningen föreslår därför att de nuvarande avgifterna för fastställande av åldersgräns för film som ska visas offentligt ersätts med en administrativ avgift om 800 kronor och en granskningsavgift med 48 000 kronor per framställning i film. Granskningsavgift ska dock inte tas ut för de åtta första framställningarna i film med speltid över trettio minuter (långfilm) som en filmdistributör låter granska under ett kalenderår. För en framställning i film som har en speltid under trettio minuter (kortfilm och trailer) eller som till väsentlig del är dokumentär tas ingen granskningsavgift ut utan endast en administrativ avgift om 200 kronor. Liksom tidigare ska gälla att om en framställning i film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.

## **Konsekvensbeskrivning**

Utredningen har beskrivit de konsekvenser som föreskrivs i kommittéförordningen (1998:1474), förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och i utredningens direktiv. Förslagen om att avskaffa kravet på tillståndskort och om ett nytt avgiftssystem innebär förenklad administration och därmed minsk-

ade kostnader för Statens medieråd. Avgiftsintäkterna ska även fortsättningsvis i princip motsvara myndighetens kostnader för verksamheten med åldersgränser för film. De minskade kostnaderna för myndigheten innebär att avgiftsintaget kan sättas något lägre än dagens nivå. I likhet med vad som gäller i dag ska intäkterna från avgifterna inte disponeras av Statens medieråd, utan redovisas på statsbudgetens inkomstsida under inkomsttitel. Förslaget innebär således inte några ökade kostnader för staten. Utredningen bedömer vidare att förslagen om avskaffande av tillståndskort och ändrat avgiftssystem gynnar samtliga berörda företag genom minskad administration och sänkta kostnader för filmgranskningen. Förändringarna innebär emellertid särskilt konkurrensfördelar för små aktörer på marknaden eftersom granskningsavgift betalas först från och med den nionde långfilmen. De mycket låga granskningskostnaderna för kortfilmer, dokumentärfilmer och trailrar har också särskild betydelse för mindre företag. Även de större film-distributörerna gynnas av förslagen, men för dessa bedömer utredningen att det i allt väsentligt rör sig om marginella skillnader jämfört med i dag. Enligt barnkonventionen ska en avvägning mellan barn och ungas rätt till information och behov av skydd mot skadlig mediepåverkan göras. Utredningen anser sammantaget att de förslag och bedömningar som görs överensstämmer väl med barnkonventionens krav. Utredningen anser också att de bedömningar som lämnas ligger väl i linje med det arbete som bedrivs inom EU när det gäller skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Förslagen och bedömningarna innebär inte heller att några tvingande krav införs som för med sig handelshinder och aktualiserar anmälningsförföranden enligt det s.k. anmälningsdirektivet (98/34/EG) eller tjänstedirektivet. Åldersgränser för film innebär en form av särbehandling. Utredningen anser emellertid att eftersom särbehandlingen syftar till att skydda barn från skadlig mediepåverkan så är den befogad. Förbudet i diskrimineringslagen (2008:567) mot diskriminering på grund av ålder hindrar således inte att det finns åldersgränser vid filmvisningar även om dessa gränser inte är reglerade i lag. Utredningen bedömer inte att förslagen har några övriga konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

*dels att 9 § ska upphöra att gälla,*

*dels att 10 § ska ha följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 §<sup>1</sup>

Avgift för fastställande av åldersgräns enligt denna lag ska tas ut med

1. grundavgift 200 kronor,  
2. tidsavgift 17 kronor per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kronor, och

3. avgift för varje tillståndskort utöver det första med 975 kronor.

Tidsavgift tas inte ut om en framställning i en film till väsentlig del är dokumentär.

Om en framställning i en film har en speltid under trettio minuter vid normal visningshastighet, tas en avgift ut för varje

*1. administrativ avgift 800 kronor, och*

*2. granskningsavgift 48 000 kronor per framställning i film.*

*Granskningsavgift ska inte tas ut för de åtta första framställningarna i film med speltid över trettio minuter som en film-distributör låter granska under ett kalenderår.*

*För en framställning i film som har en speltid under trettio minuter eller som till väsentlig del är dokumentär tas ingen gransk-*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2013:1132.

tillståndskort utöver det första *ningsavgift ut utan endast en*  
med 450 kronor eller, om spel- *administrativ avgift om 200 kronor.*  
tiden understiger fem minuter,  
med 70 kronor.

Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 25 juli 2013 (dir. 2013:77). Direktiven bifogas betänkandet som *bilaga 1*. Utredningens uppdrag har varit att se över dagens system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt och att lämna förslag till hur verksamheten ska utformas i framtiden.

I uppdraget har ingått att ta ställning till om det är möjligt att gå över till ett system där filmbranschen tar ett större ansvar för åldersgränserna och därmed för skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll. Uppdraget har vidare innefattat att analysera den mediala och tekniska utvecklingens betydelse för verksamheten med filmgranskning och att göra en bred internationell jämförelse mellan olika länders system för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. Utredningen har särskilt haft i uppdrag att analysera Statens medieråds uppdrag och roll i ett eventuellt nytt system. Det har också ingått i uppdraget att föreslå hur verksamheten för att fastställa åldersgränser för film ska finansieras i framtiden och att lämna de författningsförslag som behövs. I direktivet sägs även att förslagen ska analyseras med beaktande av diskrimineringslagen (2008:567). En utgångspunkt för utredningens arbete har varit vad som sägs i konventionen om barns rättigheter, den s.k. barnkonvention och att skyddet för barn och unga ska vara minst lika effektivt som det är i dag.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt genom sammanträden med utredningens experter. Sammanträden med expertgruppen har hållits vid sex tillfällen. Därutöver har utredaren och sekreteraren (nedan utredningen) vid ett flertal tillfällen träffat företrädare för Statens medieråd och fått information om myndighetens verksamhet. Utredningen har även deltagit i en internationell konferens för filmklassificerare anordnad av den finländska myndigheten Centralen för mediefostran och bildprogram, MEKU den 7 och 8 november 2013. Vidare har utredningen vid ett flertal tillfällen träffat Sveriges Filmuthyrareförening u.p.a. för att inhämta synpunkter från filmdistributörerna. Representanter för föreningen har även närvarat vid ett expertmöte. Utredningen har också deltagit i Filmnäringdagen 2014 som anordnats av Film- och tv-branschens samarbetskommitté den 16 januari 2014.

När det gäller inhämtande av kunskap om medieutveckling och forskning på området har utredningen träffat Ulla Carlsson, direktör för Nordicom och Ulf Dahlquist, forskningsansvarig vid Statens medieråd.

Utredningen har även sammanträffat med f.d. justitierådet Marianne Eliason angående allmänna frågor kring filmgranskningen och dess reglering.

Som underlag för den internationella jämförelsen har utredningen besökt Kulturdepartementet i Oslo och även träffat medarbetare från myndigheten Medietilsynet i Norge. Utredningen har också besökt NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media) i Hilversum, Nederländerna samt träffat företrädare för Storbritanniens BBFC (British Board of Film Classification) på besök i Stockholm. Ett besök har även gjorts hos den finländska myndigheten Nationella audiovisuella institutet (KAVI) och dess enhet för mediefostran och bildprogram i Helsingfors.

Utredningen har också träffat f.d. kanslichefen i Medierådet Ann Katrin Agebäck och f.d. ämnesrådet i Kulturdepartementet Lars Marén och samtalat om frågor som rör skyddet av barn mot skadligt medieinnehåll och reglering av medier.

Synpunkter från Svenska filminstitutet har inhämtats genom möte med bolagsjuristen Elisabeth Bill och regionale samordnaren

Per Eriksson. Information om PEGI har utredningen fått genom möte med Per Strömbäck, talesperson för Dataspelsbranschen. Utredningen har även inhämtat information från generaldirektören Magnus Larsson och enhetschefen Helena Söderman, Myndigheten för radio och tv angående bl.a. myndighetens arbete när det gäller skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan.



# 3 Nuvarande verksamhet för fastställande av åldersgränser

## 3.1 Författningsrättslig reglering

### 3.1.1 Grundläggande principer<sup>1</sup>

Förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder är en grundläggande princip i svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning. Principen innebär dels att det är förbjudet att förhandsgranska yttranden i de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), dels att det inte är tillåtet för myndigheter eller andra allmänna organ att på grund av innehållet i en skrift eller ett medium som omfattas av YGL förbjuda eller hindra offentliggörande eller spridning bland allmänheten av skriften eller mediet, om det inte medges i TF eller YGL. Censurförbudet är absolut i TF, men i YGL medges ett undantag som gör det möjligt att i lag meddela bestämmelser om förhandsgranskning av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. YGL:s tillämpningsområde, och grundlagsskyddet, omfattar numera i vissa fall även digital bio och annan offentlig uppspelning ur en databas. Undantag från censurförbudet och bestämmelser i lag om förhandsgranskning av digital bio tillåts på samma sätt som för tekniska upptagningar som ska visas offentligt.<sup>2</sup> Lagregler om förhandsgranskning av film finns meddelade i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

---

<sup>1</sup> Den rättsliga regleringen avseende filmcensuren har beskrivits utförligt i betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51) och i propositionen Filmcensuren för vuxna avskaffas – skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan stärks (prop. 2009/10:228).

<sup>2</sup> 1 kap. 3 § andra stycket YGL, prop. 2009/10:81 s. 31 f.

### 3.1.2 Lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt

#### Tillämpningsområdet

Bestämmelser om åldersgränser för film finns i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Grundlagsstöd för den förhandsgranskning som sker enligt lagen finns i 1 kap. 3 § andra stycket YGL, där det medges att föreskrifter om granskning och godkännande av vissa rörliga bilder som ska visas offentligt meddelas i lag. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011, då lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen) upphörde att gälla.<sup>3</sup>

Innebörden av den nu gällande regleringen är att en framställning i en film som ska visas för barn under 15 år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara godkänd av Statens medieråd. Något krav på förhandsgranskning och godkännande av film som ska visas offentligt för den som har fyllt 15 år gäller inte efter den 1 januari 2011. Lagens tillämpningsområde är således begränsat till sådan offentlig visning av film till vilken barn under 15 år har tillträde. Det innebär att filmer som inte har lämnats in till Statens medieråd för granskning enligt lagen automatiskt får en 15-årsgräns. Med allmän sammankomst och offentlig tillställning avses detsamma som i ordningslagen (1993:1617).

Med framställning i en film avses rörliga bilder i filmer och videogram samt i en uppspelning ur en databas. Genom att ange ”framställning” i lagtexten markeras att det är innehållet som sådant som avses. Tillämpningsområdet för lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt har, jämfört med den tidigare gällande filmgranskningslagen, utvidgats till att även gälla digital bio.

#### Undantag

Det finns ett antal undantag från förbudet att medge barn under 15 år tillträde till en filmvisning som inte har förhandsgranskats enligt lagen. Det gäller sådana framställningar som tillhandahålls i ett tv-

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:228, bet. 2010/11:KrU2, rskr. 2010/11:61.

program som omfattas av YGL, utgör reklam för en vara eller en tjänst, visas vid en varumässa, en utställning eller ett sportevenemang – om inte visningen utgör en allmän sammankomst – eller visas inom ett museum som ett led i museets normala utställningsverksamhet och är en dokumentär framställning. De nu nämnda undantagen motsvarar de undantag från granskningsplikten som gällde enligt filmgranskningslagen.<sup>4</sup>

När lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt tillkom infördes två nya undantag från kravet på fastställande av åldersgräns. Det ena gäller en enkel framställning som är skapad av barn eller unga amatörer och framställningen visas vid en filmfestival eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn eller unga. De framställningar som avses är huvudsakligen kortfilmer gjorda av barn i skol- eller fritidsverksamhet. Med unga amatörer avses ungdomar som inte yrkesmässigt framställer film. De visningssituationer som kan bli aktuella är exempelvis visningar för främst föräldrar eller klasskamrater eller vid filmfestivaler. Det andra undantaget gäller för en framställning med rörliga bilder som endast utgör ett återgivande av en offentlig opera- teater- eller musikkonstföreställning eller ett sportevenemang. Undantaget är en konsekvens av att lagens tillämpningsområde omfattar rörliga bilder i uppspelningar ur en databas som sker vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning och att sådana uppspelningar annars skulle falla in under lagen. Nu undantas i stället upptagningar från en opera- eller teaterföreställning, en konsert eller ett sportevenemang som har laddats ned i en server hos en biograf eller den som tillhandahåller den och sedan spelas upp vid en förevisning.<sup>5</sup>

En nyhet i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt var också undantaget som avser s.k. barnvagnsbio. Utan hinder av bestämmelserna om åldersgränser får den som har fyllt 15 år ta med sig barn som inte har fyllt ett år till en visning som särskilt har anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn. Med visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn avses bl.a. visning med lägre ljudnivå än ordinärt, delvis tänd belysning och

---

<sup>4</sup> Dessa undantag finns kommenterade i SOU 2009:51 s. 65 och prop. 2009/10:228 s. 48 f.

<sup>5</sup> Se vidare a. prop. s. 49 f.

pauser för exempelvis blöjbyte.<sup>6</sup> De överväganden som ligger bakom undantaget är att det inte är rimligt att anta att ett mycket litet barn skulle ta skada att följa med en förälder på biografvisning där belysningen är delvis tänd, ljudet är dämpat och barnet ligger eller sitter i förälderns famn. Att åldersgränsen för den vuxne har bestämts till 15 år, och inte 18 år, har att göra med att lagstiftaren inte har velat utesluta unga tonårsföräldrar.<sup>7</sup>

## Bedömningsgrunder och åldersgränser

Framställningen i en film får inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år om den kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen. Bedömningsgrunden ”till skada för välbefinnandet” infördes i och med den nu gällande lagen och ersatte kriteriet ”psykisk skada” som gällde enligt filmgranskningslagen. Avsikten var att bättre beteckna den prövning som redan gjordes av den numera avvecklade myndigheten Statens biografbyrå. Begreppet ”psykisk skada” ansågs missvisande eftersom det kunde ge intryck av att vara fråga om en skada som kräver behandling för att det ska vara uppfyllt. Bedömningen skulle dock även fortsättningsvis utgå från i vilken utsträckning en framställning kan vara skadlig för barn i olika åldrar.<sup>8</sup> Av lagen framgår att det är myndigheten Statens medieråd som beslutar om åldersgränserna.

De åldersgränser som Statens medieråd beslutar för en framställning ligger sedan till grund för det tillträdesförbud som gäller enligt lagen. Vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning där visning av en framställning i en film förekommer, får tillträde inte medges någon som inte uppnått den lägsta ålder som myndigheten har bestämt. Undantag från denna bestämmelse finns dock i den s.k. ledsagarregeln. Denna regel innebär följande; barn som inte fyllt 7 år som är i sällskap med en person som fyllt 18 år, får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från 7 år och barn som fyllt 7 år men inte 11 år och som är i sällskap med en person som fyllt 18 år, får medges tillträde till

---

<sup>6</sup> A. prop. s. 77.

<sup>7</sup> rop. 2009/10:228 s. 51 f.

<sup>8</sup> A. prop. s. 45.



visning av en framställning som är tillåten för barn från 11 år. Något undantag från 15-årsgränsen finns däremot inte. De nuvarande åldersgränserna, som alltså innebär att en film kan bli barn-tillåten, tillåten från 7 år, tillåten från 11 år eller tillåten från 15 år är samma åldersgränser som gällde enligt den tidigare filmgranskningslagen. Även undantagsreglerna om att se film i vuxens sällskap överfördes från den tidigare lagen.

I förordningen (2010:1925) om åldersgränser för film som ska visas offentligt finns en bestämmelse om att den åldersgräns som Statens medieråd har beslutat ska anslås vid filmvisningen. Genom tydliga anslag ska det anges vilken åldersgräns som gäller för tillträde till en visning av en framställning i en film vid en allmän sammankomst eller offentligt tillställning.

## Tillståndskort och avgifter

Ett tillståndskort ska utfärdas av Statens medieråd för en framställning i en film som har godkänts för visning för barn under femton år.<sup>9</sup> Vidare gäller att när framställningen visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, ska ett tillståndskort vara tillgängligt. Om en film visas på fler biografier samtidigt måste distributören således beställa motsvarande antal tillståndskort. Statens medieråd ska utfärda det antal tillståndskort som den sökande har begärt. Av tillståndskortet ska bl.a. framgå distributörens namn, en kortfattad beskrivning av framställningen, uppgift om framställningens längd och den åldersgräns som myndigheten har beslutat.<sup>10</sup>

Staten medieråd tar ut avgifter för sin verksamhet med fastställande av åldersgräns för film, dessa regleras i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Avgiftssystemet överfördes från filmgranskningslagen och ska i princip motsvara myndighetens kostnader för verksamheten med att fastställa åldersgränser.<sup>11</sup> Avgifterna togs under perioden 1 januari 2011 – 31 december 2013 ut med en grundavgift om 200 kronor, en tidsavgift om 17 kronor per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kronor, och med 975 kronor för varje tillståndskort

---

<sup>9</sup> 9 § lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

<sup>10</sup> 3 § förordningen om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

<sup>11</sup> Jfr prop. 1989/90:70 s. 57.

utöver det första. För kortfilmer under 30 minuter gällde 450 kronor i avgift för varje tillståndskort, utöver det första, och för programtrailer och kortfilmer under fem minuter 70 kronor.

Intäkterna från avgifterna översteg under den aktuella perioden kraftigt de faktiska kostnaderna från verksamheten. Den bristande överensstämmelsen mellan avgiftsintäkter och kostnader ledde till att avgifterna för tillståndskort sänktes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014.<sup>12</sup> De avgifter som nu gäller för långfilm är 550 kronor för varje tillståndskort utöver det första, för kortfilmer under 30 minuter 250 kronor och för programtrailer och kortfilmer under fem minuter 40 kronor.

Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.

I samband med att vuxencensuren avskaffades och filmgranskningen övergick till att endast avse åldersprövning till skydd för barn övervägde regeringen att reformera avgiftssystemet med tillståndskort. Bland annat motiverade digitaliseringen av biograferna en sådan reform. Utredningen om översyn av filmgranskningslagen m.m. föreslog att det dåvarande avgiftssystemet skulle avskaffas och ersättas med ett nytt system där en avgift som baserades på framställningens speltid i stället skulle tas ut. De skäl som anfördes för förslaget var bl.a. att systemet med tillståndskort var otidsenligt med hänsyn till den moderna tekniken samt onödigt byråkratiskt. Ett system baserat på framställningens speltid ansåg utredningen var mer lättöverskådligt och ändamålsenligt än avgifter för tillståndskort.<sup>13</sup> Regeringen fann emellertid att det dåvarande systemet med tillståndskort skulle behållas för en begränsad tid för att finansiera verksamheten med att fastställa åldersgränser för film. De alternativ som stod till buds ansåg regeringen skulle få alltför negativa konsekvenser för distributionen av s.k. smal film som ofta distribueras av små filmdistributörer i ett litet antal kopior.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 17, bet. 2013/14:KrU1, rskr. 2013/14:112.

<sup>13</sup> SOU 2009:51 s. 239 f.

<sup>14</sup> Prop. 2009/10:228 s. 56 ff.

## Ansvars- och överklagandebestämmelser

Lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt föreskriver straffansvar för överträdelse av vissa bestämmelser. Straffansvar gäller dels för den som, vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, visar en framställning i en film som inte har åldersprovats enligt lagen för ett barn som inte fyllt 15 år, dels för den som bryter mot tillträdesbestämmelserna i lagen. I sistnämnda fall består den straffbara gärningen av att inte iaktta de åldersgränser som gäller för tillträde till filmvisning. För straffansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet och straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader.

Statens medieråds beslut om åldersgränser och avgifter överklagades tidigare hos Kammarrätten i Stockholm. Från och med den 1 juli 2013 har denna måltyp överflyttats till allmän förvaltningsdomstol. Syftet med att flytta denna kategori av mål, och ett flertal andra måltyper, från kammarrätt till allmän förvaltningsdomstol har varit att tyngdpunkten för rättskipningen ska ligga i första instans och viljan att bidra till en modernare och mer ändamålsenligt förvaltningsprocess.<sup>15</sup> De behov av särskild kompetens i filmgranskningsmål tillgodoses genom att särskilda ledamöter med kunskap om film respektive i beteendevetenskapliga ämnen deltar i förvaltningsrätten på samma sätt som tidigare skedde i kammarrätten. För överklagande av förvaltningsdomstolens avgörande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

## Sekretess

Det gäller sekretess i ärenden enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt.<sup>16</sup> Sekretessen omfattar de uppgifter som finns i framställning i en film. Syftet med sekretessen är att skydda rättighetsinnehavarnas ekonomiska intressen.<sup>17</sup> Sekretessen är absolut och upphör när granskningsfrågan är slutligt avgjord genom ett beslut som har vunnit laga kraft.

---

<sup>15</sup> Prop. 2012/13:45, bet. 2012/13:JuU15, rskr. 2012/13:154.

<sup>16</sup> 30 kap. 19 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

<sup>17</sup> Prop. 1989/90:70 s. 56.

### 3.1.3 Instruktion för Statens medieråd

Statens medieråds uppgift att fastställa åldersgränser för film som är avsedd att visas för barn under 15 år finns fastslagen i förordningen (2010:1923) med instruktion för Statens medieråd. Av instruktionen framgår även myndighetens övriga uppgifter. Myndigheten ska således verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Statens medieråd ska vidare följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation. Inom sitt verksamhetsområde ska Statens medieråd särskilt beakta och utveckla myndighetens expertroll, tillvarata forskning och annan kunskap samt barns och ungas erfarenheter, verka för mediebranschernas självreglering och följa och delta i internationellt arbete.

I instruktionen för Staten medieråd anges att det ska finnas filmgranskare vid myndigheten. Det finns även bestämmelser som gäller handläggningen av ärenden om fastställande av åldersgränser. Där anges att framställningen i en film alltid ska prövas av två filmgranskare. Minst en av dem ska ha kvalificerad utbildning och erfarenhet i barnpsykologi, sociologi, pedagogik, barnpsykiatri eller något annat ämne som är av värde vid prövningen. Om inte filmgranskarna kan enas om ett beslut ska även en tredje filmgranskare pröva framställningen. När ett ärende prövas av tre filmgranskare gäller den mening som majoriteten är enig om som myndighetens beslut, eller vid tre olika meningar, den mening som den som är äldst i tjänsten har. Myndighetschefen vid Statens medieråd ska också vara filmgranskare. För det fallet att myndighetens praxis ändras genom ett filmgranskningsbeslut, krävs att myndighetschefen medverkar. Det finns möjlighet för myndigheten att hämta in yttranden från någon som har särskild sakkunskap.

## 3.2 Handläggning av ärenden

Statens medieråd har beslutat om rutiner för ärenden som gäller fastställande av åldersgränser för film. Rutinerna baseras på lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och förordningen (2010:1925) om åldersgränser för film som ska visas

offentligt. Redogörelsen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från myndighetens rutinbeskrivning och hemsida.

### 3.2.1 Ansökan

Den som vill begära granskning av en framställning i en film ska göra det skriftligen hos Statens medieråd. Myndigheten kan tillhandahålla ansökningsblankett, vilket dock inte är ett formkrav. Ansökan kan lämnas in genom post, fax eller digitalt via e-post. Den ska innehålla uppgift om framställningens titel och längd, distributörens namn, den åldersgräns som godkännandet ska avse, framställningens innehåll och antalet tillståndskort som beställningen avser<sup>18</sup> Sökanden ska också ange i ansökan om framställningen är en dokumentär eftersom någon tidsavgift inte tas ut vid granskning en framställning i en film som till väsentlig del är dokumentär. Begäran om befrielse från avgift enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt görs också i anslutning till ansökan om granskning.

Till ansökan ska den framställning som ansökan avser bifogas. I praktiken lämnar distributören ofta framställningen till myndigheten i ett senare skede av ärendets handläggning. För framställningar på andra språk än svenska, får myndigheten begära att den svenska översättningen finns inlagd på framställningen eller att de texter som framställningen avses att visas med bifogas till ansökan. Den framställning som lämnas till myndigheten ska vara den version av framställningen som i allt väsentligt motsvarar den som avses visas offentligt. En ansökan kan även avse en beställning av tillståndskort till en tidigare granskad film. I sådant fall behöver endast uppgift lämnas om framställningens titel, distributörens namn och antalet tillståndskort som beställs.

### 3.2.2 Beredning

Granskningsärenden behandlas i den ordning de kommer in till Statens medieråd om inte sökanden har angett något särskilt önskemål. Myndigheten utarbetar ett körschema där bl.a. uppgift om

---

<sup>18</sup> 2 § förordningen (2010:1925) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

filmens längd och vilka filmgranskare som har tilldelats ärendet finns. Staten medieråd har en överenskommelse med Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) om att vid filmgranskningen få använda någon av de biograf-salonger som institutet har. En tid för filmvisning bokas vid behov in hos Filminstitutet. Myndigheten meddelar skriftligen sökanden tidpunkten för granskningen. Det förekommer att en representant för filmdistributören är närvarande vid filmgranskningen. Denne erbjuds då plats i biografens maskinrum. De format som myndigheten kan granska är 35 mm-film, VHS, DVD och digitala format som överförs till biografens server från en fysisk programbärare, en ”Digital Cinema Package”, eller sänds elektroniskt via en bredbandsförbindelse. De allra flesta framställningar som granskas är numera i digitalt format. Digitala framställningar granskas i regel i Filminstitutets biograf-salonger, DVD och trailer i digital fil granskar Statens medieråds i sina egna lokaler. I de fall en framställning ska visas både i 2-dimensionellt och 3-dimensionellt format bedöms de båda versionerna som separata framställningar och granskas var för sig. Handläggningstiden av ett granskningsärende varierar normalt sett från en dag till tre veckor.

### 3.2.3 Bedömning

Bedömningen i ett filmgranskningsärende sker med tillämpning av de kriterier som ställs upp i 5 § lagen om åldersgränser för film. Enligt förarbeten till lagen ska bedömningen, liksom tidigare enligt filmgranskningslagen, i huvudsak utgå från om en framställning kan medföra stark rädsla, skräck, panik, oro eller förvirring. Den bedömning som myndigheten har att göra vid åldersprövningen måste innefatta en avvägning mellan å ena sidan intresset av att skydda barn och å andra sidan barns rätt till informationsfrihet.<sup>19</sup> Graden av realism, möjlighet till identifikation och på vilket sätt och i vilket sammanhang olika inslag skildras i en framställning ingår i filmgranskarnas bedömning.

En framställning som godkänns för barn under sju år innehåller regelmässigt inga skrämmande inslag, hot eller våld. Endast mildare

---

<sup>19</sup> Prop. 2009/10:228 s. 77.

slag av jakter, ”action” eller komiskt framställt lättare slagsmål kan tillåtas. I en framställning som tillåts för barn från 7 år kan det däremot förekomma scener med lättare hot, slagsmål eller skottlossning. Däremot får inte scener med blodsutgjutelse, kraftigare hot eller fokus på lidande förekomma. Framställningar som tillåts för barn från 11 år får innehålla spännande och hotande sekvenser. Scener med fokus på lidande eller omfattande våld tolereras dock inte. 11-årsgränsen är en vid åldersgräns som kan ges till såväl barnfilmer med ångestladdning som actionfilmer avsedda för en vuxen publik. Avgörande för bedömningen är ofta graden av realism och möjlighet till identifikation. En framställning med tydlig sago-karaktär och få beröringspunkter med publikens vardag kan få en lägre åldersgräns än motsatsen. Framställningar som innehåller detaljerade våldsskildringar med omfattande blodsutgjutelse tillåts inte för visning för barn under 15 år. Detsamma gäller framställningar med fokus på fysiskt eller psykiskt lidande eller som innehåller starka hot- eller skräckscener. Framställningar med renodlad pornografi eller kombination av sexualitet och våld, hot eller ångest godkänns inte heller för visning för barn under 15 år.

Beslut om åldersgräns sätts utifrån att barnet ensamt ska kunna se framställningen på en biograf. Filmgranskaren utgår från en genomsnittspublik och någon hänsyn i granskningsärenden tas inte till särskilt utsatta barn. Myndighetens bedömning avser den potentiella skada som barn i aktuell åldersgrupp kan åsamkas, något moment av lämplighetsbedömning eller rekommendation av filmen sker inte.

Under 2012 behandlade Statens medieråd totalt 647 granskningsärenden, varav 205 långfilmer, 176 kortfilmer och 266 trailrar. Bedömningen av långfilmerna resulterade i att 50 stycken blev godkända för barn under 7 år, 58 stycken godkändes från 7 år, 69 stycken godkändes från 11 år och 28 framställningar godkändes inte för barn under 15 år. När det gäller kortfilmer så blev 111 framställningar godkända för barn under 7 år, 39 godkändes från 7 år, 25 godkändes från 11 år och 1 framställning blev inte godkänd att visas för barn under 15 år. Granskningen av trailrar resulterade i att 103 framställningar godkändes för barn under 7 år, 49 godkändes från 7 år, 102 godkändes från 11 år och 12 framställningar

godkändes inte för barn under 15 år.<sup>20</sup> Det totala antalet ärenden som behandlades under 2013 var 637, varav 190 långfilmer, 159 kortfilmer och 288 trailrar. Bedömningen av långfilmerna resulterade i att 42 stycken blev godkända för barn under 7 år, 46 stycken godkändes från 7 år, 64 stycken godkändes från 11 år och 38 framställningar godkändes inte för barn under 15 år. När det gäller kortfilmer så blev 123 framställningar godkända för barn under 7 år, 21 godkändes från 7 år, 13 godkändes från 11 år och 2 framställning blev inte godkänd att visas för barn under 15 år. Granskningen av trailrar resulterade i att 107 framställningar godkändes för barn under 7 år, 52 godkändes från 7 år, 116 godkändes från 11 år och 13 framställningar godkändes inte för barn under 15 år.<sup>21</sup>

### 3.2.4 Beslut

Beslutshandlingen utgörs av ett filmgranskningsprotokoll. I protokollet finns en kortfattad objektiv beskrivning av framställningen och en motivering till beslutet. Beslutsmotivering anges till alla granskade kort- och långfilmer och till de trailrar där åldersgränsen blivit en annan än den som angavs i ansökan. Filmgranskningsprotokollet undertecknas av de filmgranskare som handlagt ärendet och deltagit i beslutet. En filmgranskare kan reservera sig mot beslutet och förorda en annan åldersgräns, dennes namn sätts då inom parantes i protokollet.

