

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

*– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan*

*Betänkande av Utredningen om översyn
av filmgranskningslagen m.m.*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:51

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23220-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen beslutade den 22 maj 2008 att uppdra åt en särskild utredare att göra en översyn av filmgranskningslagen och skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan.

Samma dag förordnades regeringsrådet Marianne Eliason som särskild utredare.

Den 19 september 2008 förordnades rättssakkunniga Anna Gullsjö, departementssekreteraren Ingegerd Häller, ämnessakkunniga Feryal Montes och departementssekreteraren Mihail Stoican att som experter biträda utredningen fr.o.m. den 22 september 2008. Ingegerd Häller entledigades från uppdraget den 22 januari 2009. Samma dag förordnades departementssekreteraren Anna Boreson som expert i utredningen.

Hovrättsassessorn Katarina Kölfors och regeringsrättssekreteraren Annica Runsten har varit utredningens sekreterare fr.o.m. den 4 augusti 2008 respektive den 1 mars 2009.

En referensgrupp har varit knuten till utredningen. I referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Helena Bargholtz, Eva Bengtson Skogsberg, Esabelle Dingizian, Dan Kihlström, Per Lodenius och Leif Pettersson samt f.d. politiska sekreteraren Gudrun Utas.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om översyn av filmgranskningslagen m.m., får härmed överlämna betänkandet Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2009

Marianne Eliason

*/Katarina Kölfors
Annica Runsten*

Förkortningar

a.	anförd, anförda
a.a.	anfört arbete
barnkonventionen	konventionen den 20 november 1989 om barnets rättigheter
bet.	betänkande
BBFC	British Board of Film Classification
Biografbyrån	Statens biografbyrå
dir.	direktiv
Ds	departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FHI	Statens folkhälsoinstitut

filmgranskningslagen	lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram
FN	Förenta Nationerna
f.	följande sida
ff.	följande sidor
IT	informationsteknik
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk Tidskrift
KU	Konstitutionsutskottet
Medierådet	Rådet mot skadliga våldsskildringar (U 1990:03)
NICAM	Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media – ett nederländskt institut för klassificering av audiovisuella medier
Nordicom	Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning
PEGI	Pan-European Game Information. Ett system för åldersmärkning av dator- och TV-spel som administreras av ISFE (Interactive Software Federation of Europe) som är en europeisk branschorganisation för interaktiva spel
prop.	proposition
prot.	riksdagens protokoll
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagens skrivelse

RTVL	radio- och TV-lagen (1996:844)
RTVV	Radio- och TV-verket
SFS	Svensk författningssamling
SOM-institutet	Ett organ för undersöknings- och seminarie- verksamhet som drivs gemensamt av före- trädare för Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och mass- kommunikation och Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Institutet genom- för sedan 1986 årliga opinionsundersökningar kring Samhälle, Opinion och Massmedia
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
YFU	Yttrandefrihetsutredningen
YGL	yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Mitt uppdrag har varit att göra en översyn av lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen) och skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Utgångspunkten har varit att nuvarande lagstiftning och förebyggande insatser ska anpassas till utvecklingen av nya medier och nya medievanor.

I uppdraget har bl.a. ingått att identifiera behovet av att skydda barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan, kartlägga de insatser som finns för att minska riskerna för skadlig mediepåverkan på barn och unga samt analysera om det behövs ytterligare insatser.

Jag har vidare haft i uppdrag att förutsättningslöst bedöma om nuvarande möjlighet att förbjuda film för offentlig visning är relevant samt att överväga ett ändamålsenligt system för granskning och godkännande av film som ska visas offentligt samt utformningen av lämpliga åldersgränser med utgångspunkt bl.a. i statens ansvar enligt barnkonventionen och med beaktande av barns och ungas förändrade medievanor och tillkomsten av nya visningsformer.

I uppdraget har också ingått att se över digitaliseringens konsekvenser för filmgranskningens avgifter och finansiering, analysera den nuvarande tillsynens utformning och ändamålsenlighet samt bedöma utformningen av en ändamålsenlig myndighetsstruktur.

Förhandsgranskningen av film för vuxna avskaffas

Den tekniska utvecklingen har lett till att endast en liten del av all film som finns tillgänglig ses på bio vid offentliga visningar. Fler-talet filmer sprids på annat sätt. Det har vidare utvecklats andra

medier än film som innehåller rörliga bilder, t.ex. interaktiva spel. Den utveckling som har skett i fråga om medieutbud och medieanvändning har således inneburit att den kontroll som det allmänna kan utöva inskränker sig till en mycket liten del av det totala utbudet av filmer. Det är således endast en bråkdel av alla filmer som sprids i Sverige som omfattas av kravet på förhandsgranskning och godkännande för visning.

De filmer som granskas blir också ytterst sällan föremål för ingripande. Sedan 1995 har Biografbyrån inte någon gång ingripit i biograffilmer. Vad skälet till det minskade antalet ingripanden är går inte säkert att uttala sig om. Sannolikt är det så att synen på vad som kan uppfattas som förråande ändras över tiden. Det kan också vara så att filmbranschen inte har något intresse av att visa filmer med extremvåld och att videouthyrningsmarknaden förändrats. Den som söker efter filmer med t.ex. våldspornografiska inslag eller extremvåldsskildringar av annat slag söker andra vägar att nå filmerna, t.ex. via Internet. Dessa visningsformer är i allmänhet inte åtkomliga för den nationelle lagstiftaren.

Kravet på granskning och godkännande av film som ska visas offentligt utgör en begränsning av både yttrandefriheten och mötesfriheten. Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. En inskränkning måste därtill vara proportionerlig i förhållande till det mål den avser att uppnå. Med det förändrade medieutbudet är det lätt att inse att censur av filmer som ska visas offentligt har en mycket liten effekt när det gäller att tillgodose ett önskemål om att färre våldsskildringar m.m. ska vara tillgängliga för allmänheten. Därtill är, som nämnts, möjligheterna för den nationelle lagstiftaren att kunna ingripa mot nya visningsformer ytterst begränsad. Enligt min mening uppvägs den inskränkning i främst yttrandefriheten som filmcensuren innebär inte av den marginella nytta den kan antas ha när det gäller att skydda människor från förråande skildringar.

Det måste också beaktas att våra nordiska grannländer inte längre har kvar bestämmelser om förhandsgranskning och möjligheter till censureringripanden beträffande film avsedd att visas för vuxna.

Det nu sagda har lett mig till slutsatsen att kravet på förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt för vuxna ska avskaffas.

Det ska framhållas att den yttersta gränsen för vad som är tillåtet att skildra i rörliga bilder även fortsättningsvis kommer att läggas fast genom de straffrättsliga bestämmelserna i yttrandefrihets-

grundlagen och brottsbalken. Skillnaden blir att ingripande i fortsättningen enbart kommer att kunna ske i efterhand.

Mitt förslag att avskaffa vuxencensuren föranleder bl.a. vissa följdändringar i bestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken om olaga våldsskildring respektive otillåten utlämning av teknisk upptagning.

Film m.m. som ska visas offentligt för barn under 15 år ska åldersklassificeras även i fortsättningen

Kravet på förhandsgranskning för åldersprövning av filmer som ska visas offentligt för barn har aldrig varit föremål för ifrågasättande och diskussion på samma sätt som förhandsgranskningen av film avsedd för en vuxen publik. Den har ansetts fylla sin uppgift att skydda barn mot psykiska skador av olämpliga filmer. De principiella invändningarna mot en reglering i dessa avseenden gör sig inte alls gällande med samma styrka som när det gäller vuxencensuren. En åldersklassificering innebär ju inte att det allmänna förhindrar att framställningar blir offentliga.

Jag anser därför att klassificeringen av filmer som ska visas offentligt för barn ska finnas kvar. En lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt införs. Den ska enbart gälla för filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Med film avses i lagen framställningar med rörliga bilder i filmer och andra tekniska upptagningar samt i uppspelningar ur en databas. Det innebär att alla nu kända former av s.k. digital bio uttryckligen kommer att omfattas av den föreslagna lagen.

Det har i olika sammanhang framhållits att ett avskaffande av filmcensuren för vuxna bör medföra att gränsen för när man anses som vuxen såvitt gäller tillträde till biografföreställningar höjs från 15 år till 18 år. Jag anser att en 18-årsgräns skulle få en mycket liten – om ens någon – reell betydelse för att skydda barn och unga. Jag kan inte heller se att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen skulle kräva att vuxengränsen sätts vid 18 år. Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att den även i fortsättningen ska gå vid 15 år.

Jag anser vidare att det inte har framkommit tillräckliga skäl för att ändra de nuvarande – väl inarbetade och välkända – åldersgränserna, som innebär att en film kan bli barntillåten, tillåten från

7 år, tillåten från 11 år eller tillåten från 15 år. De ska därför finnas kvar.

I dag sätts åldersgränserna för filmer utifrån en bedömning av om framställningen kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada. Även fortsättningsvis bör åldersklassificeringen av filmer utgå ifrån i vilken utsträckning en framställning kan vara skadlig för barn i olika åldrar. Det finns dock skäl att ändra begreppet psykisk skada till ett begrepp som på ett mer tydligt sätt motsvarar den bedömning som görs vid åldersprövningen. Åldersklassificeringen bör göras utifrån en bedömning av om framställningen i en film kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen.

Förslaget innebär att filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning för barn under 15 år först måste åldersklassificeras. Filmer som ska visas endast för personer som har fyllt 15 år får visas utan någon föregående granskning. För filmer som inte har lämnats in för åldersklassificering gäller automatiskt en 15-årsgräns.

De undantag från förhandsgranskning som finns i den nuvarande filmgranskningslagen ska gälla även enligt den nya lagen om åldersklassificering. Därutöver ska det införas ett undantag från kravet på åldersklassificering för enkla framställningar om högst 15 minuter som är skapade av barn eller unga amatörer när de visas vid en filmfestival eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn och unga. Vidare behöver en framställning med rörliga bilder inte åldersklassificeras om den endast utgör ett återgivande av en offentlig opera-, teater- eller musikföreställning eller ett sportevenemang.

Det ska i fortsättningen vara tillåtet för föräldrar m.fl. att ta med sig barn som inte har fyllt ett år på s.k. barnvagnsbio, även om filmen inte är godkänd för visning för barn.

Det nuvarande avgiftssystemet med tillståndskort avskaffas. Avgiften ska vara baserad enbart på framställningens speltid.

En ny myndighet bildas som ska ansvara för skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan

Jag föreslår att Statens biografbyrå och Medierådet ska avvecklas. I stället bildas en ny myndighet med uppdrag att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

Den nya myndigheten får i uppgift att:

- vara expert på medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga,
- sprida information och ge vägledning om skadlig mediepåverkan till barn, unga och vuxna,
- verka för mediebranschernas självreglering,
- genom samarbete med andra myndigheter, skola, föreningsliv, ideella organisationer, opinionsgrupper m.fl. skydda och stärka barn och unga i medielandskapet
- följa den internationella utvecklingen och delta i internationellt samarbete när det gäller att skydda barn och unga från skadlig mediepåverkan och att stärka dem som medvetna mediekonsumenter.

Myndigheten bör ha stor frihet att inom ramen för de angivna uppgifterna utveckla verksamheten och arbetsformerna. Jag uppfattar att det arbete som hittills har bedrivits av Medierådet har varit framgångsrikt och avsikten med en ny organisationsform är inte att begränsa eller förändra detta arbete. Utvecklingen inom media och teknik går fort och det måste finnas en flexibilitet i uppdraget så att myndigheten vid varje tidpunkt kan finna arbetsformer som i den miljön på bästa sätt skyddar barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Med uppgifter som lätt kan anpassas både mot olika medieformer och över tiden finns det goda förutsättningar för myndigheten att bli framgångsrik i sitt uppdrag.

Den nya myndigheten ska också ha till uppgift att åldersklassificera framställningar som ska visas för barn under 15 år. Denna uppgift ska utföras av särskilt utsedda filmgranskare.

Den nya myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd. Den nya myndigheten ska vara lokaliserad i Stockholmsområdet. En organisationskommitté bör få i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten.

Den nya myndigheten ska inte ha något uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt eller av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Som en följd härav avskaffas Statens biografbyrås särskilda tillsynsorganisation och videogramdistributörsregistret.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt

Häri genom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 §

I denna lag finns bestämmelser om åldersklassificering av framställningar i filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning till vilken den som är under femton år ska ha tillträde.

Ansökan om åldersklassificering ska göras hos X-myndigheten.

2 §

Med film förstås i denna lag rörliga bilder i filmer och andra tekniska upptagningar samt rörliga bilder i en uppspelning ur en databas.

3 §

Framställningen i en film som ska visas för barn under femton år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vara godkänd för barn i den aktuella åldersgruppen.

4 §

Utän hinder av vad som sägs i 3 § får en framställning visas för barn under femton år om den

1. sänds i ett TV-program som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen,

2. utgör reklam för vara eller tjänst,
3. visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst,
4. visas inom ett museum som ett led i museets normala utställningsverksamhet och är en dokumentär framställning,
5. är en enkel framställning om högst 15 minuter som är skapad av barn eller unga amatörer när den visas vid en filmfestival eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn och unga,
6. endast utgör ett återgivande av en offentlig opera-, teater- eller musikföreställning eller ett sportevenemang.

Bedömningsgrunder och åldersgränser

5 §

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.

6 §

Vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i en film förekommer får tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som myndigheten bestämt enligt 5 § om inte något annat följer av andra stycket.

Barn som inte fyllt sju år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från sju år. Barn som fyllt sju år men inte elva år och som är i sällskap med en person som fyllt arton år får medges tillträde till visning av en framställning som är tillåten för barn från elva år.

7 §

Utan hinder av bestämmelserna i 3 och 6 §§ får den som fyllt femton år ta med sig barn som inte har fyllt ett år till en visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn.

Återlämnande av film

8 §

En film som har lämnats in till X-myndigheten för åldersklassificering ska återlämnas till sökanden i anslutning till att beslut meddelas.

Avgifter

9 §

Avgift för åldersklassificering av framställningar i filmer enligt denna lag tas ut med x kr per spelminut vid normal visningshastighet.

Om en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang får X-myndigheten medge befrielse från avgift för åldersklassificeringen.

Ansvars- och överklagandebestämmelser m.m.

10 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning visar en framställning i en film som inte har åldersklassificerats enligt denna lag för en person som inte fyllt femton år,

2. bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning.

11 §

Myndighetens beslut enligt denna lag i frågor om åldersklassificering av film får överklagas hos kammarrätten. I övrigt får myndighetens beslut enligt denna lag inte överklagas.

12 §

Vid prövning av mål enligt denna lag består kammarrätten av tre lagfarna ledamöter samt två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 12 § andra stycket 1–3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

13 §

Regeringen förordnar för högst fem år i sänder minst sex, högst tio personer att efter kallelse inträda som särskilda ledamöter i kammarrätten vid handläggning av mål enligt denna lag. Av dessa personer ska hälften ha särskilda kunskaper om film och hälften ha särskilda kunskaper i beteendevetenskapliga ämnen. Avgår en sådan person under den tid, för vilken han eller hon har blivit utsedd, förordnar regeringen en annan person i hans eller hennes ställe.

De särskilda ledamöterna ska vara svenska medborgare. De får inte vara underåriga eller i konkurs eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011, då lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram ska upphöra att gälla.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 16 kap. 19 § ska upphöra att gälla,
dels att 16 kap. 10 b och c §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap. 10 b §¹

Den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Sprider någon av oaktsamhet en skildring som avses i första stycket och sker spridningen i yrkesmässig verksamhet eller eljest i förvärvssyfte, döms såsom i första stycket sägs.

Första och andra styckena gäller inte filmer eller videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning. De gäller inte heller en teknisk upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första och andra styckena inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en teknisk upptagning med rörliga bilder försetts med ett intryg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av Statens biografbyrå, skall inte dömas till ansvar enligt

¹ Senaste lydelse 1998:1444.

första eller andra stycket för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta.

10 c §²

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film, ett videogram eller en annan teknisk upptagning med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur döms för otillåten utlämning av teknisk upptagning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller inte filmer eller videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år. Det gäller inte heller en teknisk upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av biografbyrån. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Har en teknisk upptagning med rörliga bilder försetts med ett intyg om att en film eller ett

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämnar ut en film eller en annan teknisk upptagning med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur döms för otillåten utlämning av teknisk upptagning till böter eller fängelse i högst sex månader.

Första stycket gäller inte filmer eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en framställning som X-myndigheten har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år. Vidare gäller första stycket inte offentliga förevisningar av filmer eller tekniska upptagningar.

Har en teknisk upptagning med rörliga bilder försetts med ett intyg om att en framställning

² Senaste lydelse 1998:1444.

videogram med samma innehåll har godkänts av *Statens biografbyrå* för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år, *skall* inte dömas till ansvar enligt första stycket. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort inse detta.

med samma innehåll har godkänts av *X-myndigheten* för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år, *ska* inte dömas till ansvar enligt första stycket. Vad som har sagts nu gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort inse detta.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
 2. För filmer eller videogram som Statens biografbyrå före ikraftträdandet har godkänt för visning gäller 10 b § i sin äldre lydelse. Detsamma gäller tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån.
 3. Vad som sägs i 10 c § andra och tredje styckena om filmer och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en framställning som X-myndigheten har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år gäller också för filmer och videogram som före ikraftträdandet godkänts av Biografbyrån för visning för någon åldersgrupp av barn under femton år. Detsamma gäller tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 11 och 12 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning *skall* vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *lagen* (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

Föreslagen lydelse

11 §³

En kammarrätt får vara indelad i avdelningar. Regeringen får bestämma att en avdelning *ska* vara förlagd till någon annan ort än den där domstolen har sitt säte. Chef för en avdelning är presidenten eller en lagman.

Om särskild sammansättning av kammarrätt vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *lagen* (XXXX:XX) om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om särskild sammansättning vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) och 22 kap. kyrkolagen (1992:300) finns i 13 a §.

12 §⁴

Kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får ej sitta i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän *skall* ingå i rätten, När det är särskilt föreskrivet att nämndemän *ska* ingå i rätten,

³ Senaste lydelse 2007:880.

⁴ Senaste lydelse 2007:880.

är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får i sådant fall ej sitta i rätten. Kammarrätt är dock domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som ej innebär att målet avgöres,

2. vid förordnande rörande saken i avvaktan på målets avgörande samt vid annan åtgärd som avser endast måls beredande,

3. vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Handlägges mål som avses i andra stycket gemensamt med annat mål, får nämndemän deltaga vid handläggningen även av det senare målet.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram* och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Om domförhet vid behandling av vissa mål finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), *lagen (XXXX:XX) om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt* och lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Bestämmelser om domförhet vid behandling av kommunalbesvärsmål finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren domare.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan tjänste-

man i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Närmare bestämmelser om detta meddelas av regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

Härigenom föreskrivs att 12, 20, 28 och 31 §§ lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Av film som har gjorts tillgänglig för allmänheten här i landet *skall* ett pliktexemplar lämnas.

Av videogram som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet i minst fem exemplar *skall* ett pliktexemplar lämnas.

Av film eller videogram som har granskats av Statens biografbyrå och därvid inte godkänts för visning skall ett pliktexemplar lämnas.

Föreskrifterna i denna paragraf gäller inte om annat följer av 13 § eller av vad som föreskrivs om kombinerat material i 16 och 17 §§.

Föreslagen lydelse

12 §

Av film som har gjorts tillgänglig för allmänheten här i landet *ska* ett pliktexemplar lämnas.

Av videogram som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet i minst fem exemplar *ska* ett pliktexemplar lämnas.

20 §⁵

Pliktexemplar av filmer eller dokument för elektronisk återgivning *skall* lämnas av den som har låtit göra filmerna eller dokumenten tillgängliga för allmänheten här i landet.

När det gäller filmer eller videogram som har granskats av Statens biografbyrå och därvid inte godkänts för visning skall pliktexemplar dock lämnas av den

Pliktexemplar av filmer eller dokument för elektronisk återgivning *ska* lämnas av den som har låtit göra filmerna eller dokumenten tillgängliga för allmänheten här i landet.

⁵ Senaste lydelse 1995:1375.

som har begärt granskningen hos byrån.

28 §

Pliktexemplar *skall* lämnas av 1. annan skrift som avses i 1 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen än tryckt dagstidning, inom en månad efter utgången av det kalenderkvartal under vilket skriften utgavs,
2. videogram, så snart som videogrammet har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet,
3. skrift i mikroform, film eller annat dokument för elektronisk återgivning än videogram, inom en månad från den dag då dokumentet först gjordes tillgängligt för allmänheten här i landet.

Av film eller videogram som har granskats av Statens biografbyrå och därvid inte godkänts för visning skall dock pliktexemplar lämnas inom en månad från den dag då beslut i granskningsärendet vunnit laga kraft.

31 §⁶

Kungl. biblioteket ska med hjälp av automatisk databehandling föra ett särskilt register över pliktexemplar av videogram som har lämnats till biblioteket. I registret ska ett nummer för varje videogram antecknas. *Statens biografbyrå får ha terminalåtkomst till detta register.*

Kungl. biblioteket ska underrätta den som har lämnat pliktexemplar av videogram om de nummer som videogrammen har fått i registret.

Kungl. biblioteket ska med hjälp av automatisk databehandling föra ett särskilt register över pliktexemplar av videogram som har lämnats till biblioteket. I registret ska ett nummer för varje videogram antecknas.

⁶ Senaste lydelse 2008:1419.

Den som är skyldig att lämna pliktexemplar av videogram till Kungl. biblioteket ska föra en förteckning över videogram som omfattas av plikten och i förteckningen ange de registernummer som de lämnade pliktexemplaren har fått.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)⁷

Härigenom föreskrivs att 30 kap. 19 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2008/09:150 Föreslagen lydelse

30 kap.

19 §

Sekretess gäller i ärende om *granskning av film eller videogram* för uppgift ur *filmen eller videogrammet*. Sekretessen upphör att gälla när beslut i saken har vunnit laga kraft.

Sekretess gäller i ärenden enligt *lagen (XXXX:XX) om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt* för uppgift ur *filmen*. Sekretessen upphör att gälla när beslut i saken har vunnit laga kraft.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.
2. I ärenden som kommit in till myndigheten före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

⁷ Förslag enligt prop. 2008/09:150.

6 Förslag till förordning med instruktion för X-myndigheten

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 §

X-myndigheten har till uppgift att verka för att barn och unga skyddas mot skadlig mediepåverkan.

2 §

X-myndigheten ska särskilt

- vara expert på medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga,
- sprida information och ge vägledning om skadlig mediepåverkan till barn, unga och vuxna,
- verka för mediebranschernas självreglering,
- genom samarbete med andra myndigheter, skola, föreningsliv, ideella organisationer, opinionsgrupper m.fl. skydda och stärka barn och unga i medielandskapet,
- följa den internationella utvecklingen och delta i internationellt samarbete när det gäller att skydda barn och unga från skadlig mediepåverkan och att stärka dem som medvetna mediekonsumenterna.

3 §

X-myndigheten ska fullgöra de uppgifter som anges i lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt.

Myndighetens ledning

4 §

Myndigheten leds av en myndighetschef.

5 §

Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst fem ledamöter.

Anställningar och uppdrag

6 §

Direktören är myndighetschef.

7 §

Vid myndigheten ska det finnas filmgranskare och ersättare för dem till det antal som regeringen bestämmer.

Filmgranskare och ersättare för dessa anställs, efter förslag från myndigheten, genom beslut av regeringen för en bestämd tid om högst tre år. En sådan anställning som filmgranskare eller ersättare kan förlängas två gånger med ytterligare tre år per gång.

8 §

Åldersklassificeringsärenden prövas av filmgranskare.

Ett ärende ska alltid prövas av minst 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. Kan filmgranskarna inte enas om beslutet ska även en tredje filmgranskare pröva framställningen.

När ett ärende prövas av tre filmgranskare, gäller som myndighetens beslut den mening som majoriteten enar sig om eller, vid tre olika meningar, den mening som den i tjänsten äldste filmgranskaren har.

9 §

Följande bestämmelser i myndighetsförordningen (2007:515) ska inte tillämpas på myndigheten,

4 § 5 vad avser beslut i åldersklassificeringsärenden.
29 § om ärendeförteckning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	19
Författningsförslag	25
1 Förslag till lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt.....	25
2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	29
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	32
4 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	35
5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000).....	38
6 Förslag till förordning med instruktion för X-myndigheten	39
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	41
1.1 Direktiven.....	41
1.2 Utredningens arbete	41

2	Filmcensuren - en kortfattad historik	45
2.1	Biograffilmen kommer till Sverige	45
2.2	Biografförordningen	45
2.3	En moderniserad biografförordning	46
2.4	Filmcensurutredningen m.m.	47
2.5	Videovåldslagen	49
2.6	Yttrandefrihetsutredningen	50
2.7	En grundlag till skydd för yttranden i tekniska medier	52
2.8	Införande av filmgranskningslagen	54
2.9	Våldsskildringsrådets förslag att avskaffa vuxencensuren	54
2.10	Uttalanden om filmcensuren under senare år	56
3	Nuvarande reglering	59
3.1	Inledning	59
3.2	Regeringsformen	59
3.3	Europakonventionen	61
3.4	Yttrandefrihetsgrundlagen	62
3.5	Lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram	64
3.5.1	Granskningspliktens omfattning	64
3.5.2	Undantag från granskningsplikten	65
3.5.3	Utgångspunkter för censur och åldersklassificering	66
3.5.4	Granskningen	69
3.5.5	Tillsyn	71
3.5.6	Frivillig förhandsgranskning	72
3.6	Radio- och TV-lagen (1996:844)	72
3.7	Lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument	76

3.8	Straffbestämmelser.....	77
3.8.1	Barnpornografibrott	77
3.8.2	Olaga våldsskildring	79
3.8.3	Otillåten utlämning av teknisk upptagning	81
3.8.4	Otillåtet förfarande med pornografisk bild	83
3.8.5	Förledande av ungdom	84
4	Internationella regler och överenskommelser	85
4.1	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	85
4.2	Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen).....	85
4.3	EU:s åtgärder för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan.....	88
4.3.1	Inledning	88
4.3.2	Rådets rekommendation om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten 1998.....	89
4.3.3	Rådets resolution om märkning av video- och datorspel 2002.....	90
4.3.4	Europaparlamentets och rådets rekommendation med kompletterande skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten 2006.....	91
4.3.5	Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om skydd av minderåriga för video- och onlinespel 2008.....	93
4.3.6	TV-direktivet och AV-direktivet.....	94
4.3.7	Kommissionens strategi för mediekunskap i den digitala tidsåldern.....	96
4.4	Europarådets arbete med frågan om skydd av minderåriga.....	97
4.5	Internationella branschöverenskommelser m.m.....	98
4.5.1	PEGI-systemet för märkning av dator- och TV-spel.....	98
4.5.2	PEGI On-line	100

4.5.3	The European Broadcasting Unions (EBU) riktlinjer för TV-program med våldsskildringar	101
4.5.4	Avtal om säkerhet på sociala nätverkssajter	102
5	Den nuvarande arbets- och ansvarsstrukturen	103
5.1	Inledning.....	103
5.2	Statliga aktörer m.m.	103
5.2.1	Statens biografbyrå	103
5.2.2	Medierådet.....	104
5.2.3	Granskningsnämnden för radio och TV	108
5.2.4	Barnombudsmannen	109
5.2.5	Ungdomsstyrelsen	110
5.2.6	Skolverket	112
5.2.7	Statens folkhälsoinstitut	113
5.2.8	Socialstyrelsen	114
5.2.9	Nordicom	114
5.3	Branschorganisationer.....	116
5.3.1	Sveriges Videodistributörers Förening.....	116
5.3.2	Dataspelsbranschen.....	116
5.3.3	IT&Telekomföretagen.....	117
5.3.4	BitoS.....	118
5.3.5	MORGAN	118
5.3.6	Etiska Rådet för betalteletjänster (ERB).....	119
5.3.7	Konsumenternas tele- och internetbyrå (KTIB)	119
5.3.8	ISFE	120
5.4	Intresseorganisationer.....	120
5.4.1	BRIS	120
5.4.2	Friends	121
5.4.3	Rädda Barnen	122
5.4.4	ECPAT Sverige	122
5.4.5	Fryshuset - Nätvandrarerna.....	123
5.5	Projekt och samarbeten	124
5.5.1	Safer Internet <i>plus</i> Programme 2005–2008.....	124
5.5.2	Safer Internet Programme 2009–2013	124
5.5.3	Insafe.....	125
5.5.4	EU Kids Online	125
5.5.5	Surfa Lugnt.....	125

6	Internationell utblick	127
6.1	Inledning.....	127
6.2	Danmark.....	127
6.2.1	Granskning av filmer m.m. avsedda för barn.....	127
6.2.2	Åldersgränser för film	128
6.2.3	Medierådets åldersklassificering	129
6.2.4	Avgifter	130
6.2.5	Sanktioner	130
6.2.6	TV- och datorspel.....	130
6.2.7	Medierådet for Børn og Unge är ansvarig myndighet	131
6.3	Finland.....	131
6.3.1	Granskning av ”bildprogram”	131
6.3.2	Åldersgränser för film och andra bildprogram	132
6.3.3	Straffrättslig reglering.....	133
6.3.4	Dator- och TV-spel	134
6.3.5	Lagen om granskning av bildprogram omfattar även beställ-TV-tjänster	134
6.3.6	Sanktioner	135
6.3.7	Avgifter	135
6.4	Norge.....	135
6.4.1	Film för offentlig visning	135
6.4.2	Registrering av videogram.....	136
6.4.3	Straffrättslig reglering.....	137
6.4.4	Åldersgränser för film	138
6.4.5	Sanktioner	139
6.4.6	Avgifter	140
6.4.7	Medietilsynet är ansvarig myndighet.....	140
6.5	Nederländerna.....	140
6.5.1	Inledning	140
6.5.2	Straffrättslig reglering.....	141
6.5.3	Självregleringssystemet ”Kijkwijzer”	141
6.5.4	Särskilda regler för TV-sändningar.....	142
6.5.5	Klassificeringen av filmer m.m.....	142

6.6	Storbritannien.....	143
6.6.1	Inledning.....	143
6.6.2	Straffrättslig reglering.....	144
6.6.3	Biograffilm.....	145
6.6.4	Videogram, dvd-filmer m.m.	145
6.6.5	Närmare om BBFC:s prövning.....	146
6.6.6	Om British Board of Film Classification (BBFC) ...	147
6.7	Tyskland.....	147
6.7.1	Inledning.....	147
6.7.2	Straffrättslig reglering.....	148
6.7.3	Biograffilmer.....	149
6.7.4	”Trägermedia” (t.ex. videogram och dvd:er).....	150
6.7.5	Åldersklassificering av filmer, TV-spel m.m.	150
7	Om medieutbud, medieanvändning och mediepåverkan.....	153
7.1	Det nya medielandskapet.....	153
7.2	Medieanvändningen i Sverige.....	154
7.2.1	Medieanvändningen i dag.....	154
7.2.2	Särskilt om medieanvändningen bland barn och unga.....	156
7.3	Något om barns och ungas uppfattning om och kontakter med skadligt medieinnehåll m.m.	159
7.4	Kort om forskningen om mediepåverkan.....	160
8	Överväganden avseende ett ändamålsenligt system för filmgranskning.....	165
8.1	Uppdraget.....	165
8.2	Förhandsgranskning av film avsedd att visas för vuxna.....	165
8.3	Åldersklassificering av filmer avsedda att visas för barn.....	168
8.3.1	Åldersklassificeringen av filmer avsedda att visas offentligt för barn bör behållas.....	168
8.3.2	Åldersgränserna.....	170
8.3.3	Kriterier för åldersklassificeringen.....	173
8.3.4	Vad ska åldersklassificeras?.....	175

8.3.5	Undantag från plikten att lämna in film för åldersklassificering.....	179
8.3.6	Barnvagnsbio.....	183
8.3.7	Övriga frågor.....	184
8.4	Justitiekanslerns anmälan till Justitiedepartementet	187
8.4.1	Inledning	187
8.4.2	Justitiekanslerns anmälan.....	187
8.4.3	Överväganden	188
9	Att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan..	189
9.1	Uppdraget.....	189
9.2	Vad är skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan?	189
9.3	Det nuvarande skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan – en sammanfattning.....	190
9.4	Behövs ytterligare insatser?	194
9.5	Det framtida skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan.....	196
10	Myndighetsstrukturen på filmområdet	201
10.1	Uppdraget i denna del.....	201
10.2	Statens biografbyrå	202
10.2.1	Organisation	202
10.2.2	Ekonomi.....	203
10.3	Medierådet.....	204
10.3.1	Organisation	204
10.3.2	Ekonomi.....	204
11	Den nuvarande tillsynen.....	205
11.1	Uppdraget i denna del.....	205
11.2	Statens biografbyrås tillsynsorganisation	205
11.3	Medel för tillsynsverksamheten	206

11.4	Tillsynsverksamheten i praktiken.....	207
11.5	Statens biografbyrås erfarenheter av tillsynsverksamheten	209
11.6	Justitiekanslerns uppgifter vad gäller filmer och videogram	211
12	Överväganden avseende den framtida myndighetsorganisationen och dess uppgifter	213
12.1	En ny myndighet	213
12.2	Den nya myndighetens huvudsakliga uppgifter	214
12.3	Filmgranskare	216
12.4	Den nya myndigheten ska inte ha något särskilt tillsynsuppdrag	218
12.5	Konsekvenser för vissa bestämmelser i YGL och brottsbalken.....	223
	12.5.1 Bestämmelser i YGL.....	223
	12.5.2 Bestämmelser i brottsbalken	224
12.6	Ledningsform	225
12.7	Genomförande.....	226
12.8	Anställningsavtal och andra civilrättsliga avtal.....	227
13	Granskningsavgifterna	229
13.1	Uppdraget i denna del.....	229
13.2	Nuvarande reglering.....	229
13.3	Något om utvecklingen av digital bio	231
13.4	Effekter av den nuvarande avgiftsregleringen	232
14	Överväganden avseende granskningsavgifterna.....	235
14.1	Avgiftssystemet får en annan karaktär.....	235
14.2	Ett statligt finansierat system	236

14.3	Ett nytt avgiftssystem.....	237
14.3.1	Avgift efter antal besökare	238
14.3.2	Avgift efter antal spelminuter.....	239
14.4	Måste åldersklassificeringsavgiften regleras i lag?.....	241
15	Konsekvenser.....	245
15.1	Ekonomiska konsekvenser	245
15.2	Andra konsekvenser	246
16	Författningskommentar	249
16.1	Förslaget till lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt.....	249
16.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	253
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	255
16.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument.....	255
16.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000).....	256
16.6	Förslaget till förordning med instruktion för X-myndigheten	256
Bilaga		
1	Kommittédirektiv 2008:62	257

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Direktiven

Min uppgift är enligt direktiven (dir. 2008:62), *se bilaga 1*, att se över skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Utgångspunkten för arbetet är att nuvarande lagstiftning och insatser ska anpassas till utvecklingen av nya medier och medievänor. I uppdraget har bl.a. ingått att identifiera behovet av skydd för barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan, att överväga ett ändamålsenligt system för granskning och godkännande av film för offentlig visning, att analysera Justitiekanslerns begäran om en översyn av lagstiftningen rörande våldsskildringar som visas offentligt eller annars sprids till allmänheten och överväga om det finns behov av ändringar i granskningslagen, att se över digitaliseringens konsekvenser för filmgranskningens avgifter och finansiering, att analysera nuvarande tillsynsorganisation samt att bedöma utformningen av en ändamålsenlig myndighetsstruktur. Jag ska lämna de förslag som föranleds av analyserna och bedömningarna. Det ingår inte i mitt uppdrag att lämna förslag till ändring i grundlag.

1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i augusti 2008. Utredningen har haft sammanlagt sju sammanträden, varav ett i form av ett tvådagars internatsammanträde.

Vid ett av utredningens sammanträden var Mats Kumlien, professor i rättshistoria vid Uppsala universitet, närvarande och höll ett anförande om filmcensurens historia.

Under utredningsarbetets gång har hela eller delar av utredningen vid ett flertal tillfällen besökt Statens biografbyrå. Jag har vidare tillsammans med Annica Runsten deltagit vid en av Biografbyråns anordnad tillsynskonferens den 22 och 23 april 2009 och då samtalat med Biografbyråns kontrollörer. Därutöver har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med företrädare för byrån.

Hos Biografbyråns har jag tillsammans med sekretariatet också tagit del av kortfilmer som skapats av barn och unga. Filmerna hade lämnats in till byrån för granskning inför filmfestivalen Filmgala Norr.

Jag och sekreterarna har också vid flera tillfällen sammanträffat med Medierådet. Vid ett tillfälle deltog Medierådets ordförande och två av de övriga ledamöterna. Därutöver har sekreterarna haft fortlöpande kontakter med rådets sekretariat.

Jag och Katarina Kölfors har också sammanträffat med Barnombudsmannen samt direktören vid Nordicom, professorn Ulla Carlsson. Vidare har sekretariatet haft kontakter med bl.a. Granskningsnämnden för radio och TV samt Ungdomsstyrelsen.

Jag och Annica Runsten har sammanträffat med representanter för Folkets Bio, Sveriges Filmuthyrareförening och Filmägarnas kontrollbyrå.

Jag och Katarina Kölfors har besökt Medierådet før Børn og Unge i Köpenhamn, Danmark, för att informera oss om den danska lagstiftningen på området och tillämpningen av den.

Vid den nordiska konferensen "Digital turist för en dag" (anordnad av Kulturdepartementet m.fl.) den 11 november 2008 deltog jag och Katarina Kölfors. Därutöver har jag varit närvarande vid Medierådets programpunkt "Ungas liv på nätet" på Internetdagarna i Stockholm den 22 oktober 2008, ett seminarium om det unga Internet med författaren Katia Wagner den 19 november 2008 (arrangerat av Medierådet) och seminariet "Safer Internet Day" på Fryshuset (anordnat av Medierådet) den 10 februari 2009.

Synpunkter från riksdagens partier har vid två sammanträffanden inhämtats genom den referensgrupp som har varit knuten till utredningen.

I direktiven anges att utredningen ska inhämta barns och ungas synpunkter och erfarenheter, exempelvis genom redan befintliga barn- och ungdomsråd eller -paneler. Det har visat sig att det

varken hos Barnombudsmannen eller Medierådet för närvarande finns några aktiva barn- och ungdomspaneler. Med hänsyn till utredningstiden har det inte heller varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag sätta samman en representativ grupp av barn och unga för ändamålet. Barns och ungas synpunkter och erfarenheter har istället inhämtats genom dels Medierådets undersökning "Ungar och Medier 2008", dels genom kontakter med de ungdomar som har deltagit i de konferenser och seminarier som jag har besökt.

2 Filmcensuren - en kortfattad historik¹

2.1 Biograffilmen kommer till Sverige

De första offentliga filmvisningarna i Sverige ägde rum 1896. Genombrottet för biograferna kom under åren 1905–1910 (SOU 1969:14 s. 18). Det var den lokala polismyndigheten på orten som beslutade om tillstånd och som utövade kontroll vid föreställningarna, även av filmernas innehåll. I den offentliga debatten höjdes röster för att biografföreställningarna borde kontrolleras på ett mer enhetligt sätt, särskilt i syfte att skydda den unga publiken.

Omkring 1905 lät överståthållarämbetet i Stockholm föreskriva vissa särskilda villkor för biografföreställningar. Dessa regler gällde dock endast lokalt och gav inte stöd för ingripande annat än i efterhand. Sedan det i riksdagen motionerats om förhandskontroll av program för biografföreställningar tillsattes en kommitté som föreslog införande av en lag om förhandsgranskning av film för offentlig visning.

2.2 Biografförordningen

Den 1 december 1911 trädde förordningen den 22 juni 1911 (nr 71 s. 1) med regler om censur av biografbilder (biografförordningen) i kraft. Genom förordningen infördes regler om krav på förhandsgranskning av film som skulle visas offentligt. Granskningen skulle genomföras av ett statligt organ, Statens biografbyrå,

¹ Filmcensuren historia i Sverige har beskrivits mer ingående i bl.a. betänkandet Filmen – censur och ansvar, SOU 1969:14 s. 18 ff. och Kumlien, Roller och regler. Censur av teater och film i rättshistorisk belysning (JT 2007-08 s. 343 ff.).

som inrättades samma år. Enligt 6 § biografförordningen fick granskningsman inte godkänna biografbilder som stred mot allmän lag eller goda seder eller som kunde verka förråande, upphetsande eller förvillande av rättsbegreppen. Bilder som framställde skräckscener, självmord eller grova förbrytelser på sådant sätt eller i sådant sammanhang att en sådan verkan kunde åstadkommas fick inte godkännas. Till förevisning för barn under 15 år fick inte heller godkännas bilder som var ägnade att skadligt uppjaga barns fantasi eller annars menligt inverka på deras andliga utveckling eller hälsa.

När filmmediet var nytt sågs det inte som en konstart utan betraktades som relativt trivial underhållning. Biografbyråns granskning och godkännande av filmerna byggde inte bara på vad som ansågs farligt för publiken att ta del av. Bedömningarna gjordes även utifrån vad som var lämpligt att visa utifrån ett moraliskt perspektiv. Biografbyrån fick också ikläda sig en roll som smakpolis (M. Kumlien, Roller och regler. Censur av teater och film i rättshistorisk belysning, JT 2007-08, s. 364 ff.).

Med anledning av första världskriget infördes 1914 (förordning nr 356) ytterligare en grund för censur, nämligen för biografbilder ”vilkas förevisande kan anses olämpliga med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan lända till upplysning beträffande arméns, marinens eller flygvapnets styrka, tillstånd, ställning eller rörelser eller andra åtgärder eller anstalter för försvaret, försåvitt uppenbarandet därav kan skada rikets försvar”.

2.3 En moderniserad biografförordning

Först år 1954 genomfördes en väsentlig modernisering och rationalisering av biografförordningen (SFS 1954:512). Ändringarna föregicks av ett utredningsarbete som inletts till följd av krav i debatten på å ena sidan skärpt censur och å andra sidan ett avskaffande av denna. En kommitté (1949 års filmkommitté) fick i uppgift att göra en allmän och förutsättningslös omprövning och översyn av censurreglerna.

Kommitténs bedömning var att filmcensuren skulle bibehållas. Remissinstanserna delade i stor utsträckning denna uppfattning och i den proposition som förelades riksdagen föreslogs att filmcensuren skulle behållas (prop. 1954:116). Enligt departementschefen (a. prop. s. 12 f.) behövdes censuren framför allt för att skydda barn mot skadliga filmintryck. Även när det gällde film för

vuxna ansåg han att censuren fyllde en viktig mentalhygienisk funktion. Däremot borde ingripanden efter moraliska eller estetiska linjer inte få förekomma, liksom inte heller någon form av smakcensur (a. prop. s. 18). Det skedde mot denna bakgrund vissa förändringar i grunderna för censuringripanden.

En annan förändring gällde kriteriet för godkännande av film för personer under 15 år. Fram till 1954 hade gällt att bilderna i en film inte fick vara "ägnade att skadligt uppjaga barns fantasi eller eljest menligt inverka på deras andliga utveckling och hälsa" om de skulle godkännas för visning för barn under 15 år. Genom lagändringen 1954 ändrades bestämmelsen så att "film eller del av film" inte fick godkännas för visning för barn under 15 år "om den kan vålla barn i nämnda ålder psykisk skada".

Vidare infördes ett granskningsråd, som skulle vara ett rådgivande organ till Biografbyrån. Enligt departementschefen ålåg det Biografbyrån att inhämta granskningsrådets yttrande då fråga uppkom om att helt förbjuda en film eller att göra omfattande klipp eller i andra fall då censuringripande var särskilt tveksamt (a. prop. s. 35).

En ytterligare modernisering av regelverket skedde år 1960, då biografförordningen från 1911 ersattes av förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m.m. Enligt 2 § fick det vid biografföreställning inte förevisas film som inte dessförinnan godkänts av Statens biografbyrå. Enligt 3 § 1 mom. första stycket fick Biografbyrån inte godkänna film som kunde verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. I andra stycket föreskrevs att godkännande också kunde vägras av hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller av hänsyn till rikets säkerhet. Enligt tredje stycket kunde Biografbyrån även vägra godkänna en film om förevisande uppenbarligen stred mot allmän lag.

En nyhet i den nya biografförordningen som varit på förslag redan i lagstiftningsärendet 1954 var möjligheten att godkänna filmer för visning för barn som fyllt 11 men inte 15 år.

2.4 Filmcensurutredningen m.m.

Under 1960-talets första hälft kom debatten om filmcensuren att blossa upp på nytt. Med anledning av detta tillsatte regeringen en utredning, den s.k. Filmcensurutredningen, som fick i uppdrag att

ompröva behovet av och förutsättningarna för den statliga filmgranskningen.

Filmcensurutredningen föreslog i sitt betänkande *Filmen – censur och ansvar*, SOU 1969:14, att filmcensuren för vuxenfilm skulle avskaffas. Utredningen gjorde sina överväganden utifrån följande utgångspunkter:

Den svenska filmcensuren är avsedd att vara ett socialt motiverat skydd för vissa medborgargrupper och samhällsintressen. Den ska förhindra att sådant filmmaterial sprids som kan inverka skadligt på publiken, framför allt barnen. De senare årens censurdebatt har visat att det råder delade meningar om nödvändigheten av censur i denna mening, i varje fall när det gäller vuxna. Att man har bibehållit filmcensuren har berott på dels antaganden om mediets speciella egenskaper som påverkningsmedel dels oklarhet om filmens ev. skadeverkningar.

Samhällets principiella målsättning bör emellertid ... vara att undvika censur. Med denna utgångspunkt anser utredningen att det enda som skulle kunna motivera filmcensur är att film har en skadlig inverkan på publiken ... och att censur är bättre ägnad att motverka en sådan inverkan än de former av offentlig eller annan kontroll som används annars för att minska skador av det slaget i samhället. (a. bet. s. 29 f.)

Utredningen ansåg att det inte hade visats att vuxna normala människor skulle ta större skada av att se film än av att ta del av framställningar eller yttringar av t.ex. sexualitet eller våld i andra sammanhang. Vidare bedömde utredningen att censur inte på något effektivt sätt skulle kunna motverka filmskador på psykiskt labila individer eller i form av ogynnsam attitydpåverkan. Utredningen menade slutligen att det inte fanns något stöd för att samhällskontrollen av biografilm måste vara annorlunda än sådan kontroll av andra media, när det gäller vuxna, varför vuxencensuren borde avskaffas (a. bet. s. 44 f.). Däremot ansåg utredningen att barncensuren borde vara kvar. Huvudskälet emot filmcensur för vuxna, nämligen yttrandefriheten, gjorde sig enligt utredningen inte lika starkt gällande i fråga om samhällskontroll av barns filmkonsumtion. Den forskning m.m. som utredningen tagit del av gav vidare vid handen att det inte var osannolikt att film i vissa sammanhang kunde ha skadliga verkningar och att skaderiskerna var större för barn än för vuxna. Inte heller föreföll det osannolikt att skadeverkningar i någon utsträckning kunde förebyggas med hjälp av en censurordning, samtidigt som det inte fanns tillräckliga möjligheter att motverka dessa skadeverkningar på något annat sätt än genom censur.

Filmcensurutredningens huvudförslag att avskaffa vuxencensuren fick ett mycket blandat mottagande både i den allmänna debatten och vid remissbehandlingen. Frågan sköts på framtiden och det genomfördes endast vissa ändringar i fråga om barncensurens organisation (prop. 1972:1, KrU 18, rskr. 210). För att förstärka och bredda granskningen av film för barn under 15 år skulle två censorer, varav åtminstone en skulle ha kvalificerad utbildning och erfarenhet i företrädesvis barnpsykologi, sociologi, pedagogik eller barnpsykiatri, granska filmerna. Därtill inrättades ett särskilt rådgivande organ, Statens barnfilmnämnd, som skulle höras innan censorerna fick vidta någon mer väsentlig åtgärd med en barnfilm.

År 1971 avskaffades straffbestämmelserna för tukt- och sedlighets-sårande framställningar, det s.k. pornografiförbudet, och ersattes med det s.k. skyltningsförbudet som än i dag finns i 16 kap. 11 § brottsbalken (prop. 1970:125, 1LU47, rskr. 267, SFS 1970:225).

Åldersgränsen sju år infördes 1977 (prop. 1977/78:12, KU 1977/78:14, rskr. 75, SFS 1977:1056). År 1986 upphävdes möjligheten att vägra godkännande av film av hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller av hänsyn till rikets säkerhet (prop. 1984/85:116, KU 1985/86:11, rskr. 40, SFS 1985:990).

Censur av videogram som ska visas offentligt infördes den 1 januari 1986 (prop. 1984/85:116, KU 1985/86:11, rskr. 40, SFS 1985:990).

2.5 Videovåldslagen

Biografförordningen gällde endast förhandsgranskning av filmer som skulle visas offentligt. När utvecklingen av videotekniken under början av 1980-talet ledde till ett ökat utbud av våldskildringar i videogram restes krav på regler för att stävja spridningen av sådana videogram, framför allt till barn och ungdomar. Snabba lagstiftningsåtgärder mot spridningen av våldsinslag ansågs nödvändiga och därför antogs ett förslag till en provisorisk lagstiftning i avvaktan på resultatet av den vid den tiden tillsatta Yttrandefrihetsutredningens (se avsnitt 2.6) redan påbörjade arbete med en ny grundlag till skydd för yttrandefriheten. Lagen (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag, den s.k. videovåldslagen, trädde i kraft den 1 juli 1981 och förbjöd att "filmer och videogram med ingående skildringar av verklighets-

trogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur” i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte lämnades ut till barn under 15 år eller spelades upp vid särskilt anordnad visning där sådant barn var närvarande. Den som bröt mot förbudet skulle dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det var alltså fråga om ingripande i efterhand.

I samband med behandlingen av den proposition som låg till grund för videovåldslagen (prop. 1980/81:176) lade konstitutionsutskottet fram ett förslag till lag om förbud mot spridning av vissa extrema våldsskildringar (KU 1980/81:28). Tio av riksdagens ledamöter begärde att lagförslaget, som avsåg en begränsning av yttrandefriheten, skulle bordläggas i enlighet med reglerna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Först sedan förslaget vilat i tolv månader kunde det tas upp till förnyad behandling i riksdagen. Det kom därför att dröja drygt ett år efter det att videovåldslagen trätt i kraft, till den 1 augusti 1982, innan det s.k. extremvåldsförbudet infördes i videovåldslagen. Extremvåldsförbudet innebar att det blev förbjudet att i förvärvssyfte sprida ”filmer och videogram med närgångna eller långvariga skildringar av att någon utsätts för rått eller sadistiskt våld” till allmänheten genom saluhållning eller annat tillhandahållande eller genom visning, såvida spridandet med hänsyn till framställningens syfte och sammanhang samt omständigheterna i övrigt var uppenbart oförsvarligt (KU 1980/81:28, KU 1981/82:38, rskr. 448, SFS 1982:563).

2.6 Yttrandefrihetsutredningen

Yttrandefrihetsutredningen (YFU) fick år 1977 i uppdrag att överväga frågan om filmcensuren i samband med huvuduppdraget att lämna förslag till en ny yttrandefrihetsgrundlag. I kommitténs direktiv (dir. 1977:71) uttalades att regler som hindrar att yttranden utsätts för förhandsgranskning av offentliga organ hör till de allra viktigaste inslagen i ett skydd för yttrandefriheten. För att censur i någon form skulle kunna godtas måste därför krävas starka skäl. YFU skulle mot den bakgrunden överväga om det förelåg tillräckliga skäl att behålla någon form av vuxencensur på filmens område. Att viss barncensur behövdes ansåg regeringen däremot ”vara ganska klart”. Om kommittén skulle anse att vuxencensuren borde avskaffas skulle den vidare överväga om möjlig-

heterna till efterhandsingripanden skulle utökas genom en utvidgning av det straffbara området för pornografi och våldsframställningar.

YFU föreslog i betänkandet Värna yttrandefriheten, SOU 1983:70, att förbudet mot spridning av extrema våldskildringar skulle omvandlas till en bestämmelse som kriminaliserade själva innehållet i en framställning i företrädesvis rörliga bilder. Brottet skulle vara att bedöma som ett yttrandefrihetsbrott och skulle också vara ett brott enligt brottsbalken (a. bet. s. 275).

När det gällde frågan om filmcensuren berättigande föreslog YFU en inskränkning av vuxencensuren (a. bet. s. 278). Enligt YFU:s förslag skulle all film och alla videogram som skulle visas offentligt förhandsgranskas av Statens biografbyrå. Biografbyrån skulle emellertid inte längre ha befogenhet att förhindra att en film visades offentligt. Den skulle i stället vara begränsad till att avge ett utlåtande om den granskade framställningens lagstridighet. Den som lämnat in framställningen för förhandsgranskning skulle alltså inte vara förhindrad att offentliggöra en framställning som Biografbyrån ansett strida mot lag. Frågan om framställningens laglighet skulle i stället avgöras i yttrandefrihetsrättslig ordning i efterhand (a. bet. s. 278). Biografbyråns utlåtande skulle inte vara bindande vid en sådan eventuell efterföljande åtalsprövning eller rättegång (a. bet. s. 280 f.).

YFU menade att den föreslagna ordningen skulle bli

- - - en spärr mot den sorts framställningar som föranledde det nuvarande provisoriska extremvåldsförbudet. Man kan utgå från att offentliggörande i strid mot granskningsorganets bedömning kommer att ske bara i undantagsfall. Den som inte har något annat intresse av ett offentliggörande än att skaffa sig ekonomisk vinning på en sensationslysten publik har inte anledning att ta den risk som det innebär att trotsa bedömningen vid förhandsgranskningen. Därför kan man räkna med att bara den som har ett allvarligare syfte med sin framställning kommer att utnyttja möjligheten.

YFU ansåg alltså att såväl filmer som videogram som var avsedda att visas offentligt för vuxna borde omfattas av en obligatorisk förhandsgranskning (a. bet. s. 279, reservationer fanns dock, se s. 335–340). Däremot tog den avstånd från en utvidgning av undantaget från censurförbudet till att gälla filmer och videogram som var avsedda att tillhandahållas en vuxen publik på annat sätt, t.ex. genom försäljning eller uthyrning, eller via TV.

Utöver de förslag till generella åtgärder mot skadliga våldsskildringar som nu redogjorts för ansåg YFU att det krävdes ett skydd med särskild inriktning på barn och ungdomar. Kommittén ansåg inte att det fanns skäl att frångå den bedömning som gjorts i direktiven, nämligen att barncensuren borde behållas. För att ytterligare förstärka skyddseffekten av förhandsgranskningen av film avsedd för barn föreslog YFU att även filmer avsedda för åldersgruppen mellan 15 och 18 år skulle förhandsgranskas (a. bet. s. 282 f.). Enligt kommittén var värdet av ett ökat skydd för ungdomars psykiska hälsa så stort att det enligt dess uppfattning borde ha företräde framför den uppoffring av informationsfriheten som det var fråga om. Den nya högre åldersgränsen bedömdes inte heller komma att behöva utnyttjas mer än i ett begränsat antal fall. Tre ledamöter reserverade sig mot en höjning av åldersgränsen och framhöll att de vinster som eventuellt kunde erhållas genom att film som skulle visas för åldersgruppen 15 till 18 år måste godkännas av Biografbyrån inte var av den omfattningen att de berättigade inskränkningen i informationsfriheten för denna grupp.

YFU föreslog vidare att det skulle införas en ordning på området för uthyrning och försäljning av videogram som innebar en motsvarighet till förhandsgranskningen på biografaffilmens område (a. bet. s. 283 f.). Filmer och videogram föreslogs inte få lämnas ut till någon under 18 år eller spelas upp vid särskilt anordnad visning när någon sådan person var närvarande, annat än under förutsättning att filmen eller videogrammet hade godkänts för underåriga enligt samma kriterier som gällde för offentlig visning. Överträdelse av förbudet mot utlämning av filmer eller videogram som inte godkänts för visning för underåriga föreslogs sanktioneras med straff.

2.7 En grundlag till skydd för yttranden i tekniska medier

Den ordning med rådgivande förhandsgranskning som YFU föreslagit kom inte att genomföras. Remissutfallet var mycket splittrat i frågan om förhandsgranskning för vuxna skulle förekomma och om denna i så fall skulle vara bindande eller rådgivande. De flesta remissinstanser var vidare kritiska till förslaget att införa en 18-årsgräns (prop. 1986/87:151 s. 87 f.).

Departementschefen menade att viktiga principiella invändningar kunde resas mot att rörliga bilder skulle underkastas en förhandsgranskning. Frågan var om de sakliga skälen för ett system med förhandsgranskning var tillräckligt starka för att man skulle överbrygga de principiella invändningarna mot detta (a. prop. s. 93).

När det gällde förhandsgranskning av filmer och videogram som var avsedda för offentlig förevisning för barn ansåg departementschefen, i likhet med YFU och de allra flesta remissinstanser, det helt klart att det borde finnas en sådan. Han ansåg att de principiella betänkligheterna mot censur inte gjorde sig särskilt starkt gällande här, samtidigt som det måste anses mycket angeläget att skydda barn mot psykiska skador av olämpliga filmer (a. prop. s. 94).

