

Høringsnotat

Utkast til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram



"Man har grunn til at tro at mange av disse forestillinger paa halv voksne har en høist skadelig indflytelse, nedsætter deres moralske sans og rettsbevissthet, samtidig med at alle disse skiftende livlige forestillinger fremkaller en utidig iver for at søke dem og gir sporer til og utvikler en høist fordervelig ustadighet og forlystelsessyke. Skoleforsømmelse og færden ute på gaten helt utover aftenen er de nærmeste følger. ... At man her staar overfor en alvorlig fare for den unge slægts forraaelse og en sænkning av det moralske nivaa trenger ingen nærmere paavisning."

(Brev til Justisdepartementet fra Kristiania sedelighetsforening, sitert i forarbeidene til den første filmloven av 1913)

Innhold

1.	Innledning	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Hovedinnholdet i høringsnotatet	8
1.3	Rettslig og politisk grunnlag.....	10
1.3.1	Politiske mål.....	10
1.3.2	Grl. § 100.....	11
1.3.3	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)	12
1.3.4	Barnekonvensjonen	13
1.3.5	AMT-direktivet	14
2.	Barn og unges mediebruk.....	17
2.1	Innledning.....	17
2.2	Bruk av audiovisuelt medieinnhold.....	17
2.2.1	Kino	17
2.2.2	Fjernsyn	18
2.2.3	Video	19
2.2.4	Internett	19
2.2.5	Mobile enheter.....	20
2.2.6	Oppsummering	21
3.	Forskning på barn, unge og medier	23
3.1	Innledning.....	23
3.2	Mulige effekter av medieinnhold	23
3.3	Forskning på vold i mediene	24
3.4	Forskning på seksualisert innhold i mediene.....	25
3.5	Barn og unges opplevelse av medieinnhold	27
3.6	Oppsummering	29
4.	Hva er skadelig medieinnhold?.....	30
4.1	Innledning.....	30
4.2	Film- og videogramloven	30
4.3	Kringkastingsloven	31
4.4	Momenter Medietilsynet vektlegger i vurderingen av skadelig innhold.....	32
4.4.1	Generelle vurderingsmomenter	32
4.4.2	Særlig om 18-årsinnhold	33
4.4.3	Nærmere om alvorlig skadelig innhold på fjernsyn	33
4.5	Oppsummering	34
5.	Særlig om markedet for elektronisk omsetning av bildeprogram	35
5.1	Aktørene i markedet	35

5.2	Utviklingen i markedet for VOD-tjenester	36
5.3	Tilgangsteknologi mv.	38
6.	Gjeldende rett	40
6.1	Innledning	40
6.2	Film- og videogramloven	40
6.3	Kringkastingsloven	43
6.4	AMT-direktivet.....	45
6.5	Straffeloven	46
6.6	Gjeldende innholdsregulering på Internett	47
7.	Regulering av audiovisuelt innhold for beskyttelse av barn og unge i andre land	48
7.1	Innledning	48
7.2	Sverige	48
7.3	Danmark	51
7.4	Finland	52
7.5	Storbritannia	54
7.6	Nederland.....	56
8.	Departementets forslag	58
8.1	Innledning	58
8.2	Formål.....	58
8.3	Virkeområde	58
8.3.1	Generelt	58
8.3.2	Saklig virkeområde	59
8.3.2.1	Tilgjengeliggjøring for allmennheten	60
8.3.2.2	Fjernsyn	60
8.3.2.3	Audiovisuelle bestillingstjenester.....	61
8.3.2.4	Framvisning ved allmenn sammenkomst.....	61
8.3.2.5	Tilgjengeliggjøring av videogram.....	62
8.3.3	Avgrensninger	62
8.3.4	Geografisk virkeområde	62
8.4	Begrepsbruk og definisjoner.....	63
8.4.1	Innledning.....	63
8.4.2	Mindreårige	63
8.4.3	Bildeprogram.....	64
8.4.4	Fjernsyn	64
8.4.5	Audiovisuell bestillingstjeneste.....	64
8.4.6	Videogram	66

8.4.7	Bildeprogramdistributør	66
8.4.8	Visningssted	66
8.4.9	Omsetningssted	67
8.4.10	Alvorlig skadelig innhold.....	67
8.4.11	Skadelig innhold.....	67
8.5	Regulering av skadelig innhold	67
8.5.1	Skadelighetsnorm	67
8.5.2	Tilgjengeliggjøring av alvorlig skadelig innhold	69
8.5.3	Visning og omsetning av skadelig innhold (18-årsinnhold)	70
8.6	Aldersgrenser.....	70
8.6.1	Krav om aldersgrenser	70
8.6.2	Aldersgrenseinndeling.....	70
8.6.3	Fastsettelse av aldersgrenser	71
8.6.3.1	Fastsettelse av aldersgrenser for kinofilm – statlig forhåndskontroll.....	71
8.6.3.2	Unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll.....	73
8.6.3.3	Fastsettelse av aldersgrense for andre bildeprogrammer	74
8.6.3.4	Unntak fra plikten til å sette aldersgrense	75
8.6.4	Tilknyttet innhold	76
8.6.5	Målgruppeanbefaling	76
8.6.6	Fraråding	77
8.7	Plikt til å sikre at aldersgrensen overholdes	77
8.7.1	Generelt	77
8.7.2	Nærmere om vannskilleregler for bildeprogrammer på fjernsyn.....	79
8.8	Plikt til å informere om aldersgrenser	80
8.9	Klageadgang og oppfølging av beskyttelsestiltak	81
8.9.1	Klageinstans	81
8.9.2	Klager på aldersgrenser fastsatt av Medietilsynet.....	82
8.9.3	Overprøving av aldersgrenser fastsatt av bransjen.....	82
8.9.4	Tilsyn med plikten til å overholde og informere om aldersgrenser	83
8.10	Sanksjoner.....	83
8.11	Kort om øvrige forslag.....	84
8.12	PEGI- ordningen	85
8.13	Etablering av bransjeorgan og en samreguleringsmodell	86
9.	endringer i andre lover	88
9.1	Endringer i kringkastingsloven.....	88
9.2	Endringer i film- og videogramloven	88
9.2.1	Kinokonsesjon.....	88

9.2.2	Avgiften til NKFF	89
10.	Økonomiske og administrative konsekvenser	90
11.	Utkast til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram.....	91
12.	Endringer i andre lover.....	99

1. INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

I dag er medieteknologi på en helt annen måte enn tidligere en integrert del av barn og unges liv. Den store rollen som audiovisuelle medier spiller i deres liv gjør det viktig både å ha kunnskap om effekten av medieinntrykk og en bevisst politikk og effektive virkemidler for å motvirke eventuelle skadevirkninger.

