



Kulturdepartementet

Enheten för medier och film

Homa Abdolrasouli

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

Sammanfattning

I promemorian föreslås att det inte längre ska tas ut en avgift vid fastställande av åldersgräns för film enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser på film som ska visas offentligt. Det föreslås också att det inte längre ska finnas ett krav på att ett tillståndskort finns tillgängligt vid en offentlig visning av en film som godkänts för visning för barn under femton år. Filmgranskningen ska i fortsättningen vara avgiftsfri. Förslagen innebär att 9 och 10 §§ i lagen om åldersgränser för film tas bort. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

1 Författningsförslag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt¹

dels att 9 och 10 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 9 och 10 §§ ska utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

¹ Senaste lydelse av 10 § 2013:1132.

2 Bakgrund

2.1 Åldersgränser för film

Den obligatoriska förhandsgranskningen av film (vuxencensuren) avskaffades den 1 januari 2011 när lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram upphörde att gälla. Sedan dess finns endast krav på förhandsgranskning av filmer som ska visas offentligt för barn under femton år. Bestämmelser om fastställande av åldersgränser finns i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt (i fortsättningen lagen om åldersgränser för film). Det är Statens medieråd som fastställer åldersgränser. Enligt lagens huvudregel får en film inte godkännas för visning för barn under sju år, under elva år eller under femton år om den kan vara till skada för välbefinnandet för barn i den aktuella åldersgruppen. Från kravet på förhandsgranskning finns vissa undantag. Lagen omfattar t.ex. inte offentliga visningar av film som utgör reklam eller som tillhandahålls i tv-program som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen. Ett annat undantag är den s.k. ledsagarregeln. Ledsagarregeln innebär att barn som ännu inte fyllt sju år får se en film som är tillåten från sju år och barn som fyllt sju men inte elva år får se en film som är tillåten från elva år – under förutsättning att barnet är i sällskap med en person som fyllt arton år. Det finns även särskilda bestämmelser i lagen om s.k. barnvagnsbio.

Dagens system med fastställande av åldersgränser innebär att en filmdistributör själv avgör om en film ska ges in till Statens medieråd för fastställande av åldersgräns eller inte. Lämnas en film inte in för granskning får filmen inte visas offentligt för barn under femton år. Det innebär således att filmer som inte granskas får en automatisk femtonårsgräns.

2.2 Dagens avgiftssystem

Enligt 10 § lagen om åldersgränser för film ska en avgift tas ut för fastställande av åldersgränser. Avgiften tas ut av Statens medieråd. Hur avgiften bestäms framgår av 10 § första stycket. Där anges att avgiften tas ut med en

1. grundavgift (200 kronor),
2. tidsavgift (17 kronor per spelminut vid normal visningshastighet, dock minst 200 kronor), och
3. avgift för varje tillståndskort utöver det första (550 kronor).

Avgiften för åldersklassificering av film hör samman med det krav på tillståndskort som finns i 9 §. I paragrafen anges att ett tillståndskort ska finnas tillgängligt när en film som godkänts för visning för barn under femton år visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Tillståndskorten utfärdas av Statens medieråd och ska innehålla bl.a.

uppgift om distributörens namn, en kortfattad beskrivning av filmen, längden på denna och den åldersgräns som filmen har godkänts för (se 3 § förordningen [2010:1925] om åldersgränser för film som ska visas offentligt). Om en film ska visas på flera ställen samtidigt måste den som vill visa filmen således beställa motsvarande antal tillståndskort.

Det finns vissa undantag från huvudregeln i 10 § första stycket. Av andra stycket i paragrafen framgår att någon tidsavgift inte tas ut för dokumentärfilmer. I tredje stycket finns särskilda bestämmelser för kortfilmer och trailrar. Om en film är kortare än trettio minuter är kostnaden för ett tillståndskort utöver det första 250 kronor och om speltiden är kortare än fem minuter är kostnaden 40 kronor. Enligt fjärde stycket får Statens medieråd vidare medge befrielse från avgift om en film endast ska visas vid en filmfestival eller ett annat konstnärligt eller ideellt evenemang.

Konstruktionen av avgiftssystemet med tillståndskort innebär att film som inte når en bred publik, dvs. film som visas på ett fåtal biografier och där ett fåtal tillståndskort krävs, får betala en låg avgift. De kommersiellt mer framgångsrika filmerna som visas på många biografier samtidigt bär merparten av kostnaderna för granskningsverksamheten. Åldersklassificeringen av små distributörers filmer kan därför sägas vara subventionerad av de s.k. storfilmerna.