När det gällde frågan om avskaffande av förhandsgranskningen för vuxna intog departementschefen följande ståndpunkt (a. prop. s. 95):

Intresset av att kunna ingripa effektivt mot våldsskildringar i rörliga bilder har inte minskat, och den nuvarande granskningen anses av många som mera verkningsfull än möjligheterna att ingripa i efterhand. Det är denna uppfattning som ligger till grund för tanken på en förhandsgranskning av alla filmer och videogram som sprids till allmänheten. Regeringen har gett våldsskildringsutredningen i uppdrag att utreda bl.a. ett alternativ med en sådan generell granskning. Det skulle då vara inkonsekvent och dessutom i strid med en kraftig opinion att nu avskaffa förhandsgranskningen av filmer och videogram som skall visas upp för vuxna. Även om den nuvarande ordningen kan ge upphov till principiella betänkligheter kan det knappast på allvar hävdas att den utgör en fara för yttrandefriheten i vårt land.

Möjligheten till förhandsgranskningen av rörliga bilder i filmer och videogram som ska visas offentligt infördes därför i yttrandefrihetsgrundlagen (se prop. 1990/91:64 s. 73-76) som trädde i kraft den 1 januari 1992 (SFS 1991:1469). Vid den tidpunkten hade lagen (1990:886) om förhandsgranskning av filmer och videogram trätt i kraft, se avsnitt 2.8.

Som framgår av citatet ovan var det en hett omdebatterad fråga vid denna tidpunkt huruvida undantag från censurförbudet borde göras även för videogram som distribuerades till enskilda, främst genom uthyrning. I den frågan stannade regeringen för att inte föreslå någon utvidgning av censuren (prop. 1990/91:64 s. 73 f.). Utskottet tillstyrkte regeringens förslag i denna del, huvudsakligen med hänvisning till att det skulle innebära ett betydande avsteg från

de principer som gäller på det yttrandefrihetsrättsliga området att införa obligatorisk förhandsgranskning av filmer och videogram som är avsedda för privat bruk (1990/91:KU21 s. 15 f., 1991/92:KU1). Riksdagen anslöt sig till utskottet (rskr. 1990/91:254, 1991/92:2).

2.8 Införande av filmgranskningslagen

År 1990 antog riksdagen den nu gällande lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen). Lagen var en av flera åtgärder i syfte att begränsa de skadliga verkningarna av våldsskildringar i videogram (prop. 1989/90:70 s. 33). Censur av filmer och videogram som inte ska visas offentligt bedömdes få en begränsad effekt och ansågs därför inte motiverad mot bakgrund av regeringsformens bestämmelser om utrymmet för begränsningar av yttrandefriheten (2 kap. 12 och 13 §§ RF). Istället föreskrevs i den nya lagen en effektivare kontroll och tillsyn över videogrammarknaden. Samtidigt skärptes straffskalan för olaga våldsskildring, vilket innebar att reglerna om anhållande och häktning blev tillämpliga och att preskriptionstiden för brottet förlängdes kraftigt (a. prop. s. 34). Andra åtgärder mot videovåldet var utbildning och information, satsning på kvalitetsfilm och kvalitetsvideogram samt inrättandet av ett råd mot skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet, numera Medierådet).

Genom filmgranskningslagen utmönstrades alla andra censurgrunder än den om att framställningen kan verka "förråande". För barn gäller även enligt filmgranskningslagen att framställningar inte får visas för barn om de "kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada". En utförligare redogörelse för lagen finns i avsnitt 3.5.

2.9 Våldsskildringsrådets förslag att avskaffa vuxencensuren

Våldsskildringsrådet (numera Medierådet, se avsnitt 5.2.2) gavs i början av 1990-talet i uppdrag att överväga om det var lämpligt att förändra de nu gällande åldersgränserna för offentlig filmvisning eller att införa nya, t.ex. en 18-årsgräns. Rådet föreslog i delbetänkandet En gräns för filmcensuren, SOU 1993:39, att vuxencensuren skulle tas bort och att det skulle införas ytterligare en åldersgräns vid 18 år samtidigt som de övriga åldersgränserna för

filmvisning på biografer skulle behållas oförändrade. Obligatorisk förhandsgranskning skulle finnas kvar på Statens biografbyrå för filmer och videogram som ska visas offentligt för dem som är under 18 år. Filmer som inte lämnades in för granskning skulle automatiskt få en 18-årsgräns.

De gällande möjligheterna att ingripa i efterhand mot filmer som överskrider de yttrandefrihetsrättsliga gränserna borde enligt rådets mening vara oförändrade.

Rådet tog inte ställning till om den nya 18-årsgränsen skulle vara tvingande eller rekommenderad. Ett par ledamöter ansåg att tvingande åldersgränser var en förutsättning för vuxencensurens avskaffande. Andra ledamöter ansåg att den obligatoriska förhandsgranskningen skulle finnas kvar för all film som skulle visas offentligt. Däremot skulle granskningsmyndigheten inte ha befogenhet att förbjuda visning av en film eller besluta om klipp i filmerna. Förhandsgranskningen skulle enbart syfta till att göra en åldersklassificering. Dessa ledamöter föreslog vidare en uppmjukning av såväl 15-årsgränsen som den föreslagna 18-årsgränsen. Detta skulle ske så att en person som fyllt 11 år inte skulle kunna hindras tillträde till en film med 15-årsgräns men filmen skulle uttryckligen avrådas för personer under 15 år. På samma sätt skulle en person som fyllt 15 år inte kunna nekas tillträde till en film med 18-årsgräns men filmen skulle ändå uttryckligen avrådas för personer under 18 år.

Våldsskildringsrådets betänkande remissbehandlades med ett blandat utfall (se prop. 2004/05:1 utgiftsområde 17 s. 104). Den dåvarande regeringen gjorde i budgetpropositionen för 2005 bedömningen att lagstiftningen om filmcensur alltså fyller en viktig funktion, både som en markering från samhällets sida när det gäller vad som är acceptabelt att visa offentligt och som en motvikt mot utvecklingen av våldsinslagen i medierna. Regeringen förklarade sig därför inte ha någon avsikt att vidta åtgärder med anledning av Våldsskildringsrådets förslag.

2.10 Uttalanden om filmcensuren under senare år

Kulturutskottet uttalade 2005 med anledning av en motion att utskottet inte var berett att tillstyrka förslag som innebär att förhandsgranskningen av vuxenfilm avskaffas (bet. 2004/05:KrU1 s. 77). Riksdagen anslöt sig till detta (prot. 2004/05:41).

Den nuvarande regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2007 att såväl det arbete som Statens biografbyrå utför genom granskning och godkännande av filmer och videogram som ska visas offentligt, som Medierådets arbete med att sprida information om riskerna för skadlig mediepåverkan på barn och ungdomar, är väsentliga för att uppnå målet om att motverka skadliga inslag i massmedierna.

Kulturutskottet behandlade återigen censurfrågan i februari 2007 (bet. 2006/07:KrU3). Vid behandlingen av en motion med yrkanden om dels ändrade regler för s.k. barnvagnsbio, dels att filmcensuren och därmed Statens biografbyrås roll skulle utredas, uttalade utskottet att en sådan översyn kunde vara motiverad men att det ankom på regeringen att noga följa frågan och överväga om lagen borde ändras. Utskottet konstaterade att medielandskapet på relativt kort tid har genomgått stora förändringar, vilket bl.a. inneburit att en långt större andel av befolkningen ser film på TV eller video/dvd än på bio. Vidare hänvisade utskottet till att övriga nordiska länder har avskaffat vuxencensuren och numera endast sätter åldersgränser för filmer som ska visas offentligt för minderåriga. Dessa omständigheter talade enligt utskottets bedömning för att en översyn av filmcensuren borde göras även i Sverige. Trots att det sålunda fanns omständigheter som talade för att tiden var mogen för en översyn av filmcensuren stannade utskottet vid att det var regeringens sak att ta ställning till behovet av eventuella lagändringar. Inte heller när det gällde yrkandet om s.k. barnvagnsbio ansåg utskottet att det var motiverat med någon åtgärd från riksdagens sida utan att bestämmelserna i stället skulle följas noga av regeringen. Riksdagen biföll utskottets förslag (prot. 2006/07:74 s. 107).

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1 utgiftsområde 17 s. 100 f.) uttalade regeringen angående frågan om skadligt medieinnehåll inledningsvis att medier har stor genomslagskraft, vilket är särskilt viktigt att uppmärksamma när det gäller barn och ungdomar. Utgångspunkten för regeringens arbete med att skydda barn och unga mot skadligt medieinnehåll var enligt regeringen

konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) som föreskriver att barn ska ha en generell rätt till yttrande- och informationsfrihet, men samtidigt skyddas mot information och material som är till skada för deras välfärd. Regeringen gjorde bedömningen att Statens biografbyrås arbete med filmgranskning, innebärande att alla biograffilmer som visas offentligt har prövade åldersgränser, minskar risken för psykisk skada för barn och unga som tittar på film. Därtill uttalade regeringen att Medierådets verksamhet bidrar till en ökad kunskap om barns och ungas mediasituation och att regeringen bedömde att den ökade kunskapen och insatserna för att stärka självregleringen inom området minskar riskerna för skadlig mediepåverkan på barn och unga. Slutligen gjorde regeringen med utgångspunkt i Granskningsnämndens för radio och TV efterhandsgranskning bedömningen att programbolagen har god kunskap om och efterföljer gällande bestämmelser om bl.a. mediets genomslagskraft.

Med anledning av nya motioner i ämnet behandlade Kulturutskottet år 2008 återigen frågan om censur och Statens biografbyrås roll (bet. 2007/08:KrU10), varvid utskottet vidhöll den inställning som redovisats föregående år. Riksdagen biföll utskottets förslag (prot. 2007/08:92).

3 Nuvarande reglering

3.1 Inledning

En grundläggande princip i svensk tryck- och yttrandefrihetslagstiftning är förbudet mot censur och andra hindrande åtgärder. Principen innebär att det är förbjudet dels 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. I TF är censurförbudet absolut men i YGL finns ett undantag som möjliggör bestämmelser i lag om förhandsgranskning av filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Sådana bestämmelser finns i lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen).

3.2 Regeringsformen

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § RF). Fri åsiktsbildning förutsätter bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Genom 2 kap. 1 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. dessa friheter. Yttrandefriheten definieras som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den närmare regleringen av yttrandefriheten finns i TF såvitt avser tryckta skrifter och i YGL såvitt avser friheten att yttra sig genom ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Varje medborgare är också tillförsäkrad informationsfrihet, varmed avses frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden, samt mötesfrihet, dvs. frihet att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk.

Varje medborgare är dessutom tillförsäkrad mötesfrihet. Den definieras i 2 kap. 1 § RF som friheten att anordna och bevista sammankomst för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförandet av konstnärligt verk.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket RF får bl.a. yttrande-, informations- och mötesfriheten begränsas genom lag i viss närmare angiven utsträckning. En sådan begränsning får enligt andra stycket samma lagrum göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får vidare enligt 2 kap. 13 § första stycket RF begränsas med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet och förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får sådana begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Enligt tredje stycket samma lagrum anses meddelande av föreskrifter som utan avseende på yttrandes innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte som en begränsning av yttrandefriheten eller informationsfriheten.

Enligt 2 kap. 14 § RF får bl.a. mötesfriheten begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller till trafiken. I övrigt får denna frihet begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Reglerna om förhandsgranskning av film utgör i första hand en begränsning av yttrandefriheten. Eftersom reglerna avser film som visas vid biograf föreställningar betraktas de dock även som ett ingrepp i mötesfriheten (prop. 1975/76:209 s. 111 f.). För att säkerställa att reglerna om filmcensur är förenliga med RF har det i en särskild övergångsbestämmelse till den lag enligt vilken de nuvarande bestämmelserna om mötesfrihet infördes i RF föreskrivits att vid ikraftträdandet föreliggande bestämmelser om att film inte får förevisas offentligt, om den inte dessförinnan godkänts för sådan visning, ska gälla utan hinder av grundlagsbestämmelsen (punkt 4 av övergångsbestämmelserna till lagen [1976:871] om ändring i regerings-

formen). Denna bestämmelse gäller sedan den 1 januari 1986 även videogram (prop. 1984/85:83 s. 9 f., KU 1984/85:20, rskr. 117, KU 1985/86:1, rskr. 1, SFS 1985:862).

3.3 Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag (SFS 1994:1219). Enligt konventionens artikel 10.1 har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Eftersom utövandet av yttrandefriheten också medför ansvar och skyldigheter får det enligt artikel 10.2 underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet. Artikel 10 är en relativt allmänt hållen bestämmelse som får sitt närmare innehåll av Europadomstolens praxis. Statlig censur av t.ex. press och böcker anses i princip vara oförenlig med bestämmelsen (se Europadomstolens dom i målet *Cypern mot Turkiet*, Reports of Judgements and Decisions 2001-IV).

I konventionens artikel 11 slås fast att var och en har rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av de nu nämnda rättigheterna får inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

3.4 Yttrandefrihetsgrundlagen

YGL tillförsäkrar varje svensk medborgare rätt att fritt yttra sig i de medier som omfattas av grundlagen. Yttrandefriheten enligt grundlagen är således bunden till vissa medier, t.ex. ljudradio, television, filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar, t.ex. dvd.

I 1 kap. 3 § första stycket YGL slås fast att det inte får förekomma att något som är avsett att framföras i ett radioprogram eller en teknisk upptagning först måste granskas av en myndighet eller något annat allmänt organ. Inte heller är det tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i YGL, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten.

Principen om förbud mot censur och hindrande åtgärder innebär alltså att det allmänna inte får ställa krav på att få granska yttranden i de medier som omfattas av YGL före offentliggörande. Inte heller får det allmänna förbjuda eller hindra offentliggörande eller spridning bland allmänheten av yttranden på grund av deras innehåll. Ingripanden mot överträdelser av vad som är tillåtet att yttra får därför endast ske i efterhand.

Som nämndes inledningsvis innehåller YGL ett undantag från principen om förbud mot förhandsgranskning. I 1 kap. 3 § andra stycket YGL föreskrivs nämligen att det får meddelas föreskrifter i lag om granskning och godkännande av rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Sådana föreskrifter finns i filmgranskningslagen, se vidare avsnitt 3.5. Undantaget medger endast förhandskontroll av rörliga bilder i tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Filmer och videogram som hyrs ut, säljs eller som sprids till allmänheten på annat sätt än genom offentlig visning omfattas således inte av undantaget från censurförbudet. Det förekommer dock att filmer, videogram och andra tekniska upptagningar som ska spridas till allmänheten på annat sätt än genom offentlig visning lämnas in till Statens biografbyrå för s.k. frivillig förhandsgranskning, se vidare avsnitt 3.5.6.

Undantaget från censur avser vidare endast rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar, vilket innebär att TV-sändningar som är riktade till allmänheten och rörliga bilder som tillhandahålls allmänheten i databaser inte får bli föremål för förhandsgranskning. Sådan digital bio, som innebär att den film som

ska visas distribueras till biografen via t.ex. bredband, satellit eller på en minihårddisk och sedan lagras på biografens server från vilken filmen spelas upp vid visningen, omfattas enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens bedömning inte av YGL och därmed inte heller av YGL:s censurförbud (se betänkandet Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?, SOU 2006:96, s. 147 ff.). Yttrandefrihetskommittén har numera i betänkandet Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, SOU 2009:14, presenterat ett förslag som innebär att YGL:s tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta vissa offentliga uppspelningar ur en databas. Databasregeln i 1 kap. 9 § YGL föreslås gälla även när ett sådant massmedieföretag som där sägs med hjälp av elektromagnetiska vågor genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en databas. Det innebär att även digital bio som sker genom att en film visas genom att spelas upp offentligt ur biografens eller distributörens server kommer att omfattas av grundlagsskyddet, om övriga förutsättningar för tillämpning av databasregeln är uppfyllda. Kommittén har också föreslagit att det i 1 kap. 3 § andra stycket YGL görs ett tillägg så att undantaget från censurförbudet även gäller för ”rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3”.

Ett av syftena bakom undantaget från censurförbudet för filmer m.m. som ska visas offentligt är att skydda barn och ungdomar från skildringar som kan vålla dem psykisk skada (se avsnitt 2.7). I YGL finns ytterligare bestämmelser som har till syfte att tillåta regler framför allt till skydd för barn och unga. Enligt 3 kap. 11 § YGL gäller utan hinder av YGL det som föreskrivs i lag för det fall att någon i förvärvssyfte till den som är under 15 år lämnar ut filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

I 3 kap. 12 § första stycket YGL anges att bestämmelserna i grundlagen inte hindrar att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som 1) förevisar pornografiska bilder på eller vid allmän plats genom skyltning eller något liknande förfarande på ett sätt som kan väcka allmän anstöt 2) utan föregående beställning med post eller på annat sätt tillställer någon pornografiska bilder (jfr 16 kap. 11 § brottsbalken) eller 3) bland barn och ungdom sprider tekniska upptagningar som genom sitt innehåll kan verka förråande eller medföra annan allvarlig fara för de unga (jfr 16 kap. 12 § brottsbalken). Enligt 3 kap. 12 § andra

stycket YGL får det i lag meddelas föreskrifter om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt (jfr 19 och 20 §§ filmgranskningslagen). I 3 kap. 14 § YGL medges att det meddelas föreskrifter i lag om skyldighet för den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder att anmäla sig för registrering hos en myndighet (jfr 17 § filmgranskningslagen).

I 7 kap. 5 § YGL finns en bestämmelse som medger att det i lag föreskrivs om särskild tillsyn över att yttrandefriheten i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder inte missbrukas genom olaga våldsskildring och över att sådana upptagningar med våld eller hot om våld inte i förvärvssyfte sprids till den som är under 15 år. Vidare medges att föreskrifter i lag meddelas om befogenhet för en tillsynsmyndighet att tillfälligt ta hand om ett exemplar av en film, ett videogram eller en teknisk upptagning med rörliga bilder som kan antas innehålla en framställning som innefattar olaga våldsskildring.

I YGL finns vidare vissa möjligheter att meddela föreskrifter i vanlig lag beträffande innehållet i radio- och TV-sändningar. Se vidare avsnitt 3.6.

3.5 Lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram

3.5.1 Granskningspliktens omfattning

Bestämmelser om filmgranskning finns i filmgranskningslagen. Reglerna innebär att framställningen i en film eller ett videogram ska vara granskad och godkänd av Statens biografbyrå innan den får visas vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning (1 §). Med allmän sammankomst och offentlig tillställning avses detsamma som i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617) (jfr prop. 1989/90:70 s. 63). Enligt dessa regler är en allmän sammankomst bl.a. biografföreställningar och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk. För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst.

Offentliga tillställningar är andra tillställningar än sådana som är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar. En tillställning anses som offentlig om den anordnas för allmänheten eller om allmänheten har tillträde till den.

3.5.2 Undantag från granskningsplikten

Enligt 2 § filmgranskningslagen är vissa filmer och videogram undantagna från granskningsplikten. Undantaget gäller dels sådana filmer och videogram som sänds i ett TV-program som omfattas av YGL, dels filmer och videogram som utgör reklam för en vara eller tjänst och som visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang – om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst – eller som visas inom ett museum som ett led i museets normala utställningsverksamhet och är en dokumentär framställning. Med film som utgör reklam avses i första hand framställningar som härrör från näringsidkare och ingår som ett led i deras marknadsföring av varor, tjänster eller andra nyttigheter (prop. 1984/85:116 s. 34). S.k. trailers, dvs. korta avsnitt ur andra filmer, är däremot inte att anse som reklamfilm (a. prop. s. 15 och 34). Det har att göra med att trailers huvudsakligen innehåller delar av andra verk som omfattas av krav på förhandsgranskning om de ska förevisas offentligt.

Undantaget från granskning för videogram som visas vid varumässor, utställningar eller sportevenemang motiveras av att sådana filmer i allmänhet har ett sådant innehåll att de inte kan väntas vålla skadeverkningar på publiken. Något skäl att föreskriva förhandsgranskning föreligger därför inte (a. prop. s. 16). Eftersom reklamfilmer i de allra flesta fall har ett sådant innehåll att de blir barn-tillåtna har även förhandsgranskning av den typen av filmer bedömts som onödig.

Det finns vidare enligt 3 § en möjlighet för Statens biografbyrå att medge visning för personer över 15 år av framställningar i filmer och videogram för en viss filmfestival eller ett visst annat konstnärligt eller ideellt evenemang, även om framställningarna inte har granskats och godkänts för visning. Undantag kan ges för såväl regelbundet återkommande festivaler som ett enstaka mindre evenemang med specialinriktning. Enligt förarbetsuttalanden är det väsentliga att evenemanget har en någorlunda fast organisation (prop. 1989/90:70 s. 65). Om Biografbyrån anser att det är nödvändigt får ett sådant medgivande som avses här förenas med villkor.

Ofta kan det vara naturligt att ställa upp villkor avseende tid och plats men även andra villkor kan behövas (a. prop. s. 65). En filmfestival eller ett annat evenemang för vilket Biografbyrån har medgett undantag från förhandsgranskning omfattas dock av Biografbyråns tillsynsverksamhet (a. prop. s. 65).

3.5.3 Utgångspunkter för censur och åldersklassificering

En framställning i en film eller ett videogram eller en del därav får enligt 4 § första stycket inte godkännas för visning om händelserna skildras på sådant sätt och i sådant sammanhang att framställningen kan verka förråande. Vid bedömningen ska enligt andra stycket särskilt beaktas om framställningen innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur, skildrar sexuellt våld eller tvång eller skildrar barn i pornografiska sammanhang.

Införandet av filmgranskningslagen innebar att den enda censurgrund som numera finns i fråga om film avsedd att visas offentligt för vuxna är ”förråande”. I 14 § andra stycket finns en exemplifiering av vad som kan anses vara förråande. Censurgrunden förråande överensstämmer i stort med området för kriminalisering, dock inte helt. Enligt förarbetsuttalanden bör bedömningen hos Biografbyrån kunna ske utifrån något andra förutsättningar än dem som gäller vid prövning av om brott har begåtts. Departementschefen anförde:

Ändamålet med censur är att förebygga skador hos åskådarna. Det bör därför finnas utrymme för ingripande innan skildringen otvetydigt har passerat gränsen för det brottsliga. En annan skillnad är att brottsbeskrivningen tar sikte på skildringen i bestämda bilder eller sekvenser av bilder. I fråga om film är det emellertid så att även om det inte finns bilder som i sig passerar gränsen för det straffbelagda, det kan finnas skäl att bedöma filmen sammantaget som förråande.

I ett mindre antal filmer förekommer det t.ex. inte ett så utdraget våld att biografbyrån skulle kunna ingripa mot ett visst avsnitt i filmen enbart med stöd av brottsbeskrivningen för olaga våldsskildring. Samtidigt kan filmens uppbyggnad och tendens vara sådan att den, med hjälp av raffinerad redigeringsteknik, antyder mycket grymma skeenden. I fråga om sådana filmer är det enligt min mening väsentligt att filmen blir bedömd som en helhet eftersom effekten av filmen i sådana fall kan antas vara förråande. Ett ytterligare skäl för att låta censuren även fortsättningsvis vara inriktad på att förebygga en tänkt skada hos åskådaren är också att bedömningen annars kan riskera att bli stelbent och mekanisk. (a. prop. s. 52).

I RÅ 1996 ref 4 överklagade ett filmbolag Statens biografbyrås beslut om att klippa bort två sekvenser om sammanlagt ca 100 sekunder ur filmen *Casino* med motiveringen att framställningarna i dessa delar kunde anses förråande. Även Kammarrätten i Stockholm och Regeringsrätten ansåg att skildringen i de aktuella filmavsnitten, som innehöll närgångna och utdragna skildringar av synnerligen grovt våld mot människa, kunde verka förråande åtminstone på yngre personer i den s.k. vuxenpubliken. Regeringsrätten bedömde vidare att skildringarna inte heller kunde godtas på grund av filmens helhetsintryck eller med hänsyn till filmens syfte och inriktning. De aktuella sekvenserna kunde därför inte godkännas för visning. Efter detta beslut har Statens biografbyrå inte vid något tillfälle ingripit mot någon film som varit avsedd att visas för en vuxen publik på svenska biografer. Däremot förekommer det att ingrepp görs i filmer som sannolikt torde vara avsedda endast för hemvideomarknaden.

Av tabellen på följande sida framgår i vilken utsträckning Biografbyrån har beslutat att förbjuda hela eller delar av filmer under den tid som filmgranskningslagen varit i kraft. Av tabellen framgår i vilken form en framställning har lämnats in för granskning, som 35 mm celluloidfilm, videogram eller dvd. I den första kolumnen anges det totala antalet filmer som blivit föremål för ingripanden och i den andra kolumnen anges hur många av dessa filmer som fått 15-årsgräns. Antalet pornografiska filmer anges i den tredje kolumnen. Av den fjärde kolumnen framgår antalet fall då filmen fått en lägre åldersgräns än 15 år efter ingripande. I dessa fall har alltså sökanden begärt att Biografbyrån skulle godkänna filmen för en lägre åldersgrupp än 15 år.

Biografbyråns ingripanden i långfilmer sedan filmgranskningslagen trädde i kraft (1 januari 1991)

35 mm film

	Totalt	15-årsgräns	varav porno- grafiska	För lägre ålders- gräns än 15 år
1990-1995	61	26	3	35
1996-2009	0			

Videogram

	Totalt	15-årsgräns	varav porno- grafiska	För lägre ålders- gräns än 15 år
1990-1995	136	134	75	2
1996-2009	117	117	114	0

Dvd

	Totalt	15-årsgräns	varav porno- grafiska	För lägre ålders- gräns än 15 år
1996- 2009 ¹	11	11	11	0

Enligt 5 § filmgranskningslagen får framställningen i en film eller ett videogram inte godkännas för visning för barn under 7 år, under 11 år eller under 15 år, om den kan vålla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada. De nuvarande åldersgränserna och bedömningen vid åldersklassificeringen behövs från den tidigare gällande biografförordningen (a. prop. s. 53 och 66 f.).

Biografbyråns beslut om åldersgränser är inte någon bedömning av en viss films lämplighet för vissa åldersgrupper. I stället bygger besluten enbart på en bedömning av risken för att en film ska vålla barn i vissa åldersgrupper psykisk skada. Byrån bedömer att risk för psykisk skada är ett begrepp som måste betyda att det genomsnittliga barnet i den aktuella åldern i en biografiffilm möter sådant som barnet får svårt att hantera och som på ett negativt sätt kan sätta djupa spår. Vid bedömningen tas inte hänsyn till språkbruk

¹ Den första dvd:n granskades 2004.

eftersom byrån bedömer att grovt språk kan förekomma i en film också utan att detta i sig innebär risk för psykisk skada.

Vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer får enligt 6 § filmgranskningslagen tillträde inte medges någon som inte har uppnått den lägsta ålder som Biografbyrån bestämt enligt 5 §, om inte något annat följer av andra stycket.

I bestämmelsens andra stycke medges möjlighet för ett barn som är i sällskap med en vuxen att få se filmer och videogram som har godkänts för barn i den närmast högre åldersgruppen. 15-årsgränsen är dock absolut. Ett barn under 15 år kan alltså inte tillåtas se en barnförbjuden film ens i sällskap av en vuxen. Däremot kan ett barn under 7 år i vuxens sällskap få tillträde till en 7-årsfilm och ett barn som fyllt 7 men inte 11 år i sällskap av vuxen få se en film som är tillåten från 11 år. Denna möjlighet var en nyhet i filmgranskningslagen jämfört med den tidigare gällande biografförordningen. Bakgrunden till uppmjukningen av regleringen var att regeringen ansåg att det fanns starka skäl för att öka utrymmet för föräldrarnas ansvar i fråga om vilka filmer ett barn ska få se (prop. 1989/90:70 s. 53). Det framhålls att det är föräldrarna som har den bästa kunskapen om de egna barnens mognad och när det gäller filmer och TV i hemmet är det föräldrarna som har bestämmanderätten över vad barnen ska få se. Det ansågs också vara av kulturpolitisk vikt att inte TV och hemvideo skulle ta över biograffilmen.

I RÅ 1996 ref 4, som gällde frågan om filmen Schindler´s List kunde godkännas för visning för barn från 11 år, slog Regeringsrätten fast att det avgörande vid bedömningen av om en framställning kan anses vålla psykisk skada är framställningens verkan på barn inom den åldersgrupp som är aktuell. Något lagligt utrymme för att ta hänsyn till en films informationsvärde eller historiska värde finns däremot inte.

3.5.4 Granskningen

Det är själva innehållet i en film eller ett videogram som ska granskas. Tidigare granskades varje exemplar av en film. Numera är det tillräckligt att endast ett exemplar av en film eller ett videogram granskas. Det är sedan distributören som har ansvar för att visningskopiorna av filmen eller videogrammet redigeras i enlighet med Biografbyråns beslut (a. prop. s. 54 och 66).

Granskningen utförs av särskilt förordnade censorer (5 § förordningen [2007:1182] med instruktion för Statens biografbyrå). Ett granskningsärende prövas av en av censorerna. Om censorn anser att framställningen helt eller delvis bör förbjudas ska ytterligare en censor delta i prövningen. Är censorerna inte eniga ska en tredje censor också göra en prövning. När det gäller film som önskas tillåten även för barn under 15 år ska frågan om godkännande alltid göras av två censorer. 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. Kan censorerna inte enas om beslutet ska även en tredje censor pröva framställningen (6 § i instruktionen).

När en film som granskats och godkänts av Biografbyrån visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska tillståndskort som utfärdats av Biografbyrån finnas tillgängligt (8 § filmgranskningslagen). Bestämmelsen innebär att det måste finnas ett tillståndskort till varje visningskopia av en film. Kortet ska återge Biografbyråns beslut om godkännande eller censur av vissa delar av framställningen (a. prop. s. 54). Av kortet ska vidare framgå distributörens namn, framställningens registreringsnummer, en kortfattad beskrivning av framställningen och vad som eventuellt har utslutits, speltid och eventuell åldersgräns, se 3 § förordningen (1990:992) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningsförordningen).

Filmer och videogram som har lämnats in till Biografbyrån för granskning ska enligt 7 § filmgranskningslagen lämnas åter till den som har begärt granskningen. Om en framställning har godkänts delvis ska Biografbyrån spela av de delar som inte har godkänts och bevara dessa avspelningar. Om framställningen är en film får Biografbyrån i stället klippa av icke godkänt material och bevara detta.

Granskningsverksamheten är avgiftsfinansierad medan tillsynsverksamheten finansieras över statsbudgeten (prop. 1989/90:70 s. 57). Avgifternas storlek bestäms så att de i princip motsvarar Biografbyråns kostnader för granskningsverksamheten. Fördelningen av kostnaderna sker genom att en framställnings spridningsgrad och längd påverkar avgiftens storlek. Avgiften består av en grundavgift (200 kr), en tidsavgift (17 kr per spelminut, dock minst 200 kr) och en avgift för varje tillståndskort utöver det första (975 kr). För dokumentärskildringar tas inte ut någon tidsavgift. Om filmen eller videogrammets speltid understiger trettio minuter respektive fem minuter är avgiften för extra tillståndskort kraftigt reducerad.

3.5.5 Tillsyn

Det är Statens biografbyrå som utövar tillsyn över att filmgranskningslagen efterlevs. Tillsynen avser även 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder (10 § filmgranskningslagen). För att kunna utöva tillsyn över videogrammarknaden för Biografbyrån ett register över samtliga videogramdistributörer. Den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram ska anmäla sig för registrering i registret (17 § filmgranskningslagen). En sådan anmälan ska innehålla bl.a. uthyrarens namn eller firma, postadress, person- eller organisationsnummer och adress till uthyrnings- och försäljningsställen, kontor, lager och andra ställen där verksamheten bedrivs (8 § filmgranskningsförordningen).

För sin tillsyn har Biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen där filmer och videogram försäljs eller hyrs ut eller visas för konsumenter, samt till lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram (11 § filmgranskningslagen). Vidare har Biografbyrån rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (12 § filmgranskningslagen).

Biografbyrån har rätt att under högst 24 timmar ta hand om ett exemplar av en framställning som kan antas spridas i strid med bestämmelsen i brottsbalken om olaga våldsskildring (13 § filmgranskningslagen). Om det behövs för utövande av tillsynen får Biografbyrån be polismyndigheten om hjälp (14 § filmgranskningslagen).

Tillsynen sker med hjälp av en regional tillsynsorganisation med en eller flera kontrollörer i varje län (4 § i Biografbyråns instruktion). Till kontrollör utses en därtill lämpad person (10 § andra stycket filmgranskningslagen). Innan Biografbyrån utser någon att vara kontrollör ska länsstyrelsen i det län där kontrollören huvudsakligen avses vara verksam lämna förslag på lämplig person (11 § Biografbyråns instruktion). I avsnitt 11 redogörs närmare för tillsynsorganisationen.

I 19 § filmgranskningslagen finns en straffbestämmelse som innebär att böter eller fängelse i högst sex månader kan bli straffet för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet offentligt visar en framställning i film eller videogram som omfattas av granskningsplikt utan att ha godkänts för visning, bryter mot villkor enligt 3 §, bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning, bryter mot

8 § om tillståndskort eller underlåter att fullgöra sin skyldighet att anmäla sig för registrering enligt 17 §.

Filmer, videogram och utrustning som använts i strid med 1 § ska enligt 20 § förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

Biografbyråns beslut enligt filmgranskningslagen som gäller granskning av film och videogram får överklagas hos Kammarrätten i Stockholm (21 § filmgranskningslagen och 1 § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet). I övrigt får Biografbyråns beslut inte överklagas. Kammarrätten ska vid prövning av mål enligt filmgranskningslagen bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en i beteendevetenskap (22 § filmgranskningslagen).

3.5.6 Frivillig förhandsgranskning

För filmer och videogram som inte visas offentligt utan sprids genom försäljning eller uthyrning finns inte något krav på förhandsgranskning. Sådan förhandsgranskning förekommer dock i stor utsträckning på frivillig basis. Utgångspunkten för Biografbyråns bedömning är alltid bestämmelserna i filmgranskningslagen, dvs. att filmen eller videogrammet ska visas offentligt. En videodistributör som lämnar in ett videogram för granskning hos Statens biografbyrå och får videogrammet godkänt för offentlig visning kan förse videogrammet med ett intyg om godkännandet. En detaljist som hyr ut ett sådant videogram riskerar inte att bli åtalad för olaga våldsskildring såvitt avser detta videogram, se avsnitt 3.8.2. Syftet med lagstiftningen är att främja frivillig granskning av videogram som hyrs ut för att på så sätt förbättra möjligheterna att komma till rätta med olämpliga skildringar i videogram (se prop. 1984/85:116 s. 22 ff.).

3.6 Radio- och TV-lagen (1996:844)

Undantaget från censurförbudet i YGL omfattar inte TV- och radioprogram. Det är alltså inte tillåtet att ställa upp krav på förhandsgranskning av program som ska sändas i t.ex. TV eller ljudradio. Tvärtom är det enligt 3 kap. 4 § YGL i fråga om sådana program den som sänder som självständigt ska avgöra vad som ska

förekomma i programmen. Emellertid ges vissa möjligheter att ställa krav på innehållet i etersända radio- och TV-program. Enligt 3 kap. 2 § YGL får nämligen rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. I fråga om en sådan begränsning av sändningsrätten som nu avses gäller enligt 3 kap. 3 § YGL vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra–femte styckena och 13 § RF.

Regler om tillstånd och villkor för trådlös sändning av ljudradio- och TV-program finns i radio- och TV-lagen (1996:844) (RTVL). För att sända ljudradio- eller TV-program med hjälp av radiovågor på frekvenser under 3 gigahertz krävs tillstånd (2 kap. 1 § RTVL). Regeringen beslutar om tillstånd att sända TV-program om sändningsverksamheten finansieras med TV-avgift och av Radio- och TV-verket i övriga fall (2 kap. 2 § första stycket RTVL). Ett tillstånd att sända ljudradio- eller TV-program får förenas med villkor i de fall som anges i lagen. Villkor får exempelvis innebära skyldighet för tillståndshavaren att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen (3 kap. 8 § p. 9 RTVL). Med stöd av denna punkt kan tillståndsmyndigheten föreskriva villkor som ålägger ett programföretag att visa varsamhet när det gäller att t.ex. sända våldsinslag eller inslag med sexualskildringar, program som kan verka skrämmande på barn, program som på ett felaktigt sätt speglar bruk av alkohol eller narkotika och program som är uppenbart kränkande mot ettdera könet eller mot människor med viss hudfärg, nationalitet eller religion (prop. 1990/91:149 s. 141 f.). Överträdelse av ett tillståndsvillkor som meddelats med stöd av denna bestämmelse är sanktionerat på så sätt att Radio- och TV-verket kan förelägga tillståndshavaren vid vite att följa bestämmelserna (10 kap. 9 § p. 4 RTVL).

För sändning av ljudradio- och TV-program genom tråd gäller etableringsfrihet (3 kap. 1 § första stycket YGL). Tillstånd krävs därför inte för sändning av TV-program i kabel- eller annat trådnät. Det har endast ansetts motiverat att inskränka etableringsfriheten genom tillståndskrav beträffande trådlösa sändningar på frekvenser under 3 gigahertz. För sändningar som sker på frekvenser över 3 gigahertz, t.ex. satellitsändningar, krävs således inte tillstånd. Det är därför endast de allmänna innehållsreglerna i 6 kap. 2 § RTVL som är tillämpliga på dessa sändningar. En ytterligare förutsättning är att den som sänder programmen är etablerad i Sverige (se 1 kap.

2 och 4 §§ RTVL). De satellitsända kanaler som i och för sig är tillgängliga i Sverige men som sänds av någon som inte är etablerad i landet faller utanför svensk jurisdiktion och ska i stället följa de bestämmelser som gäller i etableringslandet.

Trots principen om etableringsfrihet för trådsändningar tillåts vissa inskränkningar även vad gäller innehållet i programmen. Med stöd av 3 kap. 1 § 4 YGL får det nämligen i lag meddelas föreskrifter om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsförställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp. Bestämmelsen gör det möjligt att lagstifta om ingripanden mot programkanaler som inriktat sitt utbud på våldsskildringar, pornografi eller rasistiska program och den infördes för att Sverige skulle kunna ansluta sig till den s.k. TV-konventionen om gränsöverskridande television (European Convention on Transfrontier Television, Strasbourg, 5.V.1989, ETS nr 132, med tillägg enligt ETS nr 171) (prop. 1990/91:64 s. 115 f.).

I 6 kap. 2 § RTVL finns bestämmelser som meddelats med stöd av det nu nämnda medgivandet i YGL. Där anges att program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder som sänds i televisionen antingen ska föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Med ”på sådant sätt” avses program som sänds okrypterat (prop. 1997/98:184 s. 52). Program med våld och pornografi kan få sändas även i andra fall, om det av särskilda skäl är försvarligt. Som exempel på när det är försvarligt har i förarbetena uttalats att krigsskildringar eller pornografi i ett nyhets- eller debattprogram torde vara tillåtet även om det sänds okrypterat under tidig kvällstid, särskilt om det föregås av en varning om att innehållet kan vara skadligt för barn (prop. 1995/96:160 s. 96 och prop. 1997/98:184 s. 52). Bestämmelsen har till syfte att skydda minderåriga och är utformad för att uppfylla kraven enligt artikel 22 i TV-direktivet (89/552/EEG) (se avsnitt 4.3.6).

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTVL gäller alltså, liksom 1 § i samma kapitel, sändningarnas innehåll och gäller för alla programföretag oavsett om tillstånd krävs för sändningarna och oberoende av hur ett eventuellt sändningstillstånd är utformat. Enligt 6 kap. 1 § RTVL ska den som sänder TV-program eller som sänder ljudradio-program efter tillstånd av regeringen se till att programverksam-

heten som helhet präglas av det demokratiska statskicketets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

AV-utredningen har i betänkandet En ny radio- och TV-lag, SOU 2008:116, lagt fram ett förslag till ny radio- och TV-lag. Genom förslaget avses det s.k. AV-direktivet (se avsnitt 4.3.6) bli genomfört i svensk rätt. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 19 december 2009, då den nuvarande lagen ska upphöra att gälla. Förslaget påverkar inte de nuvarande reglerna till skydd för minderåriga. Utredningen har emellertid i tillägg till dessa föreslagit att det införs en bestämmelse som innebär att s.k. beställ-TV som innehåller ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller som innehåller pornografiska bilder inte ska få tillhandahållas på ett sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Förslaget bereds för närvarande i departementet.

Det är Justitiekanslern (JK) som genom granskning i efterhand övervakar om sända program innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 6 kap. 2 § RTVL (9 kap. 1 § RTVL). Om någon vid upprepade tillfällen överträder bestämmelsen får JK förelägga honom eller henne, eventuellt vid vite, att inte på nytt sända sådana program på tider och på sådant sätt att det finns en betydande risk att barn kan se programmen (10 kap. 11 § RTVL). En tillståndshavare som väsentligt brutit mot föreskrifterna i bestämmelsen kan få sitt sändningstillstånd återkallat (11 kap. 2 § 1 RTVL). Ett sådant ärende om återkallelse ska tas upp av allmän domstol på talan av JK (12 kap. 1 § RTVL).

I övrigt är det Granskningsnämnden för radio och TV som genom granskning i efterhand övervakar att sända program står i överensstämmelse med RTVL och de villkor som kan gälla för sändningarna (9 kap. 2 § RTVL, jfr 7 kap. 4 § YGL). Bestämmelserna om reklam övervakas dock av Konsumentombudsmannen.

I början av 2000-talet gav regeringen Radio- och TV-lagsutredningen i uppdrag att bl.a. se över behovet av skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV. Utredningen konstaterade i delbetänkandet Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV, SOU 2001:84, att varken Våldsskildringsrådet (numera Medierådet) eller Barnombudsmannen ansåg att de våldsinslag eller den pornografi som förekom i TV då utgjorde något påtagligt problem för barn och att programföretagen i stort sett tog hänsyn till de bestämmelser och den praxis som finns på området. Utredningens

slutsats blev mot denna bakgrund att regelsystemets utformning vad gällde skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll fick anses tillfredsställande och att det inte fanns skäl att vidta några lagstiftningsåtgärder med inriktning på att skärpa reglerna (a. bet. s. 102 f.). Däremot var det enligt utredningen viktigt med en förstärkt föräldrakontroll. Utredningen fann att man i första hand borde försöka uppnå en stärkt föräldrakontroll genom självreglering, dvs. genom att programföretagen själva utvecklar system för en ökad föräldrakontroll. Lagstiftningsåtgärder borde inte tillgripas förrän möjligheterna att uppnå bättre kontroll genom självreglering först hade uttömts. Delbetänkandet har inte lett till lagstiftningsåtgärder.

3.7 Lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

I lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument finns bestämmelser om skyldighet att lämna in exemplar av dokument till bibliotek. Pliktexemplaren ska bevaras och hållas tillgängliga för forskning eller studier.

Skyldigheten att lämna pliktexemplar gäller förutom de flesta skriftliga dokument även filmer, videogram, fonogram och dokument för elektronisk återgivning, dvs. dokument som i fixerad form lagrar text, ljud eller bild och vars innehåll kan återges enbart med hjälp av elektroniskt hjälpmedel. Pliktexemplar av sådana ljud- och bildupptagningar som nu sagts ska lämnas till Kungliga biblioteket (25 §).

I fråga om film gäller att, av film som har gjorts tillgänglig för allmänheten här i landet, ett pliktexemplar ska lämnas. Den som har lämnat pliktexemplar av film har rätt att återfå filmen sedan Kungliga biblioteket haft skälig tid för att framställa en kopia (26 §). Av videogram som har gjorts tillgängligt för allmänheten här i landet i minst fem exemplar ska ett pliktexemplar lämnas. Om en film eller ett videogram har granskats av Statens biografbyrå och inte godkänts för visning ska ett pliktexemplar av filmen eller videogrammet lämnas.

När det gäller filmer och dokument för elektronisk återgivning är det den som har låtit göra filmerna eller dokumenten tillgängliga för allmänheten här i landet som ska lämna in pliktexemplar. Filmer eller videogram som har granskats av Statens biografbyrå och som

inte har godkänts för visning ska dock lämnas in av den som har begärt granskningen hos Biografbyrån.

Kungliga biblioteket ska med hjälp av automatisk databehandling föra ett särskilt register över pliktexemplar av videogram som har lämnats in till biblioteket. I registret tilldelas varje videogram ett nummer. Biografbyrån har terminalåtkomst till registret (31 §, se även 18 § filmgranskningslagen).

Eftersom det insamlade materialet hos Kungliga biblioteket är upphovsrättsligt skyddat är pliktexemplaren inte allmänna handlingar (2 kap. 11 § p 3 TF). I förordningen (2008:1420) om pliktexemplar av dokument finns närmare bestämmelser om bland annat hur pliktexemplar ska bevaras och tillhandahållas.

3.8 Straffbestämmelser

3.8.1 Barnpornografibrott

För barnpornografibrott döms enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken den som skildrar barn i pornografisk bild eller sprider, överlåter, upplåter, förevisar eller på annat sätt gör en sådan bild av barn tillgänglig för någon annan eller förvärvar eller bjuder ut en sådan bild av barn, eller förmedlar kontakter mellan köpare och säljare av sådana bilder av barn eller vidtar någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja handel med sådana bilder, eller innehar en sådan bild av barn.

Alla slags bilder omfattas av begreppet bild, således även tecknade bilder med barnpornografiskt motiv. Det är inte bara bilder där barn är inbegripna i handlingar som uppenbarligen har en sexuell innebörd som är straffbara. Även t.ex. pornografiska bilder där barn förekommer tillsammans med en eller flera vuxna personer som utför sådana handlingar kan omfattas av bestämmelsen (prop. 1978/79:179 s. 9). För att bilden ska vara straffbar fordras dock att den enligt vanligt språkbruk och allmänna värderingar är pornografisk.

Med barn avses en person vars pubertetsutveckling inte är fullbordad eller som, när det framgår av bilden och omständigheterna kring den, är under 18 år. Det innebär att den som utvecklats sent kan vara att bedöma som barn även om han eller hon är över 18 år. Som barn betraktas även personer som har fullbordat sin pubertetsutveckling men som inte har fyllt 18 år vid fotograferings- eller

inspelningstillfället om detta framgår av själva bilden och omständigheterna kring bilden.

För straffansvar krävs uppsåt. Om någon sprider en barnpornografisk bild i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte är det dock tillräckligt för ansvar att spridningen har skett av oaktsamhet. Alla förfaranden genom vilka en barnpornografisk bild görs tillgänglig för annan är straffbar.

Förbuden mot skildring och innehav gäller inte den som tecknar, målar eller på något annat liknande hantverksmässigt sätt framställer en sådan bild som avses i första stycket, om bilden inte är avsedd att spridas, överlätas, upplätas, förevisas eller på annat sätt göras tillgänglig för andra. Även i andra fall skall en gärning inte utgöra brott, om gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Konstitutionsutskottet framhöll i det lagstiftningsärendet där innehav av barnpornografiska bilder kriminaliserades att seriös nyhetsförmedling, forskning och opinionsbildning skulle hämmas i alltför hög grad av ett innehavsförbud av barnpornografi. Det fanns därför behov av ett straffritt område. Vid bedömningen av om en gärning är försvarlig är det syftet med befattningen med barnpornografi som ska vara bestämmande för om innehavet ska anses försvarligt, inte att det är fråga om en speciell yrkesgrupp i sig (bet. 1997/98:KU19 s. 26 f.).

Straffet för barnpornografibrott är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt brott är straffskalan i stället fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har begåtts yrkesmässigt eller i vinstsyfte, utgjort ett led i brottslig verksamhet som utövats systematiskt eller i större omfattning, avsett en särskilt stor mängd bilder eller avsett bilder där barn utsätts för särskilt hänsynslös behandling.

Barnpornografiska bilder skyddas inte av TF och YGL eftersom dessa grundlagar inte är tillämpliga på skildringar av barn i pornografiska bilder (1 kap. 10 § TF och 1 kap. 13 § YGL). Lagföring för barnpornografibrott sker därför på vanligt sätt även om brottet begåtts genom tryckt skrift eller ett medium som formellt sett omfattas av YGL.

3.8.2 Olaga våldsskildring

Genom bestämmelserna om olaga våldsskildring i 16 kap. 10 b § brottsbalken förbjuds spridning dels av alla slags bilder som skildrar sexuellt våld eller tvång (dvs. främst s.k. våldspornografi), dels av rörliga bilder som innehåller närgångna eller utdragna skildringar av grovt våld mot människor eller djur (s.k. extremvåld). Straffansvaret omfattar även den som framställer bilder med straffbelagt innehåll, om bilden är avsedd att spridas.

I paragrafens första stycke anges att den som i bild skildrar sexuellt våld eller tvång med uppsåt att bilden eller bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring, döms, om inte gärningen med hänsyn till omständigheterna är försvarlig, för olaga våldsskildring till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i rörliga bilder närgånget eller utdraget skildrar grovt våld mot människor eller djur med uppsåt att bilderna sprids eller som sprider en sådan skildring.

Med begreppet bild i första meningen avses såväl stillbilder som rörliga bilder, liksom bilder i tekniska upptagningar, t.ex. dator- eller TV-spel (prop. 1997/98:43 s. 166 f.). I princip alla slags bilder som skildrar våld på ett sådant sätt som anges i paragrafen omfattas därför av förbudet.

Alla sexuella skildringar i bild som innehåller våld i någon form är avsedda att träffas av förbudet. Det ställs inte något krav på att det ska framgå av bilden att våldet kan återföras till en människa. Även våld som härrör från djur eller tekniska anordningar e.d. omfattas. Det finns inte heller något krav på att våldet ska vara grovt e.d. Däremot är det klart att det i fråga om stillbilder i praktiken måste röra sig om våld av någorlunda kvalificerat slag för att ansvar ska kunna utkrävas (prop. 1986/87:151 s. 183). Förutom våld omfattas sexuella situationer som innehåller tvångsmoment. Det är främst skildringar av sadistiska beteenden eller likartade beteenden som är ägnade att uppfattas så att någon mot sin vilja blir utsatt för kränkande eller nedvärderande behandling. Att en betraktare ges intrycket att den utsatta personen njuter av behandlingen förändrar inte bedömningen (prop. 1986/87:151 s. 183 f.).

Skildringar av annat våld än sexuellt våld och tvång kan föranleda ansvar enligt denna bestämmelse endast om den förekommer i rörliga bilder och endast om fråga är om en närgången eller utdragen skildring av grovt våld. Kriterierna för straffbarhet har utformats för att knyta an till Statens biografbyrås praxis vid

tillämpning av den tidigare gällande biografförordningen, numera filmgranskningslagen (prop. 1984/85:116 s. 18). I specialmotiveringen till bestämmelsen anges att det inte är möjligt att exakt ange hur allvarligt våldet ska vara för att anses som ”grovt”. Att våld som ger upphov till svårare kroppsskada faller in under beteckningen grovt våld torde dock vara klart. Departementschefen uttalade vidare att det i viss mån bör vara möjligt att vid tolkningen dra paralleller med tillämpningen av bestämmelsen i 3 kap. 6 § brottsbalken om grov misshandel (prop. 1984/85:116 s. 28).

Från det straffbara området undantas gärningar som med hänsyn till omständigheterna är försvarliga. Försvarlighetsrekvisitet infördes för att bevara det nödvändiga utrymmet för nyhets- och informationsförmedling, opinionsbildning, konstnärlig gestaltning och andra jämförbara intressen (prop. 1984/85:116 s. 19).

För straffansvar krävs uppsåt eller, i fråga om spridning som sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte, oakt-samhet. I förarbetena framhölls att det inte är acceptabelt att den som sprider videogram yrkesmässigt ska kunna undgå straff genom att låta bli att kontrollera vad det är han handlar med (prop. 1989/90:70 s. 45 f.).

Den som sprider en film eller ett videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning kan inte dömas till ansvar för olaga våldsskildring. Inte heller den som sprider en teknisk upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån kan dömas för sådant brott. Straffbestämmelsen gäller inte heller offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

I de fall en teknisk upptagning med rörliga bilder har försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av Statens biografbyrå ska ansvar inte dömas ut enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken för spridning av upptagningen. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har spritt upptagningen har insett eller bort inse detta (se också avsnitt 3.5.6).

Maximistraffet för olaga våldsskildring var ursprungligen fängelse i sex månader. Genom en lagändring 1990 höjdes maxstraffet till fängelse två år. Höjningen var avsedd att mera allmänt ge uttryck för en strängare syn på de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Som exempel på fall då en bötespåföljd framstår som otillräcklig nämndes i förarbetena situationer då någon yrkesmässigt och i större skala bedrivit import eller försäljning av otillåtna

framställningar. Bestämmelserna är i första hand avsedda att skydda ungdomar mot skildringar av extremvåld, varför fall där verksamheten inriktats på ungdomar framstår som särskilt allvarliga. Så kan vara fallet när reklamen för filmen riktar sig särskilt mot denna åldersgrupp eller en framställning ges sådan inramning att den särskilt drar till sig intresse från de yngre tittarna. En annan faktor av betydelse för straffvärdet som framhölls i förarbetena är att brottet begåtts vanemässigt också utan att det kan sägas ha skett i yrkesverksamhet, t.ex. vid upprepade tillfällen under en längre tidsperiod (prop. 1989/90:70 s. 62). I de fall en gärning begåtts av oaktsamhet bör inte strängare straff än böter utdömas om inte gärningen är allvarlig, vilket kan vara fallet om en importör eller grossist handlat vårdslöst vid upprepade tillfällen (a. prop. s. 62).

Enligt 16 kap. 19 § brottsbalken ska Statens biografbyrå yttra sig innan allmänt åtal väcks för olaga våldsskildring såvitt avser rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar. Olaga våldsskildring är ett tryckfrihetsbrott (7 kap. 4 § p. 13 TF) om brottet begås genom tryckt skrift och ett yttrandefrihetsbrott (5 kap. 1 § YGL) om brottet begås i ett medium som omfattas av YGL, allt under förutsättning att gärningarna är straffbara enligt lag. När en gärning begåtts på sådant sätt att bestämmelserna i YGL är tillämpliga ska reglerna om yttrandefrihetsmål användas. Det betyder bl.a. att JK ska bedriva förundersökningen, fatta beslut om åtal och utföra talan samt att målet ska avgöras av en jury.

3.8.3 Otillåten utlämning av teknisk upptagning

I 16 kap. 10 § brottsbalken finns en straffbestämmelse som förbjuder utlämnande av vissa filmer m.m. med våldsamt innehåll till barn under 15 år. Förbudet gäller om utlämnande sker uppsåtligen eller – om det sker i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte – av grov oaktsamhet. Det omfattar filmer, videogram och andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur.

Biografbyråns tillämpning av biografförordningens (numera filmgranskningslagens) 15-årsgräns i fråga om våldsskildringar har varit en utgångspunkt för regleringen (prop. 1980/81:176 s. 13). Där emot har man valt att formulera bestämmelserna på olika sätt. Reglerna i filmgranskningslagen tar sikte på att förhindra visning av

filmer som kan vålla barnen psykisk skada. I praxis har inslag som kan orsaka barnen rädsla, ångest och otrygghet eller påverka till negativa värderingar bedömts vara sådana (a. prop. s. 13). För att undvika rättsosäkerhet har dock i straffbestämmelsen preciserats vilka inslag som är oacceptabla i stället för att använda risken för psykisk skada som brottsrekvisit.

I uttrycket ”verklighetstrogen karaktär” avses ligga att skildringen ska upplevas som realistisk av åskådarna, vilket kan vara fallet även om skildringen återger händelser av exempelvis science-fiction-karaktär men har en illusorisk verkan. Med att skildringen ska vara ”ingående” avses främst att den är detaljerad, antingen så att man ser våldet i närbild eller genom att fråga är om långa eller upprepade sekvenser. Program med inslag av våld eller hot som saknar illusorisk verkan träffas inte av förbudet; flertalet tecknade program faller exempelvis utanför. Bestämmelsen omfattar inte heller vissa former av våld där skildringen utgörs av ögonblicksbilder utan närhet till objektet eller ”inte helt kortvariga skildringar av pojkslagsmål, jaktskildringar och liknande där skador e.d. inte återges i detalj” (a. prop. s. 14).

Med våld avses sådant våld som orsakar fysisk skada eller smärta. Uttrycket hot om våld sammanfaller till stor del med hot som är straffbara enligt 4 kap. 5 § brottsbalken som olaga hot, nämligen då någon lyfter vapen mot annan eller annars hotar med en brottslig gärning på ett sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person.

Inte bara våldsskildringar utan även skildringar av kvalificerade former av hot liksom förgripelser mot djur omfattas av förbudet. Risken för skadeverkningar hos barn orsakade av sådana skildringar bedömdes i förarbetena vara i stort sett densamma som i fråga om skildringar av våld mot människor (prop. 1980/81:176 s. 13).

Om Statens biografbyrå har godkänt en film eller ett videogram för visning för någon åldersgrupp av barn under 15 år kan inte den som lämnar ut filmen eller videogrammet dömas för otillåten utlämning av teknisk upptagning. Straffbudet gäller inte heller utlämnande av en teknisk upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån. Vidare gäller bestämmelserna inte offentliga förevisningar av filmer eller videogram.

Om en teknisk upptagning med rörliga bilder har försetts med ett intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av Statens biografbyrå för visning för någon åldersgrupp

av barn under 15 år kan inte dömas till ansvar. Detta gäller dock inte om intyget var oriktigt och den som har lämnat ut upptagningen har insett eller bort inse detta.

Straffet för otillåten utlämning av teknisk upptagning är böter eller fängelse i högst sex månader.