Økt tilgang til audiovisuelt innhold

Norske barn og unge vokser i dag opp i en medievirkelighet som er svært annerledes enn for bare få år siden. Tilbudet av audiovisuelt innhold har økt dramatisk, og det dukker stadig opp nye tjenester.

Samtidig innebærer den teknologiske utviklingen – med høykapasitets bredbåndsnett, nettbrett, smart-TV, multimedietelefoner osv – at dagens barn og unge møter audiovisuell underholdning på stadig flere steder og i stadig flere situasjoner.

Audiovisuelt innhold kan ha mange ulike virkninger på barn og unge. Det å se en film eller et program kan engasjere, glede og stimulere fantasien. Det kan være sosialt, lærerikt og utviklende.

Men audiovisuelt innhold kan også ha negative virkninger på barn og unge. Enkelte filmer eller programinnhold kan for eksempel skape sterke følelsesmessige reaksjoner som av og til kan være vanskelige å bearbeide. Barn og unge kan bli skremt eller urolige av det de opplever, eller innholdet kan gi opphav til bekymring eller skape forvirring rundt forestillinger av hva som anses som rett og galt.

Noe innhold kan også innebære en risiko for *alvorlig* skade på mindreårige. Det kan for eksempel dreie seg om grov vold eller omfattende og nærgående seksuelle skildringer (som grenser opp mot de absolutte forbudene i straffeloven). Men også annet innhold og tematikk kan omfattes hvis skildringene i særlig grad kan skremme eller påvirke barn og unges tanker, ideer og holdninger negativt over tid. Eksempler på slikt innhold kan blant annet være forherligelse av selvmord, selvtekt, grov dyremishandling og kombinasjoner av sex og vold.

Det at audiovisuelt medieinnhold får en stadig større plass i barns liv, innebærer at risikoen for å komme i kontakt med innhold som kan være skadelig også blir større. Departementet legger derfor til grunn at behovet for beskyttelsessystemer og et effektivt regelverk er større enn noen gang.

Konvergens

Medieteknologien gjør det nå mulig for forbrukerne å bevege seg mer eller mindre sømløst mellom det som tidligere var klart adskilte medieplattformer. Likevel reguleres formidling av levende bilder i dag i lover som er basert på den tradisjonelle sektorinndelingen – med ulike regler for kino, video og fjernsyn, mens elektronisk formidling bare er delvis regulert.

Konsekvensen er at det samme innholdet er underlagt ulike regler, ulike kontrollsystemer og krav til forbrukeropplysning avhengig av hvilken teknologisk plattform innholdet blir formidlet på.

Kringkastingslovens beskyttelsesregler gjelder dersom barn og unge ser en film på fjernsyn, mens film- og videogramlovens beskyttelsesregler kommer til anvendelse dersom de ser samme film via en VOD¹-tjeneste. Dersom de ser filmen på gratis nett-tv er visningen per i dag uregulert og det er ingen krav til beskyttelse av mindreårige ved visningen.

Det er også ulike regler for visning på kino og omsetning av videogram (DVD/Blu-ray). For eksempel fastsetter Medietilsynet en aldersgrense ved visning på kino, mens samme film omsatt på videogram (DVD/Blu-ray) får aldersgrense fastsatt av distributøren. Og tilsynet kan ikke overprøve denne aldersgrensen, til tross for at film- og videogramloven krever at videogrammet skal omsettes med tilsynets logo og registreringsmerke.

Resultatet er at en og samme film kan formidles med én aldersgrense på kino, en annen aldersgrense på DVD/bluray og uten aldersgrense på fjernsyn eller gratis nett-tv. Departementet tror at dette framstår som forvirrende og ulogisk for publikum og utilfredsstillende for bransjen.

Endringer i mediebruk

Dagens lovgivning er heller ikke tilpasset utviklingen i mediebruk. Mens det i dag er fjernsyn og Internett som er hovedkildene til levende bilder, gjelder den strengeste reguleringen fremdeles kino og DVD. I løpet av et år bruker for eksempel barn og unge i aldersgruppen 9 til 15 år 78 ganger mer tid på Internett, og hele 119 ganger mer tid foran fjernsynet, enn på kino.

I takt med at mediebruken beveger seg over på plattformer som ligger utenfor rekkevidden av statlige kontrollordninger, legges mer av ansvaret for beskytte barn mot skadelig medieinnhold på foreldre og foresatte. Selv om myndighetene og bransjen kan legge til rette for beskyttelsestiltak, blir det i siste instans foresattes ansvar å beskytte sine barn mot skadelig eller uønsket innhold, eksempelvis gjennom å begrense tilgangen eller ta i bruk filtre og foreldre- eller tilgangskontroller. Loven må derfor både gi foresatte frihet til å ta kvalifiserte valg på vegne av sine barn og gi dem de verktøy og den informasjonen de trenger for å kunne ta dette ansvaret.

1.2 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Ny lov - virkeområde

Kulturdepartementet legger med dette fram forslag til en ny lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram (heretter "beskyttelsesloven"). Loven vil omfatte alle de viktigste plattformene for formidling av levende bilder, inkludert:

¹ Video on demand. Medietjeneste for bestilling av audiovisuelt innhold via en elektronisk tilbydertjeneste. Dette kalles også Film på forespørsel/klikkefilm/bestillingsfilm. Ikke direktesendt nett-tv er et eksempel på en video on demand-tjeneste.

- Fjernsyn
- audiovisuelle bestillingstjenester (Video On Demand, klikkefilm osv),
- framvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kinovisning) og
- tilgjengeliggjøring av videogram (inkl. salg eller utleie av DVD/Blu-ray).