Avgiftssystemet i dess nuvarande utformning har varit detsamma sedan början av 1990-talet. Storleken på avgifterna ska i princip motsvara Statens medieråds kostnader för granskningsverksamheten (prop. 1989/90:70 s. 57). Intäkterna från avgifterna disponeras inte av Statens medieråd utan redovisas på statsbudgetens inkomstsida under inkomstitel.

Eftersom storleken på avgifterna bygger på prognoser om antalet filmer som kommer att lämnas in för granskning och antalet tillståndskort som kommer att beställas har en viss obalans mellan avgifter och kostnader varit ofrånkomlig. Storleken på granskningsavgifterna har därför också fått ändras ett antal gånger genom åren. Oftast har storleken på avgifterna justerats nedåt när det visat sig att avgiftsintäkterna överstigit kostnaderna för granskningsverksamheten (se prop. 2009/10:228 s. 55). Efter att avgifterna sänktes den 1 januari 2014 har dock avgiftsintäkterna understigit kostnaderna (se vidare avsnitt 6).

3 Överväganden och förslag

3.1 Kravet på tillståndskort tas bort

<p>Förslag: Det ska inte längre krävas något tillståndskort när en film som har godkänts för barn under femton år visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Bestämmelsen om tillståndskort i lagen om åldersgränser för film tas bort.</p>
--

Skälen för förslaget: Kravet på tillståndskort finns kvar sedan distributionen av film var analog och filmgranskningen obligatorisk. Att ett tillståndskort utfärdades för varje kopia av en film innebar att ett beslut i ett granskningsärende alltid fanns tillgängligt tillsammans med den granskade filmen. Statens biografbyrå, som var den myndighet som då granskade filmer, hade också ett tillsynsuppdrag. Att ett tillståndskort fanns tillgängligt underlättade för biografbyråns kontroll av den aktuella filmen (se prop. 1989/90:70 s. 54). Det var tidigare straffbelagt att inte ha ett tillståndskort tillgängligt när en film visades. När filmcensuren avskaffades 2011 och filmgranskningslagen upphörde att gälla avskaffades också tillsynen. Statens medieråd, som i dag åldersklassificerar filmer, har således inget uppdrag att utöva tillsyn. I dag är tillståndskortens huvudsakliga kvarvarande funktion istället att upprätthålla nuvarande avgiftssystem.

Med hänsyn till den snabba digitaliseringen av film framstår systemet med tillståndskort som administrativt krångligt och otidsenligt. Tillståndskort i form av papperskopior måste distribueras runt om i landet där en film visas trots att korten efter digitalisering av filmen inte längre åtföljer analoga visningskopior. Den flexibilitet som följer av digitaliseringen och som möjliggör ett mer varierat och lokalt filmutbud riskerar att begränsas av kravet på att ett tillståndskort ska finnas tillgängligt. De uppgifter som tillståndskorten innehåller finns dessutom allmänt tillgängliga i Statens medieråds databas. Det bör även ankomma på distributörerna att informera biografägaren om vilken åldersgräns en film har fått. Kravet på tillståndskort bör därför tas bort. Ett avskaffande av kravet föreslogs också i betänkandet En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga (SOU 2014:64) och i Statens medieråds rapport Uppdrag till Statens medieråd om ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser för film och utvidgning av ledsagarregeln (dnr Ku2015/02477/MF).

3.2 En avgiftsfri åldersklassificering av film

Förslag: Avgiften för fastställande av åldersgränser för film avskaffas och bestämmelsen som reglerar detta i lagen om åldersgränser för film tas bort.

Skälen för förslaget: Det nuvarande avgiftssystemet har varit detsamma sedan början av 1990-talet men har utretts vid flera tillfällen. När frågan om avskaffandet av den obligatoriska filmgranskningen prövades av Utredningen om översyn av filmgranskningslagen m.m. (SOU 2009:51) uppmärksammades risken att filmdistributörer inte skulle låta åldersklassificera filmer av kostnadsskäl. Utredningen lyfte då fram en avgiftsfri åldersklassificering som ett fördelaktigt alternativ. Med en avgiftsfri åldersklassificering skulle sannolikheten att filmdistributörerna väljer att låta åldersklassificera merparten av sina filmer öka, vilket i sin tur troligen skulle öka utbudet av filmer för den yngre biopubliken. Enligt utredningen framstod det vidare inte lika naturligt som tidigare att filmbranschen skulle bära hela kostnaden för filmgranskningen när

