

Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen bemyndigade den 8 juni 2000 chefen för Kulturdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera och överväga behovet av ändringar i framför allt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift samt föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Med stöd av bemyndigandet förordnades hovrättslagmannen Håkan Lavén som särskild utredare fr.o.m. den 1 oktober 2000.

Som experter i utredningsarbetet förordnades fr.o.m. den 8 februari 2001 departementssekreteraren Tarja Birkoff, hovrättsassessorn Gunilla Carle, hovrättsassessorn Susanne Kjaersgaard Olsson, direktören Greger Lindberg, verksjuristen Peter Schierbeck, bolagsjuristen Eva Selin, departementssekreteraren Jerker Stattin och ämnessakkunnige Karin Wistrand.

Tarja Birkoff entledigades från uppdraget den 26 juni 2001. Samma dag förordnades departementssekreteraren Maisoun Jabali som expert.

Till sekreterare förordnades den 1 december 2000 hovrättsassessorn Fredrik Johnsson.

Utredningen har antagit namnet Radio- och TV-lagsutredningen.

Regeringen beslutade den 1 februari 2001 i ett tilläggsdirektiv (dir. 2001:11) att utredningen skall redovisa sina överväganden och förslag beträffande frågan om skydd av barn mot olämpligt programinnehåll före utgången av oktober 2001.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet Skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i TV, SOU 2001:84

Övriga frågor som omfattas av uppdraget kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande.

Sundsvall i oktober 2001

Håkan Lavén

/Fredrik Johnsson

Innehåll

Förkortningar och förklaringar	9
Sammanfattning	13
Summary	21
1 Uppdraget	29
1.1 Direktiven för uppdraget	29
1.2 Utredningsarbetet	30
2 Internationella överenskommelser och rekommendationer om barn och media	33
2.1 Barnkonventionen	33
2.2 Direktiv 89/552/EEG	34
2.2.1 Television utan gränser	34
2.2.2 Närmare om reglerna för ansvarigt land	37
2.2.3 Skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten	38
2.3 Rekommendationer och utvärderingar av direktivets regler till skydd för minderåriga och för den mänskliga värdigheten	40
2.3.1 Rådets rekommendation om en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten	40
2.3.2 Undersökning av föräldrakontroll av TV- sändningar	41

2.3.3	Kommissionens utvärderingsrapport avseende rådets rekommendation	43
2.4	The European Broadcasting Union's (EBU) riktlinjer för program med våldsskildringar.....	45
3	Tillämplig svensk rätt och praxis om TV-sändningar och dess innehåll.....	47
3.1	Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)	47
3.1.1	Förbud mot förhandsgranskning	47
3.1.2	Regler om sändning av radioprogram	48
3.2	Radio- och TV-lagen (RTL)	49
3.2.1	Allmänt om RTL:s uppbyggnad.....	50
3.2.2	Granskning och tillsyn.....	54
3.2.3	Våldsskildringar och pornografiska skildringar i televisionsprogram	55
3.2.3.1	Granskningsnämndens praxis.....	57
3.2.4	Mediets genomslagskraft	57
3.2.4.1	Granskningsnämndens praxis.....	58
4	Myndigheter med särskild anknytning till barn och media	63
4.1	Rådet mot skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet)	63
4.2	Barnombudsmannen (BO)	65
5	Självreglering	67
5.1	Vad innebär självreglering.....	67
5.2	Tekniska möjligheter till föräldrakontroll i samband med digitala sändningar	67
5.2.1	Inledning.....	67
5.2.2	Elektroniska programguider (EPG).....	69
5.2.3	System för föräldrakontroll i Sverige	71
5.2.4	Närmare om vilka möjligheter till föräldrakontroll de olika distributionsvägarna i Sverige erbjuder	73
5.2.4.1	Det digitala marknätet.....	73

5.2.4.2	Digitala satellitsändningar	74
5.2.4.3	Digitala sändningar i kabelnätet.....	76
5.3	Rapport om självreglering.....	77
6	Det svenska TV-utbudet.....	79
6.1	Ett medielandskap i förändring	79
6.2	En utveckling mot ett divergerande TV-system	80
6.3	Utbudet av barnprogram 1998-2000.....	80
6.4	TV-tittandet år 2000.....	81
6.5	Barns tillgång till egna TV-apparater	82
6.6	Väldsskildringar i det svenska TV-utbudet.....	83
6.6.1	Kort om vad forskningen säger om medieväldets påverkan.....	87
6.6.2	Allmänhetens uppfattning om våldet i medierna.....	88
6.7	Pornografi i det svenska TV-utbudet.....	91
6.8	Några programbolags och myndigheters synpunkter på det svenska TV-innehållet.....	92
7	Överväganden och förslag	97
	Några utgångspunkter	97
	Bör lagstiftningen om olämpligt programinnehåll för barn skärpas?	101
	Behövs en förbättrad föräldrakontroll?	103
	Självreglering eller lagstiftning?.....	105
8	Konsekvenser av utredningens förslag.....	109
Bilaga:	Expert seminar: Children and Young People in the New Media Landscape, Stockholm 12-13 february 2001 Presidency Report and Conclusions	111

Förkortningar och förklaringar

Betal-TV-kanal	Kanal vars främsta intäktskälla utgörs av abonnemangavgifter
BO	Barnombudsmannen
BrB	Brottsbalken
Digitalbox	Avkodare (dekoder) som behövs för att kunna ta emot digitala TV-utsändningar med en analog TV-mottagare, kallas även Set-top-box
Dir.	Direktiv
DVB-gruppen	The Digital Video Broadcasting Project, ett konsortium som består av över 220 programföretag, tillverkare, nätverksoperatörer och tillsynsmyndigheter i fler än 30 länder, inklusive Europeiska kommissionen
DVD	Digital Versatile Disc
EBU	The European Broadcasting Union
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskaperna
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
E-post	Överföring av meddelande med hjälp av datorer där meddelandet kan läsas vid valfri tidpunkt
EPG	Elektronisk programguide, system som underlättar mottagarens val och inställning av program
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
GHz	Gigahertz
Granskningsnämnden	Granskningsnämnden för Radio- och TV

Interaktivitet	Innebär här att TV-konsumenten direkt kan påverka vad han eller hon vill se eller konsumera
Internet	Det internationella datornät som har den största utbredningen och som bygger på TCP/IP, en standard för datakommunikation
JK	Justitiekanslern
Kap.	Kapitel
KO	Konsumentombudsmannen
Kommissionen	Europeiska gemenskapernas kommission
Ku	Kulturdepartementet
MMS	Mediamätning i Skandinavien AB
NICAM	Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media - ett institut för klassificering av audiovisuella medier i Nederländerna
Nordicom	Nordiskt Informationscenter för Medie- och Kommunikationsforskning
NVOD	Near Video on Demand, beställ-TV
Pay-per-view	En form av betal-TV där man endast betalar för en specifik sändning
PCMLP	Programme in Comparative Media Law and Policy - en institution vid Oxford University
Prop.	proposition
Public service (-företag)	"Radio och TV i allmänhetens tjänst". Licensfinansierad Radio- och TV-verksamhet som på uppdrag av staten tillhandahåller ett utbud som skall vara rikstäckande, politiskt och kommersiellt oberoende, varierat och av hög kvalitet med inslag även för kulturella och språkliga minoriteter
RF	Regeringsformen
RTL	Radio- och TV-lagen
RTVV	Radio- och TV-verket
Rådet	Europeiska unionens råd
Satellit-entreprenör	Den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet

Satellit-TV	Sändning av TV-program, såväl analoga som digitala, där signalerna går till en satellit i rymden och därifrån ned till parabolantennor och vidare genom en satellitmottagare in i TV:n
Set-top-box	Se Digitalbox
Självreglering	Självreglering kan sägas vara ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område de verkar
SOM-institutet	Ett organ för undersöknings - och seminarieverksamhet som drivs gemensamt av företrädare för Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och masskommunikation och Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Institutet genomför sedan 1986 årliga opinionsundersökningar kring Samhälle, Opinion och Massmedia
SOU	Statens offentliga utredningar
SR	Sveriges Radio AB
SVT	Sveriges Television AB
TF	Tryckfrihetsförordningen
UR	Sveriges Utbildningsradio AB
V-chip	The Viewer Control Chip - en modul som används i Nordamerika och som kan byggas in i TV-mottagaren och programmeras för att blockera vissa program. Systemet kräver klassificering av allt innehåll
VOD	Video on Demand, beställ-TV
Väldsskildringsrådet	Rådet mot skadliga våldsskildringar (U 1990:03)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Radio- och TV-lagsutredningens uppdrag omfattar ett flertal olika frågor med anknytning till framförallt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift. En av frågorna är den som behandlas i detta delbetänkande, nämligen frågan om skydd av barn mot olämpligt programinnehåll i televisionen. Utredningen skall i det hänseendet överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll. I direktiven anges bl.a. att ett förbättrat skydd skulle kunna uppnås genom att det ställs upp krav på att visst programinnehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget. Utredningen skall föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar.

Några utgångspunkter

Det svenska medielandskapet har förändrats påtagligt sedan slutet av 1980-talet, dels genom framväxten av nya medier, t.ex. Internet, och dels genom förändringar av det traditionella TV-mediet med sändningar över gränserna via satellit och införandet av digital sändningsteknik. Utvecklingen har skapat helt nya möjligheter för dagens barn och ungdomar till information, kunskap och nöje. Samtidigt som antalet tillgängliga TV-kanaler drastiskt har ökat och alltjämt förmodas öka har den enskilda statens möjligheter att kontrollera sändningarna försvårats. Denna utveckling medför en ökad risk för att unga kommer i kontakt med olämpligt eller rent av olagligt material. Det är givetvis en angelägen och viktig uppgift att försöka skydda barn från sådant material.

När frågan om olämpligt programinnehåll för barn skall diskuteras finns det skäl att skilja mellan på ena sidan det statliga synsätt i dessa frågor som kommer till uttryck i lagstiftningen och på andra sidan ett mera individuellt synsätt som enskilda föräldrar kan ge uttryck åt. Vad som i lagstiftningssammanhang är att anse som olämpligt programinnehåll för barn är grundat på en objektiv bedömning som skall gälla lika för alla barn. Den enskilde föräldern däremot kan tänkas vilja göra en mera individuell bedömning av vad som är olämpligt programinnehåll och sätta det i relation till det egna barnet. Distinktionen får betydelse när man skall försöka avgränsa vad som menas med olämpligt programinnehåll för barn och vilka metoder som lämpligen bör användas för att förstärka skyddet för barn mot sådant programinnehåll.

Oavsett vilket synsätt man anlägger i dessa frågor är det svårt att ge en mer allmängiltig definition på vad som kan sägas vara ett olämpligt programinnehåll för barn. Vid sidan av det område som redan dragits upp i lagstiftningen, huvudsakligen bestående av sändningar med inslag av våld, pornografi och hets mot folkgrupp, bör man enligt utredningen vara försiktig med att i lagstiftningen införa nya förbudsrekvisit av mer allmän karaktär eller på annat sätt vidga förbudsområdet. Forskningen om barn och medieinnehåll ger inte några klara belegg för var gränserna för olämpligt programinnehåll för barn skall dras. Det kommer också alltid att finnas skilda uppfattningar hos föräldrar om vad som för deras barn är ett olämpligt programinnehåll.

Ett alternativt sätt att närma sig frågan om olämpligt programinnehåll är att staten i stället för att direkt lagstifta om ett vidgat förbud mot visst programinnehåll ger stöd åt en utveckling där programföretagen, som ju ytterst ansvarar för innehållet i sändningarna, själva får utveckla och fördjupa sin information om programinnehållet till tittarna och där föräldrarna ges goda möjligheter – var och en efter sin uppfattning – att välja bort de program som anses olämpliga för barnen. Ett sådant vägval förutsätter visserligen att föräldrar är aktiva i omsorgen om vad deras barn bör se på TV, att de tar del av den information som kan ges och själva bildar sig en uppfattning i frågan vad som är lämpligt och vad som är mindre lämpligt. Enligt utredningens uppfattning är dock en sådan utveckling eftersträfvansvärd och staten kan givetvis göra en hel del för att få programbolagen att vidareutveckla informationen om programinnehållet i televisionen och medverka till att föräldrar informeras

om de möjligheter som kan finnas rörande begränsning av medieutbudet till barn.

Det finns i sammanhanget skäl att erinra om att Sverige genom barnkonventionen har åtagit sig att säkerställa att barn har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor samtidigt som utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barn mot information och material som är till skada för barnets välfärd skall uppmuntras med beaktande av barnets yttrandefrihet och föräldrarnas ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Vid en reglering av detta område måste det således ske en avvägning mellan barnets grundläggande rätt till yttrande- och informationsfrihet och behovet av skydd för barnet, varvid föräldraansvaret särskilt skall beaktas.

Någon skärpt lagstiftning om programinnehållet behövs inte

Den svenska lagstiftningen innebär att endast televisionssändningar som utgör yttrandefrihetsbrott eller barnpornografibrott är totalförbjudna. Övriga sändningar som innehåller våldsskildringar eller pornografi och som inte utgör något sådant brott är således i princip tillåtna under vissa förutsättningar.

Det är främst två bestämmelser i RTL som tar sikte på skydd av barn mot sådana sändningar, dels en generell reglering i 6 kap. 2 § RTL om sändningar av våldsskildringar och pornografi som gäller samtliga sändningar oavsett om de sker med regeringens tillstånd eller inte, dels bestämmelsen i 3 kap. 2 § 9 RTL om mediets särskilda genomslagskraft som gäller för de programföretag som sänder med stöd av tillstånd från regeringen. Regleringen i 6 kap. 2 § RTL innebär att sändningar av ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller av pornografi antingen måste föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får inte heller sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns en betydande risk att barn kan se programmen.

Vid en genomgång av Granskningsnämndens praxis har det framkommit att de programföretag som faller under svensk jurisdiktion följer bestämmelserna vad gäller sändningar av pornografi. Den pornografi som finns tillgänglig i det svenska programutbudet sänds regelmässigt på natten och programmen är då krypterade. Programmen föregås av en varning såväl i ord som i bild. Gransk-

ningsnämnden får in ytterst få anmälningar om det pornografiska utbudet och inte någon anmälan har hittills lett till fällande beslut vid prövning av bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Förhållandena är något annorlunda när det gäller våldsskildringar. Här är anmälningsbenägenheten större och ett antal program har fällts den senaste 10-årsperioden. Inget annat har dock framkommit än att programföretagen även här i stort sett tar hänsyn till de bestämmelser och den praxis som finns på området. Vid de enstaka tillfällena när övertramp har ägt rum har det snarare skett som ett "olycksfall i arbetet" än som ett uttryck för bristande samsyn mellan programföretaget och staten angående vad som är olämpligt programinnehåll.

Utredningen har under arbetets gång i samband med en s.k. hearing inhämtat synpunkter på medieutbudet för barn från programföretag och de myndigheter som särskilt har att bevaka barnens förhållanden. Vid denna hearing har företrädare för Våldsskildringsrådet och Barnombudsmannen förklarat att de våldsinslag och den pornografi som i dag förekommer i televisionen inte sänds på ett sådant sätt att det utgör ett påtagligt problem för barn och att det således inte heller finns något behov av att skärpa reglerna på området.

Utredningens slutsats i detta hänseende är att regelsystemets utformning vad gäller skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll får anses tillfredsställande och att det inte finns skäl att vidta några lagstiftningsåtgärder med inriktning på att skärpa reglerna.

Utredningen förordar en förstärkt föräldrakontroll

Även om det således går att konstatera att de programföretag som faller under svensk jurisdiktion i stort sett följer de regler som gäller för sändningar av våld och pornografi kan det ändå finnas ett behov av att ge föräldrar förstärkta möjligheter att själva välja bort vad de kan uppfatta som ett olämpligt programinnehåll för barnen. Den utveckling som har skett på TV-området de senaste 15 åren med ett kraftigt ökat programutbud och svårigheterna för staten att utöva inflytande över programinnehållet talar starkt för att de enskilda TV-konsumenterna bör erbjudas sådana möjligheter. Denna utveckling kommer sannolikt att förstärkas ytterligare när den digitala sändningstekniken får full genomslagskraft. Inte minst

med hänsyn till att Sverige i dag är ett mångkulturellt samhälle kan det antas att föräldrars uppfattning om vad som är ett olämpligt programinnehåll för deras barn i hög grad skiftar.

Den nu beskrivna utvecklingen på TV-området har lett till att programföretagens ansvar för vad som sänds kan sägas ha ökat. Olika former av självreglering har därför diskuterats de senaste åren. Programföretag som sänder med digital teknik har utvecklat olika typer av serviceinformation som riktar sig till TV-konsumenterna och som samordnas av programkortsleverantörerna som administrerar systemen. Även föräldrarnas ansvar för vad deras barn ser på TV kan sägas ha ökat i takt med det utökade utbudet samtidigt som det i dag är svårare för den enskilde föräldern att överblicka utbudet. Undersökningar visar också att det blir allt vanligare att barn ser på TV utan någon vuxens sällskap. Den digitala tekniken gör det vidare möjligt för tittaren att i viss utsträckning själv välja vid vilken tidpunkt han eller hon skall se ett program (Near Video on Demand och pay-per-view). Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att förstärka föräldrarnas möjligheter att kontrollera vad deras barn ser på TV. Såväl tekniska lösningar som programföretagens självreglering i form av t.ex. åldersrekommendationer och fördjupad programinformation är viktiga redskap för föräldrarna i detta avseende.

Tekniska lösningar för att blockera TV-program finns redan idag tillgängliga för digitala sändningar. Någon motsvarande teknik finns inte för analoga sändningar. Digitalboxarna är med något undantag utrustade med s.k. barnlås som gör det möjligt för TV-konsumenten att på olika sätt blockera programutbudet. Den hittills mest förfinade metoden är användande av vad utredningen kallar ålderskontrollerat barnlås, vilket innebär att användaren kan läsa program efter åldersrekommendationer. Systemet kräver att programföretagen sänder ut en åldersrekommendation i samband med sändningen av ett program, dvs. en rekommendation om från vilken ålder programmet anses lämpligt. För närvarande är det endast Canal+ och Canal Digitals s.k. Kiosk-kanaler (pay-per-view kanaler) som lämnar sådan serviceinformation i sina sändningar. För att systemet skall fungera tillfredsställande krävs det således att fler programföretag som sänder digitalt lämnar sådan serviceinformation i sina sändningar.

De system som nu har beskrivits är enligt utredningen att föredra framför system som innebär att abonnenten skall ges möjlighet att utesluta ett visst utbud från abonnemanget. En sådan ordning

skulle i och för sig kunna fungera om det enbart handlade om att välja bort pornografin eftersom sådana program är relativt lätta att urskilja. Det är emellertid mycket tveksamt om ett sådant system skulle gå att applicera även på våldsskildringar eftersom det då skulle behövas betydligt fler skyddsnivåer. Det skulle även innebära att det blir svårare för abonnenten att förstå vad som egentligen ingår i abonnemanget.

Självreglering bör provas före lagstiftning

Det finns två vägar att gå för att uppnå en ökad föräldrakontroll över olämpligt programinnehåll för barn i televisionen. Den ena vägen är att programföretagen själva utvecklar system för en ökad föräldrakontroll (självreglering). Den andra vägen är att statsmakterna genom lagstiftning ålägger företagen att genomföra den önskade ordningen.

Enligt utredningens uppfattning bör man i första hand lita till självregleringen. Ett sådant synsätt ligger väl i linje med den praxis som brukar tillämpas på det grundlagsskyddade yttrandefrihetsområdet. Utvecklingen har gått snabbt på TV-området och programföretagen har hittills inom ramen för nuvarande regelsystem tagit sitt ansvar vad gäller sändningar som innehåller olämpligt programinnehåll för barn. Den omständigheten att företagen ännu inte fullt ut har utvecklat sin serviceinformation till hushållen kan enligt utredningen inte tas till intäkt för att de inte kommer att utveckla tillfredsställande system om det finns ett sådant önskemål från statsmakternas sida.

Det finns i det sammanhanget skäl att erinra om Europeiska unionens råds rekommendation (98/560/EG) för främjande av nationella system som syftar till att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga. Medlemsstaterna rekommenderas där bl.a. att stimulera programföretag under deras jurisdiktion att på frivillig grund bedriva forskning och prova ut nya sätt att skydda minderåriga samt att stimulera utnyttjandet av den tekniska utvecklingen. Samtidigt rekommenderas de berörda branscherna och övriga parter att samarbeta med myndigheter för att skapa strukturer som representerar samtliga berörda parter, att samarbeta vid utarbetandet av uppförandekoder för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, att på frivillig grund utveckla och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna samt att

delta i regelbunden uppföljning och utvärdering av de initiativ som genomförs på nationell nivå.

För svenskt vidkommande har Vårdsskildringsrådet regeringens uppdrag att följa branschens självreglerande arbete med de frågor som rådsrekommendationen (98/560/EG) omfattar. Vårdsskildringsrådet skall bl.a. fungera som stöd och samarbetspartner i frågor som rör barn och den mänskliga värdigheten, om branschen så önskar. Vårdsskildringsrådet skall också fortlöpande rapportera till Kulturdepartementet och Näringsdepartementet om hur arbetet fortskrider. Enligt vad utredningen erfarit förs emellertid ingen kontinuerlig dialog mellan Vårdsskildringsrådet och TV-branschen i dessa frågor och Vårdsskildringsrådet har inte heller i övrigt tagit några egna initiativ för att långsiktigt utveckla samarbetet med branschföretagen.

Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att ett samarbete mellan Vårdsskildringsrådet och berörda företag i branschen vad gäller självregleringen på området påbörjas. Det bör enligt utredningens mening finnas ett förhållandevis vidsträckt utrymme för Vårdsskildringsrådet, inom ramen för det tilläggsdirektiv (dir. 1998:110) som Vårdsskildringsrådets uppdrag i detta hänseende grundas på, att vara pådrivande och ta initiativ i dessa frågor och att också fungera som en samordnare mellan olika företag i branschen och mellan sådana företag och regeringskansliet. Det bör samtidigt framhållas att rådsrekommendationen (98/560/EG) om samarbete inte enbart riktar sig till myndigheterna i medlemsstaten utan också till berörda företag. Även programföretagen bör alltså känna ett ansvar och medverka till att ett fruktbart samarbete med Vårdsskildringsrådet upprättas och vidmakthålls.

Det arbete som programföretagen redan påbörjat och som syftar till att genom olika självreglerande åtgärder ta större ansvar för vad som sänds är viktigt och bör alltså fortsätta och utvecklas vidare. Förutom företagens val av program och sändningstid handlar det framförallt om åtgärder som underlättar för föräldrar att ta ställning till vad deras barn bör få se vilket kan ske genom fördjupad programinformation men även genom åldersrekommendationer. Det är även viktigt att löpande informera TV-konsumenterna om de åtgärder som vidtas för att öka kunskapen och medvetenheten i sådana mediefrågor.

Om programföretagen av något skäl inte inom rimlig tid utarbetar tillfredsställande system för föräldrakontroll är det utredningens uppfattning att frågan om lagstiftning bör tas upp. I be-

tänkandet diskuteras lagstiftningsfrågan, men utredningen lägger inte fram några egna lagförslag.

Utredningen vill slutligen framhålla att den ökade internationaliseringen av televisionssändningar innebär att enskilda länders särlösningar får minskad betydelse. För att uppnå en hållbar reglering på medieområdet avseende t.ex. våldsskildringar och pornografi som är sändningstekniskt neutral krävs internationellt samarbete. Sverige måste därför fortsätta driva de mediepolitiska frågorna internationellt och framförallt inom EU.

Summary

Terms of reference

The Committee of Inquiry into legislation governing radio and television was instructed to look into several matters primarily relating to the Radio and Television Act (1996:844) and the Television Licence Fees Act (1989:41). One of the issues to be analysed is discussed in this interim report, namely protecting children from television programmes with unsuitable content. In this respect, the committee shall consider different ways of improving this protection. The directives specify inter alia that it should be possible to do so by introducing requirements ensuring that programmes containing certain unsuitable material can be filtered out or that such programmes can be excluded from subscriptions. The committee shall propose amendments to existing legislation in accordance with their findings. However, the assignment does not include proposing amendments to the Constitution.

Some points of departure

The Swedish media landscape has changed markedly since the late 1980s, through the development of new media, such as the Internet, and as a result of changes in traditional TV with satellite broadcasting across borders and the introduction of digital broadcasting technology. These developments have created entirely new opportunities for today's children and young people to access information, knowledge and entertainment. While the number of available TV channels has increased dramatically and is expected to continue to increase, the ability of individual states to exercise control over broadcasts has diminished. This development involves an increased risk that young people will come into contact with

unsuitable or clearly illegal material. Naturally, trying to protect children from such material is an urgent and crucial task.

When discussing the question of unsuitable programmes for children there is reason to distinguish between, on the one hand, the public approach to the issue expressed in legislation and, on the other, a more individual approach which may be expressed by parents. Legally, the definition of unsuitable material for children is based on an objective assessment equally applicable to all children. Parents, on the other hand, may want to apply a more individual assessment of unsuitable material and put it in relation to their own child. This distinction is of importance when attempting to delimit what may be termed unsuitable material for children and the methods that should be used to strengthen the protection of children from such material.

Whatever approach one adopts in these matters, it is difficult to give a general definition of material that is unsuitable for children. Aside from the area already defined in legislation – chiefly broadcasts featuring violence, pornography and agitation against an ethnic group – the committee considers care should be taken not to introduce new prohibitions of a more general nature or to extend the scope of prohibition in other ways. Research into children and media material does not provide any clear evidence as to where limits should be drawn as regards unsuitable material for children. And parents will always have varying views about what is unsuitable for their children.

Instead of directly extending prohibition of certain material by law, an alternative approach might be to support a development in which the media enterprises themselves – which are ultimately responsible for the material they broadcast – develop and intensify information on the contents of their programmes to viewers, thereby allowing parents to filter out programmes they consider unsuitable for their children in accordance with their own particular views. Choosing this path presupposes of course that parents actively care about what their children see on TV, that they study the information given and that they themselves form an opinion about what is suitable and what is less suitable. However, in the Committee's view such a development is desirable and the authorities can of course do a great deal to encourage broadcasters to further develop information about the contents of TV programmes and help inform parents about the possibilities that exist of limiting childrens' choice of programmes.