Beslutet expedieras till sökanden. Datum för expediering antecknas på beslutshandlingen och noteras i filmdatabasen samt i myndighetens diarium. Om den beslutade åldersgränsen är högre än ansökt åldersgräns bifogas en överklagandehänvisning till beslutet. Tiden för överklagande börjar löpa från tidpunkten då sökanden fick del av beslutet. Även bekräftelse på att beslutet har mottagits antecknas i filmdatabasen.

I samband med beslutet utfärdar Statens medieråd det antal tillståndskort som filmdistributören har ansökt om. Om framställ-

---

<sup>20</sup> Uppgift från Statens medieråds årsredovisning 2012.

<sup>21</sup> Uppgift från Statens medieråds årsredovisning 2013.



ningen inte har godkänts för barn under 15 år utfärdas inte något tillståndskort.<sup>22</sup>

Det filmmaterial som myndigheten har granskat återlämnas till sökanden. Digitalfiler raderas från myndighetens server.<sup>23</sup>

Uppgifter om besluten publiceras på Statens medieråds hemsida och förs in i myndighetens filmdatabas. Sökningar i databasen kan göras av allmänheten via myndighetens hemsida. I regel sker publicering en gång i veckan och omfattar alla kort- och långfilmer som har åldersprovats under aktuell tid. Beslut för trailrar publiceras inte.

### 3.3 Överklagade beslut

Av de 647 beslut som Statens medieråd fattade 2012 i ärenden om fastställande av åldersgränser för film överklagades 10 till domstol. Samtliga överklaganden avsåg beslut om åldersgräns för långfilm. Hälften av överklagandena gällde framställningar som inte godkänts för barn under 15 år, fyra överklaganden avsåg beslut om godkännande från 11 år och ett överklagande gällde en framställning som godkänts för barn från 7 år. Kammarrätten ändrade två av de överklagade besluten, i de åtta övriga fallen fastställde domstolen myndighetens beslut. De 10 överklagade ärendena motsvarar 4 procent av totalt 243 ärenden där Statens medieråd fastställde en högre åldersgräns än den ansökta och som därmed är möjliga att överklaga. Då två överklaganden bifölls innebär det att 99,2 procent av myndighetens beslut inte ändrades. Motsvarande siffror från 2011 var 13 överklaganden av 205 beslut som kunde överklagas, varav sex bifölls av kammarrätten. Det innebär att 97,1 procent av besluten inte ändrades.<sup>24</sup>

Under första halvåret 2013 överklagades fyra beslut till kammarrätten, alla beslut avsåg framställningar som Statens medieråd inte godkänt för visning för barn under 15 år. Två av överklagandena bifölls av domstolen som beslutade att framställningarna skulle godkännas för visning för barn från 11 år. Från och med den 1 juli

---

<sup>22</sup> Enligt 9 § lagen om åldersgränser för film gäller kravet på tillståndskort endast en framställning som godkänts för visning för barn under 15 år.

<sup>23</sup> Se 8 § lagen om åldersgränser för film.

<sup>24</sup> Uppgifterna är hämtade från Statens medieråds årsredovisning 2012.

2013 överklagas Statens medieråds beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Under andra halvåret 2013 överklagades sex ärenden till förvaltningsrätten, samtliga var långfilmer och gällde beslutad åldersgräns 15 år. Förvaltningsrätten biföll ett ärende. De 10 ärenden som överklagade 2013 motsvarar 4,4 procent av de totalt 225 ärenden som kunde överklagas. Eftersom tre ärenden bifölls innebär det att 98,7 procent av de beslut som varit möjliga att överklaga inte ändrades.<sup>25</sup>

### 3.4 Granskningsavgifter

Statens medieråds verksamhet med att fastställa åldersgränser för film finansieras, som nämnts ovan under avsnitt 3.1.2, med avgifter. Avgiftssystemet regleras i lag och består av tre komponenter, en grundavgift, en tidsavgift och en avgift för varje tillståndskort utöver det första.<sup>26</sup> Det innebär att framställningens spridningsgrad och längd påverkar avgiftens storlek.

Granskningsavgifterna ska i princip motsvara myndighetens kostnader för verksamheten.<sup>27</sup> Statens medieråd samråder varje år med Ekonomistyrningsverket, ESV beträffande avgifterna och gör en avstämning av om intäkterna och kostnaderna ligger på avsedd nivå. Intäkterna redovisas på inkomsttitel 2522 och disponeras inte av myndigheten. De senaste åren har intäkterna från avgifterna kraftigt överstigit kostnaderna för verksamheten. Under 2011 och 2012 var Statens medieråds intäkter från granskningsverksamheten 8 798 000 kronor respektive 6 935 000 kronor. Minskningen av intäkter kan i huvudsak hänföras till att myndigheten utfärdade cirka 20 procent färre tillståndskort 2012 jämfört med 2011.<sup>28</sup> Kostnaderna för verksamheten uppgick under samma år till 4 250 000 kronor respektive 3 996 000 kronor. Myndighetens intäkter från filmgranskningen 2013 uppgick till 6 399 000 kronor och motsvarande kostnader till 3 557 000 kronor.<sup>29</sup> Överfinansieringen

---

<sup>25</sup> Uppgifterna är hämtade från Statens medieråds årsredovisning 2013.

<sup>26</sup> 10 § lagen om åldersgränser för film.

<sup>27</sup> Prop. 1989/90:70 s. 57.

<sup>28</sup> Prop. 2013/14:1 utgiftsområde 17, s. 157.

<sup>29</sup> Uppgifterna är hämtade från Statens medieråds årsredovisning 2013.

föranledde en sänkning av avgifterna för tillståndskort som trädde i kraft den 1 januari 2014.<sup>30</sup>

**Tabell 3.1 Intäkter och kostnader tkr**

	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>
Intäkter	6 399	6 935	8 798
Kostnader	3 557	3 996	4 250
<b>Netto</b>	<b>2 842</b>	<b>2 939</b>	<b>4 548</b>

Storleken på avgifterna bygger på prognoser avseende antalet filmer som kommer att lämnas in för granskning och antalet tillståndskort som kommer att beställas av distributören. En viss obalans mellan intäkterna från avgifterna och kostnaderna för verksamheten är därmed ofrånkomlig. Någon återbetalning av överskott som uppkommer sker inte, liksom inte heller något efterhandskrav för det fall att avgifterna inte skulle täcka kostnaderna för verksamheten.

---

<sup>30</sup> Prop. 2013/14:1, bet. KrU1, rskr. 2013/14:112.



## 4 Internationella regler och överenskommelser

Utredningen ska i sitt arbete ta särskild hänsyn till barns rätt till information och skydd mot information och material som är till skada för barns välbefinnande i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. De förslag som utredningen lämnar ska även vara i överensstämmelse med EU:s reglering på området. I detta avsnitt finns därför en översiktlig redogörelse för relevanta internationella regler och överenskommelser.

### 4.1 Allmänt om barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen som den ofta kallas, antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Barnkonventionen syftar till att ge barn oavsett bakgrund rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Bland annat ska barnets bästa komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn. Barn enligt konventionen är varje människa under 18 år om inte barnet blir myndig tidigare enligt den lag som gäller barnet.

Alla världens länder röstade för barnkonventionens antagande i FN:s generalförsamling. Sverige ratificerade, som ett av de första länderna i världen, konventionen 1990 och numera har nästan alla länder anslutit sig. Barnkonventionen är en del av den internationella folkrätten, vilket innebär att de stater som har ratificerat konventionen är skyldiga att göra sitt yttersta för att följa och förverkliga konventionens innehåll. Det är regeringen i varje enskilt land som har det yttersta ansvaret för efterlevnaden. Det är inte möjligt att stämma en stat för handlingar som inte är förenliga med barnkonventionen i någon internationell domstol. Kritik och

påtryckningar är de enda sanktioner som finns att tillgå när ett land inte lever upp till konventionen. Barnkonventionen är den enda av de internationella centrala konventionerna för mänskliga rättigheter som saknar en utarbetad internationell klagomekanism (se dock nedan angående det tilläggsprotokoll som antogs den 19 december 2011).

För var och en av FN:s sju centrala konventioner om mänskliga rättigheter har en kommitté av oberoende experter etablerats. Uppdraget är att övervaka att länderna skyddar och respekterar rättigheterna i de konventioner de har ratificerat. När en stat tillträder en av konventionerna är dess regering skyldig att med regelbundna intervaller på mellan två och fem år rapportera till kommittén om hur konventionsbestämmelserna har genomförts på nationell nivå. För att övervaka efterlevnaden av barnkonventionen finns det i Genève en FN-kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén). Vart femte år ska alla konventionsstater lämna en rapport till barnrättskommittén. Efter det att Sverige har lämnat sin rapport hålls en offentlig utfrågning där representanter från Sveriges regering får svara på frågor om rapporten. Därefter lämnar kommittén slutsatser och rekommendationer (Concluding Observations) med synpunkter på barnkonventionens genomförande, vilka förbättringar de önskar och om de ser några brister. Det handlar inte enbart om kritik utan även goda exempel lyfts fram.

För att förstärka och fördjupa åtagandena i barnkonventionen finns två fakultativa protokoll till konventionen. Sverige har ratificerat båda protokollen. Barnkonventionen och de fakultativa protokollen har införlivats i svensk lagstiftning genom transformering, dvs. genom att anpassa svenska bestämmelser på olika sakområden till kraven enligt konventionen och protokollen.

FN:s generalförsamling antog den 19 december 2011<sup>1</sup> ett nytt tilläggsprotokoll till barnkonventionen om ett individuellt klagoförfarande. Enligt protokollet får barnrättskommittén nya befogenheter att granska staternas efterlevnad av barnkonventionen genom att:

- ta emot individuella klagomål som kan göras av eller på uppdrag av ett eller flera barn.

---

<sup>1</sup> (A/RES/66/138).

- initiera och driva egna undersökningar som föranletts av tillförlitlig information om systematiska och allvarliga kränkningar. Staterna kan dock i samband med ratificeringen för egen del exkludera denna granskningsmöjlighet (opt-out klausul).
- ta emot klagomål stater emellan.

Frågan om Sveriges ställningstagande till protokollet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

#### 4.1.1 Huvudprinciper

Barn har rätt att få sina grundläggande behov tillgodosedda, att få skydd mot utnyttjande och diskriminering och att få uttrycka sin mening och bli respekterade. Barnkonventionen ger en universell definition av vilka rättigheter som borde gälla för barn över hela världen. Dess definition av barnets rättigheter ska gälla i alla samhällen oavsett kultur, religion eller andra särdrag. Konventionen är inriktad på individen, det enskilda barnet. Den inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter, såväl de ekonomiska, sociala och kulturella som de politiska och medborgerliga.

Barnkonventionen innehåller 54 artiklar, varav 41 är materiella bestämmelser som slår fast vilka rättigheter varje barn ska ha. Övriga artiklar handlar om hur konventionsstaterna ska arbeta med konventionen. Artiklarna i barnkonventionen ska läsas som en helhet, de enskilda bestämmelserna ska tolkas med hänsyn till övriga artiklar. Någon inbördes rankning av de olika rättigheterna görs inte. Även om konventionen ska ses som en helhet och alla artiklar anses lika viktiga, har fyra huvudprinciper identifierats. Huvudprinciperna återfinns i artiklarna 2, 3, 6 och 12 och är aktuella i tolkningen av de flesta av konventionens övriga bestämmelser.

- Artikel 2 slår fast att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etiska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt.

- Artikel 3 anger att vid alla åtgärder som rör barn, ska barnets bästa komma i främsta rummet. Vad som är bäst för barnet får avgöras i varje enskilt fall.
- Artikel 6 behandlar varje barns inneboende rätt till livet. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.
- Artikel 12 anger en rätt för barn som är i stånd att bilda egna åsikter att fritt uttrycka dessa i alla frågor som berör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

De ovan nämnda artiklarna utgör grundläggande principer som relaterar till varandra och avser att underlätta konventionens tolkning.

#### 4.1.2 Övriga relevanta artiklar

En bestämmelse som är av betydelse när det gäller att fastställa åldersgränser för film är artikel 5 som behandlar föräldrars ledning. Bestämmelsen tillerkänner föräldrar, eller andra vårdnadshavare, rättigheter och skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utövandet av barnets rättigheter. Vägledning ska ges på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling. Barn ska således med stigande ålder få större möjlighet att själv bestämma över olika sätt att ta vara på sina rättigheter.

Artiklarna 13 och 17 är av särskild betydelse när det gäller medier. Barnets rätt till yttrandefrihet slås fast i artikel 13. Rätten innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, ta emot och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift, eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer. Utövandet av denna rätt får underkastas vissa inskränkningar men endast sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga för att respektera andra personers rättigheter eller anseende, eller för att skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public) eller folkhälsan eller den allmänna sedligheten.

Enligt artikel 17 erkänner konventionsstaterna den viktiga uppgift som massmedier utför och ska säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och inter-



nationella källor, särskilt sådant som syftar till att främja dess sociala, andliga och moraliska välfärd och fysiska och psykiska hälsa. För detta ändamål ska konventionsstaterna bl.a. uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd. Detta ska ske med beaktande av bestämmelserna i artiklarna 13 och 18. Artikel 18 behandlar barnets uppfostran och utveckling. Konventionsstaterna ska göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Barnets bästa ska för dem komma i främsta rummet.

Även artikel 15 är relevant i sammanhanget. I artikeln erkänns barnets rätt till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster. Utövandet av dessa rättigheter får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public) för skyddandet av folkhälsan eller den allmänna sedligheten eller andra personers fri- och rättigheter.

#### **4.1.3 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige**

Riksdagen godkände den 1 december 2010 den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som regeringen föreslog i propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter.<sup>2</sup> Strategin ersätter den strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige som gällt sedan 1999 och består av ett antal principer. Dessa uttrycker grundläggande förutsättningar för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

- All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.
- Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang.

---

<sup>2</sup> Prop. 2009/10:232, bet. 2010/11:SoU3, rskr.2010/11:35.

- Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem.
- Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken.
- Föräldrar ska få kunskap om barnets rättigheter och erbjudas stöd i sitt föräldraskap.
- Beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter.
- Aktörer inom olika verksamheter som rör barn ska stärka barnets rättigheter genom samverkan.
- Aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ska ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn.
- Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.

Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter. Den vänder sig således till riksdag, regering, statliga myndigheter, landsting och kommuner. De insatser som regeringen initierar och genomför inom barnrättspolitiken kommer att utgå från strategin och följas upp och redovisas till riksdagen. Strategin kommer också att ses över och följas upp med jämna mellanrum för att säkerställa att den är effektiv och användbar för att stärka barnets rättigheter i Sverige.

I propositionen Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige<sup>3</sup> aviserade regeringen en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen. Mot den bakgrunden utarbetades en promemoria inom Regeringskansliet.<sup>4</sup> I promemorian konstaterar regeringen att lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:232.

<sup>4</sup> Hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med rättigheterna i barnkonventionen – en kartläggning (Ds 2011:37).

överensstämmer med barns rätt till yttrandefrihet m.m. så som rättigheterna uttrycks i artiklarna 13 och 17 i barnkonventionen.<sup>5</sup>

#### 4.1.4 Barnrättighetsutredningen

Den 27 mars 2013 beslutade regeringen kommittédirektiv<sup>6</sup> till en översyn av barnets rättigheter i svensk rätt.<sup>7</sup> En särskild utredare ska göra en kartläggning inom särskilt angelägna områden av hur tillämpningen av lagar och andra föreskrifter överensstämmer med barnets rättigheter enligt barnkonventionen och de tilläggsprotokoll som Sverige har tillträtt. Utredaren ska också analysera för- och nackdelar med att inkorporera barnkonventionen i svensk rätt. Uppdraget ska redovisas senast den 4 mars 2015.

## 4.2 EU:s och Europarådets åtgärder för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan

Inom ramen för arbetet inom EU och Europarådet har flertal åtgärder vidtagits i syfte att skydda minderåriga mot skadlig mediepåverkan. I betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd mot barn och unga mot skadlig mediepåverkan<sup>8</sup> finns en utförlig redogörelse över dessa åtgärder fram till 2009. I detta avsnitt beskrivs översiktligt de åtgärder som har företagits därefter.

I november 2011 antog rådet slutsatser om skyddet av barn i den digitala världen<sup>9</sup>. I slutsatserna framhålls behovet av att lära såväl barn som deras föräldrar och lärare hur de kan skydda sig på internet. För att barn ska kunna hantera de problem som de kan ställas inför på internet är det viktigt att de blir mer medvetna och får digital kompetens och mediekunskap, därför bör dessa områden främjas och stärkas på såväl nationell nivå som EU-nivå. I slutsatserna uppmanas dessutom den audiovisuella industrin att utforma sina tjänster och produkter så att skyddet av minderåriga

---

<sup>5</sup> Ds 2011:37 s. 55 ff.

<sup>6</sup> Dir. 2013:35.

<sup>7</sup> Barnrättighetsutredningen (S 2013:08).

<sup>8</sup> SOU 2009:51, avsnitt 4.3 och 4.4.

<sup>9</sup> 16155/11.

beaktas fullt ut. I enlighet med den digitala agendan för Europa<sup>10</sup> uppmanades medlemsstaterna också att inrätta fler hjälplinjer för rapportering av olagligt innehåll och att se till att tekniska verktyg, såsom föräldrakontroll och förvalda inställningar för skydd av den personliga integriteten, är lättillgängliga och användarvänliga.

I december 2011 lanserade kommissionen den s.k. CEO Coalition<sup>11</sup> där de flesta stora aktörerna i telekombranschen, bl.a. Microsoft, Apple och Google samverkar. Inom ramen för strategin bedrivs ett omfattande arbete för att stärka självregleringen på området. De företag som ingår i samarbetet åtar sig att vidta en rad åtgärder i syfte att skapa en bättre miljö för barn på internet. De åtgärder som avses är; a) enkla och robusta rapporteringsverktyg för användarna, b) åldersanpassade sekretessinställningar, c) ökad användning av innehållsklassificering, d) ökad tillgänglighet till och användning av föräldrakontroll, och e) effektivt avlägsnande av barnpornografiskt material.

Kommissionens program Safer Internet (se SOU 2009:51 s. 24 f.) är numera en del av den Europeiska strategin för ett bättre internet för barn. Strategin offentliggjordes i maj 2012 och kommissionen anför i den bl.a. att mer kvalitetsinnehåll bör utvecklas för barn och att barn bör skyddas när de använder internet. Från och med 2014 är programmet även en del av unionens stora infrastrukturprogram Connecting European Facilities<sup>12</sup>.

I kommissionens grönbok Förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: tillväxt, skapande och värderingar<sup>13</sup> tas även ämnet skydd av barn mot skadlig mediepåverkan upp. Grönboken är ett första steg mot en revidering av AV-direktivet och ställer bl.a. frågan om de nuvarande reglerna i direktivet är tillräckliga när det gäller att klara uppgiften att skydda minderåriga i en konvergerande medievärld. Frågan om vilka åtgärder som vore lämpliga för en effektiv ålderskontroll av användare av audiovisuellt innehåll på nätet ställs också. I grönboken sägs även att vissa av de åtgärder som ingår i CEO Coalition avser AV-direktivet och skulle kunna stödjas med en ändring av lagstiftningen.

---

<sup>10</sup> 9981/1/10.

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/self-regulation-better-internet-kids>

<sup>12</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility#objectives>

<sup>13</sup> 24 april 2013, KOM(2013) 231 slutlig.

Inom Europarådet pågår också ett arbete för skydd av minderåriga och dess arbete utgår från Europakonventionen<sup>14</sup>. Ett flertal rättsliga instrument och politiska deklARATIONER har antagits genom åren för att understryka medlemsstaternas ansvar för att balansera yttrande- och informationsfrihet med andra viktiga fri- och rättigheter, däribland skydd för minderåriga<sup>15</sup>. Det har kommit ett antal rekommendationer som berör området sedan 2009. De mest aktuella av dessa är: Recommendation 1980 (2011) Combating “child abuse images” through committed, transversal and internationally coordinated action, Recommendation 1984 (2011) The protection of privacy and personal data on the Internet and online media och Recommendation 1882 (2009) The promotion of Internet and online media services appropriate for minors. Det pågår även ett arbete inom Europarådet med att ta fram ett dokument om Human Rights for internet users. Vidare kan nämnas att kampanjen No Hate Speech Online<sup>16</sup> är ett Europarådsinitiativ som syftar till att bekämpa rasism och diskriminering på internet.

---

<sup>14</sup> Europakonventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>15</sup> Se SOU 2009:51 s. 97 f.

<sup>16</sup> <http://nohate.ext.coe.int/>



## 5 Teknisk och medial utveckling inom filmområdet

### 5.1 Teknisk utveckling inom biografmarknaden

I utredningsuppdraget ingår att göra en analys av den tekniska utvecklingens betydelse för verksamheten med att fastställa åldersgränser för film som visas offentligt. Till grund för analysen har utredningen kartlagt huvuddragen av den tekniska utveckling som ägt rum inom filmområdet de senaste åren. Snabba tekniska förändringar präglar starkt utvecklingen inom hela medieområdet. En stor förändring av betydelse för filmsektorn, både i Sverige och internationellt, är övergången från analog till digital distributions- och visningsteknik av film. Internationellt tog utvecklingen fart under 2010 och vid slutet av 2012 var drygt 40 procent av världens biografsalonger digitaliserade. Lanseringen av digital 3D-film bidrog starkt till utvecklingen. Digitaliseringen ger upphov till förändringar vad gäller bland annat biografernas verksamhet, filmutbudet och spridningen av filmer.

#### 5.1.1 Digitalisering av biografer

I Sverige inleddes digitaliseringen 2009 och framskred snabbt under 2010. Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2011 att 60 miljoner kronor skulle avsättas till stöd för digitalisering av biografer under en fyraårsperiod med början 2012. Digitaliserings-takten var emellertid högre än väntat, varför stödet inleddes redan under 2011. Bidragen fördelas av Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) enligt förordningen (2011:1053) om statsbidrag för digitalisering av biografer. Ändamålet med statsbidraget är att genom stöd till biografer för inköp av digital biografutrustning öka

tillgången till ett brett utbud av film i hela landet. Stöd ges till biografier, främst på mindre och medelstora orter som har svårt att klara den tekniska omställningen på egen hand. Bidrag kan lämnas med ett belopp motsvarande högst 50 procent av kostnaden för inköp och installation av digital biografutrustning, dock med högst 300 000 kronor per salong.<sup>1</sup> För att möta den snabba utvecklings-takten på området tidigare lade regeringen den återstående delen av stödet om 30 miljoner kronor till 2013, i stället för som tidigare beslutats 15 miljoner kronor vardera under 2013 och 2014.<sup>2</sup> Den digitala utvecklingen på biograferna har även erhållit stöd som Filminstitutet har fördelat via medel för teknisk utrustning inom ramen för filmavtalet.

Under 2012 digitaliserades majoriteten av Sveriges biografier. Vid årsskiftet 2012/13 var 82 procent av alla biografialonger digitala jämfört med 35 procent ett år tidigare. En starkt bidragande orsak var att både SF Bio och Svenska Bio genomförde teknikskiftet på bred front, under senhösten 2012 var alla deras salonger utrustade med den nya visningstekniken. Ungefär 67 procent av de digitaliserade salongerna kan visa filmer i 3 D-format. Det är dock inte bara de stora biografkedjorna som har ställt om till digital teknik. Av de salonger som var digitala vid årsskiftet 2012/13 fanns nära hälften på en biograf utanför SF Bio och Svenska Bio.

Digitaliseringen av biosalonger har inte ökat i samma takt under 2013 som under tidigare år. De salonger som kvarstår finns framför allt på mindre orter och i glesbygd och är till övervägande del ensalongsbiografier. En starkt bidragande orsak till att digitaliseringen inte sker i lika snabbt takt är svårigheter för många mindre biografägare och föreningar att få till stånd kompletterande finansiering.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> 12 § förordningen (SFS 2011:1053) om statsbidrag för digitalisering av biografier.

<sup>2</sup> Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 17 s. 142.

<sup>3</sup> Uppgifter från Filminstitutets rapport Efter digitaliseringen – Om teknikskiftets effekter på biografmarknad och filmutbud s. 5.



## 5.1.2 Effekter av digitaliseringen

Genom den digitala tekniken kan biografier över hela Sverige erbjuda inte bara aktuella filmer snabbt, utan även ett betydligt mer varierat utbud av film än vad som varit möjligt tidigare. Biograferna får också möjlighet att visa alternativt innehåll såsom opera-, musik- och teaterföreställningar och även stora idrottsevenemang eller data-spelstävlingar kan göras tillgängliga. Den digitala tekniken erbjuder också nya lösningar för att göra film tillgänglig för personer med olika former av syn- och hörsel funktionsnedsättning.

Filminstitutet har undersökt hur biografernas utbud har påverkats av införandet av den digitala tekniken och vilken effekt digitaliseringen har haft på biobesöken. Resultaten finns publicerade i rapporten Efter digitaliseringen – Om teknikskiftets effekter på biografmarknad och filmutbud. Uppgifterna nedan är hämtade från den.

### Effekter för biografier med digitala salonger

De biografialonger som var digitaliserade hela 2012 hade en mer positiv utveckling än marknaden som helhet. För dessa salonger ökade besöken med 16 procent jämfört med 12 procent för marknaden som helhet. Antalet föreställningar ökade med 15 procent och antalet filmer som visades vid svensk premiär ökade med 79 procent. Ser man på marknaden som helhet i dessa avseenden ökade antalet föreställningar med 6 procent medan antalet premiärer minskade med 4 procent. Skillnaden mellan de digitaliserade salongerna och marknaden som helhet är således större vad gäller antalet föreställningar och premiärer än vad gäller besök. Tillgängligheten ökar, medan besöken och därmed intäkterna fortfarande till större del är beroende av enskilda filmtitlars popularitet. Besökarna är dock mer nöjda vilket framför allt beror på bättre bildkvalitet, tillgång till fler storfilmer i anslutning till svensk premiär, möjlighet att visa 3D-film och att ta upp filmer på repertoaren fler gånger.

## Effekter på filmutbud och spridning av filmer

Såväl större som mindre biografägare anser att det efter digitaliseringen har blivit lättare att få visa den film de har efterfrågat. De flesta biografier har breddat utbudet och många har visat alternativt innehåll digitalt. Det alternativa innehållet verkar inte ha konkurrerat ut filmen. Snarare har aktiviteten totalt sett ökat både till följd av ökad filmvisning och visningar av annat innehåll. Digitaliseringen medför en ökad flexibilitet i biografernas programsättning vilket ökar möjligheten till att anpassa utbudet efter publikens val.

Tillgången till film har ökat på både mindre och större orter som en effekt av digitaliseringen. En enklare, billigare och snabbare spridning gör det möjligt att lansera premiärfilmer samtidigt över hela Sverige. Utbudet på nationell nivå har samtidigt blivit något smalare med färre titlar i distribution. Generellt sett kan man säga att färre filmer har spridits bredare.

När det gäller filmer med olika målgrupper så har besöken i snitt per film varit betydligt högre för barn- och ungdomsfilmer 2012 än föregående år. Procentuellt sett ökade ungdomsfilm mest, medan barnfilm ökade mest i faktiska tal.<sup>4</sup> Resultatet kan tolkas som ett tecken på att filmer med tydligt avgränsad målgrupp har dragit mer publik 2012 än filmer avsedda för alla kategorier. Detta kan i så fall kopplas till att digitaliseringen gör publikinflytande och målanpassning möjligt i högre grad.

## 5.2 Tekniska förutsättningar av betydelse för övrig filmvisning

I jämförelse med andra visningsfönster är biografmarknaden liten sett till publikens storlek. Film konsumeras till största del på andra plattformar som allmänna tv-kanaler och filmkanaler i tv, blu-ray, dvd, beställtjänster för film via internet (video on demand) eller andra digitala nätbaserade tjänster. Den snabba tekniska utvecklingen påverkar i hög utsträckning produktion, distribution och

---

<sup>4</sup> Barnfilm hade 173 798 besökare i snitt per film 2012 jämfört med 104 525 besökare 2008–2011. Ungdomsfilm hade 123 286 besökare i snitt per film 2012 jämfört med 62 374 besökare 2008–2011.

inte minst konsumtion av medier. Digitaliseringen har fört med sig stora förändringar på medieområdet. Den ökade tillgången till bredbandsanslutning och mobilt internet påverkar möjligheterna att ta del av film. I detta avsnitt redovisas huvuddragen av den utveckling som skett avseende tv-distribution och ökad tillgång till internet.

### 5.2.1 Distribution av tv

Tv levereras till konsumenterna genom främst kabel, satellit, marknät eller bredband. Med distributionsplattform avses den fysiska infrastruktur som används för att elektroniskt överföra bild och ljud till en mottagare. När tv-signalerna förflyttas mellan sändaren och mottagaren, tar de ett visst utrymme i anspråk. Utrymmet kan exempelvis vara i etern (trådlöst) eller i kablar beroende på vilket distributionssätt som används. Marksänd och satellitsänd tv överförs trådlöst i etern medan kabel- och ip-tv översänds i kabel, så kallad trådsändning. Kabel-tv är den vanligaste distributionsformen men ip-tv är den som ökar mest.