filmcensuren avskaffades och granskningen helt skulle vara inriktad på att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Eftersom det låg utanför ramen för utredningens uppdrag lämnades dock inte ett sådant förslag. Istället föreslogs att avgiftssystemet skulle ersättas med ett nytt system baserat på en films speltid. Förslaget möttes dock av kritik av remissinstanserna och regeringen ansåg att ett avgiftssystem baserat på speltid riskerade få mycket stora negativa konsekvenser för distributörer av s.k. smal film eftersom granskningskostaderna för sådana filmer beräknades öka väsentligt. Regeringen såg därför en risk för att distributörer av smal film skulle avstå från att låta åldersklassificera filmer även om de inte var skadliga för barn under femton år, vilket i sin tur riskerade leda till ett minskat utbud av filmer för den yngre biopubliken. Enligt regeringen fanns sammantaget skäl att avvakta med en förändring av avgiftssystemet. Regeringen föreslog att avgiftssystemet för en begränsad tid skulle föras in oförändrat i den nya lagen om åldersgränser för film (prop. 2009/10:228 s. 56 ff.).

Den obligatoriska filmgranskningen avskaffades 2011, samtidigt som avgiftssystemet bestod. I betänkandet En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga (SOU 2014:64) konstaterades att distributörer av ekonomiska skäl avstår från att lämna in vissa filmer för åldersprövning, vilket medför att fler filmer än nödvändigt har en femtonårsgräns. I betänkandet föreslogs att nuvarande avgiftssystem skulle ersättas med dels en administrativ avgift för de åtta första filmer som en distributör lämnar in för granskning under ett år, dels en granskningsavgift per film från och med den nionde filmen som granskas. De remissinstanser som yttrade sig över förslaget ansåg att det behövdes ett nytt avgiftssystem, men majoriteten var negativa till betänkandets förslag, som de bl.a. ansåg i praktiken skulle innebära ett tak för hur många filmer som lämnas in för granskning per år.

I maj 2015 fick Statens medieråd i uppdrag att bl.a. lämna förslag till ett avgiftssystem som baseras på biljettintäkter (dnr Ku2015/01669/MF). Uppdraget redovisades den 14 oktober 2015 i promemorian Uppdrag till Statens medieråd om ett nytt avgiftssystem för fastställande av åldersgränser för film och utvidgning av ledsagarregeln (dnr Ku2015/02477/MF). I rapporten föreslog Statens medieråd att avgiften för åldersklassificeringen skulle baseras på en grundavgift (1 000 kr) och en intäktsbaserad avgift (0,48 procent av biljettintäkterna från premiärdatum och 30 dagar framåt). Förslaget har remitterats och flera remissinstanser är negativa till det föreslagna avgiftssystemet. Några påtalar att det skulle innebära praktiska och administrativa problem med systemet men också att grundavgiften som föreslogs var för hög för små filmdistributörer.

Det har visat sig svårt att hitta ett avgiftssystem som främjar att även mindre kommersiellt framgångsrik film lämnas in för åldersklassificering. De två olika avgiftssystem som föreslagits har, som redovisats ovan, fått kritik av remissinstanserna. Att filmer inte lämnas in för granskning av kostnadsskäl, trots att de inte bedöms skadliga för barns välbefinnande, leder till att tillgången till film för barn under femton år minskar. Det gäller särskilt mindre kommersiellt framgångsrika och s.k. smala filmer från andra icke engelskspråkiga länder. Att en film får en automatisk femtonårsgräns trots att den inte är

skadlig för yngre barns välbefinnande begränsar den rätt till information barn har enligt FN:s konvention om barnets rättigheter. Åldersgränserna i sig innebär en inskränkning av barns informationsfrihet, och barn bör inte undanhållas mer information än vad som motiveras av skyddet för deras välbefinnande. Dagens system är därför problematiskt. Problemet synes kvarstå även med det avgiftssystem som föreslagits av Statens medieråd. Det föreslås därför att avgiftssystemet upphävs. Med en avgiftsfri åldersklassificering saknas det anledning för distributörer att avstå från att granska filmer som bedöms kunna få en lägre åldersgräns än femton år. Följden blir att barns och ungas tillgång till kultur ökar. Den mest ändamålsenliga lösningen för att möta problemet med att filmer inte lämnas för granskning – även om de sannolikt inte är skadliga för barn – är att avgifterna för åldersklassificeringen avskaffas.