Som angetts i avsnitt 3.5.5 har Statens biografbyrå tillsyn över bestämmelsen i 16 kap. 10 c § brottsbalken i fråga om rörliga bilder. Enligt 19 § samma kapitel får allmänt åtal för otillåten utlämning av teknisk upptagning väckas endast efter medgivande av Biografbyrån, jfr 3 kap. 11 § YGL .

3.8.4 Otillåtet förfarande med pornografisk bild

Enligt 16 kap. 11 § brottsbalken ska den som på eller vid allmän plats genom skyltning eller annat liknande förfarande förevisar pornografisk bild på sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt dömas för otillåtet förfarande med pornografisk bild till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som med posten sänder eller på annat sätt tillställer någon pornografisk bild utan föregående beställning.

Med pornografisk bild avses bild som utan att besitta några vetenskapliga eller konstnärliga värden, på ett ohöjlt och utmanande sätt återger ett sexuellt motiv (prop. 1970:125 s.79 f.). En förutsättning för straffbarhet är att bilden förevisas på eller vid allmän plats. Uttrycket ”allmän plats” har här samma innebörd som i övriga bestämmelser i 16 kap. brottsbalken, dvs. plats inom- eller utomhus, som är upplåten för eller frekventeras av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbane- eller järnvägsstation. Även tåg, båtar, hotell, restauranger, affärslokaler, teater- eller biograflokaler o.d. utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Skyltning av pornografisk bild är straffbar inte endast om den förekommer på allmän plats utan även vid sådan plats, t.ex. i ett skyltfönster som vetter mot gata eller annan allmän plats (a. prop. s. 80).

För att skyltning o.d. av pornografisk bild ska vara straffbar krävs att bilden eller bilderna förevisas på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt. Vid bedömningen av om denna förutsättning är uppfylld bör enligt förarbetena beaktas varje bilds speciella karaktär men även helhetsintrycket av skyltningen eller den förevisning medelst annat liknande förfarande som det gäller (a. prop. s. 80).

3.8.5 Förledande av ungdom

Den som bland barn eller ungdom sprider en skrift, bild eller teknisk upptagning, som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran, döms enligt 16 kap. 12 § brottsbalken för förledande av ungdom. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Bestämmelsen avser yrkesmässig eller annars mera planerig spridning just till barn och ungdom, t.ex. genom att någon sänder ut reklambroschyrer till skolungdomar eller distribuerar dem i närheten av en skola eller annan samlingsplats för ungdomar. Den torde enligt förarbetsuttalanden omfatta också film (prop. 1970:125 s. 75). Det är vidare klart att den även avser tekniska upptagningar med olika kombinationer av text, stillbilder, rörliga bilder och ljud, liksom även tekniska upptagningar med dator- eller videospel med rörliga bilder i form av datorprogram (prop. 1997/98:43 s. 167).

Varken TF eller YGL är tillämplig på sådana gärningar som avses i lagrummet, dvs. spridning av skrift, bild eller teknisk upptagning bland barn och unga, se 6 kap. 2 § TF och 3 kap. 12 § p. 3 YGL. Det innebär att åtal ska väckas av allmän åklagare eftersom det inte är fråga om ett tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott.

4 Internationella regler och överenskommelser

4.1 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

I artikel 19 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna slås fast att var och en har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Denna rätt innefattar frihet att utan ingripande hysa åsikter samt söka, ta emot och sprida information och idéer med hjälp av alla uttrycksmedel och oberoende av gränser.

4.2 Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen)

Konventionen om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade konventionen 1990 och i dag har i princip alla världens länder anslutit sig (USA och Somalia undantagna). De länder som har ratificerat konventionen har åtagit sig att respektera den och rapportera till en särskild kommitté, FN:s barnrättskommitté, om vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra de rättigheter som erkänns i den. Barn är enligt konventionen varje människa under 18 år om inte barnet blir myndig tidigare enligt lagen som gäller för barnet. Konventionen ger en universell definition av vilka rättigheter som gäller för barn i hela världen oavsett kultur, religion eller andra särdrag. Konventionen binder medlemsstaterna folkrättsligt och det är regeringen i varje enskilt land som har det yttersta ansvaret för att rättigheterna respekteras i det egna landet.

Konventionen slår fast såväl ekonomiska, sociala och kulturella som politiska och medborgerliga rättigheter som gäller för varje enskilt barn. Artiklarna ska läsas som en helhet. De enskilda bestäm-

melserna ska tolkas med hänsyn till övriga artiklar. Fyra av artiklarna kallas för ”de fyra huvudprinciperna” och är aktuella i tolkningen av de flesta av konventionens bestämmelser. Dessa artiklar är följande:

- Artikel 2, som 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 föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, handikapp, börd eller ställning i övrigt, liksom att varje barn ska skyddas mot diskriminering.
- Artikel 3, som anger att vid alla åtgärder som rör barn, barnets bästa ska komma i främsta rummet. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall.
- Artikel 6, i vilken anges att varje barn har en inneboende rätt till livet och att konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.
- Artikel 12 behandlar rätt för barn som är i stånd till det att bilda egna åsikter och att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska därvid tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

En annan bestämmelse som är relevant i sammanhanget är artikel 5 som tillerkänner föräldrarna eller andra vårdnadshavare rättigheter och skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utövandet av barnets rättigheter, på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling. Med andra ord ska ett barn med stigande ålder få större möjligheter att själv bestämma över olika sätt att ta vara på sina rättigheter.

Två artiklar, 13 och 17, är av särskild vikt när det gäller medier. Artikel 13 anger att barnet ska ha rätt till yttrandefrihet; en rätt som 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 rätten till yttrandefrihet 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 all-

männas ordningen (ordre public) eller folkhälsan eller den allmänna sedligheten.

Enligt artikel 17 erkänner konventionsstaterna den viktiga uppgift som massmedier utför och åtar sig att säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor, särskilt sådana som syftar till att främja dess sociala, andliga och moraliska välfärd och fysiska och psykiska hälsa. För detta ändamål ska konventionsstaterna bland annat 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 den ovannämnda artikel 13 och artikel 5.

Artikel 15 gäller 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.

Barnkonventionen är en del av den internationella folkrätten. Det finns varken sanktioner eller domstolsförfaranden som kan vidtas mot en konventionsstat som inte uppfyller den. Kritik och påtryckningar är de enda sätten att påverka staterna att leva upp till sina åtaganden enligt barnkonventionen. En särskild kommitté, FN:s barnrättskommitté, har genom konventionen inrättats för att granska de framsteg som gjorts av konventionsstaterna i fråga om förverkligandet av skyldigheterna enligt konventionen. Konventionsstaterna avger periodiska rapporter till barnrättskommittén om vilka åtgärder de vidtagit för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Rapporterna granskas av FN:s barnrättskommitté som för en direkt dialog med regeringarna och sedan utfärdar rekommendationer som ska hjälpa staterna att förbättra sina insatser för att genomföra konventionen.

FN:s generalförsamling antog i maj 2005 det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Sverige ratificerade protokollet i december 2006. Protokollet har som mål att bekämpa den omfattande och ökande internationella handeln med barn i syfte att sälja barn, bedriva barnprostitution och barnpornografi. Dessutom syftar protokollet till att bättre uppnå syftena med barnkonventionen och genomförandet av dess bestämmelser om konventions-

staternas ansvar för att garantera att barn skyddas från försäljning, barnprostitution och barnpornografi. Vidare syftar protokollet till en helhetssyn och följaktligen ett heltäckande angreppssätt på problemen med försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Staterna ska enligt protokollet förbjuda försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi enligt bestämmelserna i protokollet. Barnpornografi definieras enligt protokollet som framställning, av vilket som helst slag, av ett barn som deltar i verkliga eller simulerade oförblommerade sexuella handlingar eller varje framställning av ett barns könsorgan för huvudsakligen sexuella syften.

4.3 EU:s åtgärder för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan

4.3.1 Inledning

Grönboken om skydd av minderåriga och mänsklig värdighet i samband med audiovisuella tjänster och informationstjänster, KOM(96) 483 slutlig, utgjorde startpunkten för arbetet inom EU med skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten på mer bred front. De bestämmelser om skydd för minderåriga etc. som redan dessförinnan fanns i det s.k. TV-direktivet (se avsnitt 4.3.6) gällde nämligen endast TV-sändningar. Med grönboken ville kommissionen fördjupa debatten om villkoren för utarbetande av en enhetlig ram för skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom den nämnda tjänstesektorn. Syftet var att bygga upp ett skydd mot spridande av material som är kränkande för den mänskliga värdigheten och skyddet av minderåriga så att de nya tjänsterna skulle kunna utvecklas och nå sin fulla potential i ekonomiskt, socialt och kulturellt hänseende.

Samma dag som grönboken antogs (den 16 oktober 1996) antog kommissionen även ett meddelande om olagligt eller skadligt material på Internet. I februari 1997 antog rådet och företrädare för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, en resolution om olagligt och skadligt material på Internet (EGT C 70, 6.3.1997, s. 1). Ett par år senare beslutades Handlingsplan för ett säkrare Internet 1999–2004 (EGT L 33, 6.2.1999, s. 1 och EGT L 162, 1.7.2003, s. 1). Detta första program resulterade i en gemenskapsfinansiering av ett antal

nationella projekt för att verka för en säkrare Internetanvändning. Det följdes av ett reviderat flerårigt gemenskapsprogram för att främja en säkrare användning av Internet och ny online-teknik 2005–2008, det s.k. Safer Internet Plus (EGT L 149, 11.6.2005, s. 1). Programmen har ansetts framgångsrika och under 2008 beslutade rådet och parlamentet efter ett förslag från kommissionen att anta ett förnyat program för åren 2009 t.o.m. 2013. Det nya programmet Flerårigt gemenskapsprogram för att skydda barn som använder Internet och annan kommunikationsteknik (EGT L 348/118, 24.12.2008) innehåller några nyheter, framförallt kommer programmet att inte bara omfatta skadligt innehåll på Internet utan också skadligt beteende. Se vidare avsnitt 5.5.2.

4.3.2 Rådets rekommendation om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten 1998

Rådets rekommendation 98/560/EG om utvecklingen av konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom främjande av nationella system för att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten antogs den 24 september 1998 (EGT L 270, 7.10.1998, s. 48). Den avser särskilt frågor om skydd av minderåriga och mänsklig värdighet i samband med audiovisuella tjänster och informationstjänster som görs tillgängliga för allmänheten, oavsett spridningssätt, såsom radio- och TV-sändningar, privata direktanslutna tjänster eller tjänster på Internet.

I ingressen till rekommendationen framhåller rådet att det är viktigt att skydda vissa viktiga allmänna intressen, i synnerhet skyddet av minderåriga och den mänskliga värdigheten. Det eftersträvade skyddet måste dock ligga inom ramen för de grundläggande principer om privatlivets helgd och yttrandefrihet som kommer till uttryck i artiklarna 8 och 10 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Alla inskränkningar i dessa rättigheter och friheter måste vara icke-diskriminerande, nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet samt stå i fullständig proportion till de begränsningar de medför.

Rådet rekommenderar medlemsstaterna att utveckla ett förtroendefullt klimat för att främja utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom att bland annat, som ett komplement till regelverket, främja inrättandet på frivillig

grund av nationella system för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten inom de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna. Medlemsstaterna rekommenderas också att stimulera programföretag som står under deras jurisdiktion att på frivillig grund bedriva forskning och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna, som ett komplement till regelverken om radio- och TV-sändningar på nationell nivå och gemenskapsnivå.

Berörda branscher och övriga parter rekommenderas bland annat att samarbeta med de berörda myndigheterna för att skapa strukturer som representerar samtliga berörda parter på nationell nivå, att samarbeta vid utarbetandet av uppförandekoder för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, liksom att utveckla positiva åtgärder som gynnar minderåriga, exempelvis initiativ i syfte att underlätta bredare tillgång för dem till de audiovisuella tjänsterna och informationstjänsterna, och samtidigt se till att innehåll som kan vara skadligt undviks.

Slutligen uppmanar rådet kommissionen att underlätta skapandet av nätverk mellan de organ som ansvarar för utarbetande och genomförande av nationella system för självreglering som utbytet av erfarenheter och goda metoder på gemenskapsnivå. Kommissionen uppmanas också att främja samarbete och utbyte av erfarenheter och goda metoder mellan strukturerna för självreglering och för hanteringen av anmälningar, liksom att tillsammans med medlemsstaterna främja internationellt samarbete inom de olika områden som omfattas av rekommendationen.

4.3.3 Rådets resolution om märkning av video- och datorspel 2002

I rådets resolution 2002/C 65/02 av den 1 mars 2002 om skydd av konsumenter, i synnerhet ungdomar, genom åldersbaserad märkning av vissa video- och datorspel (EGT C 65, 14.3.2002, s. 2) framhålls betydelsen av att konsumenterna får tillgång till tydlig information avseende bedömning av innehållet och därav följande åldersklassificering om saluförda produkter så att de kan göra ett välinformerat val och i synnerhet ungdomar skyddas från ett potentiellt skadligt innehåll. Rådet uppmanade vidare medlemsstaterna och kommissionen att intensifiera samarbetet med samtliga berörda parter som branschen, innehållsproducenter, konsumenter och ungdomar, om

informations- och erfarenhetsutbyte för att fastställa bästa metoder för åldersbaserad klassificering och märkning av video- och datorspel, med beaktande av kulturell mångfald och olika grader av nationell och lokal känslighet. Kommissionen uppmanades också att bevaka utvecklingen av utformning och användningen av olika metoder för bedömning av innehållet i video- och datorspel samt av deras klassificering och märkning, samt hålla rådet underrättat i mån av behov.

4.3.4 Europaparlamentets och rådets rekommendation med kompletterande skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten 2006

Europaparlamentets och rådets rekommendation 2006/952/EG av den 20 december 2006 om skyddet av minderåriga och människans värdighet och om rätten till genmäle med avseende på konkurrenskraften hos den europeiska industrin för audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster (EGT L 378 27.12.2006, s. 72) berör, som titeln anger, radio- och TV-tjänster samt Internettjänster. Den utgör ett komplement till rekommendationen från 1998 och omfattar den nya tekniska utvecklingen.

Bakgrunden till rekommendationen är uppfattningen att framväxten av ny informations- och kommunikationsteknologi kräver ständig vaksamhet i fråga om skyddet för individen. Det måste säkerställas att innehållet i audiovisuella tjänster och informationstjänster är lagligt, respekterar principen om den mänskliga värdigheten och inte skadar minderårigas utveckling. Målet med rekommendationen är att skapa en europeisk mediemarknad som respekterar såväl yttrandefrihet som konsumenträttigheter. För att nå detta mål behöver åtgärder vidtas på alla nivåer: europeisk nivå, av medlemsstaterna och av industrin och andra berörda parter.

Rekommendationen uppmanar medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att minderåriga och den mänskliga värdigheten skyddas bättre inom alla audiovisuella och nätverksbaserade informationstjänster. Medlemsstaterna bör överväga att införa rätt till genmäle eller motsvarande i fråga om nätverksbaserade medier.

Medlemsstaterna rekommenderas att främja åtgärder för att göra det möjligt för minderåriga att använda sig av audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster på ett ansvarsfullt sätt,

särskilt genom att öka medvetenheten hos föräldrar, lärare och utbildare om de nya tjänsternas möjligheter och om de medel med vilka de kan göras säkra för minderåriga, särskilt genom medie-kunskap eller medieutbildningsprogram och exempelvis genom fort-bildning inom ramen för skolutbildningen.

Medlemsstaterna rekommenderas också att uppmuntra industrin för audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster att, utan att press- och yttrandefriheten åsidosätts, undvika varje form av diskriminering på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning i alla audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informations-tjänster och att bekämpa sådan diskriminering. Vidare bör medlemsstaterna understödja utarbetandet av en uppförandekod i samarbete med branschen och regleringsmyndigheter på nationell nivå och gemenskapsnivå. De rekommenderas vidare att främja åtgärder för att bekämpa olaglig Internetverksamhet som skadar minderåriga och göra Internet till ett mycket säkrare medium. Detta kan ske genom införande av en kvalitetsmärkning för tjänsteleverantörer för att användarna ska kunna veta om en viss leverantör arbetar enligt en uppförandekod eller inte.

Industrin för audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster liksom andra berörda parter rekommenderas bland annat att utveckla åtgärder till minderårigas fördel, inbegripet initiativ för att underlätta för dem att få ökad tillgång till audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster, samtidigt som man undviker innehåll som kan vara skadligt, exempelvis genom filtersystem. Sådana åtgärder kan innefatta en harmonisering genom samarbete mellan regleringsorgan, självreglerande organ och sam-regleringsorgan i medlemsstaterna och genom utbyte av bästa praxis när det gäller till exempel system för gemensamma beskrivande symboler eller varningsmeddelanden som anger åldersgrupp eller aspekter av innehållet som har lett till en viss åldersrekommendation, vilket skulle hjälpa användarna att bedöma innehållet i audiovisuella tjänster och nätverksbaserade informationstjänster. Detta kan ske exempelvis genom de åtgärder som anges i bilaga III:

- a) Systematiskt ge användarna tillgång till ett effektivt filtersystem som kan uppdateras och är lätt att använda när de tecknar abonnemang hos en Internetleverantör.

- b) Erbjudna tillgång till särskilda tjänster som är avsedda för barn och försedda med automatiska filtersystem som hanteras av Internetleverantörer och mobiltelefonoperatörer.
- c) Införa incitament för att tillhandahålla en regelbundet uppdaterad beskrivning av tillgängliga webbplatser som gör det lättare att klassificera webbplatser och bedöma deras innehåll.
- d) Publicera banners (webbannons el. banderoll/stor tidningsrubrik) på sökmotorer för att rikta uppmärksamheten mot tillgänglig information både om ansvarsfull användning av Internet och om telefonjourer.

Andra rekommenderade åtgärder är att undersöka möjligheten att skapa filter som förhindrar att information som kränker människans värdighet sprids på Internet, att utarbeta åtgärder för att öka användningen av system för innehållsmärkning för material som sprids på Internet samt att överväga effektiva metoder för att undvika och bekämpa diskriminering i tjänsterna och för att främja en varierad och realistisk bild av kvinnors och mäns möjligheter och förmåga i samhället.

4.3.5 Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om skydd av minderåriga för video- och onlinespel 2008

Kommissionens meddelande den 22 april 2008, KOM(2008) 207 slutlig, tar sikte på konsumentskydd, särskilt skydd av minderåriga, vid användande av TV- och datorspel. Kommissionen genomförde en enkätundersökning bland samtliga medlemsländer för att få reda på hur starkt konsumentskyddet i fråga om TV- och datorspel är i de olika länderna. En första slutsats som kommissionen drog var att de flesta medlemsstaterna tillämpar PEGI-systemet för dator- och TV-spel som inte är nätverksbaserade (offlinespel). PEGI-systemet beskrivs närmare i avsnitt 4.5.1. Den stora majoriteten av dessa medlemsstater har dessutom lagstiftning på området och ganska många har nyligen förbättrat lagstiftningen eller står i begrepp att göra det. Några medlemsländer har till och med baserat denna lagstiftning på PEGI.

I fråga om nätverksbaserade spel är läget enligt kommissionen ett annat. Majoriteten av medlemsstaterna har inte någon särskild lagstiftning för online-spel, men en del av dem gör bedömningen att lagstiftningen för offlinespel är analogt tillämplig och andra använder PEGI On-line som lanserades i juni 2007.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att i sina nationella system integrera det informations- och klassificeringssystem som PEGI och PEGI On-line använder. Vidare uppmanas TV- och datorspelsindustrin samt konsolindustrin att ytterligare förbättra PEGI och PEGI On-line-systemen (i synnerhet att regelbundet uppdatera kriterierna för åldersklassificering och innehållsdeklaration), att marknadsföra PEGI mer aktivt och att få fler företag att använda systemet. Vidare uppmärksammar kommissionen de problem som kan uppstå med nätverksbaserade spel, såsom ålderskontroll och möjliga faror för unga konsumenter relaterade till s.k. chat rooms som är förbundna med sådana spel, och uppmanar medlemsstaterna och andra intressenter att samarbeta för att nå innovativa lösningar. Medlemsstaterna och berörda parter uppmanas också att utvärdera möjliga negativa och positiva effekter av TV- och datorspel, särskilt hälsofrågor. Likaså uppmanas alla parter som berörs av detaljhandelsförsäljning att inom två år enas om en paneuropeisk uppförandekod om försäljning av spel till minderåriga och om åtaganden att öka medvetenheten om PEGI-systemet bland föräldrar och barn. Samtidigt välkomnar och stödjer kommissionen ytterligare ansträngningar för att uppnå ett självreglerande eller samreglerande åldersklassificeringssystem som är Europatäckande och som gäller för alla medier.

4.3.6 TV-direktivet och AV-direktivet

Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (EGT L 298, 17.10.1989, s. 23–30, Celex 31989L0552) ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG (EGT L 202, 30.7.1997, s. 60–70, Celex 31997L0036), har som syfte att underlätta för gränsöverskridande TV-sändningar i Europa och att därmed bidra till den inre marknadens framväxt. Direktivet beslutades av rådet 1989 och reviderades första gången 1997. Direktivet har

genomförts i svensk rätt i första hand genom bestämmelser i radio- och TV-lagen (1996:844) och i marknadsföringslagen (1995:450).

I direktivets artikel 22 (ändrad 1997) föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att TV-sändningar från TV-programföretag inom respektive stats jurisdiktion inte innehåller program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga, särskilt program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. Dessa åtgärder ska utsträckas till att gälla andra program som kan bedömas skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos underåriga, utom då det kan anses säkert, genom val av sändningstid eller genom tekniska åtgärder, att de underåriga inom sändningsområdet normalt inte hör eller ser sådana sändningar. Om sådana program sänds i okodad form ska medlemsstaterna dessutom se till att de föregås av en akustisk varning eller att de markeras med en visuell symbol under hela sändningstiden.

I artikel 22 a anges att medlemsstaterna också ska säkerställa att sändningarna inte innehåller något som uppammar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet. Genom artikel 22 b fick kommissionen i uppdrag att följa upp bestämmelsernas tillämpning.

Den 19 december 2007 trädde Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 332, 18.12.2007, s. 27 (AV-direktivet) i kraft. Med direktivet förenklas och moderniseras TV-direktivets regler för att uppnå förbättrade villkor för den europeiska audiovisuella sektorn. För att skapa mer konkurrensneutrala förutsättningar för alla tjänsteleverantörer har direktivets tillämpningsområde utökats så att det inkluderar sådana audiovisuella medietjänster som sker på den enskildes begäran, s.k. beställtjänster. Det har införts ett antal basregler som gäller för alla audiovisuella medietjänster. För traditionella TV-tjänster finns därutöver mer detaljerade innehållsregler. Direktivet ska vara genomfört två år efter ikraftträdandet, dvs. den 19 december 2009.

AV-utredningen (dir. 2007:133 och 2008:33) överlämnade den 15 december 2008 betänkandet En ny radio- och TV-lag, SOU 2008:116, till chefen för Kulturdepartementet. Betänkandet innehåller förslag till bl.a. de ändringar som krävs för att direktivet ska kunna genomföras i svensk rätt. Förslagen bereds för närvarande i

Regeringskansliet och en remiss avses att överlämnas till Lagrådet i början av juni 2009.

I likhet med det nu gällande TV-direktivet är AV-direktivet ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att medlemsstaterna måste garantera att minst de regler som direktivet innehåller upprätthålls för den nationella marknaden. Utöver detta kan medlemsstaterna ha striktare eller mera detaljerade regler.

Den tidigare nämnda bestämmelsen om skydd för minderåriga i artikel 22 i TV-direktivet har inte förändrats i AV-direktivet. En nyhet i AV-direktivet är däremot att det införts en bestämmelse om skydd för minderåriga även i fråga om audiovisuella tjänster som sänds på den enskildes begäran. Enligt artikel 3 h ska medlemsstaterna nämligen vidta lämpliga åtgärder för att se till att audiovisuella medietjänster som tillhandahålls på begäran av leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion och som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga endast tillhandahålls på ett sådant sätt att minderåriga normalt inte hör eller ser sådana audiovisuella medietjänster på begäran (se vidare avsnitt 3.6).

Enligt AV-direktivet ska de tidigare nämnda artiklarna 22 a och 22 b utgå. I stället införs en artikel 3 b som är tillämplig på samtliga audiovisuella tjänster och som innebär att medlemsstaterna på lämpligt sätt ska säkerställa att audiovisuella medietjänster som tillhandahålls av medietjänstföretag under deras jurisdiktion inte innehåller något som uppammar hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.

4.3.7 Kommissionens strategi för mediekunskap i den digitala tidsåldern

Kommissionen har i meddelandet En europeisk strategi för mediekunskap i den digitala miljön till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén den 20 december 2007, KOM(2007) 833 slutlig, tagit fram en strategi för mediekunskap i den digitala miljön. Strategin är ett komplement till framför allt bestämmelserna i AV-direktivet och programmet Media 2007 som ger stöd till den europeiska TV- och filmindustrin. Huvudsyftet med meddelandet är att framhäva och främja bästa praxis i mediekunskap på europeisk nivå och att föreslå åtgärder.

Mediekunskap definieras som möjligheten att få tillgång till media, att förstå och kritiskt utvärdera olika aspekter av media och medieinnehåll och att skapa kommunikationer i en rad olika sammanhang. Mediebudskap är informationsinnehåll och kreativt innehåll som ingår i texter, ljud och bilder som bärs av olika former av kommunikation, inbegripet television, bio, video, webbplatser, radio, videospel och virtuella gemenskaper. I meddelandet fokuseras på tre områden: Kommersiell kommunikation, audiovisuella verk och Internet. När det gäller mediekunskap för Internet innebär den

- att ge användarna verktyg för att kritiskt värdera innehållet på nätet
- att främja den digitala kreativiteten och produktionsfärdigheterna och främja medvetenheten om upphovsrättsfrågor
- att säkerställa att informationssamhällets fördelar kan njutas av alla (e-tillgänglighet)
- att främja medvetenheten om hur sökmotorer fungerar och att lära sig att använda sökmotorerna på ett bättre sätt.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att bl.a. uppmuntra de myndigheter som har ansvar för reglering av audiovisuell och elektronisk kommunikation att bli mer engagerade och samarbeta för att förbättra mediekunskapen och att utveckla och tillämpa uppföranderegler och, i lämpliga fall, ramar för samreglering tillsammans med alla berörda parter på nationell nivå och att främja initiativ för självreglering.

4.4 Europarådets arbete med frågan om skydd av minderåriga

Europarådets arbete för skydd av minderåriga utgår från Europakonventionen. Under de senaste tjugo åren har ett antal rättsliga instrument och politiska deklARATIONER antagits för att understryka medlemsstaternas ansvar för att balansera yttrande- och informationsfrihet med andra viktiga fri- och rättigheter, däribland skydd för minderåriga. Flera konventioner finns också som behandlar barns rättigheter, t.ex. 2007 års konvention om skyddet för barn mot sexuellt utnyttjande och sexuellt våld (CETS No 201).

År 2006 antog Europarådet en rekommendation till medlemsstaterna om att ge barn makt i den nya informations- och kommunikationsmiljön, Rec(2006) 12. Rekommendationen uppmärksammar möjligheter och risker som den nya informationsmiljön medför i förhållande till minderåriga. Medlemsstaterna uppmanas att arbeta för ökad mediekompetens bland barn och unga och förordar forskningsinsatser på området.

En politisk deklARATION antogs av ministerrådet i februari 2008 om skyddet för barns värdighet, säkerhet och privatliv på Internet. I dokumentet uppmärksammas riskerna för att de spår barn och ungdomar, ofta ovetande, lämnar efter sig på Internet kan utnyttjas på olika sätt. Medlemsstaterna uppmanas att tillsammans med branschens aktörer undersöka möjligheten att tillse att användargenererat material inte sparas eller förs vidare på Internet.

Europarådet har under de senaste åren också arbetat aktivt tillsammans med branschaktörer för att ta fram riktlinjer om hur skyddet för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, som t.ex. yttrandefriheten, bör tolkas av tjänsteleverantörer i det nya informationssamhället. Riktlinjer har tagits fram för såväl Internetoperatörer som tjänsteleverantörer av online-spel.

4.5 Internationella branschöverenskommelser m.m.

4.5.1 PEGI-systemet för märkning av dator- och TV-spel

För att öka informationen till konsumenterna har dataspelsbranschen enats om ett åldersmärkningssystem som används på produkter som distribueras i trettio europeiska länder. Systemet har funnits sedan 2003 och kallas PEGI, Pan European Game Information (pan-europeisk spelinformation). Det är den europeiska branschorganisationen ISFE (Interactive Software Federation of Europe), ett alleuropeiskt handelsorgan för tillverkare av spelkonsoler och spelutgivare, som har tagit initiativet till systemet och som administrerar det. Det praktiska genomförandet av systemet har överlämnats åt klassifikationsorganet NICAM (Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media).

PEGI-märkningen bygger på redan befintliga europeiska system. Vid utarbetandet av bedömningsgrunderna för märkningen har representanter från bl.a. myndigheter samt konsument- och föräldraorganisationer deltagit. Märkningen har utformats för att möta olika

kulturella normer och attityder i de deltagande länderna. PEGI-systemet är frivilligt och gäller bara för de medlemmar av ISFE som har undertecknat uppförandekoden. Systemet stöds av de stora tillverkarna av spelkonsoler, t.ex. PlayStation, Xbox och Nintendo samt av utgivare av TV- och datorspel i hela Europa.

PEGI-märkningen anges på både fram- och baksidan av omslagen till TV- och datorspelen. Systemet består av en kombination av åldersmärkning och en innehållsdeklaration. Åldersklasserna är 3+, 7+, 12+, 16+ och 18+. Därutöver ges information om spelets innehåll med hjälp av vissa symboler på baksidan av förpackningen. Innehållssymbolerna indikerar om spelet skildrar någon form av diskriminering eller innehåller skildringar som kan uppmuntra till diskriminering, om spelet skildrar eller refererar till bruk av droger, om spelet kan upplevas som skrämmande för små barn, om spelet innehåller grovt språkbruk, om spelet innehåller nakenhet eller sexuellt beteende eller sexuella referenser, om spelet innehåller skildringar av våld, om spelet uppmuntrar eller lär ut spel om pengar och slutligen om spelet kan spelas online.

Syftet med PEGI är att ge föräldrar och köpare vägledning om ett spels innehåll för att bedöma om det är lämpligt för en viss åldersgrupp. T.ex. innebär märkningen 7+ att spelet kan innehålla material som kan uppfattas som olämpligt för personer under 7 år. Det säger däremot inget om vad en viss åldersgrupp kan ha för utbyte av spelet, eller om spelets svårighetsgrad. Märkningen talar i stället om att personer under den ålder som anges avråds från att ta del av innehållet.

Klassificeringarna görs av spelutgivarna själva genom att de fyller i ett utvärderingsformulär med vissa frågor. Med utgångspunkt från svaren på dessa frågor ges en åldersrekommendation. Fr.o.m. den 1 maj 2009 kontrolleras därefter alla spel av NICAM för att säkerställa att åldersrekommendationen är korrekt innan de får en licens från NICAM att använda en viss åldersmärkning och vissa innehållssymboler.

Den som är missnöjd med NICAM:s klassificering kan överklaga till en särskild och oberoende överklagandenämnd. Nämnden avgör tvister mellan utgivare och NICAM och prövar även klagomål om åldersmärkning från allmänheten. Bland ledamöterna i nämnden finns experter på skydd av barn och på barnpsykologi liksom lärar- och föräldrarepresentanter. I de fall ett överklagande leder till att ett spel ska ges en högre åldersmärkning än den tidigare beviljade dras försäljningen av spelet omedelbart in till dess att

spelets förpackning kan förses med rätt åldersmärkning. Denna risk för merkostnader säkerställer en viss försiktighet hos utgivarna när de åldersmärker spel.

Om ett företag som anslutit sig till PEGI-systemet inte följer de föreskrivna reglerna om märkning eller marknadsföring kan det drabbas av sanktioner på avtalsrättslig grund. Genomförandekommittén, PEC, beslutar om sanktioner som bland annat kan vara ett temporärt eller permanent borttagande av en produkt från PEGI:s åldersklassificeringssystem eller utdömande av böter mellan 1 000 och 500 000 euro per överträdelse (PEGI Code of Conduct for the European Interactive Software Industry regarding age ration labelling, promotion and advertising of interactive software products).

4.5.2 PEGI On-line

Sedan juni 2007 finns även en PEGI-märkning för spel som spelas online, PEGI Online, vilken utgör ett komplement till PEGI-systemet (se föregående avsnitt). Definitionen av ett online-spel är ett digitalt spel som kräver en nätverksuppkoppling för att kunna spelas. Det är inte bara spel som spelas på Internet som avses utan även sådana som spelas via konsoler, mobiltelefoner eller s.k. peer-to-peer-nätverk.

Spel som inte kräver en nätverksuppkoppling utan bara använder Internet för att visa högsta poäng, ladda ner spelelement och utväxla data omfattas däremot inte av definitionen (www.pegionline.eu/sv/index/id/206/).

Genom att spelare kan generera innehåll som medspelarna kan ta del av utan att spelleverantören dessförinnan kan kontrollera det finns inga garantier för att det inte förekommer innehåll som är olämpligt för den avsedda åldersgruppen att ett spel har en viss åldersklassificering. Det kan exempelvis förekomma olämpligt eller grovt språk, mobbning i samband med kommunikation mellan spelare i spelet, osportsligt uppträdande som fusk, manipulationer eller aggressivitet mot andra spelare. Dessutom kan det finnas länkar till webbplatser som innehåller material som inte är lämpligt för minderåriga.

Syftet med PEGI Online är att ge minderåriga ett bättre skydd mot olämpligt innehåll i onlinespel och att utbilda föräldrar om riskerna med onlinespel. Märkningen är tänkt att underlätta för föräldrar och andra vid köp av spel genom att på ett lättbegripligt

och tillförlitligt sätt ge information om spelets innehåll och rekommenderad ålder. I de fall ett spel säljs i butik ska PEGI Online-märkningen finnas på förpackningen. Om i stället spelet spelas direkt på Internet ska märkningen finnas på webbplatsen.

För att en leverantör ska få använda PEGI Online-märkningen måste denne uppfylla kraven i PEGI Online Safety Code. Enligt denna kod är leverantören förpliktad att följa vissa säkerhetsregler. För det första måste spelinnehållet åldersklassificeras, antingen i det vanliga PEGI-systemet eller i något av de vedertagna systemen i Europa. Leverantören ska också se till att det finns lämpliga rapporteringsfunktioner så att speldeltagare som upptäcker olämpligt innehåll i spelet eller på webbplatsen kan informera leverantören om detta. Vidare förbinder sig leverantören att hålla spelet eller webbplatsen fritt från innehåll som är olagligt, rasistiskt, nedsättande, skadligt, hotfullt, obscen eller som kan störa minderårigas utveckling. Därutöver måste leverantören ha en konsekvent integritetspolicy och i sina avtal med spelare ha vissa regler för hur man uppför sig i spelet (www.pegionline.eu/sv/index/).

4.5.3 The European Broadcasting Unions (EBU) riktlinjer för TV-program med våldsskildringar

EBU är en sammanslutning av nationella radio- och TV-företag och är världens största i sitt slag. Organisationen arbetar för att främja samarbete mellan programföretag och underlätta utbytet av audiovisuellt innehåll, samt för att stärka kunskapen om public service-företag bland beslutsfattare. EBU har 75 aktiva medlemmar från 56 länder i Europa. Dessutom finns 45 associerade medlemmar runt om i världen.

EBU har inte någon uppförandekod beträffande skydd av minderåriga mot skadligt medieinnehåll. Däremot har organisationen tagit fram riktlinjer för sändningar av program med våldsskildringar. Riktlinjerna innebär i korthet bland annat följande. Vid sändning av program med inslag av våldsskildringar bör programbolagen överväga tidpunkten för sändning. Publiken bör också förvarnas på lämpligt sätt. Före en viss lämplig tidpunkt på kvällen bör alla program passa för en publik som består av en hög andel barn. Efter denna tidpunkt bär föräldrar ett stort ansvar för vad barn tittar på.

När det gäller nyhetssändningar och dokumentärer måste skildringar av våld accepteras. I sådana skildringar måste emellertid offrets

och andra berördas värdighet och andra personliga rättigheter respekteras. I riktlinjerna anges vidare att valet av material måste bero på vid vilken tidpunkt på dagen nyhetsprogrammet kommer att sändas.

Skildringar av våld i program som riktar sig till barn ska göras med särskild försiktighet och hänsyn ska tas till att barn och unga är mer lättpåverkade än vuxna individer.

4.5.4 Avtal om säkerhet på sociala nätverkssajter

Den 10 februari 2009 ingick EU-kommissionen ett avtal med 17 sociala nätverkssajter i syfte att skydda ungdomar under 18 år mot bl.a. grooming och nätmobbning. Genom avtalet har sajterna förbundit sig att ha en rapportfunktion väl synlig för att exempelvis mobbning eller trakasserier ska kunna anmälas. Alla personer som är under 18 år ska i sina profiler ha standardinställningen ”privat” och de ska inte heller vara sökbara. Avtalet innebär vidare en skyldighet för sajterna att göra sekretessinställningar tydligare och att i högre grad begränsa barn från sajter som riktar sig till vuxna. Bland de nätverkssajter som undertecknat avtalet finns bl.a. Facebook, Google/YouTube, Microsoft Europe, Myspace, Sulake/Habbo Hotel och Yahoo/Europe. Ännu har inga svenska ungdomssajter undertecknat avtalet, men Medierådet arbetar med frågan tillsammans med branschen och andra aktörer.

Enligt avtalet skulle sajterna rapportera till EU-kommissionen om hur de kommer att leva upp till de avtalade kraven senast i april 2009.

5 Den nuvarande arbets- och ansvarsstrukturen

5.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och beskriva den nuvarande arbets- och ansvarsstrukturen för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan mellan olika statliga aktörer, mediebranscherna och intresseorganisationer.

5.2 Statliga aktörer m.m.

5.2.1 Statens biografbyrå

Statens biografbyrå inrättades år 1911 i samband med att de första bestämmelserna om filmcensur infördes. Huvuduppgiften har alltsedan starten varit att förhandsgranska och godkänna filmer för offentlig visning.

Enligt 1 § första stycket förordningen (2007:1182) med instruktion för Statens biografbyrå (i det följande benämnd Biografbyråns instruktion) prövar Biografbyrån enligt filmgranskningslagen om framställningen i en film eller ett videogram ska godkännas för visning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Myndigheten ska också, enligt andra stycket i paragrafen, utöva tillsyn över lagens efterlevnad och över efterlevnaden av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken, när det gäller rörliga bilder i filmer och videogram. Vidare ska Biografbyrån föra ett register över videogramdistributörer enligt 15 § filmgranskningslagen. Slutligen har Biografbyrån enligt tredje stycket i det aktuella lagrummet till uppgift att pröva frågor om medgivande till åtal och att lämna yttrande enligt 16 kap. 19 § brottsbalken.

Granskningsverksamheten har beskrivits närmare i avsnitt 3.5.3 och 3.5.4. Frågan om framställningen i en film eller ett videogram ska godkännas för visning vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning (granskningsärende) ska enligt 5 § i Biografbyråns instruktion prövas av en eller flera censorer.

En närmare redogörelse för Biografbyråns organisation och ekonomi finns i avsnitt 10.2.

5.2.2 Medierådet

Medierådet bildades 1990 som en kommitté (U 1990:03) under dåvarande Utbildningsdepartementet. Rådets officiella namn är Rådet mot skadliga våldsskildringar. Medierådet är fortfarande en kommitté men lyder numera under Kulturdepartementet. Rådet arbetar med frågor om mediepåverkan och barns och ungas mediesituation i syfte att minska riskerna för skadlig påverkan.

När Våldsskildringsrådet bildades var det i syfte att skydda konsumenterna mot det ökande utbudet av våldsskildringar som följde av den snabba tillväxten av hemvideomarknaden under 1980-talet. Medierådets ursprungliga uppdrag har förändrats påtagligt genom tilläggsdirektiv. Till en början gällde uppdraget endast det s.k. videovåldet. I dag omfattar det också andra former av skadlig mediepåverkan och alla rörliga bildmedier, alltså även nya medier som datorspel och Internet.

Genom ett första tilläggsdirektiv år 1998 (dir 1998:110) utvidgades rådets uppdrag med anledning av antagandet av Europeiska unionens råds rekommendation (98/560/EG). Rekommendationen syftar till att stärka skyddet för minderåriga och den mänskliga värdigheten genom självreglering inom såväl traditionella audiovisuella medier som nya elektroniska medier. Rådet fick då ansvar för att informera, följa och stödja mediebranschernas självreglerande arbete i enlighet med nämnda rekommendation.

Bland annat på grund av de stora förändringar som ägt rum inom mediesektorn uppstod behov av en omfattande revidering av rådets uppdrag. En sådan kom till stånd genom ett tilläggsdirektiv år 2003 (dir. 2003:75). Härigenom fick rådet i uppdrag att inrikta sin verksamhet på barns och ungas mediesituation i syfte att minska riskerna för skadlig mediepåverkan på barn och unga. Med barn och unga avses personer under 18 år.

Rådets verksamhet omfattar numera såväl traditionella som nya elektroniska rörliga bildmedier, t.ex. film, TV, video, dvd, datorspel, TV-spel och Internet. Enligt tilläggsdirektivet ska rådet också ägna våldsskildringar och pornografi särskild uppmärksamhet samt ha ett tydligt genusperspektiv på sitt arbete. Rådet ska även delta i arbetet med att bekämpa förekomsten av olagligt innehåll i medierna.

Medierådets uppgifter efter juni 2003 kan beskrivas enligt följande.

- Medierådet ska vara expert på medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga.

Uppgiften innebär att rådet kontinuerligt följer och analyserar medieutvecklingen. En källa för detta arbete är faktaartiklar och debattinlägg som kommer in via rådets pressklippbevakningsarkiv samt artiklar på Internet. Medierådet lämnar varje år en beskrivning av verksamheten till Radio- och TV-verkets publikation *Medieutveckling*. Publikationen innehåller fakta om den svenska mediemarknaden med fokus på radio, TV och press samt ger en översiktlig bild av hur den svenska mediemarknaden och bransstrukturen ser ut i dag.

- Medierådet ska följa forskningen om mediepåverkan. Genom upplysning samt kontinuerlig och tydlig information ska rådet sprida fakta och ge vägledning om skadlig mediepåverkan till barn, unga och vuxna.

Rådet presenterar fortlöpande nya rapporter och studier inom medieområdet för allmänheten genom artiklar och länkar på rådets webbplats. Genom ett nyhetsbrev som kommer ut varje månad informeras prenumeranterna om uppdateringar på webbplatsen. Under 2008 har månadsbrevet gått ut till 2 700 prenumeranter. En stor del av förfrågningar från lärare, privatpersoner, elever, myndigheter m.m. besvaras via webbplatsen. På webbplatsen publiceras även exempel ur den dagliga mediedebatten, information om Medierådet och om mediepåverkan. Genom webbplatsen finns det också möjlighet att beställa eller ladda ned informationsmaterial, som för närvarande uppgår till 92 publikationer. Rådet har under 2008 för tredje gången genomfört och publicerat undersökningen ”Ungar & Medier” där 2 000 barn och unga i åldrarna 9–16 år samt 2 000 föräldrar till barn i samma åldrar har svarat på frågor om medieanvändning. Under-

sökningen ger möjligheter att jämföra vuxna och barns bild av medievardagen. Genom undersökningen förstärks rådets kunskap om barns och ungas medieanvändning. Under de två månaderna från lanseringen den 13 oktober 2008 till årsskiftet 2008/2009 hade 2 250 exemplar av rapporten beställts och 1 600 nedladdningar från webbplatsen skett. Medierådet har utvecklat en s.k. verktygslåda i en EU-finansierad kampanj som heter Det unga Internet. I verktygslådan samlas och distribueras informationsmaterial, framförallt till skolan. Under 2008 har 190 000 exemplar beställts av rådets informationsmaterial, inklusive material som har producerats inom kampanjen Det unga Internet. De populäraste informationsmaterialen under 2008 var Tio tips till föräldrar om Internet, Tips till vuxna om barn/unga och mobiltelefoner samt Information till föräldrar med dator- och TV-spelande barn.

- Medierådet ska genom konstruktiva och kontinuerliga kontakter driva på mediebranschernas självreglering.

Rådet har ett samarbete med Dataspelsbranschen (se avsnitt 5.3.2). Samarbetet går ut på vidareutveckling och uppdatering av informationsbroschyrer och kampanjer mot återförsäljare. Medierådet har även ett samarbete med IT&Telekomföretagen (se avsnitt 5.3.3) och BitoS (se avsnitt 5.3.4). Medierådet deltar aktivt i nätverk om barns och ungas Internetanvändning, exempelvis Fryshusets "Nätvandrare" (se avsnitt 5.4.5) och World Internet Institute. Rådet är representerat i PEGI-samarbetet om åldersmärkning av datorspel (se avsnitt 4.5.1 och 4.5.2) genom en plats i systemets "Advisory Board" sedan starten 2003. Efter 2006 har rådets inflytande över systemet ökat genom medlemskap i PEGI:s Criteria Committé.

Rådet har även kontakter med Internetbranschen i syfte att öka säkerhetsrutinerna på sajter som vänder sig till ungdomar.

- Medierådet ska verka för ökad mediekunskap i skolan.

Inom ramen för kampanjen Det unga Internet hålls seminarier för bl.a. lärare, rektorer, skolpolitiker, socialtjänst och elevhälsovård. Ett nätverk av s.k. regionala informatörer har byggts upp för att sprida kunskap om Det unga Internet. Nätverket förses fortlöpande med ny information från Medierådet.

- Genom samarbete med skola, föreningsliv, opinionsgrupper m.fl. – samt när det gäller olagligt innehåll med ansvariga brottsbekämpande myndigheter – ska rådet skydda och stärka barn och unga i det nya medielandskapet.

Medierådets nationella nätverk av samarbetspartner är omfattande. Samarbetet kan exempelvis bestå i projekt för utarbetande av informationsmaterial eller att rådet respektive samarbetspartnerna medverkar som gäster vid olika arrangemang. Exempel på samarbetspartner är Rikskriminalpolisen, Post- och telestyrelsen, Barnombudsmannen, BRIS, Friends, IT&Telekomföretagen, Microsoft och Telenor. I november 2008 anordnade Nordiska ministerrådet och Kulturdepartementet, i samarbete med Nordicom (se avsnitt 5.2.9) och Medierådet en konferens om barns och ungas medievanor och mediekonsumtion, ”Digital turist för en dag”. Medierådets kansli deltar regelbundet i nätverksmöten med mediemyndigheterna Statens biografbyrå, Granskningsnämnden för Radio och TV, Radio- och TV-verket samt Prestödsnämnden.

- Medierådet ska följa den internationella utvecklingen och delta i internationellt samarbete när det gäller att skydda barn och unga från skadlig mediepåverkan och att stärka dem som medvetna mediekonsumenter.

Sedan 2002 har rådet drivit projekt med stöd av EU kommissionens handlingsprogram – Safer Internet Programme – som syftar till att skapa en säkrare användning av Internet och andra nya medier bland barn och unga. Sedan 2005 är Medierådet svensk ”awareness node” i det europeiska nätverket Insafe. Insafe består av 27 nationella noder som har ett omfattande samarbete.

Det svenska projektet i detta samarbete är kampanjen Det unga Internet som Medierådet driver tillsammans med BRIS (se avsnitt 5.4.1). Syftet med kampanjen är att öka medvetenheten och uppmuntra till dialog mellan barn och vuxna om säkert användande av Internet och visa på mediets fördelar, utveckla och sprida verktyg och metoder för en säkrare användning av nätet, stödja kunskap om Internet och källkritik och lära barn att hantera nya medier på ett ansvarsfullt sätt samt samarbeta med viktiga aktörer för att tillsammans öka medvetandet om Internetsäkerhet. Kunskapsspridningen sker genom utbildning av olika personalgrupper som kommer i kontakt med barn och unga i sitt arbete.

En närmare redogörelse för Medierådets organisation och ekonomi finns i avsnitt 10.3.

5.2.3 Granskningsnämnden för radio och TV

Granskningsnämnden för radio och TV har som huvudsakligt uppdrag att övervaka att svenska radio- och TV-sändningar följer bestämmelserna i radio- och TV-lagen (1996:844), RTVL, och programföretagens sändningstillstånd. Detta sker genom att nämnden i efterhand granskar sända radio- och TV-program. Oftast utgår granskningen från anmälningar men i vissa fall tar nämnden initiativ till granskning av enstaka program eller längre sändningar.

Nämndens uppgifter är enligt 1 § förordningen (2007:1183) med instruktion för Granskningsnämnden för radio och TV (i det följande benämnd Granskningsnämndens instruktion) att utöva tillsyn över efterlevnaden av regler för sändningarnas innehåll i fråga om ljudradio- och TV-sändningar till allmänheten. I granskningen ingår kontroll av att den som på grund av tillstånd enligt 2 kap. 2 § första, tredje, fjärde och femte styckena RTVL har rätt att sända ljudradio- och TV-program, utövar denna rätt i enlighet med det tillstånd för programverksamheten som gäller. Myndigheten ska också följa innehållet i utländska ljudradio- och TV-sändningar som riktas till den svenska allmänheten. De närmare bestämmelserna om de uppgifter Granskningsnämnden har i fråga om efterhandsgranskning av program finns i RTVL (2 § Granskningsnämndens instruktion).

Enligt 9 kap. 2 § RTVL övervakar Granskningsnämnden genom granskning i efterhand om sända program står i överensstämmelse med den lagen och de villkor som kan gälla för sändningarna.

De bestämmelser som Granskningsnämnden övervakar och som är avsedda att skydda minderåriga finns alltså dels i RTVL, dels i de enskilda programföretagens sändningstillstånd. De programföretag som har tillstånd att sända TV i marknätet, t.ex. SVT, UR och TV4, har villkor i sina sändningstillstånd om att de ska ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. Bestämmelsen tillämpas vid bedömning av program som innehåller eller behandlar t.ex. våld, sex och droger och innebär att programföretagen då ska visa varsamhet. I 6 kap. 2 § RTVL finns vidare en bestämmelse som gäller för alla programföretag, oavsett sändnings-

teknik och tillståndskrav. Den innebär att program som innehåller ingående verklighetstroga våldsskildringar eller pornografiska bilder måste vara försedda med en varning. De får inte sändas på sådan tid och på sådant sätt att det finns betydande risk att barn kan se dem om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Om Granskningsnämnden efter granskning anser att ett programföretag har brutit mot tillståndsvillkor eller mot RTVL:s bestämmelser kan den vidta vissa sanktioner, t.ex. förelägga programföretaget att offentliggöra nämndens beslut (se vidare avsnitt 3.6). Enligt 9 kap. 2 § RTVL ska Granskningsnämnden, om den finner att en sändning innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 6 kap. 2 §, göra en anmälan om förhållandet till Justitiekanslern.

Granskningsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. För ledamöterna finns ersättare (9 kap. 3 § RTVL). Ledamöterna utses av regeringen för en period av tre år. Den nuvarande ordföranden och vice ordföranden är domare i Högsta domstolen respektive Regeringsrätten medan övriga ledamöter kommer från andra verksamhetsområden och har erfarenhet av frågor som rör samhälle, kultur och massmedia. Granskningsnämnden har för närvarande tolv anställda och det är dessa som sköter den löpande verksamheten. Arbetet leds av en direktör som utses av regeringen och som måste ha domarerfarenhet (4 och 15 §§ Granskningsnämndens instruktion).

5.2.4 Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är en statlig myndighet som har till huvuduppgift att företräda barns och ungas rättigheter och intressen mot bakgrund av Sveriges åtagande enligt konventionen om barnets rättigheter (se avsnitt 4.2). Barnombudsmannen inrättades 1993 och verksamheten regleras i huvudsak i lagen (1993:335) om Barnombudsman och förordningen (1993:710) med instruktion för Barnombudsmannen. Enligt regelverket är det Barnombudsmannens uppgift att driva på genomförandet och bevaka efterlevnaden av barnkonventionen. Därvid ska Barnombudsmannen särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med barnkonventionen. Inom sitt verksamhetsområde ska Barnombudsmannen därutöver hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungas rättigheter och intressen ska tillgodoses, infor-

mera, bilda opinion och ta initiativ till lämpliga åtgärder i övrigt, företräda barns och ungas rättigheter och intressen i den allmänna debatten, samla kunskap och sammanställa statistik om barns och ungas levnadsvillkor, samt följa den internationella utvecklingen när det gäller barnkonventionens tolkning och dess tillämpning.

Barnombudsmannen har ingen behörighet att utöva tillsyn över andra myndigheter och kan inte ingripa i enskilda fall. Däremot kan ombudsmannen uppmana förvaltningsmyndigheter, kommuner och landsting att lämna uppgifter till ombudsmannen om vilka åtgärder som vidtagits för att i den egna verksamheten genomföra barns och ungas rättigheter enligt barnkonventionen. Den som fått en sådan uppmaning är skyldig att besvara den och är också skyldig att på ombudsmannens uppmaning komma till överläggningar med denne. Barnombudsmannen rapporterar varje år till regeringen om sin verksamhet och om de frågor om barn och unga som ombudsmannen anser att regeringen behöver ha kännedom om.

En central del i Barnombudsmannens arbete är att delta i den allmänna debatten, skapa opinion i angelägna frågor och påverka beslutsfattaress och allmänhetens förhållningssätt i barn- och ungdomsfrågor. För att få information om barns och ungas inställning i olika frågor har Barnombudsmannen regelbundna kontakter med barn och ungdomar (www.bo.se).

5.2.5 Ungdomsstyrelsen

Ungdomsstyrelsen är en statlig myndighet under Integrations- och jämställdhetsdepartementet som har i uppdrag att arbeta för att unga ska få tillgång till inflytande och välfärd.

Enligt 1 § förordningen (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen (i det följande benämnd Ungdomsstyrelsens instruktion) har Ungdomsstyrelsen ett övergripande ansvar för att de nationella ungdomspolitiska målen får genomslag inom olika samhällssektorer. I instruktionens 2 § anges att Ungdomsstyrelsen särskilt ska

- ansvara för att det finns samlad kunskap om ungdomars levnadsvillkor och sprida denna kunskap på nationell och lokal nivå,

- göra samordnade uppföljningar av statliga insatser för ungdomar och verka för att ungdomsperspektivet utvecklas i statliga myndigheters verksamheter,
- verka för att kommunerna utvecklar en kunskapsbaserad ungdomspolitik och stödja denna utveckling, och
- verka för förnyelse och utveckling av ungdomars fritids- och föreningsverksamheter.

Därtill fullgör Ungdomsstyrelsen uppgifter enligt flera förordningar om statsbidrag till olika organisationer och verksamheter, t.ex. enligt förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer och förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering, se 3 § Ungdomsstyrelsens instruktion.

Vidare är Ungdomsstyrelsen enligt 5 § andra stycket instruktionen nationellt kontor för de EU-program inom ungdomsområdet som regeringen beslutar. Ungdomsstyrelsen ansvarar för att programmen genomförs i Sverige. Myndigheten är organiserad i fyra enheter. Enheten för organisationsstöd fördelar statsbidrag till ungdomsorganisationer och etniska organisationer, antidiskrimineringsverksamhet och jämställdhetsprojekt samt arbetar med riktade insatser till ungdomar i riskmiljöer m.m. Enheten sprider vidare kunskap om offentliga insatser för ungas fritids- och föreningsliv.

Enheten för nationell och kommunal ungdomspolitik utreder ungdomars levnadsvillkor. En del av detta arbete är att genomföra en studie om ungas hälsa och utsatthet. Ungdomspolitikens huvudsakliga målgrupp är unga i åldern 13–25 år. Ungdomspolitiken ska realiseras genom att samordnas och analyseras inom fem huvudområden, nämligen utbildning och lärande, hälsa och utsatthet, inflytande och representation, arbete och försörjning samt kultur och fritid. För att följa upp ungdomspolitiken sammanställer Ungdomsstyrelsen tillsammans med berörda myndigheter indikatorer för att kunna följa utvecklingen av ungas levnadsvillkor. Ungdomsstyrelsens uppdrag omfattar som tidigare nämnts även att förmedla kunskaperna om ungas villkor till berörda myndigheter, kommuner och landsting.

Ungdomsstyrelsen följer också utvecklingen av ungdomars ”digitala livsvillkor” eftersom digital kommunikation anses snabbt förändra vanor, uttryckssätt och fritidsaktiviteter (www.ungdomsstyrelsen.se). Inom ramen för det arbetet har Ung-

domsstyrelsen givit ut bl.a. rapporterna ”New Game – om unga och datorspel” (Ungdomsstyrelsen 2006) och ”Unga och nätverkskulturer” (Ungdomsstyrelsen 2007). Syftet med rapporterna har främst varit att skapa förståelse för hur nyare informationsteknologi påverkar ungdomars kultur- och fritidsvanor.

Enheten för internationellt samarbete handlägger EU:s utbytesprogram Ung och Aktiv i Europa, deltar i kommissionens nätverk för nationella kontor som arbetar med EU-utbyten och EU-information m.m. Därutöver finns en stabsenhet som arbetar med strategi- och ekonomifrågor samt administrativa frågor.