It should be remembered that as a party to the Convention on the Rights of the Child, Sweden has undertaken to ensure that children have access to information and material from different national and international sources while the development of suitable guidelines to protect children from information and material that is injurious to their well-being shall be encouraged, paying regard to the child's freedom of speech and the parents' responsibility for the upbringing and development of the child. Thus, when introducing regulation in this area, a balance must be maintained between the child's fundamental right to freedom of speech and information and the need to protect the child, and parental responsibility is an essential factor in this context.

No need to tighten legislation on programme material

Under Swedish law, only television broadcasts that breach freedom of speech or constitute child pornography offences are totally prohibited. However, broadcasts portraying violence or pornography but which do not constitute offences are in principle permitted under certain conditions.

Primarily two provisions in the Radio and Television Act aim to protect children from such broadcasts: the general regulation in Chapter 6 Section 2 of broadcasts with representations of violence and pornographic pictures applicable to all broadcasts whether or not they are transmitted with the Government's permission; and the provision in Chapter 3 Section 2 sub-section 9 on the particular impact of the media, applying to media enterprises that hold a broadcasting licence granted by the Government. The provision contained in Chapter 6 Section 2 of the Act means that programmes with explicit representations of violence of a realistic nature or with pornographic pictures must be preceded by a spoken warning or contain a visual warning that runs continually throughout the broadcast. These programmes may not be transmitted at times or in ways that significantly increase the likelihood that children might see them.

A survey of the Broadcasting Commission's practice has shown that broadcasters that come under Swedish jurisdiction comply with the provisions relating to pornographic programmes. The pornography available on Swedish television is regularly transmitted at night and programmes are encrypted. They are

preceded by visual and aural warnings. Very few complaints are made to the Broadcasting Commission about the supply of pornography and no complaint to date has been upheld under Chapter 6 Section 2 of the Radio and Television Act. The situation is somewhat different as regards representations of violence. There is a greater tendency to report programmes and several complaints have been upheld in the last decade. However, apart from the fact that media enterprises largely respect the prevailing provisions and practice in this area, nothing specific has transpired. On the few occasions when the rules have been violated these have resulted from “accidents at work” rather than from lack of agreement between the broadcaster and the authorities about what constitutes unsuitable material.

During a hearing in the course of its work, the Committee collected views on the selection of programmes available to children from production companies and authorities specially responsible for monitoring childrens’ conditions. At the hearing, representatives of the Council on Media Violence and the Office of the Children’s Ombudsman declared that programmes with violent features and pornographic content available on television today are not transmitted in such a way that they constitute a manifest problem for children and hence that there is no need for tighter rules in this area.

The conclusion of the Committee in this regard is that the formulation of the system of rules regarding protection of children from unsuitable programme material must be considered satisfactory and that there is no reason to take legislative measures focusing on a tightening of the rules.

The Committee recommends strengthened parental control

Although it is safe to say that the media enterprises that come under Swedish jurisdiction largely comply with the rules applicable to broadcasts containing violence and pornography, there may still be a need to give parents greater scope to filter out what they consider to be unsuitable programmes for their children. Development in the TV sector in the last 15 years, with a substantially increased selection of programmes and the fact that it is difficult for the authorities to exert influence on programme content strongly indicate that individual TV viewers should be

offered such opportunities. This development will presumably be further reinforced when digital transmission technology has become fully effective. Above all, bearing in mind that Sweden is today a multicultural society, it may be assumed that parents' views regarding material that is unsuitable for their child vary greatly.

As a result of the development in the TV sphere described above, it may safely be said that media enterprises' responsibility for broadcasts has increased. Various forms of self-regulation have therefore recently been discussed. Media enterprises using digital broadcasting technology have developed different kinds of service information addressed to TV consumers. These are coordinated by the digital programme card suppliers that administer the systems. While parents' responsibility for their children's TV viewing may be said to have grown along with the increase in programme choice, it is more difficult today for individual parents to keep track of all the programmes on offer. Moreover, surveys show that children increasingly watch TV without adult company. Furthermore, digital technology enables the viewer to choose to some extent at what time he or she wants to watch a programme (Near Video on Demand and pay-per-view). In the Committee's view, therefore, parents' ability to control what TV programmes their children watch should be enhanced as a matter of urgency. Both technical solutions and self-regulation of media enterprises in the form of, for example, age recommendations and more detailed programme information are important tools for parents in this respect.

Technical solutions for filtering out TV programmes are already available today for digital broadcasts. There is no corresponding technology for analogue transmissions. With just a few exceptions, digital boxes are equipped with a filtering device, enabling the TV consumer to limit the selection of programmes in different ways. The most refined method to date is the use of a device described by the Committee as an age monitoring filter, which means that the user can filter out programmes according to age recommendations. A precondition for this system is that media companies include an age recommendation when transmitting a programme, that is to say a recommendation of the age for which a programme is considered suitable. At present only Canal+ and Canal Digital's pay-per-view channels provide such information in their broadcasts. If the system is to function satisfactorily, more media enterprises using digital transmission must provide this service.

The systems described here are preferable in the Committee's view to systems where subscribers are given an opportunity to exclude certain programmes from their subscription. An order of this nature might well be effective if it was only a question of filtering out pornography since such programmes are relatively easy to distinguish. However, it is doubtful whether such a system could also be applied to portrayals of violence since considerably more levels of protection would be needed. It would also mean that it would be more difficult for the subscriber to understand what was actually included in his/her subscription.

Self-regulation should be tried before legislation

There are two possible ways of achieving increased parental control over TV programme content that is unsuitable for children. Media enterprises themselves can develop systems for increased parental control (self-regulation). Alternatively, authorities can order media enterprises to introduce the desired system by law.

The Committee considers we should rely on self-regulation in the first instance. This approach is well in line with practice in the field of constitutional freedom of speech. Development in the TV sphere has been rapid and media companies have so far shown responsibility in observing the current system of rules governing broadcasts containing material unsuitable for children. In the Committee's opinion, the fact that media enterprises have not yet fully developed their information service to households does not mean that they will not develop satisfactory systems if the authorities so wish.

The European Council Recommendation (98/560/EC) for promoting national frameworks aimed at achieving a comparable and effective level of protection of minors is relevant in this context. Member States are recommended, among other things, to encourage broadcasters in their jurisdiction to carry out research and to experiment, on a voluntary basis, with new means of protecting minors and to encourage the take-up of technological developments. At the same time, it is recommended that the industries and parties concerned a) cooperate with the relevant authorities in setting up structures representing all the parties concerned, b) cooperate in the drawing up of codes of conduct for the protection of minors and human dignity, c) develop and

experiment, on a voluntary basis, with new means of protecting minors and informing viewers and d) collaborate in the regular follow-up and evaluation of initiatives carried out at national level.

In Sweden's case, the Council on Media Violence has been commissioned by the Government to follow the industry's self-regulation work in the areas embraced by the Council Recommendation. The Council on Media Violence should, among other things, give support and act as a cooperating partner in matters concerning children and human dignity, if the industry so wishes. The Council is also required to report regularly to the Ministry of Culture and the Ministry of Industry, Employment and Communications on progress. However, the Committee has found that no continuous dialogue is conducted between the Council on Media Violence and the TV industry on these matters nor has the Council taken any other initiatives for developing cooperation with businesses in the long term.

In the Committee's view it is vital that cooperation on self-regulation in this sector be initiated between the Council on Media Violence and the media enterprises concerned. The Committee considers that the Council on Media Violence should enjoy relatively wide discretion, within the framework of the supplementary directive (dir. 1998:110) – the basis for the Council's assignment in this respect – to play a proactive role and take initiatives in these matters and to act as a coordinator between media companies and between these companies and the Government Offices. At the same time it should be emphasised that the Council Recommendation on cooperation is not just addressed to the authorities in the Member States but also to the enterprises concerned. Thus, broadcasters should also feel responsible for contributing to the establishment and maintenance of fruitful cooperation with the Council on Media Violence.

Ongoing efforts by media companies to take greater responsibility for broadcasts through various self-regulatory measures are important and should continue to be developed. In addition to the selection of programmes and transmission times, this primarily involves measures designed to help parents decide which programmes their children should see. This may be done by providing more detailed information about programmes and viewing age recommendations. Furthermore, it is essential to continually inform TV consumers of the measures taken in order to increase knowledge and awareness of these media issues.

If for some reason broadcasters fail to draw up satisfactory systems for parental control within a reasonable time, the Committee considers that the question of legislation should be discussed. Although legislation is addressed in the report, the Committee does not present legislative proposals of its own.

Lastly, the Committee wishes to stress that increased globalisation of TV transmission tends to reduce the importance of special solutions on the part of individual countries. To attain sustainable regulation in the media sphere with regard to representations of violence and pornography, which are technology neutral, international cooperation is needed. Sweden must therefore continue to pursue a proactive media policy at international level and, above all, in the EU.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven för uppdraget

Enligt utredningens direktiv (dir. 2000:43 och dir. 2001:11) skall behovet av ändringar i framförallt radio- och TV-lagen (1996:844) och lagen (1989:41) om TV-avgift analyseras och övervägas. Utredningen skall föreslå de lagändringar som föranleds av övervägandena. Uppdraget omfattar dock inte förslag till grundlagsändringar.

Uppdraget omfattar ett flertal olika frågor med anknytning till nämnda lagstiftning, bl.a. frågan om skydd av barn mot olämpligt programinnehåll som enligt direktiven skall redovisas i ett delbetänkande. I direktiven anges följande om uppdraget i denna del.

Skydd av barn

Bakgrund

Radio- och TV-sändningar når en stor allmän publik där det bl.a. ingår barn. Därför finns särskilda regler för att motverka att barn får del av innehåll som är tillåtet för vuxna, men som kan vara skadligt eller av andra skäl olämpligt för barn.

Enligt 6 kap. 2 § radio- och TV-lagen får program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska bilder inte sändas i TV under sådan tid eller på sådant sätt att det finns en betydande risk för att barn kan se programmen, om det inte av särskilda skäl ändå är försvarligt. Enligt förarbetena (prop. 1995/96:160, s. 93 ff) skall det vid tillämpningen göras en samlad bedömning av det skadliga innehåll sändningen har, vid vilken tidpunkt sändningen skett samt den allmänna tillgängligheten av sändningen, dvs. om den är krypterad.

För radio och TV-sändningar med tillstånd av regeringen finns vidare möjlighet att föreskriva tillståndsvillkor som avser skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen. En sådan skyldighet gäller för Sveriges

Television, Sveriges Utbildningsradio och TV4 samt för övriga företag med tillstånd att sända TV med digital sändningsteknik.

EG-kommissionen har låtit utföra en studie av tekniska möjligheter att underlätta "föräldrakontroll" av TV-program. Enligt rapporten (3) finns det inte några effektiva medel för att blockera visst innehåll i analoga sändningar i Europa. Däremot kommer den digitala sändningstekniken att erbjuda större möjligheter i detta hänseende. Rapportens författare anser emellertid inte att något tekniskt system kommer att kunna ersätta TV-företagens ansvar för programinnehållet.

I samband med den senaste tidens diskussion om pornografiska filmer i televisionen har programföretag och sändarföretag framhållit att det finns tekniska möjligheter för tittaren att aktivera ett s.k. barnlås. Det är en anordning som gör det möjligt att automatiskt blockera mottagningen av vissa program. För att systemet skall fungera krävs att särskild information om programmets karaktär sänds ut tillsammans med programmen.

Innebörden av nuvarande regler är att det är tillåtet att sända pornografiska filmer i televisionen om sändningarna är krypterade och sändningen sker på mycket sen kvällstid, normalt efter midnatt. Med hänsyn till att krypterade programkanaler kan förväntas bli vanligare kan det ifrågasättas om kryptering utgör tillräckligt skydd för barn, i varje fall på längre sikt.

Uppdraget

Utredaren skall överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom att det ställs upp krav på att visst innehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget. Utredaren skall lägga fram de förslag till lagändringar som föranleds av övervägandena.

(3) Parental Control of Television Broadcasting. Study by the University of Oxford, PCMLP, 1999

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen, dvs. utredaren, sekreteraren och utredningens experter, har under arbetet med detta delbetänkande sammanträtt vid tre tillfällen och däremellan haft löpande kontakter med varandra.

Utredningen har i juni 2001 anordnat en hearing till vilken inbjudits företrädare för ett antal programbolag (SVT, TV 4,

Canal+ och TV1000), organisationer och myndigheter (Rädda barnen, Barnombudsmannen och Rådet mot skadliga våldsskildringar). Vid hearingen deltog förutom utredningen företrädare för SVT, Canal+, Barnombudsmannen och Rådet mot skadliga våldsskildringar.

Utredningen har under arbetets gång haft kontakter med företrädare för programdistributörerna Senda i Sverige AB, Canal Digital, Viasat och Com Hem AB. Utredningen har vidare haft kontakter med Rådet mot skadliga våldsskildringar, Mediegrundlagsutredningen och Digital-TV-kommittén.

Utredningens sekreterare deltog i februari 2001 i ett expertseminarium - Barn och unga i det nya medielandskapet - arrangerat av det svenska ordförandeskapet för Europeiska unionen med Europeiska kommissionen. Cirka 200 experter på området var närvarande vid seminariet. Vid seminariet fördes bl.a. diskussioner i tre olika arbetsgrupper varav en av grupperna behandlade frågor kring rubriken "Skydd av minderåriga från skadligt innehåll i digital och global TV-miljö - från vad, av vem och med vilka metoder?". Ordförandeskapets slutsatser från seminariet bilägges.

2 Internationella överenskommelser och rekommendationer om barn och media

2.1 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog FN:s generalförsamling konventionen om barnets rättigheter. Det var första gången de rättigheter som tillkommer alla barn och ungdomar upp till 18 år samlades i ett folkrättsligt bindande dokument. Konventionen har ratificerats av nästan alla världens länder, med undantag för USA och Somalia. De länder som ratificerat konventionen har åtagit sig att respektera den och rapportera om vad de gjort för att genomföra den. Konventionen ger en universell definition av vilka rättigheter som gäller för barn över hela världen och dess definition av barns rättigheter skall gälla i alla samhällen oavsett kultur, religion eller andra särdrag. Konventionen gör den enskilda regeringen ansvarig för att rättigheterna respekteras i respektive land; samtidigt innebär den att barnens situation gjorts till en internationell angelägenhet. Kravet på internationellt samarbete nämns direkt i konventions-texten.

Konventionen är inriktad på det enskilda barnet och inkluderar alla typer av mänskliga rättigheter, såväl de ekonomiska, sociala och kulturella som de politiska och medborgerliga. De olika rättigheterna graderas inte sinsemellan utan presenteras som delar av samma helhet. Det är framförallt tre artiklar i barnkonventionen som berör mediaområdet, nämligen artiklarna 3, 13 och 17.

Artikel 3 föreskriver bl.a. att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Genom artikeln åtar sig konventionsstaterna att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer barnets föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar

för barnet; konventionsstaterna skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

Barnets rätt till yttrandefrihet regleras i artikel 13. Denna rätt innefattar frihet att oberoende av territoriella gränser söka, motta och sprida information och tankar av alla slag, i tal, skrift eller tryck, i konstnärlig form eller genom annat uttrycksmedel som barnet väljer. Utövandet av denna rätt får underkastats vissa inskränkningar men endast sådana som är föreskrivna i lag.

Artikel 17 tar upp massmediers roll och innebär att konventionsstaterna skall säkerställa att barnet har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor, särskilt sådant som syftar till att främja dess sociala, andliga och moraliska välfärd och fysiska och psykiska hälsa. Vad som är av särskilt intresse här är att konventionsstaterna för detta ändamål skall uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd med beaktande av barnets rätt till yttrandefrihet och föräldrarnas ansvar.

2.2 Direktiv 89/552/EEG

2.2.1 Television utan gränser

Direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television (ändrat genom direktiv 97/36/EG), som populärt brukar kallas "Television utan gränser", syftar till att säkerställa fri rörlighet för TV-sändningar inom unionen.¹ Direktivet fastställer de minimikrav på medlemsstaternas regelverk som ställts för att den fria rörligheten skall kunna genomföras. I direktivet föreskrivs därför gemensamma regler på vissa områden.

Inledningsvis anges i direktivet vilken lag som skall tillämpas på TV-sändningar. Direktivet innehåller vidare bestämmelser som syftar till att främja produktion och distribution av europeiska produktioner. Medlemsstaterna åläggs härigenom att garantera att en

¹ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 298, 17.10.1989, s. 23 och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv om samordning av bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television, EGT L 202, 30.7.1997, s. 60.

viss del av sändningarna skall bestå av europeiska program. Vad gäller TV-reklam och sponsring reglerar direktivet hur stor andel av sändningstiden som får bestå av reklam, hur reklamen får sändas samt restriktioner och förbud mot sändning av viss reklam. Av särskilt intresse i detta sammanhang är direktivets regler till skydd för minderåriga samt de bestämmelser som syftar till att säkerställa att sändningarna inte innehåller något som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet. Slutligen innehåller direktivet också bestämmelser om rätt till genmäle som säkerställer att individer och juridiska personer kan få upprättelse om de misskrediteras i en sändning.

TV-sändningar definieras i direktivet som den ursprungliga överföringen av TV-program avsedda för mottagning av allmänheten. Definitionen omfattar sändningar per tråd eller genom luften, inklusive överföring via satellit, oavsett om sändningen sker i okodad eller kodad form. Även överföring av program mellan företag för vidare-sändning till allmänheten omfattas. Däremot omfattas inte kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster.² Definitionen av TV-sändning kompletteras med en definition av *programföretag*, varmed avses den fysiska eller juridiska person som har det redaktionella ansvaret för sammansättningen av TV-program och som sänder ut dem eller låter sända ut dem genom tredje part.³

Direktivet är ett så kallat *minimidirektiv*. Detta innebär att medlemsstaterna har rätt att införa nationella regler som är mer detaljerade eller striktare inom de områden som omfattas av direktivet. Sådana regler måste dock alltid vara förenliga med gemenskapsrätten i övrigt och får t.ex. inte stå i strid med allmänna gemenskapsrättsliga principer såsom principerna om icke-diskriminering och proportionalitet. Nationella regler kan till exempel införas i syfte att uppnå språkpolitiska mål, för att skydda allmänintresset i fråga om televisionens uppgift att tillhandahålla information, utbildning, kultur och underhållning eller för att säkerställa mångfalden hos informationsindustrin och media.

Direktivet bygger på den så kallade *sändarlandsprincipen*. Detta innebär att varje medlemsstat skall säkerställa att alla TV-sändningar som sänds av programföretag inom medlemsstatens jurisdiktion överensstämmer med den lagstiftning som gäller för sänd-

² Artikel 1 a.

³ Artikel 1 b, införd genom direktiv 97/36/EG.

ningar avsedda för allmänheten i den medlemsstaten. I gengäld åligger det övriga medlemsstater att säkerställa *fri mottagning* av TV-sändningar och att inte begränsa återutsändning inom sina territorier av TV-sändningar från andra medlemsstater. Sändarlandsprincipen innebär alltså att det endast är en medlemsstat som har jurisdiktion över varje programföretag och att det är den medlemsstaten som skall se till att bestämmelserna i TV-direktivet följs. Det är också bara den medlemsstatens nationella regler som tillämpas på programföretagets TV-sändningar. Enligt direktivet har mottagarstaten därmed inte rätt att utöva någon egen kontroll av om programföretaget följer TV-direktivets regler eller den nationella lagstiftning som programföretaget lyder under.

Direktivet innehåller emellertid en möjlighet för mottagarstaten att i vissa fall tillfälligt ställa in vidareutsändning av TV-sändningar som sänds av programföretag utanför mottagarstatens jurisdiktion. Denna möjlighet kan utnyttjas om sändningen uppenbarligen allvarligt och djupt överträder direktivets bestämmelser om skydd för barn och ungdom eller förbudet mot sändningar som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet. Alla sådana åtgärder sker enligt en särskild procedur, vilken närmare beskrivs i avsnitt 2.2.3. Någon möjlighet att hindra vidareutsändningar utöver att tillfälligt ställa in dem enligt den föreskrivna proceduren föreligger inte. I detta sammanhang kan dessutom särskilt erinras om den allmänna gemenskapsrättsliga principen att en annan medlemsstat inte har rätt att ensidigt ingripa genom nationell lagstiftning i syfte att undanröja eller kompensera för en annan medlemsstats eventuella överträdelse av gemenskapsrätten.⁴

Medlemsstaternas åtgärder för att säkerställa att programföretagen inom deras jurisdiktion effektivt uppfyller bestämmelserna i direktivet skall omfatta lämpliga förfaranden så att en tredje part som är direkt berörd skall kunna vända sig till ett behörigt juridiskt organ eller annan myndighet för att se till att bestämmelserna efterlevs fullständigt i enlighet med nationella bestämmelser. Denna möjlighet skall gälla för alla unionsmedborgare.⁵

⁴ Se mål C-11/95 Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Belgien, REG 1996, s. I-4115.

⁵ Artikel 3.3.

2.2.2 Närmare om reglerna för ansvarigt land

Enligt direktivet kan och skall endast en medlemsstat vara ansvarig för att säkerställa att en TV-sändning uppfyller de minimikrav som ställs i direktivet liksom de ytterligare nationella regler som är tillämpliga för utsändningen. I ingressen till direktivet uttrycks detta på så sätt att det är "nödvändigt och tillräckligt att alla sändningar följer lagen i den medlemsstat, varifrån de härrör". Direktivet bygger således på den så kallade sändarlandsprincipen och reglerar de kriterier som gäller för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för sändningen. Direktivet innehöll ursprungligen ingen definitionen av begreppet jurisdiktion. Under början av 1990-talet kom dock EG-domstolen att pröva ett antal mål som gällde just frågan om hur jurisdiktion skulle tolkas på den audiovisuella sektorn. Mot denna bakgrund ansågs det nödvändigt att klargöra detta begrepp genom lagstiftning. Bland de ändringar som infördes genom direktiv 97/36/EG återfinns därför också mer specifika bestämmelser i jurisdiktionsfrågan.

Enligt ändringsdirektivet skall etableringskriteriet vara huvudkriteriet för att fastställa en enskild medlemsstats jurisdiktion. Enligt EG-domstolens praxis innebär begreppet etablering ett faktiskt utövande av ekonomisk verksamhet genom en fast anläggning under en obegränsad tid.⁶ Enligt ändringsdirektivet skall detta gälla även på TV-direktivets område. Ändringsdirektivet innehåller emellertid vissa praktiska kriterier som i första hand är avgörande för var ett programföretag anses etablerat. Dessa kriterier är platsen där huvudkontoret är beläget, den plats där de redaktionella besluten om programsammansättningen fattas samt den plats där en betydande del av arbetskraften befinner sig. Om dessa praktiska kriterier inte kan användas för att avgöra jurisdiktionsfrågan får enligt ändringsdirektivet istället vissa tekniska kriterier, t.ex. vilken stat som upplåtit frekvensen, tillämpas. I sista hand innehåller ändringsdirektivet en hänvisning till de allmänna reglerna om etablering i artikel 52 och följande i EG-fördraget (numera artikel 43 EG och följande).

Det skall dock nämnas att en mottagarstat har rätt att vidta åtgärder mot programföretag som etablerat sig i en annan medlemsstat i syfte att undslippa nationella yrkesregler i mottagarstaten och där förvärvsverksamheten uteslutande eller huvudsakligen rik-

⁶ Se mål C-221/89 *The Queen v The Secretary of State for Transport, ex parte Factortame LTD and Others*, ECR 1991, s. I-3905.

tas till mottagarstaten.⁷ I en sådan situation anses det vara fråga om ett kringgående av regelverket som inte omfattas av den fria etableringsrätten. I punkt 14 i ingressen till ändringsdirektivet anges följande. ”Enligt domstolens fasta rättspraxis behåller en medlemsstat rätten att vidta åtgärder mot ett programföretag som är etablerat i en annan medlemsstat, men vars verksamhet uteslutande eller huvudsakligen riktar sig mot den första medlemsstatens territorium, om företagets etablering har gjorts i syfte att kringgå den lagstiftning som skulle ha varit tillämplig på detta företag om det hade etablerat sig inom den första medlemsstatens territorium.”

2.2.3 Skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten

Enligt artikel 22 i direktivet skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att TV-sändningar, inbegripet trailrar, från programföretag inom respektive stats jurisdiktion inte inkluderar program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos minderåriga. Detta gäller särskilt program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. Sådana åtgärder skall vidtas även vad gäller program som inte innehåller pornografi eller meningslöst våld, om det inte genom val av sändningstid eller genom tekniska åtgärder kan anses säkert att de minderåriga inom sändningsområdet normalt inte hör eller ser sådana sändningar. Dessutom skall medlemsstaterna se till att sådana program som sänds i okodad form föregås av en akustisk varning eller att de markeras med en visuell symbol under hela sändningstiden.

Direktivet innehåller inte några konkreta regler om vilket programinnehåll som skall anses oetiskt eller skadligt. Det är därmed medlemsstaterna som har huvudansvaret för att göra den etiska bedömningen av programinnehållet. Direktivet ger därför utrymme för att värderingarna i etiska frågor kan skilja sig mellan olika medlemsstater. Det är dock inte tillåtet att tillämpa diskriminerande etiska kriterier för programföretag som omfattas av medlemsstatens jurisdiktion. Eftersom kontrollen över varje programföretag enligt sändarlandsprincipen endast utövas av en medlemsstat, måste denna stat se till att programföretagets utsändningar över-

⁷ Se mål C-33/74 Johannes Henricus Maria van Binsberger v Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, ECR 1974, s. 1299 och mål C-23/93 TV10 SA v Commissariaat voor de Media, ECR 1994, s. I-4795.

ensstämmer med direktivets och den medlemsstatens nationella krav oavsett om det är fråga om sändning avsedda att tas emot inom den statens territorium eller om sändningarna är avsedda för utlandet. En strikt hållning gentemot utsändningar avsedda för den egna staten och en tolerant syn på utsändningar avsedda för andra medlemsstater är alltså inte godtagbar.

Som ett undantag från den allmänna regeln om fri mottagning och obegränsad vidareändning ges medlemsstaterna enligt artikel 2a.2 i direktivet en möjlighet att genom ett särskilt förfarande vidta åtgärder mot programföretag som faller under en annan medlemsstats jurisdiktion. Mottagarstaten har enligt denna bestämmelse rätt att tillfälligt förbjuda mottagningen av en TV-sändning som kommer från en annan medlemsstat om den uppenbarligen, allvarligt och grovt överträder artikel 22 och/eller 22a i direktivet. Denna bestämmelse ger alltså mottagarstaten en möjlighet att skydda minderåriga från program som allvarligt kan skada deras fysiska, mentala eller moraliska utveckling och att se till att sändningarna inte innehåller något som uppmanar till hat grundat på ras, kön, religion eller nationalitet.