#### Tv via marknätet och satellit

Marknätet är den äldsta infrastrukturen för tv-sändningar i Sverige. I oktober 2007 släcktes marknätets sista analoga sändare. Därmed var Sverige ett av de första länderna i världen att genomföra en övergång till enbart digitala sändningar i marknätet. Sändningen av radio och tv i marknätet sker via sändarstationer som når i princip samtliga svenska hushåll. Tv-signalen överförs oftast trådlöst i etern mellan de olika sändarstationerna. Sändningsutrymmet i etern är en ändlig resurs och för att undvika störningar i näten regleras frekvensutrymmet av nationella och internationella telekommunikationsorgan. För att bedriva sändningar i marknätet krävs sändningstillstånd. Marknätet kan framförallt tas emot i enfamiljshus eftersom det i flerfamiljshus kan vara svårt att ta emot marknätets signaler. Genom digitaliseringen av marknätet för tv-sändningar har bl.a. tillgången till filmkanaler ökat. Digitaliseringen har också ökat möjligheterna att sända program i högre upplösning (hd-tv).

Tv via satellit introducerades under 1980-talet då satelliternas kapacitet ökade och därmed kunde börja användas för att distribuera tv-program direkt till allmänheten. År 1989 togs satelliten ASTRA i bruk vilket innebar ett genombrott i Sverige för tv distribuerad via satellit. Tack vare högre sändareffekt på satelliterna kunde betydligt mindre och billigare parabolantenner börja tillverkas. Överföringskapaciteten är mycket stor och hundratals kanaler kan sändas till hushållen. Unikt för satellitsänd tv är satellitsystemens stora geografiska räckvidd som lätt sträcker sig över nationsgränser.

### **Kabel-tv**

I början av 1980-talet inleddes utbyggnaden av kabelnät till hushållen och kabel-tv är i dag det vanligaste sättet att ta emot tv i Sverige. Kabel-tv-nät är byggda speciellt för att kunna distribuera ett stort antal tv-kanaler samtidigt till alla som är anslutna till nätet. Kabel-tv-nät finns mestadels i tätortsområden och har begränsad utbredning i glest bebyggda områden.

### **Ip-tv (bredbands-tv)**

Ip-tv, ibland kallad bredbands-tv, är ett samlingsnamn för olika former av tv-sändningar via bredbandsnät. Sedan mitten av 2000-talet har ip-tv funnits tillgängligt för de svenska hushållen. De två vanligaste sätten i Sverige att ta del av bredbands-tv är genom kopparnät, som överför data via telefonledningar av koppar (xDSL), eller genom nya bredbandsnät med fiberoptiska kablar (fiber-LAN). Fiber-LAN har hög överföringskapacitet och ger möjlighet för dubbelriktad kommunikation. Det är främst i mer tätbebyggda områden som det finns förutsättningar att få tv via xDSL. Bredbandsutbyggnaden fortsätter i snabb takt och ip-tv-leverantörerna fortsätter att satsa på nya tjänster.

## Tv via internet

Med webb-tv menas tv som distribueras via internet. Det finns två olika former av webb-tv. Den ena formen innebär direktsändning eller uppspelning av tv-program som startas på tider som bestäms av den som sänder ut programmen, i likhet med vanlig tablålagd tv. Den andra formen av webb-tv innebär inspelade tv-program som lagras i en katalog på en webbsida vilket ger användaren möjlighet att bestämma när programmet ska sändas, ofta kallad beställ-tv, se nedan. Webb-tv har andra förutsättningar för tv-sändningar än övriga distributionsformer eftersom webb-tv inte är beroende av att någon särskild tv-operatör paketerar och förmedlar tv-kanalerna. I stället sker utsändningen oftast efter en direktkontakt mellan tittaren och webbplatsen. Utsändningen förutsätter därmed att tittaren har tillgång till en bredbandsuppkoppling till internet och tv-programmens tekniska kvalitet beror på bredbandsuppkopplingens hastighet och tillhandahållen serverkapacitet. Utbyggnaden av bredbandsnät är därför en förutsättning för webb-tv:s framgång. Genomslaget för mobilt bredband innebär också ökad tillgång till webb-tv även utanför hemmet. Webb-tv distribueras som strömmande media (streaming). Det innebär att varje tv-program spelas upp från en server och distribueras över internet medan tittaren ser på programmet. Många korta sekvenser av programmet laddas ned samtidigt som programmet visas direkt utan att innehållet lagras på förhand på datorns hårddisk.

## Beställ-tv

Beställ-tv innebär att tittaren själv väljer program från en katalog och bestämmer när programmen ska starta. Beställ-tv brukar delas upp i catch-up-tv, som är program som nyligen sänts i tv enligt tablå och som under en kortare tid därefter finns tillgängliga på programföretagets webbplats, och video on demand (VoD), där programmen ligger tillgängliga under längre perioder. VoD är en tjänst som har utvecklats i Sverige sedan slutet av 90-talet. Flera tv-operatörer erbjuder beställ-tv via digital-tv-boxen genom att tittaren med sin fjärrkontroll väljer program från en katalog. Tv-programmet spelas sedan upp som unicast, vilket innebär att tittaren själv kan starta, stoppa och spola i programmet. Utbudet av beställ-tv består

både av gratis- och betaltjänster. Kvaliteten för beställ-tv över internet varierar beroende på vilken typ av anslutning man använder sig av och hur hög belastningen är i nätet.

## Mobil-tv

Distributionen av mobil-tv är densamma som tv via internet men över mobilnät. Sedan mitten av 2000-talet har de svenska hushållen med tillgång till en 3G-telefon haft möjlighet att titta på tv i sina mobiler. I dag sker utsändningen av tv-program via mobilnät både i tredje och fjärde generationens mobiltelefoni, 3G och 4G. Programmen distribueras med streamingteknik som innebär att man skickar en individuell videoström från den server där programmet är lagrat till en enskild mottagare. 4G, även kallad Long Term Evolution (LTE), är nästa utvecklingssteg av 3G. LTE kan erbjuda betydligt högre dataöverföringshastigheter än 3G. Utbyggnaden av LTE pågår kontinuerligt och i snabb takt.

### 5.2.2 Ökad tillgång till internet

Regeringen beslutade 2009 om en bredbandsstrategi för Sverige.<sup>5</sup> Strategin tar sin utgångspunkt i det övergripande riksdagsbundna målet för tillgänglighet som innebär att Sverige ska ha bredband i världsklass samt att alla hushåll och företag bör ha goda möjligheter att använda sig av elektroniska samhällstjänster och service via bredband.<sup>6</sup> Bredbandsstrategin syftar till att göra möjligt för marknaden att åstadkomma följande täckningsgrad för bredband. År 2020 bör 90 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. År 2015 bör 40 procent av alla hushåll och företag ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s. Syftet är att företag och hushåll i alla delar av landet ska kunna dra nytta av de fördelar som tillgång till kraftfullt bredband ger.

Enligt Post- och telestyrelsens (PTS) uppföljning av regeringens bredbandsstrategi uppnåddes målet om täckningsgrad för 2015 redan i oktober 2010 och siktet är nu inställt på att arbeta för att

---

<sup>5</sup> Dnr N2009/8317/ITP.

<sup>6</sup> Prop. 2009/10:193, bet. 2009/10:TU18, rskr. 2009/10:297.

målet för 2020 ska nås. PTS Bredbandskartläggning 2012<sup>7</sup> visar att cirka 53 procent av alla hushåll och företag i Sverige hade tillgång till bredband med en teoretisk hastighet om minst 100 Mbit/s i oktober 2012. PTS bedömer i en uppföljning av regeringens bredbandsstrategi<sup>8</sup> att det finns goda förutsättningar för att målet i bredbandsstrategin om 100 Mbit/s till 90 procent av Sveriges hushåll och arbetsplatser kommer att nås. PTS Bredbandskartläggning 2012 visar också att tillgången till bredband vid hushåll och arbetsplatser med LTE (så kallat 4G) ökat mycket snabbt under 2012, framförallt utanför tätorter. Cirka 93 procent av hushållen och arbetsplatser i Sverige hade täckning av LTE i oktober 2012, vilket kan jämföras med cirka 48 procent året innan. Utanför tätort och småort har samma andel ökat från 10 till 79 procent.

### 5.3 Om medial utveckling inom filmområdet

Mediemarknader över hela världen är inne i en omfattande och snabbt accelererande omvandlingsprocess. Bakom denna process ligger den senaste tidens tekniska utveckling som präglas av konvergens, där traditionell tv, press och internet fogas samman. Det har i grunden påverkat produktion, distribution och konsumtion av medier. Övergången till digital teknik gör det möjligt att producera och distribuera text, ljud, och bilder till lägre kostnader. Nya plattformar som smartphones och surfplattor förändrar i allt snabbare takt mediekonsumtionen. Publiken, framför allt den yngre delen, tar del av internetbaserat innehåll i högre grad. Rörliga bilder konsumeras mer och mer i form av strömmade rörliga bilder.<sup>9</sup>

Utredningen har även i uppdrag att analysera den mediala utvecklingens betydelse för verksamheten med att fastställa åldersgränser för film som visas offentligt. En redogörelse för huvuddragen av den mediala utvecklingen inom filmområdet ges därför i detta avsnitt.

---

<sup>7</sup> PTS-ER-2013:7.

<sup>8</sup> PTS-ER-2013:10.

<sup>9</sup> Den svenska mediemarknaden 2013, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet.

### 5.3.1 Filmkonsumtion på biograf

Biografmarknaden är som tidigare nämnts liten sett till publikens storlek jämfört med andra kanaler och visningsfönster. Biobesöken uppgick emellertid till 18,4 miljoner under 2012, cirka två miljoner fler än 2011 och den högsta siffran sedan 1988/89. I Sverige ses cirka 80 långfilmer per person och år, av dessa ses 75 procent på allmänna tv-kanaler eller någon filmkanal. Två av de 80 filmerna per år ses på bio.<sup>10</sup>

En genomsnittlig dag går en procent av Sveriges befolkning på bio<sup>11</sup>. Under en vecka går nio procent på bio och 31 procent gör minst ett biobesök under en genomsnittlig månad. En ökning kan noteras under senare år, inte minst bland äldre personer. Ungdomar går emellertid fortsatt betydligt oftare på bio än andra grupper, trots ett ökat tittande på film via dator. Kvinnor och män går i stort sett lika mycket på bio. Unga personer, i åldersgruppen 15 till 24 år, studerande och yngre vuxna utan barn går på bio i större utsträckning än andra grupper. Medel- och högutbildade personer går på bio oftare än personer med låg utbildning. Andelen biobesök är högre i Stockholm och Göteborg än i övriga Sverige, vilket beror på tillgången till biografer.<sup>12</sup>

SOM-institutet (Samhälle Opinion Medier) vid Göteborgs universitet genomför årligen nationella och lokala frågeundersökningar där frågor bland annat ställs om filmkonsumtion på biograf. Andelen personer som gått på bio någon gång under de senaste 12 månaderna har legat relativt konstant under åren 1989–2012, 1989 svarade 60 procent att de hade gått på bio och 2012 var andelen 63 procent. I åldersgruppen 15–29 år svarade 93 procent 1989 att de hade gått på bio någon gång under de senaste 12 månaderna och 2012 svarade 90 procent av personerna i åldersgruppen 16–29 år att de hade gått på bio under angiven tidsperiod.<sup>13</sup> Andelen personer som går på bio minst en gång i månaden har minskat från 15 procent 1988 till 9 procent 2011. I åldersgruppen 16–19 år har mot-

---

<sup>10</sup> Filmåret i siffror 2012, Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

<sup>11</sup> Med biografbesök avses alla typer av biografbesök, inklusive visningar i filmklubbar och på filmfestivaler.

<sup>12</sup> Mediebarometer 2012, en årlig räckviddsundersökning från Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning (Nordicom).

<sup>13</sup> Kulturvanor i Sverige 1989–2012, SOM-rapport nr 2013:16 av Daniel Brodén.



svarande andel minskat från 56 procent 1988 till 28 procent 2011.<sup>14</sup> En genomsnittlig vecka 2012 var andelen barn och ungdomar som besökte en biograf 11 procent i åldersgruppen 9–17 år. I åldersgruppen 9–14 år var motsvarande andel nio procent.<sup>15</sup> En övervägande majoritet anser att det bästa mediet för filmupplevelse är på biograf. På frågan vilket tycker du är det bästa sättet att se film svarade 80 procent av de tillfrågade personerna att biograf är det bästa mediet. Beträffande kostnaden för ett biobesök ansåg hälften av de personer som tillfrågats 2011 att ett biobesök var värt priset. En något större del, 58 procent, som tillfrågades 2007 ansåg att ett biobesök var prisvärt.<sup>16</sup>

### 5.3.2 Övrig filmkonsumtion

Film konsumeras genom ett flertal olika medier och plattformar. Det vanligaste sättet att ta del av film är via allmänna tv-kanaler. Andelen personer som minst en gång i veckan sett film på allmän tv-kanal har dock minskat från 81 procent 2005 till 57 procent 2011. Det näst vanligaste sättet att se film är via filmkanaler i tv, 2005 såg 38 procent film minst en gång i veckan på det sättet och 2011 var andelen 33 procent. Att se film på blu-ray, dvd eller video minst en gång i veckan har minskat från 53 procent 2005 till 23 procent 2011.<sup>17</sup>

Ett visningsfönster som har ökat de senaste åren är film via internet, s.k. video on demand. Av de cirka 80 långfilmer per person som sågs 2012 sågs fyra procent genom VoD. Cirka 75 procent av filmerna sågs på allmänna tv-kanaler eller någon filmkanal och två procent sågs på bio.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Filmvanor & -attityder, Resultat av SOM-undersökningen 2011, SOM-rapport nr 2012:7 av Frida Vernersdotter.

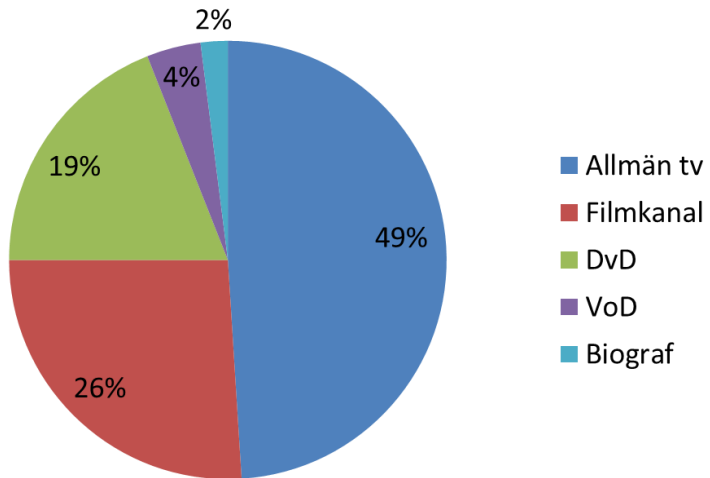
<sup>15</sup> Se not 13.

<sup>16</sup> Se not 15.

<sup>17</sup> Filmvanor & -attityder, SOM-rapport nr 2012:7 av Frida Vernersdotter.

<sup>18</sup> Filmåret i siffror 2012, Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

Diagram 5.1 Filmtittande 2012 i olika visningsfönster



Källa: Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

Allt fler svenskar har tillgång till någon form av beställtjänst via internet. De vanligaste VoD-tjänsterna första kvartalet 2013 enligt en undersökning utförd av Mediamätning i Skandinavien AB (MMS) var Netflix med en andel om 7,6 procent av befolkningen 9–99 år följt av Viaplay med en motsvarande andel om 6,7 procent. Av undersökningen framgick även att de som har med tillgång till nämnda tjänster är betydligt yngre än befolkningen i dess helhet. Medianåldern bland de personer som har tillgång till Netflix och Viaplay är 31 respektive 30 år.<sup>19</sup>

I takt med att utbudet av tv-program på internet har ökat i både kvalitet och antal, genom tv-kanalernas utvecklande av beställ-tv-tjänster, har också tv-tittandet via dem ökat. De flesta svenska tv-programföretag har en play-tjänst. Den fungerar som en portal för kanalens samlade beställ-tv-utbud. MTG samlar sitt utbud i on-demand-tjänsten Viaplay men TV3, TV6 och TV8 har dessutom varsin egen play-tjänst. Även Kanal 5 och Kanal 9 har varsin play-tjänst. SVT sänder numera hela sitt utbud och alla sina kanaler på

<sup>19</sup> MMS Trend & Tema 2013:1.

SVT Play, programmen finns även tillgängliga i efterhand. SVT har också lanserat en tjänst som heter SVTr som är anpassad för operatörernas digitalboxar. Materialet är oftast tillgängligt i 30 dagar efter ordinarie sändning. TV4 var liksom SVT tidiga med att visa klipp och webb-tv på sin webbplats. Sedan oktober 2012 finns alla elva TV4-kanalerna tillgängliga på beställ-tv-tjänsten TV4 Play. Den beställ-tv-tjänst som de svenska hushållen använder mest är SVT Play (82 procent) och därefter TV4 Play (56 procent).<sup>20</sup>

Utvecklingen inom rörlig bild går fort, fler tjänster tillkommer och fler aktörer sänder och tillhandahåller olika former av rörlig bild. Telekombranschen bedömer att andelen data i mobilnäten som utgörs av rörlig bild är stort i dag och kommer att öka. Tillväxten av mobila plattformar som surfplattor och smartphones gör att det är möjligt att ta del av bl.a. film även utanför hemmet. Det förhållandet att tillgången på mobila enheter har ökat kraftigt har stor inverkan på konsumtionen av rörlig bild. Enligt MMS undersökning har svenskarna i genomsnitt sex olika skärmar i sina hem som de kan se rörlig bild på. Antalet skärmar är summan av alla tv-apparater, datorer, smartphones och surfplattor som de tillfrågade personerna har tillgång till i hemmet. Dessutom har 32 procent av personer i åldrarna 16-99 år tillgång till minst en av varje typ av nämnda skärmar i sina hem.<sup>21</sup>

### 5.3.3 Illegal spridning av film

Vid sidan av den legala filmkonsumtionen finns en omfattande illegal spridning av film. De snabbast växande internetsidorna för att ta del av film m.m. som sprids illegalt är inte längre fildelningstjänster utan s.k. streamingtjänster. Där laddas inte film (eller annat innehåll) ned på datorn hos den som tittar utan spelas upp direkt (streamas/strömmas). Innehållet är emellertid detsamma som på de illegala fildelningssidorna. Orsaken till ökningen tros vara en ökad tillgång till bredband, men även en följd av de rättsliga åtgärder som har vidtagits mot illegal fildelning. En förflyttning av den illegala spridningen av film sker därför från fildelning till streaming och nätbaserade lagringstjänster. Den största av de svenska illegala

---

<sup>20</sup> Medieutveckling 2013 utgiven av Myndigheten för radio och tv.

<sup>21</sup> Se not 20.

spridningstjänsterna för film är Swefilmer.com. Det finns inga exakta mått på hur stor tjänsten är, men mycket indikerar att Swefilmer har blivit ledande när det gäller illegal spridning av film på den svenska marknaden.<sup>22</sup>

I och med digitaliseringen har möjligheterna för illegal konsumtion av film ökat. Högre bandbredd och billigare lagringsutrymmen har ökat möjligheten att dela med sig av och ladda ned filmer illegalt, många har emellertid fortfarande begränsats av tekniskt kunnande eller intresse. Genom de illegala streamingtjänsterna har barriärerna sänkts ytterligare för konsumtion av illegalt distribuerad film. Folk är i dag vana vid att se på film på sin dator eller i sin läsplatta. Legala och illegala alternativ finns tillgängliga sida vid sida på internet. Det är oklart om konsumenterna alltid ens kan se skillnad på de båda alternativen. Intresset för illegala streamingtjänster har på kort tid blivit högre än vad intresset för illegala nedladdningstjänster var vid sin toppnivå.<sup>23</sup>

Lanseringen av lagliga betaltjänster för film (bl.a. Netflix, Viaplay och HBO) i Sverige under hösten 2012 (Viaplay lanserades 2011) tros ha minskat den illegala konsumtionen av film något. Under det första kvartalet 2013 laddade 1,2 miljoner svenskar i åldrarna 15–74 år ned film som sprids olagligt via internet, enligt undersökning gjord av mediakonsultföretaget Mediavision. Det är en minskning med 7 procent jämfört med hur det såg ut 2011 och 2012. Även strömningen av privatkopierad film och tv på internet har minskat med 10 respektive 6 procent under samma period.<sup>24</sup>

## 5.4 Särskilt om barn och unga och medier

Den snabba tekniska och mediala utvecklingen påverkar i hög grad barns och ungas vardag. Det som tidigare kallades nya medier är numera en integrerad del i de ungas vardag. I detta avsnitt redovisas undersökningar som har gjorts beträffande barns och ungdomars konsumtion av medier och attityder kring medier samt något om den forskning som finns angående barn, unga och mediepåverkan.

---

<sup>22</sup> Artikel "Svensk illegal streaming växer snabbt" publicerad den 29 april 2013 på svd.se.

<sup>23</sup> Svensk filmnäring utveckling, utmaningar & möjligheter, The Boston Consulting Group.

<sup>24</sup> Artikel "Färre laddar ner och streamar från illegala sajter" publicerad på sr.se den 10 juli 2013.

### 5.4.1 Om medieanvändningen hos barn och unga

#### *Mediebarometer 2012*

Nordicom–Sverige har mätt den samlade tid som barn och ungdomar i Sverige ägnade åt medier under en dag 2012.<sup>25</sup> Den samlade bruttotiden<sup>26</sup> för medier ökar enligt undersökningen med åldern, men har legat relativt stabil under senare år. För åldersgruppen 15 till 24 år uppgår den till närmare sju timmar (413 minuter). På tio år har ungdomarnas medietid ökat med en dryg halvtimme samtidigt som deras nyttjande av traditionella medier som tv, radio, cd och böcker har minskat något för varje år. Av deras medietid ägnades 45 procent åt internet, varav 11 procent lades på sociala medier, fyra procent på traditionella medier och 30 procent på övrig internetanvändning. Det är en ökning med fem procent på ett år. Traditionellt tv-tittande upptog 17 procent av medietiden. När det gäller den yngsta åldersgruppen, 9 till 14 år, upptog länge medier för rörlig bild (exklusive internet) störst andel av medietiden, men under senare år kan en minskning noteras samtidigt som internettiden ökar. Lika stor andel, 33 procent, av medietiden lade den yngsta åldersgruppen på tv och dvd som på internetanvändning.

#### *Ungar & medier*

Statens medieråd genomför enkätundersökningar som kartlägger medievanor och attityder om medier hos barn mellan 0 och 18 år. Resultatet publiceras i två rapporter; Småungar & medier (om barn 0 till 8 år) och Ungar & medier (om barn och unga 9 till 18 år). Liknande undersökningar gjordes tidigare av kommittén Medierådet<sup>27</sup> under åren 2005–2010. I Småungar & medier ingår också frågor om vårdnadshavarnas attityder kring barnens medieanvändning, skyddsaspekter när det gäller medieinnehåll och åsikter om skadlig mediepåverkan. Av Ungar & medier 2012/13 framgår

---

<sup>25</sup> Mediebarometer 2012, en årlig räckviddsundersökning från Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning (Nordicom).

<sup>26</sup> Bruttotiden är en summering av den tid som avsattes för varje medium. Tiden tar följaktligen inte hänsyn till att två medier kan ha använts samtidigt.

<sup>27</sup> Rådet mot skadliga våldsskildringar (U1990:03).

bland annat att användning av internet är en av de vanligaste dagliga aktiviteterna, liksom att vara med familjen och att använda mobilen. Åldersgruppen 9 till 12 år ligger generellt lägre i de olika aktiviteterna med undantag för att läsa böcker och tidningar, spela dator- eller tv-spel, titta på film eller tv-program samt vara med familjen. När det gäller användningen av sociala medier uppger 76 procent av åldersgruppen 13 till 16 år och 80 procent av åldersgruppen 17 till 18 år att de gör det varje dag jämfört med 25 procent av barn i åldrarna 9 till 12 år. Att se på film eller tv-program är, näst efter att vara med familjen, den vanligaste sysselsättningen för barn i sistnämnda åldersgrupp. Tittandet avtar med stigande ålder. Den dagliga användningen av sociala medier är högre hos flickor än hos pojkar; 75 procent flickor och 66 procent pojkar i åldersgruppen 13 till 16 år samt 84 procent flickor och 70 procent pojkar i åldersgruppen 17 till 18 år. Pojkar spelar betydligt oftare dator- och tv-spel varje dag än flickor i alla åldersintervaller. Skillnaden är störst i åldrarna 13 till 16 år där 49 procent av pojkarna spelar varje dag jämfört med två procent av flickorna. Den dagliga internetanvändningen är det område som har ökat mest jämfört med den tidigare mätningen 2010. Från 14 års ålder använder nu 94 procent internet dagligen. Den omfattande ökningen kan sannolikt förklaras med ökad tillgång till mobilt internet.

### *Småungar & medier*

Staten medieråd har även kartlagt de allra yngsta barnens (0 till 8 år) medieanvändning och hur den har förändrats sedan 2010. Av *Småungar & medier 2012/13* framgår bland annat att medieanvändningen bland små barn ökar generellt och att den går allt lägre ned i åldrarna. Barn börjar se på tv tidigt och tv är den vanligaste medieaktiviteten bland barn från två till åtta år. Ju äldre barnet blir, desto mer tid läggs på andra medieaktiviteter. Tv-tittandet ligger dock på en relativt konstant nivå tills barnen når tonåren då tv-tittandet minskar något och internet i stället är den populäraste medieaktiviteten. Användningen av internet startar i allt yngre ålder jämfört med 2010. En majoritet av tre-åringarna (55 procent) och 87 procent av sex-åringarna har använt internet (oavsett hur ofta). Den dagliga användningen av internet har tredubblats både bland

två till fyra-åringarna (från tre till nio procent) och bland fem till åtta-åringarna (från sex till 17 procent). Ser man till hur många som använder internet några gånger i veckan eller oftare är andelarna betydligt större. Användningen av internet via mobilen har också ökat bland de yngsta barnen. Jämfört med 2010 syns en generell tendens att andelen vårdnadshavare som uppger att de ofta är med när barnet använder olika medier<sup>28</sup> har ökat för både åldersgruppen två till fyra år och fem till åtta år. Föräldrar oroar sig även mer för att barn i åldrarna fem till åtta år ska råka illa ut vid användning av internet jämfört med tidigare undersökning 2010. Det är dock mycket få av barnen som uppges ha råkat ut för något.

### *Föräldrar & medier*

I rapporten *Föräldrar & medier 2012/13* redovisar Statens medieråd resultatet av frågor som har ställts till föräldrar till barn i åldersgruppen 9 till 18 år om attityder till deras barns medieanvändning, skyddsaspekter när det gäller medieinnehåll och åsikter om skadlig mediepåverkan. Av undersökningen framkommer bland annat följande. Generellt sett är det större andel föräldrar som uttrycker positiva attityder till tv, internet och datorspel än som uttrycker negativa. Datorspel är dock den medieform som har högst andel negativa åsikter från föräldrarnas sida. Framför allt anser man att datorspel är beroendeframkallande, däremot är det endast en liten andel föräldrar som anser att barn blir aggressiva av datorspel/tv-spel. Attityderna till internet respektive tv och film är likartade, med några undantag. Medan man i högre utsträckning anser att internet är beroendeframkallande samt att barn lär sig både bra och dåliga saker på nätet, menar man att tv och film i högre grad passiviserar barnen. Andelen föräldrar som oroar sig för att barn ska råka ut för obehagliga saker på internet har ökat sedan 2010. Kvinnor oroar sig i betydligt högre grad än vad män gör för att barnen ska råka ut för något på nätet. Föräldrar är också mer oroliga för att flickor ska råka illa ut på nätet än för att pojkar ska göra det. Detta gäller särskilt frågor med sexuell anknytning. Det enda man oroar sig mer för avseende pojkar än flickor är att de ska ägna så mycket

---

<sup>28</sup> Den medieanvändning som avses är se på film och tv-program, använda internet och mobiltelefon.

tid åt spel eller internet att de blir socialt isolerade. En majoritet av föräldrar uppger att skyddet av barn på internet fungerar dåligt. Man är också – i något mindre utsträckning – kritisk till hur skyddet av barn fungerar när det gäller datorspel medan man är ganska nöjd med hur det fungerar när det gäller tv och dvd. Mest nöjd är de tillfrågade föräldrarna med skyddet av barn på biografer. Biograferna är det enda medieområde där åldersgränserna är lagstadgade. Paradoxalt nog tycker föräldrarna samtidigt att åldersgränserna på alla områden – tv, internet, dvd, datorspel och biograf – bör vara rekommendationer snarare än lagstadgade. Kvinnor är betydligt mer kritiska än män till hur skyddet av barn fungerar och mer positiva till lagstadgade åldersgränser. Förekomst av syskon tycks ha en effekt på föräldrarna ställer sig till frågor om skydd av barn och mediereglering; föräldrar till barn som har äldre syskon uttrycker i högre utsträckning missnöje med hur skyddet av barn fungerar när de använder medier. En förklaring kan vara att det upplevs som enklare att följa rekommendationer och åldersgränser om barnet inte har äldre syskon som lockar med ett ”vuxnare” medieinnehåll. En stor majoritet av de tillfrågade föräldrarna anser att föräldrar själva ska ha det största ansvaret för skydd av barn och unga när de använder medier. Samtidigt uttrycks att alla aktörer har ganska stort ansvar, branscherna, skolan, staten och dess myndigheter. En majoritet av föräldrarna anser att det finns innehåll i medier som kan vara skadligt för barn (9–12: 80 %, 13–16: 67 %, 17–18: 67 %). Som exempel på skadligt medieinnehåll nämns huvudsakligen våld i olika former samt sex och pornografi. Andelen föräldrar som anger att barn mått dåligt av medieinnehåll de mött i film, tv, datorspel/tv-spel eller på internet har ökat jämfört med 2010. Ökningen är störst bland barn i åldern nio till 12 och gäller främst kategorierna ”skräckfilm”, ”porr”, ”våld i verkligheten”, ”spelat våld” samt ”sexuella hot/övergrepp”. Föräldrarna nämner alltså främst medieinnehåll av fiktionskaraktär, vilket är raka motsatsen mot vad barnen själv uppger har varit negativa medieupplevelser för dem. I Ungar & medier 2012/13, redovisas barnens svar och där visar det sig att de i betydligt högre utsträckning än föräldrarna menar att material med dokumentär anknytning fått dem att känna sig illa till mods. Även på denna fråga framträder en tydlig syskoneffekt, där föräldrar till barn med äldre



syskon i betydligt högre grad uppger att barnet stött på material de mått dåligt av.