5.2.6 Skolverket

I utredningens direktiv omnämns Myndigheten för skolutveckling (MSU) som en av de myndigheter som har ansvar för skydd av barn och unga. Denna myndighet upphörde den 1 oktober 2008 (SFS 2008:612). MSU hade till uppgift att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utveckling av verksamheten så att nationellt fastställda mål och likvärdighet i utbildningen uppnås. Mer konkret arbetade MSU bland annat med främjande av kompetensutveckling av personal och stöd till användning av IT i förskola och skola. Medierådet har i samarbete med bland annat MSU genomfört en EU-finansierad kampanj för säkrare användning av Internet bland barn och unga. Under 2008 har den främsta målgruppen varit skolledare och rektorer (en närmare redogörelse för kampanjen finns i avsnitt 5.2.2).

I samband med att MSU upphörde övergick en stor del av myndighetens verksamhet till Statens skolverk. Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och för den av det allmänna anordnade förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen (1 § förordningen [2008:612] med instruktion för Statens skolverk).

Skolverket har tagit över ansvaret från MSU för det nationella utvecklingsstödet. En del av det ansvaret är att stödja användningen av IT i skolan och förskolan. Skolverket har webbplatser som erbjuder pedagoger stödmaterial för kompetensutveckling på området. En del av detta är ”Kolla Källan”, en webbplats som innehåller material om informationssökning, källkritik och ungas nätkulturer. ”Kolla källan” vänder sig till lärare och bibliotekarier på alla skolans stadier (www.kollakallan.se). En underavdelning av

”Kolla källan” kallas ”Säker på nätet” och vänder sig till den som vill lära sig mer om ungas liv och säkerhet på nätet. Där finns länkar till webbkurser för lärare, säkerhetstips för lärare, föräldrar och barn, faktarutor och information om pågående projekt inom området.

5.2.7 Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut (FHI) är en statlig myndighet under Socialdepartementet som har till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador (1 § förordningen [2007:1214] med instruktion för Statens folkhälsoinstitut). Särskild vikt ska enligt instruktionen fästas vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna.

FHI ansvarar för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom folkhälsoområdet samt utövar tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdet. Dessutom fungerar institutet som ett nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier på folkhälsoområdet (1 § FHI:s instruktion). Verksamheten har vetenskaplig förankring och bedrivs i nära samarbete med andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer (www.fhi.se).

En del av FHI:s uppdrag rör barns och ungdomars hälsa. Arbetet består i att sammanställa kunskap om bestämningfaktorer och effekter av hälsofrämjande insatser. En viktig del av arbetet är att göra denna kunskap tillgänglig för beslutsfattare inom stat, kommuner, landsting och andra organisationer.

I FHI:s uppdrag ingår också frågor om spelberoende. Det är spel om pengar som avses. När det gäller datorspel har FHI däremot inte något uppdrag. Spel om pengar och datorspel närmar sig dock alltmer varandra och det är enligt FHI svårt att upprätthålla gränserna mellan dem. FHI har en nationell stömlinje för personer med spelproblem och anhöriga till spelberoende. Dit ringer det även personer som har frågor om datorspel. Även i övrigt får myndigheten samtal och e-post om datorspel. Trots att datorspel inte ingår i uppdraget är TV- och datorspel ett av de områden som är i fokus i den longitudinella befolkningsstudie om spel och hälsa (SWELOGS) som FHI fått i uppdrag av regeringen att genomföra. FHI har även genomfört en undersökning bland kommunerna för

att ta reda på hur de arbetar med spelberoende och i samband därmed även ställt frågor om datorspelande.

FHI genomförde år 2005 en genomgång av den forskning som bedrivits om effekter av att spela TV- och datorspel, ”Hälsoeffekter av tv- och datorspelande. En systematisk genomgång av vetenskapliga studier” av Anton Lager och Sven Bremberg (Statens folkhälsoinstitut R 2005:18). Under våren 2009 har FHI påbörjat en uppdatering av denna forskningsrapport.

5.2.8 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en statlig myndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, hälsoskydd, smittskydd, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel, allt i den utsträckning det inte är en uppgift för någon annan statlig myndighet att handlägga sådana ärenden. Socialstyrelsen ska vidare enligt 1 § förordningen (2007:1202) med instruktion för Socialstyrelsen verka för god hälsa och social välfärd samt omsorg och vård av hög kvalitet på lika villkor för hela befolkningen. Myndigheten lyder under Socialdepartementet.

En av flera särskilda uppgifter för Socialstyrelsen är att samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom (3 § Socialstyrelsens instruktion).

Verksamheten är till övervägande del riktad till personal, ansvariga och beslutsfattare inom de nu nämnda områdena. Uppgiften innebär att samla in, sammanställa, analysera och förmedla kunskap, ta fram normer baserade på lagstiftning och kunskap, utöva tillsyn för att se till att normerna följs och för att minimera risker samt utföra andra myndighetsuppgifter som t.ex. att ansvara för hälsodataregister och officiell statistik.

5.2.9 Nordicom

Nordicom (Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning) är ett nordiskt kunskapscenter för medie- och kommunikationsområdet. Med utgångspunkt i den akademiska forskningen samlar Nordicom in, bearbetar och förmedlar kunskap

till olika brukargrupper i Norden, Europa och övriga världen. Arbetet har till syfte att utveckla mediekunskapen och bidra till att forskningens resultat görs synliga i behandlingen av mediefrågor på olika nivåer i både offentlig och privat verksamhet. Ett viktigt inslag i Nordicoms verksamhet är också att främja kontakter och samarbeten med medie- och kommunikationsmiljöer i andra delar av världen.

Nordicom är en institution inom Nordiska Ministerrådet. Nordicoms ledning och största delen av den nordiska verksamheten är knuten till Göteborgs universitet men Nordicom har också nationell verksamhet vid universiteten i Göteborg, Århus, Bergen och Tammerfors. Verksamheten finansieras genom anslag från Nordiska Ministerrådet, nationella medel (fakultetsanslag och andra statsanslag), externa uppdragsgivare och försäljningsintäkter.

Arbetet inom Nordicom bedrivs i två huvudfåror som kan betecknas som ”kommunikation och samverkan inom forskarsamhället” och ”kommunikation och samverkan mellan forskningen och samhället”.

Nordicom har många olika funktioner. En viktig funktion är att vara en dokumentationscentral för medie- och kommunikationsområdet i Norden. Det som dokumenteras är vilken forskning som bedrivs, vem som genomför den och var resultaten finns att hämta. Olika forskningsdatabaser om bl.a. litteratur och pågående forskning uppdateras fortlöpande och är tillgängliga via Internet.

Nordicom bedriver även en förlagsverksamhet som ger ut en nordisk tidskrift, en engelskspråkig tidskrift samt antologier och rapporter på flera språk. Därtill är Nordicom ett forskningsinstitut som följer medieutvecklingen, utarbetar mediestatistik, kartlägger mediemarknaden och analyserar trender. Resultaten redovisas i olika skriftserier.

Nordicom har vidare sedan mer än tio år tillbaka ett uppdrag av UNESCO att vara ett internationellt kunskapscenter vad gäller barn, unga och medier – the International Clearinghouse on Children, Youth and Media. Arbetet bygger på ett globalt nätverk som har omkring tusen medlemmar i flertalet av världens länder. Det är inriktat på att klarlägga den kunskap som finns om barn, unga och medier från flera olika perspektiv på skilda håll i världen.

5.3 Branschorganisationer

5.3.1 Sveriges Videodistributörers Förening

Sveriges Videodistributörers Förening (SVF) är en branschorganisation för videodistributörer som har tio medlemmar, bl.a. 20th Century Fox Home Entertainment AB, Nordisk Film AB, Sandrew Metronome Distribution Sverige AB, AB Svensk Filmindustri, Universal Pictures Nordic AB och Walt Disney Studios Home Entertainment. Föreningen organiserar omkring 85 procent av det totala antalet distributörsföretag som är verksamma i Sverige (distributörer av pornografisk film inte inräknade).

Numera står försäljningen av film för 80 procent av branschens intäkter medan endast 20 procent kommer från uthyrning av film. Det finns inte någon branschorganisation för företagen i detaljledet, dvs. bland dem som säljer eller hyr ut filmerna till konsumenter.

När det gäller märkning finns det från SVF:s sida en rekommendation till medlemmarna att använda den åldersgräns som Biografbyrån har gett en film. I de fall Biografbyrån inte har granskat en film finns inte några rekommendationer för hur märkningen ska ske. Eftersom det är en gemensam nordisk marknad för filmer på video, dvd och motsvarande använder sig distributörerna ofta av den åldersgräns som beslutats i något av de andra nordiska länderna.

5.3.2 Dataspelsbranschen

Dataspelsbranschen är en branschorganisation som samlar hela dataspelsbranschen, såväl utvecklare och producenter som förlag och distributörer. Organisationen är ett samarbete mellan MDTS (Multimedia, Dator- & TV-spel), som är en branschorganisation för distributörer och förlag (t.ex. Activision Blizzard, Atari, Bergsala och Electronic Arts), och Spelplan-ASGD (Association of Swedish Game Developers), som är en branschförening för utvecklare och producenter i Sverige (t.ex. Avalanche Studios och EA DICE).

Dataspelsbranschen har i egenskap av branschorganisation till uppgift att erbjuda medlemservice och förmedla kontakter och arbetar också bland annat med att stärka kunskapen om branschen samt samlar statistik, anordnar utbildningar och samordnar export-satsningar. Organisationen arbetar för branschen som helhet och

för dess talan i media och gentemot utomstående beslutsfattare och myndigheter, t.ex. som remissinstans.

Dataspelsbranschen informerar om PEGI-märkningen (avsnitt 4.5.1) och uppmanar medlemmarna att använda den. De flesta medlemsföretag är anslutna till PEGI-systemet. Bland förlagen och distributörerna, som är de som ger ut spelen och säljer dem, är 99 procent (sett till försäljningen) anslutna till PEGI. Bland utvecklarna är andelen företag som är anslutna till systemet inte lika stor.

Dataspelsbranschen samarbetar med de största återförsäljarna av spel för att verka för att åldersmärkningssystemet följs även i försäljningsledet. Organisationen samverkar även sedan flera år med Medierådet rörande informationsbroschyrer, kampanjer mot återförsäljare m.m.

5.3.3 IT&Telekomföretagen

IT&Telekomföretagen är en branschorganisation för företag inom IT- och telekomsektorn som har drygt 900 medlemsföretag. Organisationen är även ett arbetsgivarförbund med en särskild arbetsgivaravdelning inom Almegagruppen med anslutning till Svenskt Näringsliv. Den som är medlem i IT&Telekomföretagen är skyldig att följa föreningens affärsregler (2 § IT&Telekomföretagens stadgar).

IT&Telekomföretagens övergripande uppgift är att (här bortses från arbetet som arbetsgivarorganisation) tillvarata och främja medlemmarnas gemensamma intressen som kommersiella företag i branschen. Bland de särskilda uppgifterna märks bl.a. att tillvarata medlemmarnas intressen i branschfrågor, verka för en sund utveckling av branschen samt branschens varor och tjänster, att skapa konkurrensneutrala villkor och förutsättningar för branschens företag, att företräda medlemmarnas branschintresse gentemot myndigheter, organisationer och massmedia och att fungera som remissinstans i frågor av betydelse för branschen.

IT&Telekomföretagen har tillsammans med bl.a. Rikspolisstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt Medierådet stått bakom ett initiativ av organisationen ECPAT för att hindra tillgång till och spridning av material på Internet som skildrar övergrepp mot barn. Sedan år 2005 samarbetar tolv Internetleverantörer med Rikskriminalpolisen för att blockera sajter med övergreppsbilder av barn i syfte att minska förekomsten av sådant material på Internet

(www.itotelekomforetagen.se). Enligt ECPAT blockerar Internetleverantörerna i dag mellan 20 000 och 30 000 försök varje dygn att nå dessa sidor. IT&Telekomföretagen deltar också i samarbetet Surfa Lugnt (se vidare avsnitt 5.5.5).

5.3.4 BitoS

BitoS är en branschorganisation för Internetaktörer som startades 1996. Det är en ideell förening med omkring 40 medlemsföretag. Organisationens huvudsakliga uppgifter är att representera och marknadsföra Internetbranschen gentemot relevanta intressenter, att fungera som remissinstans gentemot politiker och andra organisationer/föreningar, att arbeta med etiska frågor i syfte att stärka förtroendet för Internet, att skapa instrument för mätning av exempelvis besök på hemsidor samt att verka för kunskapsspridning om Internetbranschen (www.bitos.org).

I samarbete med ett stort antal branschaktörer har BitoS tagit fram etiska riktlinjer i syfte att sajter ska hålla en hög kvalitet för besökare och annonsörer. Riktlinjerna föreskriver bl.a. att uppenbart olagligt innehåll ska tas bort omedelbart, att det ska finnas tydliga kontaktuppgifter till det företag som står bakom sajten och att det ska finnas en genväg för att anmäla trakasserier och anstötliga inlägg. Medlemsföretag som följer riktlinjerna har möjlighet att bli en certifierad sajt med rätt att använda logotypen för "Certifierad sajt". Arbetet med Certifierad sajt lanserades den 19 december 2008 och från start var drygt 20 sajter certifierade, däribland www.aftonbladet.se, www.expressen.se, www.passagen.se och www.spray.se.

BitoS samarbetar med Medierådet rörande frågor om etik och säkerhet på Internet. Tillsammans med Medierådet har organisationen tagit fram ett informationsmaterial benämnt "Tio tips till föräldrar om Internet". Dessutom deltar BitoS i EU-projekt som syftar till ett säkrare Internet.

5.3.5 MORGAN

MORGAN är en branschorganisation för företag verksamma inom den svenska mobila tjänstesektorn. Medlemmarna finns inom områdena innehållstjänster, underhållning, rösttjänster, sms och andra

bärartjänster samt teknikleverantörer till dessa. MORGAN är en ekonomisk förening. Syftet med MORGAN är att verka för medlemsföretagens intressen i press, gentemot kunder och allmänhet samt att vara en kommunikationskanal i kontakterna mellan branschen och övriga intressenter. Ett av MORGANs uppdrag består i att ta fram gemensamma etiska regler för branschen (Code of Conduct). Den nu gällande Code of Conduct trädde i kraft den 15 oktober 2008. Reglerna gäller vid distribution av mobila betalteletjänster och positionsbaserade tjänster i Sverige. Reglerna har tagits fram av MORGAN och svenska mobiloperatörer. Avsikten är att reglerna ska följas av MORGANs medlemmar samt att operatörerna i sina avtal med tjänsteleverantörer skall ålägga dessa att följa reglerna (www.morganforum.com/regler/code-of-conduct).

5.3.6 Etiska Rådet för betalteletjänster (ERB)

Etiska Rådet för Betalteletjänster (ERB) är en fristående och oberoende stiftelse som enligt sina stadgar har till uppgift att upprätta och vidmakthålla etiska regler för innehållet i betalteletjänster och deras marknadsföring samt att pröva ärenden som gäller innehåll och marknadsföring av sådan information (www.etiskaradet.se).

Stiftelsen bildades 1994 under namnet Etiska Rådet för Betalsamtal. ERB tar emot klagomål och synpunkter från allmänheten på betalteletjänster. Klagomålen prövas av ERB utifrån de etiska regler som rådet har upprättat.

ERB deltar i internationellt arbete på området genom organisationen International Audiotex Regulators Network (IARN).

5.3.7 Konsumenternas tele- och internetbyrå (KTIB)

Konsumenternas tele- och Internetbyrå, KTIB, är en självständig organisation som ger objektiv information och vägledning kostnadsfritt till konsumenter kring tele- och Internetabonnemang (www.ktib.se).

KTIB:s vision är att lösa och förebygga konsumentproblem på tele- och Internetmarknaden. Dess övergripande mål är att som en självständig och opartisk organisation tillhandahålla tydlig och lättillgänglig information och rådgivning till alla konsumenter, konsumentvägledare samt medier.

5.3.8 ISFE

ISFE (Interactive Software Federation of Europe) bildades 1998 för att representera interaktiva innehållsleverantörers intressen gentemot EU och internationella institutioner. Sedan 2002 ingår företag från alla EU:s 27 medlemsländer samt från Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein i organisationen. ISFE representerar medlemmarnas intressen gentemot intressenter som EU:s institutioner, internationella organisationer och allmänheten.

En av de frågor som ISFE arbetat särskilt med är frågan om skydd av minderåriga och att ge konsumentinformation. ISFE arbetar för att bekräfta den interaktiva mjukvaruindustrins roll som en ansvarstagande industri genom att förbättra olika medel att informera europeiska konsumenter om innehållet i dess produkter och deras lämplighet för olika åldersgrupper. ISFE har initierat och utarbetat självregleringssystemet PEGI för åldersmärkning av TV- och datorspel (se vidare avsnitt 4.5.1).

5.4 Intresseorganisationer

5.4.1 BRIS

Barnens Rätt I Samhället (BRIS) är en ideell, partipolitiskt och religiöst obunden organisation som arbetar för att bistå barn och ungdomar som far illa. BRIS fungerar som en länk mellan barn, vuxna och övriga samhället. Kärnan i verksamheten är Barnens Hjälptelefon och BRIS-mejlen dit barn och ungdomar upp till 18 år anonymt och utan kostnad kan vända sig när de behöver stöd av en vuxen. Under senare år har BRIS startat försöksverksamhet med en chatt. Sedan Allmänna arvsfonden i mars 2009 beviljat ekonomiskt stöd är planen att BRIS-chatten om tre år ska ha öppettider som är jämförbara med Barnens hjälptelefon och att BRIS då ska kunna fortsätta att driva den som en ordinarie stödverksamhet ("Barnen, BRIS och it", 2009, se nedan). BRIS stödverksamhet bedrivs sedan 2003 även genom BRIS Forum som bl.a. består av ett discussionsforum. Alla inlägg på BRIS Forum läses av en vuxen person på BRIS innan de publiceras.

BRIS är ett riksförbund med fem regionala kanslier. Verksamheten bygger på frivilligt arbete samt ekonomiska bidrag och gåvor från privata och offentliga givare (BRIS, "Barnen, BRIS och it. En

studie av ungas kontakter med BRIS om Internet, it och mobiltelefoni”, 2008).

BRIS har under åren 2007 och 2008 samarbetat med Medierådet i projektet Det unga Internet, som delvis finansierats av EU. Projektet syftar till säkrare användning av Internet bland barn och unga. BRIS har bidragit med en s.k. helpline dit barn kan vända sig med frågor eller oro kring sin Internetanvändning (Radio- och TV-verket, ”Medieutveckling 2008”, s. 144). Som en del i det projektet har BRIS även sammanställt de stödjande barnkontakter som var IT-relaterade under åren 2006, 2007 och 2008 och redovisat sammanställningarna i rapporter (se t.ex. ”Barnen, BRIS och it. Om BRIS som en aktör på Internet samt om ungas kontakter med BRIS om Internet, datorer och mobiltelefoner”, 2009).

5.4.2 Friends

Friends är en ideell organisation som är politiskt och religiöst obunden. Verksamheten finansieras via skolor, stiftelser och företag. Målet med Friends arbete är att barn och unga ska känna sig trygga och slippa utsättas för mobbning och andra kränkningar. Friends samarbetar med skolan och med idrottsrörelsen för att motverka mobbning. Friends verksamhetsidé är att utbilda barn och vuxna i förebyggande arbete mot mobbning och annan kränkande behandling. Genom att ge kunskap och verktyg samt påverka attityder och självkänsla hjälper Friends skolor och idrottsföreningar att få igång ett långsiktigt arbete mot mobbning (www.friends.se).

Friends har ett utbildningskoncept i tre delar för de skolor som är intresserade. Den första delen består i utbildning av personalen om mobbning som sker fysiskt, psykiskt, verbalt och via Internet. Nästa del utgörs av åldersanpassade teaterföreställningar för skolans elever. Efter teatern diskuterar eleverna klassvis med sin klassföreståndare om frågor om mobbning. Klasserna får också välja kompisstödjare. I den tredje delen kommer representanter från Friends till skolan och utbildar dem som blivit valda till kompisstödjare. Friends erbjuder också skolrådgivning till de skolor som deltar i utbildningen, vilket innebär att skolorna kan ringa till Friends för att få hjälp med frågor som rör mobbning. Det finns liknande utbildningskoncept för idrottsföreningar, men där är det föräldrar och ledare som utbildas.

Det finns särskilda utbildningar om nätmobbning i form av föreläsningar riktade till föräldrar och lärare. Friends har vidare samarbetat mycket med Medierådet genom att hålla föreläsningar tillsammans med rådet. Representanter för Friends och Medierådet har också samverkat i ett bokprojekt.

5.4.3 Rädda Barnen

Rädda Barnen är en politiskt och religiöst obunden folkrörelse med verksamhet i Sverige och i åtta regioner runt om i världen. Arbetet bedrivs med barnkonventionen som grund och har som mål att barn ska få det bättre och att barns rättigheter ska respekteras. Ett av de viktigaste arbetsområdena är att skydda barn från våld och sexuella övergrepp.

Rädda Barnen har arbetat mot barnpornografi på Internet sedan slutet av 1999. Det har framför allt skett via Hotline som störde trafiken mellan pedofiler på Internet. Det arbetet har övertagits av organisationen ECPAT (se avsnitt 5.4.4).

Barn som utsatts för sexuella övergrepp på Internet kan få stöd hos Rädda Barnens Centrum för barn och unga i kris.

5.4.4 ECPAT Sverige

ECPAT Sverige är en ideell förening som arbetar med att förebygga och stoppa barnsexhandel (barnpornografi, trafficking och barnsexturism). Som ett led i detta arbete utarbetar ECPAT Sverige även regler och tips för ett säkert surfande för barn och unga. Tipsen riktar sig såväl till barn och unga som till vuxna. ECPAT deltar också i det samarbete med Rikspolisstyrelsen och IT&Telekomföretagen som tidigare nämnts med blockering av sajter med övergreppsbilder av barn (se avsnitt 5.3.3).

ECPAT administrerar sedan 2005 ECPAT Hotline. Det är en s.k. hotline som via ett webbformulär tar emot tips från allmänheten om misstänkt barnpornografi, barnsexturism och människohandel av minderåriga för sexuella syften (trafficking). ECPAT Hotline finansieras genom bidrag från fonder, privatpersoner och näringslivet, bl.a. TeliaSonera Sverige, Bredbandsbolaget och .se (www.ecpathotline.se).

Via ECPATs hemsida kan man också ladda ned något som kallas "Keep my net clean". Det är ett s.k. plug-in som lägger sig som en knapp i webbläsaren. Om man träffar på barnpornografi på nätet klickar man på knappen och kommer då genast till ett anmälningsskema där anmälan går till ECPAT Hotline (www.ecpat.se).

5.4.5 Fryshuset - Nätvandrarerna

Fryshuset är en stiftelse (med KFUM Söder som huvudman) som har verksamheter i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Fryshuset fungerar som en mötesplats för ungdomar och organisationen bedriver många olika projekt och verksamheter.

Fryshusets Nätvandrare har till uppgift att finnas som ett vuxenstöd för barn och ungdomar på nätet. Det sker genom att fyra personer fungerar som ett slags fritidsledare på nätet såväl på kommersiella webbplatser som på Fryshusets egen hemsida. Nätvandrarerna deltar i diskussioner på öppna forum såsom Ungdomar.se, Playahead och Lunarstorm. På vissa sajter, som t.ex. Ungdomar.se, står de också för en frågelåda. Huvudsakligen är arbetet dock mer uppsökande. Onlineverksamheten innefattar Internet, olika communities, chattprogram och andra onlinemiljöer såsom sociala datorspel.

Syftet med Nätvandrarerna är att finnas som en tillfällig kontakt för ungdomar att prata med, få stöd av och vid behov få hjälp att komma i kontakt med andra professionella. Nätvandrarerna är alltid öppna med sin närvaro på ett forum och det blir i allmänhet lugnare när ungdomarna vet att vuxna är närvarande. På det sättet bidrar Nätvandrarerna till en säkrare tillvaro på nätet även om det inte är det primära syftet med verksamheten.

En del av de frågor som Nätvandrarerna får från ungdomar är relaterade till medieanvändning, men de är inte överrepresenterade. Det är mest generella problem som ungdomarna vill prata med Nätvandrarerna om, t.ex. kärleksproblem.

En annan del av Fryshusets online-verksamhet är Nätverket, som är ett samarbete mellan Fryshuset, 15 ideella organisationer och de flesta av landets kommuner. Syftet har varit att skapa ett kontaktnät med fältassistenter i kommunerna som kan hjälpa ungdomar som Nätvandrarerna fått kontakt med och som behöver professionell hjälp. De ideella organisationer som ingår deltar med rådgivning. Från början var det huvudsakligen ett sätt för Nät-

vandrarna att slussa hjälpbehövande vidare. Numera är Nätverket ett stöd för fältarbetarna. Projektet finansieras av Allmänna arvsfonden.

5.5 Projekt och samarbeten

5.5.1 Safer Internet *plus* Programme 2005–2008

Safer Internet *plus*-programmet pågick under fyra år, 2005–2008, och hade fyra huvudsyften: att motverka olagligt innehåll, att hantera oönskat och skadligt innehåll, att verka för säkrare miljö samt medvetandegörande (awareness raising). Programmet skulle leda till en säkrare användning av Internet och andra nya online-teknologier, särskilt med sikte på barn och ungdomar.

Arbetet har samordnats i olika nätverksprojekt, bl.a. Insafe (se avsnitt 5.5.3), EU Kids Online (se avsnitt 5.5.4), INHOPE (som arbetar för att öka allmänhetens möjligheter att anmäla olagligt innehåll på Internet genom införande av s.k. hotlines), SIP-bench (undersökningar som genomförs bland användare i syfte att utveckla tekniker för säkrare Internetanvändning bland barn och unga) och Youth Protection Roundtable.

5.5.2 Safer Internet Programme 2009–2013

Den 16 december 2008¹ antog Europaparlamentet ett nytt program kallat Safer Internet Programme som ska pågå åren 2009–2013 med en budget om 55 miljoner euro. Programmet bygger vidare på Safer Internet *plus*-programmet men omfattar inte enbart olagligt och skadligt innehåll utan även skadligt uppträdande såsom s.k. grooming (när vuxna försöker få kontakt med minderåriga i sexuella syften) och mobbning. Programmet kommer att hjälpa till med finansiering av projekt

- som ska öka den allmänna medvetenheten (public awareness);
- som förser allmänheten med ett nätverk av kontakter för att rapportera olagligt och skadligt innehåll och uppförande, särskilt material innehållande sexuella övergrepp på barn, grooming och nätmobbning;

¹ Parlamentets och rådets beslut nr 1351/2008/EG den 16 december 2008 (EGT L 348/118 den 24.12.2008).

- främja initiativ till självreglering på området och ta hjälp av barn för att skapa en säkrare online-miljö;
- skapa en kunskapsbank om nya trender i användandet av online-teknologier och deras konsekvenser för barns liv.

5.5.3 Insafe

Insafe är ett europeiskt nätverk som består av nationella nav, en "awareness node" i varje medlemsland. Nätverket koordinerar aktioner och verktyg för ökad medvetenheten om Internetsäkerhet i Europa. Det är bildat och delfinansieras inom ramen för EU-kommissionens Safer Internet *plus*-program. Det är Medierådet som är Sveriges awareness node. (www.saferinternet.org)

5.5.4 EU Kids Online

EU Kids Online är ett projekt som pågått sedan 2006 och som ska fortsätta även under 2009. Syftet med projektet är att undersöka europeisk forskning om kulturella och kontextuella frågor samt riskfrågor beträffande barns säkra användning av Internet och nya medier i 21 olika länder. Projektet finansieras av Safer Internet *plus*-programmet.

5.5.5 Surfa Lugnt

Surfa Lugnt är ett samarbetsprojekt med syfte att med kunskap hjälpa svenskar att i samband med användande av Internet undvika att drabbas av och sprida virus vidare, att få bukt med skräpmejl samt att upptäcka bedrägeriförsök (s.k. phishing) på Internet. Bakom kampanjen står bl.a. Post- och telestyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Telia, Sveriges Kommuner och Landsting, Datainspektionen, IT&Telekomföretagen och Micro-soft.

Surfa Lugnt har en särskild del av sin hemsida som vänder sig till unga användare av Internet eller anhöriga till dem. Där finns tips om hur användningen av Internet kan göras säkrare och tryggare (www.surfalugnt.se).

6 Internationell utblick

6.1 Inledning

I detta avsnitt finns en redogörelse för de bestämmelser om granskning av rörliga bilder som finns i några andra länder med särskild koncentration på de nordiska grannländerna. Det kan nämnas att även Island och Färöarna har avskaffat censuren för filmer avsedda att visas för vuxna.

Uppgifterna har inhämtats främst genom rättsdatabaser och – beträffande Nederländerna, Storbritannien och Tyskland – de svar som dessa länders regeringar har lämnat på det samråd som föregått EU-kommissionens meddelande om skydd av bl.a. minderåriga i samband med användning av videospel (se nedan). Information har också hämtats på de berörda myndigheternas hemsidor och – i fråga om Danmark och Norge – genom kontakt med företrädare för berörda myndigheter.

När det gäller skydd av minderåriga i samband med användning av dator- och TV-spel finns det en redogörelse för de olika medlemsländernas regleringar i kommissionens meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén om skydd av konsumenter, särskilt minderåriga, i samband med användning av videospel, KOM(2008) 207 slutlig.

6.2 Danmark

6.2.1 Granskning av filmer m.m. avsedda för barn

I Danmark avskaffades filmcensuren för vuxna redan 1969. Där- emot kvarstår krav på förhandsgranskning och godkännande för filmer som ska visas offentligt för barn under 15 år.

Enligt 20 § filmloven (lov om film, nr 186 af 12/03/1997) ska varje film som visas offentligt eller som förvärvsmässigt säljs, hyrs

eller lånas ut offentligt i Danmark till barn under 11 och 15 år, dessförinnan vara godkänd för barn i den aktuella åldersgruppen av Medierådet for Børn og Unge (i det följande benämnt Medierådet).

En film som distributören inte har för avsikt att visa för eller sälja, hyra ut eller låna ut offentligt till barn under 15 år behöver däremot inte lämnas in för granskning. I stället märker distributören själv filmen, videogrammet, dvd:n etc. med 15-årsgräns. Sådana filmer behöver alltså inte heller anmälas eller registreras. Däremot måste alla filmer märkas i enlighet med reglerna i bekendtgørelse om Medierådet for Børn og Unge (BEK nr 30 af 16/01/1998). Reglerna innebär bl.a. att Medierådets klassificering ska anges genom särskilda symboler som ska finnas på förpackningen till ett videogram eller en dvd.

Det finns vidare regler om att distributörer och biografägare måste upplysa om Medierådets klassificering av filmen i samband med annonsering m.m. av biografiffilm. I reklam m.m. för filmer som inte är granskade av Medierådet ska det anges att de är godkända för barn från 15 år. Den som bryter mot reglerna för märkning kan straffas med böter (23 § bekendtgørelsen).

Kravet på Medierådets godkännande i enlighet med vad som ovan sagts gäller ”film”. Med film förstås enligt 1 § andra stycket filmloven levande bilder av varje art oavsett upptagnings- eller förevisningsform, bl.a. fotografiska filmer och videogram. TV-sändningar undantas uttryckligen. Enligt 11 § i den ovannämnda bekendtgørelsen får vissa filmer visas offentligt utan Medierådets klassificering, nämligen dels film, om innehållet är av uppenbart oskadlig karaktär och som uteslutande innehåller information om eller reklam för varor och tjänster samt film som visas i samband med filmfestivaler, kulturinitiativ o.d. Trailers är dock inte undantagna utan ska klassificeras av Medierådet under samma förutsättningar som filmer och videogram m.m.

6.2.2 Åldersgränser för film

Bedömningen av vilken åldersgräns som bör åsättas en film görs utifrån om filmen kan antas vara skadlig för barn i den aktuella åldersgruppen. De åldersgränser som kan bli aktuella är att filmen godkänns för alla, att filmen godkänns för alla men avrådes för barn som inte fyllt 7 år, att filmen godkänns för barn som har fyllt 11 år eller att filmen godkänns för barn som har fyllt 15 år (20 § andra stycket filmloven). Alla filmer får dock visas offentligt för barn som har fyllt 7 år och som är i sällskap med en förälder eller annan

vuxen (20 § tredje stycket filmloven). Åldersgränserna är alltså rekommendationer som föräldrarna kan sätta sig över om de anser att det är lämpligt. I de fall barn kommer till en biograf eller ett uthyrnings-, försäljnings- eller utlåningsställe för film utan någon vuxen i sällskap är åldersgränserna dock absoluta.

Vid bedömningen av om filmen kan antas vara skadlig för barn ska beaktas om filmen innehåller scener som kan antas verka förråande på barn och unga, nämligen genom att försvaga deras hämningar mot att använda våld. Det ska vidare tas hänsyn till om filmen innehåller sexuella skildringar som efter rådets bedömning inte bör visas för barn under 11 respektive 15 år. Dessutom ska det tillmätas vikt om filmen kan verka skrämmande eller framkalla ångest hos mindre barn. Det är Medierådet som fastställer vilka kriterier som ska gälla för åldersklassificeringen.

6.2.3 Medierådets åldersklassificering

Medierådet granskar omkring 1 000 filmer per år, därav är ca 200 biograffilmer, 200 trailers/reklamfilmer och 600 dvd:er. Medierådet består av sju personer som är utnämnda av Kulturministern. Tre av rådets medlemmar är experter på barn, två har kunskap om filmbranschen, en representerar kultur-, medie- och forskningsområdet och en medlem representerar konsumentintressen.

Filmgranskningen och åldersklassificeringen utförs av ”Vurderingsudvalget”, som består av Medierådets ordförande och de andra medlemmar av rådet som är experter på barn. De benämns censorer och utför uppdraget vid sidan av sitt ordinarie heltidsarbete.

Varje film granskas av en censor. Klassificeringarna och censorernas motiveringar till klassificeringarna finns tillgängliga via Medierådets hemsida. På så sätt får föräldrar och andra vuxna vägledning för att kunna fatta välgrundade beslut om vilka filmer deras barn ska få se.

Medierådet får in omkring fem överklaganden årligen. Rådet gör då en omprövning inom myndigheten men i en annan sammansättning än vid det första beslutet.

6.2.4 Avgifter

Medierådet får ta ut avgifter till hel eller delvis täckning av kostnaden för åldersklassificeringen av film. Regler om avgifter och om avgifternas storlek meddelas av Kulturministern. I 22 § bekendtgørelsen om Medierådet for Børn og Unge anges att avgiften beräknas med ett fast belopp (12,78 DKK) per minut av filmens speltid. Vid slutlig klassificering av en film som tidigare granskats på prov samt vid omklassificering av en tidigare klassificerad film betalas halv avgift.

6.2.5 Sanktioner

Enligt 21 § filmloven har den som visar film offentligt eller den som förvärvsmässigt säljer, hyr ut eller på annat sätt sprider film offentligt i Danmark skyldighet att märka eller på annat sätt upplysa om filmers lämplighet för barn och unga i överensstämmelse med de bedömningar som Medierådet har gjort. Närmare föreskrifter om hur märkningen ska göras finns i bekendtgørelsen om Medierådet for Børn og Unge (se ovan). Den som bryter mot regeln kan straffas med böter (se 25 § första stycket filmloven).

Även överträdelse av regeln i 20 § första stycket filmloven om att filmer som visas offentligt för eller förvärvsmässigt säljs, hyrs ut eller lånas ut offentligt i Danmark till barn under 11 och 15 år dessförinnan ska vara godkända av Medierådet för barn i den aktuella åldersgruppen kan straffas med böter (se 25 § första stycket filmloven). Det innebär att en biografägare som släpper in barn under 11 respektive 15 år på en film som är godkänd först från 11 respektive 15 år kan bli straffrättsligt ansvarig. Detsamma gäller den som förvärvsmässigt hyr ut, lånar ut eller säljer filmer till den som inte har uppnått den föreskrivna åldersgränsen.

6.2.6 TV- och datorspel

Danmark har inte några regler om att TV- och datorspel ska klassificeras av en myndighet. I stället använder branschen PEGI-systemet (se avsnitt 4.5.1) som har stor utbredning och acceptans på den danska marknaden.

6.2.7 Medierådet for Børn og Unge är ansvarig myndighet

Medierådet for Børn og Unge bildades i samband med att filmloven trädde i kraft 1997. Rådet har dels uppgifter som tidigare utfördes av Statens Filmcensur, dels en rad nya informations- och vägledningsuppgifter, bl.a. avseende nyare medier såsom Internet, mobiltelefoner samt dator- och TV-spel. Rådets primära uppgift är att granska film och videogram för att skydda barn och unga. Därutöver ska rådet fastställa de överordnade kriterierna för att värdera film, att vägleda och upplysa föräldrar m.fl. om lämpligheten av film och medier för barn och unga, att vara rådgivare och bistå ministern, att ingå i en aktiv dialog med andra institutioner och organisationer nationellt, bl.a. TV-bolagen, samt att delta i nordiskt och internationellt samarbete. Medierådet är "awareness node" för Danmark i det europeiska nätverket Insafe (se avsnitt 5.5.3).

6.3 Finland

6.3.1 Granskning av "bildprogram"

Filmcensuren för vuxna avskaffades i Finland år 2001. Numera gäller att bildprogram som är avsedda för personer som är myndiga inte behöver granskas på förhand. Däremot ska de anmälas till Statens filmgranskningsbyrå. Bildprogram som ska förevisas och spridas i Finland till personer under 18 år måste dock förhandsgranskas och ges en åldersklassificering.

Lagen om granskning av bildprogram (25.8.2000/775), som trädde i kraft den 1 januari 2001, gäller granskning av bildprogram och särskilt om sådana begränsningar i fråga om visning och spridning av dem som är nödvändiga för att skydda barn (1 §). Med bildprogram avses en film eller en annan upptagning som är avsedd att ses i form av rörliga bilder, såsom filmband, videokassetter, dataskivor eller bildskivor (2 § p. 1).

Huvudregeln är att ett bildprogram inte får visas offentligt eller spridas bland personer under 18 år förrän det har godkänts för visning och spridning (3 § lagen om granskning av bildprogram). Undantagna från huvudregeln är dels interaktiva bildprogram (dvs. bildprogram där användaren kan påverka de händelser som syns i bildrutan, såsom dator- och TV-spel), dels vissa andra typer av bildprogram. Bland dessa kan nämnas bildprogram som framställts uteslutande för utbildningsändamål eller andra kulturellerade ändamål, vetenskaplig forsk-

ning eller fritidssysselsättning, för marknadsföring, som uteslutande eller huvudsakligen innehåller musikframföranden, eller som enbart innehåller aktuellt nyhetsstoff (4 § nämnda lag).

6.3.2 Åldersgränser för film och andra bildprogram

I Finland tillämpas åldersgränserna tillåten för alla, 7 år, 11 år, 13 år, 15 år eller 18 år. Åldersgränserna är bindande. Det finns ett undantag för film som visas offentligt (dvs. i huvudsak biografiffilm). Sådan film får visas även för ett barn som med högst två år underskrider den åldersgräns som har godkänts för programmet, om barnet är i sällskap med en person som har fyllt 18 år. Undantaget omfattar dock inte den högsta åldersgränsen (18 år).

Avgörande för åldersklassificeringen är om ett bildprogram bedöms ha ett innehåll som är skadligt för barns utveckling. Som på detta sätt skadligt betraktas program som på grund av sina våldsinslag eller sitt sexuella innehåll eller genom att inge skräck eller på något annat jämförbart sätt är ägnat att inverka skadligt på barns utveckling. Vid bedömningen av ett bildprogram ska beaktas ”i vilket sammanhang och på vilket sätt händelserna i programmet skildras” (7 § lagen om granskning av bildprogram). Åldersgränserna sätts alltså utifrån en skadlighetsbedömning och inte utifrån en lämplighetsbedömning.

Statens filmgranskningsbyrå ska godkänna bildprogrammet för att förevisas för och distribueras till personer i alla åldrar, om det inte är skadligt för barns utveckling, eller också ställa upp en åldersgräns för dess förevisande och spridande. Filmgranskningsbyrån kan som villkor för godkännande av ett bildprogram ålägga sökanden att ta bort avsnitt i programmet som bedöms vara skadliga för barns utveckling (8 § andra stycket lagen om granskning av bildprogram).

På förpackningen till bildprogram som säljs, hyrs ut eller på annat sätt sprids ska det finnas uppgifter om bl.a. åldersgräns och identifieringsnummer. Information om åsatta åldersgränser måste även anges i samband med marknadsföring av bildprogrammen.

Beslut av Statens filmgranskningsbyrå om granskning, visning och spridning av bildprogram får överklagas hos Statens filmnämnd (18 § lagen om granskning av bildprogram).

6.3.3 Straffrättslig reglering

I 17 kap. 17 § strafflagen kriminaliseras spridning av våldsskildring. Den straffbara gärningen består i att saluföra, hyra ut eller sprida eller i detta syfte tillverka eller införa till landet filmer eller andra rörliga bilder eller upptagningar som innehåller rörliga bilder som visar rått våld. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Om det ska anses befogat att återge våld på grund av att filmen eller upptagningen är av sådan natur att den tjänar spridning av information eller på grund av att den uppenbart har ett konstnärligt värde ska dock inte dömas till ansvar. Om framställningen har granskats och godkänts för visning enligt lagen om granskning av bildprogram ska inte heller dömas till ansvar.

Enligt 17 kap. 18 § strafflagen ska bland annat den som tillverkar, saluför eller till uthyrning bjuder ut eller på annat sätt sprider bilder eller bildupptagningar som på ett sedlighetssårande sätt visar barn, våld eller könsumgänte med djur dömas för spridning av pornografisk bild till böter eller fängelse i högst två år. Även försök är straffbart.

I 17 kap. 18 b § strafflagen finns ett straffbud som straffbelägger olaglig visning eller spridning av bildprogram bland minderåriga. För detta brott ska den dömas

”som offentligt

- 1) för personer under aderton år visar eller bland dem sprider ett bildprogram som inte har godkänts för visning eller spridning med stöd av 8 § i lagen om granskning av bildprogram,
- 2) visar eller sprider ett bildprogram i strid med den åldersgränsklassificering som fastställts med stöd av 8 § nämnda lag, eller
- 3) för personer under aderton år visar eller bland dem sprider ett ogranskat bildprogram, som enligt 8 § i nämnda lag borde ha förbjudits eller för vars visning eller spridning borde ha fastställts en i förhållande till personens ålder högre åldersgräns, om bildprogrammet hade granskats”.

Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Slutligen föreskrivs i 17 kap. 20 § att den som i förvärvssyfte bl.a. ”till en person som inte har fyllt 15 år överlåter - - bilder, bildupptagningar eller föremål som är sedlighetssårande och därigenom ägnade att väcka allmän anstöt, skall för sedlighetssårande marknadsföring dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.”

6.3.4 Dator- och TV-spel

Alla dator- och TV-spel ska anmälas till Statens filmgranskningsbyrå. Spelen behöver inte förhandsgranskas men filmgranskningsbyrån ska registrera dem med den åldersgräns som framställaren eller importören har rekommenderat. Rekommendationen kan utgå från de åldersmärkningar som gäller för icke-interaktiva bildprogram (filmer, dvd:er etc.) och som är angivna i lag. För de flesta spel finns en åldersanteckning enligt PEGI-systemet (3 år, 7 år, 12 år, 16 år eller 18 år (se avsnitt 4.5.1)). Finns inte någon PEGI-klassificering för spelet ska det alltså ha en finländsk åldersklassificering.

Statens filmgranskningsbyrå kan förordna att ett spel ska granskas om det finns skäl att misstänka att bildprogrammet innehåller material som är skadligt för barn. Spelets importör eller tillverkare kan också på frivillig väg lämna in det för granskning. Om spelet har granskats av filmgranskningsbyrån är den angivna åldersgränsen alltid bindande. I övriga fall gäller att de lägre åldersgränserna är rekommendationer medan åldersgränsen 18 år alltid är bindande, dvs. det är förbjudet att sälja sådana spel till någon som är under 18 år.

6.3.5 Lagen om granskning av bildprogram omfattar även beställ-TV-tjänster

Med begreppet beställ-TV avses enligt 1 kap. 2 § lagen om granskning av bildprogram en tjänst där ett bildprogram och dess programinnehåll hålls tillgängligt för allmänheten genom förmedling i telenätet, bland annat via Internet. Med spridning menas enligt samma bestämmelse att bildprogram erbjuds allmänheten för köp, hyra, lån eller på annat sätt för överlåtelse samt att beställ-TV erbjuds. Detta innebär att lagens föreskrifter om granskning av bildprogram även innefattar bildprogram som erbjuds som s.k. video-on-demand.

Den som tillhandahåller en sådan tjänst ska göra en anmälan eller granskningsansökan till Statens filmgranskningsbyrå avseende alla de bildprogram som tillhandahålls. Det åligger också den som tillhandahåller en beställprogramtjänst att se till att det inte distribueras bildprogram inom tjänsten i strid med åldersgränserna.

6.3.6 Sanktioner

I 23 § lagen om granskning av bildprogram föreskrivs att den som uppsåtligen

1) för personer under 18 år visar eller bland dem sprider ett bildprogram innan det har godkänts för visning för och spridning bland minderåriga på det sätt som föreskrivs i lagen,

2) visar eller sprider ett bildprogram för vilket inte har gjorts anmälan till Statens filmgranskningsbyrå eller som

3) visar eller sprider ett bildprogram på vilket eller i samband med vilket inte finns anteckningar i föreskriven ordning

ska dömas för brott mot bestämmelserna om granskning av bildprogram till böter. Detta gäller dock inte om gärningen är straffbar enligt någon av de tidigare nämnda bestämmelserna i strafflagen (se avsnitt 6.3.3).

6.3.7 Avgifter

Statens filmgranskningsbyrå och Statens filmnämnd har rätt att ta ut avgift för sina beslut enligt lagen om granskning av bildprogram. Avgiftens storlek bestäms av myndigheten själv med iakttagande av bland annat lagen om grunderna för avgifter till staten.

För närvarande är avgiften för granskning av bildprogram 2 euro för varje påbörjad minut av programmet. För den tid av programets speltid som överstiger fyra timmar är avgiften 1,50 euro per minut. Anmälan av bildprogram är däremot kostnadsfri.

6.4 Norge

6.4.1 Film för offentlig visning

År 2004 avskaffades filmcensuren för vuxna i Norge. Numera är det tillräckligt att film och videogram som ska visas förvärvsmässigt ("i næring") registreras hos Medietilsynet (4 § lov 1987-05-15 nr 21 om film og videogram, nedan kallad film- og videogramlova). Film eller videogram som ska visas förvärvsmässigt för personer under 18 år måste dock förhandsgranskas och godkännas av Medietilsynet. Myndigheten ska fastställa en åldersgräns för dessa filmer.

Undantag från kravet på förhandsgranskning och godkännande gäller för filmer eller videogram som innehåller enbart program

som tidigare har sänts i norsk TV eller som producerats av ett statligt eller kommunalt organ, upptagningar från offentliga arrangemang, musik, idrott, dokumentärer, aktualiteter, nyheter, undervisningsmaterial eller reklam (§ 4-3 b) forskrift 1999-12-20 nr 1515 om film och videogram). Medietilsynet kan därutöver efter ansökan göra undantag från kravet på förhandskontroll för filmer och videogram som har importerats till landet för att visas vid festivaler, filmveckor eller i samband med officiella kulturarrangemang.

Gränserna för vad som är tillåtet att skildra i bild bestäms av straffrättsliga bestämmelser som bl.a. föreskriver förbud mot spridning av grov pornografi och grovt underhållningsvåld. Medietilsynet kan inte förbjuda att filmer eller delar av filmer visas på bio även om myndigheten antar att en film strider mot straffbestämmelserna. Däremot får sådana filmer inte visas förvärvsmässigt för personer under 18 år. Distributören och biografägaren är straffrättsligt ansvariga för innehållet (se vidare avsnitt 6.4.3).

Medietilsynet får inte godkänna bilder för visning som myndigheten anser strider mot 13 a § film- och videogramlova. I den bestämmelsen förbjuds förvärvsmässig visning av vissa filmer och videogram som kränker anständigheten, t.ex. filmer eller videogram som innehåller närgående och omfattande skildringar av sexuell aktivitet, och som inte kan anses försvarliga utifrån något konstnärligt, vetenskapligt, informationsmässigt eller liknande perspektiv.

Det krävs, med vissa undantag, tillstånd av kommunen för att få visa eller omsätta filmer eller videogram offentligt i näringsverksamhet. Kommunen får fastställa tillståndsvillkor för offentlig visning av film och videogram. Kommunen och Medietilsynet har också rätt att genomföra nödvändiga kontroller av att den tillståndspliktiga verksamheten drivs i enlighet med gällande regler, se 2 § film- och videogramlova.

6.4.2 Registrering av videogram

Enligt 1 § tredje stycket film- och videogramlova avses med videogram en elektronisk signal för lagring och återgivning av levande bilder som är lagrad på ett medium eller en informationsbärare.

Liksom för filmer gäller att videogram som ska visas förvärvsmässigt först ska vara registrerade hos Medietilsynet. Sådana videogram som ska visas förvärvsmässigt för personer under 18 år måste först vara godkända av Medietilsynet. Undantag gäller för videogram som

visas på hotellrum samt för videogram som enbart innehåller exempelvis sport, nyheter eller reklam (§ 4-3 forskriften om film og videogram).

Även videogram som ska säljas eller hyras ut förvärvsmässigt ska först registreras i ett videogramregister som förs av Medietilsynet (7 § film- og videogramlova). På begäran av en distributör kan Medietilsynet förhandsgranska ett videogram innan det registreras. Videogram som Medietilsynet anser strider mot 204 § eller 382 § straffeloven (se vidare avsnitt 6.4.3) kan inte registreras.

Enligt uppgift från Medietilsynet ger videogramregistret en översikt över vilka filmer som åldersklassificeras i Norge. Alla filmer som åldersklassificerats för visning på biografen publiceras i Medietilsynets filmdatabas. Denna ger information för såväl bransch som publik. Registret ger också en översikt över vem som är straffrättsligt ansvarig distributör för respektive film och används också som grund för beräkning av film- och videogramavgiften.

Videogram som ska distribueras i näringsverksamhet ska märkas av distributören (8 § film- og videogramlova). Av märkningen ska bland annat framgå av distributören rekommenderad åldersgräns. Om filmen är granskad av Medietilsynet, exempelvis på grund av att den tidigare har visats på bio, bör åldersgränsen inte understiga den som Medietilsynet fastställt att gälla för den offentliga visningen.

Enligt 2 § femte stycket film- og videogramlova får videogram inte säljas eller hyras eller lånas ut (omsättas) till den som inte har uppnått den åldersgräns som är fastställd för videogrammet.

6.4.3 Straffrättslig reglering

Enligt 382 § straffeloven (1902-05-22-10) straffas den som ger ut eller utbjuder till försäljning eller uthyrning eller på annat sätt försöker sprida film, videogram eller liknande där det i underhållningssyfte har gjorts otillbörligt bruk av grova våldsskildringar med böter eller fängelse i högst sex månader eller båda delar. Detsamma gäller den som på sådant sätt använder grova våldsskildringar vid offentlig visning, t.ex. i TV-sändning eller i förmedling av sådan sändning i Norge. Om Medietilsynet efter förhandsgranskning har godkänt filmen eller videogrammet för offentlig visning eller förvärvsmässig omsättning kan straffansvar dock inte utkrävas.

I 204 § straffeloven förbjuds pornografi. Enligt den bestämmelsen kan bl.a. den som ger ut, säljer eller på annat sätt försöker

sprida pornografi eller som överlåter pornografi till personer under 18 år dömas till böter eller fängelse högst tre år. Med pornografi i bestämmelsens mening avses sexuella skildringar som framstår som stötande eller som på annat sätt är ägnade att ha en mänskligt nedvärderande eller förråande verkan, bl.a. sexuella skildringar där det används lik, djur, våld och tvång. Som pornografi räknas däremot inte sexuella skildringar som får anses försvarliga utifrån ett konstnärligt, vetenskapligt, informationsmässigt eller liknande syfte. Filmer eller videogram som Medietillsynet har förhandskontrollerat och godkänt för offentlig visning eller spridning kan inte föranleda ansvar.

I 204 a § straffeloven finns ett förbud mot barnpornografi.

Det är distributören och biografen som är straffrättsligt ansvariga. Distributörerna är också ansvariga för att försäljning och uthyrning av filmer (videogram) inte står i strid med straffelovens bestämmelser om våld och pornografi. Om Medietillsynet gör bedömningen att en film som har granskats för åldersklassificering strider mot 382 § straffeloven är myndigheten skyldig att informera distributören om detta. Det är dock distributören eller biografägaren själv som avgör om filmen ska visas offentligt eller inte.

6.4.4 Åldersgränser för film

Film som ska visas förvärvsmässigt ska antingen godkännas för alla åldrar, för 7 år och äldre, 11 år och äldre eller 15 år och äldre (5 § film- och videogramlova). Vid åldersklassificeringen ska Medietillsynet lägga avgörande vikt vid om filmen eller videogrammet kan påverka psyket eller rättskänslan ("sinn eller rettsomgrep") på ett skadligt sätt.

Om en film inte lämnas in för åldersklassificering får den automatiskt en 18-årsgräns. Medietillsynet kan enbart ge en film 15-årsgräns eller lägre. Om en film inte kan få en 15-årsgräns eller lägre får filmen visas med 18-årsgräns. Medietillsynet kan besluta att en film inte får visas med 15-årsgräns eller lägre även om den inte strider mot bestämmelserna i straffeloven. Så är fallet om filmen innehåller så starka skildringar att den antas kunna ha en skadlig effekt på ungdomar under 18 år. Det gäller för filmer med ett särskilt starkt uttryck, t.ex. filmer som innehåller kraftigt ångestskapande scener i kombination med brutala våldsskildringar, eller filmer med kombinationen sex, tvång och våld. Under 2008 gjorde Medietillsynet denna bedömning endast beträffande en film (Doomsday).

Om ett barn är i sällskap med förälder eller annan vuxen kan barn från 4 år tillåtas se film eller videogram som är godkända från 7 år, barn från 8 år kan tillåtas se film och videogram som är godkända från 11 år och ungdomar från 12 år kan tillåtas se film och videogram som är godkända för åldersgruppen 15 år och äldre. 18-årsgränsen är dock absolut, dvs. den som inte har fyllt 18 år får inte medges tillträde till en visning av filmen ens i sällskap med en vuxen.

Medietilsynets beslut om åldersgränser för biograffilmer kan överklagas av distributören av filmen eller av Barneombudet (den norska motsvarigheten till Barnombudsmannen) till Klagenemnda for film og videogram (kap. 6. forskrift om film og videogram).

Det finns ett bemyndigande för departementet att i föreskrifter göra undantag från åldersgränserna för barn upp till ett år. Några sådana regler om s.k. "baby-kino" har inte meddelats ännu men det finns ett förslag som varit ute på remiss. Remisstiden gick ut den 1 april 2009.

6.4.5 Sanktioner

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot lagens bestämmelser eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan straffas med böter eller fängelse i högst tre månader eller med båda delar (13 § film- och videogramlova).

Det är inte tillåtet att förvärvsmässigt visa film eller videogram som kränker anständighet, inklusive filmer eller videogram som innehåller närgångna och omfattande skildringar av sexuell aktivitet (13 a § film- och videogramlova). Skildringar som får räknas som försvarliga utifrån ett konstnärligt, vetenskapligt, informationsmässigt eller liknande syfte anses inte kränka anständigheten. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot dessa föreskrifter straffas med böter eller med fängelse i högst tre månader. Detta gäller dock inte om en film eller ett videogram har godkänts av Medietilsynet efter förhandsgranskning.

Film- och videogramlova innehåller därutöver en straffbestämelse som innebär att den ansvarige ledaren för en distributionsfirma kan straffas med böter eller fängelse högst tre månader om han eller hon förvärvsmässigt omsätter videogram som har ett innehåll som är straffbart enligt 204 § eller 382 § straffelova (14 § film- och videogramlova).

6.4.6 Avgifter

För förhandskontroll av film och videogram tar Medietilsynet ut en avgift baserad på filmens eller videogrammets speltid (§ 4-5 forskriften om film och videogram). Departementet fastställer avgiftens storlek som för närvarande uppgår till 90 NOK per 100 meter film för första bedömningen och därefter 45 NOK för kopiorna. Såväl avgiftens storlek som beräkningsgrund kommer sannolikt att ändras under det närmaste året som en följd av digitaliseringen av biograferna.

Medietilsynet har vidare rätt att ta ut en avgift för registrering och märkning av videogram för förvärvsmässig omsättning (§ 10-1 forskriften om film och videogram). Likaså tas en avgift ut vid frivillig förhandsgranskning av videogram. Den baseras på filmens speltid (§ 10-3 i forskriften).

6.4.7 Medietilsynet är ansvarig myndighet

Som angetts i det föregående är Medietilsynet den myndighet som har till uppgift att sätta åldersgränser för biograffilm och som handhar registreringen av filmer och videogram.

Medietilsynet utövar tillsyn över hela medieområdet i Norge. Myndigheten övervakar att reglerna för radio- och TV-sändningar följs och är tillstånds- och registreringsmyndighet för lokala och andra radio- och TV-sändningar. Medietilsynet hanterar även presstöd till tidningar och särskilda publikationer samt stödjer viss medieforskning. Dessutom bevakar myndigheten ägarkoncentrationen på mediemarknaden såväl nationellt som regionalt och beslutar om ingrepp mot förvärv av ägarandelar som leder till för stark mediekoncentration.