En förutsättning för att mottagarstaten skall ha rätt att utnyttja denna möjlighet är dock att programföretaget under de föregående tolv månaderna har överträtt bestämmelserna vid minst två tillfällen och att mottagarstaten skriftligen har underrättat programföretaget och kommissionen om överträdelserna och om de åtgärder som mottagarstaten avser att vidta om överträdelserna skulle inträffa igen. Samråd skall obligatoriskt ske med den sändande staten och med kommissionen. Om samråd inte leder till en uppgörelse inom 15 dagar efter den skriftliga underrättelsen, och överträdelserna fortsätter, får mottagarstaten ensidigt vidta provisoriska åtgärder mot utsändningen. Kommissionen prövar sedan, inom två månader från underrättelse om de åtgärder som vidtagits av medlemsstaten, om åtgärderna är förenliga med gemenskapsrätten. Om kommissionen finner att så inte är fallet måste medlemsstaten skyndsamt avsluta åtgärderna i fråga. Som nämnts ovan är det medlemsstaterna som är huvudansvariga för den etiska bedömningen av programinnehållet. Kommissionens bedömning av de provisoriska åtgärder som en mottagarstat vidtagit enligt artikel 2a grundar sig därför på sakliga och rättsliga överväganden.

- 2.3 Rekommendationer och utvärderingar av direktivets regler till skydd för minderåriga och för den mänskliga värdigheten**
- 2.3.1 Rådets rekommendation om en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten**

Hösten 1998 lämnade Europeiska unionens råd (rådet) en rekommendation för främjande av nationella system som syftar till att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga.⁸ Rekommendationen riktar sig till medlemsstaterna, berörda branscher och övriga parter samt kommissionen. Den omfattar alla audiovisuella tjänster och informationstjänster som görs tillgängliga för allmänheten, oavsett spridningssätt. I rekommendationen förespråkas huvudsakligen självreglering (se avsnitt 5.1 avseende detta begrepp).

Medlemsstaterna rekommenderas att utveckla ett förtroendefullt klimat i syfte att främja utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom att bl. a. som ett komplement till regelverket främja inrättandet av nationella system till skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten. Medlemsstaterna rekommenderas också att stimulera programföretag under deras jurisdiktion att på frivillig grund bedriva forskning och prova ut nya sätt att skydda minderåriga samt att stimulera utnyttjandet av den tekniska utvecklingen.

De berörda branscherna och övriga parter rekommenderas att samarbeta med myndigheter för att skapa strukturer som representerar samtliga berörda parter, att samarbeta vid utarbetandet av uppförandekoder för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, att på frivillig grund utveckla och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna samt att delta i regelbunden uppföljning och utvärdering av de initiativ som genomförs på nationell nivå.

Kommissionen uppmanas i rekommendationen att underlätta skapandet av nätverk mellan de organ som ansvarar för utarbetandet och genomförandet av de nationella självregleringsystemen samt underlätta utbytet av erfarenheter och goda metoder på

⁸ Rådets rekommendation 98/560/EG av den 24 september 1998 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, EGT L 270, 07.10.1998, s. 48.

gemenskapsnivå. Kommissionen skall också främja internationellt samarbete och tillsammans med nationella myndigheter utveckla en metod för utvärdering av de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationen.

2.3.2 Undersökning av föräldrakontroll av TV-sändningar

Genom direktiv 97/36/EG infördes en bestämmelse att kommission, i samarbete med de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna, skulle låta utföra en undersökning av eventuella för- och nackdelar med ytterligare åtgärder i syfte att underlätta för vårdnadshavare att kontrollera de program som underåriga får se. Undersökningen skulle bl. a. innefatta en bedömning av om det var önskvärt att kräva att TV-apparater utrustas tekniskt så att man kan spärra vissa program, att det upprättas lämpliga klassificeringssystem för att bedöma medieinnehållets lämplighet med avseende på olika åldersgrupper samt att främja bl. a. åtgärder för utbildning och medvetandegörande. Erfarenheter på detta område i och utanför Europa skulle beaktas och åsikter från berörda parter inhämtas.

Kommissionen uppdrog åt Oxford Universitets Programme in Comparative Media Law and Policy (PCMLP) att genomföra undersökningen. Undersökningen – Parental control of television broadcasting – offentliggjordes under våren 1999. Kommissionen har sammanfattat undersökningens viktigaste slutsatser enligt följande.⁹

Barn tittar oftare ensamma på TV, och antalet TV-kanaler har ökat så mycket att det är svårt för myndigheterna att övervaka dem. Genom digital teknik kan tittarna själva bestämma vid vilken tidpunkt de skall se olika program, och det är omöjligt att övervaka sändning via Internet.

Den "V-chip-teknik"¹⁰ som används i USA och Kanada är inte tekniskt möjlig i Europa. Eftersom TV-sändningarna redan håller på att gå över från analoga till digitala sändningsmetoder, bör de europeiska regleringsstrategierna ta fasta på de tillfällen och möj-

⁹ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén – Undersökning om föräldrakontroll av TV-sändningar, KOM (1999) 371 slutlig, samt Rapport från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av direktiv 89/552/EEG, "Television utan gränser", KOM (2001) 9 slutlig, s. 14 f.

¹⁰ V-chipset – the Viewer Control Chip – är en modul som kan byggas in i TV-mottagaren och programmeras för att blockera vissa program. Den kräver en klassificering av allt innehåll.

ligheter som den digitala tekniken medför, med möjligheter att utveckla mycket mer tillförlitliga, avancerade och säkra filtreringssystem.

Enbart tekniska lösningar kan åtminstone i den närmaste framtiden inte helt och hållet frita programföretagen från ansvaret för att skydda underåriga, särskilt när det gäller okodade TV-sändningar. Sändningsföretaget måste därför även fortsatt hållas ansvarigt, och metoder som "vattendelare" grundade på sändningstid (watersheds) fortsätta användas. När det å andra sidan gäller kodade tjänster, t.ex. betal-TV, "pay-per-view" och beställvideo, skulle tekniken kunna bidra med värdefulla hjälpmedel för att förhindra att underåriga utsätts för skadligt innehåll. Om sådana system skall kunna fungera effektivt krävs också att sändningsföretaget tar sitt ansvar.

Set-topboxar och digitala TV-apparater skall vara driftskompatibla så att olika programvaror för att filtrera och spärra program kan installeras på samtliga. Ett harmoniserat bedömningsystem är omöjligt pga. kulturella skillnader, men genom digital teknik kan man få filtersystemen att fungera på ett flexibelt och kulturellt anpassat sätt.

Det finns ett stort behov av utbildningsåtgärder och åtgärder för att höja medvetenheten om skadligt innehåll i alla audiovisuella medier och om de skyddssystem som finns att tillgå.

Slutligen behövs bättre överensstämmelse mellan bedömningsystemen för TV, bio, video, Internet och TV-spel.

Kommissionen rådfrågade därefter The Digital Video Broadcasting Project (DVB-gruppen)¹¹ om undersökningens tekniska konsekvenser. DVB-gruppen gav PCMLP i uppdrag att utföra en uppföljningsundersökning för att undersöka vilka alternativ som finns för ett enhetligt synsätt på bedömning och filtrering av TV-sändningar och på Internet. I uppföljningsundersökningen föreslås olika möjligheter att uppnå detta mål.¹² DVB-gruppen har härefter framfört till kommissionen att Internet snabbt håller på att utvecklas till ett medium för videosändningar och att flera operatörer dessutom kommer att börja saluföra digitaldekodrar som ger tittaren tillgång till både traditionella sändningar och Internet på sin TV-apparat. DVB-gruppen anser därför att ett försök att införa ett nytt tekniskt system endast för digitala sändningar för att stödja föräldrakontroll skulle snedvrída marknaden för sändningsteknik i onödan. Det skulle medföra konkurrensnackdelar för de traditionella programföretagen och programdistributörerna. Enligt DVB-gruppen måste ett nytt system som stöder föräldrakontrollen gälla

¹¹ Ett konsortium som består av över 220 programföretag, tillverkare, nätverksoperatörer och tillsynsmyndigheter i fler än 30 länder, inklusive Europeiska kommissionen.

¹² Se Parental Control in a Converged Communications Environment, Self-Regulation, Technical Devices and Meta-Information, Final Report for The DVB Regulatory Group, October 2000.

på samma sätt för alla medier med sändningar till hushållen. DVB-gruppens strategi är att rikta in sig på en långsiktig lösning och anser att en framtvungad konvergens mellan TV- och radiosändningar och Internet genom en lösning som inte är lämplig för någondera skulle vara ett steg bakåt. För att säkerställa stöd från de berörda branscherna bör enligt DVB-gruppen ingenting åläggas marknaden retroaktivt som skulle kräva att den befintliga, installerade basutrustningen ändras.¹³

2.3.3 Kommissionens utvärderingsrapport avseende rådets rekommendation

Kommissionen har publicerat en utvärderingsrapport¹⁴ om den i avsnitt 2.3.1 nämnda rekommendationens tillämpning i medlemsstaterna. Rapporten bygger på ett antal frågor som kommissionen ställt till medlemsstaterna om bl.a. självreglering, etiska regler, tekniska åtgärder och utbildningsåtgärder. När det gäller medlemsstaternas åtgärder på radio- och TV-området framkommer bl.a. följande.

Självreglering

Enligt svaren från medlemsstaterna verkar självreglering vara vanligare när det gäller Internet än när det gäller TV- och radiosändningar. Nederländerna har dock infört ett system som omfattar olika medier och inbegriper TV- och radiosändningar. Till följd av rekommendationen grundades nämligen i december 1999 i Nederländerna institutet för klassificering av audiovisuella medier – NICAM (Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media). NICAM sammanför Nederländernas public service-företag och kommersiella radio- och TV-organisationer, film- och videoproducenter, videobutiker, detaljhandlare och återförsäljare av datorspel. Dessutom har ett stort antal högskolor och andra organisationer kontakt med NICAM genom medlemskap i en rådgivande kommitté eller oberoende reklamations- och över-

¹³ Brev från Theo Peek, ordförande för DVB, till kommissionen av den 13 december 2000 refererat i Kommissionens utvärderingsrapport som anges under fotnot 14.

¹⁴ Kommissionens utvärderingsrapport till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av rådets rekommendation av den 24 september 1998 om skydd för minderåriga och mänsklig värdighet, KOM (2001) 106 slutlig.

klagandenämnder. NICAM inrättades för att tillhandahålla ett effektivt och enhetligt klassificeringssystem för alla audiovisuella medier. NICAM utarbetar riktlinjer för klassifikationer, handlägger överklaganden och anses vara en viktig kunskapskälla när det gäller att skydda ungdomar mot audiovisuella mediers skadliga effekter. NICAM har vidare för avsikt att ge konsumenterna beskrivande information om datorspel, filmer eller TV-program som skall hjälpa dem att fatta beslut om den berörda produkten är lämplig eller inte för ungdomar. I april 2001 införde NICAM en gemensam klassifikation för film, TV, videokassetter, DVD och videospel.

NICAM kan sägas vara ett uttryck för s.k. co-regulation vilket innebär att lagstiftaren i lag har angett ramarna för verksamheten medan de anslutna medlemsföretagen själva närmare utformar klassificeringssystemen. Det är frivilligt för de holländska programföretagen att ansluta sig till NICAM. Det framgår emellertid av den holländska medielagstiftningen att det endast är de programföretag som är medlemmar i NICAM som får sända program som kan bedömas skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos personer under 16 år.¹⁵ Konsekvensen av denna reglering blir således att de programföretag som inte ansluter sig till NICAM inte heller får sända program med t.ex. pornografi eller med mer ingående våldsskildringar.

Filtreringssystem

Filtreringssystem används endast vid digitala sändningar. I Tyskland tillämpas samma regler på offentliga programföretag vad gäller "vattendelare" grundade på sändningstid och visuella eller akustiska varningar oavsett om de sänder digitalt eller analogt. För de digitala kommersiella programföretagen gäller att "vattendelare" grundade på sändningstid kan ersättas med en särskild teknik med personlig kod. Den senare tekniken används också vid privata sändningar eller pay-per-view i Frankrike och Storbritannien (pay-per-view). Elektronisk läsning används frivilligt i Danmark, Grekland, Spanien, Frankrike och Sverige.

¹⁵ The Media Act, Section 52d, punkt 2.

2.4 The European Broadcasting Union's (EBU) riktlinjer för program med våldsskildringar

EBU är världens största sammanslutning av nationella radio- och TV-företag. I EBU ingår 66 aktiva medlemmar i 49 europeiska- och medelhavsländer och 51 associerade medlemsföretag i 30 andra länder i Africa, Amerika och Asien.

EBU har tagit fram riktlinjer för sändningar av program med våldsskildringar. Där sägs bl.a. att programföretagen alltid bör ta hänsyn till sändningstiden i förhållande till programinnehållet. Det bör finnas en märkbar s.k. vattendelare vid en lämplig tidpunkt på kvällen där alla program före denna tidpunkt bör vara lämpliga för en publik med en hög andel barn. Riktlinjerna säger vidare bl.a. att program riktade mot barn bör vara återhållsamma med våldsskildringar. Programföretagen bör i sina val av barnprogram välja program som skildrar en positiv attityd till livet, mänskliga värderingar och icke-våld. Skildringar av våld som en enkel lösning av konflikter bör undvikas; risken för imitation bör alltid finnas i åtanke vid programvalen. Programbolagen bör vidare enligt riktlinjerna vara noga med att inte genom sina programval för barn skapa ängslan och oönskad anspänning eller att framkalla aggressivt beteende.

3 Tillämplig svensk rätt och praxis om TV-sändningar och dess innehåll

3.1 Yttrandefrihetsgrundlagen (YGL)

En grundläggande tanke bakom YGL var att överföra de tryckfrihetsrättsliga grundsatserna till så många nyare medier som möjligt. Yttrandefrihetsgrundlagen omfattar således ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Grundlagen skyddar användningen av dessa medier för att offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Ändamålet är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Inga andra begränsningar i yttrandefriheten får göras än de som följer av grundlagen. Dess användningsområde är avgränsat till att omfatta spridningar till allmänheten.

3.1.1 Förbud mot förhandsgranskning

Enligt 1 kap. 3 § YGL får det inte 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. Det är inte heller tillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att utan stöd i grundlagen, på grund av det kända eller väntade innehållet i ett radioprogram eller en teknisk upptagning, förbjuda eller hindra dess offentliggörande eller spridning bland allmänheten. Filmcensur är dock tillåten.

3.1.2 Regler om sändning av radioprogram

När det gäller rätten att sända radioprogram skiljer YGL mellan trådsändning (genom kabelnät) och etersändning. Beträffande trådsändningar fastslås i 3 kap. 1 § YGL en principiell etableringsfrihet. Varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Trådsändningar kräver således inte något tillstånd av statlig myndighet. Stadgandet avser dock inte att ge var och en tillgång till befintliga kabelnät. Man skiljer mellan två typer av kabelsändningar, *ursprungliga och vidareändningar*. En ursprunglig sändning förs direkt ut i kabelnätet från exempelvis en studio. Ursprungliga sändningar kan vara såväl lokala som mer eller mindre rikstäckande. En vidareändring är en samtidig och oförändrad återutsändning av ett program från en sändare på jordytan eller från en satellit. Programkanaler som sänds över marknätet eller som vidareförmedlas över satellit kan alltså gå i kabelnätet och på det sättet nå TV-tittaren. De flesta sändningar som löper genom kabelnät är sådana vidareändningar.¹⁶ Eftersom det ställs vissa krav i fråga om innehåll även på sådana verksamheter som inte kräver tillstånd skall emellertid den som bedriver sändningsverksamhet för vilken det inte krävs tillstånd och den som sänder i satellit samt satellitentreprenörer anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket (se 2 kap. 3 § första stycket RTL).

Etableringsfriheten hindrar dock inte att det i lag meddelas föreskrifter i fråga om skyldighet för nätinnehavare att ge utrymme för vissa program i den utsträckning det behövs med hänsyn till allmänhetens intresse av tillgång till allsidig upplysning eller om ingripanden mot fortsatt sändning av ett utbud som inriktas på våldsframställningar, pornografiska bilder eller hets mot folkgrupp (3 kap. 1 § andra stycket YGL).

När det gäller rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd (etersändning) har det inte ansetts möjligt att genomföra en generell etableringsfrihet eftersom radiofrekvensspektrum är en begränsad resurs och att radiosändare som använder samma frekvens kan störa varandra om sändarna har en längre räckvidd.¹⁷ Av 3 kap. 2 § första stycket YGL framgår det sålunda att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. YGL innehåller emellertid inte någon egen reglering av

¹⁶ Medieutveckling 2001, s. 111, Radio- och TV-verket.

¹⁷ Prop. 1990/91:64, s. 78 ff.

sändningsrätten. I 3 kap. 2 § andra stycket YGL ges vissa allmänna riktlinjer för fördelningen av radiofrekvenser. Det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

En grundläggande bestämmelse när det gäller begränsningar av sändningsrätten är 3 kap. 3 § YGL som föreskriver att det i fråga om sådana möjliga begränsningar i sändningsrätten som nu har redogjorts för skall gälla vad som föreskrivs om begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. 12 § andra-femte styckena och 13 § regeringsformen. Härav följer bl.a. att begränsning i sändningsrätten endast får göras 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. Begränsning får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Denna mer allmänna begränsningsram kompletteras med en uppräknig av inom vilka områden det får ske begränsningar av sändningsrätten. Sändningsrätten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. Friheten att yttra sig i näringsverksamhet får begränsas även för andra syften. I övrigt får begränsningar av sändningsrätten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

3.2 Radio- och TV-lagen (RTL)

Det har alltsedan de första radiosändningarna i Sverige funnits en önskan hos det allmänna att kunna påverka och kontrollera innehållet i sändningarna med hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft och till public serviceändamål. Detta var någorlunda enkelt när det analoga marknätet var den enda distributionsform som existerade. Allteftersom nya distributionsformer tillkommit och programutbudet har ökat har det blivit allt svårare för staten att utöva inflytande över programinnehållet. Radio- och TV-lagen (1996:844, RTL) trädde i kraft den 1 december 1996 och innebar, med undantag för den numera upphävda lokalradiolagen, att den tidigare relativt disparata radiolagstiftningen sammanfördes från sju lagar till en. RTL har till syfte att ta tillvarata de särskilda behov av tillgänglighet och mångfald som anses föreligga på ljudradio- och

TV-området samt att ställa vissa krav i samband med sändning i dessa medier. Behovet av särreglering på ljudradio- och TV-området har ansetts ha framförallt tre orsaker. För det första är radiofrekvensutrymmet en begränsad men ur ett massmediepolitiskt perspektiv betydelsefull resurs. Det har därför ansetts viktigt att kunna styra och prioritera frekvensanvändningen enligt massmediepolitiskt motiverade önskemål och överväganden. Det andra skälet som har anförts är att ljudradion och televisionen fyller en viktig funktion som massmedier i allmänhetens tjänst (public service). Detta har ansetts medföra behov av att kunna ställa särskilda villkor på ljudradio- och TV-verksamheter som ges tillstånd att bedriva sändningar i det nämnda frekvensutrymmet. För det tredje har ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft ansetts medföra behov av särskilda innehållsregler utöver allmän lagstiftning, t.ex. vad gäller våldsskildringar och marknadsföring. Detta har på olika sätt kommit till uttryck i RTL och i programbolagens tillstånd. Sådana krav följer även av EG:s TV-direktiv.

3.2.1 Allmänt om RTL:s uppbyggnad

RTL:s tillämpningsområde

RTL omfattar sändningar av ljudradio- och TV-program som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. En sändning anses riktad till allmänheten endast om den samtidigt och utan särskild begäran är tillgänglig för vem som helst som vill ta emot den. Såväl marksändningar som trådsändningar och satellitsändningar omfattas. Det saknar betydelse för lagens tillämplighet om sändningen är analog eller digital. Trådsändningar omfattas emellertid endast om sändningen når fler än 100 bostäder. Kabeloperatörens skyldighet att vidareända vissa program gäller dock redan för sändningar som når fler än 10 bostäder.

I fråga om territoriell tillämplighet har lagen utformats i enlighet med EG:s TV-direktiv. I 1 kap 2 § RTL stadgas således att den som sänder TV-program och som är etablerad i Sverige enligt definitionen i artikel 2.3 i TV-direktivet skall höra under svensk jurisdiktion. Är den som sänder TV-program inte etablerad i Sverige skall svensk jurisdiktion ändå gälla om den som sänder använder sig av en frekvens som är upplåten i Sverige eller en satellitkapacitet som

tillhör Sverige eller en satellitupplänk som är belägen i Sverige.¹⁸ Detta gäller dock inte om någon annan EES-stat skall ansvara för sändningen enligt motsvarande kriterier. Där jurisdiktionsfrågan inte kan avgöras med stöd av etableringskriteriet eller med hjälp av de tekniska kriterier som nu nämnts, skall jurisdiktionen bedömas med hjälp av bestämmelsen om etablering i artikel 52 och följande artiklar i EG-fördraget. Har den som sänder TV-program och som varit etablerad i Sverige etablerat sig i en annan EES-stat i syfte att kringgå den svenska lagstiftningen och riktar verksamheten sig huvudsakligen till Sverige, skall den som sänder likväl anses stå under svensk jurisdiktion.

Tillstånd krävs för vissa sändningar

Såsom framgår av det ovan sagda är *etableringsfrihet* utgångspunkten för ljudradio och television, dock har principen inte helt kunnat genomföras på radioområdet eftersom radiofrekvensspektrum är en begränsad resurs. Det har således ansetts vara omöjligt att föreskriva en generell etableringsfrihet för sändningar som utnyttjar det begränsade frekvensutrymmet. Eftersom yttäckande sändarnät är mycket frekvenskrävande och då det anses vara ett viktigt demokratiskt krav att alla som bor i Sverige har tillgång till åtminstone ett minimiantal radio- och TV-program bör därför enligt förarbetena¹⁹ sändningar i de frekvensområden som lämpar sig bäst för yttäckande marksändningar fortsatt vara tillståndspliktiga.

Enligt 2 kap 1 § RTL krävs tillstånd endast för sådana ljudradio- och televisionssändningar som sker med hjälp av radio på frekvenser under 3 gigahertz (GHz). Samtliga radiosändningar, oberoende av innehåll, som utnyttjar lägre frekvenser än 3 GHz omfattas således i princip av lagens tillståndsplikt, medan sändningar på högre frekvenser (bl.a. satellitsändningar) sker utan tillstånd på i princip samma villkor som gäller för kabeldistribution. Av 3 § samma kapitel framgår dock att den som bedriver en sändningsverksamhet för vilken det inte behövs tillstånd och den som för någon annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter

¹⁸ Med att en satellitkapacitet tillhör Sverige avses att en svensk fysisk eller juridisk person förfogar över satellitkapaciteten. Att den som bedriver sändningsverksamhet använder sig av en satellitupplänk som är belägen i Sverige innebär att ett program förmedlas genom satellitsändning från Sverige, prop. 1997/98:184, s. 72.

¹⁹ Prop. 1995/96:160, s. 71.

satellitkapacitet (satellitentreprenör) skall anmäla sig för registrering hos Radio- och TV-verket.

Undantag från tillståndsplikten

En del av TV-signalens överföringsmöjligheter kan användas för att sända särskild textinformation, s.k. text-TV. Text-TV har huvudsakligen två användningsområden. Den används dels för programtextning och dels för att sända textade informationssidor efter ämnesområden i vilka TV-tittaren kan "bläddra" fram den information som önskas, s.k. sökbar text-TV. För att sända de textade informationssidorna används som regel outnyttjat utrymme i TV-signalen, det s.k. bildsläckningsintervallet. I andra fall kan en hel kanal eller delar av en kanal tas i anspråk. Eftersom text-TV använder det outnyttjade bildsläckningsintervallet som är ett utrymme som annars inte utnyttjas har det inte ansetts föreligga ett behov av att styra frekvensanvändningen.²⁰ Av 2 kap. 1 § andra stycket RTL framgår det således att det inte krävs tillstånd för sändningar av sökbar text-TV som sker från radiosändare som används för andra sändningar med stöd av tillstånd enligt RTL.

Regler om programinnehållet

De programföretag som enligt den tidigare gällande radiolagen (1966:755) hade tillstånd av regeringen att sända radioprogram var skyldiga att följa vissa krav, bl.a. att utöva sin sändningsrätt opartiskt och sakligt, att beakta en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet, att inte otillbörligt gynna ett kommersiellt intresse samt att beakta det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Kraven hade sin historiska förklaring i det förhållandet att radiolagen endast gällde public serviceföretagen. Det förhållandet att det i praktiken rådde en monopol-situation föranledde att särskilda krav behövde ställas i de nu angivna avseendena. Dessutom fanns det i radiolagen en exemplifiering av vilka villkor som i avtal mellan regeringen och företaget fick ställas för programföretagets sändningsrätt. Detta gällde bl.a. skyldighet att sända ett mångsidigt programutbud, att ta hänsyn till

²⁰ Prop. 1995/96:160, s. 72 f.

ljudradions och TV:s genomslagskraft när det gällde programmens ämnen, utformning och tid för sändningen samt att följa villkor om reklam och sponsring. Även denna konstruktion var betingad av historiska skäl.

