

Kulturdepartementet

103 33 Stockholm

e-post ku.remissvar@regeringskansliet.se

Stockholm den 1 februari 2016

**Remissvar på Redovisning av uppdrag till Statens medieråd om ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser för film och utvidgning av ledsagarregeln Diarienummer: Ku2015/02477/MF**

**§1 Inledning**

Biografen har en särskild plats i ungas liv. Som Richard Patry, ordförande i Frankrikes biograförbund, uttryckte det vid en hearing i Europaparlamentet i januari 2016:

*– Biografen är en av de första platser där unga träffas utan att föräldrarna är med. En plats att umgås, att dela upplevelser. Och kanske fick du din första kyss på en biograf?*

I tillägg till överväganden om ungas rätt till information och skydd mot material som kan vara skadligt för välbefinnandet, i tillägg till biografens betydelse för filmkulturen och -näringen och i tillägg till biografens betydelse som offentligt rum och mötesplats, spelar biografen en viktig roll i ungas sociala liv och vuxenblivande. Åldersgränserna har direkt inverkan på det, systemet måste utformas med omsorg.

Sveriges Filmuthyrareförening upa har erbjudits möjlighet att inkomma med synpunkter på utredningen. Sveriges Biografägareförbund ansluter sig till detta remissvar. Organisationerna önskar lämna följande synpunkter och kommentarer till departementet.

**§2 Om Sveriges Filmuthyrareförening upa, och Sveriges Biografägareförbund ("Organisationerna").**

**Sveriges Filmuthyrareförening upa** bildades 1932 och är en branschförening för distributörer av film till den svenska biografmarknaden. Föreningens medlemmar är 20th Century Fox Sweden AB, Folkets Bio AB, Noble Entertainment AB, NonStop Entertainment AB, Nordisk Film Distribution AB, Scanbox Entertainment Sweden AB, Swedish Film AB, AB Svensk Filmindustri, TriArt Film AB, United International Pictures AB och Walt Disney Company Nordic AB. Föreningen representerar 98% av den totala marknaden avseende distribution av film till landets biografer.

**Sveriges Biografägareförbund** bildades 1915 och representerar idag 135 olika biografägare i Sverige. Tillsammans representerar förbundets medlemmar 70% av landets verksamma biografer och 95% av landets cirka 16 miljoner biobesök görs på någon biograf som ingår i Sveriges Biografägareförbund. Sverige är Europas biograftätaste land räknat per capita med biografer i 260 av landets 290 kommuner. Närmare 2 500 personer är idag helt eller delvis sysselsatta på Sveriges biografer.

### §3 Om dagens system för åldersgränser för film som ska visas offentligt

Organisationerna välkomnar att regeringen ser över systemet för åldersgränser för film som ska visas offentligt. Sedan det nuvarande systemet infördes i samband med att vuxencensuren avskaffades 2010 har några svagheter blivit tydliga. Organisationerna ser i första hand följande svagheter som de viktigaste i dagens system:

- Fler filmer än nödvändigt får femtonårsgräns
- Domstolsprocesser gör att vissa filmers åldersgränser slutligt fastställs långt efter premiären
- Myndighetsgranskningen medför kostnader, avgifterna har därtill ofta överstigit kostnaderna
- Förhandsgranskning av statlig myndighet är principiellt problematisk ur yttrandefrihetssynpunkt
- Filmtrailer särbehandlas jämfört med annan reklamfilm
- Den omfattande olagliga spridningen utgör i praktiken den största risken för att barn ska komma i kontakt med material som kan vara till skada för välbefinnandet

Statens medieråd diskuterar flera av dessa svagheter i sin redovisning. Organisationernas mening är dock att ingen av dem får en tillfredställande lösning med de förslag som Statens medieråd presenterar. Sammantaget vore en bättre lösning ett system som bygger på ansvarig utgivar-rollen i samreglering med myndighet, såsom det förslag filmbranschen tidigare lagt fram (*Samregleringsmodell för åldersgränser vid offentlig visning av film – bilaga 1 till detta remissvar*).

### §4 Om utvidgning av ledsagarregeln till filmer med femtonårsgräns

I sin redovisning diskuterar Statens Medieråd flera alternativ och föreslår att ledsagarregeln utvidgas till att omfatta samtliga filmer. De viktigaste utgångspunkterna för bedömningen är barns rätt till information samt barns rätt till skydd mot material som kan vara till skada för välbefinnandet. Redovisningen diskuterar däremot inte yttrandefrihetsperspektivet.

