

YTTRANDE
2015-01-19

Dnr: 66/2013

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm
ku.remissvar@regeringskansliet.se

En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga (SOU 2014:64) (Ku2014/1472/MFI)

Sammanfattning

Statens medieråd avstyrker förslaget (avsnitt 7.4.4) att det inte längre ska krävas något tillståndskort när en film som granskats och godkänts för barn under 15 år visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Statens medieråd avstyrker förslaget om ett nytt avgiftssystem (avsnitt 8.2).

Statens medieråd delar inte utredningens bedömningar när det gäller:

- en övergång till ett självregleringssystem för åldersgränser för barn under 15 år vid offentlig visning av film,
- den s.k. ledsagarregelns utformning,
- Statens medieråds framtida roll.

Övergripande kommentar

Utredningen innehåller två förslag: en förändring av det nuvarande avgiftssystemet för granskning och ett avskaffande av tillståndskorten. Ett avskaffande av tillståndskorten förutsätter ett nytt avgiftssystem och därmed är förslagen sammanbundna. Detta betyder att båda förslagen måste tillstyrkas eller avstyrkas.

I övrigt innehåller utredningen *bedömningar*. Det är oklart vilken status dessa bedömningar ska antas ha, vilket gör det problematiskt att bemöta dem inom ramen för ett remissvar. På grund av detta följer nedanstående inte utredningens text i kronologisk ordning. Myndighetens yttrande inleds med ställningstaganden till de två konkreta förslag som presenterats och går därefter in på andra delar av utredningens text. För enklare läsning används här begreppet "granskning" för att beteckna förfarandet kring fastställandet av åldersgräns för film för barn under 15 år.

Avsnitt 7.4.4 Tillståndskort

Myndigheten avstyrker utredningens förslag. Statens medieråd instämmer dock i utredningens bedömning att tillståndskorten i sin nuvarande form kan betraktas som otidsenliga. Dagens system med krav på tillståndskort efterlevs inte till fullo och därmed genererar korten inte de avgiftsintäkter som är avsedda att finansiera filmgranskningen. Tillståndskorten finns heller inte alltid tillgängliga vid en filmvisning, vilket lagen idag föreskriver. I och med införandet av nu aktuell lag avskaffades straffsatsen för underlåtenhet i detta avseende. Antalet beställda tillståndskort har minskat sedan 2011 och beställningarna minskar alltjämt. Under 2014 minskade antalet beställda tillståndskort, i förhållande till året innan, med cirka 20 %. Enligt Statens medieråds bedömning överensstämmer inte denna minskning med de faktiska förhållandena. En förutsättning för att kostnaden för filmgranskningen fördelas på ett korrekt sätt är att samtliga parter beställer det antal tillståndskort som lagen föreskriver. Detta sker inte idag. Sammantaget talar detta för en förändring av systemet med tillståndskort, men utredningens förslag till ett nytt avgiftssystem har enligt myndigheten flera allvarliga brister och avstyrks enligt Avsnitt 8.2. nedan. Av detta följer att förslaget att avskaffa tillståndskorten vid offentlig visning inte kan tillstyrkas.

Avsnitt 8.2 Ett nytt avgiftssystem – överväganden

Myndigheten avstyrker utredningens förslag. Enligt myndigheten har förslaget flera problematiska aspekter varav de viktigaste är:

- 1) Förslaget om ett nytt avgiftssystem bör enligt utredningen "utformas med särskild hänsyn tagen till distribution av smal film" (sid. 130). Förslaget åtgärdar brister i det gamla systemet (mindre distributörer uppmuntras att lämna in upp till 8 filmer mot endast en låg administrativ avgift) men medför också nya problem. Den kraftiga tröskeeffekten (åttonde filmen kostar 800 kronor, nionde kostar 48 800 kronor) riskerar att få till följd att ingen mindre distributör lämnar in fler än 8 filmer/år. Enligt Svenska filminstitutets filmstatistik för 2013 premiärsatte flera av de mindre distributörerna fler än 8 filmer det året. Med det nya systemet inför man i praktiken ett tak för hur många "smala" filmer som kan lämnas in/år utan att det ska bli ekonomiskt betungande. Dessutom riskeras att även de större distributörerna, som hittills lämnat in de flesta av sina filmer för granskning, låter bli att lämna in "smalare" filmer till granskning om dessa inte bedöms inbringa biljettintäkter från åldersgruppen "under 15 år" som motsvarar granskningsavgiften.
- 2) Statens medieråd bedömer att utredningens förslag kräver någon form av kontrollsystem avseende den ansökandes identitet/huvudmannaskap för att kunna bokföra granskningskostnaderna. En modell för ett sådant kontrollsystem diskuteras ej. På grund av detta innebär förslaget att det är möjligt att undvika granskningsavgifter genom att inte lämna in fler än åtta filmer med en firmabeteckning för att därefter låta någon annan ansöka om granskning av ytterligare filmer. Avgiftssystemet riskerar därmed att bli kraftigt underfinansierat. Författningsförslaget söker tydliggöra den ansökandes identitet genom införandet av termen *filmdistributör*, 10 § 2. Det saknas dock en förklaring av vad som avses med filmdistributör och av vem eller hur det ska avgöras om den som ansöker om granskning är en filmdistributör eller ej. I dagsläget finns inga formkrav på den som ansöker om granskning och filmer lämnas in från såväl företag och organisationer som privatpersoner.

- 3) Enligt utredningens bedömning skulle det föreslagna systemet innebära minskad administration och därmed något lägre kostnader för Statens medieråd. Administrationen av tillståndskort är i dagens verksamhet till stora delar automatiserad och det nya systemet skulle medföra nya administrativa uppgifter. Statens medieråds bedömning är att det nya systemet skulle innebära ungefär samma administrativa kostnadsnivå som det gamla.

Statens medieråd anser att det alltså finns skäl att undersöka möjligheterna att tillämpa ett avgiftssystem baserat på biljettintäkter, vilket enligt myndighetens bedömning skulle vara mer ändamålsenligt än utredningens förslag. Ett framtida avgiftssystem skulle t.ex. kunna konstrueras enligt norsk modell (sid. 83), där man i efterhand fakturerar distributören, baserat på en procentsats av biljettintäkterna. För distributörernas del torde detta inte innebära något merarbete, då det branschägda organet Filmägarnas kontrollbyrå AB redan samlar in och sprider dessa uppgifter (som också ligger till grund för betalningen av den s.k. Biografavgiften som delfinansierar filmavtalet och därmed Svenska filminstitutets verksamhet). Distributörerna skulle med en sådan modell också slippa hanteringen av tillståndskorten. Statens medieråds bedömning är att en sådan avgiftsmodell inte heller skulle medföra något alltför tyngande merarbete för myndigheten jämfört med nuvarande modell.

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

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

Statens medieråd delar utredningens bedömning att fler distributionsplattformar och visningsfönster än biografvisning bör ha skyddsåtgärder baserade på egenåtgärder från branschen.

Statens medieråd vill emellertid betona att det föreligger en skillnad mellan myndighetens arbete med filmgranskning och skyddsåtgärder i andra visningsfönster. Det som kan motivera ett så pass starkt lagreglerat skydd av barns välbefinnande att det inskränker barns informationsfrihet (enligt barnkonventionen 17 kap.) är just att visningen är offentlig. Staten kan anses bära ett särskilt ansvar för att barn som vistas i denna offentlighet skyddas från skadlig mediepåverkan. Utifrån ett sådant synsätt blir den låga andelen film som ses på bio i jämförelse med andra visningsfönster, något som i utredningen lyfts fram som ett skäl för att förändra dagens system, irrelevant då det snarare handlar om i vilket sammanhang filmen visas än hur mycket av filmkonsumtionen som sker i detta sammanhang.