Som framgår av det tidigare sagda medger YGL att rätten att sända radioprogram på annat sätt än genom tråd regleras genom lag som innehåller föreskrifter om *tillstånd och villkor* för att sända. I ordet villkor ansågs det tidigare systemet med avtal vara inbegripet.²¹ Programföretagens avtal med staten ansågs därför i strikt juridisk mening vara villkor för att sända snarare än egentliga avtal.²² Även om den gällande ordningen med avtal mellan staten och programföretagen hade godtagits genom YGL fann man vid införandet av RTL att konstruktionen med "avtal" rimmade dåligt med de gällande konstitutionella reglerna. Det ansågs därför lämpligt att den nya lagen återspeglade den rådande ordningen och således, om krav på de enskilda företagen skulle få ställas, det uttryckligen angavs att det rörde sig om villkor för sändningsrätten. Det anfördes vidare i förarbetena till nuvarande lagstiftning att det ofrånkomligen var så att en stor mängd krav, som inte gäller för annan sändningsverksamhet, borde kunna ställas på verksamhet som bedrivs med stöd av regeringens tillstånd. Eftersom en lag innehållande samtliga de krav som framgick av avtalen skulle bli mycket vidlyftig och förmodligen snabbt inaktuell fann man att den smidigaste lösningen var att regeringen även fortsättningsvis skulle få förena sändningstillstånd med villkor.²³

RTL är således avsedd att samla alla föreskrifter i vanlig lag om ljudradio- och television. I lagen finns *generella föreskrifter* om sändningarnas innehåll i 6 kap. vilka omfattar alla slags sändningar. Genom bestämmelserna i lagens 3 kap. ges regeringen vidare en möjlighet att i samband med att tillstånd ges bestämma *villkor om sändningarnas innehåll*. Villkor rörande tillståndets innehåll, innebörd och bestånd framgår huvudsakligen direkt av bestämmelser i lagen medan övriga villkor tas in i de enskilda sändningstillstånden. Villkoren avser dels hur sändningsrätten skall utövas i närmast tekniskt och administrativt avseende, dels innehållet i programmen. Lagens villkorsuppräknings anger uttömmande vilka villkor regeringen får ställa i samband med tillståndsgivning. I det följande

²¹ Prop. 1990/91:64 s. 116.

²² Prop. 1990/91:149 s. 48.

²³ Prop. 1995/96:160 s. 82 ff.

kommer att redogöras för de villkor som kan sägas ta sikte på skydd av barn.

3.2.2 Granskning och tillsyn

Granskningsnämnden för radio- och TV (Granskningsnämnden) är en statlig myndighet som granskar innehållet i radio- och TV-program som riktar sig till den svenska allmänheten. Nämnden skall övervaka att innehållet i redan sända program överensstämmer med bestämmelser och villkor i de lagar och sändningstillstånd som reglerar radio- och TV-området. Nämnden får således inte utöva någon som helst förhandscensur av program utan nämndens uppgift är att i efterhand bedöma om sändningarna står i strid med RTL eller sändningstillstånden. Övervakningen omfattar alla de svenska radio- och TV-företag som sänder program till den svenska allmänheten vare sig sändningarna sker lokalt, regionalt eller över hela Sverige. Nämnden skall även följa utländska satellitsändningar till Sverige, t.ex. TV3:s och Kanal 5:s sändningar vilka faller under Storbritanniens jurisdiktion, och bedöma om dessa sändningar följer TV-direktivet. Även om nämnden inte har jurisdiktion över dessa sändningar kan den rapportera sina iakttagelser till regeringen eller berörd utländsk myndighet.

Även Justitiekanslern (JK) har en tillsynsfunktion över TV-sändningar. JK övervakar nämligen genom granskning i efterhand om sända program innehåller våldsskildringar eller pornografiska bilder i strid med bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Om Granskningsnämnden finner att en sändning strider mot 6 kap. 2 § RTL skall nämnden anmäla detta till JK. JK får förena ett föreläggande att följa bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL med vite.

Konsumentombudsmannen (KO) övervakar att vissa bestämmelser i RTL om reklam följs.

Radio- och TV-verket (RTVV) är en statlig tillstånds- och tillsynsmyndighet. RTVV har bl.a. till uppgift att lämna förslag till regeringen om hur tillstånden i det digitala marknätet skall fördelas. RTVV skall även följa utvecklingen inom medieområdet. Detta innebär att verket skall inhämta, sammanställa och publicera statistik samt annan relevant information beträffande ägande- och branschstruktur, teknik och ekonomi inom medieområdet. RTVV registrerar vidare alla som bedriver sändningsverksamhet enligt RTL samt godkänner och registrerar beteckningar för sändningar.

RTVV har slutligen vissa tillsynsfunktioner och kan besluta om sanktioner om vissa regler för sändningsverksamheten inte följs. RTVV:s tillsyn omfattar dock inte frågor om innehållet i sändningarna.

3.2.3 Våldsskildringar och pornografiska skildringar i televisionsprogram

Artikel 22 i TV-direktivet föreskriver som framgått att medlemsstaterna bl.a. skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att TV-sändningar från programföretag inom deras jurisdiktion inte innehåller program som allvarligt kan skada den fysiska, mentala eller moraliska utvecklingen hos underåriga, särskilt program som innehåller pornografi eller meningslöst våld. I förarbetena till radio- och TV-lagen uttalas att artikel 22 i TV-direktivet bör förstås så att endast sändningar av sådana televisionsprogram som allvarligt kan skada minderåriga skall omfattas av ett totalförbud, medan program som innehåller t.ex. pornografi eller meningslöst våld av mindre allvarligt slag kan godtas under förutsättning att sändningarna sker på sen kvällstid eller är krypterade. Enligt denna tolkning är, enligt förarbetena, endast sändningar som närmast kan jämföras med sådana förfaranden som i Sverige utgör *yttrandefrihetsbrott* enligt 5 kap. 1 § YGL, t.ex. olaga våldsskildring, hets mot folkgrupp och uppvigling, och *barnpornografibrott* enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken förbjudna.²⁴

Sändningar av pornografi eller program med våldsskildringar som inte innefattar nu nämnda brott är således i princip tillåtna under förutsättning att det kan anses säkert, genom val av tid för sändningen eller genom tekniska åtgärder, att minderåriga normalt inte ser sändningen. Enligt 6 kap. 2 § RTL skall 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. Bestämmelsen innebär alltså att sändningar av program som innehåller pornografi eller våld, dock utan att vara av sådan art att de innefattar yttrandefrihetsbrott eller barnpornografibrott, får

²⁴ Prop. 1995/96:160 s. 95 f.

förekomma endast under de förutsättningar som anges i paragrafen.²⁵ Varningsskyldigheten omfattar kodade program, oavsett när de sänds, och okodade program som sänds när det inte finns en betydande risk att barn kan se programmen. Varningsskyldigheten omfattar även sådana program som det av särskilda skäl är försvarligt att sända.²⁶ Den som åsidosätter bestämmelsen får av Granskningsnämnden för radio och TV (Granskningsnämnden) vid vite föreläggas att följa bestämmelsen.²⁷

Innebörden av "ingående våldsskildring av verklighetstrogen karaktär" anges i motivuttalandena till bestämmelsen i 16 kap. 10 c § brottsbalken om otillåten utlämning av teknisk upptagning.²⁸ I uttrycket "verklighetstrogen karaktär" avses ligga att skildringen skall upplevas som realistisk av åskådarna. Detta anses kunna vara fallet även om skildringen återger händelser av exempelvis "science-fiction"-karaktär men har en illusorisk verkan. Med att skildringen skall vara "ingående" avses främst att den är detaljerad, antingen så att man ser våldet i närbild eller när det är fråga om långa eller upprepade sekvenser. Program med inslag av våld eller hot som saknar illusorisk verkan träffas således inte av förbudet. Med rekvisitet "på sådant sätt" avses program som sänds okrypterade. Det förhållandet att krypteringen får betydelse innebär inte, enligt förarbetena, att en betal-TV-kanal med krypterade sändningar kan sända program innehållande grovt våld eller pornografi på bästa sändningstid utan att riskera att bryta mot bestämmelsen. En samlad bedömning skall göras av det skadliga innehåll sändningen har, vid vilken tidpunkt sändningen skett samt den allmänna tillgängligheten av sändningen. Ytterligare omständigheter som bör beaktas kan vara hur många gånger programmet sänts och även i vilket sammanhang detta skett.

Om det av särskilda skäl är försvarligt kan program med våld och pornografi även i andra fall få sändas. Ett nyhets- eller debattprogram som visar krigsskildringar eller pornografi torde därför vara tillåtet även om det sänds okrypterat under tidig kvällstid, om det föregås av en varning om att programmet kan innehålla sekvenser som kan vara skadliga för barn.²⁹

Såsom framgår av bestämmelsen krävs vidare inte att det måste visas att ett barn i en viss ålder faktiskt har sett ett program som

²⁵ a. Prop. s. 96.

²⁶ Prop. 1997/98:184 s. 52.

²⁷ 10 kap. 9 § första stycket 8 och andra stycket radio- och TV-lagen.

²⁸ Prop. 1980/81:176 s. 14 och prop. 1986/87:151 s. 95 f.

²⁹ Prop. 1997/98:184 s 52 och prop. 1995/96:160 s. 96.

misstänks vara oförenligt med bestämmelsen, utan det får beaktas med hänsyn till tiden för sändningen om det finns en betydande risk för att en viss ålderskategori av barn tittar på TV just då.³⁰

Bestämmelsen gäller alla televisionssändningar som omfattas av lagen, såväl genom marknätet, satellit och kabel.

3.2.3.1 Granskningsnämndens praxis

När det gäller frågan om en kanal har följt bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL skall Granskningsnämnden bedöma om kanalen tillräckligt tydligt varnat för pornografiskt eller våldsamt innehåll. Nämnden skall som tidigare nämnts även anmäla till Justitiekanslern (JK) om den finner att en sändning innehåller våldsskildringar eller pornografi i strid med bestämmelsen. Granskningsnämnden har i sin praxis funnit att sändningar av pornografiska filmer utan sexuellt våld som sänts i en kodad kanal på natten inte strider mot bestämmelsen.

Under de senaste sju åren har Granskningsnämnden mottagit fem anmälningar från allmänheten mot pornografisk film, varav fyra avsåg filmer som sänts i kabel- eller satellit-TV, vid vilka nämnden bl.a. haft att pröva sändningarna i förhållande till regeln i 6 kap. 2 § RTL.³¹ I två av fallen fann Granskningsnämnden att filmerna inte innehöll pornografi eller våld av sådan karaktär som medförde att bestämmelsen blev tillämplig. I de övriga tre fallen konstaterade Granskningsnämnden att sändningarna varit krypterade och skett på natten varför inte heller de bedömts strida mot bestämmelsen 6 kap. 2 § RTL.

3.2.4 Mediets genomslagskraft

Enligt 3 kap. 2 § 9 RTL får ett sändningstillstånd som meddelas av regeringen förenas med ett villkor om skyldighet att ta hänsyn till ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft när det gäller programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av program. Med uttrycket "ljudradions och televisionens särskilda genomslagskraft" avses att medierna vänder sig till hemmen och till en stor allmän publik där alla åldrar är företrädna och att

³⁰ Prop. 1995/96:160 s. 97.

³¹ SB 496/97, SB 301/99, SB 297/00, SB 390/00 och SB 391/00.

programmen kan påverka lyssnare och tittare starkt. Det har därför ansetts naturligt att de ansvariga för sändningarna iakttar varsamhet med program som har sådan karaktär att man kan förstå att delar av publiken kommer att uppröras eller skrämmas.³²

Bestämmelsen innehåller tre bedömningsgrunder, nämligen att hänsyn skall tas till mediets genomslagskraft när det gäller "programmets ämnen, utformning samt tiden för sändning av programmen". Program som kan verka skrämmande eller upprörande kan exempelvis innehålla våldsinslag eller inslag med sexualskildringar, spegla bruket av alkohol eller narkotika på ett felaktigt sätt samt uppenbart kränka ettdera könet eller människor med viss hudfärg, nationalitet eller religion, uppenbart kränka människor med olika former av handikapp och sjukdomar, uppmana till brott eller spegla sådana handlingar på ett felaktigt sätt.³³ Enligt förarbetena får inte kravet på varsamhet drivas så långt att programföretagen sviker sin uppgift att meddela nyheter och stimulera till debatt. Det är t.ex. rimligt att bedömningen av våldsinslag är mindre restriktiv då det inte rör sig om underhållsprogram utan om nyhetsförmedling eller samhällsbevakning. Även vid program av senare slaget bör dock programbolagen ta hänsyn till sändningstiden och till att publiken bör förberedas på vad som kommer.³⁴

Enligt sändningstillstånden är SVT, SR, UR, TV4 och de programbolag som erhållit tillstånd att sända markbunden digital-TV skyldiga att ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft.

3.2.4.1 Granskningsnämndens praxis

Bestämmelsen om mediets genomslagskraft innebär som framgått bl.a. ett krav på återhållsamhet i fråga om våldsskildringar och våldsinslag, som sänds under tider då barn kan förutsättas ta del av programmen. Nämnden har i sin praxis tillämpat en strängare bedömningsnorm när det gäller program eller inslag som sänts före kl. 21.00 än när det gäller sändningar efter detta klockslag. Granskningsnämnden har dock funnit att kl. 21.00 är en väl sen tidpunkt att tillämpa vid bedömning av våldsskildringar i nyhetsprogram. För att inte lägga alltför stora hinder i vägen för nyhetsförmedlingen har nämnden därför ansett att huvudregeln för våldsskild-

³² Prop. 1990/91:149 s. 142.

³³ a. prop. och SOU 1994:105.

³⁴ a. prop. s. 142.

ringar i nyhetsprogram bör vara att programbolagen vid nyhets-sändningar före kl. 19.00 skall visa stor återhållsamhet i framställningssättet.³⁵ Dessutom beaktar nämnden vid sin bedömning i vilken mån tittarna förvarnats om förekommande vålds- eller sex-scener. Av betydelse för bedömningen är vidare tillståndsbestämmelserna där public service-företagen åläggs att ge allsidig information i samhälls- och kulturfrågor, att stimulera till debatt i viktiga frågor samt att bevaka och granska händelser och utveckling på kulturlivets olika områden. Till detta hör att t.ex. sexuella avvikelser måste kunna skildras och belysas i programverksamheten.

När det gäller kravet på återhållsamhet i förhållande till avancerade sexuella framställningar har nämnden vid sin bedömning beaktat bl.a. programsammanhanget, sändningstidpunkten samt om programmet/inslaget föregåtts av någon introduktion av vilken karaktären tydligt framgått.

Granskningsnämnden har i ett fall provat om en betal-TV-kanal sänt pornografisk film i strid mot bestämmelsen om televisionens särskilda genomslagskraft. Nämnden konstaterade i beslutet att sändningen var krypterad och att den dessutom sänts efter midnatt och kunde mot den bakgrunden inte finna att programmet sänts i strid mot bestämmelsen.³⁶ När det gäller pornografiska filmer som sänds i krypterade kanaler efter midnatt synes Granskningsnämnden således inte göra någon annorlunda bedömning i förhållande till nu aktuell bestämmelse än vad som görs i samband med prövning av bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL.

Skillnaden mellan dessa bestämmelser framgår då tydligare av nämndens avgöranden beträffande våld. Granskningsnämnden har nämligen vid några tillfällen funnit att program med våldsskildringar som inte har ansetts strida mot bestämmelserna i 6 kap. 2 § RTL dock har stridit mot bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft. Följande två ärenden hos Granskningsnämnden illustrerar detta.

Det första ärendet,³⁷ som även utgör ett exempel på vilka våldsskildringar som kan tillåtas och vilka som innebär ett brott mot bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft, avsåg en amerikansk serie som visades på TV4, *Sunset Beach*. Ärendet tog

³⁵ Se Granskningsnämndens beslut SB 469/97 och 470/97.

³⁶ SB 539/95. Prövningen gällde bestämmelsen i 12 § andra stycket i tidigare gällande satellitlagen (1992:1356) som föreskrev att varje satellitprogramföretag vid utformningen av en programtjänsts innehåll, när det gällde programmets ämnen och utformning samt tiden för sändning av programmen, skulle ta hänsyn till televisionens särskilda genomslagskraft.

³⁷ SB 205/00.

upp fyra avsnitt som hade sänts under perioden 20 mars 2000 – 23 mars 2000, samtliga med starttid kl. 17.10. I det första avsnittet visades bl.a. en scen med en maskerad man beväpnad med en köttkrok och en annan scen där samma maskerade man överföll en kvinna och hotade henne med kniv. I nästa avsnitt förekom scener med hot och slagsmål mellan kvinnan och mannen. Avsnittet därefter visade en fortsättning på slagsmålet under vilket mannen tog stryptag på kvinnan och hotade henne med kniv. I det sista avsnittet som var under nämndens bedömning förekom realistiska slagsmål mellan två män. Slagsmålen innehöll inslag med stryptag och knivhugg. Det framgick klart enligt nämnden att den ena mannen stack kniven i den andres mage och hur den andre mannen gjorde likadant i motståndarens bröstorg.

TV4 anförde i ett yttrande att de aktuella scenerna inte kunde anses utgöra några ingående, långvariga eller påträngande våldsskildringar och att sändningarna därför inte kunde anses strida mot bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft.

Granskningsnämnden kunde inte finna att programmen innehöll våldsskildringar av sådan karaktär som medförde att bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL blev tillämplig och konstaterade därför att sändningen av programmen inte stred mot föreskriften om varning i denna bestämmelse.

När det gällde programmets överensstämmelse med bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft konstaterade nämnden att programmen sänts vid en tidpunkt då varsamhet skall iakttas i fråga om våldsskildringar och att det i programmen förekom vissa scener som kunde verka skrämmande för barn. Nämnden fann dock att scenerna i de tre första programmen inte var av sådan karaktär att de stred mot bestämmelsen. De scener som förekom i det sista avsnittet var emellertid enligt nämnden av så verklighetstrogen karaktär att programmet med hänsyn till sändningstiden stred mot bestämmelsen.

Det andra nu aktuella ärendet³⁸ avsåg tredje avsnittet av en TV-version av den isländske filmskaparen Hrafn Gunnlaugssons spelfilm *Mörkrets furste* och som sändes i SVT1 kl. 20.00–20.55. I avsnittet dömdes två män, en far och hans son, till döden för häxeri. Vid själva avrättningen, som visades cirka 17 minuter in i programmet, fördes männen upp på en jordkulle intill vilken ett bål hade byggts. Bålet tändes och männen störtades under höga ångest-

³⁸ SB 80/01.

skrik ned i elden. Efter en kort stund lyckades den yngre mannen brinnande ta sig ut ur bålet och vacklade ned mot ett vattenbryn. Svårt medtagen fördes han åter upp på jordkullen, överhölldes med tran och störtades ånyo ner i bålet. Framställningen var enligt Granskningsnämnden tämligen långdragen och innehöll flera närbilder av männen samt deras ångestskrik. Programpresentatören sade i påannonseringen följande: "...och vi vill varna för att våldsamma och obehagliga scener förekommer".

SVT anförde i ett yttrande bl.a. att filmen hade klippts om med tanke på att TV-versionen skulle sändas med början kl. 20.00, varvid de våldsammaste scenerna togs bort och ersattes med mindre upprörande bilder sedda på håll. SVT ansåg vidare att risken för att barn skulle kunna identifiera sig med berättelsen var mycket liten och att filmens innehåll inte var så våldsamt att den med hänsyn till bestämmelsen om televisionens särskilda genomslagskraft inte kunde visas med början kl. 20.00.

Granskningsnämnden fann i sitt beslut att programmet inte innehöll våldsskildringar av sådan karaktär som medförde att bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL blev tillämplig och att sändningen av programmet därför inte stred mot föreskriften om varning i denna bestämmelse. När det gällde programmets överensstämmelse med bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft konstaterade nämnden emellertid att programmet sändes vid en tidpunkt då varsamhet skall iakttas ifråga om våldsskildringar. Scenerna när de båda männen brändes levande på bål var enligt nämnden så påträngande och skrämmande att programmet med hänsyn till sändningstiden, oavsett förekommande varning, stred mot bestämmelsen.

Det kan således konstateras att Granskningsnämnden använder sig av en strängare bedömningsnorm vad avser våldsskildringar vid prövning av bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft än vid prövning av bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Det finns i och för sig inget omedelbart stöd för en sådan tillämpning i lagens förarbeten. Skillnaden i tillämpningen torde dock kunna förklaras med att det ställs högre krav på de bolag som sänder med stöd av tillstånd av regeringen och framförallt på SVT och TV4 som genom det analoga marknätet i princip når hela befolkningen. Om Granskningsnämnden skulle tillämpa samma bedömningsnorm i förhållande till de båda bestämmelserna förlorar bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft således sin funktion i fråga om våldsskildringar.

Från 1990 fram till april 2001 har Granskningsnämnden fattat 19 fällande beslut angående våldsskildringar i olika program, varav 17 av besluten avser s.k. underhållningsvåld och 2 verklighetsvåld i nyhetsprogram. Samtliga program har fällts med stöd av bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft. I två av fallen³⁹ har nämnden även fällt för utebliven varning enligt bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Samtliga beslut avser program som sänts i SVT eller TV4. Det förhållandet att t.ex. filmkanalerna inte finns med i statistiken när det gäller våldsskildringar beror i första hand på att det i princip inte förekommer några anmälningar mot dem i detta avseende och att Granskningsnämnden enligt egen uppgift hittills inte fått några indikationer på att det där sänds våld eller pornografi på dagtid.

Eftersom hittills inte något program innehållande våldsskildringar som sänts i en betal-TV-kanal har prövats i förhållande till bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL kan det slutligen konstateras att det heller inte finns någon vägledning i praxis vilken självständig betydelse det har för bedömningen att en sändning varit krypterad. En krypterad sändning som sänds på sen kvällstid, dvs. efter midnatt, strider dock som framgått ovan inte mot bestämmelsen oavsett sändningens innehåll.

³⁹ SB 368/99 och SB 21/01.

4 Myndigheter med särskild anknytning till barn och media

4.1 Rådet mot skadliga våldsskildringar (Våldsskildringsrådet)

Under 1980-talet växte en stark opinion fram mot det s.k. videovåldet. Föräldrar slöt sig samman lokalt och bildade aktionsgrupper, genomförde namninsamlingar m.m. Föreningar och organisationer förde upp videovåldet på sina dagordningar och många kommuner tillsatte särskilda mediagrupper. Våldsskildringsrådet inrättades efter riksdagsbeslut 1990 bl.a. för att gå nämnda opinion till mötes. Regering och riksdag var inte beredda att införa en obligatorisk förhandsgranskning av videogram eftersom det inte bedömdes som effektivt. De flesta extremvåldsfilmerna fanns nämligen på den svarta marknaden. Det ansågs däremot att ett organ som samordnade olika insatser från statliga och andra myndigheter, organisationer och näringslivet skulle ha större möjligheter att – i nära samarbete med folkrörelser och med skilda lokala grupper – påverka och förändra utbudet. Inrättandet av Våldsskildringsrådet ansågs vara en markering från staten att vissa inslag i den dittillsvarande utvecklingen inte accepterades.

Våldsskildringsrådets arbete skulle inte enbart avse extremvåldet, utan frågan om våldsskildringar skulle ses i perspektiv av hela det utbud av rörliga bilder som når barn och ungdomar. Här nämndes bl.a. nyhetssändningarna i TV och det s.k. underhållningsvåldet samt det framväxande utbudet av data- och TV-spel, vilka ofta utformas med inslag av våld och brutalitet. Våldsskildringsrådets arbete skulle i huvudsak verka för att barn och ungdomar själva skulle klara av att orientera sig i och kritiskt granska det stora utbudet. Arbetet skulle således i första hand inriktas mot kunskap och information.

Med anledning av radsrekommendationen (98/560/EG) om en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga och för den mänskliga värdigheten fick Våldsskildringsrådet genom tilläggs-

direktiv år 1998 regeringens uppdrag att informera berörda branscher om innehållet i rådets rekommendation, följa branschernas självreglerande arbete med de frågor som rekommendationen omfattar samt, om branscherna så önskar, fungera som stöd och samtalspartner i frågor som rör skydd av barn och den mänskliga värdigheten (dir. 1998:110).

Väldsskildringsrådet huvudsakliga uppgifter i dag är således:

- att följa marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen på medieområdet
- att följa massmedie- och påverkansforskning inom området och sprida populärvetenskaplig information
- att ta initiativ till projekt inom forskning, utbildningsväsende och föreningsliv
- att informera de audiovisuella branscherna om rådsrekommendationen (98/560/EG) samt stödja och följa branschernas arbete med självreglering
- att stödja, uppmuntra och konkret hjälpa organisationer och grupper som engagerar sig i frågorna om våld i media
- att verka för en förbättrad mediekunskap i skolan och i lärarutbildningen.

Väldsskildringsrådet har kontinuerligt följt upp omfattningen av våldsskildringar i det svenska TV-utbudet och har låtit genomföra ett antal studier på området som publicerats i dess skriftserie. Väldsskildringsrådet har bl.a. låtit genomföra tre undersökningar som systematiskt kartlagt förekomsten av våldsskildringar i TV.⁴⁰ De viktigaste resultaten från dessa undersökningar redovisas under avsnitt 6.6.

Väldsskildringsrådet har däremot hittills ansett sig förhindrat att självt ta initiativ när det gäller programföretagens självreglering eftersom det anges i tilläggsdirektivet att Väldsskildringsrådet skall verka som stöd och samarbetspartner *om branscherna så önskar*. Väldsskildringsrådet har därför valt att hålla en låg profil gentemot programföretagen och väntat på initiativ från branschen. Dialoger mellan Väldsskildringsrådet och branschen har i huvudsak kommit

⁴⁰ Höjjer, Birgitta, Väldsskildringar i TV-nyheter. Produktion, utbud, publik, Väldsskildringsrådets skriftserie nr 9, Stockholm, 1994; Cronström, Johan och Höjjer, Birgitta, 40 timmar i veckan – en studie av våld i sex svenska TV-kanaler, Väldsskildringsrådets skriftserie nr 14, Stockholm 1996; Cronström, J, Gränslöst, Väldsskildringsrådets skriftserie nr 21, Stockholm 1999.

till stånd i samband med att Våldsskildringsrådets olika rapporter har publicerats. Enligt Våldsskildringsrådet bildar dessa kontinuerligt återkommande rapporter en naturlig öppning för dialog med branschen.⁴¹

4.2 Barnombudsmannen (BO)

Svenska barn och ungdomar upp till 18 år har sedan 1993 en egen ombudsman, barnombudsmannen. BO har till uppgift att bevaka frågor som angår barn och ungdomars rättigheter och intressen. Ombudsmannen skall särskilt uppmärksamma att lagar och andra författningar samt deras tillämpning stämmer överens med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Barnombudsmannen skall inom sitt verksamhetsområde ta initiativ till åtgärder som syftar till att hävda barns och ungdomars rättigheter och intressen, företräda och stödja barn i den allmänna debatten, hos regeringen föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att barns och ungdomars rättigheter och intressen skall tillgodoses samt ta initiativ till samordning och utveckling av samhällets förebyggande insatser inom området barn och ungas säkerhet.