4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Bedömning: Inga övergångsbestämmelser krävs.

Skälen för förslaget: Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Skälen för bedömningen: Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

5 Konsekvenser

Bedömning: Förslaget att avskaffa kravet på tillståndskort och avgifter bedöms innebära en förenklad hantering för filmdistributörer och för Statens medieråd. Avskaffandet av avgifterna bedöms vidare innebära att tillgången till film på bio ökar för barn under femton år.

Förslagen medför minskade intäkter för staten på omkring 3 miljoner kronor årligen.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för staten

I dagens system ska avgifterna motsvara kostnaderna för verksamheten. Eftersom storleken på avgifterna bygger på prognoser om antalet filmer som lämnas in för granskning och antalet tillståndskort som beställs har det dock i praktiken funnits en obalans mellan avgifter och kostnader sedan systemet infördes på 1990-talet. Under åren 2011–2013 hade systemet ett ackumulerat överskott på totalt ca 10 miljoner kronor. Sedan 2014 har systemet dock haft ett underskott mellan 700 000 och 1 miljon

kronor per år. Obalansen mellan intäkter och kostnader är svår att hantera, eftersom avgifterna är reglerade i lag.

Statens intäkter från avgifter för åldersklassificering har under 2014 uppgått till 3,2 miljoner kronor och under 2015 till 3,8 miljoner kronor. Eftersom utgångspunkten är att antalet filmer som granskas kommer att öka i viss utsträckning med en avgiftsfri åldersklassificering kan kostnaden för granskningen komma att öka i någon mån. Detta motverkas dock av att kostnaderna för administration av tillståndskort och avgifter samtidigt upphör. Den totala kostnaden för åldersklassificeringen förväntas därför vara i stort sett oförändrad jämfört med idag.

Konsekvenser för Statens medieråd

Förslaget att avskaffa tillståndskorten kommer att innebära en minskad administration för Statens medieråd. Myndighetens beslut efter granskning ska meddelas sökanden och finnas tillgängliga i myndighetens webbsida. Även förslaget att avskaffa avgifterna bedöms medföra en minskad administration för myndigheten.

Som har angetts ovan bedöms antalet filmer som lämnas för åldersklassificering sannolikt öka något om avgiften avskaffas. Bedömningen är dock att den totala kostnaden för åldersklassificeringen kommer att vara i stort sett oförändrad jämfört med idag, då samtidigt kostnaderna för administration av tillståndskort och granskningsavgifter upphör.

Konsekvenser för företag och övriga

Under år 2014 och 2015 var det ca 30 filmdistributörer som lämnade in film för granskning och betalade avgift för det. Förslaget att avskaffa tillståndskorten kommer att medföra en förenklad hantering och minskad administration för de distributörer som lämnar in film för åldersklassificering. Att det administrativt krångliga systemet med tillståndskort tas bort bedöms underlätta för filmer att spridas på ett enklare sätt och ge ett större genomslag för de gynnsamma effekter som digitaliseringen av film inneburit. Ett avskaffande av avgifterna för filmgranskning medför minskade kostnader för samtliga distributörer av biografifilm. Avskaffandet bedöms vidare leda till att fler s.k. smala filmer som distribueras av små filmdistributörer kommer att lämnas in för granskning. Förslagen bedöms därför gynna såväl stora som små filmdistributörer.

Förslagen bedöms inte innebära några konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. De föreslagna förändringarna innebär inte heller några konsekvenser för miljön.

Konsekvenser för barn och unga

Att ha ett avgiftssystem för fastställande av åldersgränser för med sig risken att några filmer inte lämnas in för åldersklassificering, vilket i sin tur begränsar barns och ungas rätt till information. Som framgår av denna

promemoria är syftet med att ta bort dagens avgiftssystem att öka barns och ungas tillgång till kultur.

6 Författningskommentar

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

9 §

Paragrafen tas bort. Ändringen innebär att kravet på tillståndskort när en film som har godkänts för barn under femton år visas vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning avskaffas.

10 §

Paragrafen tas bort. Ändringen innebär att avgiften för fastställande av åldersgränser för film avskaffas och att någon avgift inte får tas ut från och med ikraftträdandet.