Statens Medieråds redovisning nämner i ett kort stycke att Norge och Finland har 18 år som högsta åldersgräns och noterar att man därmed till viss del undviker ”den problematik som rör ledsagarregelns utformning med hänsyn till den potentiella förekomsten av explicita våldsskildringar”. Redovisningen diskuterar inte detta närmare. Organisationernas mening är dock att detta är centralt. Med en utvidgning av ledsagarregeln blir alla skildringar tillgängliga från 11 år i sällskap av en 18-åring (se redovisningen §1.6). Detta kan lätt bli till ett argument för att strängare åldersgränser bör införas, t ex som i nämnda grannländer. Ytterligare en åldersgräns (såsom 18 år) skulle vara negativt för såväl barns och ungas tillgång till information, förståelsen för systemet eftersom komplexiteten ökar med fler åldersgränser, de administrativa kostnaderna skulle öka och de rättsliga processerna sannolikt bli fler, samtidigt som det vore tveksamt om skyddet för minderåriga skulle stärkas. Det finns således goda skäl att avstå från att öppna för en diskussion om en högre högsta åldersgräns. Även om den opinionen inte är stark i skrivande stund kan den komma att förändras. Organisationerna avråder från alla steg i den riktningen.

## **§5 Om "onödiga" femtonårsgränser**

Redovisningen diskuterar problemet med att vissa filmer i dagens system, som får "automatisk" femtonårsgräns eftersom de inte lämnas in för granskning av distributören, hade kunnat få en lägre åldersgräns om de granskats. Detta är en svaghet ur perspektivet om barns rätt till information. Det främsta skälet till att vissa filmer inte lämnas för granskning är kostnaden, särskilt gäller det filmer som förväntas locka begränsad publik och därmed förväntas ge små intäkter. Problemet kvarstår dock med det förslag som Statens Medieråd lämnar i sin redovisning, i och med att filmer med 15-årsgräns föreslås undantas från intäktsbaserad avgift. I den mening utgör möjligheten till lägre åldersgräns en ekonomisk risk för distributören i och med att intäktsbaserad avgift skulle påföras. Även grundavgiften innebär förstås en extra, om än liten, kostnad jämfört med att acceptera en "automatisk" 15-årsgräns. Till detta kommer även det extra administrativa arbetet att lämna en film för granskning. Statens Medieråd föreslår i sin redovisning inget förbud för visning av filmer som inte granskats (vilket Organisationerna välkomnar, något dylikt vore både orimligt och otidsenligt), så i praktiken står det distributören fritt att välja "automatisk" femtonårsgräns. Sammantaget kvarstår risken att vissa filmer får "onödiga" femtonårsgränser, till men för barns rätt till information.

## **§6 Om domstolsprocesser kring åldersgränser**

Dagens också system har betydande problem med återkommande överklaganden av myndighetsbeslut, långvariga domstolsprocesser, även med prövningar i högre instans. Konsekvensen är att vissa populära filmer, inte minst med en målgrupp kring 11-15 år, får åldersgränsen fastställd långt efter filmens premiär. I somliga fall rentav efter att den lämnat biografrepertoaren. Ett exempel: 2014 hade Statens medieråd fastställt 15-årsgräns för en film. När filmen hade premiär den 30 april 2014 gällde 15-årsgränsen. Genom en dom den 15 maj 2014 beslöt kammarrätten att godkänna filmen för visning med 11-årsgräns. Genom att Statens medieråd klagade till Högsta förvaltningsdomstolen, som nekade prövningstillstånd den 27 oktober 2014, gällde dock 15 årsgränsen fortsatt under ytterligare mer än fem månader. För sitt överklagande till HFD anlätade Statens medieråd till och med advokat, vilket får betecknas som en förhållandevis ovanlig åtgärd.

Denna osäkerhet är till nackdel för branschen men inte minst för publiken. Den kan inte anses vara bra för barns och ungas rätt till information. Det kan ifrågasättas om den i någon väsentlig grad är till fördel för barns och ungas skydd mot material som kan vara skadligt för välbefinnandet.

I sin redovisning av uppdraget anför Statens Medieråd att en utökad ledsagarregel kan minska problemet. Organisationerna delar uppfattningen att osäkerheten och domstolsärendena kring åldersgränser i någon mån skulle kunna minska, men det är alltså inte någon fullständig lösning. Även med en utvidgad ledsagarregel kan överklaganden av myndighetens beslut förekomma och därmed även problemet att slutlig åldersgräns fastställs långt efter premiären. Den bästa lösningen vore även i detta fall att införa filmbranschens föreslagna samregleringssystem. I alla andra alternativa ordningar krävs också en lösning på problemet med Statens Medieråds talerätt.