BO:s ansvarsområde täcker således i princip alla frågor som rör barn och ungdomar och grunden för arbetet är barnkonventionen. Så snart en viss fråga regleras i konventionen faller den inom ombudsmannens kompetensområde. Även frågor som faller utanför konventionens bestämmelser eller svensk lagstiftning kan dock tas upp av ombudsmannen, om de rör den rättighets- och intressesfär som ombudsmannen skall bevaka enligt lagen.⁴²

Frågor om barns rätt till yttrandefrihet och tillgång till information och även skydd mot information som kan vara till skada för barnets välfärd faller således självklart inom BO:s kompetensområde. BO har på detta område utarbetat en studiehandledning för personal i barnomsorg och barnhälsovård när det gäller frågan om små barn och våld på TV. Ombudsmannen har även givit ut en informationsbroschyr till småbarnsföräldrar i samma ämne. I övrigt har BO enligt uppgift från myndigheten valt att inte arbeta aktivt med dessa frågor bl.a. med hänsyn till Våldsskildringsrådets arbete på området.

⁴¹ Samtal med rådets huvudsekreterare Ann Katrin Agebäck.

⁴² Prop. 1992/93:173, s. 10.

5 Självregering

5.1 Vad innebär självreglering

Begreppet självreglering kan sägas vara ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område de verkar. Inom tidningsbranschen utgör t.ex. inrättandet av Pressens Opinionsnämnd och Allmänhetens pressombudsman exempel på en sådan självreglering. Frivilliga åtgärder av detta slag beror ofta på en önskan att undvika lagstiftning.

Inom området för TV-sändningar innebär självreglering bl.a. en möjlighet för programföretagen och programdistributörerna att själva skapa och kontrollera olika skyddssystem för innehållet i TV. Den enklaste formen av självreglering utgörs givetvis av programföretagens val av program och vid vilken tid de väljer att sända programmen. Det kan emellertid även handla om att ange åldersgränser för olika TV-program, lämna fördjupad programinformation till tittarna, skapa varningssystem eller system som gör det möjligt att på teknisk väg begränsa barns tillgång till visst utbud.

5.2 Tekniska möjligheter till föräldrakontroll i samband med digitala sändningar

5.2.1 Inledning

Det finns inte i dag något enhetligt eller väl fungerande filtreringssystem avseende TV-sändningar, dvs. ett tekniskt system med vars hjälp TV-konsumenten kan välja bort en viss typ av program. När det gäller analoga sändningar är förutsättningarna för ett sådant system begränsade och har, enligt vad utredningen erfarit, aldrig introducerats i Sverige. Den digitala tekniken ger dock bättre möjligheter till att utveckla filtreringssystem.

En utvecklingstendens är att TV-konsumenten ges allt större möjlighet att välja vad han eller hon vill se och när han eller hon vill se det. Som exempel kan nämnas pay-per-view som är en form av betal-TV som innebär att TV-konsumenten endast betalar för specifika sändningar som han eller hon beställer av programdistributören. Det kan t.ex. vara ett sportevenemang eller en konsert. Near-video-on-demand (NVOD) är ett exempel på ett system som gör det möjligt för TV-konsumenten att ur ett specifikt utbud välja vad denne vill se. TV-konsumenten kan även inom vissa tidsramar ange när han eller hon vill se programmet. Tjänsten bygger på att den digitala tekniken ger förutsättningar att sända flera filmer eller program samtidigt i samma frekvensutrymme med viss tidsförskjutning. TV-konsumenten kan härigenom välja bland ett antal filmer presenterade i en meny, varefter denne kort därefter kan se den valda filmen eller programmet. TV-konsumenten upplever tjänsten som interaktiv, men det handlar i realiteten om en utsändning som startas av den sändande där den valda filmen endast utgör en av flera utsändningar av samma film som sänds ut oavsett om någon väljer att se dem eller inte. Video-on-demand (VOD) är däremot ett system som på ett helt annat sätt är interaktivt. Till skillnad från NVOD innebär VOD att TV-konsumenten väljer t.ex. en långfilm ur en databas och genom sin beställning sätter igång uppspelningen av filmen för sändning till sig själv. TV-konsumenten påverkar således här på ett helt annat sätt vilket program han eller hon skall se och när programmet skall ses. NVOD men inte VOD omfattas av RTL:s regler.⁴³

Det förändrade medielandskapet (se avsnitt 6) och den digitala utvecklingen innebär bl.a. att de traditionella metoder som har utvecklats för att försöka skydda barn mot olämpligt programinnehåll, t.ex. genom programföretagens val av program och regler för när vissa program får sändas, till viss del förlorat i betydelse. Även om t.ex. system med vattendelare grundade på sändningstid alljämt fyller en viktig funktion för skyddet av barn mot olämpligt programinnehåll måste således även nya skyddssystem börja komma till användning som kompletterar och i en del fall kanske helt ersätter nuvarande system och som skapar möjligheter för TV-konsumenterna att mer aktivt välja det programutbud som passar dem. Det handlar bl.a. om att utöka och förbättra informationen om de program som sänds genom att klassificera innehållet, t.ex.

⁴³ Jfr prop. 95/96:160, s. 65.

genom att lämna åldersrekommendationer och dela in innehållet i olika kategorier som t.ex. "sport", "film", "nyheter" och "pornografi". Den här typen av funktioner kan även behöva kompletteras med en fördjupad programinformation som mer ingående beskriver innehållet i ett program, t.ex. en sammanfattande beskrivning av en films handling eller om det förekommer mycket våld eller erotik. Det kan även handla om att skapa möjligheter för TV-konsumenten att helt välja bort ett visst programutbud. Genom den digitala tekniken har det tillskapats system som stödjer sådana åtgärder som nu har diskuterats i form av vad som betecknas som elektroniska programguider och olika former av s.k. barnlås.

5.2.2 Elektroniska programguider (EPG)

En elektronisk programguide är ett hjälpmedel för TV-konsumenten att orientera sig i utbudet av program och tjänster. Den kan jämföras med en utökad text-TV med möjlighet för TV-konsumenten att leta sig fram till information om utbudet. EPG:n kan ha en mycket enkel utformning, ungefär som en tryckt TV-tidning, eller vara mer avancerad och även inkludera en fördjupad programinformation, rörliga presentationer m.m. Genom en EPG finns det även möjlighet för TV-konsumenten att komponera sin egen TV-tablå, söka på olika programkategorier eller programtider m.m. EPG:n styrs genom knapptryckningar på en fjärrkontroll.

Informationen i en EPG baseras på den s.k. serviceinformation som programföretagen lämnar till programdistributören (Senda, Viasat, Com hem etc.). Detta sker genom en s.k. SI-signal. Serviceinformationen kan t.ex. innehålla en beskrivning av programinslagens innehåll, rent teknisk information och åldersrekommendationer. SI-signalen är standardiserad av DVB-gruppen och skall fungera lika i alla system. Det är vanligast att varje EPG kontrolleras av en programdistributör som bestämmer hur EPG:n grafiskt skall presenteras. Programdistributören kan även bestämma att EPG:n skall innehålla andra funktioner eller annan information utöver vad som ingår i SI-signalen, t.ex. möjlighet att kategorisera program och göra egna programtablåer.

Det finns även något som kallas ESG (Event Schedule Guide) som är en enklare form av programguide som enbart baseras på utsänd serviceinformation och som finns inbyggd i digitalboxens menysystem.

Ett EPG-verktyg ger många möjligheter när det gäller att skydda barn mot olämpligt programinnehåll. Enligt studien "Parental Control in a Converged Communications Environment – Self-Regulation, Technical Devices and Meta-Information"⁴⁴ använder i Storbritannien t.ex. mer än 60 procent av de som abonnerar på digital-TV EPG:n för att finna programinformation och för att strukturera sitt TV-tittande. Barnfamiljer och tittare som har tillgång till ett stort antal kanaler använder EPG:n mer aktivt än andra.

Det är vanligt att EPG:n används för att finna och organisera information om programutbudet. Samma teknik kan göra EPG:n lämplig för att finna och blockera oönskat innehåll. EPG:er är konstruerade för sökning efter innehåll som härleds från särskild information om programmen. Detta innebär t.ex. att TV-konsumenten kan, allt beroende på hur programmen kategoriseras och klassificeras, finna alla program som sänds en viss dag inom en särskild kategori (sport, nyheter, natur etc.) eller välja att blockera ett visst programutbud. De tekniska förutsättningarna är desamma för båda funktionerna.

En EPG kan således ge föräldrar möjlighet till ett positivt urval av program för deras barn. En väl fungerande EPG som bygger på att programmen både kategoriseras och klassificeras samt innehåller fördjupad beskrivande programinformation gör det möjligt för föräldrar att välja ett utbud som de finner lämpligt för sina barn. Det är även tekniskt möjligt att skapa olika "EPG-inställningar" för varje familjemedlem. Informationen blir tillgänglig för respektive familjemedlem först sedan denne har identifierat sig genom en personlig behörighetskod (PIN-kod).

En EPG kan således vara mycket enkelt utformad ungefär som en elektronisk programtidning eller utgöra ett mer avancerat system som erbjuder många olika tjänster och valmöjligheter. Av den nyss nämnda studien om förhållandena i Europa framgår dock att EPG-operatörerna initialt kraftigt har underutnyttjat de möjligheter till föräldrakontroll som finns inbyggda i den digitala tekniken. Detta beror enligt studien till stor del på avsaknaden av en klassificering som fungerar i en digital miljö. Härtill kommer att systemen som föräldrarna har haft att bruka har ansetts vara alltför opraktiska och krångliga.

⁴⁴ Daphne Keller och Stefaan G. Verhulst, Parental Control in a Converged Communications Environment – Self-Regulation, Technical Devices and Meta-Information, s. 16 ff.

Den tyska digitala satellitkanalen Premiere World har emellertid utvecklat ett system för föräldrakontroll inom ramen för en EPG som synes har erhållit en hög acceptans hos deras tittare och som innebär att ett program som anses olämpligt för barn automatiskt blockeras. För att programmet skall bli tillgängligt måste mottagaren läsa upp digitalboxen (benämnd "d-box") med en behörighetskod (PIN-kod). Enkelt beskrivet bygger systemet på att programföretaget förser EPG:n med en utförlig beskrivning av varje program. När TV-konsumenten skall se ett program läser systemet av denna information och blockerar sådant som anses olämpligt för barn under en viss ålder (16 eller 18 år). De tyska delstatsmyndigheternas arbetsgemenskap, ALM, har nyligen publicerat en studie om skydd av barn vid sändningar av digital betal-TV. Studien koncentrerar sig på nu nämnda system. Resultatet från studien utvisar att systemet har accepterats i mycket stor utsträckning av användarna eftersom det fungerar och är lätt att använda.⁴⁵ Den s.k. d-boxen stödjer även en funktion som innebär att programmen kan blockeras efter åldersrekommendationer. Detta system har av tyska myndigheter emellertid inte ansetts vara ett tillräckligt skyddssystem för barn främst med hänsyn till att det måste aktiveras av föräldrarna själva.

5.2.3 System för föräldrakontroll i Sverige

Samtliga distributionsvägar för digitala sändningar i Sverige dvs. sändningar genom kabelnät, över satellit eller i det digitala marknätet, erbjuder i dag någon form av EPG. Programföretagen i det digitala marknätet är överens om att förse användarna med en gemensam EPG. Övriga operatörer utvecklar därutöver sina egna EPG:er.

Tekniken kring de digitala sändningarna erbjuder för närvarande främst tre möjligheter att blockera ett visst programutbud, allt beroende på vilken digitalbox som används, nämligen *mottagarlås*, *kanallås* och *ålderskontrollerat barnlås* (funktionen benämns även "föräldralås" eller "åldersgränskontroll").

Mottagarlås innebär att digitalboxen är låst i sitt utgångsläge, dvs. inga kanaler i utbudet är tillgängliga, och att en behörighetskod

⁴⁵ Schorb, Bernd och Theunert, Helga, Jugendmedienschutz – Praxis und Akzeptanz: eine Untersuchung von Bevölkerung und Abonnenten des digitalen Fernsehens zum Jugendmedienschutz, zur Fernseherziehung und zum Jugendschutzinstrument Vorsperre, Die Landesmedienanstalten, VISTAS Verlag, Berlin.

(PIN-kod) måste skrivas in varje gång boxen skall användas. Behörighetskoden bestämmer innehavaren av digitalboxen själv.

Kanallås bygger på samma system, men här kan användaren välja vilka kanaler som skall läsas, medan övriga är tillgängliga utan behörighetskontroll. Genom att använda denna funktion blockeras således allt material från de lästa kanalerna.

Ålderskontrollerat barnlås kan sägas vara en programbolagsstyrd blockering. Detta system kräver att respektive programbolag i samband med programutsändningen även sänder ut en åldersrekommendation i SI-signalen, t.ex. att programmet inte är lämpligt för barn under 15 år. Innehavaren av en digitalbox måste i sin tur aktivera barnlåset vilket sker genom boxens menysystem. I menyn för barnlås finns ett förbestämt antal åldersgränser att välja bland. Om innehavaren anger att program som är olämpliga för barn under 15 år inte får visas blockeras således alla sådana program från de bolag som sänder ut nämnda åldersrekommendationer. För att dessa program skall bli tillgängliga måste sändningen läsas upp med en behörighetskod som innehavaren av digitalboxen bestämmer. För att systemet skall fungera krävs alltså att programföretagen sänder ut åldersrekommendationer med SI-signalen parallellt med programmen och att TV-konsumenten har en digitalbox som kan avläsa signalen. Systemet innebär således att det är programföretagen som ensidigt åldersklassificerar programmen medan det är upp till varje enskild innehavare av en digitalbox att därefter blockera sådant programutbud som inte är önskvärt. Det är för närvarande endast Canal+ och Canal Digitals s.k. Kioskanaler (pay-per-view kanaler) som sänder ut sådana signaler med åldersrekommendationer som gör att det ålderskontrollerade barnlåset fungerar.

NorDig är ett nordiskt samarbetsprojekt som med utgångspunkt i de standarder som är satta av DVB-gruppen arbetar för att ta fram en teknisk kravspecifikation för mottagarutrustning för digital-TV. Det långsiktiga målet är att ta fram en teknisk kravspecifikation för en digital-TV-box som kan ta emot digital-TV oavsett distributionsform. NorDigs kravspecifikation anger att digitalboxarna bör vara utrustade med barnlås som baseras på serviceinformationen. Samtliga parter som ingår i NorDig (samtliga större aktörer på den nordiska marknaden, dock inte UPC) har träffat ett migrationsavtal om vilka funktioner boxarna i framtiden bör klara av.

Det är även tekniskt möjligt att genomföra ett system som innebär att abonnenten skall kunna välja abonnemang med olika

skyddsnivåer, dvs. att abonnenten abonnerar på en kanals hela utbud förutom en viss kategori av program t.ex. med eller utan pornografi. Ett sådant systemet fungerar så att programföretaget anvisar programdistributören vilken skyddsnivå de olika programmen skall ha, t.ex. att pornografi skall ha en annan nivå på krypteringen än övriga program. Programdistributören krypterar därefter olika vid utsändningen. De abonnenter som har tecknat ett abonnemang med endast normal nivå kan då inte se programmen med en högre skyddsnivå.

5.2.4 Närmare om vilka möjligheter till föräldrakontroll de olika distributionsvägarna i Sverige erbjuder⁴⁶

5.2.4.1 Det digitala marknätet

Senda i Sverige AB (Senda) bildades 1997 och ägs av Teracom AB⁴⁷ och Sveriges Television AB. Senda är programkortsleverantör för det digitala marknätet och sköter administrationen kring abonnemangen. Sendas uppgift är även att administrera den gemensamma EPG:n samt system för åtkomsten i marknätet, bl.a. kryptering av program och tjänster samt auktorisation av dessa. Senda skall således samordna, paketera och marknadsföra programutbud och tjänster i det marksända digitala TV-nätet. Bolaget skall vara en neutral aktör och verka för att hushållen endast skall behöva en digital-TV-box och ett programkort för att nå ett serviceutbud av både TV-program och andra digitala tjänster.⁴⁸

Senda erbjuder sina kunder färdiga kanalpaket och det finns ingen möjlighet för kunden att välja endast enstaka kanaler. Det finns heller ingen möjlighet för kunden att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget.

EPG:n i det digitala marknätet samordnas alltså av Senda och innehåller programtablåer och annan basinformation. Varje programföretag har därutöver möjlighet att utforma en egen programguide. Det åligger Senda att presentera samtliga programbolags utbud på ett likvärdigt sätt, och att se till att EPG:n är lättillgänglig

⁴⁶ Detta avsnitt bygger på samtal med olika representanter för respektive bolag som anges i texten om inget annat anges.

⁴⁷ Teracom AB bildades 1992 och ägs av staten. Teracoms roll i det digitala marknätet är att distribuera signalerna i marknätet och att sköta den tekniska multiplexeringen av signalerna från programföretagen.

⁴⁸ En guide till digital-TV, Radio- och TV-verket 2000, s. 58.

för hushållen.⁴⁹ Senda och respektive programföretag skall träffa individuella avtal om de närmare villkoren avseende den gemensamma EPG:n. Dessa avtal reglerar vilken serviceinformation programföretagen måste lämna till EPG:n. Serviceinformation innefattar bl.a. information om vilka program som kommer att sändas, vilket innehåll programmen har, åldersrekommendationer med mera. Det finns serviceinformation som programföretagen måste lämna och det finns sådan som är frivillig. Detta styrs av en specifikation som är utarbetad av Senda, Rules of Operation of Service Information in the Swedish DTT-network (ROSI). Denna specifikation sätter även kraven för vad digitalboxen skall klara av. Samtliga digitalboxar är i enlighet härmed utrustade med mottagarlås, kanallås och ålderskontrollerat barnlås. Det är i dagsläget valfritt för programföretagen om de vill lämna sådan serviceinformation som gör att det ålderskontrollerade barnlåset kan aktiveras. För närvarande är det endast Canal+ som sänder ut sådan serviceinformation med sina digitala sändningar i marknätet. Senda ser emellertid enligt egen uppgift för närvarande över sina avtal med programföretagen och nämnda specifikation för att om möjligt skärpa kraven vad avser vilken serviceinformation som skall vara obligatorisk för programföretagen att sända ut. Senda har bl.a. ambitionen att programbolagen skall bli skyldiga att sända ut sådan serviceinformation som gör det möjligt för användaren att aktivera det ålderskontrollerade barnlåset.

5.2.4.2 Digitala satellitsändningar

Det finns två programkortsleverantörer på den svenska marknaden för digitala satellitsändningar; Canal Digital och Viasat. Canal Digital upphörde med de flesta av sina analoga sändningar den 3 september 2001 och även Viasat planerar att med vissa undantag släcka sina analoga signaler under 2001.

Canal Digital

Canal Digital ägs av norska Telenor och sänder bl.a. kanaler som Canal+, Kanal 5 och CineCinemas. Canal Digital har även tjugotvå stycken s.k. Kiosk-kanaler (pay-per-view).

⁴⁹ En guide till digital-TV, Radio- och TV-verket 2000, s. 65 f.

Canal digital erbjuder sina kunder färdiga kanalpaket och det är inte möjligt för kunden att välja enbart enstaka kanaler. Det är heller inte möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget.

Canal Digital's samtliga digitalboxar är utrustade med låsfunktionerna *mottagarlås*, *kanallås* och *ålderskontrollerat barnlås*. För att läsa upp en blockerad kanal eller sändning krävs att man har tillgång till en fyrsiffrig PIN-kod som innehavaren själv bestämmer. Det är omöjligt att byta PIN-kod utan att känna till den aktuella koden. Ett barn kan således inte öppna mottagaren, en låst kanal eller en sändning, eller byta PIN-kod, utan att känna till den aktuella koden. Det ålderskontrollerade barnlåset fungerar beträffande erotiska filmer på Canal+ och till Canal Digital's s.k. Kioskkanaler. Canal Digital kräver inte av sina programföretag att de skall leverera åldersrekommendationer. Bolaget anser emellertid att det är mycket viktigt att den funktionen finns så att föräldrar har möjlighet att blockera sådant utbud som är olämpligt för barn. Canal Digital rekommenderar därför sina programföretag att lämna sådan information som gör det möjligt att aktivera det ålderskontrollerade barnlåset.

Canal Digital erbjuder även sina kunder en EPG, Navigator. Här finns möjlighet för användaren att finna en kort information om de program som sänds, söka efter olika kategorier av program och skapa sina egna TV-profiler.

Viasat

Viasat ägs av MTG och distribuerar MTG:s egna kanaler såsom TV1000, Cinema, Playboy TV, ZTV och TV6 samt ett antal tredjepartskanaler.

När en konsument tecknar ett abonnemangsavtal med Viasat finns möjligheten att välja bort det erotiska utbudet som visas i kanaler som TV1000 och Playboy TV. Enligt uppgift från Viasat påtalar dock bolaget inte denna möjlighet för kunden aktivt.

Viasats digitalboxar är utrustade med *mottagarlås* och *ålderskontrollerade barnlås*. Det ålderskontrollerade barnlåset har emellertid hittills inte fungerat eftersom MTG:s programbolag inte har levererat åldersrekommendationer med sina sändningar. Ett fungerande system är dock under utveckling och skall lanseras inom kort. Detta system skall omfatta de kanaler som Viasat har kontroll

över (MTG:s kanaler) och användas där det enligt programföretagen är nödvändigt med en ålderskontroll. Någon form av åldersklassificering kommer således att ske avseende vissa program. Det primära skälet till att detta system införs är det starka intresset från TV-konsumenterna.

Även Viasat erbjuder en EPG till sina kunder. Här kan man bl.a. finna information om och söka efter program som kommer att sändas en viss dag eller i en särskild kanal. Det går även att söka efter program i olika kategorier som exempelvis film, nyheter och familj.

5.2.4.3 Digitala sändningar i kabelnätet

Hittills är det endast Com hem AB som sänder digitalt i kabelnät. Com hem ägs av Telia och är Sveriges största nätinnehavare med drygt 1,3 miljoner anslutna hushåll och där flertalet har möjlighet att ta emot digitala sändningar. Även Sveriges näst största nätinnehavare, UPC Sverige AB, med cirka 255 000 anslutna hushåll planerar dock enligt egen uppgift att i slutet av oktober 2001 starta digitala sändningar.

Com hem erbjuder sina kunder som väljer att teckna abonnemang för digitala sändningar att helt fritt välja vilka kanaler som skall ingå i abonnemanget efter en "à la carte"-modell. Det är emellertid inte möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget.

Com hems digitalboxar har endast funktionerna *mottagarläs* och *kanalläs*. Om användaren har låst en kanal krävs det tillgång till en behörighetskod (fysiffrig PIN-kod) för att kunna låsa upp kanalen. Com hem har inte något *ålderskontrollerat barnlås*.

Com hem erbjuder även sina kunder en EPG. Informationen till Com hems EPG inhämtas och sammansätts av Infomedia i Luxemburg. Com hem har således valt att inte själva administrera den här tjänsten och kan i princip inte påverka innehållet i EPG:n. Com hem påtalar emellertid för de programföretag som sänder i deras kabelnät vikten av att de lämnar korrekt information om programmen till Infomedia. Programmen är indelade i 12 olika kategorier; barn, film, sport, nöje, serier, politik, fakta, fritid, kultur, musik, nyheter och övrigt. Canal+ och TV 1000:s pornografiska utbud hamnar under kategorin film. Informationen om programmen innehåller i stort sett inte mer än TV-tablåerna i

dagstidningarna vilket innebär att varje program som sänds har en kort beskrivning. I vissa fall finns det möjlighet till en något fördjupad programinformation; sådana program markeras med ett "i".

5.3 Rapport om självreglering

Väldsskildringsrådet lämnade den 30 juni 2000 en rapport om självreglering i Sverige. Av rapporten framgår att film- och betalkanalerna TV 1000 och Canal + båda använder sig av åldersrekommendationer för sina långfilmer.

TV 1000 använder fyra kategorier: "barntillåtet", "för barn i vuxens sällskap", "vuxenfilm" och "erotik". Kategorierna visas genom en symbol (trianglar i olika färger) i kanalens programguide och på kanalens hemsida på Internet. Symbolen visas också i rutan före sändning av filmen, understödd av en speakerröst som berättar vad symbolen innebär.

Canal + använder sig av fem kategorier: "detta program kan ses av alla", "detta program är inte lämpligt för små barn", "detta program är inte lämpligt för barn under 10 år", "detta program är inte lämpligt för personer under 15 år" och "detta är en erotisk film. Den är inte lämplig för personer under 18 år". Även Canal + har symboler i olika färger och former i programguiden och på Internet och de visas även i TV-rutan före sändning av filmerna i kombination med en förklarande speakerröst.

Kabelkanalerna TV3 och Kanal 5 har också en form av självreglering. I TV3 föregås långfilmerna av en speakerröst som kan säga att: "den här filmen rekommenderas från elva år", eller "femton år". I vissa fall åtföljs rösten av en bild med den aktuella siffran. Denna typ av åldersrekommendation kan man även hitta på deras hemsida. Kanal 5 har ett liknande förfarande men programbolaget är enligt rapporten mer konsekvent när det gäller att i bild visa en åldersrekommendation.

Rapporten pekar vidare på att Sverige är ett land med föga erfarenhet av självreglering på medieområdet. Erfarenheten är att incitamentet till självreglering för en bransch uppstår först när man upplever negativa ekonomiska konsekvenser av bristande reglering.

I rapporten anges att olika former av självreglering på sikt kan ge ett gott renommé till ett företag eller en bransch och att det finns tecken på en begynnande konkurrens när det gäller självreglering.

Enligt rapporten kan detta samtidigt innebära problem för konsumenten om denne inte har inblick i kriterierna bakom de olika märkningarna eller om vem som står bakom och ansvarar för regleringen.

6 Det svenska TV-utbudet

6.1 Ett medielandskap i förändring

Det svenska medielandskapet präglades under flera decennier av stor stabilitet.⁵⁰ Varje medium uppstod och utvecklades inom sin egen nisch och medierna reglerades och finansierades på olika sätt. Radio och TV distribuerades nationellt med ensamrätt på licensfinansiering. Utbudet reglerades av staten och finansierades av mottagaravgifter. Det svenska medielandskapet har emellertid under de senaste 16 åren genomgått en mycket omfattande förändring. År 1985 fanns det två rikstäckande TV-kanaler och fyra radiokanaler, samtliga inom Sveriges Radio-koncernen. Sedan dess har det tillkommit ca 15 kommersiella TV-kanaler som särskilt vänder sig till den svenska publiken och ett 80-tal kommersiella lokalradiokanaler. Därutöver finns det tillgång till ytterligare ett stort antal radio- och TV-kanaler via satellit från hela världen.