Dataspill foreslås ikke omfattet av loven, først og fremst fordi den frivillige merkeordningen PEGI (Pan-European Game Information) i praksis dekker hele det europeiske markedet for omsetning av spill på fysiske lagringsmedier.² Se nærmere drøftelse under 8.12.

Loven vil erstatte dagens film- og videogramlov (med unntak av reglene om kinokonsesjon og avgiften til Norsk kino og filmfond) og dagens beskyttelsesregler i kringkastingsloven. I tillegg vil loven gjennomføre bestemmelser om beskyttelse av barn i EU-direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet).

I utkastet foreslår departementet å lovfeste tre beskyttelsestiltak:

- 1) En plikt til å sette aldersgrense alle bildeprogrammer som faller inn under lovens virkeområde,
- 2) en plikt til å sikre at den fastsatte aldersgrensen overholdes, og
- 3) en plikt til å informere om aldersgrensen.

Aldersklassifisering (fastsetting av aldersgrenser)

- Alle bildeprogram som kan være skadelig for mindreårige skal ha en aldersgrense, uansett formidlingsplattform. (En generell plikt til aldersklassifisering kombineres derfor med en rekke unntak for uproblematisk innhold.)
- Overgangen til en lov som skal regulere flere plattformer, reiser spørsmålet om dagens aldersgrenseinndeling er hensiktsmessig. Departementet skisserer her ulike løsninger og ber om høringsinstansenes synspunkter.
- For kinofilm som skal vises på forestillinger som vil være tilgjengelig for barn, bør aldersgrensen – som i dag – fastsettes av Medietilsynet ved obligatorisk forhåndskontroll. Den fastsatte aldersgrensen bør deretter følge bildeprogrammet gjennom alle senere visnings- og omsetningsledd. Dette vil sikre ensartet praksis på alle plattformer.
- For bildeprogram som ikke er forhåndskontrollert av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning e.l., fastsettes aldersgrensen av bransjen selv. Medietilsynet utarbeider retningslinjer for bransjens aldersgrensefastsetting.

Alderskontroll

- Enhver som tilgjengeliggjør bildeprogram som har fått aldersgrense i henhold til loven, plikter å iverksette egnede tiltak for å sikre at den fastsatte aldersgrensen overholdes.

² Alle spill for Microsofts, Nintendos og Sonys spillkonsoller samt alle PC-spill fra de største europeiske og amerikanske utgivere får PEGI-merking.

- Hvilke sikringstiltak som vil være egnet, vil avhenge av formidlingsplattform. Enkelte minstekrav foreslås lovfestet, nærmere detaljer fastsettes i forskrift.
- På kino vil det aktuelle tiltaket være konkret alderskontroll, mens aktuelle tiltak på fjernsyn først og fremst vil være såkalte "vannskilleregler" som innebærer at programmer som kan være skadelige først sendes etter et visst tidspunkt. For audiovisuelle bestillingstjenester kan det dreie seg om krav om systemer for foreldrekontroll (f.eks. PIN-kodebeskyttelse som gir restriksjoner på gitte typer innhold).

Informasjonsplikt

- Det lovfestes en plikt til å informere om fastsatt aldersgrense.
- Aldersgrensen skal være tilgjengelig for publikum før beslutningen om kjøp eller bestilling blir tatt.
- Informasjonen må tilpasses den enkelte formidlingsplattform.
- Aldersgrensene fastsettes på grunnlag av antatt skadevirkning, og gir derfor ikke nødvendigvis noen veiledning om hvilken aldersgruppe bildeprogrammet er egnet for. Departementet foreslår derfor i tillegg å lovfeste en plikt for bransjen til å opplyse om anbefalt målgruppe (egnethet) for bildeprogrammet.

Andre forslag

- Departementet foreslår at Medietilsynets vedtak etter loven skal kunne påklages til Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda). Forslaget innebærer at Klagenemnda for film og videogram (Filmklagenemnda) avvikles.
- For å kunne håndheve brudd på pliktreglene i beskyttelsesloven, foreslår departementet å gi Medietilsynet hjemmel til å fatte vedtak om ileggelse av sanksjoner for konstaterte brudd.

1.3 Rettslig og politisk grunnlag

1.3.1 Politiske mål

Beskyttelse av barn og unge er generelt høyt prioriterte politiske hensyn i alle europeiske land. Dette illustreres blant annet ved at de fleste land har regelverk som er ment å beskytte mindreårige mot skadelig innhold fra ulike medieplattformer.

Av Prop. 1 S. (2012-2013) for Kulturdepartementet følger det at hovedmålet for mediepolitikken er å opprettholde et mediemangfold som kan sikre befolkningen tilgang til en mangfoldig og åpen samfunnsdebatt, nyheter og informasjon av høy redaksjonell standard og kulturuttrykk av høy kvalitet og stor bredde. Hovedmålet for mediepolitikken er konkretisert i flere delmål, hvorav ett av disse er «å beskytte barn og unge mot skadelig medieinnhold».³ Og selv om verken film- og videogramloven eller kringkastingsloven har uttrykkelige formålsbestemmelser, følger det av lovenes

³ Se pkt. 1.2.2

materielle innhold og forarbeider at å beskytte mindreårige mot skadelig audiovisuelt innhold, er et viktig underliggende mål.

1.3.2 Grl. § 100

30. september 2004 fattet Stortinget vedtak om en ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven. Bestemmelsen innebærer et mer fullstendig grunnlovsværn som bl.a. omfatter alle sider ved ytringsfriheten (inkl. informasjonsfriheten) og som i større grad likestiller alle typer medier.

I den nye bestemmelsen ble forbudet mot forhåndssensur av trykt skrift videreført og utvidet til å omfatte enhver ytring, uavhengig av medium. Forbudet ble også utvidet til å gjelde «andre forebyggende Forholdsregler». Med dette menes krav som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom, f.eks. konsesjonsordninger på medieområdet. Bestemmelsen er ikke til hinder for krav om tillatelse som er begrunnet i tekniske forhold, f.eks. dagens ordning med kringkastingskonsesjoner. En tillatelsesordning på medieområdet som er kombinert med krav til innholdet i ytringene, vil imidlertid som utgangspunkt regnes som ulovlig forhåndskontroll.