Medietilsynet har även i uppdrag att öka medvetenheten om barns bruk av Internet och dataspel.

6.5 Nederländerna

6.5.1 Inledning

Sedan den 22 februari 2001 förekommer inte längre filmcensur i Nederländerna. Det tidigare granskningssystemet ersattes då av ett system med självreglering som har till syfte att skydda minderåriga från skadligt innehåll i media. Skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll upprätthålls förutom genom denna självreglering

genom straffrättslig reglering och lagreglering på radio- och TV-området.

6.5.2 Straffrättslig reglering

Den straffrättsliga regleringen ställer upp restriktioner för vissa bilder oavsett vilket medium som är bärare av bilden. Det är fråga om bilder som, om de visas för en person under 16 år, kan skada vederbörande. Enligt artikel 240 a i den nederländska strafflagen döms 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 anses vara skadligt för barn under 16 år till fängelse i högst ett år eller böter (av fjärde graden, dvs. 16 750 euro). Detta innebär att det är straffbart att sälja eller hyra ut en dvd eller ett videogram med 16-årsgräns till en person under 16 år. Straffbestämmelsen är även tillämplig på en biografägare som tillåter att ett barn under 16 år får tillträde till en film med 16-årsgräns. Detta gäller oavsett om personen är i sällskap med en förälder eller annan vuxen (www.kijkwijzer.nl "What is Kijkwijzer?").

6.5.3 Självregleringssystemet "Kijkwijzer"

Det nederländska självregleringssystemet kallas Kijkwijzer. Det har utvecklats under medverkan 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. Kijkwijzer är ett klassificeringssystem som varnar föräldrar och lärare om från vilken ålder ett TV-program eller en film kan vara skadlig för barn. De åldersgränser som tillämpas är: alla åldrar, 6 år, 9 år, 12 år och 16 år. Åldersrekommendationerna kompletteras i förekommande fall av piktogram som visar varför en viss åldersgräns har valts. Det finns piktogram för våld, skräck, sex, diskriminering, drog- eller alkoholmissbruk och grovt språk. Åldersgränsen är inte en lämplighetsrekommendation utan innebär enbart att barn under den angivna åldersgränsen kan ta skada av innehållet. Kijkwijzer varnar alltså för att det kan finnas skadliga bilder i ett TV-program eller en

film. Det slutliga ansvaret för vad barn får titta på ligger emellertid på föräldrarna.

Kijkwijzer tillämpas på i princip alla audiovisuella produkter på den nederländska marknaden från biograffilmer och TV-program till filmer på dvd och videogram. När det gäller TV-program är nyhetsprogram och livesändningar undantagna eftersom de inte kan åldersklassificeras på förhand. Programföretagen måste dock beakta sändningstiden för sådana program och varna tittarna om eventuella starka bilder i förväg. Sedan april 2005 används Kijkwijzer även för vissa mobiltelefonjänster. Däremot omfattas inte Internet. När det gäller TV- och datorspel tillämpas PEGI-systemet.

De åldersrekommendationer och piktogram som Kijkwijzer fastställer anges i TV-guiden, på biografier, i filmguider, annonser, affischer och på förpackningarna till dvd-filmer och videogram. Piktogrammen visas också i början av TV-program. Rekommendationerna för TV-program finns dessutom på en särskild text-TV-sida.

6.5.4 Särskilda regler för TV-sändningar

När det gäller TV-sändningar finns en medielag som bl.a. innehåller bestämmelser som syftar till att skydda personer under 16 år mot skadliga program, dvs. program som kan orsaka dem skada i deras fysiska, mentala eller moraliska utveckling. Lagen föreskriver att program av detta slag ska klassificeras och att hänsyn ska tas till sändningstiden. Den som bryter mot reglerna kan påföras en administrativ avgift om högst 135 000 euro. Bestämmelsernas efterlevnad övervakas av Commissariaat voor de Media. Kijkwijzers åldersrekommendationer är vägledande för sändningstiden för TV-program. Program som åsatts åldersgränserna 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.

6.5.5 Klassificeringen av filmer m.m.

Rent praktiskt går åldersklassificeringen till så att TV-programföretag samt film- och videoföretag med hjälp av ett frågeformulär själva klassificerar sina produktioner. Specialutbildade anställda, s.k. coders, får efter att de har tittat på ett program eller en film besvara femtio frågor om det de har sett. Svaren lämnas till

Kijkwijzer via Internet och bearbetas av Kijkwijzers datorprogram som räknar ut vilken åldersgräns som ska sättas på produktionen.

Alla företag och organisationer som är anslutna till NICAM är förpliktade att klassificera sina audiovisuella produktioner i enlighet med de regler som Kijkwijzer föreskriver och måste också tillkännage klassificeringen på ett adekvat sätt. Efterlevnaden av reglerna övervakas av en överklagandenämnd (Complaints Committee) som har befogenhet att vidta sanktioner mot det företag som inte uppfyllt reglerna, från tilldelning av varning till åläggande att betala en straffavgift om högst 135 000 euro. Nämnden kan också beordra om tillägg till en klassificering eller att sändningstiden för ett program ska ändras.

Som nämnts ovan är NICAM ansvarigt för samordningen av Kijkwijzer-systemet, till vilket mer än 2 200 företag och organisationer är anslutna. I NICAM:s styrelse finns både allmänheten och kommersiella programföretag, filmdistributörer och biografägare, distributörer och detaljister representerade. 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.

Mediemyndigheten har regeringens uppdrag att övervaka hur väl det självreglerande systemet efterlevs i praktiken. NICAM själv kvalitetssäkrar systemet och utför därutöver regelbundet tester av hur konsumenterna uppfattar och använder Kijkwijzer.

6.6 Storbritannien

6.6.1 Inledning

I Storbritannien sägs utgångspunkten vara att vuxna personer själva ska kunna bestämma vad de vill titta på så länge som materialet är lagligt. Den yttersta gränsen för vad som är tillåtet att visa utgörs således av straffbestämmelser som reglerar innehållet i bl.a. biograf-film, videogram och dvd.

All film som ska göras tillgänglig för allmänheten i Storbritannien, såväl sådan som ska visas på biografier som filmer på videogram och dvd för uthyrning och försäljning, ska emellertid förhandsgranskas och tilldelas en åldersgräns. Det sker genom att filmerna lämnas in till British Board of Film Classification (BBFC)

som har att göra en åldersklassificering och som dessutom har att kontrollera om innehållet i en film strider mot lag.

6.6.2 Straffrättslig reglering

Allt material som publiceras, även dator- och TV-spel, eller som offentliggörs i radioprogram, faller under lagen *Obscene Publications Act 1959*. En film kan anses obscen enligt den lagen om den, sedd som en helhet, har en tendens att "deprave and corrupt" (ungefär demoralisera och fördärva) en betydande andel av dem som kan förmodas se den. Det är alltså filmen som helhet som ska bedömas och enskilda scener måste därför ses i det större sammanhang som hela filmen utgör. En film som normalt skulle bedömas som obscen kan emellertid visas om det är i vetenskapligt, litterärt eller konstnärligt syfte, undervisningssyfte eller något annat syfte som är av allmänt intresse (*BBFC Student Guide* s. 23).

Den nu nämnda lagen förbjuder bland annat distribution, cirkulation, försäljning, uthyrning, utlåning, och visning av filmer och bilder som faller in under den. Den gäller både online och offline.

Som nämndes inledningsvis har BBFC att bedöma om det material som underställs den för klassificering strider mot gällande straffbestämmelser. Utöver *Obscene Publications Act* finns det straffbestämmelser som förbjuder oanständiga bilder av barn (barnpornografi) samt bilder som skildrar grymhet mot djur och rashat. Material som är olagligt ska klippas bort innan en film kan godkännas. Om ett verk som helhet anses vara olagligt kan BBFC vägra att utfärda ett certifikat vilket innebär att det inte är godkänt för offentlig visning eller annan distribution till allmänheten.

Det finns vidare en straffbestämmelse med ett förbud mot att sprida en video eller dvd till någon som inte har uppnått den av BBFC fastställda åldersgränsen. Straffet är fängelse högst sex månader eller böter med upp till 5 000 brittiska pund. Att sprida en video eller dvd som inte har underställts BBFC:s bedömning eller som inte har fått någon åldersgräns straffas med upp till två års fängelse eller böter (obegränsat belopp).

6.6.3 Biograffilm

För att få driva biografverksamhet i Storbritannien krävs tillstånd. Det är lokala myndigheter som beslutar om sådana tillstånd med stöd av Licensing Act 2003 (c. 17). Enligt denna lag ska det finnas ett obligatoriskt villkor i tillståndet om att tillståndshavaren förbinder sig att begränsa barns tillträde till filmvisningar i enlighet med de rekommendationer som BBFC utfärdar.

Den formella makten beträffande biograffilm ligger således kvar på de lokala myndigheterna men i praktiken följer dessa BBFC:s bedömningar. Lokala myndigheter har dock befogenhet att ändra BBFC:s beslut efter överklagande. De lokala myndigheterna kan alltså godkänna filmer som BBFC inte har godkänt, förbjuda filmer som BBFC har godkänt, ta bort klipp som BBFC har gjort eller göra nya klipp. I de flesta fall accepteras dock de bedömningar som BBFC har gjort.

6.6.4 Videogram, dvd-filmer m.m.

Video Recordings Act 1984 (c. 39) har till syfte att säkerställa att barn inte får tillgång till skadligt eller olämpligt material i form av filmer på videogram och dvd. Lagen föreskriver även förhandsgranskning av vissa dator- och TV-spel, exempelvis sådana spel som innehåller sex, våld eller tvång i samband med sex eller som visar grovt våld mot människor eller djur (section 2 [1c] och [2] Video Recordings Act).

Vid bedömningen av om ett videograms eller en dvd-film ("video work") lämplighet ska beslutsmyndigheten särskilt beakta om det videogram etc. som är föremål för bedömning kan orsaka skada hos potentiella tittare eller, genom deras beteende, hos samhället med hänsyn till hur filmen etc. behandlar kriminellt beteende, olagliga droger, våld, skräck eller sex (section 4 A (1) Video Recordings Act). Med potentiell tittare avses varje person, inklusive barn och unga, som kan tänkas se videogrammet i fråga om det godkänns för spridning.

Det är BBFC som har fått i uppdrag att utföra den prövning som föreskrivs i Video Recordings Act och följaktligen utfärda det godkännande som krävs för att videogram, dvd:er m.m. ska få lov att spridas till den brittiska allmänheten.

6.6.5 Närmare om BBFC:s prövning

De riktlinjer som BBFC följer är detaljerade och finns att tillgå via BBFC:s hemsida. Sammanfattningsvis är de huvudsakliga bedömningsgrunderna följande: Strider innehållet mot lag? Är det troligt att innehållet är skadligt för den berörda åldersgruppen? Är innehållet, i förhållande till den berörda åldersgruppen, klart oacceptabelt enligt allmän uppfattning?

Riktlinjerna tar hänsyn till alla tillämpliga bestämmelser i lag men även till allmänhetens uppfattning. Den senaste versionen av riktlinjerna är från 2005 då en omarbetning skedde som tog hänsyn till allmänhetens synpunkter på de tidigare gällande riktlinjerna. BBFC beaktar våld och hur det presenteras men det är normalt endast då våld skildras i ett sexuellt sammanhang som BBFC brukar vägra att godkänna en film eller en dvd för visning eller spridning.

I riktlinjerna föreskrivs sju olika ålderskategorier. "U" (Universal) betyder att en film är tillåten för alla. "PG" (Parental Guidance) innebär att alla kan titta på filmen men att vissa scener kan vara olämpliga för små barn. "12A" och "12" är lämpliga för personer som är 12 år eller äldre men även personer under den åldern får se en film med "12A"-klassificering i vuxens sällskap. Klassificeringen "15" innebär att filmen är lämplig för personer som är 15 år eller äldre och "18" att en film passar endast för vuxna. En film märkt med "R18" får visas endast i speciella biografier med särskilt tillstånd eller hyras ut eller säljas i licensierade sexshopar och bara till personer som fyllt 18 år.

Klassificeringar kan skilja sig åt mellan filmer som ska visas offentligt och filmer som distribueras för tittande i hemmet. Det har att göra med att BBFC vid klassificeringen av filmer på videogram och dvd för hemmabruk måste ta hänsyn även till att det finns en ökad risk att personer som inte uppnått åldersgränsen för filmen tittar på den och för att filmsekvenser spelas om och om igen eller ses lösryckt från sitt sammanhang.

Vid sidan av åldersklassificeringen ger BBFC även konsumentvägledning för filmer. Sedan 2004 anger flertalet av filmdistributörerna i Storbritannien dessa konsumentråd i marknadsföringen för alla filmer. Förutom att BBFC:s konsumentinformation finns med i reklamen eller på förpackningarna av film, videogram, dvd och TV-spel publiceras den också på BBFC:s hemsida på Internet (www.bbfc.co.uk).

6.6.6 Om British Board of Film Classification (BBFC)

BBFC stod ursprungligen för The British Board of Film Censors, vilken bildades av filmindustrin år 1912. Vid den tiden tillämpade de lokala myndigheter som övervakade biograffilmerna sina egna vitt skilda censurregler. Syftet med bildandet av BBFC var att skapa större enhetlighet i bedömningarna genom en nämnd som skulle kunna fatta beslut som accepterades nationellt. I samband med att nämndens uppdrag utvidgades till att även åldersklassificera videogram för privat bruk ändrade nämnden namn till British Board of Film Classification, vilket även tydliggör att huvuduppgiften är att åldersklassificera filmer.

BBFC är oberoende och tar inte emot bidrag från vare sig filmindustrin eller regeringen. I stället finansieras dess verksamhet med avgifter som betalas av dem som lämnar in filmer, videogram, dvd:er och digitala spel för klassificering. Avgifterna beräknas utifrån filmens längd och kategori enligt en standardtariff. (En omkring 90 minuter lång engelskspråkig spelfilm eller video kostar 660 pund plus moms.) För reklamfilmer och trailers liksom digitala medier betalas en standardavgift. Vålgörenhetsorganisationer och icke-kommersiella organ kan ansöka om reducerad avgift för filmer som inte ska spridas i vinstsyfte.

6.7 Tyskland

6.7.1 Inledning

Förhandsgranskning är uttryckligen förbjuden i Tysklands konstitution (artikel 5 första och tredje stycket i Grundgesetz). Begränsande åtgärder före produktionen eller distributionen av ett intellektuellt verk, särskilt att göra det beroende av föregående granskning och godkännande av dess innehåll är alltså inte tillåten.

Däremot är det tillåtet att förhandsgranska medier i syfte att skydda barn och unga från skadligt medieinnehåll. Det finns en särskild lag som behandlar skyddet av minderåriga (Jugendschutzgesetz 23.7.2002 BGBI. I S. 2730 ff., 2003 I S. 476 med senare ändringar). Lagen gäller inte bara skydd från skadlig påverkan från medier utan reglerar även restriktioner för minderåriga beträffande rökning, alkohol, tillträde till offentliga lokaler etc.

I lagen om skydd för unga finns bl.a. bestämmelser som föreskriver att medier inte får visas eller på annat sätt göras tillgängliga för barn

och ungdomar om de inte har godkänts och åldersklassificerats av myndighet. För att skydda barn och unga finns det också ett system med listning av medier som kan anses skadliga för barn och ungdomar. En sådan listning kan göras först efter att filmen, videogrammet, dvd:n etc. har kommit ut på marknaden. Ett medium som listats förbjuds inte generellt. Däremot föreskrivs begränsningar i möjligheterna att göra materialet tillgängligt för allmänheten och att marknadsföra det offentligt. Dessa inskränkningar i fråga om spridning och marknadsföring gäller även alster som bedöms som mycket farliga för minderåriga ("schwer jugendgefährdende") även om de inte har tagits med på listan (Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien: "Wegweiser Jugendmedienschutz", s. 6).

6.7.2 Straffrättslig reglering

I 131 § i Strafgesetzbuch (13.11.1998 I 3322) finns ett absolut förbud mot viss befattning med skrifter som skildrar omänskliga våldshandlingar mot människor eller människoliknande varelser på ett sätt som förhårligar sådana våldshandlingar eller framställer dem som harmlösa eller som framställer det grymma eller omänskliga i ett händelseförlopp på ett sätt som skadar den mänskliga värdigheten. Med skrifter menas inte bara skrifter i egentlig mening utan även ljud- och bildbärare, databärare, illustrationer och andra bilder. Den som sprider en sådan skrift som nu sagts eller som visar den offentligt eller på annat sätt gör den tillgänglig, eller som exempelvis erbjuder, ger eller gör den tillgänglig till en person under 18 år eller producerar, förvarar, erbjuder, annonserar, importerar eller exporterar den straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt 18 § i lagen om skydd för unga (Jugendschutzgesetz) ska en särskild 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. Dit hör framför allt framställningar som är omoraliska och förråande eller som uppmuntrar till våld, kriminalitet och rasism.

I lagen om skydd av unga används begreppen "Trägermedia" och "Telemedia". 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, dvd. Dessutom omfattas texter och bilder på anslagstavlor, plakat, reklamblad etc.

Begreppet ”Telemedia” innefattar utbudet av onlinetjänster, digitala datafiler med text, bild eller ljud som görs tillgängliga genom överföring med teleteknik i fasta telefontät, mobilfontät, kabelnät eller på annat jämförbart sätt. Däremot omfattas inte rundradiosändningar (dvs. TV och radio) eller individuella kommunikationstjänster såsom telefon och telefax.

Enligt 15 § i lagen om skydd av unga (Jugendschutzgesetz) får ”Trägermedia” som registrerats på listan över media som är skadliga för unga inte erbjudas, ges eller på annat sätt göras tillgängliga för ungdomar. Sådana ”Trägermedia” får inte heller visas i lokaler som barn och unga har tillträde till eller som de har insyn i. Dessutom gäller särskilda restriktioner för marknadsföring och försäljning av sådana ”medier” som finns med på listan.

I paragraf 4(2), första meningen, punkt 2(2) och andra meningen i det avtal om skydd av den mänskliga värdigheten och skydd av minderåriga i radio- och TV-sändningar samt ”Telemedien” som gäller mellan delstaterna (Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien vom 10. bis 27. September 2002), anges att ”Telemedia” som finns med på listan över medier som är skadliga för unga eller vars innehåll helt eller delvis stämmer överens med någon av de produkter som finns med på listan är tillåtna endast om den som tillhandahåller dem garanterar att de görs tillgängliga endast för vuxna (slutna användargrupper).

Förutom de nu nämnda bestämmelserna finns ytterligare några som föreskriver straff eller sanktionsavgifter för överträdelser i samband med att medier görs tillgängliga för unga i strid med exempelvis angivna åldersgränser.

6.7.3 Biograffilmer

Barn och unga får medges tillträde till en offentlig filmvisning endast om den film som visas har godkänts av den ansvariga myndigheten i respektive delstat (Bundesland) eller en frivillig självregleringsorganisation i enlighet med en i lag föreskriven procedur. Filmer som är gjorda i syfte att informera eller utbilda får visas även utan sådant godkännande. Likaså är det tillåtet att låta barn som har fyllt 6 år få tillträde till filmer som är godkända från 12 år om de är i sällskap med en förälder eller förmyndare.

Det finns ytterligare restriktioner för barns tillträde till biografen utifrån barns ålder och vid vilken tidpunkt på dygnet filmvisningen äger rum. Barn under 6 år får över huvud taget inte tillträde till biografen och andra offentliga filmvisningar utan sällskap av förälder, förmyndare eller lärare. För barn över 6 år men under 14 år gäller att de måste ha sällskap av en vuxen om filmvisningen slutar efter kl. 20.00. Ungdomar över 14 år men under 16 år måste ha sällskap av en vuxen om filmvisningen slutar efter kl. 22.00 och detsamma gäller för ungdomar som fyllt 16 år om filmvisningen slutar efter kl. 24.00.

6.7.4 "Trägermedia" (t.ex. videogram och dvd:er)

Videogram och andra tekniska upptagningar ("Trägermedia" med tysk terminologi) får endast göras allmänt tillgängliga för barn eller unga om programmen har godkänts för den berörda ålderskategorin av den ansvariga myndigheten i delstaten (Bundesland) eller av en frivillig självregleringsorganisation i enlighet med en i lag föreskriven ordning.

Åldersrekommendationen ska anges på en etikett som ska vara tydligt synlig på den tekniska upptagningen och dess förpackning. Tekniska upptagningar som inte har åsatts någon åldersgräns eller som har klassats som "inte godkända för visning för unga" får inte erbjudas, överlämnas eller på annat sätt göras tillgängliga för barn eller unga och inte heller erbjudas eller överlämnas i detaljhandel utanför affärslokaler, i kiosker eller andra försäljningsställen som konsumenterna normalt inte går in i eller i postorderverksamhet.

6.7.5 Åldersklassificering av filmer, TV-spel m.m.

Filmer och film- eller spelprogram som är sådana att de kan störa barns och ungas utveckling eller deras fostran till ansvarsfulla samhällsmedborgare får inte godkännas för den berörda åldersgruppen. De åldersgränser som finns är: tillåten för alla, tillåten från 6 år, tillåten från 12 år, tillåten från 16 år och inte tillåten för visning för unga (dvs. för personer under 18 år).

Ansvar för åldersklassificeringen av biofilmer och film på dvd och videogram samt dator- och TV-spel ligger hos de delstatsmyndigheter (Obersten Landesjugendbehörde) som har ansvar för skyddet av minderåriga. Dessa har kommit överens om att acceptera de bedömningar om åldersgränser som görs av självregleringsorganisa-

tionerna Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) för biograffilmer och videogram och Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) för dator- och TV-spel.

7 Om medieutbud, medieanvändning och mediepåverkan

7.1 Det nya medielandskapet

Under de senaste tio åren har medielandskapet förändrats på ett genomgripande sätt. Medieutbudet ökar i allt snabbare takt och vid sidan av de traditionella medieformerna har informationsteknologin lett till flera nya. Medierna har en betydligt större räckvidd i dag och många lägger mer tid på nyare medier än på de traditionella. Den moderna informationsteknologin har gjort det möjligt att styra mediekonsumtionen i fråga om när, var, hur och vad man vill ta del av. Flera av de nyare medieformerna erbjuder också möjligheter till eller förutsätter att tittarna är delaktiga och påverkar medieinnehållet.

De olika teknikerna och marknaderna konvergerar – smälter samman – och gränserna mellan dem blir inte lika tydliga som tidigare. Tidningar finns numera både i pappersformat och på Internet och nyheter förmedlas via mobiltelefonen eller datorn. TV och radio går att ta del av på andra sätt än de traditionella, t.ex. via datorn eller mobiltelefonen. Tekniken möjliggör också att användande av medier inte längre är kopplat till t.ex. hemmet. Mobilitet är centralt i dagens kommunikationssamhälle.

Det sker också en diversifiering, fragmentering och individualisering när det gäller medieinnehåll, medieutbud och medieanvändning.

Omstruktureringen av mediemarknaden är omfattande. Samtidigt som konkurrensen blir hårdare ökar koncentrationen på flera

mediemarknader. Producenter och förmedlare av medieprodukter är starkt koncentrerade både i fråga om ägande och innehåll.¹

7.2 Medieanvändningen i Sverige

7.2.1 Medieanvändningen i dag²

Den tid som svenskar lägger ned på användning av medier har ökat med ungefär en halvtimme under den senaste tioårsperioden. Den samlade bruttotiden³ för svenskarnas medieanvändning var ungefär 6 timmar en genomsnittlig dag år 2008 och den ökar i huvudsak med ålder. Barn i åldern 9–14 år ägnar medierna ca 4 timmar en genomsnittlig dag. För ungdomar 15–24 år handlar det om 6 timmar och 40 minuter vilket är en ökning med ungefär en halvtimme under en tioårsperiod. Samtidigt har ungdomarnas användning av traditionella medier som TV, radio, cd och böcker minskat till förmån för andra aktiviteter på Internet. Det är ungdomarna som har ökat sin medietid mest, följt av 24–44-åringarna. Barn (9–14 år) har ökat sin medietid med ca 10 minuter medan gamla (65–79 år) låg kvar på ungefär samma nivå 2008 som tio år tidigare.

En genomsnittlig dag tittar 85 procent av befolkningen på TV. TV-tittandet är utbrett i alla åldrar, men mest tittar barn och pensionärer, 90 respektive 93 procent. Lägst andel TV-tittare återfinns bland 20–24-åringarna, 78 procent. Den tid som ägnas åt TV-tittande en vanlig dag är i genomsnitt knappt två timmar. När det gäller tittartid ligger pensionärerna i topp medan barn i åldern 9–14 år ägnar ca 1,5 timmar om dagen åt att se på TV.

Andelen vuxna som använder Internet dagligen eller nästan varje dag har ökat från 35 procent år 2003 till närmare 70 procent år 2008. Siffran avser den totala användningen oavsett om den sker i arbetet eller privat. Andelen som en genomsnittlig dag använder Internet i hemmet är 60 procent. Den totala Internetanvändningen en genomsnittlig dag skiljer sig markant mellan olika grupper. Det är fler män

¹ Se Ulla Carlsson, "Media Governance. Harm and Offence in Media Content" ur Regulation, Awareness, Empowerment, Ulla Carlsson (red.), The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, Nordicom, Göteborgs universitet 2006, s. 11 f.

² Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Nordicoms Mediebarometer 2008, Nordicom, Göteborgs universitet 2009 (MedieNotiser 1/2009). Undersökningen genomförs årligen sedan 1979 genom telefonintervjuer med ett slumpmässigt individurval av svenska befolkningen mellan 9 och 79 år (ca 4 500 intervjuer).

³ Det är den samlade bruttotiden, dvs. en summering av den tid som avsätts för varje medium, som mäts. Det tas inte hänsyn till om två eller flera medier använts samtidigt.

än kvinnor bland Internetanvändarna, fler unga än äldre och fler högutbildade än lågutbildade. De högsta andelarna användare finns bland unga 15–24 år (86 procent) och högre tjänstemän/akademiker (85 procent). För barn i åldern 9–14 år är andelen 66 procent. De lägsta andelarna användare finns bland lågutbildade och pensionärer (30 respektive 39 procent). Den totala tiden för Internetanvändning bland nätanvändare – oavsett användningsplats och användningsområde – är drygt 100 minuter en genomsnittlig dag. Motsvarande siffra för Internetanvändning i hemmet är 77 minuter.

Den dagliga Internetanvändningen i hemmet gäller främst e-post (51 procent) och fakta-/informationssökning (48 procent). Barns och ungdomars användning av Internet skiljer sig från övriga grupper. Ungdomar tittar på videoklipp, deltar i diskussions-/chattgrupper, läser bloggar och laddar ner musik, film, radio eller TV i högre utsträckning än äldre. Barn utnyttjar nätet till relativt få aktiviteter: messenger-tjänster och spel är dominerande.

Spel på dator, TV eller Internet är något som främst barn och unga ägnar sig åt. Hälften av barnen och 30 procent av ungdomarna spelar en genomsnittlig dag. Under en vecka har drygt 70 procent av barnen och 52 procent av ungdomarna spelat. Motsvarande siffra för personer i åldern 25–44 år är 25 procent.

En genomsnittlig dag går 1 procent av befolkningen på bio, 7 procent går på bio under en vecka och närmare 30 procent gör minst ett biobesök under en genomsnittlig månad. Barn och ungdomar, studerande och yngre vuxna utan barn går på bio oftare än andra. När det gäller tittande på långfilm i befolkningen en genomsnittlig dag har televisionen och video/dvd störst betydelse. En sammanläggning av allt tittande på långfilm visar att ungefär en fjärdedel av befolkningen ser långfilm en genomsnittlig dag 2008.

Antalet biobesök per helår i Sverige uppgick år 1963 till 40 miljoner. År 2007 räknades till totalt 15 miljoner biobesök. Det är en betydande minskning. Sedan mitten av 1980-talet har antalet biobesök per år dock legat på en förhållandevis jämn nivå med undantag för en liten uppgång under åren 2001–2003 då antalet besök översteg 18 miljoner per år. Sett till dem som besöker biografen minst fyra gånger per år har besöken minskat mest i åldersgruppen 15–29 år (från 71 procent år 1988 till 51 procent år 2007) medan det är fler personer i åldersgrupperna 50–64 år och 65–85 år som går på bio minst fyra gånger per år nu jämfört med år 1988.⁴

⁴ Statistikuppgifterna i detta stycke är hämtade från SOM-rapport nr 2008:14, SOM Svenska biovanor 1988-2007 av Marina Ghersetti.

Om man ser till hur stor andel av befolkningen som ser film i olika visningsfönster svarar 55 procent att de ofta, dvs. minst en gång per vecka, ser film i allmänna TV-kanaler. Film på filmkanaler i TV är det 30 procent som ofta tittar på medan motsvarande siffra för film på dvd eller video är 25 procent. När det gäller bio är det 8 procent som går på bio minst en gång i månaden och endast 7 procent ser hyrfilm via Internet. Om man i stället ser till hur stor andel som ser sporadiskt på film via olika medier är det 39 procent som ser film sporadiskt i allmänna TV-kanaler, 34 procent i filmkanaler i TV och 59 procent som ser film på dvd/video. Det är 58 procent som går på bio sporadiskt medan 34 procent aldrig gör det.⁵

7.2.2 Särskilt om medieanvändningen bland barn och unga

Medierådet genomför sedan 2005 enkätundersökningar om barns och ungas medievardag. Studien består av en del där 2 000 barn och unga i åldern 9–16 år får frågor om sin medievardag och sina erfarenheter av medier och en del där föräldrar med barn i samma åldersgrupp tillfrågas om sin uppfattning om sina barns medievanor. Resultaten har redovisats i rapporterna "Ungar & Medier" från 2005, 2006 och 2008. Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från "Ungar & Medier 2008", om inte annat anges. Med barn menas i det följande personer mellan 9 och 12 år och med ungdomar personer mellan 12 och 16 år.

De vanligaste fritidsaktiviteterna för barn och unga i åldern 9–16 år är att träffa kamrater och att göra läxor och andra skolarbeten (64 procent vardera). 56 procent av samtliga håller på med någon sport. Därefter i rangordningen hamnar att hålla på med Internet, surfa och chatta (48 procent) följt av att titta på TV eller video/dvd (43 procent). Det är nästan dubbelt så många av ungdomarna som barnen som håller på med Internet (62 procent jämfört med 34 procent av barnen). För både barn och unga tillhör att spela datorspel liksom att spela TV-spel ett par av de fem vanligaste fritidsaktiviteterna (33 respektive 22 procent).

Det finns signifikanta skillnader mellan barns respektive ungas användning av olika medieformer. Skillnaderna har dock minskat i de flesta avseenden sedan 2006. Det finns också skillnader mellan pojkars och flickors medieanvändning. Pojkar spelar mer datorspel

⁵ Se föregående not.

och TV-spel än flickor. I den mån flickor spelar väljer de att spela andra typer av spel än vad pojkar gör.

När det gäller högkonsumenter, varmed avses personer som ägnar tre timmar eller mer per dag åt en medieform, finns den högsta andelen bland Internetanvändare, 18 procent. Av dem som tittar på TV varje dag är 16 procent högkonsumenter. Av dem som använder datorspel eller TV-spel är 11 respektive 4 procent högkonsumenter. Här är det signifikanta skillnader mellan pojkar och flickor. Bland flickorna som spelar datorspel är 4 procent högkonsumenter mot 18 procent av pojkarna. När det gäller TV-spel är det 1 procent av flickorna som är högkonsumenter jämfört med 6 procent av pojkarna.

Internet är den medieform som barn och unga i störst utsträckning använder utan att andra är närvarande. Av de unga svarar 75 procent att de oftast är själva när de använder Internet. Motsvarande siffra bland barn är 59 procent. Här finns också en signifikant könsskillnad. Av flickorna svarar 72 procent att de oftast är ensamma och 12 procent att de oftast är tillsammans med kamrater eller syskon. Motsvarande värden bland pojkarna är 62 respektive 21 procent. TV är det medium som barn och unga i störst utsträckning ägnar sig åt tillsammans med sina föräldrar.

Det är 87 procent av barnen och de unga i studien som har en egen mobiltelefon. Bland unga i åldern 12–16 år är det 96 procent som har det. Telefonerna används mest för att ringa och skicka sms. Unga har en mer avancerad användning än barn och flickor en mer avancerad användning än pojkar. Det är nämligen en större andel flickor än pojkar som sms:ar, tar och skickar bilder och laddar ned musik.

När det gäller TV-tittande är det endast små skillnader mellan barn och unga respektive flickor och pojkar i fråga om nedlagd tid. Det är 78 procent som tittar på TV varje dag, vilket gör TV till den vanligaste medieformen. Det finns skillnader mellan grupperna beträffande vad de tittar på. Unga och pojkar tittar mer på nyheter än vad barn och flickor gör. Valet av TV-serier och TV-program skiljer sig också åt.

I dag har 40 procent av barn och unga en dator med Internetuppkoppling på sitt eget rum. Om man ser till enbart de unga är det 50 procent som har det och bland barnen är det 30 procent som har det. Det är 45 procent som har egen TV på rummet (41 procent av barnen och 50 procent av de unga). Det är 20 procent av de unga

och 34 procent av barnen som varken har video/dvd-spelare, dator, TV eller TV-spel på det egna rummet.

Medierådet har konstaterat att det har skett en förändring jämfört med de undersökningar som genomfördes 2005 och 2006 i det att andelen med TV på sitt rum har minskat kraftigt samtidigt som datorinnehavet har ökat och nu är den mediebärare som flest har på sitt rum.

Användandet av Internet skiljer sig åt mellan olika åldrar, både när det gäller hur mycket tid man ägnar åt det och vad man gör. Unga ägnar mer tid än barn åt Internet (97 jämfört med 86 procent bland barnen). Internetanvändningen bland barn har dock ökat de senaste åren och färre barn svarar numera att de aldrig använder Internet. Den utveckling med ökad Internetanvändning som uppmättes redan 2006 har alltså fortsatt.

Vad gör då barn och unga på Internet? När det gäller Internetanvändning är skillnaderna signifikanta både mellan åldersgrupperna och mellan könen. För fler unga än barn och fler flickor än pojkar är den vanligaste Internetaktiviteten att chatta. Unga och pojkar tittar i större utsträckning på klipp på t.ex. YouTube. Det är också betydligt fler unga än barn och pojkar än flickor som spelar spel. Däremot är flickor i större utsträckning än pojkar på sajter som t.ex. Lunarstorm. Flickor använder Internet mer än pojkar för att göra skolarbeten, mejla och i högre grad för att lägga ut egna texter och bilder.

Barn och unga har vanligen regler för hur de får använda olika medieformer. Generellt svarar en större andel av barn än unga att de har regler. Ju mer man använder en medieform desto vanligare är det att det finns regler kring användandet. Till exempel är det mindre vanligt att flickor spelar datorspel och TV-spel och följaktligen är det en mindre andel av flickorna som svarar att de har regler kring spel. Generellt är det vanligare att pojkarna svarar att de har regler än att flickorna gör det. När det gäller användning av Internet uppger dock flickor i högre grad än pojkar att de har regler för användningen.

7.3 Något om barns och ungas uppfattning om och kontakter med skadligt medieinnehåll m.m.

Bland de 2 000 barn som har tillfrågats i Medierådets studie "Ungar och medier 2008" har 18 procent av de unga (12–16 år) och 9 procent av barnen (9–12 år) råkat ut för att någon varit elak, mobbat, hotat, lagt ut bilder på vederbörande som gjort honom eller henne ledsen eller utövat utpressning via Internet, sms, mms, e-post eller chatt. Det är vanligare att flickor har blivit mobbade (18 procent) än pojkar (9 procent). Högkonsumenter av Internet förefaller vara mer utsatta än genomsnittet.

På frågan om vilket "innehåll man mår dåligt av" har barn och unga i störst utsträckning uppgett att det är chockbilder på nätet – verkliga bilder eller filmer med döda, blodiga människor och djur som de mår dåligt av att se i media. Fiktiva skildringar av våld anges endast av en liten andel. Barn anger i lägre grad att de mår dåligt av att se fattiga människor men i högre grad än unga att de mår dåligt av spelat våld i filmer eller TV-serier. I övrigt är det stora likheter mellan de svar som lämnats av barn respektive unga. Flickor ligger signifikant högre än pojkar när det gäller vissa typer av innehåll, t.ex. verkligt våld i nyheter eller dokumentärer och när människor lider eller mår dåligt. Samtidigt är det en signifikant högre andel flickor än pojkar som angett att det inte finns något innehåll i media som de mår dåligt av att se. Medierådet har tolkat det som att det möjligen beror på att flickor i större utsträckning än pojkar medvetet undviker sådant de vet att de mår dåligt av.

Av dem som deltagit i Medierådets undersökning har 80 procent svarat att de aldrig har råkat ut för att någon talat om sex med dem utan att de själva velat det. Detta är en ökning i förhållande till tidigare år (2006 var det 76 procent jämfört med 63 procent år 2005). Andelen som kommit i kontakt med sex- eller porrsajter har också minskat. År 2006 svarade 55 procent att de aldrig hade kommit i kontakt med sajter av det slaget jämfört med 68 procent år 2008. Inställningen till innehållet på sådana sajter tycks enligt Medierådet ha blivit mer negativ. Fler verkar ha tagit illa vid sig och färre andel uppger sig ha gillat det eller inte brytt sig om det. Det är 9 procent av barnen och ungdomarna i studien som har stämt träff med någon i verkligheten som de har lärt känna på Internet och det är en ökande andel av dessa som har gått själva till mötet. Ingen har uppgett att någon har försökt göra dem illa eller att den de har träffat har visat sig vara äldre än de hade trott.

Barnombudsmannen har i sin årsrapport från 2008 (s. 92 ff.) redovisat resultaten av frågor som ställts till barnen och ungdomarna i de kontaktklasser som Barnombudsmannen arbetar med. En tredjedel av dessa barn och unga tyckte inte att de hade upplevt något oönskat på TV, Internet eller i datorspel. Av den dryga tredjedel som svarade att det fanns något de hade önskat slippa uppleva i TV, på Internet eller i datorspel, svarade en knapp tredjedel att de ville slippa reklam. För en knapp tredjedel av samma grupp var det oönskade sexuellt relaterat och en knapp tredjedel ville slippa att se våld.

Enligt Medierådets föräldrastudie i "Ungar och Medier 2008" bedömer föräldrarna generellt att deras barn inte har några större problem med varken sex- och porrsajter, personer som talar om sex, hot, oönskade bilder som sprids eller utpressning. Däremot tycks mobbning vara relativt vanligt förekommande enligt föräldrar till unga (12–16 år) och flickor. Drygt 20 procent av föräldrarna anger att deras barn har varit utsatt för mobbning eller att någon har varit elak mot barnet på Internet.

Unga har haft kontakt med sex och porr i något högre utsträckning än vad föräldrarna tror. Föräldrarna underskattar också andelen som har råkat ut för att någon pratat om sex med dem mot deras vilja.

Av Medierådets undersökning framgår vidare att föräldrar i högre grad tror att barn och unga mår dåligt av att se sex och porr än vad barn och unga uppger att de gör. Sex och porr ligger relativt långt ner på barns och ungas lista över innehåll de mår dåligt av.

När det gäller medietid uppger föräldrar i avsevärt högre grad att barn och unga spenderar för mycket tid på TV, Internet, datorspel och TV-spel än vad de unga själva anser. Det framträder enligt Medierådets studie också vissa skillnader när det gäller användning av Internet. Framför allt barnen (9–12 år) uppger både en högre frekvens och större omfattning än vad föräldrarna uppger eller tror. Men bilden av vad de gör på Internet, vilka kontakter de tar etc. är samstämmig mellan barn/unga och föräldrar.

7.4 Kort om forskningen om mediepåverkan

Oron över hur moderna massmedier påverkar barn och unga ökar i takt med teknologiutvecklingen på medieområdet. Det är framför allt våldsskildringar i medierna och pornografiska bilder och filmer

som varit föremål för farhågor om negativ påverkan, särskilt på barn och unga.

Det har genomförts ett stort antal studier om hur våldet i medierna påverkar såväl vuxna som barn och unga. Det är främst våldsskildringar i underhållning och fiktion som har studerats. Ulla Carlsson har i rapporten *Våld och pornografi i medierna* sammanfattat detta på följande sätt (s. 12 f.):

Forskningen har i huvudsak uppmärksammat möjlig påverkan av det synliga och fysiska våldet i rörliga bilder, dvs. mord, skjutande, slagsmål, etc. Det är främst våldsskildringar i underhållning och fiktion som har intresserat forskningen. Följande kan utläsas från denna forskning:

Våldsskildringar kan leda till imitation bland yngre barn, oftast är det dock fråga om kortsiktiga impulser. Lite äldre barn och unga kan få "tips" om hur våld kan utföras, tips som de kan använda om de i en krissituation upplever att de har behov av den kunskapen. Däremot har medierna inte orsakat krissituationen.

Vi får intryck från medierna och dessa blandas med alla andra föreställningar, känslor, normer, värderingar och erfarenheter vi har. Oftast är dessa intryck viktigare än de vi får från medierna. Det är denna smältdegel av våra samlade intryck som ökar eller minskar benägenheten att handla på ett visst sätt. På detta indirekta och förstärkande sätt bidrar medierna till ökad aggression hos vissa individer under vissa förutsättningar.

En annan typ av inflytande är att både fiktivt och icke-fiktivt våld ger upphov till rädsla bland många barn och unga. Hos vissa individer är det just rädslan, föreställningarna och upplevelsen av hot i omgivningen som medievåldet bidragit till, som i krissituationer kan vändas till destruktiv aggression.

Det finns också tecken på att medievåldet ger felaktiga föreställningar om våldet i verkligheten. Vissa studier tyder t.ex. på att barn i skolåldern, på grund av att de sett actionfilmer, tror att kroppar är starkare än de faktiskt är, och att barnen inte kan förutse eller förstå hur allvarliga konsekvenserna av sparkar och slag kan vara. (Feilitzen 2001)

Forskning om våld i TV- och datorspel samt på Internet har av förklarliga skäl inte funnits så länge. Det finns därför inte tillräckligt många undersökningar för att det ska kunna dras några säkra slutsatser om vilken påverkan de har.⁶ Ett antal experimentella studier har gjorts i syfte att svara på frågan om våldsamma datorspel ökar

⁶ Cecilia von Feilitzen, "Medievåldets påverkan. En kortfattad forskningsöversikt", Nordicom, Göteborgs universitet 2001, s. 2.

aggressiviteten hos spelaren. Flera av studierna har konstaterat ett samband mellan våldsamt spelnehåll och aggressivt beteende. Men oenigheten om giltigheten i dessa resultat är stor. Många forskare hävdar att experimentella studier inte avspeglar den verklighet i vilken barn och unga faktiskt använder datorspel.⁷

Det finns alltså forskning som antyder ett förmodat samband mellan att spela våldsamma dator- och TV-spel och efterföljande aggression hos spelare men några säkra slutsatser kan inte dras. Samtidigt finns det anledning att förmoda att olika personer påverkas på olika sätt. När det gäller våldsskildringar i filmer och på TV har även andra faktorer, såsom personlighet, kön, social och etnisk tillhörighet, livssituation samt relationer till jämnåriga, skola, familj och samhälle, betydelse för hur en viss person påverkas, liksom vilken typ av våld det rör sig om. Frågan om påverkan är därför mycket komplex. En hypotes är att TV-spelsvåld kan ha dåligt inflytande på vissa barn under särskilda omständigheter. Däremot finns det ingen anledning att tro att sådant våld har skadlig inverkan på majoriteten av dem som spelar sådana spel. Huruvida våldet har en skadlig påverkan har alltså främst att göra med sådant som barnets personlighet, relation till omgivningen och föräldrarnas insikter i spelandet och hur de hanterar det. Säkert är i vart fall att våldet i dator- och TV-spel endast är en av flera samverkande faktorer för ett ökat aggressivt beteende hos en spelare.⁸

Statens folkhälsoinstitut har publicerat en studie ("Hälsoeffekter av tv- och datorspelande. En systematisk genomgång av vetenskapliga studier" av Anton Lager och Sven Bremberg, R 2005:18) som utgör en sammanställning av vetenskapliga studier om hur barns och ungdomars TV- och datorspelande påverkar deras hälsa. Där konstateras följande.

Genomgången ger starkt stöd för att datorspelande ger positiva effekter på spatiala förmågor och på reaktionstid. De spatiala förmågorna betraktas traditionellt som en av de viktigaste delarna i vår intelligens. Studierna ger begränsat stöd för att spelande leder till val av aggressiva leksaker men det är oklart hur detta bäst tolkas eftersom studierna inte ger något stöd för samband mellan spelande och aggressiva känslor, tankar eller beteenden trots att dessa utfall är väl studerade. De två longitudinella studierna av datorspelandets effekter på övervikt ger inte stöd för ett sådant samband.

⁷ Ulla Carlsson, Våld och pornografi i medierna, The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, Nordicom, Göteborgs universitet 2005, s. 13.

⁸ Texten i detta stycke är fritt översatt från Cecilia von Feilitzen, "Influences of Mediated Violence. A Brief Research Summary, The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, Nordicom, Göteborgs universitet 2009.

Det är svårt att ge ett entydigt svar på frågorna om och i så fall hur medievåldet påverkar barn och unga. Medierna kan vara en faktor i samspel med flera andra faktorer som kan bidra till att förklara visst våld i samhället. Att våldet har konsekvenser för tittarnas upplevelser, tankar, känslor, preferenser och referensramar är nog de flesta forskare överens om. Det betyder inte att det behöver yttra sig i utagerande våld men det kan ändå vara fråga om en stark och långvarig påverkan.⁹ Vissa forskare anser att det mot den bakgrunden är viktigt att forskningen breddas och mer inriktar sig på mediernas roll i barns socialisering och kulturella fostran än på medieeffekter.

⁹ Ulla Carlsson, a. a., s. 13.

8 Överväganden avseende ett ändamålsenligt system för filmgranskning

8.1 Uppdraget

Utredningens uppgift är att förutsättningslöst bedöma om nuvarande möjlighet att förbjuda film för offentlig visning är relevant. Utredningen ska vidare överväga ett ändamålsenligt system för förhandsgranskning och godkännande av film som ska visas offentligt samt utformningen av lämpliga åldersgränser med utgångspunkt bl.a. i statens ansvar enligt barnkonventionen och med beaktande av barns och ungas förändrade medievanor och tillkomsten av nya visningsformer.

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

8.2 Förhandsgranskning av film avsedd att visas för vuxna

<p>Förslag: Förhandsgranskningen av film avsedd att visas för vuxna avskaffas.</p>

Som har framgått av avsnitt 2 har frågan om förhandsgranskningen av film varit omdiskuterad och omdebatterad alltsedan den infördes för snart hundra år sedan. Även om lagstiftningen har moderniserats, särskilt i fråga om grunderna för censuringripanden, kvarstår alltjämt kravet på att filmer som ska visas offentligt dessförinnan

måste ha genomgått en statlig kontroll och godkänts för visning. Sätter man in frågan i sitt principiella sammanhang är det inte förvånande att förhandsgranskningen ifrågasätts.

Yttrandefriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheterna och den tillförsäkras medborgarna genom såväl regeringsformen (RF), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som Europakonventionen. Censurförbudet är en av de grundläggande principerna i TF och YGL. Det enda undantaget från censurförbudet avser rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar som ska visas offentligt. Undantaget har en förklaring.

Rörliga bilder har alltid ansetts ha en större inverkan på sin publik än andra kulturyttringar. Syftet med införandet av regler om förhandsgranskning av film var därför att motverka förmodade skadeverkningar eller andra oönskade effekter av olika slags skildringar i rörliga bilder. När den första biografförordningen antogs var offentliga visningar på biografer det enda sättet som människor i allmänhet kunde ta del av rörliga bilder. Kravet på förhandsgranskning var således ett effektivt sätt för staten att förhindra att allmänheten fick ta del av rörliga bilder som ansågs skadliga. Förhållandena har emellertid successivt förändrats. Genom TV-mediet kom rörliga bilder att nå en större publik. I slutet av 1970-talet och början av 1980-talet utvecklades möjligheterna att hyra och köpa videogram för visning i hemmiljö. Därefter har den fortsatta tekniska utvecklingen lett till att endast en liten del av all film som finns tillgänglig ses på bio vid offentliga visningar (se avsnitt 7). Huvuddelen sprids i stället på annat sätt. Det har vidare utvecklats andra medier än film som innehåller rörliga bilder, t.ex. interaktiva spel. Den utveckling som har skett i fråga om medieutbud och medieanvändning har således inneburit att den kontroll som det allmänna kan utöva inskränker sig till en mycket liten del av det totala utbudet av filmer. Det är således endast en bråkdel av alla filmer som sprids i Sverige som omfattas av granskningsplikten.

Till detta kommer att de filmer som granskas ytterst sällan blir föremål för ingripande enligt lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen). Mellan åren 1990 och 1995 klippte Biografbyrån i sammanlagt 26 filmer (35 mm) för att de skulle få visas för den som fyllt 15 år (se avsnitt 3.5.3). Av dessa var tre pornografiska. Därefter har Biografbyrån – alltså på närmare 14 år – inte någon gång ingripit i biograffilmer. Till detta har kommit ingripanden i ett antal videogram och på senare år dvd-filmer. Dessa har dock till största delen varit pornografiska och med stor

sannolikhet inte avsedda för traditionell biografvisning. Det har varit fråga om s.k. frivillig granskning, vilket innebär att granskningens syfte har varit att den som förmedlar filmen eller videogrammet ska vara säker på att han inte riskerar att åtalas för brottet olaga våldsskildring. Det kan nog också antas att syftet med granskningen i vissa fall varit att vid export kunna påvisa att videogrammet godkänts av ett offentligt organ, något som måste sägas ligga vid sidan av filmgranskningslagens syfte.

Vad skälet till det minskade antalet ingripanden är går inte säkert att uttala sig om utan mera ingående studier. Sannolikt är det så att synen på vad som kan uppfattas som förråande ändras över tiden. Det kan också vara så att filmbranschen inte har något intresse av att visa filmer med extremvåld och att videouthyrningsmarknaden förändrats. Den som söker efter filmer med t.ex. våldspornografiska inslag eller extremvåldsskildringar av annat slag söker andra vägar att nå filmerna, t.ex. via Internet. Dessa visningsformer är i allmänhet inte åtkomliga för den nationelle lagstiftaren.

Det minskade antalet ingripanden väcker dock inte bara frågan om det är dags att avskaffa förhandsgranskningen. Även frågan om censurgrunderna borde skärpas är berättigad. I kontakterna med utredningens referensgrupp har jag uppfattat att enighet råder om att den nuvarande filmcensuren inte fyller någon funktion men synpunkter har förts fram om en annan inriktning på granskningen. Jag anser dock att det finns starka principiella skäl mot en förändring i den riktningen.

Inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna får göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. En inskränkning måste därtill vara proportionerlig i förhållande till det mål den avser att uppnå. Med det förändrade medieutbudet är det lätt att inse att censur av filmer som ska visas offentligt har en mycket liten effekt när det gäller att tillgodose ett önskemål om att färre våldsskildringar m.m. ska vara tillgängliga. Som redan påpekats är möjligheterna för den nationelle lagstiftaren att kunna ingripa mot nya visningsformer ytterst begränsad. Enligt min mening uppvägs den inskränkning i främst yttrandefriheten som filmcensuren innebär inte av den marginella nytta den kan antas ha när det gäller att skydda människor från förråande skildringar.

Det måste också beaktas att våra nordiska grannländer inte längre har kvar bestämmelser om förhandsgranskning och möjligheter till censuringripanden beträffande film avsedd att visas för vuxna.

Det nu sagda leder mig till slutsatsen att kravet på förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt för vuxna bör avskaffas.

Man måste hålla i minnet att även om kravet på förhandsgranskning tas bort, detta inte innebär att det inte finns några möjligheter att ingripa mot förråande framställningar. Den yttersta gränsen för vad som är tillåtet att skildra i rörliga bilder kommer även fortsättningsvis att läggas fast genom de straffrättsliga bestämmelserna i YGL och brottsbalken. Skillnaden blir att ingripande i fortsättningen enbart kommer att kunna ske i efterhand.

8.3 Åldersklassificering av filmer avsedda att visas för barn

8.3.1 Åldersklassificeringen av filmer avsedda att visas offentligt för barn bör behållas

Förslag: Filmer som ska visas för barn vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska även fortsättningsvis åldersklassificeras. En ny lag ska reglera förutsättningarna för åldersprövningen.

Kravet på förhandsgranskning för åldersprövning av filmer som ska visas offentligt för barn har aldrig varit föremål för ifrågasättande och diskussion på samma sätt som förhandsgranskningen av film avsedd för en vuxen publik. Den har ansetts fylla sin uppgift att skydda barn mot psykiska skador av olämpliga filmer. De principiella invändningarna mot en reglering i dessa avseenden gör sig inte alls gällande med samma styrka som när det gäller vuxencensuren. En åldersklassificering innebär ju inte att det allmänna förhindrar att framställningar blir offentliga.

Barnkonventionen erkänner barnets rätt till yttrandefrihet och rätt att ta del av information och annat innehåll i massmedier. Samtidigt ska konventionsstaterna 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 bland annat av att föräldrarna enligt artikel 5 har såväl rättigheter som skyldigheter att ge barnet lämplig ledning och råd i utövandet av barnets rättigheter, på ett sätt som överensstämmer med barnets fortlöpande utveckling. Det måste alltså göras en avvägning mellan

barnets behov av skydd och dess rätt till informationsfrihet. Vid denna avvägning måste även barnets ålder spela in på ett sådant sätt att ju äldre barnet blir desto mindre blir dess behov av skydd och desto större tyngd ska tillmätas rätten till informationsfrihet.

Ett argument som ibland förs fram mot att ha någon förhandsgranskning för åldersprövning av film för barn är att det inte är någon idé att begränsa barns tillgång till film eftersom de ändå kan se allt de vill om än på andra sätt än på bio. Som har konstaterats i det föregående är det riktigt att endast en bråkdel av all film ses på biografer. Barn och unga tar i hög grad – i många fall i högre grad än föräldragenerationen – del av film via andra spridningssätt än biografföreställningar. Även när det gäller barn och unga måste därför konstateras att en åldersklassificering inte hindrar dem att ta del av filmer som inte är avsedda för dem annat än i begränsad utsträckning. Det är föräldrar och andra personer i barnets omgivning som styr vad de ska få ta del av. Jag uppfattar dock att det allmänt anses värdefullt med en norm för vad som är acceptabelt att visa för barn i det offentliga rummet. Dessutom får de åldersgränser som sätts på biofilmer en viss effekt även när filmerna senare sprids för uthyrning och försäljning samt i TV-sändningar. Åldersklassificeringen är vidare en hjälp för vuxna i barnets närhet när det gäller att bedöma en films lämplighet för en viss ålder.

Jag har inte heller uppfattat mitt uppdrag så att jag ska överväga ett avskaffande av ålderklassificeringen. Tvärtom framgår av direktiven att jag ska överväga utformningen av lämpliga åldersgränser med utgångspunkt bl.a. i statens ansvar enligt barnkonventionen och med beaktande av barns och ungas förändrade medievanor och tillkomsten av nya visningsformer. Min slutsats är därför att klassificeringen av filmer som ska visas offentligt för barn bör finnas kvar.

Ett alternativ till en ordning där det allmänna sätter tvingande gränser för vilka åldersgrupper som ska få tillgång till en offentlig filmvisning vore att i stället ha ett system där filmen rekommenderas från en viss ålder. Ett sådant system skulle kunna mer inriktas på vad som är lämpligt för ett barn än vad som är skadligt. Jag anser dock att det inte bör vara en uppgift för staten att utfärda rekommendationer om lämpliga filmer. Ett sådant system bör handhas av branschorgan. Jag tror att det finns goda förutsättningar att i en förlängning övergå till ett sådant system. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 12.2.

8.3.2 Åldersgränserna

Förslag: De nuvarande åldersgränserna behålls.

Vuxengränsen

En viktig ingrediens i de tidigare förslag som lämnats om att avskaffa förhandsgranskningen av film avsedd att visas offentligt för vuxna har varit att den s.k. vuxengränsen ska höjas från 15 till 18 år (se SOU 1983:70 och SOU 1993:39). Våldsskildringsrådet anförde (SOU 1993:39 s. 58) som ett skäl för en sådan höjning att det skulle möjliggöra ett avskaffande av den obligatoriska förhandsgranskningen och möjligheten att klippa i filmer eller totalförbjuda dem. Införandet av en 18-årsgräns betraktades alltså som en förutsättning för ett avskaffande av vuxencensuren. Bakgrunden till det var bland annat att Våldsskildringsrådet vid en försöksverksamhet med en fiktiv 18-årsgräns funnit att de ingripanden som beslutats var gjorda med hänsyn till 16- och 17-åringarna. Ett motiv för att höja vuxengränsen till 18 år har sålunda varit att skydda unga i gruppen 15–17 år från att se sådana framställningar som de skulle ha skyddats ifrån om filmcensuren funnits kvar.

Flera av ledamöterna i referensgruppen har också uttalat att ett avskaffande av vuxencensuren bör kombineras med en 18-årsgräns.