Sändningsfrekvenser är en begränsad resurs och tillgången på sådana frekvenser sätter därmed en gräns för hur många kanaler som kan distribueras. Detta var en bakomliggande orsak till att radion och televisionen ursprungligen organiserades som offentliga monopol med uppdrag att bedriva programverksamhet i allmänhetens tjänst.⁵¹ Den tekniska utvecklingen gör det dock möjligt att använda tillgängliga sändningsfrekvenser mer effektivt. Detta blev ett faktum redan när satellitsändningar och vidaredistribution i olika kabelnät slog igenom. Sändningar med digital teknik som nu är under uppbyggnad i Sverige tar mindre plats än analoga sändningar vilket innebär att det får plats fler kanaler i etern. Utvecklingen har således medfört att knappheten på sändningsfrekvenser, som tidigare varit styrande för radio- och TV-politiken, har fått allt mindre betydelse. Det tidigare sändningsmonopolet har upphört

⁵⁰ Se Weibull, Lennart & Gustafsson, Karl Erik, Svenskt medielandskap i förändring – en översikt, i Politikens medialisering (SOU 1999:126) s. 13 ff.

⁵¹ Prop. 1996/97:67, s. 20.

och det har skapats en komplex och mer lätttrölig marknad präglad av konkurrens där public service- TV endast är en av många aktörer.

6.2 En utveckling mot ett divergerande TV-system

Granskningsnämnden publicerar årligen en rapport om det svenska TV-utbudet. Rapporten för år 2000⁵² grundar sig på en vetenskaplig undersökning av vilka program som sänds i åtta av de kanaler som når hela landet och som direkt vänder sig till svensk publik: SVT1, SVT2, TV4, TV3, Kanal 5, ZTV, TV6 och TV8. Undersökningen genomfördes vid institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet. Syftet med de återkommande undersökningarna är att skapa systematiska och långsiktiga vetenskapliga studier av programutbudet i svensk television.

Den kanske enskilt viktigaste slutsatsen undersökningen drar är att programåret 2000 kan ha varit startåret för en utveckling mot ett divergerande svenskt TV-system. SVT har mellan åren 1998 och 2000 gått mot mera fakta och mindre underhållning i sitt programutbud medan TV4 har utvecklats i motsatt riktning dvs. programutbudet har präglats av mindre fakta och mer underhållning. En utveckling mot divergens innebär att Sverige kan vara på väg att få ett TV-system där public service-kanalerna och de kommersiella TV-kanalerna fjärmar sig från varandra genom att de kommersiella kanalerna blir mer "kommersiella" och public service-kanalerna blir mer "public service-inriktade" i sitt programutbud. Om denna utveckling mot divergens är början till ett bestående mönster handlar det, enligt undersökningen, om en grundläggande förändring av det svenska TV-systemet som kan få betydande konsekvenser för kvalitet och mångfald i programutbudet i sin helhet.

6.3 Utbudet av barnprogram 1998-2000

I Granskningsnämndens rapport om det svenska TV-utbudet år 2000 ingår även en specialstudie av utbudet av barnprogram 1998–2000. Under en genomsnittsvecka år 2000 sändes sammanlagt cirka 44 timmar barnprogram i SVT, TV4, TV3 och Kanal 5, vilket innebär en kraftig minskning av utbudet i jämförelse med 1999 då

⁵² Granskningsnämndens rapportserie – Rapport nr 7, Svenskt TV-utbud 2000.

barnprogramutbudet en genomsnittsvecka uppgick till närmare 49 timmar. TV3 och Kanal 5 stod helt för det minskande utbudet, medan SVT och TV4 däremot ökade sitt utbud av barnprogram något. Det är endast SVT som under treårsperioden haft ett mer omfattande faktrainriktat programutbud och nyheter särskilt riktade till barn. SVT:s inriktning mot nyheter och fakta har även successivt förstärkts under treårsperioden.

Ungefär 90 procent av TV3:s och Kanal 5:s utbud av barnprogram bestod av fristående tecknade programblock. I SVT och TV 4 dominerar s.k. ramprogram dvs. program med blandat innehåll lett av en programledare.

I SVT och TV4 dominerade Sverige som produktionsland av barnprogram medan svenskproducerade barnprogram var sällsynta i TV3 och Kanal 5. År 1998 utgjorde inhemskt producerade barnprogram dock en betydande del av såväl TV3:s som Kanal 5:s utbud. Under 1999 och 2000 förekom det däremot i det närmaste inga svenskproducerade barnprogram i dessa kanaler. Närmare en fjärdedel av SVT:s utbud av barnprogram är producerat i USA. Efter USA är det i första hand Storbritannien och de nordiska länderna som är stora produktionsländer. I TV4:s barnprogramutbud minskade andelen program producerade i USA kraftigt under treårsperioden, medan Storbritannien och Japan ökade sina andelar som produktionsländer. En påtaglig skillnad mellan SVT och TV4 var att produktionen var spridd på fler länder i SVT än i TV4.

Huvuddelen av SVT:s barnprogram sändes på vardagar mellan kl. 18–19. TV4, TV3 och Kanal 5 sände barnprogram enbart på morgonen.

6.4 TV-tittandet år 2000

Enligt Mediamätning i Skandinavien AB:s (MMS) årsrapport över TV-vanorna i Sverige under år 2000 tittade under en genomsnittlig dag 76 procent av TV-befolkningen (3 år och äldre) på TV. Svensken ägnade i genomsnitt 2 timmar och 30 minuter per dag åt att titta på TV vilket var 7 minuter längre än under 1999. TV4, och framförallt "övriga" kanaler, har mest bidragit till denna ökning.

Enligt MMS:s mätningar ökar TV-tittandet successivt med ålder. Medan barn mellan 3 och 14 år under år 2000 såg på TV i drygt 1 timme och 30 minuter per dag var motsvarande tittartid cirka 3 timmar och 25 minuter bland dem över 60 år.

Under samtliga veckans dagar når TV sin största publik under kvällstid mellan kl. 19.00 och 21.30. Minst 30 procent av TV-befolkningen ser på TV då. Det sena kvällstittandet har en större omfattning på fredagar och lördagar än under andra dagar. TV-tittande på dagtid förekommer mest på lördagar och söndagar.

De som hade tillgång till satellit-TV tittade något mer på TV än befolkningen som helhet. Överhuvudtaget har TV-tittandet en större omfattning bland dem som även har tillgång till andra kanaler än de tre markkanalerna SVT1, SVT2 och TV4. Inom den totala TV-befolkningen ägnades ungefär 70 procent av tittartiden åt programmen i de tre markkanalerna, medan motsvarande siffra för dem med satellit-TV var 60 procent. Detta innebär att markkanalerna minskat sin tittarandel jämfört med 1999.

6.5 Barns tillgång till egna TV-apparater

I forskarantologin Barn och ungdomars välfärd från kommittén Valfärdsbokslut (SOU 2001:55) har man bl.a. undersökt materiella tillgångar bland 10–18-åringar. Undersökningen gäller barnens egna saker och inte hushållets. Det framkom vid undersökningen bl.a. att drygt hälften av alla tillfrågade hade egen TV. Tillgången till egen TV var störst bland barn till arbetare och företagare och steg med åldern. Resultatet av undersökningen i denna del var följande.

Tillgång till TV bland 10–18-åringar i procent

Andel som har	TV
Alla	52
<i>Ålder</i>	
10-12	37
13-15	56
16-18	69
<i>Kön</i>	
Pojkar	57
Flickor	47
<i>Familjetyp</i>	
Båda föräldrarna	50
En förälder	53
Ombildad familj	64
<i>Samhällsklass</i>	
Högre tjänsteman	44
Tjänsteman, medel/lägre	49
Företagare	54
Arbetare	61
<i>Föräldrarnas födelseland</i>	
Sverige	52
Annat land	53

Källa: Utdrag ur och förenkling av tabell 3:5 i Barn och ungdomars välfärd, s. 124-125. För en komplett tabell hänvisas dit.

6.6 Våldsskildringar i det svenska TV-utbudet

Som tidigare nämnts har Våldsskildringsrådet under 1990-talet följt upp omfattningen av våldsskildringar i det nya TV-landskapet. År 1994 publicerade Våldsskildringsrådet en undersökning om förändringen av s.k. våldsnyheter mellan 1979 och 1993. Därefter publicerades år 1996 en jämförande studie av våldsskildringar i sex svenska TV-kanaler. Slutligen publicerade Våldsskildringsrådet år 1999 en uppföljande undersökning som syftade till att pröva om

resultaten från de tidigare studierna stod sig eller om situationen förändrats.⁵³

Undersökningarna utgår från en definition av begreppet våldsskildring som innebär att ett programbolag skildrar våld om *någon eller några avsiktligt utför en handling som dödar, skadar eller tillfogar offer fysiskt lidande mot dess vilja, eller skadar föremål, eller visar konsekvenser av sådana handlingar som nu nämnts*. Eftersom handlingen skall vara avsiktlig betraktas således inte skildringar av olyckor och katastrofer som våldsskildringar och inte heller s.k. strukturellt våld (samhälleliga maktstrukturer, fattigdom, förtryck osv.). Ett villkor är alltså att något av de element som nämns i definitionen skall framgå i bild. Som exempel nämns att en skildring av ett flyganfall som faller bomber över en stad, utan att TV-tittarna får ta del av konsekvenserna av våldshandlingen utgör en våldsskildring i definitionens mening. En sekvens som innehåller bilder av avsiktligt dödade människor betraktas även det per definition som en våldsskildring även om själva våldshandlingen inte skildras.⁵⁴

1994 års undersökning av våldsskildringar i TV:s nyhetsprogram granskade våldsskildringarna i SVT2:s Rapport och TV4:s Nyheterna. Materialet bestod av Rapports huvudsändning kl. 19.30 under ett representativt urval av sex veckor utspridda över ett halvår 1979 och 1993. TV4 Nyheternas huvudsändning granskades endast under motsvarande veckor 1993. Undersökningsresultatet visade att Rapports inslag med våldsnyheter (verbala eller visuella våldsskildringar) hade ökat från 16 till 25 procent från 1979 till 1993. De visuella våldsskildringarna hade mer än fördubblats och upptog 15 procent av Rapports nyhetsförmedling 1993. Bilder av döda och svårt skadade offer hade blivit vanligare. Det kunde slutligen konstateras att det i fråga om våldsskildringar inte förelåg någon större skillnad mellan SVT2 Rapport och TV4 Nyheterna.

1995 års undersökning som publicerades 1996 kartlade alla våldsskildringar som sändes under en vecka i februari 1995 i SVT1 och SVT2, TV3, TV4, Kanal 5 och betalkanalerna TV 1000. Samtliga program med undantag för nyhetsutbudet granskades från tidig morgon till midnatt. Av undersökningsresultatet framgår att sju pro-

⁵³ Höijer, Birgitta, Våldsskildringar i TV-nyheter. Produktion, utbud, publik, Våldsskildringsrådets skriftserie nr 9, Stockholm, 1994; Cronström, Johan och Höijer, Birgitta, 40 timmar i veckan – en studie av våld i sex svenska TV-kanaler, Våldsskildringsrådets skriftserie nr 14, Stockholm 1996; Cronström, J, Gränslöst, Våldsskildringsrådets skriftserie n 21, Stockholm 1999.

⁵⁴ Cronström, J, Gränslöst, s. 15.

cent av all undersökt sändningstid utgjordes av våldssekvenser. Drygt 40 timmar av våldssekvenser registrerades under veckan sammantaget i de sex kanalerna. Våldssekvenser förekom i de flesta programtyper hela dagen. Det förekom mest våldssekvenser i trailrar, dvs. påannonser för kommande program, och fiktionsprogram. Fjorton procent av våldssekvenserna var tecknade. Skildringar av lättare skador var vanligare under morgontimmarna och förmiddagarna, medan skildringar av grovt våld ökade under kvällen. Efter kl. 22 förekom våldssekvenser med skildringar av grovt våld som mest intensivt. Skildringar av grovt våld förekom dock även tidigare på kvällen i bl.a. trailrar för kommande program. TV 1000 hade mest sändningstid med våldssekvenser, följt av TV 3, Kanal 5 och TV4. SVT:s kanaler sände betydligt mindre program med våldssekvenser än de kommersiella kanalerna. TV4 var den kanal som förlagt störst andel av sända våldssekvenser sent på kvällen. Enligt undersökningen kunde skillnaden mellan kanalerna bl.a. förklaras med deras programprofiler, närmare bestämt i andelen USA-producerade fiktionsprogram. Antalet trailrar spelade vidare en väsentlig roll som en förklaring till skillnaderna.

I den senaste undersökningen som publicerades 1999 studerades innehållet i TV-utbudet i SVT1 och SVT2, TV4, TV3, Kanal 5 och TV1000 under en vecka 1997. Resultatet av undersökningen visade att sju procent (cirka 46 timmar) av all sändningstid alltså utgjordes av våldssekvenser. Ungefär 60 procent av sändningstiden med våldssekvenser förekom i fiktionsprogram. Våldssekvenser i nyhetsprogrammen utgjorde 7,5 procent av alla våldssekvenser på TV. Tecknade våldssekvenser utgjorde 18 procent, medan våldssekvenser i trailrar upptog 7 procent av samtliga våldssekvenser. Hälften av alla våldsskildringar var av det lättare slaget (örffilar och knytnävsslag), en fjärdedel visade svåra skador (blodutgjutelse, medvetlöshet och brutna ben) och en femtedel skildrade dödande. Mer än 40 procent av alla våldssekvenser skildrade således vad som betecknades som grovt våld (svåra skador eller död/dödande).

När det gällde de undersökta kanalernas våldsprofiler, dvs. andelen tid med våldssekvenser i förhållande till kanalens totala sändningstid (begreppet används för att kartlägga våldsskildringar i TV på en mer allmän nivå), konstaterade undersökningen att det fanns stora skillnader i presentation av våld mellan kanalerna. SVT:s båda kanaler sände minst tid med våldssekvenser och hade dessutom minskat andelen våldssekvenser sedan undersökningen

1995, medan TV1000 har den tydligaste våldsprofilen. Fördelningen av våldssekvenser i samtliga undersökta kanaler var följande.

Andelen våldssekvenser i procent av sändningstid

År	SVT1	SVT2	TV3	TV4	Kanal 5	TV1000	Genomsnitt
1995	4,2	2,3	8,6	6,0	6,2	12,7	7,0
1997	2,9	1,0	8,5	6,0	8,3	14,1	7,0

Källa: Cronström, Johan, Gränslöst, Våldsskildringsrådet 1999, skrift nr 21.

75 procent av alla våldssekvenser i det samlade utbudet av fiktionsprogram kom från USA.

I barnprogram registrerades cirka 500 våldssekvenser. Merparten av våldssekvenserna förekom i tecknade filmer och innehöll till största delen skildringar av lättare skador. Barnprogrammen i TV1000 och i TV3 innehöll proportionellt mer tid med våldssekvenser än de barnprogram som sändes i de övriga kanalerna. Skildringar av grovt våld, främst svåra skador, var även vanligare i dessa båda kanalers barnprogram. Andelen tecknade våldssekvenser utgjorde drygt en tredjedel av TV1000:s alla våldssekvenser, vilket nyanserade bilden av kanalens våldsprofil.

När det gällde förhållandet mellan sändningstider och omfattningen av våldssekvenser var resultatet detsamma som i 1995 års undersökning. Våldsskildringar förekom över hela dygnet. Under morgonen sändes förhållandevis mycket tid med tecknade våldssekvenser medan skildringar av grovt våld ökade markant efter kl. 22.

Konsekvenserna av våldet visades sällan i fiktionsprogrammen men var däremot vanligare i nyhetsprogrammen. Våldsinslag i nyhetsprogrammen var betydligt vanligare 1997 än 1979 (en fördubbling i Rapport) och närbilder av våldshandlingar och våldets offer hade ökat.

6.6.1 Kort om vad forskningen säger om medieväldets påverkan

Traditionellt har forskningen om medieväldets påverkan inriktat sig på medieväldets effekter på barns och ungdomars aggression eller våldsamma beteende. Dessa studier har bl.a. kommit fram till följande resultat.⁵⁵

- Våldsskildringar kan leda till imitation bland yngre barn, men impulserna är oftast kortsiktiga. Unga och vuxna kan få "tips" och instruktioner om hur våld kan utföras som de kan använda om de i en krissituation upplever att de har ett behov av den kunskapen. Däremot har medierna inte orsakat krissituationen.
- Intrycken från medierna blandas med andra föreställningar, normer, värderingar, känslor och erfarenheter från vår övriga omgivning. Egna erfarenheter och intryck från personer i omgivningen är i allmänhet av större betydelse än intryck 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 ofta förstärkande sätt bidrar medieväldet till ökad aggression hos vissa individer under vissa omständigheter.
- En annan typ av inflytande är att både fiktivt och icke-fiktivt medieväld ger upphov till rädsla bland många barn och ungdomar. Hos vissa är det just rädslan, föreställningarna och upplevelsen av hot i omgivningen som medieväldet bidragit till som i krissituationer kan vändas till destruktiv aggression.
- Det finns tecken som tyder på att medieväldet ger felaktiga föreställningar om våldet i verkligheten, t.ex. att barn i skolåldern, på grund av att de sett actionfilmer, tror att kroppar är starkare än vad de är och att barnen inte kan förutse eller förstå hur allvarliga konsekvenserna av sparkar och slag kan vara. Det finns även resultat som pekar på att publiken på grund av mycket TV-tittande kan få överdrivna idéer om mängden och typen av våld i samhället vilket kan ge upphov till rädsla hos tittaren att själva råka ut för våld.
- Visst medieväld kan med största sannolikhet även ha positivt inflytande. Dramatiserat och realistiskt skildrat medieväld borde exempelvis ge publiken insikt i de verkliga orsakerna och

⁵⁵ Se von Feilitzen, Cecilia, Vad säger forskningen om medieväldets påverkan?, Nordicom, Göteborgs universitet 1998.

följderna av våld och makt i samhället och bidra till realistiska föreställningar, demokratiska normer och värderingar och konstruktiva handlingar.

6.6.2 Allmänhetens uppfattning om våldet i medierna

SOM-institutet är ett organ för undersöknings- och seminarieverksamhet som drivs gemensamt av företrädare för Statsvetenskapliga institutionen, Institutionen för journalistik och masskommunikation och Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Institutet genomför sedan 1986 varje år opinionsundersökningar kring Samhälle, Opinion och Massmedia, därav namnet SOM. I SOM-undersökningen för år 2000 formulerades ett antal frågor som syftade till att klargöra de föreställningar allmänheten har om medieväldet och dess betydelse för våldsutvecklingen i samhället samt allmänhetens inställning till olika åtgärder som syftar till att skydda barn och unga från skadliga våldsskildringar i medierna.⁵⁶ De tillfrågade var i åldrarna 15–85 år.

När det gäller allmänhetens uppfattning om förekomsten av våldsinslag i TV och andra medier gav undersökningen följande resultat (i tabellen anges svaren i procent):

⁵⁶ Framställningen bygger på de resultat av SOM-undersökningen som redovisas av Ulla Carlsson i skriften *Medierna och våldet i samhället – Några resultat från SOM-undersökningen 2000*, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet 2001.

Kategori	Stor om- fattning	Ganska stor omfattning	Liten om- fattning	Summa procent
Videofilm	79	18	3	100
Data- och TV-spel	72	21	7	100
Biofilm	70	26	4	100
Långfilm i TV	59	34	7	100
Nyhetsprogram i TV	47	34	19	100
Internet	37	40	23	100
Tecknad film i TV	36	34	30	100
Drama i TV	29	47	24	100
Såpor i TV	27	44	29	100

Anmärkning: Svaren har angivits på en skala från 0=väldsinslag förekommer i mycket liten omfattning till 10=väldsinslag förekommer i mycket stor omfattning. I tabellen redovisas de som angivit 0,1,2,3 under liten omfattning, 4,5,6 under ganska stor omfattning och 7,8,9,10 under stor omfattning. Antalet svarspersoner per alternativ varierar mellan 1389-1699.

Källa: Carlsson, Ulla, Medierna och våldet i samhället – Några resultat från SOM-undersökningen 2000, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet 2001.

Av resultatet kan man utläsa att det hos allmänheten verkar råda en stor samstämmighet om att videofilmer, data- och TV-spel, biofilm och långfilm på TV har en påtaglig våldsriktning. Denna bedömning gjordes i stort sett av alla oavsett kön, ålder och utbildning.

På frågan om den egna erfarenheten av att ha sett att våldsinslag i TV och film leder till ökad aggressivitet hos barn ansåg 80 procent av de tillfrågade att medieväldet leder till ökad aggressivitet och 50-60 procent angav kraftigt ökad aggressivitet.

De två faktorer som ansågs ha störst betydelse för våldsutvecklingen i samhället var dock alkohol och droger samt rådande föräldraförhållanden; 74 procent respektive 67 procent bedömde att dessa faktorer var av mycket stor betydelse för våldsutvecklingen i samhället. Ungefär hälften av de tillfrågade ansåg att kamratpåverkan och videofilm har mycket stor betydelse eller stor betydelse medan mellan 32-40 procent tillskrev faktorer som TV, arbetslöshet, bio och skola mycket stor betydelse.

När det gällde vilka åtgärder svenska folket förordar för att minska tänkbara effekter av medieväldet förordade en stor majoritet av de tillfrågade åtgärder som främst kan hänföras till branschens självreglering och som underlättar för föräldrar att ta ställning till mediernas innehåll; åtgärder som rekommendation om

lämplig ålder, innehållsdeklaration av program/inslag, informationskampanjer riktade till föräldrar och varning i ord och bild före sändning av program. Närmare två tredjedelar av de tillfrågade ansåg att förslaget om obligatorisk medieutbildning i skolan är mycket bra eller bra. Filtrering av program var den åtgärd som tillmättes minst betydelse och var det enda åtgärdsförslaget som hade ett egentligt motstånd. Närmare hälften av de tillfrågade ansåg dock att det var en bra eller mycket bra åtgärd. Enligt Ulla Carlsson kan en förklaring till att tilltron till filtrering inte är större vara att det är ett relativt okänt begrepp i den svenska debatten och att filtrering uppfattas som en åtgärd som handhas av någon annan än konsumenten och mer som en förbudsåtgärd än upplysning.⁵⁷ Undersökningen i denna del gav följande resultat (i tabellen anges svaren i procent):

⁵⁷ Carlsson, Ulla, a.a., s. 14.

Uppfattningen om olika åtgärder i syfte att motverka att barn och unga utsätts för våldsskildringar i TV, på video och från Internet

Åtgärd	Mycket eller ganska bra åtgärd	Varken bra eller dålig åtgärd	Mycket eller ganska dålig åtgärd	Summa procent
Rekommendation om lämplig ålder	85	11	4	100
Innehållsdeklaration av program/inslag	82	15	3	100
Informations- kampanjer riktade till föräldrar	78	18	4	100
Etiska regler inom mediebranschen	77	19	4	100
Varning före sändning av program/inslag	78	17	5	100
Lagstiftning om obligatorisk förhandsgranskning av film	66	21	13	100
Obligatorisk medieutbildning i skolan	64	29	7	100
Tekniska filter som blockerar innehåll	48	24	28	100

Anmärkning: Svaren har angivits på följande skala: mycket dålig åtgärd, ganska dålig åtgärd, varken bra eller dålig åtgärd, mycket bra åtgärd. I tabellen redovisas sammanslagningar av mycket bra/dålig åtgärd och ganska bra/dålig åtgärd samt varken bra eller dålig åtgärd. Antalet svarspersoner per delfråga varierar mellan 1615-1663.

Källa: Carlsson, Ulla, Medierna och våldet i samhället – Några resultat från SOM-undersökningen 2000, Nordicom-Sverige, Göteborgs universitet 2001.

6.7 Pornografi i det svenska TV-utbudet

Alexa Wolfs film *Shocking Truth*, som bl.a. visades i Sveriges Riksdag, var startskottet för en intensiv debatt i media och i riksdagen under vårvintern 2000 om det utbud av pornografi som sänds i svenska betal-TV-kanaler och om pornografi i stort. Riksdagen

anordnade i februari 2000 en debatt om det pornografiska utbudet i TV och bl.a. Dagens Nyheter hade en artikelserie om porren.⁵⁸ I debatten uppkom bl.a. farhågor om att allt fler ungdomar genom utbudet i TV får tillgång till och ser pornografi; man frågade sig hur de pornografiska filmerna påverkar ungdomars syn på sexualitet och samlevnad.

När det gäller det pornografiska utbudet i svenska kanaler är det i princip endast Canal+ och TV1000 som sänder pornografi. Sändningarna sker i stort sett varje dygn vid midnatt eller strax därefter och är kodade. Som tidigare nämnts föregås sändningarna av en varning till TV-tittarna om filmernas karaktär. Inte någon av de anmälningar som Granskningsnämnden mottagit från allmänheten om pornografisk film i kabel- eller satellit-TV har lett till fällande beslut. Sändningarna synes således hittills ha skett i enlighet med gällande svensk rätt.

6.8 Några programbolags och myndigheters synpunkter på det svenska TV-innehållet

För att ge programföretagen och andra intressenter en möjlighet att framföra synpunkter på de frågor om skydd av barn som ligger i utredningsuppdraget bjöd utredningen in SVT, TV4, Canal+, TV1000, BO, Rädda Barnen och Våldsskildringsrådet till en hearing. Av de inbjudna deltog SVT, Canal+, BO och Våldsskildringsrådet medan övriga inbjudna aldrig anmälde något intresse att delta. Hearingen tog framförallt upp följande frågor till diskussion:

- I vilken utsträckning förekommer det idag ett olämpligt eller skadligt programinnehåll i det svenska TV-utbudet för barn?
- Finns det behov av ytterligare skydd för barn mot olämpligt programinnehåll utöver nuvarande reglering och praxis angående innehåll, kryptering och sändningstid?
- Vilka metoder är möjliga och önskvärda för att om möjligt förstärka skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll?

Följande inställningar till aktuella frågor redovisades av respektive närvarande organisation.

⁵⁸ Artiklar publicerade den 16 – 18 februari 2000.

Väldsskildringsrådet

Det är enligt Väldsskildringsrådet viktigt att i diskussionen skilja mellan illegalt, skadligt och olämpligt material.