Det er gjort et særlig unntak fra forbudet for tiltak som er nødvendige for å «beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder».

Bakgrunnen for dette er en avveining av hensynet til ytringsfrihet på den ene siden og behovet for beskyttelse av barn og unge mot skadelige skildringer på den andre. Når det gjelder mindreårige, har man lagt til grunn at hensynet til beskyttelse kan veie tyngre enn hensynet til ytringsfriheten. Forutsetningen er at de aktuelle tiltakene er «nødvendige» for å beskytte barn og unge.

Nytt i den nye § 100 er også grunnlovsfestingen av det såkalte infrastrukturkravet, dvs. myndighetenes ansvar for å legge til rette for en «aaben og opplyst offentlig Samtale». Med dette er myndighetene gitt en aktivitetsplikt dersom det offentlige rommet ikke fungerer på en måte som fremmer «Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Departementet legger til grunn at dette ansvaret også kan begrunne tiltak for å beskytte barn og unge mot potensielt skadelige medieinntrykk.

Som følge av den nye § 100 i Grunnloven ble det nødvendig å oppheve den såkalte «voksensensuren», dvs. den obligatoriske forhåndskontrollen av filmer som bare skal

Grunnloven § 100

Ytringsfrihed bør finde Sted.
Ingen kan holdes retslig ansvarlig for at have meddelt eller modtaget Oplysninger, Ideer eller Budskab, medmindre det lader sig forsvare holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelse i Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse. Det retslige Ansvar bør være foreskrevet i Lov.

Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Der kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.

Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler kunne ikke benyttes, medmindre det er nødvendigt for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder. Brevcensur kan ei sættes i Værk uden i Anstalter.

Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter og til at følge Forhandlingerne i Retsmøder og folkevalgte Organer. Det kan i Lov fastsættes Begrænsninger i denne Ret ud fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde.

Det paaligger Statens Myndigheder at lægge Forholdene til Rette for en aaben og oplyst offentlig Samtale.

vises for personer over 18 år. Departementet la fram et lovforslag om dette i 2006, jf. Ot. prp. nr. 72 (2005-2006). Departementet foreslo i denne sammenheng også å oppheve adgangen til å knytte kulturpolitisk begrunnede innholdskrav til kommunale film- og videokonsesjoner. Stortinget støttet i hovedsak forslagene, men besluttet å opprettholde adgangen til å knytte innholdsvilkår til kinokonsesjoner. Lovendringene trådte i kraft 1. januar 2007.

Det er etter dette ikke enkelt å slå fast på generelt grunnlag hvilke rammer Grunnloven setter for et beskyttelsessystem på film- og videoområdet med det formål å beskytte barn og unge mot «skade». Vurderingene som ble gjort i forarbeidene til den nye Grl. § 100 er for en stor del knyttet til de konkrete ordningene som gjaldt på det tidspunktet. Dels ble vurderingene også justert underveis i prosessen. Det må likevel kunne slås fast at Grunnloven anerkjenner at hensynet til beskyttelse av barn og unge kan begrunne innskrenkninger i ytringsfriheten. Generelt legger departementet også til grunn at ordninger som ikke er mer inngripende med hensyn til ytringsfriheten enn de som gjaldt i 2004 (med de justeringer som ble gjort som følge av den nye § 100) i utgangspunktet må være akseptable.

Skadelighetsbestemmelsene i kringkastingsloven antas ikke å være i strid med Grl. § 100 ettersom beskyttelsessystemet på fjernsyn er basert på statlig etterkontroll, og ikke forhåndskontroll. Medietilsynet foretar en eventuell lovlighetskontroll av et program først i etterkant av visningen. Det er opp til kringkasterne selv å foreta en vurdering av hvorvidt et programinnhold kan være til skade for mindreårige *før* det sendes.

Etterkontroll av innhold i audiovisuelle bestillingstjenester anses av samme grunn ikke å være i strid med Grl. § 100.

1.3.3 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 er både Den europeiske menneskerettskonvensjon⁴, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter⁵ og Barnekonvensjonen⁶ gjort direkte gjeldende som norsk lov. Etter § 3 i loven skal disse konvensjonene «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning».

EMK

Art 10. Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

⁴ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter

⁵ FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966

⁶ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989

EMK artikkel 10 verner ytringsfriheten, inkludert retten til å motta og formidle informasjon, uten inngrep fra offentlige myndigheter og uavhengig av nasjonale grenser («regardless of frontiers»). Innskrenkninger i ytringsfriheten slik den er vernet etter første ledd må ifølge bestemmelsens andre ledd være foreskrevet ved lov og være «necessary in a democratic society» på bakgrunn av ulike nærmere definerte hensyn, inkl. «the protection of health and morals».

I motsetning til Grunnloven § 100 inneholder ikke EMK noe uttrykkelig forbud mot forhåndssensur. Det følger likevel av rettspraksis i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at inngrep i ytringsfriheten i form av ordninger med forhåndssensur er særlig betenkelige og at det derfor kreves svært sterke grunner før slike ordninger kan anses nødvendige i et demokratisk samfunn. Eggen⁷ legger til grunn at: «Et naturlig utgangspunkt synes å være at forhåndssensur kun kan anses nødvendig i et demokratisk samfunn når offentliggjørelse innebærer skadevirkninger som ikke rimeligvis kan avdempes ved etterfølgende ansvar for ytreren.»

EMK artikkel 10 vil dermed sette skranker for regler om forhåndskontroll av kinofilm, men det er antatt at dagens ordninger i seg selv ikke er i strid med bestemmelsen. EMD har i Wingrove-saken⁸ slått fast at tilsvarende ordninger med forhåndskontroll ikke er i strid med EMK art. 10. Første ledd i artikkel 10 åpner dessuten uttrykkelig for konsesjonsordninger for kringkastings- og kinovirksomheter.