Det är av vikt att framhålla att myndigheten inte ställer sig negativ till ett framtida system där branschen har ett större ansvar för skyddet av barn även när det gäller offentlig visning, under förutsättning att ett sådant system innebär ett bibehållet skydd av barn mot skadlig mediepåverkan. Statens medieråd anser dock inte att utredningen redovisat sitt uppdrag enligt direktiven i detta avseende. Myndigheten anser att det centrala i uppdraget att utredaren ska: "ta ställning till om det är möjligt att med bibehållet skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan, övergå till ett system där branschen tar ett större ansvar för åldersgränser för film och därmed för skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll" är just det bibehållna skyddet. Utredningen saknar en bedömning och analys av skyddsnivån och dess kvalitet. Myndigheten kan inte, till följd av denna

bristande redovisning, göra bedömningen att det finns goda möjligheter att på sikt, med bibehållet skydd av barn mot skadlig mediepåverkan, gå över från lagreglering till självreglering när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt. Vidare stipulerar direktiven att utredaren ska undersöka möjligheterna till att branschen tar ett *större* ansvar, inte att branscherna ska ha *allt* ansvar. Detta behandlas vidare nedan. När det gäller den modell för ett framtida system gällande fastställande av åldersgränser för film som ska visas offentligt som utredningen redogör för ser myndigheten flera brister, såväl i utformningen av modellen som i utredningens analys av konsekvenserna. Det är oklart huruvida utredningen ställer sig bakom denna modell eller inte, men Statens medieråd vill likväl föra fram följande synpunkter.

Ett grundläggande problem med det system som presenteras är att det går längre än utredningsdirektivet – som stipulerar ett system där branschen tar ett *större* ansvar. Den modell som presenteras innebär att den statliga kontrollen av offentlig filmvisning helt upphör. Det självregleringssystem som presenteras medför ett flertal effekter, bl.a:

- Den nya granskningsmodellen, där filmens ansvarige utgivare beslutar om åldersgräns, innebär att samma aktör som kan gynnas ekonomiskt av en lägre åldersgräns (fler potentiella biobesökare) är den som också fastställer åldersgränsen. Myndigheten ställer sig skeptisk till hur ett bibehållet skydd av barn kan upprätthållas och vara trovärdigt samtidigt som man överlåter beslutet om åldersgränser från en idag opartisk instans till en som är part i målet. En problematiserande analys av detta förhållande saknas i utredningen.
- Rättsosäkerhet. Hur rättsliga straffaspekter ska hanteras inom ramen för ett självregleringssystem utreds inte av utredningen. Här fordras en utförlig belysning av förvaltnings- och straffrättsliga konsekvenser.
- I och med att det rör sig om ett självregleringssystem och inte ett samregleringssystem (se 7.4.2 nedan) finns inget sätt att över tid säkerställa kvaliteten på den nya organisationens arbete eller att denna inte läggs ner när väl överlämningen av Statens medieråds verksamhet till branschen har skett.

7.4.2 Övergång från lagreglering till självreglering

Utredningen framhåller en övergång från statlig förhandsgranskning till ett självregleringssystem som en lämplig förändring av nuvarande ordning. Myndigheten ställer sig frågande till hur denna bedömning kan göras mot den information och bakgrund som återges i utredningen:

- I avsnitt 7.2. *Den nuvarande verksamheten* konstaterar utredningen (sid. 103) att "När det gäller det nuvarande systemets förmåga att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan tyckts således invändningarna från filmbranschen vara få. Även hos föräldrar synes verksamheten ha förtroende."
- I avsnitt 7.3 *lakttagelser från den internationella utblicken* konstaterar utredningen (sid. 109) att "Det har inte framkommit att något land överväger att avskaffa obligatoriet när det gäller åldersgränser för film som ska visas offentligt för barn."

För den offentliga filmvisningen anser myndigheten att det är riskfyllt, sett från ett skyddsperspektiv, att föreslå ett unikt självregleringssystem där ingen tidigare erfarenhet finns dokumenterad, när det finns flera implementerade samregleringssystem i andra länder som bedöms som välfungerande. Det

riskfyllda i detta förstärks av att detta gäller skydd av barns välbefinnande, vilket är centralt inom ramen för såväl FN:s konvention om barnets rättigheter som EU-direktiv och svensk lagstiftning.