### *Svenskarna och internet*

Stiftelsen för internetinfrastruktur (.SE) kartlägger internetanvändningens utveckling och förändring hos den svenska befolkningen. Resultaten publiceras i en årlig rapport.<sup>29</sup> När det gäller barn och ungdomars internetanvändning sägs bland annat följande. I dag har nästan hälften (45 procent) av två-åringarna prövat att använda internet. Inom en nära framtid har åtminstone hälften av åldersgruppen blivit användare av internet. Det är långt ifrån den situation som existerade när internet på allvar började spridas i Sverige i slutet av 90-talet. Under de nästan tjugo år som förflutit sedan dess har internet blivit något välbekant även för de minsta. I slutet av 90-talet var internet ingenting för förskolebarn och inte heller något för ungdomar. Kring millennieskiftet, när halva svenska folket hade skaffat internet, stod de flesta ungdomar och så gott som alla barn utanför internet. Hälften av 13-åringarna hade börjat men betydligt färre av de yngre. Sedan har åldern för internetanvändning successivt sjunkit, 2008 använde hälften av femåringarna internet, 2011 hälften av treåringarna och 2013 nästan hälften av tvååringarna. Internet har således krupit ner till de minsta, en utveckling som surfplattorna har förstärkt. I dag är internet en del av de ungas värld. Redan vid sex till sju års ålder är nio av tio användare av internet. Så gott som alla tonåringar är internetanvändare. Det innebär inte att alla använder internet varje dag. Bland förskolebarnen är omkring 25 procent dagliga användare, sedan ökar det när de börjar skolan upp till 50 procent. Vid elva års ålder är 90 procent dagliga användare. Sett i ett övergripande perspektiv är det bland barnen som de stora förändringarna har skett under de senaste åren, medan spridandet av internet bland de äldre har stagnerat. Hos de äldre barnen har förändringarna varit små, eftersom det redan 2009 var 90 procent av sjuåringarna som använde internet. Större har förändringarna varit när det gäller det dagliga användandet. För fyra år sedan var det några få

---

<sup>29</sup> Resultat för 2013; Olle Findahl, *Svenskarna och internet 2013*.

procent av förskolebarnen som dagligen använde internet. I dag (avser 2013) är det 25–30 procent som är dagliga användare i åldern tre till sex år. Men även hos de äldre i åldern sju till elva år har andelen dagliga användare ökat med 20–30 procentenheter under de senaste fyra åren. I takt med att barnen växer och utvecklas förändras också deras användning av internet. Särskilt i skolåldern när de utvecklas till läsande och skrivande individer börjar de använda internet på ett nytt sätt. En åttaåringens användning av internet ser helt annorlunda ut jämfört med en fyraåringens på liknande sätt som en sextonåringens utnyttjande av nätet är annorlunda än en åttaåringens. I nästan alla familjer har barnen tillgång till en dator eftersom föräldrarna använder internet i hemmet. Nu har också många barnfamiljer skaffat en surfplatta vilket drygt hälften av barnen från fem år och uppåt också har tillgång till och använder. Till detta kommer mobiler som har blivit allt vanligare även bland förskolebarn. I skolåldern från sju till åtta år börjar de vanliga mobilerna bytas ut mot smarta mobiler och i åldern elva till tolv år har de flesta en smartmobil som de kan ansluta till internet.

#### 5.4.2 Barn och ungas uppfattning om medieinnehåll

I Statens medieråds undersökning *Ungar & medier*<sup>30</sup> ställs frågor till barn om hur de uppfattar och påverkas av medieinnehåll. På frågan ”Finns det innehåll i tv, film, spel eller på internet som du blivit rädd, ledsen eller deppig av?” ger framför allt situationer när barn råkar illa ut, lider eller mår dåligt reaktioner i alla åldersgrupper. Även när djur är sjuka eller lider har en framskjuten plats. De syns överlag inte några påtagliga skillnader mellan åldersgrupperna med några undantag. Det gäller t.ex. sexuellt hot/övergrepp och våld i verkligheten (i nyheter eller dokumentärer) där åldersgruppen 9 till 12 reagerar mindre än övriga. Den troliga förklaringen är att de yngre barnen inte har kommit i kontakt med nämnda skildringar eftersom sådana i regel förekommer i medieinnehåll riktat till äldre. I samtliga åldersgrupper anger flickor i högre utsträckning än pojkar att de blivit rädda, ledsna eller

---

<sup>30</sup> Ungar & medier 2012/13.

deppiga till följd av det medieinnehåll som ingick i undersökningen.

På frågan ”Tror du att barn och unga kan påverkas negativt av biograffilm?” svarar 43 procent av 9 till 12-åringarna ja, 24 procent nej och 33 procent att de inte vet. Motsvarande siffror för åldersgruppen 13 till 16 är 44 procent ja, 34 procent nej och 22 procent som inte vet. Bland de äldsta barnen, 17–18 år, svarar 52 procent ja, 30 procent nej och 18 procent att de inte vet. De äldre barnen anser alltså i högre grad att biograffilm kan ha negativ påverkan. Samma fråga ställdes även beträffande tv/dvd-film, en något högre andel av barnen ansåg att sådan film kan påverka barn och unga negativt. I åldersgruppen 9 till 12 och 13 till 16 svarade 55 procent ja och bland 17 till 18-åringarna ansåg 59 procent att tv/dvd-film kan ha en negativ påverkan.

### 5.4.3 Kort om forskningen avseende mediepåverkan

#### *Inledning*

Den nuvarande regleringen av offentlig filmvisning bygger på en bedömning av att visst innehåll i en film kan vara skadligt för barns välbefinnande. Samhällets syn på barn, unga och den påverkan som film och andra audiovisuella medier kan utsätta dem för har varierat genom tiderna. Det är främst förekomsten av våld i medierna som uppmärksamheten och forskningen har inriktat sig mot. Men även bland annat pornografiskt innehåll, hatfyllda budskap, uppmaningar till självskada samt stereotypa och förnedrande skildringar av minoriteter är föremål för oro om negativ påverkan hos unga människor. Ett stort antal forskningsstudier har genomförts angående den påverkan som våldsskildringar och annat medieinnehåll kan ha på barn och unga, resultaten är dock inte entydliga. De allra flesta forskare betraktar i dag frågan om mediepåverkan som komplex samt ser även till vikten av mediekompetens och att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare.

*En sammanfattning av forskningens resultat*

Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning (NORDICOM) vid Göteborgs universitet är ett nordiskt kunskapscenter för medie- och kommunikationsområdet. Inom dess verksamhet finns The International Clearinghouse on Children, Youth and Media vars arbete syftar till att öka kunskapen om barn, ungdomar och medier och därmed ge underlag för relevant beslutsfattande, bidra till en konstruktiv samhällsdebatt samt främja barns och ungdomars mediekunnighet och mediekompetens. Medieforskaren Cecilia von Feilitzen tar i en artikel som publicerats av NORDICOM upp forskning och medie våld och sammanfattar forskningens resultat.<sup>31</sup> I artikeln sägs bland annat följande angående film och tv.

- Film- och tv-forskningen visar att våldsamma handlingar i filmer och program kan leda till imitation, särskilt hos yngre barn. Imitation behöver dock inte innebära en avsiktligt aggressiv handling.
- Det som flest studier har tagit upp är aggression som en följd av att se på film- och tv-våld. Denna forskning visar att medie-våldet inte är den ensamma eller avgörande orsaken till våld i samhället men att medie våldet ändå spelar roll.

Vidare sägs att medierna sällan har ett direkt eller ensamt inflytande på våra handlingar. Majoriteten av studierna om medie våld och aggression visar att medie våld – i samspel med andra mer avgörande avtryck, på kort och lång sikt – bidrar till ökad aggression för vissa individer under vissa omständigheter. Samtidigt visar forskningen att barn som har bra relationer med föräldrar, kamrater m.fl., som inte lever i en våldsam miljö och som har trygga sociala villkor med stor sannolikhet inte blir aggressiva till följd av medie våld. Även om medie våld för de flesta barn inte leder till aggressivitet, finns andra viktiga inflytanden av medie våldet som man enligt artikelförfattaren bör vara medveten om. Ett sådant inflytande är rädsla (eller oro, obehag, upprördhet). Det finns också indikationer på att medie våld ger upphov till felaktiga före-

---

<sup>31</sup> Barn, unga och medierat våld. En sammanfattning av forskningens resultat, Cecilia von Feilitzen, NORDICOM, 2010.

ställningar om verkligt våld. Ytterligare en sorts inflytande av medievåldet är emotionell och kognitiv tillvänjning, dvs. minskad spänning, minskad rädsla och minskade hämningar gentemot medievåld, så att toleransnivån för våldspredatorer ökar. Sammanfattningsvis konstateras att alla tar intryck av och är influerade av film- och tv-våld men på olika sätt beroende på motiv, avsikter, önskingar och livssituationer. Från exemplen om oönskade inflytanden – imitation, aggression, rädsla, felaktiga uppfattningar och tillvänjning – är det också klart att alla på något sätt är negativt påverkade av medievåld.

I en rapport från The International Clearinghouse on Children, Youth and Media<sup>32</sup> tar Ulla Carlsson upp frågan om sambandet mellan våldsskildringar i audiovisuella medier och om dess inverkan på barn och unga och konstaterar i det sammanhanget att frågan är mycket komplex. Medierna kan vara en faktor i samspel med flera andra faktorer som gör att olika personer påverkas på olika sätt. Faktorer som ålder, mogenhet, personlighet, kön, social tillhörighet, livssituation, relationer och typ av våld som ses är några av de faktorer som kan tänkas ha betydelse i denna påverkansprocess.

I en NOVA-rapport från 2010<sup>33</sup> diskuteras forskning angående förhållandet mellan våld i medierna och egen våldsutövning. Studien baseras på en genomgång av befintlig litteratur perioden från 1995 till 2010. I rapporten sägs att osäkerheten är stor om det är möjligt att fastslå om medievåld är skadligt, men att en nyanserad slutsats är att våld i medierna kan vara skadligt för vissa personer.

---

<sup>32</sup> Våld och pornografi i medierna, Åsikter om medievåldets och pornografins påverkan på unga människor, Ulla Carlsson, NORDICOM, 2005.

<sup>33</sup> Medievold avler vold – reel frykt eller moralsk panikk?, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA rapport 8/2010.



## 6 Internationell utblick

### 6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att göra en bred internationell jämförelse mellan olika system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt. I detta avsnitt följer en beskrivning av ett antal olika länders system för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan, med huvudsaklig inriktning mot offentlig filmvisning. Utredningen har valt att närmare studera de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Uppgifterna har inhämtats genom kontakter med regeringskanslier och mediemyndigheter i de olika länderna, från deras hemsidor samt genom kontakter med ambassader. Utredningen har även besökt Norge och träffat företrädare för det norska Kulturdepartementet och myndigheten Medietilsynet. Vidare har utredningen besökt Nederländerna och fått information om självregleringssystemet Kijkwijzer och träffat företrädare för NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media). Information om Storbritanniens filmgranskning har inhämtats från BBFC (British Board of Film Classification) genom möte med representanter från sammanslutningen. Utredningen har också besökt Finland och träffat företrädare för Nationella audiovisuella institutet (KAVI) och dess enhet för mediefostran och bildprogram för att få information om det finländska systemet för att fastställa åldersgränser för film.

## 6.2 Norge

### 6.2.1 Nuvarande reglering<sup>1</sup>

#### *Åldersgränser för film*

Skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll regleras i bland annat Lov om film og videogram (Lov 1987-05-15 nr 21) nedan kallad film- och videogramlagen. Lagen gäller film och videogram som visas, säljs eller hyrs ut i förvärvssyfte. Film definieras i lagen som fotografiska eller tecknade bilder som har satts samman på ett sådant sätt att de bildar rörliga bilder. Med videogram avses en elektronisk signal för lagring och återgivning av levande bilder som är lagrad på ett medium eller en informationsbärare. Audiovisuella beställningstjänster omfattas även av film- och videogramlagen. Tv-sändningar regleras i Kringkastningsloven (Lov 1992-12-04 nr 127) och innehåller vissa bestämmelser till skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll.

Film eller videogram som ska visas förvärvsmässigt ska registreras hos myndigheten Medietilsynet. Om filmen eller videogramet ska visas förvärvsmässigt för någon under 18 år krävs också att den i förhand godkänns av Medietilsynet. Myndigheten ska fastställa en åldersgräns för dessa filmer, även s.k. trailrar omfattas. En film som inte har förhandsgranskats kan visas under förutsättningen att den visas med en 18-årsgräns. Medietilsynet kan besluta om 15-årsgräns eller lägre. Om en film inte bedöms kunna få 15-årsgräns eller lägre får den visas med 18-årsgräns. Följande åldersgränser gäller således:

- A (tillåten för alla)
- 7 år (barn från 4 år kan se filmen i vuxens sällskap)
- 11 år (barn från 8 år kan se filmen i vuxens sällskap)
- 15 år (barn från 12 år kan se filmen i vuxens sällskap)
- 18 år (absolut åldersgräns)

Barn i sällskap med en förälder eller annan vuxen och som är högst tre år yngre än åldersgränsen kan se filmen. Detta gäller dock inte

---

<sup>1</sup> Se avsnitt 6.2.2 angående förslag till ny reglering.



18-årsgränsen som är absolut, dvs. den som inte har fyllt 18 år får inte medges tillträde till filmen ens i vuxens sällskap.

Vid beslutsfattandet om åldersgräns för film ska Medietilsynet lägga avgörande vikt vid om filmen kan påverka psyket eller rättskänslan (sinn eller rettsomgrep) på ett skadligt sätt. Bedömningen ska göras i förhållande till gällande norsk rätt, inte med hänsyn till moraluppfattning. Den bedömning som görs är av preventiv art och baseras på en skönsmässig avvägning samt på antaglig skadlighet och inte påvisad skada på barnet. Avgörande vid skadlighetsbedömningen är om innehållet i filmen kan medföra rädsla, väcka oro, vara skrämmande eller bidra till att skapa förvirring hos barn gällande grundläggande värderingar i samhället. I bedömningen läggs också vikt vid hur filmupplevelsen uppfattas av barn i biograf-salongen och på vilket sätt barnet kan bearbeta filmens innehåll i efterhand.

Förutom att besluta om åldersgräns för en film ger Medietilsynet råd om vilken målgrupp filmen passar för. Målgruppen för filmen behöver inte nödvändigtvis sammanfalla med den beslutade åldersgränsen. En film som har vuxna som målgrupp kan exempelvis bli tillåten för alla åldrar om innehållet inte bedöms som skadligt för någon. De olika kategorier av målgrupper som används är; barn, barn/ungdom, familj, ungdom, ungdom från 13, ungdom/vuxen och vuxen.

Med stöd av ett bemyndigande i film- och videogramlagen har Kulturdepartementet beslutat om undantag från åldersgränserna för barn upp till ett år. Reglerna innebär att en förälder eller annan vårdnadshavare kan ta med ett barn under ett år till en biografföreställning som är särskilt anpassad för "babykino" oavsett åldersgränsen för filmen.

Undantag från kravet på förhandsgranskning och åldersklassificering gäller också för filmer eller videogram som enbart innehåller program som tidigare sänts i Norsk rikskringkastning (NRK) eller som producerats av ett statligt eller kommunalt organ, upptagningar från offentliga arrangemang, musik, idrott, dokumentärer, nyheter, undervisningsmaterial eller reklam. Medietilsynet kan därutöver särskilt besluta om undantag från granskningsplikten för filmer och videogram som har importerats till Norge för att visas vid festivaler, filmveckor eller i samband med officiella kulturarrangemang.

Beslut som Medietilsynet har fattat om åldersgräns för film kan överklagas av distributören av filmen eller av Ombudet for barn og unge (Barneombudet, den norska motsvarigheten till Barnombudsmannen) till Klagenemnda for film og videogram.

### *Märkning och registrering av videogram*

Videogram som visas, säljs eller hyrs ut i förvärvssyfte ska först registreras hos Medietilsynet. Elektroniska videogram (video on demand) omfattas också av kravet. Videogram som visas förvärvsmässigt för någon under 18 år ska först godkännas av Medietilsynet på samma sätt som filmer. Videogram som säljs eller hyrs ut förvärvsmässigt (omsättning i näring), exempelvis dvd och blu-ray, ska först märkas av distributören. Av märkningen ska bland annat framgå en av distributören rekommenderad åldersgräns. Om filmen tidigare är granskad av Medietilsynet, exempelvis på grund av att den har visats på bio, bör inte åldersgränsen understiga den som fastställdes för den offentliga visningen. Åldersgränsen ska tydligt anges på omslaget till videogramet. Videogramet får inte säljas eller hyras eller lånas ut till personer yngre än den åldersgräns som distributören har fastställt. Medietilsynet gör stickprov, men har ingen rätt att ingripa eller ändra en oriktigt fastställd åldersgräns. För det fall att Medietilsynet anser att videogramet har ett innehåll som strider mot vissa bestämmelser i den norska strafflagen<sup>2</sup> kan myndigheten vägra att registrera det, vilket leder till att videogramet inte kan omsättas på marknaden.

### *Sanktioner*

Biografägaren och distributören är straffrättsligt ansvarig för innehållet i filmen. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i film- och videogramlagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen kan straffas med böter eller fängelse i högst tre månader eller båda delarna.

Det är inte heller tillåtet att förvärvsmässigt visa film eller videogram som kränker anständighet, inklusive filmer eller videogram

---

<sup>2</sup> 204, 204 a eller 382 Straffeloven.

som innehåller närgångna och omfattande skildringar av sexuell aktivitet. Skildringar som anses försvarliga utifrån ett konstnärligt, vetenskapligt, informativt eller liknande syfte anses inte kränka anständigheten.

Därutöver kan den som är ansvarig ledare för ett distributionsföretag straffas med böter eller fängelse i högst tre månader om han eller hon förvärvsmässigt omsätter videogram som har ett innehåll som är straffbart enligt vissa bestämmelser i den norska strafflagen.<sup>3</sup>

### *Avgifter*

Medietilsynet tar ut en avgift för granskningen och åldersklassificering av film och videogram. Syftet är att täcka kostnaderna för verksamheten. Avgiften utgör en procentsats av nettoomsättningen vid visningen av den aktuella filmen eller videogramet. Procentsatsen är fastställd till 0,9 procent av nettot av biljettomsättningen efter 30 dagar från premiärdatum. Omsättningen ska rapporteras till Medietilsynet efter periodens utgång. Minimiavgift är 3 000 norska kronor och maximal avgift är 70 000 norska kronor per film.

### **6.2.2 Förslag till ny reglering**

I Norge har ett förslag till ny lagreglering som gäller skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan tagits fram. Till grund för arbetet ligger ett förslag (höringsnotat) som har utarbetats av Kulturdepartementet och varit på remiss till berörda instanser. Bakgrunden till förslaget är att den nuvarande regleringen är baserad på en traditionell indelning i sektorer där samma innehåll kan bedömas på olika sätt beroende på vilken medieplattform som används, vilket anses problematiskt. Dagens regelsystem är vidare inte anpassat till den konvergens som ägt rum mellan olika medier och den utveckling som har skett när det gäller användningen av medier. Med hänsyn till att barn och unga möter audiovisuell medieinnehåll i allt högre grad och i fler situationer är någonsin förr anses skyddsbehovet också vara större än någonsin tidigare.

---

<sup>3</sup> 204 § och 382 § Straffeloven.

Ett ytterligare skäl för att en ny reglering behövs är att nuvarande bestämmelser inte har ett uttalat syfte att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Lagförslaget kommer att behandlas av Storinget under hösten 2014 och ikraftträdande av den nya lagen planeras till 1 juli 2015.

Den nya lagen föreslås ersätta film- och videogramlagen och de bestämmelser som finns till skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll i Kringkastningsloven (den norska radio- och tv-lagen). Lagen ska gälla för ”bildeprogram” vilket är ett nytt samlingsbegrepp för audiovisuellt innehåll på tv, audiovisuella beställningstjänster/video on demand, filmvisning vid allmän sammankomst (inklusive biografvisning) och videogram. Alla viktiga plattformar för förmedling av rörliga bilder omfattas således. Datorspel föreslås dock inte ingå eftersom dessa omfattas av den frivilliga regleringen inom PEGI-systemet (Pan European Game Information). Lagen innebär också att bestämmelserna i EU:s direktiv för audiovisuella medietjänster (AV-direktivet)<sup>4</sup> om skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan kommer att vara genomförda genom den föreslagna lagen.<sup>5</sup>

Det föreslås att tre huvudsakliga åtgärder när det gäller skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll regleras i lagen.

- En skyldighet att sätta en åldersgräns på alla ”bildeprogram” som faller inom lagens tillämpningsområde.
- En skyldighet att kontrollera att den satta åldersgränsen följs.
- En skyldighet att informera om åldersgränsen.

Medietilsynet ska fortsatt besluta om åldersgräns för film som visas på bio, dock inte längre på trailrar. Den åldersgräns som myndigheten har beslutat ska följa filmen i andra visningsfönster och all annan omsättning och vara bindande i tio år. Några råd om vilken målgrupp som en film är lämplig för föreslås myndigheten inte längre kunna ge. För alla andra ”bildeprogram” som omfattas av

---

<sup>4</sup> Europaparlamentets- och rådets direktiv 2010/13/EU av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella tjänster.

<sup>5</sup> Som nämnt i avsnitt 5.2.1 finns bestämmelser till skydd för barn mot skadlig mediepåverkan dels i Kringkastningsloven och dels i Film- och videogramloven. Dessa bestämmelser genomför motsvarande artiklar i AV-direktivet.

lagen ska distributören (bildeprogramdistributören) fastställa en åldersgräns. Åldersgränsen ska bestämmas med hjälp av direktiv som utformas av Medietilsynet. Med distributör menas den som har eller förvärvar rättigheterna att tillgängliggöra ”bildeprogrammet” på den norska marknaden.

Undantagna från kravet på förhandskontroll av Medietilsynet är biograffilmer som ska visas med 18-årsgräns, eller visas vid filmfestivaler eller liknande kulturarrangemang eller som innehåller lokalt producerat material (exempelvis produktioner av lokal kulturell betydelse). Även från den skyldighet som distributören har att fastställa åldersgräns föreslås undantag. Undantagen avser sådant innehåll som normalt sett inte anses kräva åldersgräns; nyheter, undervisnings- eller forskningsmaterial, informationsmaterial avseende ideell-, politisk- eller religiös verksamhet, musik, sport, hobbymaterial eller direktsändningar.

Medietilsynets beslut om åldersgräns föreslås fortsatt kunna överklagas av distributören. Om Barneombudets nuvarande klagorätt ska kvarstå är inte bestämt. När det gäller åldersgränser som har fastställts av distributören föreslås Medietilsynet ha en överprövande roll. Medietilsynet ska göra stickprov och i de fall myndigheten kommer fram till att åldersgränsen är felaktig ska myndigheten kunna besluta om en annan åldersgräns. Allmänheten avses också kunna uppmana att Medietilsynet överprövar en åldersgräns som en distributör har fastställt på ett ”bildeprogram”.

## 6.3 Danmark

### 6.3.1 Inledning

Filmcensuren för vuxna avskaffades i Danmark 1969. Däremot gäller enligt lag att alla filmer som ska visas offentligt eller säljas, hyras eller lånas ut offentligt till barn under 15 år dessförinnan måste vara godkända för den aktuella åldersgruppen av myndigheten Medierådet for Born og Unge (nedan Medierådet).<sup>6</sup> Filmer som inte har lämnats in för granskning av Medierådet får automatiskt en 15-årsgräns. Med film avses levande bilder av varje art

---

<sup>6</sup> 20 § lov om film, nr 186 af 12/03/1997.

oavsett upptagnings- eller förevisningsform, bland annat fotografiska bilder och videogram. Tv-sändningar undantas uttryckligen i lagen. Vidare undantas filmer med innehåll som är av uppenbart oskadlig karaktär och uteslutande innehåller information om eller reklam för varor och tjänster samt film som visas i samband med festivaler, kulturinitiativ och dylikt. Trailrar som ska visas för barn under 15 år omfattas dock av kravet på Medierådets granskning och åldersgräns.

### 6.3.2 Åldersgränser för film

Bedömningen av vilken åldersgräns som ska beslutas för en viss film görs utifrån om en film kan antas vara skadlig för barn i den aktuella åldersgruppen. Med skadlighet menas om filmen kan verka förråande, skrämmande eller framkalla ångest hos barnet. Det är Medierådet som fastställer vilka kriterier som ska gälla för åldersklassificeringen. Varje film granskas av en s.k. censor som är utbildad inom psykologi eller pedagogik och arbetar med barn till vardags. De åldersgränser som används är följande:

- Tillåten för alla
- Tillåten för alla, men avråds för barn under 7 år
- Tillåten för barn över 11 år
- Tillåten för barn över 15 år

En ledsagarregel tillämpas dock som innebär att alla filmer får visas offentligt för barn som har fyllt 7 år som är i sällskap med en förälder eller annan vuxen.<sup>7</sup> För barn som inte är i sällskap med en vuxen är åldersgränserna absoluta. Den som visar film offentligt eller hyr- eller lånar ut eller säljer film i strid med åldersgränserna kan dömas till böter. Besluten om åldersgränser och motiveringar till dem finns tillgängliga på Medierådets hemsida. På så sätt får föräldrar och andra vuxna vägledning för att kunna fatta beslut om vilka filmer deras barn kan få se. Det finns ingen överordnad

---

<sup>7</sup> 20 § tredje stycket lov om film, nr 186 af 12/03/1997.

instans som kan överpröva medierådets beslut om åldersgräns, men distributörerna kan begära att Medierådet gör en omprövning.

Det finns regler om att distributörer och biografägare måste upplysa om Medierådets klassificering i samband med annonsering m.m. för filmen. I reklam m.m. för filmer som inte är granskade av Medierådet ska upplysning lämnas om att filmen är godkänd för barn från 15 år.<sup>8</sup> På förpackningar till videogram och dvd ska Medierådets klassificering anges med särskilda symboler, filmer som inte har granskats av Medierådet ska märkas med symbol för 15-årsgräns.<sup>9</sup> Reglerna om upplysning och märkning är sanktionerade med böter.

Filmgranskningen finansieras genom avgifter som Medierådet får ta ut för att täcka sina kostnader. Avgiften beräknas med ett fast belopp (12,78 DKK) per minut av filmens speltid.

## 6.4 Finland

### 6.4.1 Inledning

I Finland regleras skydd av barn mot skadligt medieinnehåll i lagen om bildprogram.<sup>10</sup> Lagen innehåller bestämmelser om begränsningar i tillhandahållandet av bildprogram i syfte att skydda barn. Med bildprogram avses filmer, tv-program, spel och annat innehåll som är avsett att med tekniska medel ses i form av rörliga bilder. Med tillhandahållande av bildprogram menas att sådant program görs tillgängligt att ses av allmänheten. Bildprogram som ska tillhandahållas personer under 18 år måste på förhand åldersklassificeras. Alla leverantörer av bildprogram ska göra en anmälan till Nationella audiovisuella institutet (KAVI), tidigare Centralen för mediefostran och bildprogram (MEKU) när de börjar tillhandahålla bildprogram regelbundet i ekonomiskt syfte. Leverantörer som tillhandahåller bildprogram som inte ska åldersklassificeras behöver inte göra någon anmälan. Myndigheten MEKU inrättades 2011 när Statens filmgranskningsbyrå avvecklades. Myndigheten har till uppgift att samordna och främja mediefostran, att övervaka

---

<sup>8</sup> 13 och 14 §§ Bekendtgørelse om Medierådet for Børn og Unge (BEK) nr 30 af 16/01/1998.

<sup>9</sup> 16 och 17 §§ BEK nr 30 af 16/01/1998.

<sup>10</sup> Lag om bildprogram 710/2011.

utbudet av film, upptagningar, tv-program, data- och videospel samt att upprätthålla systemet med åldersgränser enligt grunderna för barnskydd. Målet med verksamheten är att trygga barns utveckling och välfärd i mediemiljön. Myndigheten har ansvar för att lära upp och auktorisera klassificerare av bildprogram, dessa ska fastställa åldersgränser på alla distributionsplattformar. Den kan även på eget initiativ klassificera ett bildprogram och se till att en leverantör uppfyller sina skyldigheter med hjälp av anmärkning och vite. MEKU och Nationella audiovisuella arkivet (KAVA) fusionerades i början av 2014 till Nationella audiovisuella institutet (KAVI), dess enhet för mediefostran och bildprogram utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om bildprogram.