1.3.4 Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen⁹ artikkel 13 sikrer barns ytringsfrihet, inkludert retten til å «*søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag*». Dette inkluderer retten til å søke og motta yringer i form av levende bilder, enten de er formidlet på kino, video, fjernsyn eller Internett. På samme måte

Barnekonvensjonen

Artikkel 13

1. Barnet skal ha rett til ytringsfrihet; denne rett skal omfatte frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag uten hensyn til grenser, enten det skjer muntlig, skriftlig eller på trykk, i kunstnerisk form eller gjennom en hvilken som helst uttrykksmåte barnet måtte velge.

2. Utøvelsen av denne rett kan undergis visse begrensninger, men bare begrensninger som er fastsatt ved lov og som er nødvendige:

a) av hensyn til andres rettigheter eller omdømme, eller

b) for å beskytte nasjonal sikkerhet, offentlig orden (ordre public) eller offentlig helse eller moral.

Artikkel 17

Partene erkjenner massemedienes viktige rolle og skal sikre at barnet har tilgang til informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder, særlig de som har som formål å fremme barnets sosiale, åndelige og moralske velferd og fysiske og psykiske helse.

For dette formål skal partene:

...

e) oppmuntre utviklingen av egnede retningslinjer for å beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd, idet bestemmelsene i artiklene 13 og 18 tas i betraktning.

⁷ «Ytringsfrihet», Cappelen (2002), Kyrre Eggen

⁸ EMD, Wingrove vs. Storbritannia, dom 25. november 1996. Saken dreide seg om filmen «Visions of Ecstasy» som fremstilte en nonnes erotiske fantasier. Filmen ble stoppet med hjemmel i det engelske blasfemiforbudet, men saken ble klaget inn for EMD. Spørsmålet var om forbudet var en krenkelse av ytringsfriheten. EMD kom til at det engelske forbudet var forenelig med EMK artikkel 10, og begrunnet dette med hensynet til folks religiøse følelser.

⁹ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989

som voksne har barn behov for informasjon om alle temaer som opptar dem, i formater som er tilpasset deres alder og evner.

Begrensninger i barns ytringsfrihet må ifølge artikkel 13 være fastsatt ved lov og være «nødvendige» av spesielle årsaker. Hensyn som kan begrunne innskrenkninger i barns ytringsfrihet er bl.a. hensynet til «offentlig helse eller moral».

Bestemmelsen pålegger medlemsstatene å unnlate å begrense barns ytrings- og informasjonsfrihet, uten i bestemte tilfeller og på bestemte måter. Konvensjonens artikkel 17 går lenger og slår fast at statene også har en plikt til *aktivt* å sikre barn «... *tilgang til informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder*». Artikkel 17 er med dette en parallell til det såkalte infrastrukturkravet i det nye sjette ledd i GrL § 100, som pålegger myndighetene et ansvar for aktivt å legge forholdene til rette for ytringsfrihet for borgerne.

På den annen side følger det av konvensjonens artikkel 17 bokstav e) at statene også har et ansvar for å «*beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd*». FNs Committee on the Rights of the Child (CRC), som er en uavhengig ekspertkomité som overvåker implementeringen av barnekonvensjonen, har i tilknytning til artikkel 17 e) særlig understreket behovet for klar identifikasjon av potensielt skadelig informasjon i mediene, i tillegg til behovet for å bedre mediekunnskapen blant barn og unge. Komiteen har også lagt til grunn at det kan være behov for sterke virkemidler for å beskytte særlig de yngste barna mot skadelig innhold som pornografi og grov vold.

Disse to rettighetene – dvs. retten til ytrings-/informasjonsfrihet og retten til å bli beskyttet mot «informasjon og stoff» som kan skade «barns velferd»¹⁰ – vil måtte avveies ved utarbeidelsen av regulering på det audiovisuelle området. Et beskyttelsessystem kan ikke være så finmasket at det i praksis hindrer barns rett til å søke, motta og meddele opplysninger og ideer. Departementet legger til grunn at dette blir en proporsjonalitetsvurdering. Normer for hva slags (audiovisuelt) innhold som kan formidles til barn og unge, og beskyttelsessystemer for å sikre at disse normene blir overholdt, må stå i et rimelig forhold til risikoen for skade dersom barn og unge skulle få tilgang til det aktuelle materialet.

1.3.5 AMT-direktivet

Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)¹¹ er gjennomført i norsk rett gjennom endringer i kringkastingsloven som trådte i kraft 1. januar 2013.¹² AMT-

¹⁰ I den norske gjengivelsen av Barnekonvensjonen er “well-being” oversatt til ordet velferd. For å tydeliggjøre at skade i beskyttelseslovens forstand dreier seg om en emosjonell eller kognitiv virkning, og at det ikke er snakk om barns sosiale og/eller økonomiske livsvilkår, finner departementet det hensiktsmessig å bruke den norske oversettelsen «velbefinnende» i omtalen i høringsnotatet kapittel 8. Dette begrepet blir også bruk i de svenske bestemmelsene om aldersklassifisering.

¹¹ Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2010/13/EU

¹² Se Prop. 9 L (2012-2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endring i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle bestillingstjenester mv.)

direktivet er en utvidelse av reglene som følger av det såkalte fjernsynsdirektivet.¹³ Gjennomføringen av AMT- direktivet innebærer at virkeområdet til kringkastingsloven utvides ettersom direktivet omfatter audiovisuelle bestillingstjenester i tillegg til fjernsynssendinger.

Direktivets artikkel 12 pålegger medlemsstatene å treffe egnede tiltak for å sikre at audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling bare blir gjort tilgjengelig på en måte som sikrer at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til slike programmer. Bestemmelsen i artikkel 12 legger opp til at medlemsstatene kan tillate slike programmer dersom det treffes egnede tiltak som gjør at mindreårige ikke får tilgang til programmene. Begrepet «egneade tiltak» er ikke nærmere definert i direktivet, men fortalen punkt 60 inneholder eksempler på tiltak som kan benyttes. Dette kan dreie seg om personlige identifikasjonsnumre (PIN-koder), filtreringssystemer eller merking. Ifølge fortalen må de aktuelle tiltakene balanseres mot den grunnleggende ytringsfriheten som er fastslått i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter. 1

For fjernsyn pålegger direktivets artikkel 27 EØS-landene å fastsette totalforbud mot slike programmer. Denne bestemmelsen er allerede gjennomført ved forbudet i kringkastingsloven § 2-7 første ledd. Artikkel 27 nevner uttrykkelig «pornografi og umotivert vold» som eksempler på programmer som anses å være alvorlig til skade for barn. Artikkel 12 inneholder derimot ingen slike eksempler. Det er likevel ingen holdepunkter i direktivet for at begrepet «alvorlig grad kan skade» skal tolkes annerledes for audiovisuelle bestillingstjenester.