Utredningens direktiv var som nämnts tidigare att ta ställning till om det är möjligt att med bibehållet skydd av barn och unga mot skadlig mediepåverkan, övergå till ett system där branschen tar ett större ansvar för åldersgränser för film och därmed för skyddet av barn och unga mot skadligt medieinnehåll. Statens medieråd bedömer att en förutsättning för ett tillstånd där branschen har ett större ansvar, och där skyddet av barn mot skadlig mediepåverkan bibehålls är så kallad *co-regulation* (samreglering). Detta är en vanlig konstruktion, såväl nationellt som internationellt, och som i korthet innebär att staten i lag stipulerar krav på vad branscherna är skyldiga att göra, men att branscherna sedan utför åtgärderna efter egna administrativa preferenser och finansiering (i vissa fall är även sådana definierade i lag). Samtliga de system i andra länder som tas upp i utredningens internationella utblick är olika former av samreglering – inte strikt självreglering. Ett självregleringssystem är per definition helt utan statlig inblandning.

Ett utbyggt självregleringssystem vad avser film i de visningsfönster som inte omfattas av allmän sammankomst och offentlig tillställning ser myndigheten ett välgrundat motiv för. Idag saknas ett sådant system.

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

Myndigheten delar inte utredningens bedömning att den s.k. ledsagarregeln är väl avvägd och inte bör ändras. Statens medieråd förordar istället en utvidgning av ledsagarregeln till att gälla även filmer med 15-årsgräns.

Statens medieråd anser att utredningen inte tydligt motiverar varför en utvidgning av ledsagarregeln inte bör genomföras. Myndigheten anser att det finns flera goda skäl till en sådan utvidgning.

Utgångspunkten i myndighetens arbete med att fastställa åldersgränser för film är att skydda barn från skada för välbefinnandet vid offentlig visning av film. Detta innebär samtidigt en inskränkning i barns informationsfrihet och man bör därför sträva efter att inte undanhålla barn mer information än vad som motiveras av att skydda deras välbefinnande. Myndigheten bedömer att en utvidgning av ledsagarregeln skulle välkomnas av såväl föräldrar och barn i åldern 11–14 år som bransch, samtidigt som skyddet för det ensamma barnet förblir intakt.

Ledsagarregeln syftar inte till att modifiera eller förringa den beslutade åldersgränsen – utan till att en myndig person kan ta över ansvaret för skyddet av en minderårig person i den aktuella åldersgruppen som ledsagas vid visningstillfället.

En vanlig typ av klagomål som myndigheten tar emot i samband med åldersgränser kommer från föräldrar som uttrycker besvikelse över att de inte kan ta med sin 11-, 12-, 13- eller 14-åring på en film med 15-årsgräns, liksom från barn 11–14 år som hindras från att se en film de sett fram emot. När Statens medieråd fastställer åldersgräns för en film görs bedömningen utifrån att filmen ska kunna ses på bio av ett ensamt barn i den aktuella åldersgruppen. En film med 7-årsgräns ska kunna ses på biograf av ensam 7-åring, en film med 11-årsgräns ska kunna ses på biograf av en ensam 11-åring, osv. Detta innebär att om en film bedöms kunna vara till skada för välbefinnandet för en 11-åring så får filmen en 15-årsgräns. En utvidgning av ledsagarregeln skulle innebära att skyddet för det

ensamma barnet bibehålls samtidigt som föräldrar ges ett större ansvar att påverka vad deras barn får se på bio. Vidare skulle en utvidgad ledsagarregel ge barn i åldern 11–14 år en möjlighet att se filmer de tidigare inte kunnat ta del av på bio på grund av den automatiska 15-årsgränsen som infaller om en film inte har granskats. Man skulle alltså delvis komma runt det problematiska förhållandet i dagens system där barn under 15 år utestängs från filmer av andra anledningar än att innehållet bedöms kunna vara till skada för deras välbefinnande.