## 6.4.2 Klassificering av bildprogram

### *Åldersgräns och märkning*

Ett bildprogram som är skadligt för barns utveckling ska klassificeras med en åldersgräns och märkas med en symbol. Som skadligt betraktas det bildprogram som på grund av sina våldsinslag eller sitt sexuella innehåll eller genom att skapa ångest eller på något annat jämförbart sätt kan ha skadlig inverkan på barns utveckling. Vid bedömningen av skadligheten i ett bildprogram ska det beaktas i vilket sammanhang och på vilket sätt händelserna i programmet skildras.<sup>11</sup> De åldersgränser som används är 7, 12, 16 eller 18 år. Därtill ska bildprogrammet tilldelas en symbol som beskriver programmets innehåll. Om ett program inte bedöms som skadligt för barns utveckling ska det klassificeras som lämpligt för alla åldrar.<sup>12</sup> Leverantörer av bildprogram ska se till att bildprogram med 7, 12 eller 16 års åldersgräns inte är tillgängliga för barn yngre än åldergränsen. De har också en skyldighet att informera om åldersgränsen. En ledsagarregel finns som innebär att barn högst tre år yngre än den 7, 12 eller 16-årsgräns som har beslutats får se ett bildprogram som visas offentligt i sällskap med en person som har fyllt 18 år. Det råder dock ett förbud att tillhandahålla ett bild-

---

<sup>11</sup> 3 kap. 15 § lagen om bildprogram.

<sup>12</sup> 3 kap. 16 § lagen om bildprogram.



program med 18-årsgräns till minderåriga och den gränsen är absolut, dvs. omfattas inte av ledsagarregeln.<sup>13</sup>

### *Undantagna från klassificering*

Vissa bildprogram är undantagna från kravet på åldersklassificering och märkning. Program som uteslutande innehåller undervisnings- eller bildmaterial, musik eller idrott är exempelvis undantagna, liksom hobby-, diskussions- och nyhetsprogram samt frågesporter.<sup>14</sup> Ett bildprogram som endast är avsett för personer som har fyllt 18 år behöver inte klassificeras, för att få tillhandahållas måste dock programmet tydligt märkas med åldersgränsen 18 år.<sup>15</sup>

### *Klassificerare och tillsyn*

Klassificeringen av bildprogram sköts sedan början av 2012 till största delen av självständiga klassificerare som är anställda i mediebranschen. Antingen kan klassificeraren vara anställd hos leverantören eller så kan leverantören köpa tjänsten från företag som har specialiserat sig inom området. Som klassificerare av bildprogram kan den som har genomgått erforderlig utbildning hos KAVI (tidigare MEKU) godkännas. Leverantörerna av bildprogram bekostar själva utbildning och kostnader för klassificerarnas anställning. Utbildningen pågår i tre dagar och avslutas med ett prov som måste klaras. Kostnaden för utbildningen är 960 euro och 57 euro för ett bevis om godkännande. En avgift på 7,25 euro tas även utför varje klassificerat bildprogram. Myndigheten har hittills utbildat cirka 200 klassificerare, varav ungefär hälften är verksamma klassificerare. KAVI utövar tillsyn över klassificeringen och har i uppdrag att se till att lagen om bildprogram följs. Myndigheten har bland annat rätt att utföra kontroller i lokaler och andra verksamhetsställen som leverantörer av bildprogram har för att kontrollera att bildprogram är försedda med den märkning som krävs.<sup>16</sup> Myndigheten har också rätt att omhänderta bildprogram

---

<sup>13</sup> 2 kap. 6 § lagen om bildprogram.

<sup>14</sup> 3 kap. 9 § lagen om bildprogram.

<sup>15</sup> 3 kap. 16 § lagen om bildprogram.

<sup>16</sup> 4 kap. 23 § lagen om bildprogram.

som saknar den märkning som krävs och att besluta om vite mot leverantörer som försummar vissa skyldigheter som anges i lagen.<sup>17</sup> För att täcka kostnaderna för tillsynen tar KAVI ut årliga tillsynsavgifter från leverantörerna av bildprogram. Avgifterna varierar mellan 100 och 600 euro beroende på leverantörens utbud.

Beslut om åldersklassificering kan på begäran omprövas av KAVI eller, om beslutet har fattats av myndigheten, överklagas till en särskild nämnd (Bildprogramsnämnden). Allmänheten har rätt att begära omprövning av beslut om åldersgräns. Denna möjlighet har dock inte kommit att utnyttjas i så stor utsträckning. Under 2013 klassificerades drygt 22 000 titlar, av dessa begärdes en omprövning av 218 titlar. Endast något enstaka fall överklagades till Bildprogramsnämnden.

## 6.5 Nederländerna

### 6.5.1 Bakgrund

Filmcensuren avskaffades i Nederländerna 2001 och ersattes med ett system för självreglering. Det nederländska självreglerings-systemet kallas Kijkwijzer och har utvecklats under ledning och samordning av NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audio-visual Media). NICAM bildades 1999 i nära samarbete med Departementet för utbildning, kultur och vetenskap, Departementet för hälsa, välfärd och sport och Justitiedepartementet. Fler än 2 200 företag och organisationer är anslutna till systemet med Kijkwijzer vilket samordnas av NICAM. I styrelsen för NICAM finns representanter för både allmänheten och kommersiella programföretag, biografägare, distributörer och detaljister. Till sin hjälp har NICAM en rådgivande kommitté som består av experter på media, ungdomar, utbildning och välfärd, representanter från föräldraorganisationer och andra samhällsorganisationer liksom från de företag som är anslutna till NICAM. Hälften av NICAMs budget betalas av den nederländska staten, den andra hälften betalas av branschen (programbolag, film- och dvd-distributörer och bio-

---

<sup>17</sup> 4 kap. 24 och 25 §§ lagen om bildprogram.

grafägare). Kostnaden för att anställa filmgranskare (s.k. coders) betalas av branschen.

### 6.5.2 Skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll

Skyddet för barn och unga mot skadligt medieinnehåll upprätthålls i Nederländerna genom självregleringssystemet Kijkwijzer, straffrättsliga regler och särskilda bestämmelser i lag på radio- och tv-området.

#### *Kijkwijzer*

Kijkwijzer är ett klassificeringssystem som varnar föräldrar och andra vuxna om från vilken ålder ett tv-program eller en film kan vara skadlig för barn. Systemet innebär att en rekommendation om ålder ges. De åldersgränser som tillämpas är: alla åldrar, 6 år, 9 år, 12 år och 16 år. Dessutom används piktogram (symbol) för att visa orsaken till rekommendationen. Det finns piktogram för våld, skräck, sex, diskriminering, drog- eller alkoholmissbruk och grovt språk. Åldersgränsen är inte en lämplighetsrekommendation utan innebär endast att barn under den rekommenderade åldern kan ta skada av innehållet. Kijkwijzer används för i princip alla audiovisuella produkter på den nederländska marknaden, dvs. biograf-film, dvd/blu-ray, tv-program, video on demand-tjänster och audiovisuellt innehåll på mobiltelefoner. Undantag görs för nyheter och direktsändningar på tv. En film klassificeras endast en gång oavsett om den senare visas i ett efterföljande visningsfönster. För datorspel tillämpas det internationella PEGI-systemet vilket påminner om Kijkwijzer. De åldersgränser och piktogram som Kijkwijzer använder visas i tv-guider, på biografer, i annonser, affischer och på omslag till dvd/blu-ray och video. Piktogramen visas också i början av tv-program. Rekommendationerna finns vidare tillgängliga på en särskild sida på text-tv. Klassificeringen av de audiovisuella produkterna görs av det programbolag eller den distributör som tillhandahåller produkten. Anställda som är specialutbildade av NICAM, s.k. coders, får efter att de har sett filmen eller tv-programmet besvara sextio frågor beträffande innehållet. Frågorna rör förekomsten av våld, skräck, sex, diskriminering, alkohol- eller

drogmissbruk och grovt språk. Svaren lämnas online till Kijkwijzer och bearbetas av ett datorprogram som fastställer åldersgränsen. Alla företag och organisationer som är anslutna till NICAM är tvungna att klassificera sina produkter i enlighet med de regler som Kijkwijzer ställer upp. De måste också tillkännage klassificeringen på ett adekvat sätt. I första hand övervakas efterlevnaden av Kijkwijzers regler av konsumenterna. Vid ett eventuellt brott mot reglerna kan ett klagomål göras till NICAMs överklagandenämnd (Complaints Committee) som har befogenhet att vidta sanktioner. Den nederländska mediemyndigheten (Commissariaat voor de Media) har i uppdrag från regeringen att övervaka hur systemet med självreglering följs i praktiken. Alla klagomål som överklagandenämnden tar emot skickas för kännedom till mediemyndigheten. NICAM gör slumpmässiga stickprov för att kontrollera hur Kijkwijzer följs. Mediemyndigheten upprättar en årlig rapport om självregleringssystemet som sänds till regeringen.

### *Straffrättslig reglering*

Den straffrättsliga regleringen finns i artikel 240a i den nederländska strafflagen. Där sägs att den som förser eller erbjuder en person som han eller hon vet eller skäligen kan anta är under 16 år eller som för en sådan person visar en bild, eller ett föremål eller en databärare som innehåller en bild, vars visande kan vara skadligt för barn under 16 år döms till fängelse högst ett år eller böter. En biografägare som tillåter någon som är under 16 år att se en film med 16-årsgräns bryter således mot denna bestämmelse. Det finns ett regeringsbeslut om undantag från 12-års- och 16-årsgränsen. Undantaget innebär att barn som är ett eller två år yngre än den angivna åldersgränsen får se filmen i sällskap av förälder eller annan vårdnadshavare. Biografägarna är dock inte skyldiga att tillämpa undantaget. Straffbestämmelsen omfattar även andra distributionssätt av audiovisuellt innehåll med 16-årsgräns. Det är således olagligt att visa eller på annat sätt tillhandahålla sådana filmer eller andra rörliga bilder till barn under 16 år oavsett distributionssätt eller visningsfönster.

### *Särskilda regler för tv-sändningar*

Beträffande tv-sändningar regleras skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll i den nederländska medielagen. Alla tv-program som kan klassificeras på förhand ska omfattas av systemet för självreglering. Kijkwijzers åldersgränser är vägledande för sändningstiden för ett tv-program. Innehåll som har åldersgräns alla åldrar, 6 år och 9 år får sändas när som helst under dagen. Program med 12-årsgräns får visas först efter kl. 20.00 och program med 16-årsgräns först efter kl. 22.00. Efterlevnaden av bestämmelserna övervakas av Commissariaat voor de Media.

## **6.6 Storbritannien**

### **6.6.1 Inledning**

I Storbritannien utförs filmgranskningen av British Board of Film Classification (BBFC). Filmgranskningen bygger på en form av samreglering och BBFC är en oberoende, icke vinstdrivande, sammanslutning som finansieras genom avgifter. Ursprungligen stod BBFC för British Board of Film Censors och bildades 1912 av filmindustrin. Syftet var att skapa en större enhetlighet i bedömningen av censurreglerna, som då övervakades av de lokala myndigheterna i Storbritannien, och att ta fram riktlinjer som kunde tillämpas nationellt. I samband med att nämndens uppdrag utvidgades till att även omfatta beslut om åldersgränser för videofilmer för privat bruk ändrades namnet till British Board of Film Classification för att markera att huvuduppgiften är att åldersklassificera filmer.

Den formella beslutsrätten när det gäller biograffilm ligger dock hos de lokala brittiska myndigheterna. Det krävs tillstånd för att få driva biograf i Storbritannien, sådant tillstånd beslutas av de lokala myndigheterna med stöd av lag.<sup>18</sup> Ett av huvudskälen för kravet på tillstånd är att skydda barn mot potentiellt skadligt medieinnehåll i film. Enligt lagen krävs att ett villkor tas in i tillståndet om att biografägaren förbinder sig att begränsa barns tillträde till filmvisningar i enlighet med de rekommendationer som BBFC utfärdar.

---

<sup>18</sup> Licensing Act 2003 c. 17.

Den lokala myndigheten har också möjlighet att ändra ett beslut som BBFC har fattat beträffande en film.

Obligatoriskt krav på granskning och åldersgräns gäller för film som ska visas för allmänheten på biograf (inklusive trailrar och reklam) och för filmer på tekniska upptagningar såsom videogram, dvd och blu-ray som tillhandahålls allmänheten. För filmer som distribueras över internet och audiovisuellt innehåll som distribueras via mobilt nätverk tillämpas en frivillig granskning av BBFC. Nämndens prövning innefattar även en bedömning av om innehållet i filmen strider mot brittisk lag.

### 6.6.2 Straffrättslig reglering

I Storbritannien är det olagligt att publicera obscen material.<sup>19</sup> En film kan anses som obscen om den har en tendens att demoralisera och fördärva (deprave and corrupt) en betydande andel av dem som kan förmodas att se den. En bedömning av filmen som helhet ska göras och enskilda scener måste därför ses i ett större sammanhang. Från det straffbara området undantas dock material som är berättigat inom ramen för vetenskap, konst, litteratur, undervisning eller annat allmänt intresse. Det finns vidare straffrättslig reglering som förbjuder innehav m.m. av extrema pornografiska bilder, oanständiga bilder av barn (barnpornografi), samt bilder som skildrar grymhet mot djur eller rashat. För det fall att BBFC anser att en film som ställs under dess bedömning strider mot lag kan nämnden klippa bort olagligt material eller vägra att godkänna filmen för visning och distribution. Det är också straffbart att sprida en film i en teknisk upptagning till någon som inte har uppnått den åldersgräns som BBFC har fastställt eller som inte har underställts BBFC för klassificering.

### 6.6.3 Åldersgränser för film

Det huvudsakliga syftet med BBFC:s arbete är att skydda barn och i vissa fall vuxna (vulnerable adults) mot medieinnehåll som kan vara skadligt eller på annat sätt olämpligt. Syftet är också att stärka

---

<sup>19</sup> Obscene Publications Act 1959.

konsumenter, särskilt föräldrar och andra med ansvar för barn, så att de kan göra medvetna beslut i sina val av mediekonsumtion. BBFC:s filmgranskning grundar sig på utförliga riktlinjer som revideras regelbundet. Riktlinjerna tar hänsyn till alla tillämpliga bestämmelser i lag men även till allmänhetens uppfattning. För att säkerställa att riktlinjerna stämmer överens med allmänhetens uppfattning utför BBFC omfattande marknadsundersökningar. Den senaste undersökningen omfattade svar från över 10 000 personer angående deras attityder till medieinnehåll och dess klassificering. Undersökningen utfördes under 2013 och ligger till grund för de riktlinjer som gäller från februari 2014.

De åldersgränser som tillämpas av BBFC är sju olika enligt följande:

- U (Universal, tillåten för alla)
- PG (Parental Guidance, alla kan se filmen men vissa scener kan vara olämpliga för små barn)
- 12A/12 (innehåller material som vanligtvis inte är lämpligt för barn under 12 år)
- 15 (lämplig endast för den som är 15 år eller äldre)
- 18 (lämplig endast för vuxna)
- R18 (får visas endast på biografier med speciellt tillstånd eller tillhandahållas i licensierade sexshopar).

Biograffilmer klassificeras vanligtvis av två filmgranskare (examiners) vars beslut fastställs av en senior filmgranskare (senior examiner). Filmer för hemmabruk klassificeras oftast av en filmgranskare, det gäller särskilt när filmen har granskats tidigare inför filmvisning på biograf. Vid klassificeringen tas särskild hänsyn till förekomsten av diskriminering, skräck, våld, beteende som kan imiteras (imitable behaviour), språk, nakenhet, sex, sexuellt våld och filmens tema. Hänsyn tas även till sammanhang, hur innehållet påverkar publiken och formatet. Åldersgränsen kan skilja sig åt mellan en film som ska visas offentligt och en film som ska ses på dvd för hemmabruk. Det beror på att BBFC tar hänsyn till att det finns en ökad risk för att personer som inte har uppnått ålders-

gränsen ser dvd-filmen och att filmsekvenser ses upprepade gånger samt ses lösryckta från sitt sammanhang.

Vid sidan av åldersgränser ger BBFC även konsumentvägledning för filmer som benämns BBFCinsight. Där ges en beskrivning av varje film som har klassificerats och en motivering till varför filmen har fått en viss åldersgräns. Därutöver lämnas en bedömning av vilken publik som filmen bedöms vara lämplig för. BBFCinsight är särskilt riktad till föräldrar.

En distributör som är missnöjd med ett beslut som har fattats av BBFC kan begära omprövning hos nämnden. Överklagan kan även göras beträffande biograffilmer till den lokala myndigheten och när det gäller övriga filmer till Video Appeals Committee. Allmänheten är även behörig att överklaga beslut som gäller biograffilmer.

## 6.7 Tyskland

### 6.7.1 Bakgrund

Enligt Tysklands konstitution (Grundgesetz) är det förbjudet att förhandsgranska och censurera medier.<sup>20</sup> Det är dock tillåtet att förhandsgranska medier i syfte att skydda barn och unga mot skadligt medieinnehåll, vilket regleras i en förbundsstatlig lag.<sup>21</sup> Enligt lagen måste medier i Tyskland åldersklassificeras innan de visas eller på annat sätt görs tillgängliga för barn och ungdomar. Lagen innehåller förutom regler till skydd mot skadlig mediepåverkan även bland annat restriktioner för minderåriga beträffande alkohol, tobak och tillträde till offentliga lokaler. Syftet med reglerna om åldersklassificering av medier är att minska risken för att minderåriga konsumerar medieinnehåll som hindrar eller försämrar deras utveckling till att bli ansvarsfulla medborgare. Åldersklassificeringen av medier utförs av både statliga myndigheter och icke-statliga organisationer i Tyskland.

---

<sup>20</sup> Artikel 5 första och tredje stycket Grundgesetz.

<sup>21</sup> Jugendschutzgesetz, 23.7.2002 BGBI.



## 6.7.2 Straffrättslig reglering

I Tyskland finns ett flertal bestämmelser som föreskriver straff eller sanktionsavgift för överträdelser i samband med att medier görs tillgängliga för unga i strid med exempelvis angivna åldersgränser. Enligt den lag som finns till skydd för unga (Jugendschutzgesetz) ska en statlig nämnd (Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien) upprätta en lista över ”Trägermedia” och ”Telemedia” som allvarligt kan skada barns och ungdomars utveckling eller deras uppfostran till ansvarstagande samhällsmedborgare.<sup>22</sup> Dit hör framför allt framställningar som är omoraliska och förråande eller som uppmuntrar till våld, kriminalitet eller rasism. Med ”Trägermedia” avses alla medier genom vilka text, bild eller ljud kan spridas fysiskt, t.ex. böcker, tidningar, grammofonskivor, ljud- eller videokassetter eller digitala eller analoga dataminnen som disketter, cd-rom och dvd. Dessutom omfattas texter och bilder på anslagstavlor, plakat, reklamblad etc. Med ”Telemedia” avses utbudet av onlinetjänster, digitala datafiler med text, bild eller ljud som görs tillgängliga genom överföring med tele-teknik i fasta telefontät, mobiltelefontät, kabelnät eller på annat jämförbart sätt. Däremot omfattas inte rundradiosändningar (dvs. tv och radio) eller individuella kommunikationstjänster såsom telefon och telefax. ”Trägermedia” som har registrerats på listan över media som är skadliga för unga får inte erbjudas, ges eller på annat sätt göras tillgängliga för ungdomar. Sådan media får inte heller visas i lokaler som barn och unga har tillträde till eller som de har insyn i. Vidare gäller särskilda restriktioner för marknadsföring och försäljning av dessa medier.<sup>23</sup>

## 6.7.3 Åldersgränser för film

För att lagligen få visa en film offentligt för minderåriga i Tyskland krävs att filmen har godkänts av den ansvariga myndigheten i respektive delstat (Bundesland) eller av en frivillig självregleringsorganisation. Försäljning eller annan distribution av film får inte heller ske till någon som inte uppfyller fastställd ålders-

---

<sup>22</sup> 18 § Jugendschutzgesetz.

<sup>23</sup> 15 § Jugendschutzgesetz.

gräns. Detsamma gäller för övrigt för tv- och datorspel. Som nämnts utförs åldersklassificeringen av både statliga myndigheter och icke-statliga organisationer. Den icke-statliga organisation som i huvudsak utför arbetet med åldersgränser är Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK). FSK godkänner årligen runt 4 000 filmer. Organisationen som består av upp till fem utskott samarbetar, förutom med filmnäringens företrädare, även med politiska såväl som religiösa företrädare. På det politiska planet sker arbetet både på delstatsnivå och på federal nivå. Arbetet finansieras av de avgifter som FSK tar för kontrollerna. En långfilm som ska genomgå prövning hos FSK får enligt nuvarande tabell betala 10,63 euro per minut. Det är även en grundavgift för ärendet som ligger på 51,75 euro. Extra avgifter om högst 80,50 euro kan tillkomma för administrativa kostnader till följd av det format filmen skickats in i. De kräver även en förskottsbetalning på 1 000 euro. Prisnivåerna skiljer sig mellan de olika utskotten (som behandlar olika typer av film och rörlig bild). Förutom åldersgränser har FSK också ansvar för att utreda vilka filmer som är tillåtna under vissa kristna högtider (Stille Feiertage). Där beaktar man om en film kraftigt motsätter sig, eller anses vara olämplig, för högtidens kristna budskap. FSK använder sig av fem olika åldersgränser: 0, 6, 12, 16 och 18 år. Undantag görs för barn över sex år, som i sällskap med vårdnadshavare även får se filmer godkända från och med tolv års ålder. Kravet på att den vuxna som följer med barnet också måste vara dess vårdnadshavare, är ifrågasatt. FSK gjorde 2006 en undersökning bland filmdistributörer och bioföretag där en majoritet ansåg att det borde vara möjligt även för en av föräldrarna betrodd person (erziehungsbeauftragte) att följa med barnet. I Tyskland krävs för en sådan betrodd person att denne medtar ett underskrivet intyg från vårdnadshavarna. Eftersom det är straffbart att låta barn se, för deras ålder, olämpliga filmer är biografägarna skyldiga att i osäkra fall kontrollera åldern på de yngre besökarna. Biografägare som slarvar med kontrollerna riskerar böter på upp till 50 000 euro.

*Särskilda regler för tv-sändningar*

För tv-sändningar gäller särskilda sändningstider för de olika ålderskategorierna. Filmer som är tillåtna från och med 18 års ålder, får endast sändas mellan klockan 23:00 och 06:00. Filmer tillåtna från och med 16 års ålder får endast sändas mellan klockan 22:00 och 06:00. Filmer tillåtna från tolv år har inga bestämda sändningstider, men ansvaret ligger hos tv-programbolaget att beakta tiderna med hänsyn till de yngre barnen. Programbolagen förbinder sig till att följa FSK:s riktlinjer gällande sändningstider.



## 7 Åldersgränser för film som ska visas offentligt – överväganden

### 7.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur systemet för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt ska vara utformat i framtiden. I uppdraget ingår också att 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 förslaget ska utredningen tydliggöra statens, branschens respektive vårdnadshavarnas ansvar för att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Utredningen ska särskilt analysera Statens medieråds uppdrag och roll i ett eventuellt nytt system. Förslagen ska analyseras med beaktande av diskrimineringslagen (2008:567).

### 7.2 Den nuvarande verksamheten

#### 7.2.1 Allmänt

Den nuvarande verksamheten för att fastställa åldersgränser för offentligt visad film regleras som tidigare nämnts i lagen om åldersgränser för film (2010:1882) och utförs av Statens medieråd (se avsnitt 3). Verksamheten är ett resultat av den omfattande förändring som genomfördes med början 2011 då den obligatoriska förhandsgranskningen av all film som ska visas offentligt avskaffades. Till följd av förändringen avvecklades Statens biografbyrå och myndighetens kvarvarande verksamhet lades samman med den verksamhet som bedrevs av kommittén Medierådet, varvid den nya

myndigheten Statens medieråd inrättades. Den enda förhandsgranskning av medier som återstår därefter avser film som ska visas offentligt för barn under 15 år. Verksamheten hos den nya myndigheten kom följaktligen att helt och hållet inriktas mot barn och unga och medier.

Dagens system för fastställande av åldersgränser för film innebär, som tidigare nämnts (avsnitt 3.1.2), att en framställning i en film som ska visas för barn under 15 år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara godkänd av Statens medieråd. Lagens tillämpningsområde är således begränsat till sådan offentlig visning av film till vilken barn under 15 år har tillträde. Det innebär att filmer som inte har lämnats in till myndigheten för granskning automatiskt får en 15-årsgräns. En nackdel som har framhållits från bland annat företrädare för filmbranschen är att mindre distributörer ofta avstår från att lämna in filmer till Statens medieråd för förhandsgranskning då avgifterna för granskningen blir för höga i förhållande till de förväntade biografintäkterna. Dessa filmer får därmed en 15-årsgräns trots att framställningen inte behöver vara till skada för barns välbefinnande och mycket väl skulle ha kunnat få en lägre åldersgräns om den hade fastställts av myndigheten. Enligt uppgift från Folkets bio så är problemet av stor vikt för dem och resulterar i att färre filmer sprids till barn och unga. Det gäller inte minst film som är mindre kommersiellt framgångsrik och som kommer från andra länder än där de stora världsspråken talas. I nuläget låter Folkets bio endast granska långfilmer direkt avsedda för barn och s.k. knattefilmer (cirka 30 minuter långa) och beställer minsta möjliga antal tillståndskort för att hålla kostnaden nere. Biografcentralen har påtalat att det nuvarande systemet missgynnar distributörer av kvalitetsfilm för barn och vuxna. Enligt Biografcentralen är det i dag en handfull aktörer som distribuerar filmer från andra länder än USA och Europa, men dessa betalar avgifter som inte står i proportion till intäkterna. Även företrädare för Svenska filminstitutet har påpekat att det vore önskvärt med en ordning som bättre än den nuvarande främjar mångfald inom barn- och ungdomsfilm. En olägenhet med det nuvarande systemet som också har påtalats från branschens håll är att det upplevs som om det finns två olika 15-årsgränser, en som är beslutad av myndigheten och en som följer av att filmen inte är granskad och är satt av filmdistributören själv. Det kan skapa en otydlighet gentemot

publiken eftersom det inte finns någon skyldighet, t.ex. från distributörens sida att upplysa om vem som har beslutat åldersgränsen och därmed om framställningen bedömts kunna vara till skada för barns välbefinnande eller om den har fått 15-årsgräns p.g.a. att den inte har granskats alls.

I övrigt kan beträffande den nuvarande verksamheten konstateras (se avsnitt 3.3) att antalet beslut om fastställda åldersgränser som överklagas är få och att frekvensen av beslut som ändras av domstol är låg. Under 2013 överklagades 10 beslut av totalt 225 som kunde överklagas, varav tre bifölls av domstolen. Vidare framgår av uppgifter från Statens medieråd att myndigheten inför möten om filmgranskningen med filmdistributörer har genomfört enkäter som behandlat handläggning, effektivitet och kvalitet när det gäller fastställande av åldersgränser. Resultaten från enkäterna visar att en klar majoritet av distributörerna sammantaget är nöjda med verksamheten. Det förhållandet att tillståndskort fortfarande krävs för filmer som ska visas för barn under 15 år och att avgifterna för filmgranskningen grundar sig på dessa är dock föremål för missnöje bland distributörerna. När det gäller handläggningstiden av ärenden som gäller åldersgränser för film så ligger den normalt sett mellan en dag och tre veckor. Utredningen har fått uppgift om att tidsutdräkten emellanåt kan vara en olägenhet för filmdistributörerna. Utländska filmer visas numera ofta i Sverige samtidigt som i andra länder, tiden för översättning, textning, dubbing, pressvisning och annat som den svenska distributören ansvarar för är därför mycket kort. Nämnda förhållanden ställer höga krav på en snabb hantering av filmens åldersklassificering, utan att för den skull ge avkall på kvalitet.

Beträffande de kriterier som ligger till grund för bedömningen i ärenden om åldersgränser har utredningen uppfattat att filmdistributörerna inte har någon principiell invändning mot den nuvarande ordningen, utan tvärtom anser att en bedömning av medieupplevelsens eventuella skada för välbefinnandet hos barn i en viss åldersgrupp bör göras. När det gäller det nuvarande systemets förmåga att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan tyckts således invändningarna från filmbranschen vara få. Även hos föräldrar synes verksamheten ha förtroende. Undersökningen Föräldrar & medier (se avsnitt 5.4.1) visar att föräldrar är mest nöjda med skyddet av barn mot skadlig mediepåverkan på biografier och

mindre nöjda med hur barn skyddas när de använder internet och dataspel.

Sammanfattningsvis kan beträffande den nuvarande ordningen konstateras att fler filmer än nödvändigt har en 15-årsgräns eftersom distributörer av ekonomiska skäl avstår från att lämna in filmer som inte har barn som direkt målgrupp för åldersprövning. Det rådande systemet försvårar för mindre aktörer att distribuera s.k. smal kvalitetsfilm och leder till minskad mångfald inom barn- och ungdomsfilmerna. Det upplevs också som att det finns två olika 15-årsgränser, en som är beslutad av Statens medieråd och en av filmdistributören till följd av att filmen inte har lämnats in för granskning. Beträffande de åldersgränser som myndigheten fastställer så är det få som överklagas, handläggningstiden av ärendena anses emellanåt vara för lång men i övrigt har det framkommit att berörda aktörer i huvudsak är nöjda med verksamheten.

När det gäller tillståndskorten och avgifterna för fastställande av åldersgränser för film, se nedan avsnitt 7.2.4.