Hva som ellers ligger i uttrykket «alvorlig grad kan skade» er ikke nærmere regulert i direktivet. I tilsvarende bestemmelse for fjernsyn har EFTA-domstolen konkludert med at bestemmelsen «overlater til medlemsstatene å definere disse begrepene, så vel som begrepet 'pornografi', i overensstemmelse med deres nasjonale lovgivning og moralnormer». 2 Vurderingene av hva som er alvorlig til skade kan derfor variere noe mellom de forskjellige EØS-landene.

For fjernsyn inneholder AMT-direktivet en bestemmelse i artikkel 27 nr. 2 som gjelder programmer av mindre alvorlig karakter, dvs. programmer som «kan være skadelig» for mindreårige. Denne bestemmelsen er gjennomført ved den såkalte vannskillebestemmelsen i kringkastingsloven § 2-7 annet ledd og kringkastingsforskriften § 2-6. Direktivet inneholder ikke noen tilsvarende bestemmelse for audiovisuelle bestillingstjenester.

Med audiovisuelle bestillingstjenester menes: «*en audiovisuell medietjeneste som leveres av en tilbyder av medietjenester for visning av programmer på et tidspunkt som brukeren velger og på dennes anmodning, på grunnlag av en programkatalog som er valgt ut av tilbyderen av medietjenester*». ¹⁴ Til forskjell fra kringkasting som defineres ut fra direkte og samtidig mottak, kjennetegnes bestillingstjenestene ved at mottaker selv velger tidspunkt for når programmet skal sees. Fjernsynssending er i direktivet definert som:

¹³ Rådsdirektiv 89/552/EØF

¹⁴ AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav g)

*«en audiovisuell medietjeneste som leveres av en tilbyder av medietjenester for samtidig visning av programmer på grunnlag av en programoversikt».*¹⁵

Bakgrunnen for AMT-direktivet er erkjennelsen av behovet for å legge til rette for fremveksten av et felles informasjonsområde, unngå konkurransevridning samt bedre rettssikkerheten. Dette innebærer at det er nødvendig med et minste sett felles grunnregler for alle audiovisuelle medietjenester, både for fjernsynssending og for bestillingstjenester.¹⁶ Direktivet er et såkalt minimumsdirektiv, det vil si at medlemsstatene kan anvende mer detaljerte eller strengere regler på de områder som samordnes av direktivet, forutsatt at disse reglene er i samsvar med alminnelige prinsipper i unionsretten.¹⁷

I AMT-direktivets fortale¹⁸ pekes på den rolle effektiv selvregulering i bransjen kan ha som en utfyllende del av de lovgivningsmessige og rettslige ordninger som allerede finnes i medlemslandene. Det framheves at ordninger som selvregulering eller samregulering kan spille en viktig rolle for å oppnå et høyt nivå for forbrukervern. Det understrekes imidlertid at en ordning med samregulering bør gi staten mulighet for å gripe inn i tilfeller der målene ikke nås. I direktivet oppmuntres medlemslandene til å ta i bruk slike ordninger. Direktivets oppfordring med hensyn til kontrollordninger vil derfor måtte drøftes i forslaget til ny beskyttelseslov.

I direktivet legges det opp til et ulikt beskyttelsesnivå for mindreårige for innhold som i *«alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling»* i fjernsynssendinger og på bestillingstjenester. I fjernsynssendinger vil kringkasting av slikt innhold være forbudt, mens det på bestillingstjenestene tillates hvis det treffes egnede tiltak som gjør at mindreårige normalt ikke får tilgang til programmene. For fjernsynssendinger inneholder direktivet også bestemmelser for innhold av mindre alvorlig karakter, det vil si programmer som *«kan være skadelig»* for mindreårige. Slikt innhold skal bare sendes i perioder hvor mindreårige normalt ikke kan se eller høre sendingene.¹⁹

Lovforslaget innebærer at direktivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige i fjernsynssendinger og på bestillingstjenester vil bli gjennomført i norsk rett gjennom beskyttelsesloven når den eventuelt trer i kraft. Direktivet vil derfor sette visse rammer for regulering av slike tjenester i loven.

¹⁵ Jf. AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav e)

¹⁶ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 11

¹⁷ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 41

¹⁸ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 44

¹⁹ Se nærmere i høringsnotatets pkt. 4.3 og 6.3.

2. BARN OG UNGES MEDIEBRUK

2.1 Innledning

Norske barn og unge vokser opp i et helt annet medielandskap enn bare for noen få år siden, og de forholder seg også til audiovisuelle medier på annen måte enn tidligere generasjoner. Både mediene og mediebruken har endret seg betydelig. Den teknologiske utviklingen har gitt den audiovisuelle bransjen tidligere uante muligheter for distribusjon av innhold på et mangfold av plattformer. Samtidig benytter barn og unge i stor grad teknologien selv til både å produsere og distribuere innhold.

Mediebruken skyves i stadig større grad over på plattformer hvor det er vanskelig å føre effektiv offentlig kontroll. Samtidig innebærer økningen i tilgangen til audiovisuelt medieinnhold at barn og unge i stadig større grad kan utsettes for medieinntrykk som potensielt kan være skadelige for dem.

Kontroll ved inngangen til kinoforestillinger og ved kjøp og leie av videogram i butikker, er eneste mulighet for direkte alderskontroll i forbindelse med visning og omsetning av bildeprogram til forbruker. Ved «streaming» eller nedlastning av bildeprogram via bestillingstjenester finnes det mer indirekte kontrollmuligheter, som for eksempel tekniske sperrer for alderskontroll.