Enligt Väldsskildringsrådet finns det ett programutbud som kan vara skadligt för barn, men detta utbud sänds i princip på sen kvällstid och är inte avsett för barn. Samtidigt påpekar Väldsskildringsrådet att det finns i dag mycket bra program för barn och att det är viktigt att barn har tillgång till bra och lämpliga barnprogram. Väldsskildringsrådet anser det dock tveksamt om de kommersiella kanalerna innehåller bra barnprogram.

Väldsskildringsrådet får inte in så många reaktioner från allmänheten om våld och porr; det är betydligt vanligare att människor reagerar på värderingar t.ex. i de s.k. såporna som sänds i de olika kanalerna.

Det ligger enligt Väldsskildringsrådet ett mycket stort ansvar på föräldrarna när det gäller vilka program som barn bör ha tillgång till och titta på. Utvecklingstendensen med ökat föräldraansvar har enligt Väldsskildringsrådet varit tydlig de senaste 10–15 åren. Det är därför viktigt att ge föräldrarna redskap och kunskap om hur de skall sätta gränser för sina barns TV-konsumtion. I det perspektivet vore det enligt Väldsskildringsrådet önskvärt med en lagstiftning som ger programbolagen någon form av skyldighet att informera om sitt utbud. Över huvud taget föreligger det enligt Väldsskildringsrådet en brist på information och olika informationskampanjer riktade till föräldrar skulle vara av stort värde.

Väldsskildringsrådet anser slutligen att det är viktigt att konsumenterna blir mer medvetna i frågor som rör TV-utbudet vilket bl.a. kräver att medieundervisning förs in i skolan och i utbildningen i stort.

BO

BO arbetar inte aktivt med nu aktuella frågor. BO har dock i samarbete med Svenska barnläkarföreningen givit ut dels ett informationsmaterial till småbarnsföräldrar, dels en studiehandledning för personal i barnomsorg och barnhälsovård, båda med namnet "Små barn och våld på TV- hur skall vi göra?".

BO anser att det finns programinnehåll som är skadligt eller olämpligt för barn, men konstaterar att det även måste finnas

vuxenprogram. BO ansluter sig därför till Vårdsskildringsrådets redovisade inställning.

SVT

Allmänna synpunkter

SVT har under lång tid fört en diskussion om ansvaret för programinnehåll och skydd av barn inom ramen för samarbetet inom EBU.

Enligt SVT är man inom EBU överens om att första och största ansvaret för programinnehållet ligger på de enskilda TV-företagen. Därefter kommer föräldransvaret. Det finns en skepsis inom EBU när det gäller olika tekniska lösningar för att skydda barn från olämpligt programinnehåll, bl.a. med tanke på att barn ofta har bättre kunskaper än föräldrarna när det gäller teknik. Det finns även enligt SVT en risk för att ett tekniskt skydd, som t.ex. möjliggör för föräldrarna att blockera ett visst programutbud, skulle kunna föra med sig att programbolagen börjar sända program som innehåller mer våld än tidigare under förevändning att programmen kan blockeras.

En internationell värdeklassificering av programutbudet är enligt SVT i princip omöjlig att genomföra; exempelvis har Sverige en helt annan inställning till pornografi än vad Storbritannien har. Inom EBU har man därför nu enats om att det skulle vara lämpligast med någon form av beskrivande information av programutbudet.

Det är vidare SVT:s uppfattning att det finns en risk för att de varningssignaler som de kommersiella kanalerna använder kan ha en motverkande effekt på barn, dvs. att varningarna gör barnen mer intresserade av de program som de är tänkta att skyddas från.

Enligt SVT finns det inte skäl för Sverige att söka påskynda förslag på ytterligare åtgärder inom detta område eftersom TV-direktivet skall revideras i slutet av 2002 och frågorna då med säkerhet kommer upp på dagordningen. SVT menar att det uppstår en märklig konkurrenssituation om det i Sverige skapas särskilda regler för svenska bolag i förhållande till utländska konkurrenter.

SVT:s inställning till aktuella frågor

SVT:s policy innebär i korthet att SVT skall visa återhållsamhet med grova våldsskildringar, att vissa sådana skildringar inte över huvud taget ska visas i SVT:s kanaler, att program med särskilt grova våldsskildringar förläggs till tidpunkter då barn normalt inte tittar på TV, att SVT så långt möjligt undviker att placera nyhetsprogram i anslutning till barnprogram samt att en muntlig varning skall föregå både nyhets- och fiktionsprogram där våldsscener som kan verka uppskakande ingår. Fällningar från Granskningsnämnden i detta avseende är mycket ovanliga.

Enligt studier från Våldsskildringsrådet framgår att det råder tydliga skillnader mellan SVT och övriga kanaler när det gäller grova våldsskildringar, sändningstider för våldssekvenser och våldsskildringar i programinformation.

Enligt SVT intar företaget en särställning i förhållande till övriga kanaler. SVT har ett stort utbud riktat till barn och gör ytterst få övertramp samt tar stort ansvar för sitt programutbud.

SVT:s inställning är sammanfattningsvis att det inte förkommer något olämpligt eller skadligt programinnehåll för barn i SVT:s kanaler och att det således inte föreligger något behov av ytterligare skyddsåtgärder i förhållande till SVT:s programutbud. SVT anser vidare att huvudansvaret för skyddet av barn mot olämpligt programinnehåll ligger på det enskilda programbolaget och att det finns en viss risk för att s.k. tekniska hjälpmedel i form av t.ex. barnlås ökar tillgången på skadligt material i utbudet.

Canal+

Samtliga Canal+ program är krypterade och det krävs ett abonnemang för att kunna titta på kanalens program. Kanalens program består av filmer, sport och pornografi. Programbolaget känner ett ansvar för vad som visas och vill inte utsätta någon för oönskat programutbud. Målsättningen är att kunna informera om programmen och samarbeta med föräldrarna.

Flertalet av de filmer som visas i kanalen har tidigare visats på bio. Filmerna åldersklassificeras vilket ger en bra information om för vem de är lämpliga. Varje abonnent får en programtidning i vilken åldersgränser och symboler anges. Samma text och symbol visas på TV-skärmen innan filmen visas.

Canal+ framhåller även att det finns en möjlighet för föräldrar att utifrån åldersklassificeringen spärra de program som de tycker är olämpliga, t.ex. att spärra alla program som är från 15 år. Spärren aktiveras med hjälp av en PIN-kod som föräldrarna själva bestämmer. Detta s.k. barnlås fungerar dock bara på digitala sändningar.

Canal+ anser det inte nödvändigt med lagändringar för att förstärka skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll. Det är vidare kanalens uppfattning att det är olyckligt att försöka föra fram svenska särlösningar. I stället bör frågorna lösas inom ramen för EU, vilket kan leda till en enhetligare lagstiftning inom unionen.

7 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning och förslag: Någon skärpt lagstiftning som ingriper i programföretagens sändningsrätt för att skydda barn mot olämpligt programinnehåll behövs inte.

Utredningen förordar i stället en förstärkt föräldrakontroll över TV-utbudet i syfte att förbättra skyddet för barn. Olika tekniska lösningar för att blockera TV-program finns redan i dag tillgängliga för digitala sändningar, bl.a. en metod som innebär att användaren kan låsa program efter åldersrekommendationer (ålderskontrollerat barnlås). Programföretagen bör anföras att själva på frivillig väg arbeta vidare med att utveckla sådana system för förstärkt föräldrakontroll.

Väldsskildringsrådet, som till följd av en rekommendation som antagits av Europeiska unionens råd har regeringens uppdrag att följa branschens självreglerande arbete, bör intensifiera sina insatser i frågor om skydd av barn mot olämpligt programinnehåll och i sådana frågor söka utveckla ett långsiktigt samarbete med företagen i TV-branschen. Programföretagen bör i enlighet med rekommendationen ta ett motsvarande ansvar och medverka till att ett fruktbart samarbete med Väldsskildringsrådet upprättas och vidmakthålls.

Om programföretagen inte inom rimlig tid kan utveckla tillfredsställande system för ökad föräldrakontroll över TV-utbudet, bör statsmakterna överväga lagstiftningsåtgärder.

Några utgångspunkter

Det svenska medielandskapet har förändrats påtagligt sedan slutet av 1980-talet, dels genom framväxten av nya medier, t.ex. Internet, och dels genom förändringar av det traditionella TV-mediet med sändningar över gränserna via satellit och införandet av digital

sändningsteknik. Utvecklingen har skapat helt nya möjligheter för dagens barn och ungdomar till information, kunskap och nöje. Det är i dag mycket enklare för de unga att knyta kontakter över gränserna och att ta till sig intryck från i princip alla världens hörn. Samtidigt som antalet tillgängliga TV-kanaler drastiskt har ökat och alltjämt förmodas öka har den enskilda statens möjligheter att kontrollera sändningarna försvårats. Denna utveckling medför en ökad risk för att unga kommer i kontakt med olämpligt eller rent av olagligt material. Det är givetvis en angelägen och viktig uppgift att försöka skydda barn från sådant material. Utredningens uppdrag är att överväga olika sätt att förbättra möjligheten att skydda barn mot olämpligt programinnehåll i televisionen. I direktiven anges bl.a. att ett förbättrat skydd skulle kunna uppnås genom att det ställs upp krav på att visst programinnehåll skall kunna blockeras eller att det skall vara möjligt att utesluta program med visst innehåll från abonnemanget.

När frågan om olämpligt programinnehåll för barn skall diskuteras finns det skäl att skilja mellan på ena sidan det statliga synsätt i dessa frågor som kommer till uttryck i lagstiftningen och på andra sidan ett mera individuellt synsätt som enskilda föräldrar kan ge uttryck åt. Vad som i lagstiftningssammanhang är att anse som olämpligt programinnehåll för barn är grundat på en objektiv bedömning som skall gälla lika för alla barn. Den enskilde föräldern däremot kan tänkas vilja göra en mera individuell bedömning av vad som är olämpligt programinnehåll och sätta det i relation till det egna barnet. Distinktionen får betydelse när man skall försöka avgränsa vad som menas med olämpligt programinnehåll för barn och vilka metoder som lämpligen bör användas för att förstärka skyddet för barn mot sådant programinnehåll.

Inte ens med den mera objektiva måttstock som det statliga synsättet representerar är det alldeles lätt att fastställa vad som skall anses utgöra ett olämpligt programinnehåll för barn. Program med ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller med pornografiska inslag hör givetvis dit. Den typen av program är redan i dag reglerad i lagstiftningen och får i princip inte sändas under sådan tid och på sådant sätt att det finns betydande risk för att barn kan se programmen (se 6 kap. 2 § RTL). Men i vilken utsträckning sådana program som speglar miljöer med hotfulla stämningar eller ondskefulla människor, utan att visa direkta våldsscener, skall anses olämpliga för barn går inte att säga generellt. Och hur skall man se på program som förhårligar eller på ett

positivt sätt speglar levnadsmönster som påtagligt står i strid med gällande moraluppfattningar eller värderingar i samhället, t.ex. bruk av narkotika. Är sådana program olämpliga för barn enligt gällande lagstiftning?

På det individuella planet åter finns det säkert föräldrar som anser att de nu nämnda typerna av program har ett olämpligt innehåll för just deras barn. Andra föräldrar har kanske motsatt uppfattning och tycker att programmen kan ge nyttig information till barnen om förhållanden eller förhållningssätt som kan förekomma i samhället och att barnen bör få ta del av sådan information för att få ett bredare perspektiv på tillvaron.

Oavsett vilken inställning man har i dessa frågor visar de anförda exemplen att det kan vara svårt att ge en mer allmängiltig definition på vad som kan sägas vara ett olämpligt programinnehåll för barn. Vid sidan av det område som redan dragits upp i lagstiftningen, huvudsakligen bestående av sändningar med inslag av våld, pornografi och hets mot folkgrupp, bör man därför enligt utredningen vara försiktig med att i lagstiftningen införa nya förbudsrekvisit av mer allmän karaktär eller på annat sätt vidga förbudsområdet. Forskningen om barn och medieinnehåll ger inte några klara belegg för var gränserna för olämpligt programinnehåll för barn skall dras. Det kommer också alltid att finnas skilda uppfattningar hos föräldrar om vad som för deras barn är ett olämpligt programinnehåll.

Ett alternativt sätt att närma sig frågan om olämpligt programinnehåll är att staten i stället för att direkt lagstifta om ett vidgat förbud mot visst programinnehåll ger stöd åt en utveckling där programföretagen, som ju ytterst ansvarar för innehållet i sändningarna, själva får utveckla och fördjupa sin information om programinnehållet till tittarna och där föräldrarna ges goda möjligheter – var och en efter sin uppfattning – att välja bort de program som anses olämpliga för barnen. Ett sådant vägval förutsätter visserligen att föräldrar är aktiva i omsorgen om vad deras barn bör se på TV, att de tar del av den information som kan ges och själva bildar sig en uppfattning i frågan vad som är lämpligt och vad som är mindre lämpligt. Enligt utredningens uppfattning är dock en sådan utveckling eftersträvansvärd och staten kan säkert göra en hel del för att få programbolagen att vidareutveckla informationen om programinnehållet i televisionen och medverka till att föräldrar informeras om de möjligheter som kan finnas rörande begränsning av medieutbudet till barn.

I sammanhanget förtjänar nämnas att Sverige genom barnkonventionen har åtagit sig att säkerställa att barn har tillgång till information och material från olika nationella och internationella källor samtidigt som utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barn mot information och material som är till skada för barnets välfärd skall uppmuntras med beaktande av barnens yttrandefrihet och föräldrarnas ansvar för barnens uppfostran och utveckling. Vid en reglering av detta område måste det således ske en avvägning mellan barnets grundläggande rätt till yttrande- och informationsfrihet och behovet av skydd för barnet, varvid föräldraansvaret särskilt skall beaktas.

Vid bedömningen av vilket utrymme det finns för nationell lagstiftning angående olämpligt medieutbud måste också beaktas den EG-rättsliga regleringen. Enligt EG:s TV-direktiv får en nationell reglering inte inskränka den fria rörligheten av TV-sändningar som TV-direktivet syftar till. Sändarlandsprincipen som direktivet bygger på innebär att gällande och eventuell framtida svensk reglering av sändningarnas innehåll i princip saknar betydelse i förhållande till exempelvis satellitsändningar som sker från andra medlemsländer av programföretag som är etablerade där. En reglering som går längre än vad TV-direktivets regler om skydd för minderåriga förutsätter och som syftar till att träffa samtliga programföretag vars sändningar kan tas emot i Sverige och som är etablerade inom EU förutsätter således en samordning mellan unionens medlemsländer.

Ytterligare begränsningar av utrymmet för lagstiftning följer av YGL som anger de yttre ramarna för lagstiftningen på detta område i Sverige. Enligt YGL är all form av förhandsgranskning av televisionssändningar förbjuden och sändningsrätten får endast begränsas inom särskilt uppräknade områden; begränsningar kan ske bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggande och beivrande av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten ske endast om särskilt viktigt skäl föranleder det (se 3 kap. 3 § YGL). YGL föreskriver som en allmän utgångspunkt att det allmänna skall eftersträva att radiofrekvenserna tas i anspråk på ett sätt som leder till vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet.

Bör lagstiftningen om olämpligt programinnehåll för barn skärpas?

Statens möjligheter att påverka och kontrollera innehållet i televisionssändningar med hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft och public service-ändamål var relativt stora när det analoga marknätet var den enda distributionsform som existerade. I takt med utvecklingen av nya distributionsformer och med sändningar över gränserna med ökat programutbud som följd har det blivit allt svårare för staten att utöva inflytande över programinnehållet. Detta gäller framför allt sändningar utanför marknätet, dvs. sådana sändningar som inte kräver tillstånd och som också kan falla utanför svensk jurisdiktion. Även tillståndspliktiga sändningar kan emellertid falla utanför svensk jurisdiktion, vilket medför att svenska tillsynsmyndigheter inte kan granska programinnehållet. Granskningsnämnden har i två fall funnit att sändningar i det svenska digitala marknätet som skett via satellit från England av programföretag etablerade där inte faller under svensk jurisdiktion (SB 202/00 och 203/00). Utredningen har enligt sina direktiv i uppdrag att överväga behovet av lagstiftning som gör att TV-sändningar i det svenska marknätet kommer under svensk jurisdiktion. Dessa överväganden kommer att redovisas före utgången av maj månad 2002 och frågan kommer därför inte att närmare behandlas i detta betänkande.

Det svenska regelsystemet utformning innebär som tidigare nämnts att endast televisionssändningar som innebär yttrandefrihetsbrott eller barnpornografibrott är totalförbjudna. Övriga sändningar som innehåller våldsskildringar eller pornografi och som inte utgör något sådant brott är således i princip tillåtna under vissa förutsättningar. Det finns, vilket närmare har redogjorts för i avsnitten 3.2.3 – 3.2.4, främst två bestämmelser i RTL som tar sikte på skydd av barn mot sådana sändningar. Det gäller dels den generella regleringen i 6 kap. 2 § RTL om sändningar av våldsskildringar och pornografi som gäller samtliga sändningar oavsett om de sker med stöd av tillstånd eller inte, dels bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft som gäller för de programföretag som sänder med stöd av tillstånd från regeringen.

Bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL innebär att sändningar av ingående våldsskildringar av verklighetstrogen karaktär eller av pornografi antingen måste föregås av en varning i ljud eller innehålla en varning som anges löpande i bild under hela sändningstiden. Sådana program får vidare inte sändas under sådan tid och på sådant sätt

att det finns en betydande risk att barn kan se programmen. Utöver denna bestämmelse måste programföretag som sänder med stöd av tillstånd av regeringen ta hänsyn till mediets särskilda genomslagskraft när det gäller programmens ämnen och utformning samt tiden för sändning av program. Även denna bestämmelse tar sikte på vålds- och sexualskildringar men också andra företeelser som kan verka skrämmande eller upprörande. Bestämmelserna tangerar således till viss del varandra.

Vad gäller sändningar av pornografi framgår av Granskningsnämndens praxis att programföretagen följer bestämmelserna. Den pornografi som finns tillgänglig i det svenska programutbudet sänds regelmässigt på natten och programmen är då krypterade. Programmen föregås av en varning såväl i ord som i bild. Granskningsnämnden får in ytterst få anmälningar angående det pornografiska utbudet och inte någon anmälan har hittills lett till fällande beslut vid prövning av bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Vad gäller krypterade sändningar av pornografi efter midnatt har Granskningsnämnden hittills inte gjort någon skillnad i sin bedömning beroende på vilken av bestämmelserna som har tillämpats.

Skillnaden mellan dessa bestämmelser framgår då tydligare av nämndens avgöranden beträffande våld. Här är anmälningsbenägenheten större och ett antal program har fällt den senaste 10-årsperioden. Det har också visat sig att Granskningsnämnden vid bedömningen av våldsskildringar använder sig av en strängare bedömningsnorm vid prövning enligt bestämmelsen om mediets särskilda genomslagskraft än vid prövning enligt bestämmelsen i 6 kap. 2 § RTL. Det ställs således högre krav i detta avseende på de bolag som sänder med stöd av tillstånd av regeringen. Det bör samtidigt framhållas att det är svårt att av Granskningsnämndens praxis få en helhetsbild av situationen eftersom det endast är SVT:s och TV4:s sändningar som har prövats i nu nämnda avseende.

Utredningen har under arbetets gång i samband med en s.k. hearing inhämtat synpunkter på medieutbudet för barn från programföretag och de myndigheter som särskilt har att bevaka barnens förhållanden. Vid denna hearing har företrädare för Våldsskildringsrådet och Barnombudsmannen förklarat att de våldsinslag och den pornografi som i dag förekommer i televisionen inte sänds på ett sådant sätt att det utgör ett påtagligt problem för barn och att det således inte heller finns något behov av att skärpa reglerna på området. Inget annat har således framkommit än att programföretagen i stort sett tar hänsyn till de bestämmelser och den praxis

som finns på området. Vid de enstaka tillfällen när övertramp har ägt rum, har det enligt uppgift snarare skett som ett "olycksfall i arbetet" än som ett uttryck för bristande samsyn mellan programföretaget och staten angående vad som är olämpligt programinnehåll.

Utredningens slutsats av det nu anförda är att regelsystemets utformning vad gäller skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll får anses tillfredsställande och att det inte finns skäl att vidta några lagstiftningsåtgärder med inriktning på att skärpa reglerna.

Behövs en förbättrad föräldrakontroll?

Även om det således går att konstatera att de programföretag som faller under svensk jurisdiktion i stort sett följer de regler som gäller för sändningar av våld och pornografi kan det ändå finnas ett behov av att, som utredningen varit inne på i det föregående, ge föräldrar förstärkta möjligheter att själva välja bort vad de kan uppfatta som ett olämpligt programinnehåll för barnen. Den utveckling som har skett på TV-området de senaste 15 åren med ett kraftigt ökat programutbud och svårigheterna för staten att utöva inflytande över programinnehållet talar starkt för att de enskilda TV-konsumenterna bör erbjudas sådana möjligheter. Denna utveckling kommer sannolikt att förstärkas ytterligare när den digitala sändningstekniken får full genomslagskraft. Inte minst med hänsyn till att Sverige i dag är ett mångkulturellt samhälle kan det antas att föräldrars uppfattning om vad som är ett olämpligt programinnehåll för deras barn i hög grad skiftar.

Den nu beskrivna utvecklingen på TV-området har lett till att programföretagens ansvar för vad som sänds kan sägas ha ökat. Olika former av självreglering har därför diskuterats de senaste åren. Som framgår av avsnitt 5.2.3 har programföretag som sänder med digital teknik under senare tid utvecklat olika typer av serviceinformation som riktar sig till TV-konsumenterna och som samordnas av programkortsleverantörerna som administrerar systemen. Även föräldrarnas ansvar för vad deras barn ser på TV kan sägas ha ökat i takt med det utökade utbudet samtidigt som det i dag är svårare för den enskilde föräldern att överblicka utbudet. Undersökningar visar också att det blir allt vanligare att barn ser på TV utan någon vuxens sällskap. Den digitala tekniken gör det vidare

möjligt för tittaren att i viss utsträckning själv välja vid vilken tidpunkt han eller hon skall se ett program (Near Video on Demand och pay-per-view). Det är därför enligt utredningens uppfattning angeläget att förstärka föräldrarnas möjligheter att kontrollera vad deras barn ser på TV. Såväl tekniska lösningar som programföretagens självreglering i form av t.ex. åldersrekommendationer och fördjupad programinformation är viktiga redskap för föräldrarna i detta avseende.

Tekniska lösningar för att blockera TV-program finns redan idag tillgängliga för digitala sändningar. Någon motsvarande teknik för analoga sändningar finns däremot inte. Enligt uppgift nyinvesterar programföretagen i princip inte längre i den analoga tekniken utan nysatsningar görs enbart i digital teknik. Det finns skäl att anta att de analoga sändningarna på några års sikt kommer att upphöra och ersättas av digitala sändningar.

Digitalboxarna är, som redogjorts för i avsnitt 5.2.3, med något undantag utrustade med s.k. barnlås som gör det möjligt för användaren att på olika sätt blockera programutbudet. Den hittills mest förfinade metoden är användande av vad utredningen har kallat ålderskontrollerat barnlås, vilket innebär att användaren kan låsa program efter åldersrekommendationer. Systemet är inte helt problemfritt eftersom det kräver att programföretaget i samband med sändningen av ett program samtidigt sänder ut en åldersrekommendation, dvs. en rekommendation om från vilken ålder programmet anses lämpligt. För närvarande är det endast Canal+ och Canal Digitals s.k. Kiosk-kanaler som i viss utsträckning lämnar sådan serviceinformation i sina sändningar. Det krävs således att fler programföretag sänder serviceinformation med åldersrekommendationer för att systemet skall fungera tillfredsställande och att samtliga programdistributörer stödjer systemet.

En annan sida av saken är att det för närvarande är programföretagen själva som ensidigt åldersrekommenderar programmen. Någon annan lösning är dock svår att se idag. Det är därför viktigt att ett system med åldersrekommendationer kompletteras med fördjupad och beskrivande programinformation så att den enskilde föräldern själv kan bilda sig en uppfattning om programmets karaktär och innehåll. En sådan fördjupad information kan bl.a. ske inom ramen för programdistributörernas elektroniska programguider. Det är således viktigt att försöka förmå programföretagen att lämna såväl åldersrekommendationer som fördjupad beskrivande programinformation. Utredningen återkommer strax till

frågan på vilket sätt en förstärkt föräldrakontroll lämpligen bör genomföras.

Det system som nu har beskrivits är enligt utredningen att föräldra framför ett system som innebär att abonnenten skall ges möjlighet att utesluta ett visst utbud från abonnemanget. En sådan ordning skulle i och för sig kunna fungera om det enbart handlade om att välja bort pornografin eftersom sådana program är relativt lätta att urskilja. Det är emellertid mycket tveksamt om ett sådant system skulle gå att applicera även på våldsskildringar eftersom det då skulle behövas betydligt fler skyddsnivåer. Det skulle även innebära att det blir svårare för abonnenten att få klart för sig vad som egentligen ingår i abonnemanget med hänsyn till att mer eller mindre ingående våldsskildringar förekommer i många skilda sammanhang. Abonnenten kan med nu diskuterade system således få svårt att överblicka vilka kategorier av program som riskerar att uteslutas/blockeras från det abonnemang som han eller hon beställt.

När det gäller självreglering så framgår det av Våldsskildringsrådets rapport i ämnet att erfarenheterna inte är så stora i Sverige på detta område. En fungerande självreglering kräver ansvarsfulla programföretag och en levande debatt om televisionens innehåll som pådrivande faktor. Den s.k. shocking-truth debatten innebar t.ex. att Canal+ började lämna sådana åldersrekommendationer som gjorde det möjligt att använda det ovan nämnda ålderskontrollerade barnlåset till deras sändningar. Programföretagen är självfallet känsliga för den opinionsbildning som sker på området och en levande debatt i dessa frågor kan säkert påverka dem att utveckla nya metoder för självreglering.

Självreglering eller lagstiftning?