### **7.2.2 Hur förhåller sig den nuvarande verksamheten till Barnkonventionen?**

Enligt FN:s barnkonvention (se avsnitt 4.1) har barn och unga rätt till yttrande- och informationsfrihet. Barn och unga tillerkänns också av konventionen en rätt till föreningsfrihet och till fredliga sammankomster. Konventionsstaterna har en skyldighet att uppmuntra massmedier att sprida information och material från olika nationella och internationella källor till barn och unga, särskilt sådant som syftar till att främja deras sociala, andliga och moraliska välfärd och fysiska och psykiska hälsa. De nyss nämnda rättigheterna inskränks i viss mån av verksamheten med att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt. Barnkonventionen ålägger emellertid också konventionsstaterna en skyldighet att skydda barn och unga mot information och material som är till skada för barns välfärd. Det är således en avvägning mellan barns och ungas rätt till information och behov av skydd mot skadlig mediepåverkan som måste göras.

Utredningen har som nämnts i föregående avsnitt (7.2.1) kunnat konstatera att det nuvarande systemet innebär att ett antal filmer får 15-årsgräns i onödan. Detta beror på att distributörer



med snäva ekonomiska ramar väljer bort filmgranskningen av kostnadsskäl. De filmer som barn under 15 år av nämnda skäl inte får tillgång till är oftast riktade till en äldre målgrupp. Inskränkningen är trots det en påtaglig nackdel och bör enligt utredningens mening åtgärdas, inte minst eftersom en mångfald och bredd när det gäller det filmutbud som barn och unga får del av är värd att eftersträva. Beträffande verksamheten i övrigt när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt kan utredningen konstatera att föräldrars eller andra vårdnadshavares ansvar och möjlighet till inflytande finns genom den s.k. ledsagarregeln (se avsnitt 3.1.2). Utredningen har vidare noterat att Statens medieråds verksamhet när det gäller åldersgränser för film i viss mån integreras med myndighetens övriga verksamhet som handlar om att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare. Detta är värdefullt eftersom en ökad medie- och informationskunnighet hos barn och unga är ett nödvändigt komplement till den skyddande verksamhet som filmgranskningen innebär. Sammantaget anser utredningen, med den invändning som nämnts angående filmer som i onödan får 15-årsgräns, att den gällande reglering förhåller sig väl till de krav som barnkonventionen ställer upp.

### **7.2.3 Teknisk och medial utveckling – betydelse för den nuvarande filmgranskningen**

Ett teknikskifte har ägt rum på Sveriges biografer och som tidigare nämnts (avsnitt 5.1.1) är numera en majoritet av dem digitaliserade. Digitaliseringen har fört med sig en rad effekter när det gäller bl.a. utbud och spridning av filmer. Tillgången till film har ökat på både större och mindre orter i landet. Premiärfilmer kan lanseras samtidigt på flera platser och spridningen av film har blivit billigare och enklare i och med digitaliseringen. Biograferna har också kunnat öka flexibiliteten i sin programsättning med ökade möjligheter till en anpassning av utbudet efter publikens önskemål. Aktuella filmer kan således erbjudas snabbt och en publik- och målgruppsanpassning kan göras i större utsträckning än tidigare. En ökning av antalet biografbesök under senare tid kan också noteras (avsnitt 5.3.1). I jämförelse med andra visningsfönster är dock biografmarknaden liten sett till publikens storlek. Film konsumeras till största del genom andra medier och på andra plattformar som

bland annat tv, dvd och filmtjänster via internet. Av de cirka 80 filmer som en genomsnittlig person i Sverige ser per år ses endast två procent på biograf. Den ökade tillgången till bredbandsanslutning och mobilt internet påverkar möjligheterna att ta del av film. Allt fler svenskar har numera tillgång till någon beställtjänst via nätet. Den snabba tekniska utvecklingen har påverkat konsumtionen av medier inte minst hos barn och unga. Framförallt den yngre generationen tar del av internetbaserat innehåll i allt högre grad. Tillgången till mobila plattformar som surfplattor och smartphones gör det även möjligt att ta del av film på platser och vid tidpunkter man själv väljer. Film konsumeras också mer och mer i form av strömmade (streamade) rörliga bilder. Vid sidan om den legala konsumtionen finns även en omfattande illegal spridning av film. De snabbast växande internetsidorna för att ta del av film som sprids illegalt är de s.k. streamingtjänsterna. Intresset för dessa tjänster har på kort tid blivit högre än vad intresset för illegala nedladdningstjänster var vid sin toppnivå. Barn och unga tar således del av film och annat medieinnehåll till största del genom visningsfönster och distributionsplattformar där förhandsgranskning och åldersgränser inte finns alls. Det kan också konstateras att barn och unga numera har medier ständigt tillgängliga som en självklar del i sin vardag. Även de allra yngsta barnen använder internet i allt större utsträckning. Den framtida filmgranskningen måste därför enligt utredningens mening utformas med beaktande av den vardag som barn och unga lever i. Därmed inte sagt att den nuvarande granskningen och åldersgränserna för offentligt visad film inte fyller någon funktion längre. Enligt utredningens uppfattning är allmänheten över lag nöjd med det skydd som finns i dag mot skadlig mediepåverkan vid biografvisning och det är snarare avsaknaden av skydd i andra visningsfönster som ses som ett problem. Vidare har utredningen erfarit att trots konkurrensen från andra kanaler för filmvisning så har biografaffönstret fortfarande en särställning i filmbranschen. Biografens ställning är mycket stark som lanseringskanal, en biografpremiär genererar stora värden i form av uppmärksamhet genom recensioner, intervjuer, annonser, trailers och annat. Även de åldersgränser som har beslutats för den offentliga visningen följer i viss mån med filmen till andra visningsfönster.

Sammantaget när det gäller den tekniska och mediala utvecklingens betydelse för den nuvarande filmgranskningen kan utred-

ningen konstatera att den senaste tidens utveckling mycket påtagligt har påverkat barns och ungas konsumtion av film och annat medieinnehåll. Det som en gång kallades nya medier är nu en självklarhet i de ungas vardag. Biograffilmen har dock fortfarande en stark ställning för film på många sätt och skyddet för barn och unga vid biografvisningar uppfattas i huvudsak som välfungerande. Däremot behöver skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan framöver utformas mot bakgrund av de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier.

#### 7.2.4 Särskilt om granskningsavgifterna

Statens medieråds verksamhet med åldersgränser för film finansieras som nämnts med avgifter (se avsnitt 3.1.2). Det avgiftssystem som gällde när all biograffilm förhandsgranskades överfördes i stort sett oförändrat till den nu gällande lagen. I samband med att vuxencensuren avskaffades övervägde regeringen att reformera det gällande systemet med avgifter som baseras på bl.a. tillståndskort. Det alternativ som då stod till buds förde dock med sig negativa konsekvenser för distribution av film med små kommersiella förutsättningar, varför regeringen valde att behålla det gamla avgiftssystemet för en begränsad tid.

I likhet med vad som har påtalats från flera håll tidigare anser utredningen att det nuvarande avgiftssystemet behöver förändras. En ordning med avgifter som grundar sig på tillståndskort är inte förenlig med dagens digitala förhållanden inom filmdistributionen. Den enda funktion som tillståndskorten fyller i dagsläget är att omfördela kostnaderna för filmgranskningen mellan filmdistributörerna. I systemet subventioneras distribution av smal film som genererar mindre intäkter av de stora kommersiellt framgångsrika publikfilmerna. Systemet är dock inte anpassat till den digitala distributionen av film och fyller inte heller någon funktion för att kontrollera att åldersgränserna följs. Det framstår också som ett administrativt krångligt system med papperskopior som ska distribueras. Utredningen drar således slutsatsen att det nuvarande avgiftssystemet bör ersättas med ett nytt, modernare system som är bättre anpassat till dagens förhållanden inom biografnäringen.

Eftersom tillståndskorten numera har som enda uppgift att upprätthålla avgiftssystemet bör de avskaffas.

### 7.3 Iakttagelser från den internationella utblicken

I utredningens uppdrag ingår att göra en bred internationell jämförelse mellan olika system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt. I avsnitt 6 finns en beskrivning av några olika länders system för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan, med huvudsaklig inriktning mot offentlig filmvisning. Utredningen har valt att närmare undersöka de nordiska länderna, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan är generellt sett ett aktuellt område i alla europeiska länder. Detta märks inte minst genom det arbete som görs inom ramen för EU:s och Europarådets arbete (avsnitt 4.2) där frågor om en säker mediemiljö för minderåriga och en ökad mediekompetens är frågor som engagerar. Gemensamt för de studerade länderna är att den reglering som finns gällande åldersgränser för film har till uttalat syfte att skydda barn och unga mot skadlig påverkan av filminnehållet. Den lag om bildprogram<sup>1</sup> som gäller i Finland sedan 2011 inleds exempelvis med en skrivning om att lagen innehåller bestämmelser om begränsningar i tillhandahållandet av bildprogram i syfte att skydda barn. I Norge är det också en viktig del av arbetet med att ta fram en ny reglering att lagen ska ha ett uttalat ändamål att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

Alla länder som ingår i jämförelsen, utom Nederländerna, har regler i lag om obligatorisk förhandsgranskning och åldersgränser för offentlig visning av film. I Norge och Danmark utförs förhandsgranskningen, liksom i Sverige, av en myndighet. En ny reglering på området gäller sedan 2011 i Finland, den innebär att leverantörerna av filmer och andra bildprogram får ta ett större ansvar än tidigare genom att själva klassificeringen utförs av granskarer verksamma i mediebranschen. Antingen kan klassificeraren vara anställd hos leverantören eller så kan leverantören köpa tjänsten

---

<sup>1</sup> Med bildprogram avses filmer, tv-program, spel och annat innehåll som är avsett att med tekniska medel ses i form av rörliga bilder.

från företag som har specialiserat sig inom området. Klassificeraren måste dock alltid genomgå en utbildning hos och godkännas av den finländska mediemyndigheten. Myndigheten har också ett tillsynsansvar och möjlighet att ändra de beslutade åldersgränserna. Storbritannien och Tyskland har en form av samreglering där obligatorisk förhandsgranskning gäller enligt lag, men själva granskningen till största del utförs av icke-statliga organisationer. Nederländerna skiljer sig från övriga länder genom att inget obligatorium för åldersklassificering finns i lag och att själva granskningen sker mer i form av en innehållsdeklaration av filmen än en bedömning av risk för skada hos barn. Gemensamt för de nordiska länderna är att det finns kriterier för skadlighet i lag eller myndighetsföreskrifter och att en bedömning görs om barn i en aktuell åldersgrupp kan ta skada av att se en film. Föräldrars och andra vårdnadshavares inflytande över vilka filmer barn kan se på biografier tillvaratas i alla de studerade länderna genom olika former av ledsagarregler. Kontexten – sammanhanget – har betydelse i alla länder utom Nederländerna när en film åldersklassificeras.

Obligatorisk förhandsgranskning och åldersgräns gäller till skillnad från i Sverige, förutom för offentligt visad film, även för andra distributionssätt och visningsformer i flera länder. I Norge och Finland gäller kravet för bildprogram som omfattar film som visas på alla vanliga sätt och plattformar. I Danmark omfattar kravet på åldersklassificering även video, dvd och blu-ray. Det gäller dock för filmer som ska visas för barn (under 18 i Norge och Finland och 15 år i Danmark). Även i Storbritannien och Tyskland gäller mer långtgående krav på obligatorisk granskning och åldersgränser för film än i Sverige. Enligt lag ska filmer på tekniska upptagningar (video, dvd och blu-ray) också åldermärkas. Tv- och dataspel omfattas av PEGI i alla nämnda länder utom Tyskland.

Det har inte framkommit att något land överbäger att avskaffa obligatoriet när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn. Snarare överbägs hur barn och unga ska skyddas mot skadlig mediepåverkan på områden som nu är oreglerade. Den visningsform som väcker mest intresse är film via internet – inklusive olagligt nedladdad och streamad film – där reglering i form av åldersgränser i stort sett saknas.

I Storbritannien ifrågasätts inte den obligatoriska granskningen av offentligt visad film. Trenden är snarare att utöka granskningen.

Det anses mer angeläget att skydda minderåriga från skadliga medieupplevelser på de områden där det saknas skydd än att avskaffa befintlig reglering. Skydd av barn mot skadlig mediepåverkan ligger i tiden och anses som något positivt av allmänheten. Åtgärder som åldersgränser innebär en kvalitetsstämpel som eftersträvas av branschen och efterfrågas av föräldrar. Distributörer som exempelvis Netflix har uppsökt BBFC och vill att deras produkter ska omfattas av granskningen, trots att frivillig granskning råder i Storbritannien för film som distribueras över internet.

I Norge där en ny reglering angående skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll håller på att tas fram, kommer granskningen av biograffilm även i fortsättningen vara obligatorisk och utföras av myndighet. Den åldersgräns som fastställs av myndigheten ska därefter följa filmen genom senare visningsfönster och distributionsled för att säkra en enhällig praxis. För de filmer som myndigheten inte fastställer någon åldersgräns, utan detta görs av distributören av filmen, sker styrning genom att myndigheten beslutar om riktlinjer för branschens beslut om åldersgränser. Det poängteras i Norge att utbudet av audiovisuellt medieinnehåll är stort och spelar en mycket stor roll i barns och ungas liv nu för tiden samt att behovet av ett effektivt skydd mot och reglering av skadligt medieinnehåll är större nu än någonsin tidigare.

Sammantaget kan utredningen konstatera att frågor om säker mediemiljö och ökad mediekompetens för barn och unga är ämnen som är aktuella och engagerar i alla länder som har studerats. Gemensamt är också att den reglering som finns på området har, eller avses ha framöver, som uttalat syfte att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. När det gäller film som ska visas offentligt för barn så har de flesta länder regler i lag om obligatorisk förhandsgranskning och åldersgränser. Inget land som utredningen har studerat överväger att avskaffa den obligatoriska granskningen, utan det som är föremål för diskussion är hur skyddet för minderåriga kan bli bättre på de medieområden där skydd nu saknas eller är bristfälligt. Det kan också konstateras att skydd av barn mot skadlig mediepåverkan ligger i tiden och i allmänhet anses som något positivt. Åtgärder som åldersgränser innebär en kvalitetsstämpel som i stor utsträckning eftersträvas av branschen och som efterfrågas av föräldrar.

## 7.4 Framtidens system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt

### 7.4.1 Hur kan filmbranschen ta ett större ansvar för skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan?

**Bedömning:** Framtidens system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt bör utformas med hänsyn till de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier.

För att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan ska bli mer ändamålsenligt och effektivt krävs att det omfattar fler distributionsplattformar och visningsfönster än biografvisning. En sådan förändring bör baseras på egenåtgärder från filmbranschen.

Det finns goda möjligheter att på sikt gå över från lagreglering till självreglering när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt, en sådan övergång bör ske stegvis.

Utredningen har, som tidigare nämnts, kunnat konstatera att barns och ungas medievardag har förändrats radikalt de senaste åren. Den tekniska och mediala utvecklingen har i stor utsträckning påverkat de ungas medievanor. Även om det nuvarande systemet för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt på många sätt fungerar bra och har en allmän acceptans i samhället, behöver det utvecklas i takt med de förändringar som sker över tid. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan behöver, för att vara effektivt och fylla avsedd funktion, utformas med hänsyn till de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier.

Dagens system för åldersgränser för film gäller endast offentlig visning. Den offentliga filmvisningen utgör emellertid en mycket liten del av alla filmer som publiken tar del av. Barn och unga ser film på många andra sätt än på biograf. Framtidens system för åldersgränser bör därför omfatta även andra plattformar och visningsfönster än biograf. Att utöka den statliga förhandsgranskningen är dock, enligt utredningens uppfattning, vare sig önskvärt eller möjligt. En förändring bör därför baseras på egenåtgärder från

branschen i syfte att göra skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan mer ändamålsenligt och effektivt.

Utredningen har haft en dialog med företrädare för filmdistributörerna, de uttrycker en vilja att ta ett större ansvar när det gäller skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ett konkret förslag har lämnats från filmdistributörerna på ett framtida system där verksamheten med åldersgränser för film i framtiden sköts av branschen i stället för av staten. Förslaget, som av filmdistributörerna benämns Samregleringsmodellen, går i huvudsak ut på följande.

- Branschen inrättar en ny organisation, Filmgranskningsföreningen (FGF) som består av filmdistributörer/filmägare och som har till uppgift att samordna egenåtgärder och att sprida information om åldersgränser för film. FGF antar etiska regler.
- Åldersgränser för film beslutas av filmens ansvarige utgivare med stöd av den expertis som finns att tillgå vid FGF:s kansli. De experter som finns knutna till kanslifunktionen är barnpsykologer, pedagoger, medieforskare eller andra personer med dokumenterad auktoritet inom området mediepåverkan på barn och unga.
- Beslut om åldersgränser fattas i enlighet med de kriterier som gäller enligt dagens system. Grunden för bedömningen är således om filmen kan vara till skada för välbefinnandet för barn under sju, elva eller femton år. I likhet med dagens system tas hänsyn till det sammanhang som innehållet förekommer i och övriga principer som Statens medieråd tillämpar vid sin bedömning.
- Beslut om åldersgräns dokumenteras och motiveras enligt mall som FGF tillhandahåller och medlemmar i FGF förbinder sig att ange åldersgränserna i annonser och annan marknadsföring för filmen. Åldersgränserna publiceras även på FGF:s hemsida.
- Den ansvarige utgivarens beslut kan överprövas av en nämnd som FGF inrättar. Nämnden leds av FGF:s ordförande och består av jurist, barnpsykolog eller pedagog, representanter för FGF:s medlemmar och från Statens medieråd. Nämnden har befogenhet att ändra en åldersgräns som har beslutats av en ansvarig utgivare.



- Allmänheten har rätt att klaga till nämnden på ett beslut om åldersgräns.
- Avtal ingås mellan FGF och Sveriges Biografägarförbund (SBF) om att endast personer som har uppnått åldersgränsen för filmen får tillträde till visningen. Samma ledsagarregler som gäller i dag tillämpas.
- Systemet sanktioneras genom att ansvarig utgivare som missbrukar systemet kan tilldelas varning och medlem i FGF som bryter mot föreningens regelverk kan uteslutas.
- Systemet finansieras av FGF:s medlemmar genom avgifter för verksamheten. Avgiftssystemet tar särskild hänsyn till mindre och/eller nyetablerade filmdistributörer och filmer med lägre kommersiella intäkter.

Förslaget från filmdistributörerna avsåg inledningsvis enbart offentlig visning av film, i praktiken biografvisning av film. Som utredningen tidigare har konstaterat är emellertid det nuvarande systemet med åldersgränser för offentligt visad film relativt välfungerande och har en allmän acceptans. Om en förändring ska kunna motiveras bör den nya ordningen medföra ett förbättrat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. För att skyddet ska bli mer ändamålsenligt och effektivt krävs enligt utredningens mening att det omfattar fler distributionsplattformar och visningsfönster än biografvisning.

Det förslag som filmdistributörerna har presenterat innebär att en form av självreglering skulle ersätta den nuvarande lagregleringen när det gäller åldersgränser för film. Självreglering kan betecknas som frivilliga initiativ som ger berörda aktörer möjlighet att själva och för eget vidkommande anta gemensamma riktlinjer och uppförandekoder. I Sverige finns välfungerande system för självreglering inom andra områden.<sup>2</sup> Regeringen har i samband med att vuxencensuren avskaffades bedömt att det finns goda förutsättningar att i en förlängning gå över till ett system för självreglering

---

<sup>2</sup> I regeringens proposition En ny radio- och tv-lag (prop. 2009/10:115 s. 202 f.) finns en redogörelse för självregleringssystem i Sverige som på olika sätt berör det audiovisuella området.

när det gäller film som ska visas offentligt för barn under 15 år.<sup>3</sup> Även på radio- och tv-området har regeringen tidigare bedömt att det finns förutsättningar att framgångsrikt utveckla självreglering och att ökad självreglering kan medföra att behovet av annan reglering minskar. Utredningen gör med utgångspunkt från den översyn av dagens system, den analys av den tekniska och mediala utvecklingen och den internationella jämförelse som utredningen har gjort ingen annan bedömning än regeringen, utan anser att det finns goda möjligheter att på sikt ersätta dagens lagreglering gällande åldersgränser för film med system för självreglering. En förutsättning är givetvis att egenåtgärderna bedöms kunna fungera minst lika effektivt som den nuvarande myndighetskontrollen. En effektiv ordning för självreglering bör innehålla någon form av etiska riktlinjer eller uppförandekod, en ordning för hur överträdelse ska prövas på ett oberoende sätt och sanktioner vid överträdelse som är minst lika kännbara som de sanktioner som kan komma i fråga från en tillsynsmyndighet eller förvaltningsdomstol. Den vinst som självreglering på området skulle kunna föra med sig är att fler visningsfönster och plattformar än biografvisning skulle kunna omfattas och att skyddet för barn och unga på så sätt förbättras.

En ordning baserad på självreglering kan inte tvingas fram utan måste initieras av berörda företag och andra aktörer på området. Det initiativ som har tagits från filmdistributörernas sida är därför lovvärt och bör enligt utredningens mening välkomnas. Utgångspunkten för en eventuell förändring är emellertid att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan upprätthålls på en minst lika hög nivå som i dag när det gäller offentligt visad film. För att försäkra sig om att ett system med självreglering är minst lika effektivt som dagens system med åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn under 15 år och att systemet även medför ett förbättrat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan bör en övergång ske stegvis.

---

<sup>3</sup> Prop. 2009/10:228 s. 41.

## 7.4.2 Övergång från lagreglering till självreglering

**Bedömning:** Filmbranschens aktörer bygger upp en organisation för att själva ta ansvar för skyddet för barn och unga vid filmvisning. Organisationen har till syfte att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan och antar i detta syfte riktlinjer eller uppförandekoder.

Organisationen inleder en verksamhet med åldersgränser för film på distributionsplattformar och i visningsfönster som inte omfattas av Statens medieråds granskning t.ex. köp eller hyrfilm. De åldersgränser som myndigheten eller förvaltningsdomstol har beslutat för offentligt visad film används inom ramen för branschens egenåtgärder när filmer visas i andra visningsfönster och på andra distributionsplattformar. En ordning för att på ett oberoende sätt pröva överträdelser mot organisationens regler inrättas och sanktioner utformas. En övergångsperiod kan inledas under 2015.

Ett system baserat på egenåtgärder från filmbranschen kan komma att omfatta alla lagliga visningssätt för film. Åtgärder bör därutöver vidtas från samhällets sida för att motverka illegal spridning av film där skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan saknas helt.

En avstämning görs genom att organisationen lämnar en redogörelse för uppnådda resultat till Kulturdepartementet. För att övergången ska slutföras krävs att det finns en organisation med brett stöd inom branschen och välfungerande verksamhet för att sätta åldersgränser för film. Det krävs även en välfungerande ordning för att på ett oberoende sätt pröva överträdelser och möjlighet till sanktioner mot överträdelserna samt konkreta och dokumenterade resultat när det gäller ökat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. När nämnda förhållanden är uppfyllda kan den nuvarande lagregleringen för film som ska visas offentligt ersättas med självreglering.

En övergång från dagens lagreglering av film som ska visas offentligt för barn under 15 år till självreglering bör ske etappvis. Som nämnts avsåg film distributorernas förslag inledningsvis endast offentligt visad film. Vid den internationella jämförelse som utredningen gjort har kunnat konstateras att alla länder som har ingått i

jämförelsen har system som omfattar fler visningsfönster och distributionsplattformar än offentligt visad film. I både Finland och Norge omfattar skyddet alla viktiga plattformar för förmedling av rörliga bilder. En ordning där åldersgränser bara finns för film som visas på biograf innebär enligt utredningens mening inte ett fullgott skydd mot den risk för skadlig mediepåverkan som barn och unga utsätts för. Utredningen bedömer att ett framtida system för åldersgränser bör omfatta de visningsfönster och plattformar där barn och unga vanligtvis tar del av film. Mot denna bakgrund har branschens aktörer kompletterat sitt förslag med åtgärder som omfattar fler fönster och plattformar och som innebär en stegvis övergång enligt följande.

- Filmbranschen inrättar organisationen Filmgranskningsföreningen (FGF) vars uppgift är att administrera systemet med åldersgränser. Medlemmar är filmdistributörer/filmägare. Organisationens medlemmar beslutar om styrelse, verksamhetsplan, budget, medlemsavgifter m.m.
- FGF inleder en verksamhet med åldersgränser för film på distributionsplattformar och i visningsfönster som inte omfattas av Statens medieråds granskning enligt de principer som myndigheten tillämpar.
- FGF tar fram en ny grafisk form för information om åldersgränser. Alla åldersgränser som beslutats inom systemet presenteras med emblemet som även kan innehålla en webbadress för vidare information.
- FGF etablerar en hemsida med information om föreningen och dess verksamhet.
- De avgifter som ska finansiera verksamheten ska inte missgynna mindre aktörer. Statens medieråds avgifter för offentligt visad film bör reduceras med hänsyn till att branschen kommer att ha dubbla kostnader under en övergångsperiod.

Branschens kompletterande förslag innebär således att de bygger upp en organisation för att själva ta ansvar för skyddet för barn och unga vid filmvisning. Inledningsvis kommer föreningens ansvarsområde att vara de filmvisningar som inte omfattas av den lagreglering som nu finns för offentligt visad film. Däremot kan ett

system byggas upp som innebär att åldersgränser sätts på bland annat hyr- och köpfilm (tekniska upptagningar) och digitala filmvisningstjänster. Föreningen kan succesivt använda sitt inflytande för att förmå fler aktörer att använda de åldersgränser som har beslutats inom åldersgränssystemet. Alla aktörer som visar film på den svenska marknaden skulle kunna omfattas, oavsett om de lyder under svensk jurisdiktion eller inte.<sup>4</sup> Erfarenheter från andra länder visar att denna form av ansvarstagande innebär en goodwill för aktörerna och för branschen som helhet. Enligt utredningens mening bör självregleringssystemet även kunna omfatta film som tillhandahålls i tv. För tv-sändningar och beställ-tv finns regler med syfte att skydda minderåriga i radio- och tv-lagen och i programföretags sändningstillstånd.<sup>5</sup> Tillsyn sker i efterhand genom Justitiekanslerns och granskningsnämndens för radio och tv:s granskning.<sup>6</sup> Något hinder mot att programföretagen därutöver väljer att visa åldersgränser som har beslutats inom ett frivilligt system finns inte och skulle främja en enhetlighet. En förutsättning är dock att den sammantagna regleringen leder till ett ökat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan och att regleringen är förutsägbar för aktörerna. Det skulle därför kunna övervägas att genom en ändring i radio- och tv-lagen föreskriva att granskningsnämnden för radio och tv i sin bedömning ska ta hänsyn till att en åldersgräns har visats i anslutning till en film.

Att använda emblem med information i samband med att åldersgränserna visas anser utredningen är en god åtgärd. Ett etablerat varumärke kan göra föreningens arbete mer känt och leda till en större medvetenhet om systemet med åldersgränser hos föräldrar och andra som finns i barns närhet. I tillägg till branschens förslag anser utredningen att de åldersgränser som Statens medieråd beslutar för offentligt visad film ska användas inom föreningens system för sådana filmer som sedan visas i andra fönster eller på andra distributionsplattformar. Detsamma gäller för åldersgräns som, efter överklagan, har beslutats av förvaltningsdomstol. De filmer som klassificeras inom ramen för föreningens egenåtgärder

---

<sup>4</sup> För tv-sändningar och beställ-tv gäller den så kallade etableringsprincipen, dvs. en leverantör av medietjänster faller inom en stats jurisdiktion där den är etablerad. Jfr 1 kap. 3 § radio- och tv-lagen (2010:696).

<sup>5</sup> 4 kap. 9 § p. 10 och 5 kap. 2 och 3 §§ radio- och tv-lagen.

<sup>6</sup> 16 kap. 1 och 2 §§ radio- och tv-lagen.

kommer alltså inledningsvis att vara de filmer som inte ska visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Utredningen vill också poängtera att det är angeläget att föreningens verksamhet med att sätta åldersgränser har som uttalat syfte att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan och att riktlinjer eller uppförandekoder antas i detta syfte. På samma sätt som Statens medieråd involverar barn, genom barnpaneler, i sin verksamhet med åldersgränser måste också ett självregleringssystem tillvarata barn och ungas egna åsikter och erfarenheter i verksamheten. Det är också angeläget att en ordning för att pröva överträdelser mot systemets regler på ett oberoende sätt finns och att kännbara sanktioner mot överträdelserna kan vidtas.

Filmdistributörerna har uppgett att de kan inleda arbetet med att bygga upp den organisation som redogörs för ovan vid årsskiftet 2014/15. Utredningen bedömer dock att de förslag som lämnas angående tillståndskort och nytt avgiftssystem kan träda i kraft först halvårsskiftet 2015, något hinder mot att branschen inleder sitt arbete dessförinnan finns förstås inte. En övergångsperiod skulle kunna inledas under 2015 med sikte på att hela ansvaret för skydd av barn och unga vid filmvisning ska tas av branschens aktörer själva. Under denna period inriktas branschens verksamhet mot att de filmer som barn och unga tar del av på andra sätt än på biograf ska vara klassificerade och ha en åldersgräns. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan kan på så sätt bli bättre än vad det är i dag. Samtidigt är det angeläget att den illegala spridningen av film som sker uppmärksammas och motverkas. Ett system baserat på egenåtgärder från filmbranschen kan komma att omfatta alla lagliga visningssätt för film. Vid visning av film som har spridits illegalt saknas givetvis åldersgräns och därmed skydd för unga mot filmens påverkan helt och hållet. För att ett system med åldersgränser ska vara trovärdigt och i praktiken öka skyddet mot skadlig mediepåverkan i dess helhet krävs enligt utredningens mening även att samhället vidtar åtgärder mot illegal spridning av film. Att närmare gå in på vilka åtgärder som bör vidtas ligger emellertid utanför denna utrednings uppdrag och utreds därför inte närmare här.