Barns mediebruk og kontrollen med tilgang til innhold blir i økende grad overført til den private sfæren, og individuell mediebruk erstatter, eller kommer i tillegg til, tradisjonell kinovisning og kringkasting. Ansvar for foreldre og foresatte har for sine barns mediebruk og tilgang til medier, blir dermed mer omfattende enn tidligere.

Rapporten «Barn og medier 2012»²⁰ viser at barn og unge i aldersgruppen 9-16 år har stor tilgang til ulike medier. De aller fleste har tilgang på tv, PC/Mac, DVD/Blu-rayspiller og spillkonsoll hjemme. Nettbrett er ikke like utbredt, men over halvparten har tilgang på dette mediet hjemme også. I tillegg til tilgang i fellesrom i huset, har mange barn og unge også tilgang til ulike audiovisuelle medier på sitt eget rom. Dette gjør det vanskeligere for foreldre å få en fullstendig oversikt over mediebruken til barna. Hele 70 prosent av barna i undersøkelsen sier de har tilgang til PC/Mac på eget rom, mens 46 prosent har tilgang til TV og 44 prosent har tilgang til spillkonsoll på rommet sitt.

2.2 Bruk av audiovisuelt medieinnhold

2.2.1 Kino

Da filmkontrollen ble innført ved den første filmloven av 1913 var kinoen den eneste arenaen for formidling av levende bilder i Norge. I dag utgjør kinobesøk en svært liten andel av den totale bruken av audiovisuelt innhold blant barn og unge. Ifølge Norsk mediebarometer 2011²¹ går 7 av 10 på kino i løpet av ett år.

²⁰ Rapport. September 2012. Landsomfattende undersøkelse gjennomført av Sentio Research Norge AS på oppdrag fra Medietilsynet. Til sammen 2.042 barn og unge i alderen 9 til 16 deltok i undersøkelsen.

²¹ Statistisk sentralbyrås Mediebruksundersøkelse er basert på en intervjuundersøkelse gjennomført blant et landsomfattende utvalg på 1 790 personer i alderen 9 til 79 år.

Aldersgruppen 16 til 24 år er den gruppen som har flest kinobesøk. I snitt har denne gruppen 6 kinobesøk i året. I aldersgruppen 9 til 15 år har 91 prosent vært på kino siste år. 9 til 15-åringene var i gjennomsnitt 3,9 ganger på kino i 2011. Dette er det laveste antall gjennomsnittlige kinobesøk for denne aldersgruppen siden 1991. Dersom man antar at hver film varer i ca. 90 minutter, innebærer dette at unge mellom 16 og 24 år ser film på kino ca. 9 timer i året, mens barn mellom 9 og 15 i gjennomsnitt ser film på kino ca. 6 timer i løpet av ett år. Tall fra Synovate («Mediedøgnet 2011»)²² viser tilsvarende tall for barn i alderen 3 til 7 år. I snitt bruker denne gruppen ett minutt i døgnet på å se film på kino – altså vel 6 timer i året.

Kontrollmulighetene ved kinovisning er gode. Det er forhåndskontroll og aldersvurdering av alle filmer som skal vises for barn og unge under 18 år. Aldersgrensene fastsettes av Medietilsynet og er lovpålagte å følge. Medietilsynet gir også en anbefaling om filmens egnethet eller målgruppe. Visning skjer normalt i adgangskontrollerte lokaler. Ledsagerprinsippet gir innenfor visse rammer foreldre en mulighet til å "overprøve" fastsatte aldersgrenser.

2.2.2 Fjernsyn

Fjernsyn er det mediet som tidligst har en markert plass i barns hverdagsliv. En panelundersøkelse utført av Senter for IKT i utdanningen²³, viser at 80 prosent av barna er omtrent ett år eller yngre når de ser på fjernsyn første gang.

Fjernsynet er også den største kilden til audiovisuelt innhold for barn og unge, og 9 av 10 barn i aldersgruppene 3 til 7 år (90 prosent) så på fjernsyn en tilfeldig²⁴ dag i 2011. I denne aldersgruppen blir i snitt 68 minutter brukt til å se på fjernsyn en tilfeldig dag. I følge Synovate har antallet minutter brukt på fjernsyn økt jevnt i perioden 2000-2011 for denne aldersgruppen. Økningen tilskrives økt tilgang på barnekanaler, samt økt satsning på barn som målgruppe blant allerede etablerte kanaler.

Aldersgruppen 9 til 15 og 16 til 24 bruker noe mer tid på å se fjernsyn i 2011 enn i 2010. Samtidig har det vært en nedgang i antall seerminutter per dag i begge gruppene siden 2001. Ifølge «Norsk Mediebarometer 2011» ser 89 prosent av 9 til 15-åringer fjernsyn en gjennomsnittsdag. Tilsvarende tall for 16 til 24-åringer er 74 prosent. I snitt ser disse gruppene henholdsvis 114 minutter og 135 minutter per dag. I løpet av et år tilsvarer dette henholdsvis 694 og 821 timer.

Regulering av innhold på fjernsyn bestemmes av kringkastingsregelverket. Det er forbudt å sende programmer *som i alvorlig grad kan skade mindreårige* seere. Program som *kan* skade mindreårige, men ikke i alvorlig grad, skal sendes etter kl. 21.00 på kvelden. Det er derimot ikke noe krav om at kringkasterne skal sette eller opplyse om aldersgrenser eller egnethet/målgruppe. Systemet er bygd opp slik at kringkasterne

²² Undersøkelsen ble gjennomført av Synovate i perioden februar til mars 2011. Den omfatter personlige intervjuer med 500 barn i et landsrepresentativt utvalg.

²³ «Småbarns digitale univers». Rapport 2012. Undersøkelse utført av Opinion/Norstat på oppdrag fra Senter for IKT i utdanningen.

²⁴ I undersøkelsen Mediedøgnet 2011 utført av Synovate blir informantene spurt om bruken av ulike medier «i går». Derfor brukes uttrykket «en tilfeldig dag».

selv har et ansvar for å vurdere om innholdet i sine programmer kan være potensielt skadelig for mindreårige, og ta hensyn til dette ved programsetting. Muligheten for alderskontroll er relativt liten i og med at utvalgelse av innhold og bruk typisk skjer i hjemmet, og sendetidspunkt og antatt skadevirkning av et program først kan bli vurdert av myndigheten etter at det er sendt.