Det finns två vägar att gå för att uppnå en ökad föräldrakontroll över olämpligt programinnehåll för barn. Den ena vägen är att programföretagen själva utvecklar system för en ökad föräldrakontroll (självreglering). Den andra vägen är att statsmakterna genom lagstiftning ålägger företagen att genomföra den önskade ordningen. Till förmån för lagstiftning talar främst att man därigenom uppnår en enhetlig ordning som kan börja tillämpas relativt snabbt och få den speciella utformning som lagstiftaren önskar. För självreglering på andra sidan talar värdet av att – i linje med vad som brukar vara

praxis på tryck- och yttrandefrihetsområdena – så långt möjligt försöka undvika ingripanden från statsmakterna och i stället lita till att programföretagen själva under ansvar kan finna former för en ökad föräldrakontroll som ligger i linje med deras egna önskemål men som också är godtagbara från allmän synpunkt.

Enligt utredningens uppfattning bör man i första hand lita till självregleringen, dvs. ge programföretagen själva möjlighet att på frivillig väg utarbeta tillfredsställande system för en förstärkt föräldrakontroll. Utvecklingen har gått snabbt på TV-området och företagen har hittills inom ramen för nuvarande regelsystem tagit sitt ansvar vad gäller sändningar som innehåller olämpligt programinnehåll för barn. Den omständigheten att programföretagen ännu inte fullt ut har utvecklat sin serviceinformation till hushållen kan enligt utredningens mening inte tas till intäkt för att de inte kommer att utveckla tillfredsställande system om det finns ett sådant önskemål från statsmakternas sida.

Utredningen vill i sammanhanget hänvisa till rådsrekommendationen (98/560/EG) för främjande av nationella system som syftar till att uppnå en jämförbar och effektiv skyddsnivå för minderåriga (se avsnitt 2.3.1). Medlemsstaterna rekommenderas där att utveckla ett förtroendefullt klimat i syfte att främja utvecklingen av industrin för audiovisuella tjänster och informationstjänster genom att bl. a. som ett komplement till regelverket främja inrättandet av nationella system till skydd för minderåriga och den mänskliga värdigheten. Medlemsstaterna rekommenderas också att stimulera programföretag under deras jurisdiktion att på frivillig grund bedriva forskning och prova ut nya sätt att skydda minderåriga samt att stimulera utnyttjandet av den tekniska utvecklingen. Samtidigt rekommenderas de berörda branscherna och övriga parter att samarbeta med myndigheter för att skapa strukturer som representerar samtliga berörda parter, att samarbeta vid utarbetandet av uppförandekoder för skydd av minderåriga och den mänskliga värdigheten, att på frivillig grund utveckla och prova ut nya sätt att skydda minderåriga och informera tittarna samt att delta i regelbunden uppföljning och utvärdering av de initiativ som genomförs på nationell nivå.

För svenskt vidkommande har Vårdsskildringsrådet regeringens uppdrag att följa branschens självreglerande arbete med de frågor som rådsrekommendationen omfattar (se avsnitt 4.1). Vårdsskildringsrådet skall bl.a. fungera som stöd och samarbetspartner i frågor som rör barn och den mänskliga värdigheten, om branschen

så önskar. Våldsskildringsrådet skall också fortlöpande rapportera till Kulturdepartementet och Näringsdepartementet om hur arbetet fortskrider. Enligt vad utredningen erfarit förs emellertid ingen kontinuerlig dialog mellan Våldsskildringsrådet och TV-branschen i dessa frågor och Våldsskildringsrådet har inte heller i övrigt tagit några egna initiativ för att långsiktigt utveckla samarbetet med branschföretagen.

Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att ett samarbete mellan Våldsskildringsrådet och berörda företag i branschen vad gäller självregleringen på området påbörjas. Den omständigheten att det i Våldsskildringsrådets tilläggsdirektiv anges att Våldsskildringsrådet kan fungera som stöd och samarbetspartner, om branschen så önskar, kan inte anses betyda att Våldsskildringsrådet skulle vara förhindrat att ta olika initiativ i frågor som rör företagets självreglering för att stärka skyddet för barn mot olämpligt programinnehåll i televisionen. Det bör enligt utredningens mening finnas ett förhållandevis vidsträckt utrymme för Våldsskildringsrådet, inom ramen för det tilläggsdirektiv (dir. 1998:110) som Våldsskildringsrådets uppdrag i detta hänseende grundas på, att vara pådrivande och ta initiativ i dessa frågor och att också fungera som en samordnare mellan olika företag i branschen och mellan sådana företag och regeringskansliet. Det bör samtidigt framhållas att rådsrekommendationen om samarbete inte enbart riktar sig till myndigheterna i medlemsstaten utan också till berörda företag. Även programföretagen bör alltså känna ett ansvar och medverka till att ett fruktbart samarbete med Våldsskildringsrådet upprättas och vidmakthålls.

Det arbete som programföretagen redan påbörjat och som syftar till att genom olika självreglerande åtgärder ta större ansvar för vad som sänds är viktigt och bör alltså fortsätta och utvecklas vidare. Förutom företagets val av program och sändningstid handlar det framförallt om åtgärder som underlättar för föräldrar att ta ställning till vad deras barn bör få se vilket kan ske genom fördjupad programinformation men även genom åldersrekommendationer. Det är även viktigt att löpande informera TV-konsumenterna om de åtgärder som vidtas för att öka kunskapen och medvetenheten i sådana mediefrågor.

Om programföretagen av något skäl inte inom rimlig tid skulle komma att utarbeta tillfredsställande system för föräldrakontroll är det utredningens uppfattning att regering och riksdag bör ta upp frågan om lagstiftning. Utredningen har under arbetets gång dis-

kuterat lagstiftningsfrågan, men slutligen stannat för att inte lägga fram något konkret förslag till lagstiftning. Om lagstiftning skulle bli aktuell, förordar utredningen en generell reglering i 6 kap. RTL som bör gälla för alla programföretag som sänder med digital teknik och som faller under svensk jurisdiktion. Bestämmelsen bör innehålla den förpliktelse lagstiftaren finner nödvändig för att företagen skall tillhandahålla en möjlighet för föräldrar att själva skapa skydd för sina barn mot vad de anser vara olämpligt programinnehåll. Vidare bör Radio- och TV-verket ges befogenhet att meddela närmare föreskrifter om de tekniska krav som skall ställas på programföretagen för att systemet skall fungera tillfredsställande. Verket bör också ha möjlighet att vid behov förelägga vite beträffande programbolag som inte fullgör sina åligganden i dessa hänseenden.

Det finns slutligen skäl att framhålla att den ökade internationaliseringen av televisionssändningar innebär att enskilda länders särlösningar får minskad betydelse. För att uppnå en hållbar reglering på medieområdet avseende t.ex. våldsskildringar och pornografi som är sändningstekniskt neutral krävs därför internationellt samarbete. För Sveriges del är det därför viktigt att fortsätta driva de mediepolitiska frågorna inom EU för att nå enhetliga lösningar. Detta är inte minst viktigt med hänsyn till att TV-direktivet skall revideras i slutet av år 2002.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Bedömning: Utredningens förslag bör inte medföra några kostnader för det allmänna eller enskilda.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall utredningen redovisa om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda samt en beräkning av dessa kostnader. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt skall även dessa redovisas. Medför förslagen en kostnadsökning för det allmänna skall förslag till finansiering lämnas.

Vidare skall enligt 15 § kommittéförordningen sådana konsekvenser av förslagen redovisas som har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningens bedömning innebär att programföretagen även fortsättningsvis skall ges möjlighet att på frivillig väg utarbeta tillfredsställande system för en förstärkt föräldrakontroll. Någon skärpt lagstiftning som ingriper i programföretagens sändningsrätt för att skydda barn mot olämpligt programinnehåll har inte ansetts behövlig. Den utveckling som utredningen således förordar kan på det hela taget antas rymmas inom ramen för programföretagens ordinära utvecklingskostnader och innebär inte heller någon kostnadsökning för det allmänna. Utredningen utgår därför från att förslaget inte kommer att få några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser.

Det kan dock konstateras att om det blir aktuellt att genom lagstiftning försöka förmå programföretagen att skapa ett bättre

skydd för minderåriga, t.ex. i linje med vad utredningen föreslagit som ett alternativ till självreglering, kan detta medföra ökade kostnader för framförallt Radio- och TV-verket. I övrigt bör utredningens förslag i den delen inte påverka kostnader eller intäkter för det allmänna. En sådan reglering kan även komma att påverka de enskilda programföretagens kostnader. En närmare analys av dessa och eventuella andra konsekvenser kan dock först genomföras om och när lagstiftningsåtgärder blir aktuella.

Utredningens förslag innebär inte några konsekvenser av det slag som bör redovisas enligt 15 § kommittéförordningen.



Ministry of Culture
Stockholm, Sweden

21 February 2001
Ku2000/3810/Me

**EXPERT SEMINAR: CHILDREN AND YOUNG PEOPLE IN THE
NEW MEDIA LANDSCAPE**

STOCKHOLM 12-13 FEBRUARY 2001

PRESIDENCY REPORT AND CONCLUSIONS

Content

Introduction.....	111
Main outcome of the workshops.....	112
Conclusions	114
Full reports from the workshops	117

Introduction

The Swedish Presidency of the European Union, in co-operation with the European Commission, organised an expert seminar in Stockholm on 12-13 February 2001, entitled "Children and young people in the new media landscape".

The seminar brought together more than 200 representatives from governments and authorities within the Member States and Candidate countries, EU institutions, media industries and non-governmental organisations.

The theme of the seminar was the situation of minors in the media, seen in the light of the rapidly evolving media landscape due to the impact of globalisation, digitalisation, the emergence of new media and the growth of media output. The issues discussed were protection of minors from harmful content on the Internet, in

computer and video games and on television, and also television advertising directed at children.

The seminar focused on the questions on what children should be protected from and *why*, *how* the protection should be accomplished and *who* is to be responsible for achieving the protection.

The Swedish Minister of Culture, Mrs Marita Ulvskog, opened the seminar and expressed her gratitude to all participants coming to the seminar to take part in the discussions. She underlined the importance of the theme and that the seminar had an important task in taking the discussions on methods and responsibilities into practice.

As an introduction to the discussions two school classes of 11-year-olds presented their views on the mass media in society and in their own lives by performing a self-made production composed of song, music, dances and sketches.

As a contribution to the following workshops, Cecilia von Feilitzen, PhD, made a thorough outline of research findings on children and media in the new media landscape.

At the end of the seminar representatives of public service broadcasters in Sweden and in the United Kingdom demonstrated how European quality programming could play an important role for the healthy development and well being of children.

The European Commission gave in its concluding speech some orientations concerning their further work on the question of protection of minors from harmful content in the media and also on the question of advertising directed at children.

Main outcome of the workshops

Workshop 1 discussed the protection of minors from harmful content on the *Internet and in computer and video games*. The following main observations need to be emphasized: There was a general consensus that children, regardless of age, need protection from harmful content on the Internet.

Different cultural aspects and values come into play when discussing these issues. There appears to exist a different basis of values in Europe compared to the US but even in Europe it is difficult to establish a common platform of values.

Several methods of protection were presented such as technical devices, awareness raising actions and media education. However, in this discussion greatest emphasis remained on rating and filtering techniques and their possibilities and limitations. Several speakers stressed the importance of greater user-friendliness.

The question of who should be responsible for protection methods was addressed. The roles of parents, the government, Internet service providers and Internet content providers was highlighted.

The self-regulatory age rating system adapted by parts of the European computer and video game industry was presented as well as a wish for a common European level of rating.

Workshop 2 discussed the protection of minors from harmful content in a *digital and global television environment*. The following main observations need to be emphasized:

Children all over Europe are much the same but cultural differences affect what is considered harmful in different countries. Still a European dialogue for consensus is needed as a long-term way to mutual understanding.

It is easier to reach consensus on neutral content descriptions than on age recommendations, which would differ from one country to another.

Protection and regulation are not the only means. Quality programming for children is equally important. Media education can empower children and should be part of the regular school system. Parents, broadcasters and producers of children's programmes should be part of educational efforts.

Media habits do not change as rapidly as technology. Therefore, conventional methods for protection, like watersheds, will still be valid.

Growing responsibility of parents in the digital era should not reduce the responsibility of broadcasters.

The evaluation process of the Recommendation on the protection of minors may well influence how the new TV directive could deal with all electronic content.

The fundamental principle of proportionality is valid also for the protection of minors.

Accountability, transparency, sanctions and continuous evaluation should be part of self-regulation systems.

Workshop 3 discussed *television advertising directed at children* and how to create a “fair play” situation. The following main observations need to be emphasized:

The subject was discussed mainly from two points of view – the ethical aspects on television advertising aimed at children on the one hand and the financial interests on the other.

It was underlined by some participants that children do not have the ability to identify and fully understand the purpose of advertising.

Others put forward that children are quite capable of evaluating advertisements and that only through advertising would there be children’s programmes of good quality. However, others put this link into question.

There appears to be a need for further discussion on the subject.

Conclusions

The seminar took an active approach in the ongoing and widespread discussion within Europe on the issue of the situation of minors in the media. The meeting constituted a timely and successful occasion serving as a platform for the exchange of information and experience between relevant parties across different media sectors.

The discussions were held within a comprehensive frame, including the issues of protection of minors from harmful media content, television advertising aimed at children, and the role of public service television in providing quality content.

It was recognised that while the media development offers minors new opportunities of information, knowledge and amusement, also new problems appear. The risk that children and young people would be exposed to harmful media content is inevitably higher as the rapid technological development threatens to undermine existing means of protection and as the amount of media output increases indefinitely.

The question of *what* is to be considered as harmful content is to a large part a reflection of different cultural values. It was also said that there are no reasons, from an ethical perspective, why harmful content should be evaluated and regarded differently depending on different media forms.

The discussion on the question of *how* the protection should be accomplished pointed out several methods which all have their part to play if there is to be a sufficient and sustainable level of protection, capable of keeping in pace with the technological development. It was said that the methods of protection have to be different depending on how the content is delivered. Even though the development of, inter alia, filtering systems continues, there will still be a need for more traditional methods of protection, e.g. the watershed.

Nevertheless, restrictions and control are not the only means. Various positive measures were stressed, especially the need for promotion of production of European quality programming and also the crucial need for different methods of media education to help children become critical users of media. Education, however, is also necessary for parents, producers and broadcasters. It was mentioned that media education should be brought closer to, and become part of, regular school systems.

The question on *who* should be responsible for achieving the protection was also debated. Undoubtedly, the new media landscape is more difficult to control than it was a few years ago, but this does not imply that any party concerned will have a reduced responsibility. On the contrary, the EU, national regulatory authorities, the industry, organisations and parents all have a continuous responsibility. In order to enable parents to take greater responsibility for the viewing of their children, it was said that content providers should provide parents with adequate information on program content. This also implies that information to the parents on the available technical devices and its functioning is needed pointing out the aim of "empowering the consumers".

The issue of television advertising and children was debated in a very open and constructive manner. There was a consensus on the principle that children need to be given special attention when it comes to advertising. However, the debate also revealed a vast variety of differing opinions regarding, inter alia, the advantages and disadvantages of legislative measures in relation to industry self-regulation, and what constitutes an adequate level of protection. Opinions also differed on whether advertising targeted at children is inevitable for securing quality children's programmes.

Finally, the broad approach taken by the seminar, dealing with content issues across several media sectors, proved to be successful.

The Presidency wishes that all parties participating in the seminar will find the outcome of the discussions fruitful in their further work and when fulfilling their respective responsibilities in reaching our common goal, namely to give our children and young people a sufficient protection from harmful content in the media.

As the ultimate responsibility for taking decisions on legislation or other actions lies within different bodies, regulatory or non-regulatory, the Presidency believes there is a need for further co-operation at European and international level, bringing together all relevant parties within and between media sectors, aiming at the exchange of experience and best practices.

To conclude, the Presidency hopes that all parties will bear the outcome of the discussions in mind in view of the forthcoming work on the Television without frontiers directive and in the further work that will follow the evaluations of the Recommendation on the protection of minors and human dignity and of the Internet action plan.

Annex: Full reports from the workshops

Workshop 1: Protection of minors from harmful content – on the Internet and in video and computer games

In the Internet, video and computer games workshop there was a general consensus that children, regardless of age, need protection from harmful content.

The group agreed that the discussion of protection this day applied to the age group ten to fifteen year olds.

Many speakers noted that different cultural aspects and values come into play when discussing these issues. Bad language, nudity, violence and sex were mentioned as areas where protection is necessary. Moreover, there appears to exist a different basis of values in Europe compared to the US but even within Europe it is difficult to establish a common platform of values.

The European Commission representative informed about the outcome so far of the evaluation of the Recommendation on the protection of minors and human dignity. The Commission is co-funding several European initiatives such as projects aiming at giving parents technical tools of protection and to awareness raising actions. Filtering techniques as such is a controversial matter but all agree that awareness-raising projects are desirable.

Around fifty awareness-raising projects are under way also involving Norway and Iceland. Twelve member states have implemented codes of conduct. Several of these codes have been drawn up by Internet service providers but they do not concern matters of content, but rather matters of services. The Commission representative stressed the importance that all parties involved should take part in this process, the Internet industry as well as national authorities and users.

Several methods of protection were presented such as technical devices, awareness raising methods, media education. The importance of self-regulation was stressed which also comprises the importance of codes of conduct set up by the industry.

So-called walled gardens where children safely can interact was mentioned but no secure solution has yet been developed.

Another method presented was awareness raising actions, implying actions designed at creating a higher level of awareness of what risks and dangers a child can be subjected to when using the Internet. Awareness raising actions are aimed at children, parents,

and others from the adult society and include measures of how to deal with those risks.

An additional means of protection mentioned was white and black lists. These lists display sites that a certain portal or other content provider would offer access to or respectively, block the access to.

However, this day focus remained on rating and filtering techniques, their possibilities and limitations. Several speakers stressed the difficulties in defining neutral descriptive systems for rating Internet content. An ongoing process of refining these classification tools will give parents and other adults even better choices.

A need for third party raters was also expressed. Corresponding to the consumer's own values and cultural preferences a broad range of sites compiled by a sort of librarians could be offered as a free or commercial service.

Moderated chat rooms was presented as a means of protection of minors using chat rooms. A moderated chat differs from a conventional chat in the sense that a physical person supervises and decides whether or not to accept the statements coming in to the chat.

Concerning content restricting methods certain apprehensions were raised about limiting the right of free speech. The consumer representative raised worries about disregarding the rights of the child in favour of the right of free speech.

There is not only a need for better tools of protection, speakers said, parents also need to get a better understanding of and information about what tools of protection there actually are today.

Several speakers stressed the importance of greater user-friendliness. An increased interaction between technicians, consumers and Internet Service Providers was sought for. Full transparency was desired in regard of intended technical schemes.

Consumer choice and empowering the consumer can, according to the consumer organization representative, only grow if more Internet sites are rated. By increasing the number of rated sites, consumers can choose what sites to go to, and also what rating systems to use.

Concerning computer and video games, the self-regulatory age rating system adapted by parts of the European computer and

video game industry was presented as well as a wish for a common European level of rating.

The question of who is to be responsible for the protection of minors was also raised. The roles of parents, schools, the government and national authorities, Internet service providers and Internet content providers were highlighted. Due to the complex media situation a precise balance between these actors was difficult to define.

One speaker mentioned the present switch in shouldering responsibilities. In a traditional media environment national authorities carry a responsibility of protection, which to a certain extent no longer is efficient. The media landscape of today is more complex and media use is becoming more individualised and consequently the role of the parents and the government needs to be re-defined.

Looking into the future the panel agreed that the Internet is a rapidly evolving phenomenon that will become more mature. While traditional media industries will move in, alternative societies will remain which means that anarchistic subcultures will co-exist with an established Internet.

Workshop 2: Protection of minors from harmful content – in a digital and global television environment

The workshop started by highlighting the many benefits of television giving us news, information, entertainment, suspense and keeping us informed about what life can be outside of our own lives.

The issue of what to protect children from was answered by several participants as violence, sexual acts, discrimination, use of drugs and alcohol, rude language and commercial exploitation.

But variations were expressed in the priority of these topics and it was considered important to respect the cultural differences. A further European dialogue in order to reach a consensus was asked for but as a long-term process. One example in the field of film classification was referred to where a dialogue lasting for ten years had resulted in a useful mutual understanding between three European countries.

The need to protect children was mentioned as an ethical issue rather than an issue of evidence of influence. During the discussion

on classification of content there was a clear distinction between a value neutral descriptive classification like “nudity” or “violence” and an evaluative classification like “harmful” or the use of age recommendations. It was considered easier to reach consensus on neutral content descriptions than on age recommendations, which would differ from one country to another. There were critical remarks in the discussions about how neutral a neutral classification can be, for example when it comes to violence in the news.

Many speakers underlined the fact that restrictions are not the only way and that controlling content is not necessarily the best means of protection. Instead of protection children also need to be prepared. Several times emphasis was put on quality programming for children, addressing dignity and respect for the needs of children.

A frequently used word was “empowerment”. Almost all of the speakers mentioned media education as an important and positive means of empowering children, and that media education should be part of the regular school system. Media education was stressed as equally important for parents, broadcasters and producers of children programmes. It was mentioned that starting school means awareness of reading and writing, but at that stage children have already been media consumers for many years with no education at all. The workshop was informed that in some countries there were educational projects on a pre-school level.

There was a widespread belief that the full benefit of convergence and digitalisation is mainly a question of the future and that we must not forget that non-interactive analogue television is still the reality for most European households. Peoples´ media habits do not change as rapidly as technology. Thus, conventional methods like watersheds are still valid.

There was a presentation of the Oxford study on parental control showing the triangle of 1) meta-information, giving value neutral information to parents, 2) technical devices to filter the meta-information, to be used on a voluntary basis by the consumer 3) media education. It was stressed that in the new digital age parents will be an important part of the protection. According to recent studies parents want to be in charge of the protection of their children but they need tools, which are mainly lacking today. On the question of how a system would work for children with

parents who do not care about this, the answer was that every system would fail if parents do not care.

There was clear consensus that the growing responsibility and possibilities of parents should not by any means decrease the responsibility of broadcasters.

The Commission gave a brief report on the evaluation of the Recommendation on the protection of minors and human dignity (98/560/EC). The national reports show encouraging results but also very heterogeneous approaches to self-regulation. Very little has so far been done regarding computer games, while hotlines for the Internet are established in several countries. Industry activities include the rating and filtering system of ICRA, the work of European Internet Service Providers and of the Digital Video Broadcasting Consortium. The Commission also reported on the Internet Action Plan.

The forthcoming revision of the directive "Television without frontiers" will include public consultations and may well be influenced by the evaluation report of the Recommendation in respect of all electronic content. The revision will include three studies; on advertising techniques, on technical devices and on promotion of European content. One of the conclusions of the Commission is that the basic aims for audiovisual policy will remain the same, but the means may change. In that respect the Commission mentioned that the fundamental principle of proportionality is valid also for the protection of minors.

There was a presentation of the new Netherlands Institute for Classification of Audiovisual Media, NICAM, starting a self-regulation system for film, video, television and videogames this month. The aim is to deliver media neutral information to consumers in the form of age recommendations. The classification will be done by hundreds of classifiers working separately according to a specific system of rules. To join the system is voluntary and in two years the experiment of NICAM will be evaluated by the state.

The white paper on the Office of Communications, OFCOM, in the UK was briefly presented.

Some doubts on the effect of self-regulation were expressed and the need for evaluations, accountability, transparency and sanctions in a self-regulatory system was stressed. When it comes to sanctions the Commission declared that the TV directive is still valid.

Workshop 3: Television advertising directed at children. How do we create a “fair play” situation?

Workshop 3 discussed television advertising directed at children and how to create a “fair play” situation between industry, advertisers and TV companies on the one hand, and children on the other. This report summarizes in broad outline the most essential issues and arguments in the very intense, informative and multi-faceted discussion.

Two rather clean-cut approaches to the issue could be found in the discussion. On the one side there were those defending the right to direct advertising at children in television. At the same time there were those questioning the ethics in targeting advertising in television at small children, a group which was in favour of stricter rules.

The main arguments provided by those in favour of television advertising directed at children were as follows:

- Self-regulation is effective. The industry is taking sufficient responsibility for children in advertising through the current self-regulation and the existing codes of conduct.
- The broadcasters are depending on the income from children advertising in order to produce programmes for children. Without this advertising there wouldn't be any quality programmes for children.
- Children are not naive and gullible. Advertising is a part of life and children have to learn to deal with it. They cannot be kept “cocooned” from the outside world – commercial messages being a part of this.
- Advertising is good for children. It gives them advantages and brings them information and education on how the world operates.
- The consequences of a ban on television advertising aimed at children would be less choice, less innovation and higher prices.
- Television advertising directed at children is contributing to create conditions for a free and independent broadcasting industry.

The main arguments provided by those opposing television advertising directed at children were as follows:

- Children cannot distinguish adverts from editorial programmes, and they have not developed the ability to understand the purpose of advertising.
- Children are not critical. They cannot be and they should not be. Childhood is the period in life where you have to take in all impressions, and believe everything you see and hear in order to learn and grow. This indispensable credulity should not be exploited.
- Self-regulation has showed to be an insufficient means to protect children from television advertising and more restrictive legislation is therefore needed.
- The commercial pressure on children has increased over the years. There is a need for a reduction of this pressure and for the establishment of areas for children which are free from advertisements.
- There is no obvious link between children advertising and production of quality children's programmes. The first is not a guarantee for the latter.
- Children have a right to quality programmes. Advertising directed at children cannot be laid down as a condition for bringing this about. This is a matter of political will.

During the debate different research studies were presented in order to support a certain statement. It was stated, however, that many studies seem to support the view of the institutions funding the research. The need for more impartial and scientific research was emphasized.

The Commission informed the workshop of the study on advertising in television that was launched in January 2000 and that will soon be completed. It will be published on the Commission's website together with a communication. The study will present a complete picture of the rules in the different Member States, in particular those rules that are further reaching than those of the Television without Frontiers Directive.

The consultant has been asked to prepare the study with reference to the following key issues:

- The underlying principles that apply to national legislation on television advertising and teleshopping
- Whether there are any differences in treatment between different media (for example between free-to-air and pay TV, or between television and the press)
- The age limits that apply in respect of television, and whether differences exist between television and other media
- The existence and handling of any complaints and the systems that exist for their resolution

The study will amongst other reports, of which one is dealing with new interactive forms of advertising, serve as a basis for the forthcoming review of the "Television without Frontiers" directive in 2002.

It was also informed that the responsible Commissioner has stated, that if a ban on television advertising directed at children is to be considered at community level, very strong evidence for such a need would be required.

Even though many different opinions were expressed within the workshop there was a consensus on the principle that children need to be given special attention when it comes to advertising.