Inför ett ställningstagande till frågan om en sådan åldersgräns skulle ha någon effekt är det lämpligt att undersöka vad det är som Biografbyrån har beslutat att förbjuda och alltså ansett att en 15-åring inte ska få se. Som redogjorts för tidigare har Biografbyrån inte sedan 1995 ingripit i någon film avsedd att visas för personer över 15 år på bio (se avsnitt 3.5.3 och 8.2). Offentliga visningar av pornografiska filmer förekommer numera i mycket begränsad utsträckning. De tre icke-pornografiska videogram som Biografbyrån efter 1996 har beslutat att delvis förbjuda var inte heller avsedda att visas offentligt. Det innebär att avskaffandet av förhandsgranskningen av vuxenfilm inte kommer att medföra att unga i åldersgruppen 15–17 år får tillgång till något som de inte får redan med dagens reglering. Mot denna bakgrund kan jag konstatera att en 18-årsgräns skulle få en mycket liten – om ens någon – reell betydelse för att skydda barn och unga.

En annan omständighet som har betydelse för frågan om hur verkningsfull en höjning av vuxengränsen skulle bli för skyddet av barn och unga är, som flera gånger nämnts, att dagens unga, särskilt i den

nu berörda åldersgruppen, har tillgång till film genom så många andra kanaler än biografer. Det som inte är tillgängligt för dem på bio kan de därmed ta del av på andra sätt. Möjligheten till vuxenkontroll av vad denna åldersgrupp tar del av i medierna torde vara ytterst begränsad. Den inskränkning i yttrande- och informationsfriheten som en förhandsgranskning för åldersklassificering upp till 18 år innebär kan därför knappast anses berättigad med hänsyn till den mycket begränsade nytta som en 18-årsgräns skulle få.

Internationellt sett är 18-årsgränsen dock vanlig. Såväl i Norge som i Finland finns en sådan gräns. I Danmark däremot betraktas man som vuxen på bio vid 15 års ålder.

Barnkonventionen innebär att det ska göras en avvägning mellan å ena sidan barnets rätt till informationsfrihet och å den andra sidan barnets behov av skydd. Vid bedömningen måste dock barnets utveckling beaktas (se avsnitt 4.2). Jag kan inte se att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen skulle kräva att vuxengränsen sätts vid 18 år. Hänsyn bör vidare tas till att 15-årsgränsen är föranledd av att ett barn som fyllt 15 år anses ha uppnått en viss mognad och utveckling, vilket har ansetts tillräckligt för att betraktas som vuxen även i vissa andra sammanhang. Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att vuxengränsen även i fortsättningen ska gå vid 15 år.

Övriga åldersgränser

Frågan är därefter om det finns anledning att ändra de övriga åldersgränserna. Den tid jag har haft till förfogande för att genomföra uppdraget har inte medgivit någon djupare analys av denna fråga. Ett möjligt skäl för en förändring skulle kunna vara att åldersgränserna för biograffilmer inte stämmer överens med de åldersgränser som tillämpas inom ramen för PEGI-systemet för åldersmärkning av datorspel (se avsnitt 4.5.1). Att ha två olika system med olika gränser kan möjligen vara förvirrande. Samtidigt måste man komma ihåg att det är fråga om olika bedömningssystem, vilka svårligen kan samordnas. Åldersklassificeringen av biograffilmer är ett nationellt system med bedömningsgrunder som är accepterade här och som har funnits under mycket lång tid. De gränser som tillämpas inom PEGI-systemet är resultatet av ett paneuropeiskt samarbete och meningen är att det ska kunna accepteras av samtliga deltagande länder trots skillnader i värderingar och moraluppfattning. Det är därför inte helt överförbart till ett nationellt system. Eftersom inte samma bedömningskriterier används

i de båda systemen skulle förvirringen snarare bli ännu större om åldersgränserna var desamma. Det är också skillnad mellan dataspel och offentligt visad film. Min bedömning är därför att det inte finns någon anledning att ändra de nuvarande åldersgränserna för att skapa överensstämmelse med åldersmärkningssystemet för dataspel.

En fråga som har uppkommit är om det finns anledning att införa ytterligare en åldergräns vid 13 år. Biografbyråns censorer har uppgivit att de i avsaknad av 13-årsgräns fått sätta en 15-årsgräns på vissa filmer trots att dessa haft yngre tonåringar som målgrupp. De har dock påpekat att de inte anser att det är möjligt att motivera en 13-årsgräns utifrån ett skadekriterium (se vidare avsnitt 8.3.3).

Finland har redan i dag en 13-årsgräns. En sådan gräns kan också betraktas som naturlig i den meningen att det är då barn övergår till att bli tonåringar. De börjar då också på högstadiet i skolan.

En ytterligare åldersgräns skulle emellertid innebära att det endast blir tvåårsintervaller mellan de tre övre åldersgrupperna. Inom varje ålderskategori finns naturligt nog en stor spridning i fråga om barnens utveckling och mognad. När man bestämmer åldersgräns för en film måste man i första hand utgå från en genomsnittlig utvecklingsgrad för den aktuella åldersgruppen. Det innebär att vissa barn i en åldersgrupp ändå inte är mogna att se en film som är tillåten för den åldersgruppen. Åldersklassificeringen är därför ett ganska trubbigt instrument och jag finner det svårt att utifrån det underlag jag har föreslå införande av en mer nyanserad klassificering. Behovet av en 13-årsgräns framstår inte heller som särskilt stort. Jag har uppfattat att det inom branschen inte finns något mer uttalat intresse för en ändring. Dagens åldersgränser är dessutom väl inarbetade och kända bland allmänheten. Med hänsyn till detta anser jag att de nuvarande åldersgränserna, som innebär att en film kan bli barntillåten, tillåten från 7 år, tillåten från 11 år eller tillåten från 15 år, ska finnas kvar.

8.3.3 Kriterier för åldersklassificeringen

Förslag: Åldersklassificeringen ska göras utifrån en bedömning av om framställningen i en film kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen.

Kriteriet ”psykisk skada” som grund för att godkänna offentlig visning av filmer för barn under 15 år infördes 1954 (SFS 1954:512). Dessförinnan gällde att för barn under 15 år inte fick godkännas ”biografbilder, som äro ägnade att skadligt uppjaga barns fantasi eller eljest menligt inverka på deras andliga utveckling och hälsa”. Vid införandet av det nya begreppet ”psykisk skada” fördes inte några resonemang om hur det skulle tillämpas.

I sitt budgetunderlag för 2010–2012 har Biografbyrån anfört att kriteriet psykisk skada är ett ”alldeles för otympligt, svårkommunicerat och odefinierat verktyg för filmklassificering i framtiden” och därför bör mönstras ut från filmgranskningens praktik och ersättas av en vidare definition. Byrån har – såvitt avser våldsskildringar – angett att i de dokumenterade resonemang som under åren varit vägledande för bedömning av åldersgränser några begrepp återkommer som byrån menar fortfarande är aktuella, nämligen:

Framkallande av stark rädsla/skräck/panik

Barn kan i samband med filmvisning invaderas av så stark rädsla att det kan medföra symptom som mardrömmar, kvardröjande ängslan, klängighet, svårigheter att somna, mörkrädsla etc. De skräckeffekter som det ofta handlar om är välkända och välanvända; hastigt uppdykande monster, blodsugande vampyrer, människor som förvandlas från goda till onda, närbilder på skadade människor och djur etc.

Skapande av oro

Vissa stämningar av ångest och förtvivlan, undergångsstämningar, upprörda gräl, uttalade och outtalade hot mot människor och djur, självmordsskildringar, människor och djur som plågas är exempel på företeelser som kan skapa oro hos barn och som gör att deras trygghet och tillit till omgivningen kan påverkas.

Förvirring

Inte minst reaktioner på skildringar av avancerad sexualitet av pornografisk karaktär, skulle kunna falla under detta bedömningskriterium. Inslag av grovt våld/sadistiskt våld i humoristisk kontext hör också till sådant som kan verka förvirrande för minderåriga, liksom viss science fiction, skildringar av ”onda barn”, ”levande döda”, ”övernaturliga” skeenden etc. Att utsättas för och att bli lämnad ensam med upprepad höggradig förvir-

ring kring existentiella frågor, bedömer vi skulle kunna riskera att störa barnets intellektuella, psykosexuella/psykosociala utveckling.

Biografbyrån anser att risken med att behålla kriteriet ”psykisk skada” är att det bidrar till en urholkning och förflockning av ett begrepp som behöver skyddas och användas där det hör hemma, exempelvis för sjukdomstillstånd som neuroser och psykoser. Att ange risk för psykisk skada som motivering för vilken åldersgräns som ska gälla anses vilseledande och också kunna framstå som ansvarslost. Begreppet bör därför enligt vad som framfördes i budgetunderlaget mönstras ut från filmgranskningens praktik och reserveras för beskrivningar av skador och symtom inom psykiatriens område.

Biografbyråns kritik mot begreppet måste givetvis tas på största allvar. Där finns sakkunskapen. Jag instämmer också i byråns uppfattning att begreppet ”psykisk skada” kan bli missvisande eftersom det möjligen ger det intrycket att det ska vara fråga om en skada som kräver behandling för att det ska vara uppfyllt. Å andra sidan har begreppet funnits i mer än 50 år och såvitt jag förstår tillämpats på ett väl avvägt sätt.

Om man jämför med lagstiftningen i de övriga nordiska länderna är bedömningsgrunden formulerad på ett likartat sätt där. I Norge görs en värdering av om innehållet skadligt kan påverka psyket eller rättskänslan, i Finland bedöms om innehållet är skadligt för barns utveckling (t.ex. på grund av våld, sex, skräck e.d.) och i Danmark om innehållet är skadligt för barn i den aktuella åldersgruppen. Även där är det alltså fråga om skadebegrepp om än formulerade på något annorlunda sätt än i den svenska regleringen.

Även fortsättningsvis menar jag att åldersklassificeringen av filmer ska utgå ifrån i vilken utsträckning en framställning kan vara skadlig för barn i olika åldrar. Det finns dock mot den ovan redovisade bakgrunden skäl att ändra begreppet psykisk skada till ett begrepp som på ett mer tydligt sätt motsvarar den bedömning som censorerna gör vid åldersprövningen. Ett nytt begrepp bör vara flexibelt i den meningen att det kan anpassas till utvecklingen och det bör också vara förankrat i ett modernt barnrättsorienterat synsätt på det sätt som uttrycks i barnkonventionens artikel 17 (e). Där anges att konventionsstaterna ska ”uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd, med beaktande av bestämmelserna i artiklarna 13 och 18”. I den engelska versionen

talas om barnets ”well-being”, dvs. välbefinnande. Begreppet har översatts till svenska som ”välfärd” men det begreppet passar sämre i förevarande sammanhang.

Enligt Biografbyrån utgår prövningen i dag i huvudsak ifrån om en framställning kan medföra stark rädsla/skräck/panik, oro eller förvirring. Sådana reaktioner är generellt sätt till skada för barns välbefinnande och ryms således inom begreppet. Utgångspunkten för åldersklassificeringen bör därför vara om framställningen i en film kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen. Jag föreslår därför att begreppet ”psykisk skada” ersätts av ”skada för välbefinnandet”.

8.3.4 Vad ska åldersklassificeras?

Förslag: Framställningar med rörliga bilder i filmer och andra tekniska upptagningar samt i uppspelningar ur en databas ska omfattas av regleringen, om de ska visas för barn under 15 år vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Bestämmelsen i 1 kap. 3 § andra stycket YGL, som medger att det i lag införs föreskrifter om granskning och godkännande trots det generella förbudet mot förhandsgranskning, omfattar ”rörliga bilder i filmer, videogram och andra tekniska upptagningar”. Enligt den nuvarande filmgranskningslagen omfattar granskningsplikten endast framställningar i filmer och videogram.

Framställningar i filmer och videogram bör även i fortsättningen omfattas av granskningsplikten om de ska visas för den som är under 15 år. Frågan är om granskningsplikten ska vidgas till att omfatta ytterligare medier, närmast ”andra tekniska upptagningar” och s.k. digital bio.

Det ligger nära till hands att anse att även andra tekniska upptagningar än filmer och videogram ska omfattas av kravet på förhandsgranskning för åldersklassificering. Yttrandefrihetskommittén har påpekat att viss ”digital bio” redan i dag torde omfattas av undantaget i YGL eftersom filmen visas genom uppspelning från en skiva, ett band eller annan teknisk upptagning. En annan sak är enligt kommittén att det kan vara tveksamt om en sådan skiva, ett band eller liknande omfattas av granskningsplikten enligt filmgranskningslagen (a. bet. s. 167 f.). Jag ansluter mig till denna tvekan och anser att det

klart bör framgå av en ny lag att även tekniska upptagningar omfattas. Regleringen framstår annars som inkonsekvent. En sådan förändring aktualiserar ytterligare en frågeställning.

Eftersom tekniska upptagningar inte omfattas av övergångsbestämmelserna i punkt 4 till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen i deras lydelse enligt SFS 1985:862 måste först ställning tas till om en sådan utvidgning av det granskningsbara området kan göras utan ändring i dessa övergångsbestämmelser. Den bestämmelsen medger nämligen censur av filmer och videogram som ska visas offentligt utan hinder av RF:s bestämmelser om tillåtna begränsningar i mötesfriheten.

Övergångsbestämmelsen gällde ursprungligen endast film men den utvidgades år 1986 till att omfatta även videogram. Då fanns ännu inte YGL. När den infördes gjordes en följdändring i 2 kap. 1 § RF. Ändringen innebar att såvitt gällde friheten att yttra sig i bl.a. filmer, videogram och andra rörliga bilder gällde YGL:s regelsystem, dvs. de undantogs från RF:s bestämmelser i motsvarande mån (prop. 1990/91:64 s. 142. Se också Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2006, s. 101).

Därefter har bestämmelsen ändrats så att ”andra upptagningar av rörliga bilder” bytts ut mot ”andra tekniska upptagningar” (SFS 1998:1437). Denna ändring var en konsekvensändring föranledd av att YGL:s tillämpningsområde vidgades till att omfatta alla tekniska upptagningar oavsett upptagningsform (prop. 1997/98:43 s. 149 och 154).

Av det nu sagda kan slutsatsen dras att RF:s bestämmelser om mötesfriheten måste beaktas för de medier som omfattas av YGL även sedan YGL har trätt i kraft. Undantaget för regleringen i RF med hänvisning till YGL tar bara sikte på yttrandefriheten och informationsfriheten.

Om åldersklassificeringen ska utvidgas så att den omfattar också andra tekniska upptagningar än filmer och videogram krävs det således en ändring i punkt 4 av de nu aktuella övergångsbestämmelserna. Det ingår dock inte i mitt uppdrag att föreslå grundlagsändringar. Sådana förslag kan endast läggas fram av Yttrandefrihetkommittén. Jag väljer ändå att utforma mitt förslag så att det omfattar även andra tekniska upptagningar. Såvitt jag förstår tillämpas bestämmelserna i filmgranskningslagen redan på det sättet. Om ändringar i RF inte läggs fram i annat sammanhang måste dock mitt förslag begränsas i motsvarande mån.

I sin nuvarande utformning gäller YGL inte för digital bio som består i offentlig uppspelning ur en databas. Yttrandefrihetskommittén har i betänkandet Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor, SOU 2009:14, föreslagit att YGL ändras så att även offentlig uppspelning ur en databas kommer att omfattas av grundlagen. Förslaget medför att även andra offentliga uppspelningar ur en databas än digital bio kommer att omfattas av YGL. Det innebär dock inte att det införs något automatiskt grundlagsskydd för all digital bio och andra offentliga uppspelningar. I enlighet med regleringen i databasregeln i 1 kap. 9 § YGL krävs för grundlagsskydd bland annat att biografen antingen har utgivningsbevis eller att den som anses driva verksamheten utgör ett företag för yrkesmässig framställning av tekniska upptagningar eller är ett annat sådant traditionellt massmedieföretag som avses i 1 kap. 9 § första stycket YGL.

Yttrandefrihetskommittén har också lämnat förslag till ändring av 1 kap. 3 § andra stycket YGL så att det undantag från censur som finns där även kommer att omfatta ”rörliga bilder i en sådan offentlig uppspelning ur en databas som avses i 9 § första stycket 3”. I 9 § första stycket 3 anges att bestämmelsen är tillämplig då någon genom offentlig uppspelning tillhandahåller allmänheten information ur en sådan databas som anges i 1.

Sedan filmgranskningslagen tillkom har de tekniska möjligheterna att visa film utökats. Inom en snar framtid kommer sannolikt digitaliseringen av landets biografier att vara helt genomförd (se avsnitt 13.3). En lag om åldersklassificering bör därför så långt det är möjligt vara anpassad till den nya tekniken. Jag föreslår därför att skyldigheten att åldersklassificera framställningar som ska visas för personer under 15 år – utöver framställningar med rörliga bilder i filmer och andra tekniska upptagningar – också ska gälla för rörliga bilder i en uppspelning ur en databas.

Ett sådant förslag innebär att den nya lagens tillämpningsområde kommer att omfatta även vissa framställningar med rörliga bilder som inte omfattas av YGL ens efter ett genomförande av Yttrandefrihetskommitténs förslag till ändring. Som nämnts ovan innebär kommitténs förslag inte att en offentlig uppspelning ur en databas automatiskt får grundlagsskydd. I de fall en film visas offentligt genom att den spelas upp ur en databas utan att biografen har utgivningsbevis och det inte heller i övrigt finns förutsättningar att tillämpa databasregeln i 1 kap. 9 § YGL omfattas biovisningen inte av grundlagsskyddet.

Om ett yttrande inte omfattas av YGL gäller den generella principen om rätt till yttrandefrihet i 2 kap. 1 § RF. Begränsningar i yttrandefriheten och informationsfriheten får dock enligt 2 kap. 12 och 13 §§ RF göras under förutsättning att det sker i lag och om det är föranlett av särskilt viktiga skäl. Att sådana skäl föreligger såvitt avser offentlig visning av film m.m. för den som är under 15 år har riksdagen redan tagit ställning till genom att det redan finns ett undantag i YGL som tillåter förhandsgranskning av film m.m. som ska visas offentligt och genom filmgranskningslagen. Det kan knappast väcka några betänkligheter att utvidga granskningsplikten till att också omfatta de nu nämnda framställningarna. Jag anser att även dessa framställningar ska omfattas av de nya reglerna om åldersklassificering.

Som har framgått i det föregående anser jag att de framställningar som ska åldersklassificeras måste omfattas av bestämmelserna i punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen i deras lydelse enligt SFS 1985:862. Yttrandefrihetskommittén har föreslagit att bestämmelsen ändras så att sådana föreskrifter om obligatorisk förhandsgranskning får meddelas även beträffande ”offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas”. Detta undantag är så formulerat att det täcker alla former av offentlig uppspelning av rörliga bilder ur en databas. Ett genomförande av de ändringar jag nu diskuterat förutsätter alltså att de av Yttrandefrihetskommittén föreslagna ändringarna i RF och YGL genomförs. Jag väljer att nu lägga fram förslagen. Om grundlagsändringarna inte genomförs får förslaget i den delen utgå. Jag ansluter mig också till kommitténs bedömning att det finns anledning att överväga om undantaget från censurförbudet i YGL bör snävas in så att det endast medger förhandsgranskning i form av åldersprövning till skydd för barn (se SOU 2009:14 s. 193).

Jag vill erinra om att det även fortsättningsvis endast är framställningar i filmer m.m. som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som behöver åldersklassificeras (se avsnitt 8.3.1). Dessutom gäller skyldigheten endast i de fall barn under 15 år ska medges tillträde till visningen. Den som inte har för avsikt att låta personer under 15 år få tillträde till en sådan visning som angetts behöver inte lämna in sin framställning för åldersklassificering. Framställningar som inte har klassificerats får automatiskt en 15-årsgräns.

8.3.5 Undantag från plikten att lämna in film för åldersklassificering

Förslag: De undantag som finns i den nuvarande filmgranskningslagen ska gälla även enligt den nya lagen om åldersklassificering. Därutöver ska det införas ett undantag från kravet på åldersklassificering för enkla framställningar om högst 15 minuter som är skapade av barn eller unga amatörer när de visas vid en filmfestival eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn och unga. Vidare behöver en framställning med rörliga bilder inte åldersklassificeras om den endast utgör ett återgivande av en offentlig opera-, teater- eller musikföreställning eller ett sportevenemang.

De nuvarande undantagen i 2 § filmgranskningslagen

Enligt 2 § filmgranskningslagen är vissa filmer och videogram undantagna från granskningsplikt, nämligen sådana som sänds i ett TV-program som omfattas av YGL, utgör reklam för vara eller tjänst, visas vid varumässa, utställning eller sportevenemang, om inte själva visningen utgör en allmän sammankomst, samt sådana som visas inom ett museum som ett led i museets normala utställningsverksamhet och är en dokumentär framställning. Jag ser inte någon anledning till ändring i dessa avseenden utan de undantag som nu finns bör i sak föras över till en ny lag om åldersklassificering av film m.m.

Såvitt avser undantaget för TV-program som omfattas av YGL bör följande tilläggas. Enligt AV-utredningens förslag En ny radio- och TV-lag, SOU 2008:116, ska även s.k. beställ-TV omfattas av den nya lagen. Med beställ-TV avses enligt förslaget en tjänst varigenom en leverantör av medietjänster i informations-, underhållnings- eller utbildningssyfte tillhandahåller allmänheten TV-program med hjälp av elektroniska kommunikationsnät på begäran av användaren, vid en tidpunkt som han eller hon väljer och från en katalog med program som leverantören av medietjänsten har valt ut. Beställ-TV enligt den av utredningen föreslagna definitionen kan falla in under databasregeln i 1 kap. 9 § YGL eller – när det är fråga om inspelade program – under den s.k. webbsändningsregeln i 1 kap. 6 § första stycket andra meningen YGL (se Yttrandefrihetskommitténs yttrande över betänkandet, dnr Ku2008/2231/MFI).

Syftet med undantaget för TV-program i filmgranskningslagen är att förbudet i YGL mot censur av TV-program inte ska bli verkningslöst om en film eller ett videogram visas i ett TV-program vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning (prop. 1995/96:160 s. 201). Inte heller framställningar med rörliga bilder i beställ-TV bör omfattas av plikten att ålderklassificera filmer m.m. AV-utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet. En remiss om en ny radio- och TV-lag avses överlämnas till Lagrådet i början av juni månad 2009. Det är alltså när detta skrivs oklart hur beställ-TV kommer att definieras och om tillhandahållande av beställ-TV kommer att anses vara TV-program enligt YGL. Beroende på hur den nya lagen kommer att utformas – särskilt hur beställ-TV kommer att definieras – kan det komma att behövas ett undantag från skyldigheten att ålderklassificera framställningar i filmer m.m. även för framställningar med rörliga bilder i beställ-TV.

Undantag för operaföreställningar m.m.

En konsekvens av att lagens tillämpningsområde föreslås omfatta rörliga bilder i uppspelningar ur en databas som sker vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning är att vissa sådana uppspelningar som inte avser film enligt vanligt språkbruk kommer att falla in under lagen. Jag avser närmast sådana offentliga uppspelningar som innebär att det i en biografialong visas en upptagning från en opera- eller teaterföreställning, en konsert eller ett sportevenemang.

När det är fråga om visning av ett direktsänt TV-program på en storbildsskärm är huvudregeln om radioprogram i YGL tillämplig på överföringen till biografen (SOU 2009:14 s. 168). Den situationen faller därmed in under det undantag för TV-program som omfattas av YGL som föreslås överfört till den nya lagen.

Folkets Hus & Parkers visningar av opera (från Metropolitan i New York) och teater (bl.a. från Dramaten och National Theatre i London) sänds direkt via satellit och tas emot i varje biograf via en parabol och en HDTV-mottagare (högupplösnings-TV) som omvandlar signalen till rätt bild- och ljudformat i projektor och ljudanläggning. En sådan förevisning kan emellertid också ske genom att en upptagning av evenemanget laddas ned i en server hos biografen eller hos den som tillhandahåller innehållet och sedan spelas upp ur servern vid förevisningen.

En föreställning som sänds direkt utan någon mellanlagring i en server kommer inte att falla in under den föreslagna lagens tillämpningsområde eftersom det inte kan anses vara fråga om en uppspelning ur en databas och inte heller ett TV-program (jfr prop. 1986/87:151 s. 164 f. och 1990/91:64 s. 109 f. samt SOU 2009:14 s. 170). Om däremot förevisningen går till så att en upptagning från en operaföreställning, ett evenemang etc. laddas ned i en server hos biografen eller hos den som tillhandahåller innehållet och spelas upp ur servern vid förevisningen kommer innehållet att omfattas av kravet på åldersklassificering om inget undantag görs. Eftersom det naturligtvis inte är meningen att upptagningar av teaterföreställningar, konserter, operaföreställningar eller sportevenemang ska behöva undergå åldersprövning för att få visas för en publik under 15 år föreslår jag att ett undantag ska göras även för dessa typer av visningar.

Undantag för vissa kortfilmer som skapats av barn och unga

I utredningens direktiv anges att en fråga som aktualiserats under senare år är om det bör finnas ett undantag från kravet på förhandsgranskning när det gäller kortfilmer som är gjorda av barn och unga i syfte att visas på lokala filmfestivaler.

Teknikutvecklingen har medfört att det blivit både enklare och billigare att göra egna filmer. Det ökade ekonomiska stödet till det enkla skapandet har medfört en kraftig ökning av kortfilmsproduktion under senare år. Det har t.ex. blivit vanligare att filmer görs som en del i utbildningen.

Ute i landet finns 19 regionala resurscentra med verksamhet inom huvudsakligen pedagogik, visning och produktion av film och video. Verksamheten får ekonomiskt stöd av Statens filminstitut och av respektive landsting. Syftet med stödet är att regional och lokal filmverksamhet ska främjas. Ett regionalt resurscentrum som beviljas stöd ska bland annat stimulera och utveckla filmpedagogisk verksamhet och ungas eget skapande, främja spridning och visning av film (i synnerhet på biograf) och stödja produktion av kort- och dokumentärfilm samt talangutveckling av unga filmare.

Ett forum för kortfilm skapad av barn och unga amatörer är den s.k. Novemberfestivalen som hålls i Trollhättan varje år. Där visas ett 60-tal filmer och en jury väljer ut en pristagare i varje klass. Det är endast oetablerade filmare som får delta i tävlingen. De regionala resurscentren åtar sig att ordna en regional uttagningssomgång för

kortfilmer som är producerade av barn och unga upp t.o.m. 26 år. Filmerna tävlar i tre klasser, lättvikt (0–16 år), mellanvikt (17–21 år) och tungvikt (22–26 år). En regional jury väljer ut en film i varje tävlingsklass som får tävla vid Novemberfestivalen.

Enligt Biografbyrån lämnas det varje år in mellan 200 och 300 filmer i denna kategori för granskning och godkännande för visning för barn under 15 år. Merparten är filmer som gjorts av barn i skol- eller fritidsverksamhet. Under 2008 lämnades det in totalt 396 kortfilmer för granskning. Flertalet var avsedda att visas på festivaler eller liknande evenemang för barn. Filmerna är i allmänhet mycket korta. Många har en speltid som uppgår till högst en eller ett par minuter. Eftersom de ska visas offentligt omfattas de av filmgranskningslagen. Biografbyrån beviljar med stöd av 9 § tredje stycket filmgranskningslagen undantagslöst avgiftsbefrielse för granskningen av filmer av denna typ. Det administrativa arbetet med bl.a. registrering och upprättande av granskningsprotokoll är dock lika tidskrävande för kortfilmer som när det gäller granskning av en långfilm. De flesta kortfilmer i denna kategori blir enligt uppgift från Biografbyrån barntillåtna men det förekommer också att de godkänns för visning från 7 år eller, i några fall, först från 11 år. Av de kortfilmer som lämnades in under 2008 blev 84 procent barntillåtna, 11 procent tillåtna från 7 år och 5 procent tillåtna från 11 år.

Det är enligt Biografbyrån fråga om enkelt gjorda filmer som har skapats av barn eller unga, ofta som ett led i utbildningen. De flesta filmerna är helt oproblematiska och kan visas för alla barn. I enstaka fall ges 11-årsgräns.

De visningssituationer som kan bli aktuella är filmfestivaler av den typ som nu beskrivits. Det förekommer också att barn som skapat kortfilmer i skolan eller i fritidsverksamhet visar dessa vid visningar för främst föräldrar och klasskamrater. Det är således fråga om ett begränsat utbud av visningar och de är huvudsakligen avsedda för barn och unga.

Att enkla filmer av denna typ måste lämnas in för åldersklassificering före visning är ett exempel på vad som måste betecknas som onödig byråkrati. Det skulle också innebära en lättnad för den myndighet som ska göra åldersklassificeringarna att slippa framför allt den administrativa hanteringen av kortfilmer av denna typ. Jag föreslår därför att denna typ av filmer ska undantas från kravet på åldersklassificering. Undantaget bör gälla för enkla filmer om högst 15 minuter som är skapade av barn eller unga amatörer när de visas vid en filmfestival

eller annat konstnärligt eller ideellt evenemang som huvudsakligen riktar sig till barn och unga.

8.3.6 Barnvagnsbio

Förslag: Utan hinder av bestämmelserna om åldersgränser vid tillträde till biografföreställningar får den som fyllt femton år ta med sig barn som inte har fyllt ett år till en för ändamålet särskilt anpassad visning, s.k. barnvagnsbio.

Det ingår också i mitt uppdrag att pröva möjligheten att visa film offentligt där vuxna har med sig spädbarn.

Sedan att antal år tillbaka förekommer på vissa orter s.k. barnvagnsbio. Det innebär att biograferna arrangerar särskilda filmvisningar med filmer på den ordinarie repertoaren under dagtid för främst föräldrar som är föräldralediga. Föräldrarna tillåts ha med sig spädbarn och ofta ges möjlighet att parkera barnvagnar i biografens foajé. Vid vissa visningar förekommer det pauser i filmen för blöjbyte eller förfriskningar. Ljudnivån är lägre än vid en ordinär filmvisning och det är inte heller lika mörkt i salongen.

Bland andra SF Bio arrangerar sådana filmvisningar. Under mars till maj 2009 visades barnvagnsbio på 23 SF-biografer runt om i landet, varav 7 i Stockholm. Visningarna äger rum en eller ett par gånger per månad.

Det har uppmärksammats att det kan strida mot filmgranskningslagen att ordna sådana visningar av filmer som är begränsat barn-tillåtna. Det är dock endast när det är fråga om filmer som är tillåtna först från 11 eller 15 år som det strider mot bestämmelserna att ha med barn som är yngre än 7 år. Däremot är det alltså möjligt för föräldrar att ta med sig barn på filmer som är barntillåtna och på filmer som är tillåtna från 7 år. Frågan är mot denna bakgrund om det finns ett reellt behov av en särreglering för barnvagnsbio. Å andra sidan ser jag inte något hinder mot en sådan öppning i tillträdesreglerna. Det är inte rimligt att anta att ett mycket litet barn skulle ta skada av att följa med en förälder på en biografvisning där belysningen delvis är tänd, där ljudet är dämpat och barnen sitter eller ligger i förälderns famn. Jag föreslår därför att den som fyllt 15 år utan hinder av bestämmelserna om tillträde till offentliga filmvisningar får ta med sig barn som inte har

fyllt 1 år till en visning som särskilt anpassats för föräldrar som har med sig spädbarn.

8.3.7 Övriga frågor

Förslag: Ansvars- och överklagandebestämmelserna ändras inte i förhållande till vad som i dag gäller i fråga om åldersklassificeringarna.

Straffbestämmelser m.m.

I 19 § filmgranskningslagen finns en ansvarsbestämmelse som föreskriver böter eller fängelse i högst sex månader för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot vissa av bestämmelserna i lagen.

Det torde även i fortsättningen finnas ett behov av en specialstraffbestämmelse för vissa överträdelser av bestämmelser i en ny lag om åldersklassificering. Jag föreslår därför att det även i fortsättningen ska vara förenat med straffansvar att inte iaktta de åldersgränser som gäller för tillträde till visning. Det ska även gälla i de fall då den som inte har fyllt 15 år medges tillträde till visning av en film som inte har åldersklassificerats.

I 20 § filmgranskningslagen finns en bestämmelse som möjliggör förverkande av film, videogram och utrustning som använts i strid med 1 § (dvs. om någon visar filmer som inte har granskats och godkänts för offentlig visning av Biografbyrån). Förverkande får ske om det inte är uppenbart oskäligt. Det kan antas att bestämmelsen är avsedd att tillämpas främst i de fall då visning sker i strid med ett uttryckligt förbud av Biografbyrån att visa filmen offentligt. I en sådan situation finns i princip inte något lagligt användningsområde för filmen i fråga. Med den förändring av granskningsverksamheten som nu föreslås blir det straffbara området inskränkt till situationer då personer som inte har uppnått föreskriven ålder ändå medges tillträde till en biografföreställning. Den film som visats får naturligtvis visas offentligt med iakttagande av gällande åldersgräns. Det är med den nya regleringen svårt att föreställa sig en situation då det inte skulle framstå som uppenbart oskäligt att förverka utrustning och film. Det torde i de allra flesta fall vara fråga om en förhållandevis dyr utrustning. En förverkandebestämmelse framstår därför som överflödig.

Bestämmelserna om straff och särskild rättsverkan i filmgranskningslagen utgör en inskränkning i yttrandefriheten och möjliggörs genom ett undantag i 3 kap. 12 § andra stycket YGL. Där anges att bestämmelserna i YGL inte hindrar att det meddelas föreskrifter i lag om straff och särskild rättsverkan för den som bryter mot föreskrifter om granskning och godkännande av filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder som ska visas offentligt.

Den föreslagna lagen om åldersklassificering kommer förutom filmer och andra tekniska upptagningar även att omfatta uppspelningar av rörliga bilder ur en databas som sker vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Straffbestämmelserna i förslaget gäller oavsett hur en film visas, dvs. oavsett om det är en traditionell film eller digital bio som sker genom en uppspelning ur en databas. Den bestämmelse i YGL som öppnar för bestämmelser i lag om straff och särskild rättsverkan i detta sammanhang omfattar emellertid inte offentliga uppspelningar ur databaser. För att de av mig föreslagna straffbestämmelserna ska kunna införas i full omfattning krävs därför att den nämnda bestämmelsen i YGL utvidgas till att även omfatta sådana offentliga uppspelningar som nu sagts. Eftersom jag inte föreslår några bestämmelser om särskild rättsverkan kan bestämmelsen i YGL begränsas i denna del. Enligt direktiven kan som jag nämnt tidigare, förslag till ändringar i grundlag endast läggas fram av Yttrandefrihetskommittén och jag ska samråda med den i sådana frågor. Jag har informerat kommittén om behovet av denna ändring. Om en sådan utvidgning av 3 kap. 12 § andra stycket YGL som jag nu berört inte kommer till stånd får mitt förslag inskränkas i motsvarande mån.

Överklagande m.m.

En nyhet i filmgranskningslagen var att Biografbyråns beslut i frågor om filmcensur inte längre skulle överklagas till regeringen utan i stället till kammarrätt. Våldsskildringsutredningen hade i betänkandet Censurlagen – en modernisering av biografförordningen, SOU 1989:22, föreslagit att det skulle inrättas en särskild besvärsnämnd för dessa frågor. Regeringen ansåg dock att det skulle innebära inte minst ekonomiska nackdelar att inrätta en ny myndighet för de med all sannolikhet ytterligt få ärenden som skulle komma att bli föremål för överprövning. I stället överfördes prövningen till domstol. Biografbyråns beslut

får överklagas hos Kammarrätten i Stockholm. Därmed uppfylldes också kravet på domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Enligt uppgift från Biografbyrån har antalet överklaganden uppgått till omkring tio per år sedan filmgranskningslagen trädde i kraft 1991. Under de senaste fem åren har fem till tio beslut om året överklagats. Överklagandena har sällan medfört någon ändring i byråns beslut. Det är endast de beslut som går sökanden emot som är möjliga att överklaga. Av de 1 114 beslut i granskningsärenden som Biografbyrån fattade under 2008, gick 222 beslut distributören emot. Av dessa överklagades åtta beslut. För 2007 uppgick antalet beslut i granskningsärenden till 1 223, varav 180 gick distributören emot. Av dessa överklagades 5 beslut.

Det är således endast ett fåtal ärenden som blir föremål för överklagande. Trots att antalet granskningsärenden med stor sannolikhet kommer att minska om kravet på förhandsgranskning av filmer som ska visas för en vuxen publik avskaffas kommer antalet överklagbara beslut sannolikt att stanna på ungefär samma nivå. Jag ser inte någon anledning att ändra den nuvarande ordningen utan föreslår att de nuvarande överklagandebestämmelserna förs över till den nya lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt. När det gäller frågor om inkallande till tjänstgöring i kammarrätten, ordnandet av kammarrättens arbete med handläggning av ärenden enligt den nu föreslagna lagen och särskilda ledamöters rätt till ersättning kan föreskrifter liksom i dag meddelas i förordning. Någon upplysning i lagen om detta behövs enligt min mening inte.

Anslag om åldersgränser, m.m.

I 4 § förordningen (1990:992) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningsförordningen) anges att det genom tydliga anslag ska utmärkas i vad mån barn får medges tillträde till allmän sammankomst eller offentlig tillställning där visning av en framställning i film eller videogram förekommer. På motsvarande sätt bör det även i fortsättningen åligga en biograf att genom tydliga anslag ange vilka åldersgränser som gäller för tillträde till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning för filmvisning. Sådana föreskrifter meddelas i förordning. Även andra ändringar i filmgranskningsförordningen kommer att bli nödvändiga. Jag lägger dock inte fram några sådana förslag. Frågan får övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

8.4 Justitiekanslerns anmälan till Justitiedepartementet

8.4.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att, i samband med övervägandena om ett ändamålsenligt system för förhandsgranskning och godkännande av film för offentlig visning, beakta en anmälan från JK till regeringen och överväga om det finns behov av ändringar i filmgranskningslagen i syfte att upprätthålla straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och i 5 kap. 1 § YGL.

8.4.2 Justitiekanslerns anmälan

I ett beslut den 6 mars 2007 (dnr 1921-07-94) beslöt JK att hos regeringen, Justitiedepartementet, begära en översyn av straffstadgandet rörande olaga våldsskildring i 16 kap. 10 b § brottsbalken, särskilt med hänsyn till hur detta stadgande förhåller sig till bestämmelsen i 4 § granskningslagen om förutsättningarna för Statens biografbyrå att ingripa mot sådana våldsskildringar i biograf-film som bedöms vara förråande.

Bakgrunden till begäran var följande. JK hade väckt åtal mot en importör av ett datorspel innehållande ingående skildringar av grovt våld. Åtalet prövades under medverkan av jury av Helsingborgs tingsrätt (dom den 12 december 2006 i mål B 311-05). Juryn fann att de åtalade sekvenserna av datorspelet inte kunde anses innefatta olaga våldsskildring och åtalet ogillades därför. Under huvudförhandlingen återopade den åtalade importören av spelet utdrag ur biograffilmer med starka våldsinslag som godkänts för offentlig visning av Statens biografbyrå.

JK uttalade i begäran bl.a. följande.

Vid de underhandskontakter som jag har haft med företrädare för Statens biografbyrå under utredningen av det aktuella ärendet har framkommit att några ingripanden knappast längre sker mot våldsinslag i filmer som skall visas för vuxna (över 15 år). Biografbyrån arbetar i stället med åldersgränser (7, 11 och 15 år). Detta gäller även skildringar som innefattar närgånget eller utdraget grovt våld mot människor. Att rekvisiten för olaga våldsskildring är uppfyllda gör inte automatiskt att en skildring skall anses förråande. Någon vetenskaplig forskning som ger stöd för att sätta likhetstecken mellan begreppen finns inte.

I praktiken tycks alltså utvecklingen snarare ha blivit den omvända mot vad som antogs böra vara fallet enligt förarbetena till granskningslagen. Sådant våld som uppfyller rekvisiten för olaga våldsskildring enligt 16 kap. 10 b § brottsbalken godkänns för offentlig visning därför att rekvisitet förstående inte anses uppfyllt och att iakttagande av en viss åldersgräns anses tillräckligt för ett godkännande. - - -

Innehållet i det datorspel som blev föremål för rättegång i Helsingborg var enligt min mening utan tvekan sådant att det bort anses stå i strid med straffstadgandet i brottsbalken 16 kap. 10 b §. En jury motiverar emellertid inte sina avgöranden. Det går därför inte säkert att veta vad som ytterst föranledde den friande utgången i detta fall. Att juryn kom till en sådan bedömning torde dock med stor sannolikhet ha berott på den jämförelse som gjordes med de filmer med starka våldsinslag som granskats av och godkänts för offentlig visning av biografbyrån. Dessa filmer innehöll också otvivelaktigt sådana skildringar av grovt och närgånget våld som avsetts med kriminaliseringen i brottsbalken.

Min slutsats av det anförda är att det nuvarande regelverket inte går ihop och att kriminaliseringen av skildringar av sådant närgånget eller utdraget grovt våld som avses i straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och 5 kap. 1 § YGL inte längre kan upprätthållas vid sidan av granskningslagens regler. Reglerna måste därför ändras. En möjlighet kan vara att helt upphäva straffstadgandet, eftersom det kan antas att det aldrig kommer att tillämpas. En annan möjlighet är att vidta lagstiftningsåtgärder för att skärpa tillämpningen. Justitiekanslern vill för sin del inte ta ställning till vad som lämpligen bör göras, endast påpeka att nuvarande rättstillstånd är inkonsekvent och i längden ohållbart.

8.4.3 Överväganden

Det problem som JK har uppmärksammat uppstår när rekvisiten för brottet olaga våldsskildring jämförs med Biografbyråns bedömningar enligt 4 § filmgranskningslagen och beror på att bedömningarna görs från olika utgångspunkter. Jag har i det föregående föreslagit att förhandsgranskningen av filmer som ska visas offentligt för personer över 15 år ska upphöra. I stället ska kontroll av innehållet i sådana filmer enbart göras i efterhand. Endast filmer som är avsedda att visas för barn under 15 år ska förhandsgranskas och tilldelas en åldersgräns. Den myndighet som ska göra denna åldersklassificering kommer inte att ha någon befogenhet att förbjuda hela eller delar av filmer för offentlig visning. Det problem som JK har påtalat kommer med utredningens förslag inte att aktualiseras. Jag bedömer därför att det inte finns anledning att vidta några åtgärder med anledning av JK:s anmälan.

9 Att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan

9.1 Uppdraget

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

9.2 Vad är skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan?

Direktiven innehåller inte någon definition av begreppen ”skadligt medieinnehåll” respektive ”skadlig mediepåverkan”. I de senaste direktiven till Medierådet (dir. 2003:75) talas enbart om ”skadlig mediepåverkan”. Inte heller där preciseras begreppet. Jag uppfattar begreppen så att med skadligt medieinnehåll avses inte endast olagligt material utan även annat innehåll som kan vara skadligt, främst vissa våldsskildringar och pornografi. Även innehållet i stereotypa och missaktande skildringar av unga, kvinnor och minoritetsgrupper, hatiska uttryck och förödmjukande reklam anses skadligt (Ulla Carlsson, ”Våld och pornografi i medierna”, s. 22). Jag föreställer mig att i detta begrepp innefattas främst de fenomen som Biografbyrån ingriper mot inom ramen för kriteriet ”psykisk skada” (se avsnitt 8.3.3). Begreppet skadlig mediepåverkan är mer omfattande. Det inbegriper inte bara reaktioner på ett skadligt innehåll utan

också den påverkan den enskilde utsätts för genom att medierna används som ett redskap vid mobbing, hot, förtal och andra kränkningar, bedrägerier, integritetsintrång och grooming. Internationellt används begreppet ”harmful conduct” i detta sammanhang. Detta innebär att det som brukar benämnas skadligt medieinnehåll ryms inom skadlig mediepåverkan. Jag kommer i fortsättningen att använda endast begreppet skadlig mediepåverkan.

Mediepåverkan kan ses i ett ännu vidare sammanhang, såsom att personer som ägnar en stor del av sin tid åt medier kan få försämrad fysisk hälsa på grund av för mycket stillasittande eller att mediekonsumtion kan orsaka beroendeproblematik. Det kan också vara förenat med en risk att stämma träff med någon som man endast kommit i kontakt med via Internet. Mediepåverkan i denna vidare mening går jag inte närmare in på i det följande.

Jag anser det mer konsekvent att skilja mellan å ena sidan den påverkan det har på en individ när han eller hon tar del av en skildring i en framställning som omfattas av YGL och å andra sidan den påverkan som kommer av att en individ använder sig av Internet som ett led i en kriminell – eller i vart fall stötande – verksamhet. Det är givetvis lika angeläget att förhindra negativ påverkan i båda situationerna. De medel som står till buds är i båda fallen främst lagstiftning, information och utbildning, branschöverenskommelser samt forskning.

9.3 Det nuvarande skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan – en sammanfattning

Det nuvarande skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan har beskrivits utförligt i avsnitt 3, 4 och 5. Därutöver kan följande nämnas.

Lagreglering

I fråga om medieinnehåll utgör straffrättsliga bestämmelser den yttersta gränsen för vad som är tillåtet att skildra (se avsnitt 3.8). I straffbestämmelserna om barnpornografibrott (16 kap. 10 a § brottsbalken) och olaga våldsskildring (16 kap. 10 b § brottsbalken) kriminaliseras ett visst innehåll som skildras i bild. Straffbuden omfattar sådana skildringar i alla rörliga bildmedier, således i TV,

film, dvd, TV-spel, rörliga bilder på Internet etc. (barnpornografi och sådan olaga våldsskildring som består i skildring av sexuellt våld eller tvång är straffbart även i stillbilder). I stort sett all befattning med barnpornografi, även innehav, är kriminaliserad.

Utöver de två nu nämnda bestämmelserna som kriminaliserar visst medieinnehåll finns det några straffbestämmelser som innebär förbud att i vissa fall sprida medier med visst innehåll. Enligt 16 kap. 10 c § brottsbalken är det förbjudet att i förvärvssyfte lämna ut en teknisk upptagning till en person under 15 år om den tekniska upptagningen innehåller rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur (otillåten utlämning av teknisk upptagning). Bestämmelsen gäller alla tekniska upptagningar, således i princip även dator- och TV-spel. Det s.k. skyltningsförbudet i 16 kap. 11 § brottsbalken förhindrar spridning av pornografiska bilder genom visning på allmän plats på ett sätt som är ägnat att väcka allmän anstöt (otillåtet förfarande med pornografisk bild). Det är vidare straffbart att bland barn eller ungdom sprida skrift, bild eller teknisk upptagning som genom sitt innehåll kan verka förråande eller eljest medföra allvarlig fara för de ungas sedliga fostran (16 kap. 12 § brottsbalken – förledande av ungdom).

Utöver de straffrättsliga bestämmelserna finns även förvaltningsrättsliga regler.

Filmer och videogram som visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska dessförinnan vara granskade och godkända av Statens biografbyrå. En film eller ett videogram som ska visas offentligt för barn ska vara godkänd för visning för den åldersgrupp som medges tillträde till visningen. Enligt utredningens förslag (se avsnitt 8) ska förhandsgranskningen av film som ska visas offentligt för personer över 15 år avskaffas. Ålderklassificeringen av framställningar i rörliga bilder som ska visas offentligt för barn under 15 år ska dock finnas kvar.

Innehållet i radio- och TV-sändningar regleras i viss mån i radio- och TV-lagen (1996:844), se vidare avsnitt 3.6. För att få bedriva sändningsverksamhet via marknätet krävs statligt tillstånd. I tillstånden får vissa villkor föreskrivas som har betydelse för innehållet i sändningarna. Tillståndsmyndigheten kan på detta sätt föreskriva villkor som ålägger ett programföretag att visa varsamhet när det gäller att t.ex. sända våldsinslag eller inslag med sexualskildringar, program som kan verka skrämmande på barn, program som på ett

felaktigt sätt speglar bruk av alkohol eller narkotika och program som är uppenbart kränkande mot ettdera könet eller mot människor med viss hudfärg, nationalitet eller religion (prop. 1990/91:149 s. 141 f.).

För alla typer av TV-sändningar oavsett sändningsteknik och oavsett om tillstånd krävs för sändningarna gäller att program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder antingen ska föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. AV-utredningen har föreslagit att motsvarande regler ska gälla även för s.k. beställ-TV, dvs. TV-tjänster som levereras på begäran av användaren vid en tidpunkt som han eller hon väljer, t.ex. video-on-demand (se avsnitt 8.3.5 under rubriken De nuvarande undantagen i 2 § filmgranskningslagen).

Enligt den s.k. sändarlandsprincipen i TV-direktivet (se avsnitt 4.3.6) ska TV-sändningar som faller utanför svensk jurisdiktion följa reglerna i det land som sändningen härrör ifrån. Kanaler med stor spridning i Sverige som inte hör under svensk jurisdiktion är bl.a. TV3, Kanal 5 och TV6. Dessa sändningar ska i stället följa brittisk lag och granskas av den brittiska tillsynsmyndigheten Ofcom. Enligt en överenskommelse med Ofcom vidarebefordrar Granskningsnämnden anmälningar mot TV3, Kanal 5 m.fl. till Ofcom. Brittiska bestämmelser på området måste leva upp till de minimikrav som slås fast i TV-direktivet. Enligt Granskningsnämndens bedömning är de brittiska reglerna till skydd för minderåriga i flera avseenden strängare än de svenska.

När det gäller skadligt mediebeteende ("harmful conduct") är det oftast mobbning och andra kränkningar samt s.k. grooming som avses. Mobbning och andra kränkningar kan vara straffbara enligt brottsbalkens regler om t.ex. ofredande, sexuellt ofredande och förtal. Även annat handlande via nätet eller via mobiltelefon kan vara att bedöma som brott enligt gällande straffrättsliga regler, t.ex. dataintrång, olaga hot, hets mot folkgrupp och brott mot personuppgiftslagen (1998:204). Det bör framhållas att om en gärning begås genom ett medium som omfattas av TF eller YGL det enbart är de gärningar som upptas i dessa grundlagar som kan föranleda straff. Ansvar kan dessutom endast ådömas den som där utpekas som ansvarig. Se vidare SOU 2009:14 s. 84.

Genom en lagändring som träder i kraft den 1 juli 2009 kommer grooming att kriminaliseras. Det nya brottet – kontakt med barn i sexuellt syfte – gäller kontakter med barn, t.ex. på Internet, som syftar till att möjliggöra sexuella övergrepp vid ett fysiskt sammanträffande med barnet. Det omfattar den som, med syftet att begå vissa sexualbrott mot ett barn under 15 år, kommer överens med barnet om att träffas och därefter gör något för att mötet ska bli av. Straffet ska vara böter eller fängelse i högst ett år (prop. 2008/09:149, bet. JuU27, prot. 112, rskr. 235).

Arbetet inom EU

Inom ramen för Safer Internet Programme (2009–2013) bedrivs ett omfattande arbete inom EU för att öka säkerheten vid Internetanvändning. Det syftar särskilt till att öka allmänhetens medvetenhet om säkerhetsrisker vid Internetanvändning, bygga upp ett sätt för allmänheten att rapportera olagligt och skadligt innehåll och uppförande, att främja självregleringsinitiativ och engagera barn i arbetet med att öka Internetsäkerheten samt att bygga upp en kunskapsbas om nya trender inom användning av onlineteknologier och hur de påverkar barns liv (se även avsnitt 4.3.1 och 5.5.2.). Kommissionen har vidare utarbetat en strategi för mediekunskap i den digitala tidsåldern, se avsnitt 4.3.7. Mediekunskap definieras där som möjligheten att få tillgång till media, att förstå och kritiskt utvärdera olika aspekter av media och medieinnehåll och att skapa kommunikationer i en rad olika sammanhang.

Självreglering och andra branschstyrda initiativ

När det gäller dator- och TV-spel har åldersmärkningssystemet PEGI fått ett mycket brett genomslag som innebär att i stort sett alla spel som säljs i Sverige är åldersmärkta enligt PEGI (se avsnitt 4.5.1). PEGI är ett självregleringssystem som också inrymmer sanktionsmöjligheter på avtalsmässig grund för medlemmar som inte följer reglerna. De största återförsäljarna av spel, t.ex. CDON, Expert Stormarknad, Game, Media Markt, Onoff, Siba och Åhléns har frivilligt åtagit sig att följa PEGI-systemet dels genom att informera om det i butiken, dels genom att inte utan förälders samtycke sälja spel till personer som inte har uppnått den

ålder som PEGI-märkningen för spelet i fråga anger. För video- och dvd-marknaden finns inte något system som fått en motsvarande utbredning i branschen.

När det gäller Internet finns det vissa initiativ till självsanering. Bland dessa kan nämnas BitoS arbete med "Certifierad sajt" och överenskommelsen mellan företag som driver social-networking-sajter och EU-kommissionen att sajterna ska hålla en viss säkerhetsnivå.

Ytterligare arbete för ökat skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan

Det mer specifika arbetet från det allmänna sidan med att skydda barn mot skadlig mediepåverkan är koncentrerat till Medierådet. Även Statens biografbyrå har en uppgift genom sitt arbete med att åldersklassificera filmer och videogram som ska visas offentligt. Dessa myndigheters arbete har beskrivits utförligt i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

Det finns dock flera myndigheter som bedriver arbete med inriktning på eller anknytning till barns och ungas medieanvändning.

Granskningsnämnden för radio och TV kontrollerar att TV-sändningar uppfyller kraven i radio- och TV-lagen, Ungdomsstyrelsen har bland annat till uppgift att samla och sprida information om ungas levnadsvillkor, undersöka ungdomars hälsa och utsatthet och bevaka exempelvis hur användningen av digitala medier påverkar barns och ungas fritid etc.

Flera intresseorganisationer arbetar mer generellt med frågor om barn och unga, t.ex. Barnombudsmannen, BRIS, Rädda Barnen och Friends, utan att ha särskild inriktning på medier.

Andra myndigheter och organisationer arbetar bland annat med medierelaterade frågor generellt utan att ha särskild inriktning på barn och unga, t.ex. Datainspektionen och BitoS.

9.4 Behövs ytterligare insatser?

Barnombudsmannen har vid kontakt med utredningen uttryckt en viss oro för de våldsskildringar som förekommer, särskilt i nya medier, men har inte ansett det ändamålsenligt att skärpa lagstift-

ningen. I stället har Barnombudsmannen framfört önskemål om etiska regler för barn och unga i TV samt om åtgärder som bidrar till en ökad efterlevnad av befintliga regler, t.ex. om varningar för våldsskildringar i TV-sändningar. Sådana skulle enligt Barnombudsmannen behövas även i samband med nyhetssändningarna. I stället för inskränkande lagstiftning bör alternativa åtgärder såsom utbildning och möjligheter att anmäla olagligt innehåll eller beteende användas. Barnombudsmannen har också uttalat en viss skepsis mot användande av filtersystem eftersom det inskränker barns rätt att ta del av information.

I sammanhanget kan framhållas att när det gäller nyhetsprogram på TV pekar Medierådets studie på att pojkar i högre grad aktivt söker upp nyhetssändningar i TV. Barns och ungas vanligaste upplevelse av nyheter på TV eller Internet är att man lär sig saker. Men det finns signifikanta könsskillnader när det gäller hur man upplever nyheterna. Flickorna uppger i signifikant högre grad negativa upplevelser som att de blir arga, ledsna eller rädda.

I sin årsrapport från 2008 (s. 92 ff.) uttalade Barnombudsmannen att forskning om både negativa och positiva effekter av datorspel måste främjas och föreslog att regeringen ger en myndighet i uppdrag att särskilt bevaka frågor som rör sådant datorspel som inte rör spel om pengar. Barnombudsmannen har i sin årsrapport 2009 (s. 69) påpekat att mobbning som sker efter skoltid, t.ex. via mobiltelefoner eller på virtuella mötesplatser för barn och unga, inte går att stoppa med gällande lagstiftning (diskrimineringslagen [2008:567]).

FN:s barnrättskommitté har i sina tredje sammanfattande slutsatser år 2005 (CRC/C/15 Add. 248) uttryckt oro över dels det bristande skyddet för barn mot tillgång till pornografiskt material, dels mängden våldsskildringar som är tillgängliga för barn via Internet och i TV:s tidigare kvällsprogram, dels det bristfälliga skyddet av barn mot våldsskildrande datorspel (Handbok i barnkonventionen, UNICEF, 2008, s. 142). Kommittén är också bekymrad över det bristfälliga skyddet mot barnpornografi. Kommittén rekommenderade Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder i syfte att effektivt skydda barn mot våldsskildringar på Internet, på TV och i datorspel samt mot barnpornografi. De ”nödvändiga åtgärder” som kommittén specifikt rekommenderade var tillämplig lagstiftning, utbildning av föräldrar och program för att öka barns medvetenhet. Kommittén uppmuntrade också till internationellt samarbete i frågorna.

Medierådet har framhållit att det krävs att även barn och unga är delaktiga i arbetet med skyddet mot skadlig mediepåverkan. Genom information och stöd från föräldrar, bransch, skola och myndigheter kan barn och unga ges kompetens att själva ta ett ansvar för sin egen medieanvändning. Därtill bör enligt Medierådet föräldrar ta ett ökat ansvar och behöver för den uppgiften information och stöd från såväl bransch som myndigheter. Skolan kan bidra till ett förbättrat skydd genom att det införs medieutbildning i läroplanen samt i lärarutbildningen och lärares fortbildning. För detta behöver skolan information och stöd från ansvariga myndigheter. Branschen kan ta ansvar genom att vidareutveckla självregleringsinitiativ i syfte att uppnå ett bättre skydd mot skadlig mediepåverkan och behöver stöd och information från myndigheterna för att bedriva arbetet framåt. Det allmänna kan bidra med viss lagstiftning på området men i övrigt bör åtgärderna inriktas på information, stöd och rådgivning till övriga aktörer.