Ett annat skäl till att utvidga ledsagarregeln är att de nya överklaganderegler som infördes 2013-07-01, där överklagandet ställs till förvaltningsrätten och Statens medieråd har gjorts till part i målet, visat sig vara problematiska i praktiken. En konsekvens av dessa har blivit att det tar längre tid från att en film överklagas till att ärendet är slutligt avgjort. En film kan alltså ha hunnit bli inaktuell för biografvisning innan en eventuell sänkning av åldersgränsen träder i kraft. Myndigheten bedömer att en 15-årsgräns på vissa filmer innebär ett potentiellt inkomstbortfall för den aktuella distributören och att detta är ett starkt vägande skäl att överklaga myndighetens beslut om 15-årsgräns. Myndigheten bedömer att flera av de publikattraktiva titlar som på senare tid varit föremål för känsliga gränsdragningar har en tänkt målgrupp i åldrarna 11 till 15 år. Med en utvidgning av ledsagarregeln är det myndighetens bedömning att branschen skulle nå sin tänkta biopublik i högre utsträckning än idag och därmed skulle också incitamentet att överklaga 15-årsgränser minska, samtidigt som ansvaret för skyddsaspekten kvarstår hos en medföljande vuxen.

Ledsagarregeln har tidigare varit föremål för omprövning, men en utvidgning har inte kommit till stånd. Statens medieråd vill här hävda att detta har sin grund i en missuppfattning i samband med avskaffandet av vuxencensuren. Statens biografbyrå föreslog en utvidgning av ledsagarregeln i remissvaret till Avskaffande av filmcensuren för vuxna (SOU 2009:51). Biografbyrån hänvisade till att man härigenom visar att ansvaret för bedömningen av det enskilda barnets välbefinnande åvilar vårdnadshavaren inom ramen för hur ledsagarregeln är utformad, en åsikt som Statens medieråd delar. I prop. 2009/10:28 skriver regeringen att man håller med Statens biografbyrå vad gäller föräldraansvaret men menar att 15-årsgränsen ändå bör vara absolut "särskilt mot bakgrund av att dessa filmer i framtiden inte behöver vara föremål för någon granskning." Statens medieråd menar att denna argumentation är ofullgången. Den tolkning myndigheten gör av ovanstående citat är att det uttrycker en föreställning om att de filmer för vilka 15-årsgränsen är ett resultat av myndighetens granskning skulle vara mindre skadliga än de filmer som inte granskats. Detta är inte korrekt. I och med avskaffandet av vuxencensuren upphörde möjligheten för en myndighet att klippa i eller förbjuda en framställning. *Vad avser skyddsaspekten* föreligger därmed ingen skillnad mellan en granskad eller icke granskad framställning med åldersgränsen 15 år.

Mot bakgrund av ovanstående anser Statens medieråd – i motsats till utredningen – att det finns flera goda skäl att utvidga ledsagarregeln till att gälla 15-årsgränsen.

7.4.5 Statens medieråds framtida roll

Statens medieråd delar i flera avseenden inte utredningens bedömningar. Myndigheten ställer sig t.ex. frågande till hur Statens medieråd *aktivt och utåtriktat* ska kunna bidra till *positiva* medieupplevelser för barn och unga – hur ska sådana definieras? När det gäller fastställande av åldersgränser har myndigheten i uppgift att säkerställa ett skydd mot sådant som bedöms som skadligt för välbefinnandet. Här finns forskning, erfarenhet och förarbeten m.m. som stöd. Att inom ramen för detta samtidigt bedöma och ge konkreta råd om vad som är positivt skulle vara en fundamental förändring som skulle leda till att myndigheten får en ytterst tveksam och tvivelaktigt areopag roll.

Vidare anser myndigheten inte att utredningen gör en vederhäftig bedömning när man föreslår att Statens medieråd i något avseende ska ansvara för upphovsrättsliga frågor. Detta är ett sakområde för andra i sammanhanget kompetenta myndigheter, inte minst rättsväsendet.

I detta ärende har Ewa Thorslund beslutat. Johan Karlsson, Jan Christofferson och Lars Olofsson har varit föredragande.

Ewa Thorslund
Direktör