## **§7 Om dagens avgifter för granskning**

Statens medieråds avgifter för granskning har 2010-2013 överstigit kostnaderna, vilket ofta påpekats. Enligt myndighetens senaste tillgängliga årsredovisning (2014) har avgiftssänkningen per 2014-01-01 istället kommit att innebära underskott (1 052 000 kr enligt årsredovisningen), samtidigt som det ackumulerade överskottet från tidigare år alltså är stort (9 277 000 kr). Det framgår även av årsredovisningen att arbetsbördan ökat i och med nya processrättsliga regler som ger myndighet rätt att överklaga beslut i kammarrätten och förvaltningsrätten. Det ger den märkliga situationen att filmdistributörerna som kollektivt genom granskningsavgifterna finansierar myndighetens överklaganden av beslut som rör enskilda filmer. Organisationerna understryker att det förhållandet är orimligt. I första hand bör myndighetens talerätt avskaffas samt all granskning bekostas ur statsbudgeten. I andra hand bör granskningsavgifterna endast omfatta kostnader för själva granskningen, inte rättsliga processer. Om Regeringen istället väljer att införa den samregleringsmodell som filmbranschen förespråkar ansvarar branschen själv för att finansiera granskningsverksamheten och frågan om myndighets avgifter får en naturlig lösning.

## **§8 Om förslag till nya avgifter för granskning**

I redovisningen av uppdraget föreslår Statens Medieråd ett nytt system med grundavgifter och intäktsbaserade avgifter istället för dagens ordning med grundavgift, tidsavgift och tillståndskort. Organisationerna menar att kostnaderna för åldersgränser i första hand ska bestämmas av branschen själv i en samregleringsmodell såsom man själva föreslagit. I det fall myndighet fortsatt står för granskningen bör samtliga kostnader tas ur statsbudgeten. Statens intäkt om cirka tre miljoner kronor står inte i proportion till bördan i form av kostnader och merarbete för distributörerna. Om staten skulle stå för kostnaderna skulle motsvarande medel istället disponeras av distributörerna och därmed användas för sådant som marknadsföring eller produktion av ny film vilket ur ett filmpolitiskt perspektiv vore önskvärt. I det fall Regeringen trots allt gillar Statens Medieråds förslag om avgifter, menar organisationerna att alla filmer bör omfattas, alltså även filmer med 15-årsgräns.

Förslaget i Statens Medieråds redovisning innehåller ett villkor om att intäkter för de första trettio speldagarna ska rapporteras inom 45 dagar från premiären. Det är i praktiken ogörligt eftersom många biografier, exempelvis föreningsdrivna biografier på mindre orter, varken rapporterar intäkter snabbt eller regelbundet. Organisationerna menar att rapporteringsfristen bör vara minst 180 dagar.

## **§9 Om yttrandefrihet**

Förhandsgranskning av film för offentlig visning utgör ett undantag från censurförbudet i Yttrandefrihetsgrundlagen. Varje sådant undantag måste vara synnerligen välgrundat, ett rimligt krav torde vara att det är det enda möjliga alternativet. Motivet till undantaget är förstås barns rätt till skydd mot material som kan vara till skada för välbefinnandet. Det finns dock inget som talar för att detta skydd endast kan garanteras genom statlig förhandsgranskning.

Förhandsgranskning av barnfilm har sin grund i FN:s barnkonventions formuleringar (Art 17) om att obehagliga medieupplevelser kan ”vara skadliga för välbefinnandet”. Konventionsstaterna ska ”uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd [välbefinnande]”. Barnkonventionen ställer inga krav på statlig förhandsgranskning, tvärtom konstaterade regeringens utredare i avskaffandet av vuxencensuren:

*Självreglering är således väl förenlig med de uttalanden som gjorts i anslutning till barnkonventionens tillämpning och har visat sig vara framgångsrikt i vissa branscher, framför allt när det gäller dataspel. Självreglering innebär enkelt uttryckt att företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar åtgärder för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Innehållsdeklarationer liksom system för åldersmärkning av innehåll i branschens regi kan vara ett hjälpmedel för barn och unga och vuxna i deras närhet när det gäller bedömningar av vad som kan vara lämpligt för dem att ta del av. Andra åtgärder kan vara upprättande av etiska regler, skapande av varningssystem eller filtersystem som begränsar barns tillgång till visst innehåll.*

(Att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan (SOU 2009:51) av utredaren Marianne Eliason)

Mot bakgrund av att branschen föreslagit att ta eget ansvar för åldersgränser på film för offentlig visning faller grunden för undantaget från censurförbudet. Av yttrandefrihetsskäl måste den statliga förhandsgranskningen därför avskaffas och istället ersättas av ett system med samreglering baserat utgivaransvar.