Granskningsnämnden för radio och TV har till utredningen framfört att efterlevnaden av de regler i radio- och TV-lagen (1996:844) som har till syfte att skydda minderåriga generellt sett anses vara god. I förhållande till det mycket stora programutbudet är såväl antalet anmälningar som antalet fällande beslut få. Granskningsnämnden anser vidare att nuvarande regler till skydd för minderåriga på TV-området är tillräckliga.

9.5 Det framtida skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan

Bedömning: En ökad lagreglering på medieområdet kan endast i begränsad utsträckning bidra till ett förbättrat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Den nuvarande regleringen måste i stället kombineras med andra åtgärder för att skapa ett effektivt skydd i detta hänseende.

Det är nödvändigt med ett långsiktigt arbete på olika nivåer och mellan olika aktörer. Förutsättningarna för detta arbete kan förbättras genom en förändrad och mer samordnad myndighetsorganisation på området.

Att det finns ett behov av lagregler som ställer upp ramar för verksamheten på medieområdet är klart. Regler som förbjuder barn-

pornografi och extrema våldsskildringar finns redan, liksom regler som begränsar rätten att sprida material med visst skadligt innehåll till barn.

Förutom risk för att stöta på olagligt innehåll i samband med medieanvändning löper barn risk att utsättas för bland annat bedrägerier, förtal, hot, sexuella trakasserier eller sexuella närmanden, särskilt vid Internet-användning. Sådana handlingar är emellertid i stor utsträckning straffbara enligt regleringen i brottsbalken. Även innehåll som inte är olagligt och beteenden som inte är tillräckligt allvarliga för att vara straffbara kan emellertid innebära en skadlig påverkan på barn och unga. Det finns därför ett behov av att skydda barn även från sådant innehåll och sådant beteende som är skadligt utan att vara olagligt. När det gäller offentliga visningar av film uppnås ett sådant skydd genom kravet på åldersklassificering av filmer. För TV-området finns regler som syftar till att skydda minderåriga bl.a. mot skildringar av våld och pornografi. Frågan är hur ett sådant skydd bäst uppnås på övriga områden.

Medieområdet förändras ständigt och snabbt. Lagstiftning är ett långsamt instrument och på grund av de förändringar den tekniska utvecklingen medför blir den snabbt föråldrad. Globaliseringen av mediemarknaden utgör ytterligare ett hinder för en effektiv nationell reglering. Marknadens internationella karaktär gör den svårreglerad, bl.a. på grund av möjligheterna för aktörer att erbjuda tjänster från länder med en mer tillåtande lagstiftning.

Jag ser inte att en ökad lagreglering av medieområdet är ett ändamålsenligt sätt att uppnå ett förbättrat skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Den nuvarande regleringen måste i stället kombineras med andra åtgärder för att skapa ett effektivt skydd av barn och unga i detta avseende. Hur skyddet ska utformas för de olika medieområden som är aktuella är beroende av exempelvis hur branschstrukturen ser ut och hur väl samorganiserad branschen är på respektive område.

I barnkonventionens artikel 17, som behandlar barns informationsfrihet och tillgång till information, föreslås också utveckling av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för dess välfärd. Det innebär frivillig hellre än lagstadgad kontroll (Handbok i barnkonventionen, UNICEF, 2008, s. 169). Vid utarbetandet av riktlinjer måste även bestämmelserna i artikel 13(2) om barnets rätt till yttrandefrihet och artikel 18 om föräldrarnas huvudansvar för barnets uppfostran och utveckling, med barnets bästa för ögonen, och samhällets

skyldighet att ge lämpligt stöd beaktas (a.a. s. 169). Därtill ska föräldrarnas rätt att ge lämplig ledning och råd i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga respekteras, se artikel 5. ”Ytterst är det föräldrar och andra vårdnadshavare som har huvudansvaret för att ha uppsikt över hur deras barn använder medier. Samhället bör bistå föräldrarna, t.ex. genom att säkerställa att de har tillräcklig information om innehållet i TV-program, filmer och datorspel. Detsamma gäller information om användning av Internet och mobiltelefoner etc.” (a.a. s. 169).

Självreglering är således väl förenlig med de uttalanden som gjorts i anslutning till barnkonventionens tillämpning och har visat sig vara framgångsrikt i vissa branscher, framför allt när det gäller datorspel. Självreglering innebär enkelt uttryckt att företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar åtgärder för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Innehållsdeklarationer liksom system för åldersmärkning av innehåll i branschens regi kan vara ett hjälpmedel för barn och unga och vuxna i deras närhet när det gäller bedömningar av vad som kan vara lämpligt för dem att ta del av. Andra åtgärder kan vara upprättande av etiska regler, skapande av varningssystem eller filter-system som begränsar barns tillgång till visst innehåll.

Vad det allmänna kan bidra med utöver ett formellt regelverk är insatser för att informera, utbilda, ge råd och stöd till barn och unga, föräldrar och andra vuxna, samt skolan. Detta sker redan i dag främst genom Medierådets arbete. Vissa aspekter på barns medieanvändning och konsekvenser av den hanteras av andra myndigheter, t.ex. Ungdomsstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut. Även ideella organisationer bedriver ett mycket viktigt arbete och besitter kunskaper och kontaktytor som är värdefulla för arbetet. Framhållas bör det omfattande arbete som bedrivs inom olika EU-projekt (se avsnitt 5.5.1 och 5.5.2). Den inslagna vägen med samarbeten mellan Medierådet och andra myndigheter och organisationer bör därför fortsättas och utvecklas. Jag återkommer till denna fråga i avsnitt 12.

Det allmänna bör även fortsättningsvis i olika former bidra med resurser för forskning om barns och ungas medieanvändning och hur den påverkar dem och deras levnadsvillkor. Sådan forskning utgör en värdefull kunskapskälla för de aktörer som arbetar med barn, unga och medier. Insatser på detta område är därför viktiga för arbetet med att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

Det betonas ofta och från många håll att det är föräldrarna och andra vuxna i barns närhet som har det främsta ansvaret och som är bäst lämpade att skydda barn och unga. Det är de som måste sätta de gränser för barnens medieanvändning som är lämpliga utifrån det enskilda barnets bästa. Här kan myndigheterna bidra med stöd och information till föräldrar men även branschen har en viktig roll. Branschen kan bidra till förbättrade förutsättningar för föräldrar att ta ansvar dels genom ökad information om produkter och tjänster, dels genom att exempelvis utveckla tekniska möjligheter att skydda barn och unga mot skadlig påverkan.

Samtidigt är det så att det inte är möjligt eller ens önskvärt att skydda barn och unga enbart genom att på olika sätt filtrera det utbud av medieinnehåll som finns. I stället bör den största insatsen läggas på att ge barn och unga nödvändiga verktyg för att hantera sin mediasituation. Detta kan ske genom information och genom att medieutbildning får ett större utrymme i skolorna. Medieutbildning (media literacy eller media information literacy) förespråkas av EU och förekommer i högre grad i andra länder. Barn och unga behöver lära sig bland annat att förstå hur medierna fungerar och påverkar människor för att därigenom stärkas som mediekonsument. Det har framhållits att detta är viktigt inte enbart från ett skyddsperspektiv utan även från ett demokratiskt perspektiv. Barn och unga behöver förutom att lära sig att undgå skadlig mediepåverkan fostras i att tänka på att deras eget beteende får konsekvenser för andra, i den virtuella världen likaväl som i den verkliga. Även här har vuxna en betydelsefull roll.

En annan inte oväsentlig del i ett arbete för att undvika eventuella skadeeffekter av medieanvändning kan vara att främja de goda alternativen genom att stödja produktion och spridning av barnprogram i TV, barnfilmer, dataspel för barn etc.

På samma sätt som nu bör arbetet med att skapa en säkrare medievardag för barn och unga ske utifrån ett barnperspektiv. En utgångspunkt ska vara att respektera barnens rätt till informationsfrihet och yttrandefrihet. Målet för arbetet bör vara att dagens och morgondagens barn och unga ges möjlighet att dra nytta av allt det positiva som dagens medieutbud erbjuder samtidigt som de rustas för att undvika de risker som kan vara förenade med medieanvändning.

Bland andra Barnombudsmannen har påpekat att mycket talar för att barn som är socialt utsatta löper större risk för att bli utsatta också på nätet ("Rådslag om ett säkrare Internet", Barnombuds-

mannen bloggar, 28 april 2009). I konsekvens härmed bör det undersökas om det är nödvändigt med särskilda insatser för att nå dessa barn och unga i syfte att minska deras utsatthet såväl i den virtuella världen som den verkliga.

Min slutsats är sammanfattningsvis att det nuvarande systemet i stort sett fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Medierådet och andra aktörer arbetar på det sätt som beskrivits. Det är nödvändigt med ett långsiktigt arbete på olika nivåer och mellan olika aktörer. Det är viktigt att detta arbete fortsätter. Hur omfattande insatserna ska vara är alltid en resursfråga. Jag anser att förutsättningarna för detta arbete kan förbättras genom en förändrad och samordnad myndighetsorganisation på området. Jag återkommer till den frågan i avsnitt 12.

10 Myndighetsstrukturen på filmområdet

10.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att bedöma utformningen av en ändamålsenlig myndighetsstruktur. Jag ska, mot bakgrund av de förslag och överväganden som lämnas i betänkandet, analysera myndighetsstrukturen för skydd av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan. Jag ska vidare analysera behovet av att hålla samman och samordna nuvarande insatser. Jag ska även bedöma behovet av att löpande följa och utvärdera dels medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga, dels samhällets insatser inom området.

Det är främst två statliga aktörer som arbetar med skydd av barn och unga som berörs av mitt uppdrag, nämligen Statens biografbyrå och Medierådet.

Radio- och TV-verket och Granskningsnämnden för radio- och TV är myndigheter som också, i vart fall delvis, har i uppgift att arbeta med skydd av barn och unga i mediasammanhang. Dessa myndigheter berörs emellertid inte direkt av utredningsuppdraget. I departementsskrivelsen Ds 2009:4, Översyn av vissa mediemyndigheter, har föreslagits att Radio- och TV-verket, Granskningsnämnden för radio och TV samt Presstödsnämnden ska avvecklas och att dessa myndigheters uppgifter ska tas över av en nybildad myndighet. Skrivelsen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Jag anser inte att förslagen i skrivelsen påverkar mitt uppdrag.

10.2 Statens biografbyrå

En närmare redogörelse för Statens biografbyrås uppgifter finns i avsnitt 3.5 och 5.2.1

10.2.1 Organisation

Statens biografbyrå är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef (en direktör). Vid myndigheten finns det filmcensurer och ersättare för dem till det antal som regeringen bestämmer. Direktören är även filmcensor. Andra censorer än direktören och ersättare för dessa anställs, efter förslag från myndigheten, genom beslut av regeringen för en bestämd tid av högst tre år. En anställning som censor eller ersättare kan förlängas en gång med ytterligare högst tre år (10 § förordningen [2007:1182] med instruktion för Statens biografbyrå). Vid ingången av 2009 fanns det fem censorer (fyra plus en ersättare) vid Biografbyrån. Deras sammanlagda arbetstid utgjorde ca 1,8 årsarbetskrafter. Censorerna prövar granskningsärendena. Under budgetåren 2008 fattade Biografbyrån beslut i totalt 1 114 granskningsärenden. Av dessa var 419 långfilmer, 396 kortfilmer och 299 trailers. Om en censor anser att en framställning helt eller delvis bör förbjudas, ska ytterligare en censor delta i prövningen. Kan censorerna inte enas om beslutet, ska även en tredje censor pröva framställningen. Om en framställning önskas tillåten även för barn under 15 år, ska frågan om godkännande alltid prövas av två censorer. 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. Kan censorerna inte enas om beslutet ska även en tredje censor pröva framställningen. När ett ärende prövas av tre censorer, gäller som myndighetens beslut den mening som majoriteten enar sig om eller, vid tre olika meningar, den mening som den i tjänsten äldste censorn har (6 § instruktionen). Under 2008 var det oenighet mellan censorerna i sju fall av 1 141. Utan direktörens medverkan får det i ett granskningsärende inte fattas ett beslut som innebär att myndighetens praxis ändras (8 § instruktionen).

För myndighetens tillsynsverksamhet får det finnas en eller flera kontrollörer i varje län (4 § instruktionen). Innan myndigheten utser någon att som kontrollör utöva tillsyn, ska länsstyrelsen i det län kontrollören huvudsakligen avses vara verksam lämna förslag på lämplig

person (11 § instruktionen). Vid ingången av 2008 fanns det 16 kontrollörer. Två av dessa gick i pension från sina ordinarie tjänster under året och deras förordnanden vid Biografbyrån förlängdes då inte. Kontrollörernas arbete beskrivs i avsnitt 11.

Under budgetåret 2008 var tio personer anställda vid Biografbyrån, kontrollörerna och ersättarna för censorerna oräknade. Antalet anställda motsvarade 7,72 årsarbetskrafter.

Biografbyrån har specialanpassade lokaler med biograf och filmutrustning i centrala Stockholm.

10.2.2 Ekonomi

Statens biografbyrås verksamhet bekostas med anslag över statsbudgeten. För verksamhetsåret 2008 uppgick utgiften på anslaget till 9 477 000 kr. Biografbyrån hade utöver anslaget intäkter av avgifter (andra avgifter än granskningsavgifter) med 7 000 kr samt finansiella intäkter i form av räntor om 17 000 kr. Den totala intäkten för myndigheten under 2008 var 9 501 000 kr.

Statens biografbyrås kostnader uppgick under 2008 till sammanlagt 9 482 000 kr. Av kostnaderna utgjorde 5 263 000 kr personalkostnader, 2 362 000 kr lokalkostnader, 1 657 000 kr övriga driftkostnader, 30 000 kr finansiella kostnader och 170 000 kr avskrivningar.

Granskningsverksamheten är Biografbyråns ursprungliga verksamhet och bär kostnaderna som myndighetens allmänna förvaltning ger upphov till. Vissa personalkostnader förs dock till tillsynsverksamheten. Granskningsverksamhetens kostnader under 2008 uppgick till 8 526 000 kr. Kostnaderna för tillsynsverksamheten uppgick till 956 000 kr.

Biografbyrås kostnader för granskningsverksamheten ska i princip täckas av de avgifter som tas ut för granskningen. Avgiftssystemet beskrivs närmare i avsnitt 13. Under 2008 uppgick intäkterna för granskningsverksamheten till 9 443 000 kr. De redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Myndighetens förvaltningsanslag (ramanslag) för år 2009 uppgår till 9 692 000 kr.

Statens Biografbyrå har i budgetunderlaget för år 2010–2012 anført att biografbyråns ekonomi från och med 2009 är i kraftig obalans ställt mot kostnaderna för verksamheten. Enligt Biografbyrån är anledningen till obalansen att regeringen för perioden 2008–2010 har beslutat att dra in sammanlagt 2 miljoner kr från anslaget och att en ny direktör har utsetts för Biografbyrån från och med 2009 utan att mot-

svarande finansiering har tillförts. Biografbyrån anser att myndigheten bör beviljas ett anslag 2010 på 10,2 miljoner kr. (Budgetunderlag 2010–2012, Statens biografbyrå).

10.3 Medierådet

En närmare redogörelse för Medierådets uppgifter finns i avsnitt 5.2.2.

10.3.1 Organisation

Medierådet är som redovisats i avsnitt 5.2.2 en kommitté under Kulturdepartementet. Medierådet består av en ordförande och sex ledamöter. Rådet har fyra sakkunniga och tre experter knutna till sig. Ledamöterna träffas fem gånger per år. De bestämmer över budgeten och i stora drag vad rådet ska arbeta med under året. Det dagliga arbetet utförs av rådets kansli. En fortlöpande diskussion förs mellan kanslichefen och kommittéordföranden. Antalet anställda på kansliet, inklusive kanslichefen, uppgår per den 1 januari 2009 till sju stycken eller 6,5 årsarbetskrafter. En av de heltidsanställda är administratör. Rådet får viss hjälp med ekonomiska frågor från departementet. Kansliet har sina lokaler i Regeringskansliets kommittélokaler i centrala Stockholm.

10.3.2 Ekonomi

För 2009 uppgår Medierådets anslag till 4,2 miljoner kr. Medierådet har därutöver fått ett anslag för extrainsatser under 2009–2010 med sammanlagt 2 miljoner kr, dvs. 1 miljon kr per år. Medierådet uppstår också stöd från EU för projekt som rådet är engagerat i. Stödet från EU uppgår till 3 375 000 kr (kurs € 10.00) för två år, dvs. ca 1 688 000 kr per år. Medierådets totala budget för 2009 uppgår därmed till 6 888 000 kr. Av den totala budgeten utgör 3 964 000 kr lönekostnader. Därutöver kommer lokalkostnader, datorer och vissa övriga overheadkostnader som finansieras över Regeringskansliets kommittéanslag. Det har inte varit möjligt för utredningen att få reda på det beloppets storlek eftersom någon särredovisning för de olika kommittéerna inte finns.

11 Den nuvarande tillsynen

11.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att analysera Statens biografbyrås nuvarande tillsynsorganisation. Vidare ska jag analysera och pröva den nuvarande tillsynens utformning och ändamålsenlighet samt om så anses nödvändigt föreslå förändringar. Den senare frågan återkommer jag till i avsnitt 12.

11.2 Statens biografbyrås tillsynsorganisation

I samband med att filmgranskningslagen infördes fick som framgått av avsnitt 3.5.5 Statens biografbyrå en särskild tillsynsfunktion. I förarbetena till lagen anfördes bl.a. att en straffskärpning inte ensam är verksam åtgärd för att komma tillrätta med våldsskildringar utanför lagens ramar. Förbudet måste därför förenas med åtgärder som gör att risken för upptäckt och lagföring blir högst påtaglig och straffhotet därmed en realitet. Detta skulle, enligt förarbetena, uppnås med en tillsynsmyndighet, som aktivt kunde kontrollera det faktiska utbudet på marknaden (prop. 1989/90:70 s. 47). Vidare framhölls att tillsynsorganisationen skulle kunna göras mer effektiv om Biografbyrån också fick en regional organisation till sitt förfogande.

Enligt 10 § första stycket lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram (filmgranskningslagen) innebär uppdraget att Biografbyrån ska utöva tillsyn över efterlevnaden av filmgranskningslagen och av straffbestämmelserna i 16 kap. 10 b § (olaga våldsskildring) och 10 c § (otillåten utlämning av teknisk upptagning) brottsbalken. Biografbyrån ska också verka för att överträdelser mot de angivna bestämmelserna beivras. Det innebär att byrån har en plikt att anmäla vad den bedömer som överträdelser av bestämmelserna till polis- eller åklagarmyndighet (prop. 1989/90:70 s. 69). Myndigheten ska också pröva frågor om medgivande till åtal och lämna yttrande

enligt 16 kap. 19 § brottsbalken. Målet för tillsynsverksamheten är enligt Biografbyråns regleringsbrev att alla filmer och videogram som visas offentligt, utom de i filmgranskningslagen undantagna, ska vara granskade av Biografbyrån, samt att beslutade åldersgränser efterlevs. Målet är också att i dialog med berörda branscher förhindra förekomsten av dels olaga våldskildringar när det gäller rörliga bilder, dels otillåten utlämning av teknisk upptagning, samt att skapa en god överblick över videogrammarknaden. Enligt 10 § andra stycket filmgranskningslagen får Biografbyrån uppdra åt därtill lämpade personer att utöva tillsyn för byråns räkning. För tillsynsverksamheten får det finnas en eller flera kontrollörer i varje län (4 § förordningen [2007:1182] med instruktion för Statens biografbyrå). Innan Biografbyrån utser någon att som kontrollör utöva tillsyn, ska länsstyrelsen i det län kontrollören huvudsakligen avses vara verksam lämna förslag på lämplig person (11 § instruktionen). Biografbyrån ansvarar för att befattningshavarna får erforderlig utbildning för sina uppdrag samt stöd i sin verksamhet (prop. 1989/90:70 s. 49).

Den 1 januari 2009 fanns det 14 kontrollörer. Landet är numera indelat i fyra regioner och ett antal kontrollörer har gemensamt ansvar för varje region. De är därmed inte längre knutna till endast ett län vilket var fallet när tillsynsuppdraget var nytt. Kontrollörerna har täta kontakter med Biografbyrån i den löpande verksamheten. Varje år ordnas dessutom en tillsynskonferens där kontrollörerna träffar varandra och utbyter erfarenheter.

11.3 Medel för tillsynsverksamheten

För sin tillsyn har Biografbyrån rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen där filmer och videogram säljs eller hyrs ut eller visas för konsumenter. Biografbyrån har även rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen som huvudsakligen används för lagring eller förvaring av filmer och videogram (11 § filmgranskningslagen). Vidare har Biografbyrån rätt att av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte sprider filmer eller videogram på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (12 § filmgranskningslagen). Det kan exempelvis röra sig om räkenskaper och andra handlingar som kan belysa hanteringen med videogrammen och videogrammens ursprung (prop. 1989/90:70 s. 47). Om det kan antas att en framställning sprids i strid med 16 kap. 10 b § brottsbalken, får Biografbyrån utan ersättning ta hand om exemplar för kontroll under

högst 24 timmar. Om det finns särskilda skäl, får tiden utsträckas, dock längst till fem dygn (13 § filmgranskningslagen). Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (14 § filmgranskningslagen). I förarbetena till lagen underströks det att hjälp av polisen bör begäras när det finns anledning för Biografbyrån att överväga någon mer ingripande åtgärd eller om tveksamhet om befogenheterna uppkommer (prop. 1989/90:70 s. 69).

Som ett hjälpmedel i verksamheten ska Biografbyrån, som också framgår av avsnitt 3.5.5, föra ett register över videogramdistributörer (15 § filmgranskningslagen). Den som yrkesmässigt säljer eller hyr ut videogram ska anmäla sig för registrering hos Biografbyrån (17 § filmgranskningslagen). En anmälan för registrering i Biografbyråns register ska innehålla fysisk persons namn, firma, postadress och telefonnummer, person- eller organisationsnummer samt adress till uthyrnings- och försäljningsställen, kontor, lager och andra lokaler där verksamheten bedrivs. Beträffande juridisk person ska också anges namn och telefonnummer för den som företräder den juridiska personen (8 § förordningen [1990:992] om granskning och kontroll av filmer och videogram). I registret får tillföras endast de uppgifter som lämnas av de registreringskyldiga. I registret får alltså inte antecknas åtgärder som Biografbyrån har vidtagit gentemot den registreringskyldige (prop. 1989/90:70 s. 71).

11.4 Tillsynsverksamheten i praktiken

Biografbyråns kontrollörer utför bl.a. kontroller vid biografvisningar. Det finns dock över 1 000 biografsalonger i landet och närmare hälften av dessa har minst sex föreställningar per vecka, vilket innebär att kontroller endast kan genomföras vid en mycket liten del av de biografvisningar som äger rum under ett år. Kontrollerna sker i allmänhet genom enstaka stickprov. Annonsering och tips från biobesökare kan leda till besök på, eller telefonkontakt med, biografer. Under 2008 har Biografbyråns kontrollörer besökt eller haft telefonkontakt med biografer vid 86 tillfällen. Vid ett tillfälle under 2008 upptäcktes att en film som inte hade granskats av Biografbyrån hade fått biopremiär.

Kontrollörerna besöker även videobutiker. Under 2008 hade de kontakt med videobutiker vid 299 tillfällen. Kontroller i butiker ledde 2005 till att Biografbyrån lämnade över iakttagelser gjorda från ett antal butiker till Justitiekanslern (JK). Efter inhämtande av

yttrande från biografbyrån beslutade JK att inleda förundersökning och under 2007 väcktes åtal. Hovrätten för Västra Sverige har den 18 februari 2009 fattat slutligt beslut i målen i frågan om ansvarighet enligt 6 kap. YGL (mål nr Ö 3128-08 och Ö 1926-08). Biografbyrån har under perioden 1992–2008 sammanlagt avgett 18 yttranden. Av dessa avgavs 12 under 1992 när tillsynsuppdraget var nytt. Några av de senare yttrandena har avsett flera hundra filmer.

Biografbyrån följer genom fackpress och annonser premiärer på svenska biografer och har därigenom kontroll över vilka filmer som har premiär. Biografbyrån har därutöver varje vecka kontakt med Filmägarnas kontrollbyrå AB för att stämma av antalet premiärer mot antalet utfärdade tillståndskort. Vid tio tillfällen under 2008 har skillnader mellan antalet utfärdade tillståndskort för en film och antalet premiärbioografer där samma film visats uppdagats.

En allt större del av Biografbyråns tillsynsverksamhet berör områden som tidigare varit av marginellt slag. Det gäller exempelvis festivaler, utställningar, biblioteksvisningar och liknande, dvs. visningar som inte är traditionella biografföreställningar. Utöver de större, riksbekanta festivalerna anordnas ett växande antal mindre, ofta regionala eller lokala festivaler. Det kan vara lokalt producerade videofilmer, inte sällan gjorda av barn eller ungdomar (se avsnitt 8.3.5), som visas för lokalbefolkningen. Arrangörerna av dessa festivaler är ibland okunniga om filmgranskningslagens bestämmelser. När Biografbyrån får kännedom om exempelvis en festival tar byrån kontakt med arrangören och upplyser om gällande regelverk och informerar arrangören om möjligheten att söka tillstånd eller avgiftsbefrielse. Under 2008 har Biografbyrån haft att hantera flera frågor där arrangörer av filmvisningar av vitt skilda slag vänt sig till byrån för att förhöra sig om reglerna.

Biografbyrån för registret över videogramdistributörer. Antalet registrerade videogramdistributörer har varit någorlunda konstant sedan 2004. Under 2008 uppgick antalet registrerade till 7 052. Biografbyrån hade vid årsskiftet 2008/2009 informationen att 2 250 av de registrerade videogramdistributörerna inte längre är aktiva.

Under verksamhetsåret 2007 och 2008 uppgick den totala kostnaden för tillsynsverksamheten till 1 108 000 kr respektive 956 000 kr. Den största delen av kostnaden för tillsynsverksamheten utgörs av fasta arvoden till kontrollörerna, 3 000 kr per månad (ca 655 000 kr totalt inkl. sociala avgifter) samt en årlig tillsynskonferens (ca 50 000 kr samt resekostnader). En del av lönen för två av de fast

anställda på Biografbyrån samt ett schablonbelopp för post och telefon hos Biografbyrån belastar tillsynsverksamheten.

11.5 Statens biografbyrås erfarenheter av tillsynsverksamheten

Statens biografbyrå har vid flera sammanträffanden informerat utredningen om sin erfarenhet av tillsynsuppdraget. I årsredovisningen för 2008 har verksamheten också beskrivits. Företrädare för utredningen deltog också i den årliga konferensen som ägde rum i Visby den 22 och 23 april 2009. Biografbyråns erfarenhet av tillsynsuppdraget kan sammanfattas enligt följande.

Granskade filmer

Biografbyråns bedömning är att det vid reguljära biografföreställningar i landet endast visas filmer granskade och godkända av Biografbyrån. Regler och rutiner kring biografföreställningar är av den natur och omfattning att det är svårt att föreställa sig att det vid föreställningar skulle visas framställningar som inte är granskade och godkända. Vid de enstaka fall då detta sker beror det på rena misstag. Biografägare och filmdistributörer är väl förtrogna med såväl branschens rutiner som det statliga regelverket. Det förekommer dock att det på filmfestivaler och andra evenemang visas framställningar som inte granskats och som inte omfattas av undantag eller särskilda tillstånd.

Åldersgränser

Biografbyråns bedömning är att beslutade åldersgränser i stor utsträckning efterlevs. Det är dock svårt att genom den nuvarande tillsynsverksamheten kontrollera efterlevnaden av åldersgränserna. Annonsering och tips från biobesökare kan leda till besök på, eller telefonkontakt med, biografer. Kontrollörerna har svårt att avgöra besökarnas ålder och kan inte avkräva barn och ungdomar legitimation. Biografbyrån har uppmärksammat att det kan föreligga brister i rutinerna särskilt vid större biografanläggningar med många salonger.

Tillståndskort

Ett besök av en kontrollör för kontroll av att det finns ett tillståndskort får stor effekt för efterlevnaden av lagen hos alla biografer i landet. Pornografiska videogram visas på ett mindre antal klubbar och videobutiker. Det kan i vissa fall ifrågasättas om visningen är av den karaktären att tillståndskort krävs, dvs. om det är fråga om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. I de fall visningarna äger rum i biografliknande lokaler och är annonserade anser Biografbyrån att det finns ett krav på tillståndskort. Vid vissa av dessa visningar har kontroller visat att tillståndskort saknats.

Under 2008 granskade Biografbyrån 1 114 framställningar och utfärdade 35 550 tillståndskort. Endast vid tio tillfällen under detta år har skillnader mellan antalet utfärdade tillståndskort för en film och antalet premiärbioografer där samma film visats uppdagats. En beskrivning av tillståndskorten finns i avsnitt 13.2.

Kontroll av videohandeln

Videomarknaden har expanderat och dvd-filmer säljs numera i många olika typer av affärer. De särskiljs inte från försäljning av exempelvis cd-skivor med musik. De besök som Biografbyråns kontrollörer genom åren avlagt i videobutiker har gett vid handen att framställningar som skulle kunna utgöra olaga våldsskildringar förekommit hos ett ytterst begränsat antal handlare. Flertalet videobutiker har ett standardsortiment från ett fåtal distributionskedjor. Det finns inget som tyder på att utbudet av olaga våldsskildringar har ökat i takt med att försäljningsställena har blivit fler. Det finns ett mindre antal butiker som har specialiserat sig på pornografiska filmer. Det är enbart bland dessa som videogram har påträffats som blivit bedömda som olaga våldsskildring.

Biografbyrån har totalt haft tre tillsynsärenden som har rört otillåten utlämning av teknisk upptagning. Biografbyrån anser att det inte går att finna belägg för att tillsynsverksamheten förhindrar förekomsten av olaga våldsskildringar på videomarknaden. Det är, för en kontrollör på tillfälligt besök i en butik, näst intill omöjligt att kontrollera olaglig uthyrning till barn under 15 år. När olaglig uthyrning upptäcks beror det oftast på att föräldrar har hittat videofilmer hemma.

Videodistributörsregistret

Sedan registret upprättades har marknaden ändrats påtagligt. Många butiker i olika branscher saluför även filmer vid sidan om sitt bassortiment. Dessa försäljningsställen borde egentligen ha anmält sig till registret men har inte gjort det. Det är svårt att se nyttan med registret. Registret används enbart för att planera tillsynsverksamheten. Registret hindrar inte förekomsten av skadliga våldsförställningar. Enligt Biografbyråns mening har videodistributörsregistret i dess nuvarande form spelat ut sin roll.

Övrigt

Genom tillsynsuppdraget anser sig Biografbyrån ha fått en god bild av videogrammarknaden och därigenom kunnat konstatera att det inte finns grund för misstankarna att det finns olaga våldsskildringar hos de ordinära videogramdistributörerna.

11.6 Justitiekanslerns uppgifter vad gäller filmer och videogram

JK är ensam åklagare i mål om yttrandefrihetsbrott (7 kap. 1 § YGL, jmf med 9 kap. 2 § TF). JK får emellertid överlämna åt allmän åklagare att vara åklagare i yttrandefrihetsmål om ansvar eller konfiskering på grund av bl.a. olaga våldsskildring. JK har också till uppgift att genom granskning i efterhand övervaka om sända program innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen (1996:844), RTVL. Enligt 6 kap. 2 § RTVL ska program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder som sänds i televisionen antingen föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Om Granskningsnämnden för radio och TV finner att en sändning innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med 6 kap. 2 § RTVL ska nämnden göra en anmälan till JK (9 kap. 2 § RTVL). Granskningsnämnden har vid fyra tillfällen gjort sådana anmälningar till JK. JK har i samtliga fall delat nämndens bedömning att sänd-

ningen stred mot 6 kap. 2 § RTVL. JK:s övervakning initieras i praktiken genom anmälningar från Granskningsnämnden för radio och TV eller annan anmälare.

12 Överväganden avseende den framtida myndighetsorganisationen och dess uppgifter

12.1 En ny myndighet

Förslag: Statens biografbyrå och Medierådet avvecklas. En ny myndighet bildas med uppdrag att bl.a. skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

Om filmer m.m. avsedda för den som är över 15 år inte längre ska förhandsgranskas innebär det att Statens biografbyrås huvuduppgift kommer att upphöra. De ändrade filmgranskningssuppgifterna, dvs. från censurgranskning till åldersklassificering, kommer med stor sannolikhet att få konsekvenser för antalet ärenden hos Biografbyrån. Det är troligt att filmdistributörer inte kommer att låta åldersklassificera filmer som är avsedda för vuxenpublik eller unga över 15 år. Det är dock svårt att ha en uppfattning om i vilken omfattning ärendemängden kommer att påverkas av förslaget och därmed också att uttala sig om vilken organisation som behövs i framtiden. Censorerna är alla deltidsanställda. Antalet årsarbetskrafter är som nämnts 1,8. Det krävs ett visst antal censorer för att uppnå effektivitet och rättssäkerhet vid beslutsfattandet. Sammantaget innebär dock förslagen minskade arbetsuppgifter för myndigheten. Det innebär också att Biografbyråns uppgifter helt kommer att vara inriktade mot barn och unga.

Statens biografbyrå har vid ett flertal tillfällen uttryckt önskemål om att dess uppdrag ska breddas och att den exempelvis även ska tilldelas en mer konsumentupplysande roll.

De uppgifter som Medierådet har i dag ser jag inte någon anledning att ändra på utan dessa uppgifter bör finnas kvar i sina huvuddrag och förstärkas. Rådet har i snart 20 år arbetat i kommittéform vilket inte är ändamålsenligt. Kommittéformen är inte avsedd att användas för mer eller mindre permanenta förvaltningsuppgifter. Jag anser att de uppgifter som Medierådet har i dag ska överföras till en permanent förvaltningsmyndighet.

Statens biografbyrå och Medierådet lyder båda under Kulturdepartementet. Organisationerna har olika uppgifter men målet med deras respektive verksamhet kommer att vara detsamma nämligen att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Statens biografbyrå och Medierådet utgör var för sig små organisationer med begränsade resurser. Små organisationer är ofta sårbara. Ordinarie personals sjukfrånvaro och längre ledigheter kan medföra kraftiga störningar i verksamheten och det är inte alltid möjligt för en liten organisation att ha tillgång till den kompetens som man anser vara nödvändig. En stor andel av en liten organisations resurser måste användas till administrativa funktioner som t.ex. ekonomi- och personalfrågor samt lokalkostnader. Dessa resurser bör istället kunna användas till kärnverksamheten och till utvecklingen av denna.

Jag föreslår därför att Statens biografbyrå och Medierådet ska avvecklas och att en ny myndighet bildas med det huvudsakliga uppdraget att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan.

12.2 Den nya myndighetens huvudsakliga uppgifter

Förslag: Den nya myndigheten övertar de uppgifter som hittills har ingått i Medierådets uppdrag. Den ska därutöver ha till uppgift att samarbeta med andra myndigheter i sådana frågor som rör skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. I den nya myndighetens uppgifter ska också ingå att åldersklassificera filmer m.m. som ska visas offentligt.

Den nya myndighetens övergripande uppgift bör vara att verka för att barn och unga skyddas mot skadlig mediepåverkan. Den bör överta de uppgifter som hittills har ingått i Medierådets uppdrag som det har beskrivits i tilläggsdirektivet 2003 (dir. 2003:75).

Den nya myndigheten bör också samarbeta med andra myndigheter inom ramen för sitt uppdrag. Enligt Medierådets ursprungliga

direktiv (dir. 1990:40) var en grundläggande uppgift för rådet att vara ett samarbetsorgan för Skolöverstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens biografbyrå, Brottsförebyggande rådet, Statens ungdomsråd, Arkivet för ljud och bild och Barnmiljörådet. Uppgiften att vara ett samarbetsorgan upphörde dock när det nu gällande direktivet kom 2003. Enligt Medierådet har samarbetet med andra myndigheter återigen kommit att bli en omfattande uppgift för rådet. Under de senaste åren har ett flertal myndigheter, t.ex. Barnombudsmannen, Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Konsumentverket och Rikskriminalpolisen tagit kontakt med rådet. Myndigheterna vill ta del av rådets kunskaper men också samarbeta i olika frågor. Jag anser därför att det är lämpligt att uppgiften att samarbeta med andra myndigheter uttryckligen ska ingå i den nya myndighetens uppdrag.

Det innebär att den nya myndigheten får i uppgift att:

- vara expert på medieutvecklingen och dess konsekvenser för barn och unga,
- sprida information och ge vägledning om skadlig mediepåverkan till barn, unga och vuxna,
- verka för mediebranschernas självreglering,
- genom samarbete med andra myndigheter, skola, föreningsliv, ideella organisationer, opinionsgrupper m.fl. skydda och stärka barn och unga i medielandskapet,
- följa den internationella utvecklingen och delta i internationellt samarbete när det gäller att skydda barn och unga från skadlig mediepåverkan och att stärka dem som medvetna mediekonsumenter.

Myndigheten bör ha stor frihet att inom ramen för de uppräknade uppgifterna utveckla verksamheten och arbetsformerna. Jag uppfattar att det arbete som hittills har bedrivits av Medierådet har varit framgångsrikt och avsikten med en ny organisationsform är inte att begränsa eller förändra detta arbete. Utvecklingen inom media och teknik går fort och det måste finnas en flexibilitet i uppdraget så att myndigheten vid varje tidpunkt kan finna arbetsformer som i den miljön på bästa sätt skyddar barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Med uppgifter som lätt kan anpassas både mot olika medieformer och över tiden finns det goda förutsättningar för myndigheten att bli framgångsrik i sitt uppdrag.

Jag anser att den nya myndigheten också ska ha till uppgift att åldersklassificera framställningar som ska visas offentligt för barn under 15 år i enlighet med det förslag jag lämnat (se avsnitt 8).

Som jag har anfört tidigare ser jag en framtida utveckling som innebär att statens roll att åldersklassificera försvinner och att uppgiften handhas av branschorgan inom ramen för ett frivilligt system. En viktig uppgift för den nya myndigheten bör vara att verka för ett sådant system.

Medierådet har framhållit att det finns risker med att sammanföra rådets hittillsvarande uppgifter med Statens biografbyrås uppgifter. Rådets arbete bygger på frivilliga åtgärder och ett gott samarbete mellan myndigheter, föreningar, ideella organisationer och branschorganisationer. En av anledningarna till det goda samarbetet är att rådet inte samtidigt har några tillsynsuppgifter eller andra uppgifter som medför någon form av tvång för de aktörer rådet samarbetar med. Rådet ser en risk att det goda samarbetet och de frivilliga åtgärderna kan komma att försvåras. Jag kommer dock i det följande att föreslå vissa förändrade uppgifter vad gäller tillsyn m.m.. Min uppfattning är därför att det goda samarbetet ska kunna fortsätta även med en samlad myndighetsorganisation.

12.3 Filmgranskare

Förslag: För uppgiften att åldersklassificera filmer m.m. som ska visas offentligt ska det finnas filmgranskare som utses av regeringen. Filmgranskare ska anställas, efter förslag från myndigheten, genom beslut av regeringen för en bestämd tid av högst tre år. En anställning som filmgranskare ska kunna förlängas högst två gånger med ytterligare högst tre år per gång.

Beslutsförehetsreglerna i åldersklassificeringsärenden ska inte förändras i förhållande till de regler som i dag gäller för filmgranskningsärenden.

En av uppgifterna för den nya myndigheten är att åldersklassificera filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning till vilken den som är under 15 år ska ha tillträde. Enligt de nu gällande reglerna prövas filmgranskningsärenden hos Statens biografbyrå av särskilt utsedda filmcensorer. Denna ordning fungerar väl. Jag ser inte några skäl att ändra på detta förhållande och före-

slår därför att beslut om åldersklassificering av filmer ska prövas av särskilt utsedda beslutsfattare även i den nya myndighetsorganisationen.

Filmcensorer anställs, efter förslag från Statens biografbyrå, genom beslut av regeringen för en bestämd tid av högst tre år. En sådan anställning som censor eller ersättare för censorn kan förlängas en gång med ytterligare högst tre år. Utformningen av denna paragraf i förordningen (2007:1182) med instruktion för Statens biografbyrå tillkom för att möta krav på omedelbara åtgärder efter en offentlig debatt om våld och pornografi. I debatten framfördes bl.a. argumenten att censorerna vid Statens biografbyrå efter ett visst antal år riskerade att bli "avtrubbade" av att titta på sådant material och att detta kunde leda till brister i omdömet rörande åldersgränser samt att det fanns ett uttalat behov av rotation av censorsuppgiften. Statens biografbyrå har bl.a. i budgetunderlaget för år 2010–2012 föreslagit att regleringen av filmcensurers anställning ska ändras så att det blir möjligt att förlänga förordnandena ytterligare en period. Skälen för detta är enligt Biografbyrån att det är ett i sig tidskrävande rekryteringsförfarande vid varje anställning av censorer, att det är ett slöseri med resurser att förvärvat kompetens alltför snabbt går förlorad om censorerna måste lämna uppdraget redan efter sex år och att det finns ett behov av kontinuitet inom kärnkompetensen när verksamheten ses över.

Jag anser att man bör tillmötesgå Biografbyrån i denna fråga så att den sammanlagda anställningstiden kan bli högst nio år. Det finns många yrkeskategorier, exempelvis poliser och socialsekreterare, som ofta möts av våld och hot utan att de av den anledningen anses bli avtrubbade i sin yrkesverksamhet. Det bör också beaktas att en censorsanställning i de flesta fall inte är en heltidsanställning utan bara ett uppdrag vid sidan av en censors ordinarie anställning. Det kan också antas att antalet ärenden med filmer som innehåller grovt våld och pornografi kommer att minska i antal eftersom uppgiften i fortsättningen endast kommer att bestå i åldersklassificering.

Enligt nu gällande ordning (se avsnitt 3.5.4) ska en framställning som önskas tillåten även för barn under 15 år, prövas för godkännande av två censorer. 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. Kan censorerna inte enas om beslutet ska även en tredje censor pröva framställningen. När ett ärende prövas av tre censorer, gäller som myndighetens beslut den mening som majoriteten enar sig om eller, vid

tre olika meningar, den mening som den i tjänsten äldste censorn har (6 § instruktionen). Jag ser inte att det finns några skäl att ändra på denna ordning utan detsamma bör gälla enligt den nya regleringen.

Däremot kan det ifrågasättas om det i fortsättningen är lämpligt att använda titeln censor för de beslutsfattare som med mitt förslag kommer att ha till uppgift att åldersklassificera framställningar. I regeringens remiss till Lagrådet av den nuvarande filmgranskningslagen hade föreslagits att lagen skulle benämnas lag om filmcensur och kontroll av videogram. Lagrådet påpekade att ordet filmcensur var värdeladdat och att det mindre väl återspeglade den svenska synen på den granskningsverksamhet som åsyftades i lagen (prop. 1989/90:70, s. 145). Regeringen följde Lagrådets förslag och ändrade rubriken. Titeln censor associerar till censur och detta begrepp kommer att vara ännu mer missvisande i förhållande till den uppgift som beslutsfattarna i framtiden avses ha. Jag föreslår därför att titeln ändras från censor till filmgranskare.

12.4 Den nya myndigheten ska inte ha något särskilt tillsynsuppdrag

Förslag: Den nya myndigheten ska inte ha något uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen om åldersklassificering eller av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder. Som en följd härav avskaffas Statens biografbyrås särskilda tillsynsorganisation och videogramdistributörsregistret.

Någon uttrycklig skyldighet för den nya myndigheten att verka för att överträdelse av lagen om åldersklassificering av vissa framställningar med rörliga bilder och 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken beivras föreskrivs inte i lag.

Tillsyn över efterlevnaden av lagen om åldersklassificering

Mot bakgrund av Biografbyråns redovisning av tillsynsverksamheten anser jag att den slutsatsen kan dras att filmgranskningslagens regler om att en film eller ett videogram ska vara granskad och godkänd av Biografbyrån innan den får visas offentligt samt filmgranskningslagens regler om åldersgränser efterlevs i mycket

hög utsträckning. Regelverket fyller således sin funktion. I enstaka fall har överträdelser upptäckts men då har det snarast handlat om rena misstag eller ordningsförselser beroende på okunskap om regelverket. Okunskapen har framför allt funnits hos arrangörer av mindre, ofta regionala eller lokala filmfestivaler. Det kan alltså konstateras att överträdelserna är av ett relativt harmlöst slag. Biografbyrån har uttryckt ett stort förtroende för biografägarnas och film-distributörernas vilja att följa gällande regelverk.

Vad gäller kravet att utfärdade tillståndskort ska finnas tillgängliga när en av Biografbyrån granskad och godkänd framställning visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning kan det konstateras att efterlevnaden även av denna regel är god.

En naturlig fråga är då om det beror på tillsynsverksamheten att läget är så gott. Utredningens referensgrupp har också framhållit att en av anledningarna till att efterlevnaden av regelverket är så god kan vara just att Biografbyrån utövar tillsyn med hjälp av sina kontrollörer. Detta går inte att uttala sig om med någon större grad av säkerhet. Det finns dock all anledning att tro att den har haft sin betydelse. Det är ändå berättigat att ställa frågan om den bör finnas kvar i sin nuvarande form i en ny organisation med förändrade uppgifter vad gäller filmgranskning.

Medierådets nuvarande uppdrag är bl.a. att följa barns och ungas mediesituation i syfte att minska riskerna för skadlig mediepåverkan, att upplysa och informera om skadlig mediepåverkan, att driva på branschens självreglering, att skydda och stärka barnen i det nya medielandskapet samt följa den internationella utvecklingen. Medierådets arbete bygger på frivilliga åtgärder och ett gott samarbete med myndigheter, föreningar, ideella organisationer och branschorganisationer. Det finns ett utvecklat förtroende mellan de olika aktörerna. Ett uppdrag som bygger på frivillighet och god vilja är svårt att förena med ett formellt tillsynsuppdrag. Jag tycker mig också kunna dra slutsatsen att en stor del av den nuvarande tillsynsorganisationens arbete faller in under begreppet rådgivning och stöd.

Det bör också tas i beaktande att det finns principiella betänkligheter att i samma myndighet förena uppgifter som består av kunskapsinhämtning, informationsspridning, rådgivning och beslutsfattande med tillsynsuppgifter. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att en myndighet har tillsyn över sina egna beslut. Tillsynsverksamheten kan försvåras väsentligt av en organisatorisk samhörighet och mycket talar för en konsekvent princip om att hålla isär tillsyn

från tillståndsgivning (se t.ex. Statlig tillsyn, Granskning på medborgarnas uppdrag, SOU 2002:14 s. 77).

Jag anser att det inte finns tillräckliga skäl att tro att efterlevnaden av reglerna skulle bli sämre för det fall den nya myndigheten inte ska ha något särskilt uppdrag såvitt gäller efterlevnaden av lagen om åldersklassificering. Den skyldighet som Biografbyrån har i dag att informera filmdistributörer och biografägare om det gällande regelverket kommer naturligtvis att kvarstå även om tillsynsupdraget försvinner. Jag anser således att det inte finns ett tillräckligt starkt behov av att ha en särskild tillsynsverksamhet för efterlevnaden av den av mig föreslagna åldersklassificeringslagens regler. Möjligheterna för en myndighet att utöva någon reell tillsyn över att åldersgränserna vid biografföreställningar efterlevs är, som redogjorts för i avsnitt 11.5, dessutom mycket små. Min slutsats är att uppdraget att utöva tillsyn över efterlevnaden av filmgranskningslagen ska upphöra.

Tillsyn över efterlevnaden av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken

Vid sin tillsyn över efterlevnaden av straffbestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken har Biografbyrån kontrollerat videohandeln. Vid tillsynen har det konstaterats att antalet framställningar som skulle kunna utgöra olaga våldsskildringar har förekommit hos ett begränsat antal handlare som har specialiserat sig på pornografiska filmer. Videomarknaden har under de år som Biografbyrån haft tillsynsverksamhet expanderat kraftigt men det finns enligt Biografbyrån inte något som tyder på att utbudet av olaga våldsskildringar har ökat i takt med att försäljningsställena har blivit fler. Tillgången till framställningar som skulle kunna anses utgöra olaga våldsskildringar har kraftigt förändrats genom den snabba utvecklingen av olika media, exempelvis Internet. Det råder dock inget tvivel om att det fortfarande förekommer olaga våldsskildringar och otillåten utlämning av teknisk upptagning och att det finns ett behov av att försöka förhindra detta samt se till att överträdelser av straffbestämmelserna beivras.

Biografbyråns tillsynsorganisation ska ses i ljuset av den debatt som fördes om det s.k. videovåldet på 1980-talet och den oro som fanns för en ohämmad spridning av sådana skildringar. Utan tvivel har tillsynsverksamheten varit till nytta. Sedan dess har dock marknaden förändrats. Det förekommer förvisso extrema våldsskildringar

fortfarande men de sprids i andra former än genom uthyrning i butiker. Det går knappast att hävda att tillsynsverksamheten förhindrar förekomsten av olaga våldsskildringar eller otillåten utlämning av tekniska upptagningar i någon mätbar omfattning. Genom att den obligatoriska förhandsgranskningen försvinner kommer sambandet mellan filmgranskningen och brottet olaga våldsskildring att upphöra. Min slutsats är därför att även Biografbyråns uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder ska upphöra. Som en följd härav föreslår jag också att videodistributörsregistret avskaffas.

Skyldighet att verka för att överträdelser av lagen om åldersklassificering av filmer m.m. och 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken beivras

Biografbyrån ska som en del av tillsynsuppdraget enligt nuvarande lagstiftning även verka för att överträdelser av filmgranskningslagen och 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken beivras (10 § filmgranskningslagen). Det innebär att Biografbyrån har en plikt att anmäla vad man bedömer som överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet (prop. 1989/90:70 s. 69).

Frågan uppkommer då om det trots att det särskilda tillsynsuppdraget försvinner ska vara en skyldighet reglerad i lag för den nya myndigheten att verka för att överträdelser av lagen om åldersklassificering av filmer m.m. och straffbestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken beivras. Det kan antas att situationer då den nya myndigheten kommer att upptäcka misstänkta överträdelser av de aktuella bestämmelserna inte kommer att uppstå särskilt ofta eftersom de filmer som den nya myndigheten kommer att komma i kontakt med i sin åldersklassificeringsverksamhet är filmer som i huvudsak riktar sig till barn under 15 år. En lagstadgad skyldighet för myndigheten att anmäla misstänkta brott skulle kunna motverka den nya myndighetens arbete, som ska bygga på frivillighet och samarbete med branschaktörerna. Enligt mitt förslag är en av uppgifterna för den nya myndigheten att samarbeta med andra myndigheter för att skydda och stärka barn och unga i medielandskapet (se avsnitt 12.2). I det arbetet får anses ingå att också samarbeta med polisen för de fall myndigheten upptäcker misstänka överträdelser mot åldersklassificeringslagen eller straffbestämmelserna i brottsbalken. Någon uttrycklig skyldighet i lag

för den nya myndigheten att verka för att överträdelser beivras behövs därför inte.

Bör någon annan myndighet utöva tillsyn?

Frågan är om någon annan myndighet bör utöva tillsyn över straffbestämmelserna.

Med hänsyn till att Justitiekanslern (JK) är åklagare i yttrandefrihetsmål och har tillsyn över vissa framställningar som innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder kan det övervägas om JK även skulle ha en särskild roll vad gäller efterlevnaden av i vart fall straffbestämmelsen i 16 kap. 10 b § brottbalken. Jfr 9 kap. 1 § RTVL.

Frågan uppkommer dock hur en sådan tillsyn över efterlevnaden av straffbestämmelsen skulle gå till. JK bedriver normalt inte något fältarbete. Någon anledning till förändringar i detta avseende finns knappast. Det innebär att JK i sin tillsyn skulle få förlita sig till anmälningar från allmänheten och myndigheter som kommer i kontakt med våldsskildringar. Uppgiften att ta emot sådana anmälningar har JK redan i sin roll som åklagare. Ett uttalat tillsynsuppdrag skulle därför knappast innebära någon reell förändring.

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (2 § 1 och 3 polislagen [1984:387]). Polisen har således redan nu i uppdrag att förebygga, bedriva spaning och utredning i fråga om olaga våldsskildring och otillåten utlämning av teknisk upptagning. Jag är medveten om att polisens resurser ska räcka till mycket och att ett förebyggande arbete mot brott mot de aktuella straffbestämmelserna knappast kan tillhöra polisens mest prioriterade uppgifter. Polisen arbetar dock ute i samhället och i miljöer där bl.a. olaga våldsskildringar sannolikt oftast påträffas. Det borde inte vara helt ovanligt att polisen i samband med andra ingripanden och uppdrag stöter på misstänkta överträdelser av de nu aktuella straffbestämmelserna. Kontrollörerna har påpekat att det ofta är i miljöer där även annan brottslighet förekommer som våldsskildringar som misstänks vara olagliga påträffas. Jag anser därför att polisen har bäst förutsättningar att genom sina ordinarie uppgifter övervaka efterlevnaden av straffbestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottbalken. Om polisen skulle påträffa misstänkta olagliga vålds-

skildringar får frågan om åtal överlämnas till JK på samma sätt som sker i dag.

12.5 Konsekvenser för vissa bestämmelser i YGL och brottsbalken

12.5.1 Bestämmelser i YGL

Bedömning: Det finns anledning att i annat sammanhang se över bestämmelserna i 3 kap. 14 § och 7 kap. 5 § YGL om utredningens förslag genomförs.

I 3 kap. 14 § YGL finns en bestämmelse som lämnar utrymme för den skyldighet som i dag föreskrivs i 17 § filmgranskningslagen för videogramdistributörer att anmäla sig till det register över videogramdistributörer som förs av Biografbyrån (jfr prop. 1990/91:64 s. 122). Eftersom det förslag som nu läggs fram innebär att videogramdistributörsregistret ska upphöra finns det inte längre något behov av bestämmelsen.

Genom 7 kap. 5 § YGL möjliggörs den tillsyn som Statens biografbyrå utövar enligt 10–14 §§ filmgranskningslagen. Enligt mitt förslag ska tillsynen över 16 kap. 10 b och 10 c §§ vara en uppgift enbart för polisen. Den angivna grundlagsbestämmelsen torde därmed bli överflödig. Det i sin tur kräver en följdändring i 7 kap. 6 § YGL.

Som tidigare nämnts ingår det inte i mitt uppdrag att föreslå ändringar i grundlag. Det påpekas att sådana förslag endast kan läggas fram av Ytrandefrihetskommittén. Jag utgår ifrån att kommittén kommer att uppmärksamma frågan i sitt fortsatta arbete.

12.5.2 Bestämmelser i brottsbalken

Förslag: Vissa följdändringar görs i bestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken. Bestämmelsen i 16 kap. 19 § brottsbalken upphävs.

16 kap. 10 b § brottsbalken

Bestämmelsen om olaga våldsskildring har beskrivits närmare i avsnitt 3.8.2. I 16 kap. 10 b § tredje stycket brottsbalken anges att ansvar för olaga våldsskildring inte kan utkrävas när det gäller filmer och videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning. Detsamma gäller tekniska upptagningar med rörliga bilder som har samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån. Därtill undantas offentliga förevisningar av filmer och videogram. Fjärde stycket innebär ett undantag från straffansvar i vissa fall när en teknisk upptagning med rörliga bilder har försetts med intyg om att en film eller ett videogram med samma innehåll har godkänts av Biografbyrån.

Förslaget i avsnitt 8 innebär att förhandsgranskningen och godkännandet av filmer enligt filmgranskningslagen avskaffas. En följd av förslaget är att bestämmelserna i tredje och fjärde styckena i 16 kap. 10 b § brottsbalken förlorar sin funktion. De bör därför upphävas.

16 kap. 10 c § brottsbalken

I andra stycket 16 kap. 10 c § brottsbalken anges att bestämmelsen om otillåten utlämning av teknisk upptagning inte ska gälla för filmer eller videogram som Statens biografbyrå har godkänt för visning för någon åldersgrupp av barn under 15 år. Den gäller inte heller för teknisk upptagning med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån. Dessa bestämmelser bör finnas kvar i sak men måste justeras med hänsyn till att den myndighet som ska göra åldersklassificeringen sannolikt kommer att ha ett annat namn. Därtill behöver bestämmelsen ändras så att den omfattar samma medier som den nya lagen om åldersklassificering, se avsnitt 8.3.4.

Undantaget i sista meningen i andra stycket för ”offentliga förevisningar av filmer eller videogram” bör behållas i sak. Bestämmelsen är föranledd av att spridning av en film eller ett videogram till en person under 15 år genom visning vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning redan är straffbelagd genom 19 § filmgranskningslagen. I detta avseende innebär utredningens förslag inte någon ändring i sak. Bestämmelsen bör därför finnas kvar men vissa ändringar av redaktionell karaktär är nödvändiga.

I tredje stycket måste redaktionella ändringar göras dels med anledning av att den myndighet som ska göra åldersklassificeringen kommer att ha ett annat namn, dels på grund av den förändrade omfattningen av vad som ska vara föremål för ålderklassificering.

16 kap. 19 § brottsbalken

Enligt 16 kap. 19 § brottsbalken får allmänt åtal för brott enligt 16 kap. 10 c § brottsbalken väckas endast efter medgivande av Statens biografbyrå. I bestämmelsen föreskrivs vidare att Biografbyrån ska yttra sig innan allmänt åtal väcks i fråga om brottet olaga våldsskildring såvitt avser rörliga bilder i filmer, videogram eller andra tekniska upptagningar.