Det är inte möjligt att ange någon exakt tidsperiod för hur lång övergångsperioden kan vara. Avgörande är vilket resultat som har uppnåtts genom de åtgärder som organisationen vidtar. En avstäm-

ning bör dock göras efter en viss tid som bestäms i samråd med branschen. Avstämningen kan lämpligen göras genom att organisationen lämnar en redogörelse för uppnådda resultat till Kulturdepartementet. Vid denna avstämning bör konkreta resultat som visar på att skyddet för barn och unga har ökat och att det omfattar fler visningsfönster och distributionssätt kunna visas upp. Det är också angeläget att filmbranschens samarbete involverar så många berörda aktörer som möjligt. Organisationen bör kunna visa att det finns såväl en bred acceptans inom olika delar av den egna branschen för det nya systemet som en bred anslutning till den nya organisationen.

För att övergången ska kunna slutföras bör följanden krävas.

- En välfungerande organisation och verksamhet för att sätta åldersgränser för film.
- En välfungerande ordning för att på ett oberoende sätt pröva överträdelser mot systemet och möjlighet att utfärda sanktioner mot överträdelserna.
- Konkreta och dokumenterade resultat när det gäller ökat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan.
- En bred acceptans för systemet inom filmbranschen.

När nämnda förhållanden är uppfyllda kan även den verksamhet med åldersgränser för film som nu är lagreglerad avskaffas och verksamheten med åldersgränser som utförs av Statens medieråd tas över av filmbranschens självregleringssystem. Under övergångsperioden bör det finnas en nära samverkan samt informations- och kunskapsutbyte mellan branschen och Statens medieråd, se mer om detta i avsnitt 7.4.5. Det är även angeläget att ett avgiftssystem som är anpassat till dagens förhållanden med digital filmdistribution finns på plats, se avsnitt 7.2.4 och 8.2.

### 7.4.3 Föräldrars ansvar för skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan

**Bedömning:** Det nuvarande föräldraansvaret för film som ska visas offentligt för barn under 15 år, den s.k. ledsagarregeln, är väl avvägd och bör inte ändras.

En utbredd användning av åldersgränser är en värdefull hjälp för föräldrar. Egenåtgärder från filmbranschen kan underlätta föräldrars ansvar när det gäller film som visas och distribueras på andra sätt än på biograf.

Det arbete som bedrivs av Statens medieråd med att följa medieutvecklingen, sprida information och ge vägledning om barn och ungas mediesituation är angeläget till stöd för föräldrar och bör utvecklas.

När det gäller film som ska visas offentligt kommer föräldrars och andra vårdnadshavares ansvar och möjlighet till inflytande till uttryck genom den s.k. ledsagarregeln (se avsnitt 2.1.2). Utredningen har erfarit att det emellanåt har uttryckts missnöje över att regeln inte omfattar 15-årsgränsen och att denna åldersgräns därmed är absolut. Mot det kan ställas utredningens uppfattning om att föräldrar och andra vuxna över lag är nöjda med de nuvarande åldersgränserna och att det tycks finnas en allmän acceptans även när det gäller utformningen av ledsagarregeln. Utredningen bedömer därför att den gällande utformningen av ledsagarregeln är väl avvägd och att det saknas anledning att föreslå någon förändring i denna del.

Den statliga förhandsgranskningen av film omfattar endast film som ska visas offentligt, vilket i praktiken innebär att ett stort ansvar när det gäller att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan ligger hos föräldrar och andra vuxna. På många sätt är det naturligt att ett stort ansvar ligger hos vårdnadshavarna, de känner barnet bäst och har möjlighet att påverka medieanvändningen. Information i form av bland annat åldersgränser underlättar emellertid enligt utredningens mening för vuxna att fatta beslut och vägleda barn. Erfarenheter från den internationella kartläggning som utredningen har gjort visar att föräldrar uppskattar åldersgränser och symboler för innehåll samt att förekomsten av sådan information har ökat medvetenheten om den påverkan som medieupplevelser kan ha hos barn och unga. Utredningen anser därför att en utbredd



användning av åldersgränser är värdefull även som hjälp för föräldrar och barn att välja ett tryggt medieinnehåll. Detta kan som tidigare konstaterats åstadkommas genom att filmbranschens aktörer tar ett större ansvar för film som visas och distribueras på andra sätt än biograf framöver.

Utredningen bedömer också att stöd från det allmänna till föräldrar och andra vuxna som finns i barns närhet när det gäller skydd av barn mot skadlig mediepåverkan är av stort värde. Kunskaper och medvetenhet om medier och dess påverkan varierar hos olika familjer och ambitionen bör givetvis vara att alla barn ska omfattas av ett gott skydd. Det arbete som bedrivs av Statens medieråd inom ramen för dess uppgift att följa medietvecklingen, sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation är därför angeläget och bör utvecklas (se vidare avsnitt 7.4.5).

#### 7.4.4 Tillståndskort

**Förslag:** Det ska inte längre krävas något tillståndskort när en film som har granskats och godkänts för barn under 15 år av Statens medieråd visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Enligt den nu gällande regleringen ska ett tillståndskort som utfärdas av Statens medieråd vara tillgängligt när en film som har granskats av myndigheten och godkänts för barn under 15 år visas vid en allmän sammankomst eller offentligt tillställning<sup>7</sup>. Av tillståndskortet ska följande uppgifter framgå; distributörens namn, registreringsnummer hos Statens medieråd, en kortfattad beskrivning av framställningen, uppgift om framställningen längd och den åldersgräns som framställningen har godkänts för. Tillståndskortet ska också innehålla en anvisning om att kortet ska finnas tillgängligt vid offentligt visning.<sup>8</sup> Kravet på tillståndskort finns kvar från den tid när distributionen av film var analog och den dåvarande myndigheten Statens biografbyrå hade ett tillsynsuppdrag. Tillståndskorten underlättade kontrollen för myndigheten av den film som visades offentligt.

<sup>7</sup> 9 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

<sup>8</sup> 3 § förordning (2010:1925) om åldergränser för film som ska visas offentligt.

Utredningen har tidigare konstaterat att systemet med krav på tillståndskort inte är tidsenligt. Distributionen av film är numera digital och Statens medieråd har inget uppdrag att utöva tillsyn. Uppgifter om åldersgränser för filmer som har granskats av Statens medieråd finns att tillgå i myndighetens filmregister och kan lätt nås via myndighetens hemsida. Tillståndskorten har numera som enda uppgift att upprätthålla avgiftssystemet (beträffande överväganden om avgiftssystemet, se avsnitt 8.2).

Utredningen anser på grund av det som sagts att kravet gällande tillståndskort ska avskaffas. Det ska således inte längre krävas något tillståndskort när en film som har granskats och godkänts för barn under 15 år av Statens medieråd visas vid en allmän sammankomst eller offentligt tillställning.

#### 7.4.5 Statens medieråds framtida roll

**Bedömning:** Statens medieråd och representanter för filmbranschen bör samverka genom återkommande möten och ömsesidigt informations- och kunskapsutbyte.

Till stöd för sin roll som expertmyndighet bör Statens medieråd inrätta ett expertråd som kan bistå med kunskapsinflöden och bidra till hög kvalitet inom verksamheten.

Statens medieråd bör arbeta aktivt och utåtriktat genom att bland annat utforma konkreta råd som bidrar till en trygg mediemiljö och positiva medieupplevelser för barn och unga. Föräldrar och andra vuxna som finns i barns närhet är en viktig målgrupp för myndighetens verksamhet. Myndighetens arbete i denna del bör innefatta information om hur upphovsrätten för film och annat material på internet ska respekteras och vägledning när det gäller att välja lagliga alternativ framför olagliga.

Barn och ungdomar bör involveras i Statens medieråds verksamhet i högre grad, bland annat genom att arbetet med barnpaneler utvecklas.

Mot bakgrund av de högt ställda krav på medie- och informationskunnighet som numera finns – inte minst när det gäller barn och ungdomar – kommer Statens medieråd att ha en betydelsefull roll även i framtiden.

I utredningens uppdrag ingår att analysera Statens medieråds roll i ett eventuellt nytt system. I detta avsnitt lyfter utredningen fram den roll myndigheten kan ha under en övergångsperiod från lagreglering till självreglering när det gäller åldersgränser för film och efter det att en självreglering på området är genomförd.

#### 7.4.5.1 Myndighetens roll under övergångsperioden

Inom sitt verksamhetsområde ska Statens medieråd bland annat särskilt verka för mediebranschernas självreglering. Denna uppgift är av stor betydelse för att en övergång till självreglering av verksamheten som gäller åldersgränser för film ska fungera väl. Arbetet bör utföras med inriktning mot att filmbranschen tar ett större ansvar när det gäller att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Myndigheten har tagit initiativ till kontakter med filmbranschen och genomfört möten med representanter för film-distributörerna. Utredningen anser att en dialog mellan myndigheten och filmbranschen behövs och att en förståelse för varandras verksamheter är av stor vikt. Inom ramen för en sådan dialog bör exempelvis frågan om handläggningstiden av ärenden om åldersgränser kunna diskuteras. Under övergångsperioden bör det finnas regelbunden samverkan mellan Statens medieråd och representanter för filmbranschen. Samverkan, som kan bestå av återkommande möten, bör innehålla ett ömsesidigt informations- och kunskapsutbyte.

Statens medieråd ska inom sitt verksamhetsområde även särskilt beakta och utveckla myndighetens expertroll samt tillvarata forskning och annan kunskap. Att ha aktuell kunskap om medier och dess utveckling i relation till barn och unga är av väsentlig betydelse för myndighetens verksamhet. I denna del är samverkan med företrädare för forskarsamhället av stort värde. Till stöd för sin roll som expertmyndighet anser utredningen att Statens medieråd bör inrätta ett expertråd bestående av personer med relevant kunskap och förankring i huvudsak inom universitet och högskolor. En aktör som exempelvis Nordicom<sup>9</sup>, International Clearinghouse on

---

<sup>9</sup> Nordiskt Informationscenter för Medie- och kommunikationsforskning, Göteborgs universitet.

Children, Youth and Media skulle kunna vara representerad i ett sådant råd. Ett expertråd skulle enligt utredningens mening kunna bistå myndigheten med kunskapsinflöden och bidra till hög kvalitet inom verksamheten och dessutom innebära att samhällets resurser används på ett effektivt sätt.

Det arbete som bedrivs av Statens medieråd inom ramen för dess uppgift att följa medieutvecklingen, sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediasituation är som tidigare nämnts en angelägen uppgift. Genom myndighetens hemsida kan bland annat information nås och publikationer och annat material beställas eller laddas ned. Information om filmer där åldersgränser har beslutats finns i det s.k. filmregistret, denna information kan vara av stort värde för föräldrar och andra och kunde enligt utredningens mening med fördel lyftas fram mer. Under 2013 har myndigheten lanserat en webbaserad läroplattform, det s.k. MIK-rummet, som syftar till att inspirera lärare och andra vuxna som arbetar i barns närhet. Verksamheten kan enligt utredningens mening utvecklas ytterligare och det är av stor vikt att informationen får avsedd spridning. Föräldrar och andra vuxna som finns i barns närhet är en viktig målgrupp för myndighetens verksamhet. Det går att styra och stödja barns medieanvändning på många sätt. Utredningen bedömer att det finns ett behov av information och vägledning om hur vuxna kan bidra till en trygg mediemiljö och positiva medieupplevelser för barn. Information och vägledning bör givetvis också riktas direkt till barn och unga. Statens medieråd bör arbeta aktivt och utåtriktat genom att bland annat utforma konkreta råd. Myndighetens arbete i denna del bör även innefatta information om hur upphovsrätten för film och annat material på internet ska respekteras och vägledning när det gäller att välja lagliga alternativ framför olagliga.

I verksamheten med att fastställa åldersgränser för film arbetar Statens medieråd med barnpaneler. Det är enligt utredningens mening värdefullt att ta tillvara barns egna erfarenheter och synpunkter. Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Vidare ska aktuell kunskap om barns levnadsvillkor ligga till grund för beslut och prioriteringar som rör barn. Myndigheten bör därför utveckla barns deltagande i filmgranskningen och även involvera barn och ungdomar i andra delar av verksamheten.

### 7.4.5.2 Myndigheten roll efter en genomförd självreglering

Det arbete som utredningen bedömt att Statens medieråd bör utföra under övergångsperioden bör fortsätta även efter det att en självreglering beträffande åldersgränser för film är genomförd. Myndigheten bör således fortsatt samverka med företrädare för filmbranschen och även finnas med som en aktiv aktör i ett framtida system av egenåtgärder. Statens medieråd bör även fortsättningsvis ha ett formaliserat kunskapsinflöde från forskarsamhället, involvera barn och ungdomar i verksamheten samt arbeta aktivt och utåtriktat med information och vägledning till barn, ungdomar, föräldrar och andra vuxna i syfte att ge barn och unga trygga, lagliga och säkra medieupplevelser.

Statens medieråds uppgift enligt regeringens instruktion<sup>10</sup> är att verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barn och ungas mediesituation. Statens medieråds verksamhet med att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn under 15 år utgör en del av myndighetens arbete med att skydda barn mot skadlig mediepåverkan. Tyngdpunkten i myndighetens arbete får dock anses ligga i den del som handlar om att stärka barn och unga som användare av medier. Barn både använder och skapar medieinnehåll i stor utsträckning, att stärka deras förmåga att använda och förstå medier är därför högst väsentligt. Myndigheten har därför enligt utredningens mening ett angeläget uppdrag när det gäller barns och ungas medie- och informationskunnighet. Medie- och informationskunnighet handlar om att förstå mediers roll i samhället, kunna finna, analysera och kritiskt värdera information och att själv kunna kommunicera och skapa medieinnehåll. Den medievardag som barn och ungdomar numera befinner sig i kräver att de har sådana kunskaper och känner sig tillräckligt upplysta för att själva kunna fatta olika beslut. Kraven på den enskildes medie- och informationskunnighet växer alltmer. Att kunna kritiskt granska och ta medvetna beslut är en utmaning – inte minst för unga människor. Medie- och informationskunnighet har betydelse för den

---

<sup>10</sup> Förordning (2010:1923) med instruktion för Statens medieråd.

enskildes möjlighet att vara delaktig i samhället och är därför i förlängningen också en fråga om demokrati. Även om verksamheten med åldersgränser för film flyttas från Statens medieråd framöver kommer myndigheten således ha en betydelsefull roll i framtiden.

## 8 Finansiering av verksamheten – ett nytt avgiftssystem

### 8.1 Problem med den nuvarande finansieringen

När filmcensuren för vuxna avskaffades beslutade regeringen att behålla det gamla avgiftssystemet för en begränsad tid<sup>1</sup>. Det innebär att bestämmelserna om granskningsavgifter i den då gällande filmgranskningslagen<sup>2</sup> fördes över till den nya lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Avgifterna består således av en grundavgift, en speltidsavgift och en avgift för tillståndskort. Avgiften för tillståndskorten står för huvuddelen av de totala avgiftsintäkterna. Ett utfärdat tillståndskort ska finnas tillgängligt vid varje allmän sammankomst eller offentlig tillställning där en film som godkänts för barn under 15 år visas och en avgift tas ut för varje tillståndskort utöver det första. Det innebär att en film som visas på många biografer samtidigt kräver ett stort antal tillståndskort, vilket medför en högre avgift i jämförelse med en film som visas på ett litet antal biografer och därmed kräver ett fåtal tillståndskort. Eftersom kravet på tillståndskort inte gäller filmer med 15-årsgräns förekommer det att distributörer av filmer med sämre kommersiella förutsättningar väljer att inte lämna filmer för granskning av kostnadsskäl. Det medför i sin tur att utbudet och mångfalden minskar bland de filmer som görs tillgängliga för barn och unga (se avsnitt 7.2.1).

Utredningen har konstaterat att en ordning med avgifter som grundar sig på tillståndskort inte är förenlig med dagens digitala förhållanden inom filmdistributionen. Avgiftssystemet framstår både som otidsenligt och administrativt krångligt med papperskopior

---

<sup>1</sup> Prop. 2009/10:228 s. 56 ff.

<sup>2</sup> Lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram.

som ska distribueras. Utredningen har därför dragit slutsatsen att det nuvarande avgiftssystemet behöver ersättas med ett nytt, modernare system som är bättre anpassat till dagens digitala förhållanden inom biografnäringen (se avsnitt 7.2.4.). Den enda funktion som tillståndskorten fyller i dagens läge är att upprätthålla avgiftssystemet. Utredningen har därför också föreslagit att kravet på tillståndskort ska avskaffas (se avsnitt 7.4.4).

## 8.2 Ett nytt avgiftssystem – överväganden

**Förslag:** De nuvarande avgifterna för fastställande av åldersgräns enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt ersätts med en administrativ avgift om 800 kronor och en granskningsavgift med 48 000 kronor. Granskningsavgift ska inte tas ut för de åtta första framställningarna i en film med speltid över trettio minuter (långfilm) som en film-distributör låter granska under ett kalenderår. För en framställning i film som har en speltid under trettio minuter (kortfilm och trailer) eller som till väsentlig del är dokumentär tas ingen granskningsavgift ut utan endast en administrativ avgift om 200 kronor. Liksom tidigare gäller att om en framställning i film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.

### 8.2.1 Utgångspunkter

Utredningen har bedömt att det finns goda möjligheter att på sikt gå över från lagreglering till självreglering när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt och att en sådan övergång bör ske stegvis. Vidare har utredningen bedömt att filmbranschen under en övergångsperiod kan bygga upp en organisation för att själva ta ansvar för skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (se avsnitt 7.4.2). Under övergångsperioden fortsätter Statens medieråd att besluta om åldersgränser för film som ska visas offentligt enligt gällande reglering och filmbranschen inleder en verksamhet med åldersgränser för film på distributionsplattformar



och i visningsfönster som inte omfattas av Statens medieråds granskning. För att det ska råda goda förutsättningar för branschens aktörer under övergångsperioden krävs att ett välfungerande avgiftssystem finns på plats. Ett sådant system bör vara anpassat till dagens förhållanden inom biografnäringen med digital filmdistribution. Det bör också vara lättöverskådligt och enkelt att administrera både för myndigheten och för branschens aktörer. Ytterligare utgångspunkter är att avgifterna inte får drabba små filmdistributörer eller filmer som är mindre kommersiellt framgångsrika. Tvärtom anser utredningen att det är angeläget att avgiftssystemet gynnar små aktörer och främjar en större mångfald inom film som görs tillgänglig för barn och unga.

I likhet med vad som gäller i dag ska intäkterna från avgifterna inte disponeras av Statens medieråd, utan redovisas på statsbudgetens inkomstsida under inkomsttitel. Vidare ska avgiftsintäkterna i princip motsvara myndighetens kostnader för verksamheten med åldersgränser för film.

När det gäller frågan om avgifterna måste bestämmas i lag så gjorde Utredningen om översyn av filmgranskningslagen m.m. bedömningen att så är fallet.<sup>3</sup> Som skäl angavs att förhandsgranskning av film berör en av de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen, nämligen mötesfriheten och att sådana regler alltid måste – med undantag som inte är aktuella här – ges i lag.<sup>4</sup> Därtill angavs att en förutsättning för undantaget från förbudet mot censur i yttrandefrihetsgrundlagen<sup>5</sup> är att föreskrifterna meddelas genom lag. Den här utredningen gör ingen annan bedömning och utgångspunkten är alltså att avgifterna ska regleras i lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

### 8.2.2 Avgifter för fastställande av åldersgräns

I stället för dagens system med grundavgift, tidsavgift och avgift för tillståndskort anser utredningen att en granskningsavgift och en administrativ avgift per granskad långfilm bör tas ut. Avgiften blir på så sätt lätt att administrera och är inte kopplad till framställ-

---

<sup>3</sup> SOU 2009:51 s. 241 ff.

<sup>4</sup> 8 kap. 1 § RF.

<sup>5</sup> 1 kap. 3 § YGL.

ningens spridning. För kortfilmer (med speltid under 30 minuter) och trailrar gäller i dag en lägre avgift för tillståndskort. För dessa framställningar bör därför en lägre avgift gälla även framöver och utredningen föreslår att endast en administrativ avgift tas ut. För dokumentärfilmer gäller enligt nuvarande lag en lägre avgift än för icke-dokumentära framställningar, det bör enligt utredningens mening gälla även enligt den nya regleringen. Endast en administrativ avgift bör därför tas ut även för framställning i film som till väsentlig del är dokumentär. Liksom tidigare får Statens medieråd medge befrielse från avgift om framställningen endast ska visas vid en filmfestival eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang. Det är angeläget att mindre filmdistributörer och filmer som genererar låga biljettintäkter inte ska drabbas ekonomiskt av det nya avgiftsuttaget. Systemet bör således utformas med särskild hänsyn tagen till distribution av smal film. I nuläget lämnar en mindre filmdistributör in mellan en och fem filmer per år till Statens medieråd för beslut om åldersgräns. Enligt vad utredningen har erfart skulle antalet filmer per filmdistributör som görs tillgängliga för barn kunna öka med ytterligare något antal per år om kostnaden för granskningen inte var ett hinder. Som utredningen tidigare har anfört är det av stor vikt att utbudet och mångfalden bland de filmer som barn kan få se ökar. Mot denna bakgrund föreslår utredningen det inte ska tas ut någon granskningsavgift för de första åtta långfilmerna som en filmdistributör lämnar in för beslut om åldersgräns under ett kalenderår. En filmdistributör kan således lämna in upp till åtta långfilmer per år till en låg kostnad, granskningsavgift betalas först från och med den nionde långfilmen.

När det gäller nivån på granskningsavgiften bör den bestämmas med beaktande av Statens medieråds kostnader för verksamheten med att fastställa åldersgränser för film. Eftersom avskaffandet av tillståndskorten och det föreslagna avgiftssystemet enligt utredningens bedömning leder till minskad administration och därmed lägre kostnader för myndigheten kan avgiftsintaget sättas något lägre än dagens nivå. Statens medieråd fastställde 2013 kostnaderna för verksamheten med filmgranskning till 3 557 tkr, av dessa var 1 405 tkr direkt hänförliga till filmgranskningen. Allmänna overhead-kostnader till ett belopp av 2 152 tkr fördelades till verksamheten med filmgranskning. Under 2013 lämnade 25 olika distributörer in framställningar för granskning hos myndigheten, 5

distributörer betalade 93 procent av intäkterna, 6 distributörer 7 procent och 14 distributörer 0,2 procent av intäkterna. Totalt betalades 6 399 tkr i avgifter in 2013, varav 400 tkr avsåg grundavgift och tidsavgift (6 procent av intäkterna) och 5 999 tkr avsåg tillståndskort (94 procent intäkterna). När det gäller fördelningen inbördes bland distributörerna så betalade 14 distributörer avgifter under 10 000 kronor, två distributörer avgifter mellan 10 000 och 50 000 kronor, fyra distributörer avgifter mellan 50 000 och 200 000 kronor, en distributör avgifter mellan 200 000 och 500 000 kronor (Nordisk Film AB), tre distributörer avgifter över 1 miljon kronor (The Walt Disney Company Nordic AB, Twentieth Century Fox Sweden AB, United International Pictures AB), och en distributör avgifter över 2 miljoner kronor (AB Svensk Filmindustri). Myndighetens prognos för 2014 är att cirka 3,6 till 3,7 miljoner kronor i granskningsavgifter kommer att betalas in under 2014<sup>6</sup> och att kostnaderna kommer att ligga ungefär på samma nivå som under 2013. Antalet långfilmer som granskades och som inte var avgiftsbefriade 2013 var drygt 140 stycken. Statens medieråd bedömer att antalet sådana långfilmer kommer att ligga på ungefär samma nivå eller strax över under 2014. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att granskningsavgiften kan bestämmas till 48 000 kronor per långfilm och den administrativa avgiften till 800 kronor för långfilm och 200 kronor för kortfilm respektive trailer. Utredningen bedömer att förslaget till nytt avgiftssystem totalt sett kommer att innebära avgiftsintäkter till Statens medieråd på drygt 3,4 miljoner kronor per år. Eftersom utredningen menar att de administrativa kostnaderna för myndigheten kommer att minska i och med att tillståndskorten avskaffas och ett nytt avgiftssystem införs beräknar utredningen att dessa intäkter kommer att motsvara myndighetens kostnader för verksamheten. För majoriteten av filmdistributörer bedömer utredningen att kostnaden för fastställande av åldersgräns kommer att minska. Endast fem av de filmdistributörer som har lämnat in långfilmer för granskning har haft fler än åtta framställningar vardera per år. Det stora flertalet av övriga distributörer har lämnat in mellan en och fem långfilmer årligen. Som exempel kan nämnas att Folkets bio

---

<sup>6</sup> Avgifterna för tillståndskort sänktes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2014, se avsnitt 3.1.2.

lämnade in fem långfilmer och två kortfilmer till Statens medieråd 2013 och betalade en total granskningskostnad om 116 692 kronor. För samma antal filmer skulle avgifterna för Folkets bio bli 68 267<sup>7</sup> kronor 2014 och med det föreslagna systemet 4 400 kronor. Förslaget kommer således att innebära avsevärt större möjligheter för små distributörer att låta fastställa åldersgränser för film till en mycket låg kostnad. För den filmdistributör som betalade de högsta avgifterna 2013, AB Svensk Filmindustri, 2 019 395 kronor avseende 26 långfilmer och 43 trailrar, skulle avgifterna beräknat efter samma antal filmer blir 1 189 460<sup>8</sup> kronor 2014 och 893 400 kronor enligt förslaget. Det nya avgiftssystemet är således utformat så att de största aktörerna kommer att betala huvudelen av avgifterna till Statens medieråd även i fortsättningen. Nivån på de sammantagna avgifterna för en stor filmdistributör kommer i huvudsak att vara densamma som i dag eller ändras marginellt. Utredningen prioriterar att sänka avgifterna för små aktörer i syfte främja utbud och bredd av film som ska kunna visas offentligt för barn och att det nya systemet ska vara enkelt att hantera både för berörda företag och för myndigheten. Alla branschens aktörer kommer att gagnas av den förenklade hantering som det borttagna kravet på tillståndskort innebär och att kortfilmer och trailrar endast belastas med en låg administrativ avgift. Den tröskeleffekt som systemet medför kan enligt utredningens bedömning hanteras internt hos en filmdistributör och innebär inte att det sammanlagda avgiftsuttaget för en enskild distributör blir mer betungande jämfört med dagens system.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att de nuvarande avgifterna för fastställande av åldersgräns enligt lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt ska ersättas med en administrativ avgift om 800 kronor och en granskningsavgift med 48 000 kronor per framställning i film. Granskningsavgift ska inte tas ut för de åtta första framställningarna i film med speltid över trettio minuter (långfilm) som en filmdistributör låter granska under ett kalenderår. För en framställning i film som har en speltid under trettio minuter (kortfilm och trailer) eller som till väsentlig del är

---

<sup>7</sup> Beräknat med antagande om att långfilmerna har 105 minuter speltid och att 64 och 39 tillståndskort beställs för långfilm respektive kortfilm.

<sup>8</sup> Beräknat med antagande om att långfilmerna har 105 minuter speltid och att 1 951 och 43 tillståndskort beställs för långfilm respektive trailrar.

dokumentär tas ingen granskningsavgift ut utan endast en administrativ avgift om 200 kronor. Liksom tidigare ska gälla att om en framställning i film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.



## 9 Konsekvensbeskrivningar

I avsnittet beskriver utredningen de konsekvenser som föreskrivs i kommittéförordningen (1998:1474), förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och i utredningens direktiv.

### 9.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas

Utredningen har bedömt att det på sikt finns goda möjligheter att gå över från lagreglering till självreglering när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt. En sådan övergång bör emellertid ske stegvis. Det nuvarande systemet för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt fungerar på många sätt bra och har en allmän acceptans i samhället. Skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan behöver dock, för att vara effektivt och fylla avsedd funktion, utformas med hänsyn till de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier. Barn och unga ser film på så många andra sätt än på biograf. Utredningen har därför strävat efter att framtidens system för åldersgränser ska kunna omfatta även andra distributionsplattformar och visningsfönster än biograf.

Utredningen har vidare föreslagit att kravet på tillståndskort ska avskaffas och att Statens medieråds avgiftssystem för filmgranskningen ska ändras. Den nuvarande ordningen regleras i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt och beskrivs utförligt i kap. 3.1.2. När det gäller tillståndskorten konstaterar utredningen att det nu gällande kravet på tillståndskort inte är tidsenligt. Distributionen av film är numera digital och Statens medieråd har inget uppdrag att utöva tillsyn. Uppgifter om granskade filmer och beslutade åldersgränser finns att tillgå i myndig-

hetens filmdatabas. Tillståndskortens enda funktion är numera att upprätthålla avgiftssystemet. Beträffande den nuvarande utformningen av avgifterna för filmgranskningen så konstaterar utredningen att en ordning med avgifter som grundar sig på tillståndskort inte är förenlig med dagens digitala förhållanden inom filmdistributionen och att systemet framstår som både otidsenligt och administrativt krångligt med papperskopior som ska distribueras. Därför har utredningen eftersträvat att ersätta det nuvarande avgiftssystemet med ett nytt, modernare system som är bättre anpassat till dagens digitala förhållanden inom biografnäringen. En ytterligare utgångspunkt har varit att avgifterna inte får drabba små film-distributörer eller filmer som är mindre kommersiellt framgångsrika, tvärtom har utredningen strävat efter att avgiftssystemet ska gynna mindre aktörer och främja en mångfald inom film som görs tillgänglig för barn och unga. I dag förekommer – som tidigare påtalats – att små distributörer avstår från att lämna in filmer för beslut om åldersgräns av Statens medieråd på grund av kostnaden. Utredningen har därför stävat efter att utforma ett avgiftssystem där sådana hinder minskar avsevärt.