## **§10 Om reklamfilmer och filmtrailer**

I redovisningen av uppdraget föreslår Statens Medieråd att filmtrailer, liksom i den nuvarande ordningen, ska omfattas av granskning och avgift ("grundavgift"). Däremot finns inget förslag om att annan reklamfilm, som ju visas i samband med de flesta offentliga visningar, ska omfattas av granskning och avgift. Redovisningen resonerar inte kring denna åtskillnad, men det är svårt att föreställa sig att barn och unga riskerar att komma i kontakt med material som kan vara till skada för välbefinnandet i högre grad i filmtrailer än i andra reklamfilmer. Organisationerna menar att filmtrailer är reklamfilmer och att betrakta som reklamfilm (som gör reklam för film). Därmed bör heller inte filmtrailer omfattas av granskning och avgift.

## **§11 Om olovlig spridning av film på internet**

Den största risken för barn att komma i kontakt med material som kan skada välbefinnandet är i praktiken genom den omfattande olagliga spridningen av film på internet. Olagliga filmtjänster som inte känns vid upphovsrätt, marknadsföringsetik eller skatteregler, fäster inte heller något avseende vid åldersgränser. De metoder som historiskt ofta använts för att minska risken att barn kommer i kontakt med olämpligt material i hemmet, såsom att förvara medierna oåtkomligt eller att sända program på vissa tider, fungerar inte i den digitala on-demand-miljön. Inte heller de tekniska skydd som tillverkare av hårdvara eller operativsystem inför, eftersom de inte stöds av olagliga tjänster. Statens Medieråd driver ett i många stycken ambitiöst arbete för att skydda barn i nätmiljön. Det arbetet måste utvidgas till att även omfatta olaglig spridning av upphovsrättsligt skyddat material. Därutöver måste Regeringen agera för att minska omfattningen även med andra medel. 32% av svenskar i åldrarna 15-74 år använder olagliga tjänster för film och TV-program varje månad, enligt en undersökning av Mediavision. I Norge är samma siffra 19%, i Danmark 12% och i Finland 8%. Detta mönster ger skäl att tro att även barn under 15 år i högre grad än i övriga Norden använder olagliga tjänster och därmed löper större risk att komma i kontakt med material som kan vara skadligt för välbefinnandet. Regeringen bör därför införa regler som tillåter och tvingar mellanhänder såsom internetleverantörer, söktjänster, sociala medier, betalningsförmedlare, annonstjänster med flera att agera mot olaglig spridning. Därutöver bör Regeringen använda sitt ägarinflytande i landets största internetleverantör Telia Sonera AB för att införa frivilliga åtgärder och ge övriga internetleverantörer ett gott föredöme.

## **§12 Slutord**

Med anledning av vad som ovan anförts, avstyrker Organisationerna Statens Medieråds förslag om utvidgad ledsagarregel. Förslaget om nya avgifter avstyrks också. Istället bör filmbranschens förslag om samregleringsmodell (se bilaga) införas. Organisationernas mening är att samregleringsmodellen tillgodoser både barns och ungas rätt till information och rätt till skydd mot material som kan vara skadligt för välbefinnandet. Därtill är det att föredra ur yttrandefrihetssynpunkt. Ytterligare en fördel är att frågorna om domstolsprocesser och avgifter får en naturlig lösning. I perspektivet om att åldersgränssystemet bör vara begripligt, transparent och förutsägbart vore också samregleringsmodellen att föredra eftersom publiken skulle slippa vänta i månader på rätt åldersgräns. Det vore dessutom till fördel för biografen som plats för ungas sociala liv, som Richard Patry beskrev i sitt uttalande i Europaparlamentet.

Stockholm som ovan

**SVERIGES FILMUTHYRAREFÖRENING U. P. A.**



Eric Broberg

ordförande

**SVERIGES BIOGRAFÄGARFÖRBUND**



Peter Fornstam

ordförande