Enligt det förslag som nu läggs fram ska någon tillsyn av efterlevnaden av straffbestämmelserna i 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken inte utövas av den nya myndigheten. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att upprätthålla ett krav på att den nya myndigheten ska yttra sig eller lämna sitt medgivande innan allmänt åtal väcks för brott mot dessa bestämmelser. Jag föreslår därför att 16 kap. 19 § brottsbalken upphävs. Det finns naturligtvis inte något som hindrar att Åklagarmyndigheten ändå, om den anser det påkallat, låter klassificeringsmyndigheten yttra sig inför ett allmänt åtal.

12.6 Ledningsform

Förslag: Den nya myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd.

Enligt 2 § myndighetsförordningen (2007:515) kan en myndighet ledas av en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), en styrelse

(styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Som tidigare beskrivits leds Statens biografbyrå av en myndighetschef (direktör). Direktören är även filmcensor. Medierådet är en kommitté inom Regeringskansliet. Kommittén består av en ordförande och sex ledamöter. Med hänsyn till den nya myndighetens arbetsuppgifter framstår det som mest naturligt att myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet och ledas av en myndighetschef. Det bör i fortsättningen inte vara ett krav att myndighetschefen också ska vara filmgranskare. Föreskriften i myndighetsförordningen (2007:515) att myndighetens ledning ska delta i ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse bör därför undantas såvitt avser åldersklassificeringsärenden (4 § 5 myndighetsförordningen). Referensgruppen har betonat att det är viktigt att det finns insyn, öppenhet och en kontakt med samhället i den nya myndigheten. För att tillgodose ett sådant behov anser jag att det bör finnas ett insynsråd. I rådet bör ingå företrädare för olika intressen, dvs. ungefär den kompetens som i dag finns bland ledamöterna i Medierådet. Rådet bör bestå av högst fem ledamöter. Myndighetschefen bör vara ordförande.

12.7 Genomförande

Förslag: Den nya myndigheten ska vara lokaliserad i Stockholmsområdet.

En organisationskommitté bör få i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av den nya myndigheten.

En integrering av två statliga aktörers verksamhet kan ske på olika sätt. Ett alternativ är att aktörerna avvecklas och att en ny myndighet bildas som tar över hela eller delar av de tidigare aktörernas verksamhet. Ett annat alternativ är att avveckla den ena aktörens verksamhet och låta hela eller delar av verksamheten tas över av den andra aktören. Medierådet är en kommitté medan Statens biografbyrå är en förvaltningsmyndighet. Det framstår som mest lämpligt att avveckla båda aktörerna och skapa en ny myndighet.

Statens biografbyrå har i dag lokaler i centrala Stockholm. Lokalerna är specialanpassade för Biografbyråns behov med bl.a. filmutrustning. Medierådet har sina lokaler i Regeringskansliets kommittélokaler i centrala Stockholm. All erfarenhet visar att när en ny myndighet

bildas och nya arbetsformer ska utvecklas, det är väsentligt att samtliga anställda i myndigheten arbetar i samma lokaler. Det är därför önskvärt att den nya myndigheten får tillgång till lokaler som är både specialanpassade för åldersklassificeringsverksamheten och rymmer samtliga anställda.

En viktig uppgift för den nya myndigheten är att ha nära kontakter med andra myndigheter, organisationer, föreningar och branschorganisationer. Flertalet av samarbetspartnerna finns i Stockholmsområdet. Det är därför en fördel om den nya myndigheten lokaliseras till Stockholm.

Under förutsättning att mina förslag läggs fram för riksdagen bör så snart riksdagen fattat beslut i de principiella frågorna en organisationskommitté tillsättas med uppdrag att förbereda den nya organisationen, bl.a. bör den ges i uppdrag att ta fram förslag till kompletterande organisationsplan, budgetunderlag och regleringsbrev. Jag återkommer till frågan om ikraftträdande i författningskommentaren.

12.8 Anställningsavtal och andra civilrättsliga avtal

Bedömning: Den verksamhet som förs över till den nya myndigheten från Statens biografbyrå och Medierådet torde i arbetsrättslig mening bevara sin identitet vid övergången. Reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd ska i sådant fall beaktas.

Av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) framgår bl.a. att, vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången övergår på den nya arbetsgivaren. Detta gäller även statligt anställda arbetstagare. Berörd personal har emellertid rätt att motsätta sig en övergång. Den verksamhet som förs över till den nya myndigheten från Statens biografbyrå och Medierådet torde bevara sin identitet vid övergången. Reglerna om verksamhetsövergång i 6 b § LAS ska i sådant fall beaktas. I sammanhanget bör påpekas att 7 § tredje stycket LAS anger att vid en sådan verksamhetsövergång som avses i 6 b § övergången i sig inte ska anses utgöra saklig grund för upp-

sägning. Detta förbud hindrar dock inte att uppsägningar sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl där förändringar i arbetsstyrkan ingår. Det får ankomma på den organisationskommitté som bör tillsättas att närmare ta ställning till de arbetsrättsliga frågor som uppkommer med anledning av mitt förslag om en ny myndighet.

13 Granskningsavgifterna

13.1 Uppdraget i denna del

I mitt uppdrag ingår att se över digitaliseringens konsekvenser för filmgranskningens avgifter och finansiering. Jag ska med beaktande av Tryck- och yttrandefrihetsberedningens förslag i delbetänkandet *Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten?*, SOU 2006:96, analysera och beskriva vilka konsekvenser digitaliseringen får för nuvarande avgifter och finansiering. En utgångspunkt är att kostnaderna för granskningsverksamheten också i fortsättningen ska finansieras med avgifter samt att intäkter och kostnader ska vara i balans. Jag ska även analysera möjligheten att avgiften inte regleras i lag.

13.2 Nuvarande reglering

Statens biografbyrås granskningsverksamhet är avgiftsfinansierad. Avgifternas storlek bestäms så att de i princip ska motsvara Biografbyråns kostnader för granskningsverksamheten (prop. 1989/90:70, s. 57). Biografbyrån granskar en films eller ett videograms innehåll som sådant och filmdistributörerna har ansvar för att spridda exemplar och visningskopior överensstämmer med vad Biografbyrån har godkänt för visning (prop. 1989/90:70, s. 53 f.). När en av Biografbyrån granskad och godkänd framställning visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska ett utfärdat tillståndskort finnas tillgängligt (8 § filmgranskningslagen). Om en film visas på fler biografier samtidigt måste distributören således beställa motsvarande antal tillståndskort. Av tillståndskortet ska framgå distributörens namn, det registreringsnummer som framställningen har fått hos Biografbyrån, en kortfattad beskrivning av framställningen och av vad som eventuellt har uteslutits, uppgifter om framställningens längd vid granskningen och dess längd sedan något eventuellt uteslutits, samt om framställningen godkänts för visning för barn under sju år, under elva

år, eller under femton år. Tillståndskortet ska innehålla en erinran om att kortet ska finnas tillgängligt då framställningen visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (3 § förordningen [1990:992] om granskning och kontroll av filmer och videogram). Vid varje visningstillfälle kan då en kontroll ske av att framställningen uppfyller Biografbyråns krav (prop. 1989/90:70 s. 54).

Avgiftssystemet består av tre komponenter, en grundavgift, en tidsavgift och en avgift för varje erforderligt tillståndskort utöver det första. Det innebär att framställningens spridningsgrad och längd påverkar granskningsavgiftens storlek. Enligt nu gällande reglering uppgår grundavgiften till 200 kr, tidsavgiften till 17 kr per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kr, och avgiften för varje tillståndskort utöver det första till 975 kr. Tidsavgift tas inte ut om en film eller ett videogram till väsentlig del är en dokumentär framställning. Om en film eller ett videogram har en speltid under trettio minuter vid normal visningshastighet tas en avgift ut för varje tillståndskort utöver det första med 450 kr, eller, om speltiden understiger fem minuter, med 70 kr. Om en film eller ett videogram endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang där sådana framställningar förekommer som godkänts för personer under 15 år, får Biografbyrån medge befrielse från avgift för granskningen (9 § filmgranskningslagen).

Granskningsavgifterna regleras i lag. När filmgranskningslagen infördes yttrade sig Lagrådet om detta förhållande och anförde att paragrafen om avgifter avhandlade synbarligen administrativa detaljer som med fördel skulle kunna föras över till föreskrifter av lägre dignitet, åtminstone i stor utsträckning. Man torde emellertid få beakta att den i följande paragraf föreskrivna avgiften för tillståndskort lär få uppfattas som en punktskatt och inte som en avgift i konstitutionell mening (prop. 1989/90:70, s. 146).

Storleken på avgifterna stäms årligen av i ett samrådsförfarande med Ekonomistyrningsverket. Biografbyråns intäkter av granskning har varje år under den senaste femårsperioden överstigit granskningsverksamhetens kostnader. Storleken på avgifterna har ändrats ett flertal gånger sedan filmgranskningslagen infördes den 1 januari 1991. I de flesta fall har avgifterna sänkts (SFS 1992:315, 1994:367, 1996:1594, 1998:1712, 2001:1050 och 2006:1443). Eftersom det tar en viss tid från förslag till dess beslut om en lagändring fattats av riksdagen medför det en eftersläpning i anpassningen av avgifterna till kostnaderna för granskningsverksamheten.

Under 2007 och 2008 hade Biografbyrån intäkter från granskningsverksamheten med 9 110 000 kr respektive 9 443 000 kr. Kostnaderna för granskningsverksamheten uppgick under samma år till 8 497 000 kr respektive 8 526 000 kr. Biografbyrån uppskattar dock att 2009 års granskningsavgifter inte kommer att täcka granskningsverksamheten kostnader. Prognostiserade granskningsintäkter 2009 uppgår till 9,4 miljoner kr medan granskningskostnaderna beräknas uppgå till ca 10 miljoner kr. Biografbyrån kommer, i samråd med Ekonomistyrningsverket, under 2009 att föreslå en höjning av granskningsavgiften.

13.3 Något om utvecklingen av digital bio

Riksdagen beslutade den 10 mars 2005 (bet. 2004/05:KrU4, rskr. 2004/05:172) att tillkänna att regeringen borde överväga att föreslå åtgärder som kunde stödja och underlätta en teknikneutral utbyggnad av e-bio i landet. Med anledning av tillkännagivandet fick Svenska Filminstitutet i regleringsbrevet för 2006 och 2007 i uppdrag att följa utvecklingen av digital bio. Svenska Filminstitutet har redovisat uppdraget i ”Digital bio. Rapport 1 mars 2007”.

Det finns internationellt accepterade definitioner för att beskriva vad som avses med digital bio. Jag använder här begreppet digital bio på samma sätt som Svenska Filminstitutet har använt det i sin rapport, nämligen som en samlingsterm för både e-bio (paraplybegrepp som innefattar all form av offentlig, elektronisk/digital visning av alla slags rörliga bilder i biografier eller biografliknande lokaler) och Digital Cinema (visning av långfilm på biograf med en viss teknisk standard).

I februari 2007 fanns det sammanlagt 61 digitala biografier i Sverige med totalt 68 dukar. Detta ska jämföras med att det vid samma tid fanns totalt 1 011 biografialonger i 704 biografier registrerade i hela landet. Folkets Hus & Parker var med 41 salonger den största ägaren av digitala biografier. Övriga digitala salonger fanns hos Våra Gårdar (2 st.), Bygdegårdarna (1 st.), Riksföreningen Folkets Bio (11 st.) och privata ägare (18 st.). Ett problem för de digitala salongerna har varit bristen på digitala kopior av aktuella och publikdragande filmer (rapporten s. 15).

Vid digitala visningar av biofilm i dag är det vanligast att filmen distribueras till biografen på en minihårddisk. Filmen, dvs. ljud, bild och text, laddas sedan ned på biografens server. Själva visningen sker genom att filmen spelas upp från servern och visas för

publiken via projektor. Ett annat sätt är att filmen spelas upp direkt från en dvd eller annan teknisk upptagning. I framtiden kommer leveransen av filmer till biograferna troligen att ske genom elektronisk överföring via bredband eller satellit. Den databas som innehåller filmen behöver inte finnas i Sverige.

En fördel med digital bio är att det är upp till 90 procent billigare att framställa digitala kopior av en film jämfört med kopior på 35 millimeters film. Distributionskostnaderna är också låga eftersom fraktkostnaden för de hårddiskkopior som används är låg. De lägre kostnaderna medför att det är möjligt att visa aktuell, attraktiv film på biografer i hela landet samtidigt. Små biografer kan på det sättet dra fördel av den uppmärksamhet som filmerna får i media och till följd av marknadsföringen inför premiären. Det innebär också ökade möjligheter att anpassa filmvisningen för personer med hörsel- eller synskador. Därtill ges ökade möjligheter till mångfald och lokala anpassningar.

Svenska Filminstitutet bedömde i mars 2007 att all filmproduktion, filmdistribution och filmvisning sannolikt kommer att vara digital inom en femårsperiod. Att det i slutet av 2006 antogs en gemensam teknisk standard för filmvisning innebar ett avgörande genombrott för utvecklingen av digital bio.

Filminstitutet har för 2009 fått i uppdrag att följa den digitala utvecklingen inom filmområdet, oavsett visningsform. Institutet ska även följa utvecklingen kring frågor rörande olovlig hantering av film. En samlad bild av utvecklingen ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2010. Vidare har en särskild utredare fått i uppdrag att bland flera andra frågor även överväga hur en kostnadseffektiv och långsiktig utveckling av digital bio kan främjas (dir. 2008:88). Uppdraget ska redovisas senast den 15 september 2009.

13.4 Effekter av den nuvarande avgiftsregleringen

Avgiftssystemets konstruktion innebär att film som inte når en bred publik, dvs. film som visas på ett fåtal biografer, får en relativt lägre avgift därför att det då inte krävs så många tillståndskort. De kommersiellt mer framgångsrika filmerna bär därigenom merparten av kostnaderna för Biografbyråns granskningsverksamhet. Granskningen av små distributörers filmer subventioneras alltså av de s.k. storfilmerna. Som exempel kan nämnas "Mamma Mia!". Distributören beställde 176 tillståndskort och betalade en granskningsavgift på sammanlagt

172 678 kr. Distributören av dokumentärfilmen ”H:r Landshövding”, beställde fyra tillståndskort och betalade 3 125 kr i granskningsavgift. (Det bör dock noteras att ”H:r Landshövding” är en dokumentär och att någon tidsavgift, i detta fall motsvarande ca 1 500 kr, inte tas ut för granskningen av dokumentära framställningar). Skillnaden i tidsåtgång för respektive granskning var marginell. Avgiftssystemets nuvarande konstruktion innebär alltså att de små filmdistributörerna, som ofta distribuerar s.k. smal film, subventioneras.

Det förekommer att framställningar som inte är avsedda för offentlig visning ändå lämnas till Biografbyrån för granskning (frivillig förhandsgranskning). Biografbyrån gör i sin hantering och bedömning inte någon skillnad mellan framställningarna. Biografbyrån ska inte undersöka om granskningsplikt föreligger eller inte och den som ansöker om granskning behöver inte ange om framställningen avses visas offentligt eller ej (prop. 1989/90:70 s. 66). Sådana framställningar är bl.a. pornografiska videogram. Under 2008 granskade Biografbyrån 119 pornografiska videogram. Såvitt Biografbyrån känner till visas inte dessa framställningar offentligt; ingen av de pornografiska framställningarna har visats på biograf. Skälet till att de ändå granskas är sannolikt att filmdistributören vill undvika risk för åtal (jfr 16 kap. 10 b § fjärde stycket BrB). Det kan också vara så att en statlig klassificering underlättar försäljning till andra länder. De pornografiska filmerna utgör elva procent av det totala antalet granskade filmer. Granskningsavgifterna för pornografisk film uppgår dock endast till tre procent av de totala intäkterna. De filmer som visas på traditionella biografier för en stor publik subventioneras således granskningen av dels de pornografiska filmerna dels andra filmer som har få efterföljande kopior.

Kulturutskottet behandlade i mars 2008 (bet. 2007/08:KrU10) en motion angående frågan om avgift för tillståndskort för digitalt distribuerade filmer. I motionen föreslogs att den som visar filmer som distribuerats digitalt skulle slippa betala Statens biografbyrå för tillståndskort eftersom filmen inte varit föremål för förhandsgranskning. Utskottet hemställde att riksdagen skulle avslå motionen eftersom frågan hörde nära samman med utvecklingen av de digitala biograferna i Sverige och det därför var rimligt att anta att frågan skulle komma att aktualiseras i arbetet med att utforma en ny filmpolitik. Utskottet hänvisade också till det arbete som skulle komma att utföras i en parlamentarisk utredning om tryck- och yttrandefriheten. Riksdagen följde utskottet.

Filminstitutet har i den tidigare nämnda rapporten ”Digital bio. Rapport 1 mars 2007” framfört att det nuvarande regelverket för filmgranskning är illa anpassat till den digitala biografåldern (a. rapport s. 21). Den avgift som tas ut per tillståndskort ”utgör ett ekonomiskt hinder för vidare spridning av lågbudget- kort- och dokumentärfilm samt ungas egna filmer.” Svenska Filminstitutet föreslår att reglerna ändras så att filmägaren endast betalar en avgift för tillståndskort för den första digitala kopian. Detta tillståndskort skulle sedan få kopieras av filmägaren utan extra kostnader så att efterföljande kopior av samma filmtitel (t.ex. på en server) kan visas samtidigt.

Branschens företrädare anser att filmdistributörerna inte ska behöva betala för tillståndskort för sina digitala kopior av filmerna. Digitaliseringen innebär en förenkling i hanteringen men kravet på fysiska tillståndskort medför en onödig byråkrati.

14 Överväganden avseende granskningsavgifterna

14.1 Avgiftssystemet får en annan karaktär

Mitt förslag innebär att förhandsgranskningen av film för vuxna ska avskaffas men att åldersklassificeringen av filmer som ska visas offentligt för barn ska finnas kvar (avsnitt 8). En ny lag införs som reglerar förutsättningarna för åldersprövningen. Förslaget innebär att filmdistributören själv avgör om en film ska åldersklassificeras. Om en film inte åldersklassificeras får den automatiskt en femtonårsgräns.

Förslaget får konsekvenser för det nu gällande avgiftssystemet. De ändrade filmgranskningsuppgifterna, dvs. från censurgranskning till åldersklassificering, kommer med stor sannolikhet att minska antalet ärenden. Det är troligt att filmdistributörer avstår från att låta åldersklassificera filmer som ändå är avsedda för vuxenpublik eller unga över 15 år.

Sannolikt kommer inte heller pornografiska framställningar att lämnas in för åldersklassificering.

Biografbyrån har biträtt utredningen med att ta fram beräkningar av vilka effekter utredningens förslag skulle kunna få för det nuvarande avgiftssystemet.

Under 2008 lämnades det in 23 långfilmer till Biografbyrån där distributören ansökte om en åldersgräns om 15 år. Ett antagande är att dessa framställningar inte skulle ha lämnats in till Biografbyrån om utredningens förslag till ändrade regler hade gällt. De 23 framställningarna har inbringat 464 000 kr i granskningsavgifter, vilket motsvarar ca fem procent av de totala granskningsavgifterna för år 2008. De totala ekonomiska konsekvenserna skulle uppskattningsvis kunna vara att 400 000–600 000 kr faller bort i granskningsavgifter. Om de pornografiska framställningarna inte kommer

att lämnas in för åldersklassificering kommer intäkterna att minska med ytterligare ca 300 000 kr.

Den ekonomiska effekten av mina förslag är således att intäkterna från granskningsavgifterna kan antas komma att minska. Antalet ärenden kommer visserligen att bli färre men det medför inte att kostnaderna för åldersklassificeringen kommer att minska i motsvarande omfattning. Vissa administrativa kostnader försvinner men som jag har redogjort för i avsnitt 12 är det inte önskvärt att antalet filmgranskare blir för få. Det krävs ett visst antal filmgranskare för att uppnå effektivitet och rättssäkerhet vid myndighetens beslut.

Om principen om kostnadstäckning ska upprätthållas innebär det att avgifterna måste höjas. En konsekvens av mina förslag blir också att kostnaderna för åldersklassificeringssystemet framförallt kommer att belasta de framställningar som riktar sig till barn under 15 år. Utredningens referensgrupp har framhållit att det är angeläget att barnfilmerna inte ska behöva finansiera hela åldersklassificeringssystemet.

Det går inte heller att bortse från risken att filmdistributörer av ekonomiska skäl väljer att avstå från att låta åldersklassificera vissa filmer även om de kan vara av intresse för barn under 15 år. Det får till följd att barn under 15 år inte får tillträde till offentliga visningar av sådana filmer vilket innebär att utbudet kommer att minska för den gruppen. Chefen för danska Medierådet har påtalat att hon ser en sådan tendens. Referensgruppen har också framfört att avgiftssystemet inte får leda till att det enbart blir de breda kommersiellt mycket lönsamma filmerna som blir barnklassificerade och att färre filmer kommer att kunna ses av yngre.

14.2 Ett statligt finansierat system

Det av mig föreslagna systemet med åldersklassificering är av en helt annan karaktär än det nu gällande. Det framtida systemet är renodlat inriktat på att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Det framstår då inte som lika naturligt som hittills att filmbranschen ska bära kostnaderna. En utgångspunkt är dock enligt direktiven att kostnaderna för granskningsverksamheten också i fortsättningen ska finansieras med avgifter samt att intäkter och kostnader ska vara i balans. Det går dock inte att bortse ifrån att det finns många fördelar med en ordning där kostnaderna finansieras över statsbudgeten. Det skulle bl.a. innebära att filmdistri-

butörerna inte behöver överväga att av kostnadsskäl avstå från att åldersklassificera filmer. Sannolikheten att filmdistributörerna väljer att åldersklassificera merparten av sina filmer ökar och risken att barn under 15 år inte får tillträde till för dem i och för sig lämpliga offentliga visningar minskar.

Staten lämnar årligen ett filmstöd som fördelas av Svenska Filminstitutet. Insatserna ska vara inriktade på att bl.a. upprätthålla, utveckla och stimulera till förnyelse av värdefull svensk filmproduktion och verka för att svensk filmproduktion ska utgöra en dynamisk tillväxtbransch, medverka till att svensk film når en större publik i alla visningsformer, både i Sverige och internationellt, stimulera till förnyelse och utveckling av distribution och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet, upprätthålla och utveckla biografens roll som kulturell mötesplats i hela landet och medverka till att antalet biobesök ökar samt främja regional och lokal filmkultur, särskilt med tanke på barn och ungdom (prop. 2005/2006:3, s. 18). I Svenska Filminstitutets regleringsbrev för budgetåret 2009 anför regeringen att de kulturpolitiska prioriteringarna under mandatperioden bl.a. är barns och ungas rätt till kultur (Ku2008/2172/SAM). En finansiering av åldersklassificeringssystemet med statliga medel är enligt min mening väl förenligt med den inriktning och den prioritering som angivits för filmstödet. En statlig finansiering av åldersklassificeringssystemet skulle innebära en kostnad sannolikt understigande nio miljoner kr årligen. Det rör sig alltså om ett i sammanhanget relativt begränsat belopp.

Det ligger dock utanför ramen för mitt uppdrag att föreslå en statlig finansiering.

14.3 Ett nytt avgiftssystem

Förslag: Det nuvarande avgiftssystemet med tillståndskort bör avskaffas. I stället bör ett system införas där en avgift för åldersklassificeringen tas ut som är baserad på framställningens speltid.

Det har från flera håll, bl.a. från filmdistributörerna, framförts kritik mot det nuvarande avgiftssystemet med tillståndskort. Klart är att systemet har nackdelar. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på området, främst digitalbio, framstår systemet som otids-

enligt (se avsnitt 13.4) och onödigt byråkratiskt. Därtill kommer att mina förslag om åldersklassificering av framställningar får till följd att avgiftssystemet får en annan karaktär än tidigare (se avsnitt 14.1).

I referensgruppen har också påpekats att det är svårt att upprätthålla systemet med tillståndskort vid digitaliseringen av filmer och att det är viktigt att finansieringen av granskningen inte blir teknikfientlig.

Den lösning som ligger närmast till hands, och som tillämpas i de andra nordiska länderna är att avgiften enbart baseras på antalet spelminuter. En sådan lösning har dock, från kulturpolitiska utgångspunkter, den nackdelen att den i avsnitt 13.4 beskrivna subventioneringen av de filmer som inte vänder sig till så stor publik försvinner. Från den utgångspunkten framstår ett system baserat på antalet besökare som lämpligare.

14.3.1 Avgift efter antal besökare

Med det nuvarande avgiftssystemet måste filmdistributörerna bestämma sig för på hur många ställen en film ska visas samtidigt och därefter beställa ett antal tillståndskort. Ett alternativ skulle kunna vara att göra avgiften beroende av antalet biobesökare och därmed sätta avgiften i relation till de faktiska intäkter som filmen inbringat. Avgiften skulle då få betalas i efterhand.

En variant av ett sådant system skulle kunna vara att filmdistributören uppskattar antalet biobesökare och betalar en preliminär lägsta avgift till myndigheten i samband med åldersklassificeringen. Om filmen sedan inte får så många biobesökare som distributören har uppskattat alternativt får fler besökare än väntat korrigerar myndigheten avgiften i efterhand.

Ett avgiftssystem som bygger på det faktiska antalet besökare skulle medföra att tekniken med bl.a. digitalbio (se avsnitt 13.3) kan användas i större utsträckning. Det moment som i nuvarande system kan upplevas som ologiskt, nämligen att Biografbyrån granskar endast en framställning men sedan tar betalt även för kopior försvinner.

Ett avgiftssystem som bygger på antalet biobesökare kräver dock en omfattande administrativ hantering. Uppgifter om intäkter alternativt antalet biobesökare måste rapporteras till åldersklassificeringsmyndigheten. Svenska Filminstitutet och Filmägarnas Kon-

trollbyrå AB för idag statistik över bl.a. antalet biobesökare. Statistiken används bl.a. för att administrera de s.k. biografavgifterna som är en del av Filminstitutets intäkter till stöd till svensk film. Filmägarnas Kontrollbyrå AB bestämmer hur uppgifterna ska redovisas och hur avgifterna ska betalas. En i och för sig enkel lösning skulle vara att den myndighet som har hand om åldersklassificeringen får tillgång till dessa uppgifter. Regleringen skulle dock innebära ett åliggande för enskilda och således kräva lagstöd (8 kap. 3 § regeringsformen). Det kan av principiella skäl ifrågasättas om ett enskilt rättssubjekt ska åläggas att till det allmänna lämna uppgifter om andra enskilda som ett led i ett uttag av offentligrättsliga pålagor när uppgifterna har samlats in för ett helt annat ändamål. Även med tillgång till redan nu befintlig statistik kommer också ett avgiftssystem som bygger på antalet biobesökare att innebära en omfattande administration som sannolikt kommer att upplevas som byråkratisk. Enligt min uppfattning är det inte försvarbart att föreslå ett sådant omfattande administrativt system då det avses medföra en intäkt på mindre än tio miljoner kr om året. De administrativa kostnaderna för ett sådant system skulle sannolikt medföra att avgifterna för åldersklassificeringen skulle bli oproportionerligt höga. Än mindre kan det bli fråga om att införa ett särskilt rapporteringssystem. Det bör också beaktas att det skulle innebära att enskilda rättssubjekt åläggs ytterligare ett regelverk. Ett avgiftssystem som bygger på antalet biobesökare bör därför inte införas.

14.3.2 Avgift efter antal spelminuter

Det andra alternativet innebär att filmdistributören skulle få betala en avgift baserad på antalet spelminuter i framställningen. Sådana avgiftssystem finns som nämnts i de nordiska länderna (se avsnitt 6).

Utredningen har låtit Statens biografbyrå beräkna vad ett sådant system skulle få för ekonomiska effekter jämfört med dagens system.

Under 2008 granskade Biografbyrån totalt 1 113 filmtitlar vilka innehöll sammanlagt 51 329 granskningsminuter. När avgiftsbefriade titlar har räknats bort kvarstår 34 390 granskningsminuter. De totala granskningsintäkterna för 2008 uppgick till 9 443 000 kr. När intäkterna fördelas på antalet granskade minuter blir resultatet en avgift på 275 kr per minut. Att få en 90-minuters film granskad

skulle kosta 24 750 kr och att få en tvåminuters trailer granskad skulle kosta 550 kr. Som jämförelse kan nämnas att granskningen av långfilmen "Mamma Mia!" kostade 199 918 kr och granskningen av långfilmen "En lanthandel i Provence" 14 135 kr. Med ett enhetspris för varje granskad spelminut skulle granskningen av "Mamma Mia!" kosta 29 975 kr och granskningen av "En lanthandel i Provence" 33 000 kr.

Ett sådant system innebär således i jämförelse med det nuvarande att det blir en lägre avgift för s.k. breda filmer och en högre avgift för filmer som brukar benämnas smala.

Fördelen med ett system med en avgift som är baserad på antalet spelminuter i framställningen är att det är lättöverskådligt. Filmdistributörerna kan enkelt räkna ut vad en åldersklassificering kommer att kosta. De behöver inte heller i förväg ta ställning till på hur många ställen en film ska visas. Ett avgiftssystem som bygger på antalet spelminuter skulle också underlätta för tekniken med bl.a. digitalbio. Om filmen en gång har lämnats in för åldersklassificering och avgiften är betald är det sedan fritt att visa filmen samtidigt på det antal ställen man önskar. Problemen med de otidsenliga tillståndskorten försvinner därmed. Ett sådant system är också från konstitutionella utgångspunkter mer rättvist. Den enskilde betalar bara för sina egna verkliga kostnader och behöver inte subventionera någon annan.

Införs ett avgiftssystem med en avgift för varje spelminut i framställningen försvinner dock det inbyggda stödet i det nuvarande avgiftssystemet för smala filmer. Det går inte heller att bortse från risken att filmdistributörer av kostnadsskäl väljer att avstå från att låta åldersklassificera vissa filmer trots att de är lämpliga för barn under 15 år.

Jag anser emellertid att det är viktigt att systemet anpassas till utvecklingen av den moderna tekniken. Det bör också vara så enkelt som möjligt. Jag finner därför att ett avgiftssystem där avgiften är baserad på antalet spelminuter i framställningen framstår som den mest ändamålsenliga lösningen av de alternativ som står till buds.

För det fall de ekonomiska konsekvenserna för kulturpolitiskt angelägna filmer, t.ex. barnfilm, bedöms bli oproportionerligt stora med ett system som bygger på en avgift för varje spelminut skulle ett särskilt stöd kunna utgå till dessa typer av framställningar. För att finansiera ett sådant stöd kan minutavgiften för åldersklassificering av framställningar generellt sett höjas och överskottet som

uppstår fördelas enligt fastlagda kriterier. Ett sådant stöd kräver en hel del praktiska överväganden. Det ligger inte heller inom ramen för mitt uppdrag att föreslå något sådant och jag finner därför inte heller skäl att mer detaljerat överväga hur ett sådant stöd skulle kunna se ut.

14.4 Måste åldersklassificeringsavgiften regleras i lag?

Förslag: Åldersklassificeringsavgiften ska bestämmas i lag. Om en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang får den ansvariga myndigheten medge befrielse från avgiften.

De nuvarande granskningsavgifterna regleras i filmgranskningslagen. Det ingår i mitt uppdrag att analysera möjligheten att avgifterna inte regleras i lag.

Skyldigheten att erlägga skatt och betala vissa avgifter till staten regleras genom normgivning (prop. 1973:90 s. 212). Bestämmelser om fördelning av normgivningsmakten mellan främst riksdagen och regeringen finns i 8 kap. regeringsformen (RF). Enligt 8 kap. 3 § RF ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag, dvs. av riksdagen. Föreskrifter om skatt och belastande avgifter faller in under denna bestämmelse. Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan dock regeringen eller kommun efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars ska meddelas av riksdagen. Eftersom olika delegationsregler således gäller för skatter och avgifter måste det klargöras om en avgift är att betrakta som en skatt eller en belastande avgift. RF innehåller inte någon definition av begreppet skatt och avgift utan gränsdragningen får i första hand göras med utgångspunkt i uttalandena i förarbetena till RF och med stöd av den praxis som utarbetats på området. Frågan om den närmare gränsdragningen mellan skatt och avgift har diskuterats i ett flertal lagstiftningsärenden och i rättspraxis, bl.a. i betänkandet Avgifter, SOU 2007:96. Med stöd av den praxis som finns torde slutsatsen kunna dras att en avgift av den typ jag föreslagit i sig väl

faller in inom det delegeringsbara området (se SOU 2007:96 s. 89). Om tillståndskorten tas bort försvinner också det punktskatte-liknande moment som Lagrådet talade om i det redovisade yttrandet (se avsnitt 13.2). I nu förevarande sammanhang måste dock beaktas att förhandsgranskning berör en av de grundläggande fri- och rättigheterna i RF, nämligen mötesfriheten (se avsnitt 8.3.4). Även den del av förhandsgranskningen som gäller skyldigheten att erlægga en avgift för granskningen måste enligt min mening ses som ett led i den fri- och rättighetsbegränsande regleringen. Sådana regler måste – med här inte aktuella undantag – alltid ges i lag (8 kap. 1 § RF). Se också prop. 1985/86:36 s. 4.

Därtill kommer att en förutsättning för undantaget från censur-förbudet i 1 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är att föreskrifterna meddelas genom lag. Bestämmelserna om åldersklassifi-cering stöder sig på detta undantag. Jag anser att samma synsätt på avgiften måste läggas i detta fall som när det gäller regleringen i RF. Föreskrifter om avgiftsuttag är ett led i regleringen av förhands-granskningen och måste således meddelas genom lag. Det bör i det sammanhanget påpekas att någon motsvarighet till den bestäm-melse i RF som ger regeringen rätt att genom förordning besluta föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 13 § första stycket 1 RF) inte finns i YGL. Det är alltså inte möjligt att endast besluta om grunderna för hur avgiften ska tas ut i lag och därefter överlåta åt regeringen att fastställa avgiftens exakta storlek.

Avgiften bör enligt min uppfattning regleras i lagen om ålders-klassificering.

I den nu gällande filmgranskningslagen är dokumentära fram-ställningar undantagna från tidsavgift. Däremot tas grundavgift och avgift för tillståndskort ut även för dessa framställningar. Skälet för särredovisningen är att det ansetts krävas en lägre arbetsinsats för s.k. nyttofilmer (se prop. 1985/86:36 s. 7). Jag kan inte se att det finns någon anledning att ha en särreglering för dokumentära fram-ställningar i det nya avgiftssystemet även om det också i detta fall finns en risk för att distributören av kostnadsskäl avstår från att åldersklassificera en film trots att den kan vara sevärd även för den som är under 15 år.

Enligt den nuvarande filmgranskningslagen får Biografbyrån medge befrielse från avgift för granskningen om en film eller ett videogram endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konst-närligt eller ideellt evenemang där sådana framställningar förekommer som godkänts för personer under 15 år. Vid införandet av undan-

taget anfördes i förarbetena att en avgiftsbefrielse har obetydlig effekt från ekonomisk synpunkt för staten, men kan vara av stor betydelse för den enskilde arrangören. Den kan leda till ett bättre iakttagande av de lagliga förpliktelserna om granskning av filmer i dessa sammanhang. (prop. 1993/94:100 Bil. 12). Jag anser att dessa skäl alltså är aktuella och att åldersklassificeringen av ifrågasvarande framställningar även i fortsättningen bör vara avgiftsbefriade.

15 Konsekvenser

15.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Den föreslagna myndighetsorganisationen förväntas medföra samordningsvinster, framför allt vad gäller de statliga aktörernas administrativa funktioner. Dessa resurser kan i stället användas i den nya myndighetens verksamhet. När Statens biografbyrås tillsynsverksamhet upphör frigörs det ekonomiska resurser som också kan användas till verksamheten i den nya myndigheten. Granskningsverksamheten ska även fortsättningsvis vara avgiftsfinansierad.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) gäller att, om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, en beräkning av dessa konsekvenser ska redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska kommittén föreslå en finansiering.

Förslagen till organisationsförändringar (se avsnitt 12) syftar till att skapa en effektiv myndighet med uppdrag att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Den nya organisationen bör medföra samordningsvinster, framför allt vad gäller de administrativa funktionerna. Det bör leda till att ytterligare resurser frigörs för den nya myndighetens verksamhet.

I och med att Statens biografbyrås tillsynsverksamhet upphör frigörs också ekonomiska resurser som kan användas för den nya myndighetens verksamhet. Kostnaderna för tillsynsverksamheten har hittills uppgått till ca en miljon kr per år (se avsnitt 11.4).

Enligt mitt förslag ska polisen inom ramen för sina ordinarie uppgifter övervaka efterlevnaden av straffbestämmelserna i 16 kap.

10 b och c §§ brottsbalken (se avsnitt 12.4). Detta innebär inte någon ny uppgift för polisen och några extra ekonomiska resurser för denna uppgift behöver inte tillföras.

Den ändrade inriktningen av granskningsverksamheten från förhandsgranskning av all biografiffilm till åldersklassificering av filmer som ska visas offentligt för barn under 15 år kommer med stor sannolikhet att få konsekvenser för antalet ärenden hos den nya myndigheten. Det är dock osäkert i vilken utsträckning en minskad ärendemängd leder till minskade kostnader (se avsnitt 12.1).

Granskningsverksamheten ska även fortsättningsvis vara avgiftsfinansierad, se avsnitt 14.

Det är angeläget att framhålla att syftet med organisationsförändringarna inte är att genomföra besparingar. De ekonomiska anslag som de statliga aktörerna förfogar över i dag bör därför vara oförändrade. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2009 uppgår Statens biografbyrås förvaltningsanslag till 9 692 000 kr. Anslaget bör i sin helhet, dvs. även den del av anslaget som nu är att hänföra till Statens biografbyrås tillsynsverksamhet, föras över till den nya myndigheten. För 2009 uppgår departementets anslag till Medierådet till ca 4,2 miljoner kr samt ett extra anslag för extrainsatser om 2 miljoner kr för 2009–2010. Även detta anslag bör föras över till den nya myndigheten. Därutöver bör ett belopp motsvarande den del av rådets utgifter som i dag bekostas direkt av departementet, dvs. lokalkostnader, kostnader för datorer och vissa övriga overheadkostnader, föras över till den nya myndigheten.

15.2 Andra konsekvenser

Bedömning: Förslaget om åldersklassificeringsavgifter kan innebära konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar. Förslagen i övrigt medför inte några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller att, om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet ska anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrens-

förmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vad avser eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bör särskilt nämnas förslaget att den nya myndigheten inte ska ha något uppdrag att utöva tillsyn över efterlevnaden av åldersklassificeringslagen eller av 16 kap. 10 b och 10 c §§ brottsbalken när det gäller rörliga bilder (se avsnitt 12.4). Jag har gjort bedömningen att tillsynsverksamheten inte motverkar brottslighet i form av olaga våldsskildringar eller otillåten utlämning av tekniska upptagningar i någon mätbar omfattning. Med hänsyn härtill samt till att det redan i dag hör till polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal anser jag att mina förslag i denna del inte får några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Vad avser små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga innebär mitt förslag om granskningsavgifter (se avsnitt 14) att det kommer att kosta i princip lika mycket att låta granska filmer med förväntad liten publik som filmer med förväntad stor publik. Filmdistributörer som hyr ut filmer med en förväntad liten publik kommer generellt sett att få högre kostnader för åldersklassificeringen med mitt förslag än vad de har i dag. Det är ofta de små filmdistributörerna som distribuerar filmer med liten publik. Mitt förslag kan således få en viss inverkan på små företags arbetsförutsättningar och konkurrensförmåga. Å andra sidan innebär förslagen lägre kostnader och minskad byråkrati för alla företag i branschen genom att filmer som endast ska visas för vuxna inte behöver förhandsgranskas.

Jag bedömer att förslagen inte får några konsekvenser i de övriga avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska, enligt 15 a § kommittéförordningen, förslagets kostnadsräkningar och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. De konsekvenser av förslag till nya eller ändrade regler som enligt 15 a § ska anges i betänkandet redovisas i de kapitel i det föregående som behandlar respektive fråga.

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. I utredningens direktiv har inte angetts att några särskilda konsekvensbeskrivningar ska göras.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt

1 §

I *första stycket* anges lagens innehåll.

Bestämmelsen i *andra stycket* anger att det är X-myndigheten som har att pröva ärenden om åldersklassificering. Till ansökan ska fogas den framställning som önskas åldersklassificerad. Framställningen måste vara sådan att den motsvarar den som sedan ska visas offentligt och vara av god kvalitet.

2 §

Bestämmelsen innehåller en definition av vad som avses med film. Begreppet överensstämmer i stort med det begrepp som i dagligt tal används för att beteckna det som upphovsrättsligt benämns filmverk. Videogram har inte nämnts särskilt eftersom de ryms inom begreppet tekniska upptagningar. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.4. Som redovisats där förutsätter bestämmelsen att punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (1985:562) om ändring i regeringsformen ändras.

3 §

Bestämmelsen, som har behandlats i avsnitt 8.3.1, klargör att det föreligger krav på åldersklassificering för filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning för personer som

inte fyllt 15 år. Den innebär att filmer som inte är åldersklassificerade enligt lagen automatiskt får en 15-årsgräns.

Med allmän sammankomst och offentlig tillställning avses det samma som i ordningslagen (1993:1617).

4 §

I denna paragraf anges ett antal undantag från förbudet att medge barn under 15 år tillträde till en film som inte har åldersklassificerats enligt lagen. I de angivna fallen får alltså den som är under 15 år ges tillträde till sammankomsten eller tillställningen även om filmen inte åldersklassificerats.

De undantag som tas upp i punkterna 1–4 motsvarar 2 § i filmgranskningslagen. Undantagen i punkterna 5 och 6 är däremot nya. De har behandlats i avsnitt 8.3.5.

5 §

Bestämmelsen motsvarar 5 § i filmgranskningslagen. Bedömningsgrunden för åldersklassificeringen har ändrats från ”psykisk skada” till ”skada för välbefinnandet”. Se vidare avsnitt 8.3.3.

Vid den bedömning som myndigheten har att göra vid åldersklassificeringen måste den göra en avvägning mellan å ena sidan intresset av att skydda barn och å andra sidan barns rätt till informationsfrihet.

6 §

Denna paragraf, som innehåller den s.k. ledsagarregeln, överensstämmer med 6 § filmgranskningslagen.

7 §

Bestämmelsen i denna paragraf tar sikte på s.k. barnvagnsbio. Den har behandlats i avsnitt 8.3.6.

8 §

Bestämmelsen motsvarar 7 § filmgranskningslagen. Liksom tidigare gäller att den myndighet som ska besluta om åldersgränser inte får behålla en upptagning av den film som har bedömts utan ska lämna den åter i anslutning till att beslut meddelas. Det gäller oavsett i vilken form framställningen lämnas. Att uppgifter om innehållet i en film som lämnats in för åldersklassificering omfattas av sekretess framgår av 30 kap. 19 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)¹.

9 §

I denna paragraf finns reglerna om avgifter för åldersklassificering. Frågan har behandlats i avsnitt 14.

En avgift för åldersklassificeringen ska enligt *första stycket* tas ut med ett i lagen bestämt belopp per spelminut vid bestämd visningshastighet. Avgifterna ska även i fortsättningen vara avvägda på sådant sätt att de motsvarar kostnaderna för åldersklassificeringen. Biografbyrån har, på uppdrag av utredningen, räknat ut att med de ovan angivna förutsättningarna hade granskningsavgiften under 2008 uppgått till 275 kr per spelminut vid normal visningshastighet (se avsnitt 14.3.2).

Beräkningen är gjord med utgångspunkt i antalet granskade spelminuter med den nu gällande filmgranskningslagens regler. De förslag som läggs fram i betänkandet innebär dock att granskningsverksamheten kommer att ändra inriktning, från censur till åldersklassificering, och att enbart de filmer som ska visas offentligt för barn under 15 år måste åldersklassificeras. Den ändrade inriktningen av granskningsverksamheten kommer att medföra effekter på såväl den totala mängden film som kommer att granskas som på hur åldersklassificeringsmyndigheten kommer att vara organiserad. Det krävs därför en grundligare analys av vad avgiften per spelminut måste uppgå till för att motsvara kostnaderna för åldersklassificeringen. Med hänsyn härtill samt till att det är lämpligt att avgiftsbeloppet övervägs i nära tid till det att en eventuell lag träder i kraft är det inte meningsfullt att nu föreslå ett bestämt minutpris.

Bestämmelsen i *andra stycket* motsvarar 9 § tredje stycket i filmgranskningslagen. Den ändring som gjorts är föranledd av att filmer avsedda att visas för den som fyllt 15 år inte längre omfattas

¹ Förslag enligt prop. 2008/09:150.

av granskningsplikt. Det kan anmärkas att kortfilmer i denna kategori vars speltid understiger 15 minuter är undantagna från skyldigheten att åldersklassificera enligt 4 § punkt 5.

10 §

I bestämmelsen föreskrivs straffansvar för överträdelser av lagens bestämmelser. För straffansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet och straffet är liksom enligt filmgranskningslagen böter eller fängelse i högst sex månader.

I *första punkten* föreskrivs straffansvar för den som vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning för ett barn som inte fyllt 15 år visar en framställning i en film som inte har åldersklassificerats enligt lagen.

Liksom enligt 19 § punkt 3 filmgranskningslagen gäller enligt *andra punkten* att den som bryter mot 6 § om åldersgränser för tillträde till visning kan straffas enligt denna bestämmelse. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 8.3.7. Där har påpekats att det krävs en ändring i 3 kap. 12 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen för att bestämmelsen ska kunna omfatta viss digital bio. Frågan har anmälts till Yttrandefrihetskommittén. Den kommittén kommer dock inte att lämna något ytterligare betänkande i sådan tid att ett förslag till grundlagsändring kan föreläggas riksdagen i anslutning till 2010 års riksdagsval. Om lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt ska kunna träda i kraft år 2011 krävs alltså att grundlagsändringen bereds i annan ordning.

11 §

Bestämmelsen överensstämmer med 21 § filmgranskningslagen. Den har behandlats i avsnitt 8.3.7.

12 §

Bestämmelserna motsvarar regleringen i 22 § filmgranskningslagen.

13 §

Bestämmelsen motsvarar 23 § filmgranskningslagen.

Ikraftträdande m.m.

Lagen ska tillämpas vid beslut efter lagens ikraftträdande även om ärendet har lämnats in till Statens biografbyrå före ikraftträdandet. Sannolikt kommer de ärenden som inte är avgjorda vid ikraftträdandet att avse filmer som ska visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som äger rum efter ikraftträdandet. Om fråga är om filmer som sökanden begärt godkända för barn under 15 år ska den nya lagen tillämpas även om ansökan kommit in före lagens ikraftträdande. För ärenden som kommit in till Statens biografbyrå före ikraftträdandet och som avser en film som ska visas offentligt först efter lagens ikraftträdande och där sökanden har begärt en 15-årsgräns är granskning och åldersklassificering inte längre nödvändig. Det innebär att frågan om granskning förfaller. Eftersom frågan förfallit ska myndigheten skriva av ärendet, vilket innebär att sökanden inte kommer att belastas med avgift för en granskning som inte längre är nödvändig.

Det följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att överträdelse enligt 19 § filmgranskningslagen som har begåtts före den lagens upphävande men som ska prövas först därefter ska prövas enligt den nya lagen, om den leder till en mildare bedömning. Det innebär att sådana överträdelse av filmgranskningslagen som efter den nya lagens ikraftträdande inte längre är straffbara inte ska föranleda straffansvar. Någon särskild övergångsbestämmelse om detta är därför inte nödvändig.

16.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

16 kap. 10 b §

Paragrafens *tredje och fjärde stycken* har upphävts eftersom kravet på förhandsgranskning och godkännande av film som ska visas för personer över 15 år har upphört. Ändringen har berörts i avsnitt 12.6.2.

16 kap. 10 c §

Ändringen i *första stycket* är endast av redaktionell karaktär. Ett videogram är en teknisk upptagning och borttagandet av ordet "videogram" innebär därmed inte någon ändring i sak.

De ändringar som har gjorts i *andra och tredje styckena* är föranledda av att filmgranskningslagen har ersatts av en ny lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt. Ändringarna har berörts i avsnitt 12.6.2.

Ändringarna i andra stycket har gjorts för att anpassa terminologin till den som används i den nya lagen om åldersklassificering av film m.m. Lagtexten har också utformats för att stämma överens med den nya lagens tillämpningsområde. Införandet av begreppet framställning är föranlett av att med film enligt den nya lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt avses inte enbart film på fysiska lagringsmedier utan även rörliga bilder i en uppspelning ur en databas (digital bio). Liksom tidigare gäller att spridning av tekniska upptagningar med rörliga bilder som sker genom visning för personer under 15 år inte ska föranleda straffansvar enligt denna bestämmelse. I stället tillämpas ansvarsbestämmelserna i den nya lagen om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt.

Ikraftträdande m.m.

Det följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att gärningar som har begåtts före ikraftträdandet av ny lagstiftning ska bedömas enligt äldre bestämmelser. Endast om de nya bestämmelserna skulle leda till en mildare bedömning gäller dessa för tidigare förövade brott.

Det kommer även efter lagens ikraftträdande att finnas många filmer och videogram i omlopp som har granskats och godkänts för offentlig visning av Statens biografbyrå före lagens ikraftträdande. I *punkt 2* av övergångsbestämmelserna anges att äldre bestämmelser gäller för sådana upptagningar. Om en film eller ett videogram har godkänts av Statens biografbyrå före lagens ikraftträdande kan den som sprider upptagningen inte straffas enligt 10 b § även om spridningen sker efter det att de nya bestämmelserna har trätt i kraft.

För filmer och videogram som Biografbyrån före ikraftträdandet har godkänt för visning för någon åldersgrupp under 15 år ska

enligt *punkt 3* i övergångsbestämmelserna gälla detsamma som i fråga om filmer eller andra tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en framställning som godkänts för visning för åldersgrupper under 15 år av den nya X-myndigheten. Detsamma gäller för tekniska upptagningar med rörliga bilder med samma innehåll som en film eller ett videogram som har godkänts av Biografbyrån.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

11 §

Ändringen i *första stycket* är endast av språklig karaktär.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att filmgranskningslagen upphör och en ny lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt införs.

12 §

I *andra stycket* har endast gjorts en språklig ändring.

Ändringen i *tredje stycket* är föranledd av att filmgranskningslagen upphör och en ny lag om åldersklassificering av film m.m. som ska visas offentligt införs.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:1392) om pliktexemplar av dokument

12 §

I *första och andra styckena* har endast språkliga ändringar gjorts.

Tredje stycket har upphävts eftersom det enligt den nya regleringen inte blir aktuellt att vägra godkännande.

20 §

Första stycket innehåller en språklig ändring.

Bestämmelsen i *andra stycket* har upphävts eftersom den blir överflödig sedan filmcensuren avskaffats.

28 §

I *första stycket* har endast en språklig ändring införts.

Bestämmelsen i *andra stycket* har upphävts eftersom den blir överflödig sedan filmcensuren avskaffats.

31 §

Sista meningen i *första stycket* har upphävts. Ändringen är föranledd av att Statens Biografbyrå kommer att upphöra. Det saknas anledning att låta den nya X-myndigheten få terminalåtkomst till registret eftersom den inte kommer att ha några tillsynsuppgifter.

16.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)²

30 kap. 19 §

Ändringarna är endast av redaktionell karaktär.

16.6 Förslaget till förordning med instruktion för X-myndigheten

Förslaget har behandlats i avsnitt 12.2 – 12.3.

² Enligt prop. 2008/09:150.

Kommittédirektiv



Översyn av granskningslagen och skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan **Dir. 2008:62**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008

Sammanfattning av uppdraget

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2009.

Bakgrund

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

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

Våldsskildringsrådet, nuvarande Medierådet

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

Genom tilläggsdirektiv 1998 och 2003 kom Våldsskildringsrådets uppdrag att förändras. I tilläggsdirektiven 1998 (dir. 1998:110) fick rådet ansvar för att informera, följa och stödja mediebranschernas självreglerande arbete i enlighet med EU:s rekommendation om skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten (98/560/EG). I tilläggsdirektiven 2003 (dir. 2003:75) breddades uppdraget till att omfatta alla medier för rörliga bilder, dvs. även TV, Internet samt dator- och TV-spel. Uppdraget gjordes även mer utåtriktat och förtydligades på vissa punkter, bl.a. skulle rådet ägna våldsskildringar och pornografi särskild uppmärksamhet, ha ett tydligt genusperspektiv på sitt arbete samt avse barn och unga upp till 18 år. År 2005 antog rådet namnet Medierådet. Rådets verksamhet bedrivs sedan starten i kommittéform.

Yttrandefrihetsgrundlagen

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

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

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

Granskningslagen

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

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

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

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

Bestämmelser om olaga våldsskildring m.m.

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

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

Vidare är det förbjudet att uppsåtligt eller av oaktsamhet i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte till den som är under femton år lämna ut en film, ett videogram eller annan upptagning med rörliga bilder som innefattar ingående skildringar av verklighetstrogen karaktär som återger våld eller hot om våld mot människor eller djur. Brottet, otillåten utlämning av teknisk upptagning, kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader (16 kap. 10 c § brottsbalken).

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

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

ken och 5 kap. 1 § YGL inte längre kan upprätthållas vid sidan av granskningslagens regler.

Radio- och TV-lagen

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

Nya medier och medievanor

När granskningslagen tillkom var rörliga bilder av verklighetstrogen karaktär endast tillgängliga i ett begränsat antal TV-kanaler, vid biograföreställningar och i form av videogram som kunde hyras eller köpas. Den tekniska utvecklingen av nya medier har medfört att rörliga bilder numera är tillgängliga och sprids i en rad olika visningsformer. Även gränserna mellan olika medier blir alltmer flytande.

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

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

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

Åldersmärkning och klassificering av dator- och TV-spel

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

Inom EU finns ett gemensamt åldersmärkningssystem PEGI (Pan-European Game Information). PEGI lanserades i april 2003 av ISFE (Interactive Software Federation of Europe) som är en europeisk branschorganisation för interaktiva spel. Ålderskategorierna är 3+, 7+, 12+, 16+ och 18+. Åldersmärkningen kompletteras med så kallade piktogram vilka anger vilken typ av innehåll konsumenten kan mötas av när produkten används, exempelvis skildring av våld, diskriminering, droger eller nakenhet och sexuellt beteende. En PEGI-märkning för on-linespel kom 2007.

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

EU:s rekommendationer m. m.

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

EU antog 1998 en rekommendation (98/560/EG) som vände sig till både medlemsländerna och mediebranscherna och omfattade alla audiovisuella tjänster oavsett spridningssätt. Medlemsländerna rekommenderades att främja och följa branschernas självreglerande arbete och samarbeta med andra medlemsländer inom området. År 2002 antog EU en resolution (2002/C65/02) som uppmuntrade åldersklassificering i medlemsländerna och lyfte fram självreglering som en god väg. Kommissionen presenterade i april 2008 en uppföljning av PEGI-

systemet och föreslog olika initiativ för att stärka självregleringen. Sedan 2002 bedriver EU även handlingsplanen Safer Internet programme som syftar till en säkrare användning av Internet bland barn och unga. Medierådet är Sveriges s.k. Awareness Node och ingår i det europeiska nätverket Insafe som är knutet till handlingsplanen.

Tryck- och yttrandefrihetsberedningen (Ju 2003:04)

Enligt Tryck- och yttrandefrihetsberedningens delbetänkande Ett nytt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten? (SOU 2006:96) omfattas digital bio inte av yttrandefrihetsgrundlagen och därmed inte heller av censurförbudet. Med digital bio menas att den film som ska visas distribueras till biografen via bredband, satellit eller på en mini-hårddisk som laddas ned på biografens server. Biografvisningen sker sedan genom en uppspelning ur servern. Enligt beredningens bedömning är inte heller granskningslagen tillämplig på digital bio. Utvecklingen av digital bio innebär alltså att filmcensuren i motsvarande mån förlorar sitt lagstöd.

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

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

Utgångspunkter

Skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan behöver ses över med hänsyn till att nya medier utvecklats och medfört förändrade medievanor. Det finns inget som talar för att förändringstakten kommer att avstanna. Utgångs-

punkten är att nuvarande lagstiftning och förebyggande insatser behöver anpassas till den nya mediesituationen.

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

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

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

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

Uppdraget

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

Frågor som anges i det följande ska särskilt övervägas.

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska förutsättningslöst bedöma om nuvarande möjlighet att förbjuda film för offentlig visning är relevant. Utredaren ska vidare överväga ett ändamålsenligt system för förhandsgranskning och godkännande av film som ska visas offentligt samt utformningen av lämpliga åldersgränser med utgångspunkt bl.a. i statens ansvar enligt barnkonventionen och med beaktande av barns och

ungas förändrade medievanor och tillkomsten av nya visningsformer. Utredaren ska i detta sammanhang beakta JK:s anmälan och överväga om det finns behov av ändringar i granskningslagen i syfte att upprätthålla straffstadgandet i 16 kap. 10 b § brottsbalken och i 5 kap. 1 § YGL.

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

Filmgranskningens avgifter och finansiering

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

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

Tillsyn

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

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

En sammanhållen myndighetsstruktur

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

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

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

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

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

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

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

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

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

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

(Kulturdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]

- Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.

[15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]