## 9.2 Alternativa lösningar och effekt av utebliven förändring

För att ett system med åldersgränser för film ska vara effektivt och ändamålsenligt krävs att det omfattar de medier som barn och ungdomar använder sig av. Utredningen anser därför att framtidens system för åldersgränser för film bör omfatta även andra distributionsplattformar och visningsfönster än biograf. Att utöka den statliga förhandsgranskningen är enligt utredningens mening vare sig önskvärt eller möjligt med hänsyn till grundlagens förbud mot censur och andra hindrande åtgärder.<sup>1</sup> Det alternativ som står till buds, för att uppnå en säker mediemiljö för barn och unga, är därför ansvarstagande och egenåtgärder från mediebranschen. Det skydd för barn och unga som finns i dag när det gäller offentligt visad film är på många sätt välfungerande och har en allmän acceptans. Med hänsyn till den utveckling som har skett beträffande

---

<sup>1</sup> 1 kap. 3 § 1 stycket YGL.



barn och ungas konsumtion av film och annat medieinnehåll anser dock utredningen att skyddet mot skadlig mediepåverkan kommer att vara otillräckligt i framtiden om ingen förändring sker.

Utredningen har funnit att övergången till ett system baserat på egenåtgärder bör ske stegvis och föreslagit att kravet på tillståndskort avskaffas och avgiftssystemet reformeras under övergångstiden. Kravet på tillståndskort finns kvar från den tid när den dåvarande myndigheten Statens biografbyrå hade ett tillsynsuppdrag. Tillståndskorten underlättade kontrollen för myndigheten av den film som visades offentligt. Eftersom Statens medieråd inte längre har något tillsynsuppdrag och den enda funktion som tillståndskorten fyller är att upprätthålla avgiftssystemet, har utredningen funnit att kravet på tillståndskort ska tas bort och avgifterna förändras. Tillståndskorten är vidare kopplade till en analog distribution av film som numera är ersatt av digital filmdistribution. Den digitaliserade distributionen av film har medfört en förenklad hantering, men kravet på distribution av tillståndskort av papper innebär att en onödig byråkrati kvarstår. Utredningen har således funnit att det är nödvändigt att avskaffa kravet på tillståndskort, alternativet vore att en otidsenligt och administrativt betungande ordning behålls.

Frågan om att reformera avgiftssystemet har varit aktuell tidigare.<sup>2</sup> Svårigheten har dock varit att åstadkomma ett avgiftsuttag som tar hänsyn till distribution av s.k. smal film, det vill säga film som inte når en bred publik och inte genererar höga biljettintäkter. En variant som har övervägts är att ta ut en avgift baserad på antalet biografbesökare. Nackdelen med ett sådant system är att kostnaderna för att administrera systemet sannolikt skulle bli oproportionerligt höga. Det kan också ifrågasättas att enskilda rättssubjekts åläggs att lämna uppgifter till grund för ett offentligt avgiftsuttag. Ett annat alternativ som har övervägts är att ta ut en avgift efter antal spelminuter i framställningen. Ett sådant system har fördelen av att vara mer överskådligt och förutsägbart än det nuvarande, när framställningen har granskats och avgiften är betald kan den visas samtidigt på flera ställen utan att ytterligare kostnader behöver betalas. En speltidsbaserad kostnad ger också ett tydligare samband

---

<sup>2</sup> SOU 2009:51 s. 235 ff., prop. 2009/10:228 s. 56 ff., och Avgifter för åldersgranskning av film, Lars Marén (dnr Ku2012/206/MFI).

mellan avgift och kostnad i varje enskilt ärende. Nackdelen med avgift baserad på speltid är att ordningen medför negativa konsekvenser för distribution av smal film. Framställningar med osäkra kommersiella framgångar som visas på ett fåtal biografier skulle få en avsevärt högre kostnad för filmgranskningen än i dag. Ett sådant system skulle sannolikt medföra att distributörer av smal film skulle välja bort filmgranskningen och i stället visa filmen med en 15-årsgräns i ännu högre utsträckning än vad som redan sker. En statlig finansiering av verksamheten med åldersgränser för film har också förts på tal tidigare<sup>3</sup>, en sådan ordning skulle emellertid innebära en kostnadsökning för det allmänna och kräver finansiering. Att behålla det nuvarande avgiftssystemet anser utredningen inte är en framkomlig väg eftersom det är nödvändigt att avskaffa tillståndskorten. Utredningen har därför bedömt att en enhetlig granskningsavgift jämte en administrativ avgift ska tas ut för långfilmer och endast en administrativ avgift för övriga filmer (kortfilmer och trailrar) och dokumentärfilmer. När det gäller nivån på avgifterna samt de ekonomiska och andra konsekvenser av förslaget så redogörs för dessa i avsnitt 9.4.

### 9.3 Vilka berörs av förslagen?

Utredningen har – som tidigare redogjorts för – föreslagit att kravet på tillståndskort ska avskaffas och att Statens medieråds avgiftssystem för filmgranskningen ska ändras. Förslagen kräver ändringar i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt<sup>4</sup>. De som berörs av förslagen är filmdistributörer som lämnar in framställningar i filmer till Statens medieråd för fastställande av åldersgräns. Antalet distributörer som har lämnat in filmer de senaste åren är cirka 25 företag. Fem av filmdistributörerna<sup>5</sup> betalar huvuddelen av avgifterna (över 90 procent). Filmdistributörerna företräds av branschorganisationen Sveriges Filmuthyreförening u.p.a., som har till syfte att skydda och stödja sina medlemmars eko-

---

<sup>3</sup> SOU 2009:51 s. 236 f.

<sup>4</sup> Följdändringar krävs i förordningen (2010:1925) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

<sup>5</sup> AB Svensk Filmindustri, Nordisk Film AB, The Walt Disney Company Nordic AB, Twentieth Century Fox Sweden AB och United International Pictures AB.

nomiska intressen. Parallellt med Sveriges Filmuthyrareförening är filmdistributörerna organiserade i Filmägarnas Kontrollförening u.p.a., som äger och driver Filmägarnas Kontrollbyrå AB<sup>6</sup>.

Två av filmdistributörerna (The Walt Disney Company Nordic AB<sup>7</sup> och AB Svensk Filmindustri) har en omsättning på cirka 700 000–800 000 tkr (2012) och 140 respektive 71 anställda (2012), fem av de övriga distributörerna (Noble Entertainment AB, Twentieth Century Fox Sweden AB, Nordisk Film Sverige AB, Scanbox Entertainment Sweden AB och United International Pictures AB) har en omsättning mellan 60 000–160 000 tkr (2012) och mellan 9 och 17 personer anställda (2012). De övriga företag, cirka 20 stycken, som berörs av förslagen faller inom kategorin mikroföretag med färre än 10 anställda.

## 9.4 Ekonomiska och andra konsekvenser

### 9.4.1 Ekonomiska och statsfinansiella konsekvenser

#### Statens medieråd

Förslaget om att avskaffa kravet på tillståndskort innebär en förenklad hantering hos Statens medieråd beträffande ärenden som gäller åldersgränser för film. I dagsläget ska myndigheten, när den har beslutat att godkänna en framställning för visning för barn under 15 år, utfärda det antal tillståndskort som distributören har begärt. Av tillståndskortet ska framgå distributörens namn, framställningens registreringsnummer hos Statens medieråd, en kortfattad beskrivning av framställningen, uppgifter om framställningens längd och den åldersgräns som framställningen godkänts för. Tillståndskorten, som också ska innehålla en anvisning om att kortet ska finnas tillgängligt vid offentlig visning för barn under 15 år, ska därefter sändas till distributören. Denna hantering kan till följd av förslaget förenklas genom att myndigheten endast underrättar sökanden om beslutet gällande åldersgräns enligt förvaltningslagens regler och därefter håller uppgiften tillgänglig i myndighetens film-

<sup>6</sup> Filmägarnas Kontrollbyrå AB levererar centralt biljetter till landets biografer och kontrollerar deras kassarapporter med avseende på dels prissättning av filmhyran, dels den biografavgift som man enligt avtal ska leverera till Stiftelsen Svenska Filminstitutet.

<sup>7</sup> Avser den nordiska koncernen med fler verksamhetsområden än filmdistribution.

register. Myndigheten behöver inte längre hantera beställningar och distribution av tillståndskort. Även förslaget om ett nytt avgiftssystem innebär förenklad administration hos Statens medieråd. Uppgifter om framställningarnas spridning och speltid ligger enligt förslaget inte längre till grund för granskningsavgifterna och trailrar, kortfilmer och dokumentärfilmer belastas endast med en enhetlig administrativ avgift.

I likhet med vad som gäller i dag ska intäkterna från avgifterna inte disponeras av Statens medieråd, utan redovisas på statsbudgetens inkomstsida under inkomsttitel. Vidare ska avgiftsintäkterna i princip motsvara myndighetens kostnader för verksamheten med åldersgränser för film. Eftersom förslaget om avskaffande av tillståndskorten och nytt avgiftssystem enligt utredningens bedömning leder till minskad administration och därmed lägre kostnader för myndigheten kan avgiftsintaget sättas något lägre än dagens nivå. Utredningen bedömer att förslaget till nytt avgiftssystem totalt sett kommer att innebära intäkter till Statens medieråd på drygt 3,4 miljoner kronor per år och att det kommer att motsvara kostnaderna för verksamheten med åldersgränser för film. Förslaget innebär således inte några ökade kostnader för staten.

### **Företag – administrativa kostnader**

Ett avskaffande av kravet på tillståndskort medför en minskad administrativ hantering för de berörda företagen. Det nu gällande kravet innebär att ett tillståndskort som har utfärdats av Statens medieråd ska hållas tillgängligt vid varje allmän sammankomst eller offentlig tillställning där en framställning i film visas. Ett fysiskt tillståndskort ska således beställas hos myndigheten och distribueras till varje biograf där visning äger rum. Kraven på tillståndskort finns – som tidigare nämnts – kvar från den tid då filmdistributionen var analog och Statens biografbyrå hade ett tillsynsuppdrag. Numera är distributionen av film digital och Statens medieråd har inget uppdrag att utöva tillsyn. Tidsåtgången för att hantera tillståndskorten varierar mellan olika filmdistributörer och filmtitlar. Utifrån de uppgifter som utredningen har erhållit från filmdistributörerna bedöms att en genomsnittlig tid för hanteringen kan

uppskattas till två timmar och kostnaden till totalt 2 000 kronor per filmtitel.

### Företag – övriga kostnader

Utredningens förslag till avgiftssystem innebär – som tidigare redogjorts för (avsnitt 8.2) – en administrativ avgift om 800 kronor och en granskningsavgift med 48 000 kronor per långfilm. Granskningsavgift ska dock inte tas ut för de åtta första långfilmerna som en filmdistributör låter granska under ett kalenderår. En klar majoritet av filmdistributörerna har lämnat in mellan en och fem långfilmer vardera per år till Statens medieråd de senaste åren. Eftersom granskningsavgift betalas först från och med den nionde filmen innebär förslaget en avsevärd sänkning av kostnaderna för dessa distributörer. Förslaget har – som tidigare nämnts – bland annat till uttalat syfte att sänka kostnaderna för små distributörer och att främja distribution av smal film. Kostnaden för Folkets bio kan nämnas som exempel, den minskar enligt utredningens uppskattning från 45 125<sup>8</sup> kronor 2014 till 4 000 kronor med det nya förslaget, beräknat på fem granskade långfilmer. Det föreslagna avgiftssystemet är utformat så att, liksom i dag, de stora filmdistributörerna kommer att bära huvuddelen av kostnaderna för verksamheten. Nivån på de sammantagna avgifterna för en stor filmdistributör kommer dock i huvudsak att vara densamma som i dag eller endast ändras marginellt. För AB Svensk Filmindustri, skulle avgifterna för 26 långfilmer, beräknat efter samma antal filmer som bolaget hade 2013, bli 1 124 660<sup>9</sup> kronor 2014 och 864 000 kronor enligt förslaget.

Eftersom granskningsavgift enligt förslaget betalas från och med den nionde långfilmen uppkommer en tröskeleffekt, den kan dock enligt utredningens bedömning hanteras internt av en filmdistributör och innebär inte att det totala avgiftsuttaget för en enskild distributör blir mer betungande jämfört med dagens system.

---

<sup>8</sup> Beräknat med antagande om att långfilmerna vardera har 105 minuter speltid och att 64 tillståndskort beställs. Antalet tillståndskort är detsamma som beställdes 2013.

<sup>9</sup> Beräknat med antagande om att långfilmerna vardera har 105 minuter speltid och att 1 951 tillståndskort beställs. Antalet tillståndskort är detsamma som beställdes 2013.

För kortfilmer, trailrar och dokumentärfilmer tas enligt förslaget ingen granskningsavgift ut utan endast en administrativ avgift om 200 kronor. För dokumentärfilmer gäller enligt nuvarande lag redan en lägre avgift än för icke-dokumentära framställningar, det bör enligt utredningens mening gälla även enligt den nya regleringen. Endast ett fåtal<sup>10</sup> kortfilmer lämnas in till Statens medieråd varje år för fastställande av åldersgräns. Statens medieråd granskade under 2013 totalt 288 trailrar, majoriteten lämnades in av de stora filmdistributörerna. Syftet med att endast en låg administrativ avgift ska tas ut för dessa framställningar är att utbudet av film som görs tillgängliga för barn och unga ska öka och att avgiftssystemet ska vara enkelt och förutsägbart. Kostnaden för att fastställa åldersgränser för kortfilmer och trailrar minskar betydligt vilket gynnar samtliga filmdistributörer. Den största kostnadsänkningen tillkommer i nuläget de stora aktörerna som har störst volym av framställningar i denna kategori. Som exempel kan nämnas att The Walt Disney Company Nordic AB 2013 lät granska 2 kortfilmer och 25 trailrar. Vid samma antal framställningar och tillståndskort 2014 skulle, med nuvarande system, kostnaden uppgå till 42 604 kronor för kortfilmerna och 34 800 kronor för trailrar och med det föreslagna systemet till 400 kr för kortfilmerna och 5 000 kronor för trailrar. De låga avgifterna för denna kategori av framställningar bör emellertid ha stor betydelse för och gynna de små filmdistributörerna och distribution av smal film som inte genererar höga biljettintäkter.

#### 9.4.2 Påverkan på konkurrensförhållanden

Utredningen bedömer att förslagen om avskaffande av tillståndskort och ändrat avgiftssystem gynnar samtliga berörda företag genom minskad administration och sänkta kostnader. Förändringarna innebär emellertid särskilt konkurrensfördelar för små aktörer på marknaden. Kostnaden för ett beslut om åldersgräns för film är i nuläget ett stort hinder för en liten aktör. Små filmdistributörer, som ofta distribuerar smal film, avstår många gånger från att lämna in framställningar till Statens medieråd vilket leder

---

<sup>10</sup> År 2013 lämnades 14 kortfilmer in till Statens medieråd.

till omotiverade 15-årsgränser och ett minskat utbud av film som barn och unga får se. Eftersom förslaget innebär att de första åtta långfilmerna under ett kalenderår får granskas mot endast en mindre administrativ kostnad, uppskattar utredningen att en distributör som i nuläget lämnar in mellan en och fem filmer per år kan öka antalet med en eller ett par filmer årligen till följd av den sänkta kostnaden. De mycket låga granskningskostnaderna för kortfilmer, dokumentärfilmer och trailrar har också särskild betydelse för en liten aktör. Även de större filmdistributörerna gynnas av förslagen, men för dessa bedömer utredningen att det i allt väsentligt rör sig om marginella skillnader jämfört med dagens avgiftskostnader.

### 9.4.3 Särskilt om små företag

Det nuvarande avgiftssystemet och kravet på tillståndskort utgör ett hinder särskilt för små filmdistributörer och leder till att färre filmer görs tillgängliga för barn och unga. I utformningen av förslagen har utredningen därför funnit att det finns anledning att ta särskild hänsyn små företag. Syftet är att små aktörer på marknaden och distributionen av smal film ska gynnas och att utbudet och mångfalden bland de filmer som barn och unga får se ökar. Förslagen innebär att något krav på tillståndskort inte längre ska gälla, att upp till åtta långfilmer per kalenderår och kortfilmer, dokumentärfilmer och trailrar kan lämnas in för beslut om åldersgränser hos Statens medieråd till en mycket låg kostnad. Genom att avskaffa kravet på tillståndskort och sänka avgifterna för Statens medieråds verksamhet med åldersgränser minskar de ekonomiska hindren att låta åldersklassificera filmer. Utredningen bedömer att små företag gynnas särskilt av förslagen vilket ger förutsättningar för tillväxt i dessa företag.

## 9.5 Övriga konsekvenser

Digitaliseringen av biograferna har – som tidigare redogjorts för – fört med sig en rad effekter när det gäller bl.a. utbud och spridning av filmer. Tillgången till film har ökat på både större och mindre orter i landet, premiärfilmer kan lanseras samtidigt på flera platser och spridningen av film har blivit billigare och enklare. Aktuella

filmer kan erbjudas snabbt och en publik- och målgruppsanpassning kan göras i större utsträckning än tidigare. Kravet på tillståndskort och avgifterna som är kopplade till dessa innebär dock en begränsning av spridningen och hämmar de positiva effekter som nyss nämnts. Utredningen bedömer därför att avskaffandet av kravet på tillståndskort och förändringarna av avgiftssystemet medför att de gynnsamma effekter som digitaliseringen ger får större genomslag. Förslaget innebär att ett större utbud av filmer sprids och görs tillgängliga för barn och unga. Tidpunkten för ikraftträdande av lagförslagen kan enligt utredningen ske den 1 juli 2015 och det begränsade behov av informationsinsatser som förslagen medför kan enligt utredningens mening hanteras av Statens medieråd.

Utöver de konsekvenser som förslagen medför för Statens medieråd, avsnitt 9.4.1, så innebär förslagen ingen påverkan avseende kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller lands-ting. När det gäller konsekvenser för företag redogörs för dessa i avsnitt 9.4, i övrigt saknar förslagen samhällsekonomiska konsekvenser.

Redogörelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga och villkor i övrigt finns i avsnitt 9.4.2 och 9.4.3. Utredningen bedömer inte att förslagen har några övriga konsekvenser som anges i 15 § kommittéförordningen(1998:1474). Således medför förslagen inga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De föreslagna förändringarna medför inte heller några konsekvenser för miljön.

## 9.6 Överensstämmelse med Barnkonventionen

Enligt barnkonventionen ska en avvägning mellan barns och ungas rätt till information och behov av skydd mot skadlig mediepåverkan göras (se avsnitt 4.1). Utredningen har konstaterat att den nuvarande regleringen för fastställande av åldersgränser för film i huvudsak förhåller sig väl till de krav som barnkonventionen ställer upp. Den invändning som kan riktas mot regleringen avser de omotiverade 15-årsgränser som filmer får när filmdistributörer



av kostnadsskäl avstår från att lämna in en framställning till Statens medieråd för åldersklassificering (se avsnitt 7.2.2). De förslag som utredningen lämnar avseende ett nytt avgiftssystem minskar väsentligt de kostnadmässiga hinder som finns när det gäller fastställande av åldersgränser för film. Förslagen innebär att kostnaden för granskningen inte längre utgör ett hinder för att låta förhandsgranska filmer som beräknas generera låga biljettintäkter i förhållande till granskningskostnaden. Därmed ökar utbudet och bredden av de filmer som görs tillgängliga för barn och unga. De åldersgränser som åsätts filmer kommer i högre grad vara motiverade av skadebedömningar som har gjorts beträffande barns välbefinnande och inte av ekonomiskt hänsynstagande. Vidare har utredningen bedömt att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan behöver omfatta fler distributionsplattformar och visningsfönster än biografvisning för att skyddet ska vara verkningfullt. En sådan förändring bör enligt utredningens mening baseras på egenåtgärder och ansvarstagande från filmbranschen. Sammantaget anser utredningen att de förslag och bedömningar som görs överensstämmer väl med barnkonventionens krav.

## 9.7 Överensstämmelse med EU:s regler och åtgärder

Utredningen har funnit att framtidens system för fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt bör utformas med hänsyn till de förändringar som har ägt rum när det gäller de ungas konsumtion av och förhållningssätt till medier. För att skyddet för barn och unga mot skadlig mediepåverkan ska bli mer ändamålsenligt och effektivt krävs därför att det omfattar fler distributionsplattformar och visningsfönster än biografvisning. En sådan förändring bör – som tidigare redogjorts för – enligt utredningen bedömmas baseras på egenåtgärder från filmbranschen och ske stegvis. Ett system baserat på egenåtgärder från filmbranschen kan komma att omfatta alla lagliga visningssätt för film. Åtgärder bör därutöver vidtas från samhällets sida för att motverka illegal spridning av film där skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan saknas. En utbredd användning av åldersgränser är även en värdefull hjälp för föräldrar, egenåtgärder från filmbranschen kan underlätta föräldrars ansvar när det gäller film som visas och

distribueras på andra sätt än på biograf. Utredningen betonar också att det arbete som bedrivs av Statens medieråd inom ramen för medie- och informationskunnighet är av väsentlig betydelse när det gäller att forma en trygg och säker mediemiljö för barn och unga. I de rådsslutssatser som antogs i november 2011 om skyddet av barn i den digitala världen framhålls bland annat behovet av att lära barn, föräldrar och lärare hur de kan skydda sig på internet och vikten av digital kompetens och mediekunskap. Vidare uppmanas den audiovisuella industrin att utforma sina tjänster och produkter så att skyddet av minderåriga beaktas fullt ut. Inom ramen för den s.k. CEO Coalition<sup>11</sup> bedrivs ett omfattande arbete för att stärka självregleringen på telecomområdet. De företag som ingår i samarbetet åtar sig att vidta en rad åtgärder i syfte att skapa en bättre miljö för barn på internet. I kommissionens grönbok Förberedelse för en helt konvergerad audiovisuell värld: tillväxt, skapande och värderingar<sup>12</sup> tas frågan om skydd av minderåriga i en konvergerande mediavärld och lämpliga åtgärder för en effektiv ålderskontroll av användare av audiovisuellt innehåll på nätet upp. Sammataget pågår en rad åtgärder inom EU som behandlar skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Utredningen bedömer att de bedömningar som lämnas i denna utredning ligger väl i linje med det arbete som bedrivs inom EU på området. Förslagen och bedömningarna innebär inte heller att några tvingande krav införs som för med sig handelshinder och aktualiserar anmälningsförföranden enligt det s.k. anmälningsdirektivet (98/34/EG) eller tjänstedirektivet<sup>13</sup>.

## 9.8 Överensstämmelse med diskrimineringslagen

Diskrimineringslagen (2008:567) innehåller förbud mot diskriminering på sju olika grunder, bl.a. ålder. Förbudet mot diskriminering gäller för den som tillhandahåller varor och tjänster och för den som anordnar allmän sammankomst eller offentlig tillställning.<sup>14</sup> Förbudet mot diskriminering som har samband med ålder hindrar

---

<sup>11</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/self-regulation-better-internet-kids>

<sup>12</sup> 24 april 2013, KOM(2013) 231 slutlig.

<sup>13</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

<sup>14</sup> 2 kap. 12 § diskrimineringslagen.

dock inte tillämpning av bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder. Något hinder finns inte heller mot annan särbehandling på grund av ålder om särbehandlingen har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet.<sup>15</sup>

Det kan inledningsvis konstateras att de nuvarande bestämmelserna om åldersgränser för film som ska visas offentligt inte strider mot förbudet mot diskriminering eftersom föreskrifterna finns i lag. Frågan är då om åldersgränser i ett framtida system baserat på självreglering skulle strida mot diskrimineringsförbudet. Syftet med åldersgränser för film är att skydda barn mot skadlig mediepåverkan. Den nuvarande lagregleringen för offentligt visad film bygger på en bedömning att visst innehåll i en film kan vara skadligt för barns välbefinnande. Det är främst förekomsten av våld i medier som har varit föremål för diskussion när det gäller mediepåverkan, men även pornografiskt innehåll, hatfyllda budskap, uppmaningar till självskada och förnedrande skildringar av minoriteter är föremål för oro när det gäller negativ påverkan hos unga människor. Åldersgränser för film innebär en form av särbehandling. Utredningen anser emellertid att eftersom denna syftar till att skydda barn från skadligt påverkan som innehållet i en film skulle kunna ge är särbehandlingen befogad. Förbudet mot diskriminering på grund av ålder hindrar således inte att det finns åldersgränser vid filmvisningar även om dessa gränser inte är reglerade i lag.

---

<sup>15</sup> 2 kap. 12 b § diskrimineringslagen.



# 10 Författningskommentar

## 10.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

### Avgifter

#### 10 §

Avgift för fastställande av åldersgräns enligt denna lag ska tas ut med

1. *administrativ avgift 800 kronor, och*
2. *granskningsavgift 48 000 kronor per framställning i film.*

*Granskningsavgift ska inte tas ut för de åtta första framställningarna i film med speltid över trettio minuter som en film-distributör låter granska under ett kalenderår.*

*För en framställning i en film som har en speltid under trettio minuter eller som till väsentlig del är dokumentär tas ingen granskningsavgift ut utan endast en administrativ avgift om 200 kronor.*

Om en framställning i en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang, får Statens medieråd medge befrielse från avgift.

Bestämmelsen, som reglerar de avgifter som Statens medieråd tar ut för sin verksamhet med åldersgränser för film, har ändrats så att grundavgift, tidsavgift och avgift för varje tillståndskort utöver det första ersätts med en administrativ avgift och en granskningsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Med framställningar med speltid över trettio minuter i *andra stycket* avses långfilmer. En filmdistributör får således lämna in åtta långfilmer varje kalenderår som myndigheten endast ska ta ut en

administrativ avgift för per film. Granskningsavgift betalas från och med den nionde filmen. Med en filmdistributör avses t.ex. United International Pictures AB, Twentieth Century Fox Sweden AB eller någon av de övriga aktörer som omnämns i avsnitt 9.3. Det förhållandet att distributören agerar som agent eller på annat sätt är lierad med olika filmbolag medför inte att denne vid tillämpningen av bestämmelsen ska betraktas som fler än en filmdistributör. Bland de åtta långfilmer som undantas från granskningsavgift räknas inte dokumentärfilmer in, dessa filmer undantas från sådan avgift i tredje stycket.

De filmer som avses i *tredje stycket* är kortfilmer, trailrar och dokumentärfilmer. För sådana filmer betalas ingen granskningsavgift utan endast en lägre administrativ avgift om 200 kronor, vilket motsvarar den nu gällande grundavgiften.

Ingen förändring föreslås beträffande den möjlighet i *fyärde stycket* som Statens medieråd har att i vissa fall meddela befrielse från avgift.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2015 och ska tillämpas vid beslut som fattas efter ikraftträdandet. Detta gäller även om ärendet har lämnas i till Statens medieråd före ikraftträdandet. Sannolikt kommer de ärenden som är inlämnade men inte avgjorda vid lagens ikraftträdande visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som äger rum efter ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte enligt utredningens bedömning.

# Kommittédirektiv 2013:77

## **System för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt**

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 (biograförordningen). 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 biograförordningen genomfördes 1954, efter en censurdebatt som föranledde en omprövning och översyn av censurreglerna. Biograförordningen (1954:512) ersattes 1960 av förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biograföreställningar 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: barn tillåten, 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)

# Statens offentliga utredningar 2014

## Kronologisk förteckning

---

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem  
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet  
– placeringsformer för barn och unga.  
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-  
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera  
– om kommunaliseringen av den  
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning  
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder  
för att främja vidareutnyttjande av  
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2014. Forskningsdebatt, alternativ och  
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-  
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst  
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-  
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-  
materiel  
En ny planerings-, besluts- och  
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar  
inom den arbetsmarknadspolitiska  
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-  
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.  
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett  
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-  
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.  
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på  
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden  
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för  
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets  
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-  
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska  
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår  
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och  
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder  
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade  
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas  
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande  
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk  
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många  
som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för  
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad  
effektivitet och stabilitet. Fi.



41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmisbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.
59. Bostadsförsörjning och riksintressen. M.
60. Tillförlitligare kreditupplysningar – ett förbättrat integritetsskydd vid offentlighetskrav. Ju.
61. Svensk kontanthantering. Fi.
62. Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. Fi.
63. Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. Ju.
64. En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. Ku.

# Statens offentliga utredningar 2014

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt  
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lösamt arbete  
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare  
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet  
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

### Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna  
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]
- Svensk kontanthantering. [61]
- Förbättrat förhandsbeskedsinstitut. [62]

### Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel  
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]
- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

### Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende  
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.  
Förslag för ett effektivare arbete.  
+ Bilaga. [49]
- Tillförlitligare kreditupplysningar  
– ett förbättrat integritetsskydd vid offentlighetsrättsliga krav. [60]
- Organiserad brottslighet  
– förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m. [63]

### **Kulturdepartementet**

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga. [64]

### **Landsbygdsdepartementet**

Tillväxt och värdeskapande

Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]

Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarfrågor. [53]

Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2014. Forskningsdebatt, alternativ och beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. [50]

Bostadsförsörjning och riksintressen. [59]

### **Näringsdepartementet**

En digital agenda i människans tjänst – en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på transportområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt  
Bättre juridiska förutsättningar för samverkan och service. [39]

### **Socialdepartementet**

Framtidens valfrihetssystem – inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för att främja vidareutnyttjande av handlingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning. [14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid. Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. [58]

### **Utbildningsdepartementet**

Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning. [45]