2.2.3 Video

Barn, og særlig eldre ungdom, er de som ser mest innhold på video (DVD, Blu-ray etc). «Norsk Mediebarometer 2011» viser at 9 til 15-åringer i snitt ser 12 minutter på video²⁵ en gjennomsnittsdag. I løpet av ett år utgjør dette til sammen 73 timer. Tilsvarende tall for 16 til 24-åringer er 26 minutter, eller 158 timer i løpet av ett år.

Når det gjelder *hva* barn og unge ser på video, viser undersøkelsen at 48 prosent av brukerne i aldersgruppen 9 til 15 år ser kjøpe- eller leievideo, mens 35 prosent av 16 til 24-åringene gjør det samme. Henholdsvis 35 og 18 prosent ser på opptak av fjernsynsprogram, mens 7 prosent i begge grupper ser på egenprodusert video.

I følge Synovates undersøkelse «Mediedøgnet 2011» brukte aldersgruppen 3 til 7 år i snitt 13 minutter i døgnet i 2011 på å se på DVD/Video²⁶. Dette tilsvarer 79 timer i året.

Reguleringen av fysiske videogrammer (DVD, Blu-ray etc.) og elektronisk omsetning av videogram (VOD) bestemmes av regelverket for film og videogram. Filmene merkes med en aldersgrense fastsatt av distributør, og registreres i Medietilsynets videogramregister. Det er forbud mot omsetning av videogram over disk til personer yngre enn aldersgrensen. Ved elektronisk omsetning skal kunden gjøres kjent med den anbefalte aldersgrensen på en tydelig måte før endelig bestilling kan skje. For øvrig er muligheten for myndighetskontroll liten ettersom aldersgrensene blir fastsatt av distributøren og ikke kan overprøves av Medietilsynet. Samtidig foregår utvalgelse av innhold og bruk i hjemmet, og omsetning foregår også via postordre eller nedlastning fra utenlandske nett-tjenester utenfor norsk jurisdiksjon. Det endelige ansvaret for hva barn og unge får se på video og VOD-tjenester blir derfor nødvendigvis lagt på foreldre og foresatte.

2.2.4 Internett

Så godt som alle barn og unge i Norge har tilgang til PC og Internett, og bruk av PC er en vanlig del av deres hverdag. I undersøkelsen «Barn og medier 2012» svarer kun 2 prosent av barna at de ikke har tilgang til PC eller Mac hjemme.

I følge «Norsk Mediebarometer 2011» bruker 80 prosent av befolkningen Internett en gjennomsnittsdag. Blant 9 til 15-åringer er tallet 83 prosent, mens 92 prosent av 16 til 24-åringene var på Internett en gjennomsnittsdag i 2011. 12 prosent av barna i aldersgruppen 3 til 7 år bruker Internett en tilfeldig dag («Mediedøgnet 2011»). Denne

²⁵ «Norsk Mediebarometer 2011». Statistikken omfatter bruk av videobåndspiller, DVD- og Blu-ray-spiller, harddiskopptaker og videofiler på PC.

²⁶ Synovate inkluderer *ikke* harddiskopptak og PC-filer i sitt materiale under spørsmålet om bruk av DVD/Video.

gruppen bruker i snitt 4 minutter på Internett, dvs. en tidsbruk tilsvarende 24 timer per år.

Antallet minutter som brukes på Internett i løpet av en dag har økt markant fra målingene til Statistisk sentralbyrå startet i 2000. Aldersgruppen 9 til 15 brukte i snitt 75 minutter på Internett en gjennomsnittsdag i 2011 mot 10 minutter i 2000, mens 16 til 24-åringer brukte hele 150 minutter i 2011, en økning på 118 minutter per dag i forhold til året 2000.

Omregnet til et helt år bruker gruppene 9 til 15 år og 16 til 24 år henholdsvis 456 timer og 913 timer på Internett. I 2011 brukte 45 prosent av 9 til 15-åringene Internett til å se film, TV eller videoklipp. Tilsvarende tall for 16 til 24-åringer var 54 prosent. Det er grunn til å anta at tallet vil øke ytterligere i årene framover i takt med teknologiutviklingen og veksten i markedet for elektronisk omsetning av videogram jf. kapittel 5 nedenfor.

På Internett skal innhold som omsettes i næring²⁷ (elektronisk omsetning av videogram²⁸) i prinsippet håndteres som videogram, jf. punktet over, dvs. ha en aldersgrense og registreres av distributør. Innhold som ikke blir omsatt i næring er per i dag ikke underlagt tilsvarende krav. Ettersom mye av innholdet som distribueres på Internett foregår utenfor næring, samt at norske forbrukere like gjerne kan hente innhold direkte fra tilbydere etablert i utlandet, er mulighetene for myndighetskontroll på Internett i praksis liten. Foreldre og foresatte har derimot mulighet til å utøve kontroll med sine barns Internettbruk, bl.a. ved å styre tilgangen til hjemme-PC'er, f.eks. ved å installere filtreringsprogramvare som kan hindre tilgang til potensielt skadelig innhold og lignende.

2.2.5 Mobile enheter

En undersøkelse utført av Senter for IKT i utdanningen («Småbarns digitale univers») viser at en tredjedel (32 prosent) av barna i studien er under 3 år når de første gang bruker en trykkfølsom skjerm (nettbrett, smarttelefon og lignende). Samlet sett har i overkant av 6 av 10 barn mellom 0 til 6 år brukt nettbrett og smarttelefoner og lignende.

Medietilsynets undersøkelse «Barn og medier 2012» viser at 55 prosent av de spurte barna i aldersgruppen 9 til 16 år har tilgang til nettbrett hjemme. 95 prosent har egen mobiltelefon, enten smarttelefon eller vanlig mobil. Det har vært en jevn økning i barns bruk av mobil. I 2010 var det 90 prosent som hadde egen mobiltelefon, i 2008 var det 88 prosent og i 2006 var det 80 prosent som hadde egen mobiltelefon. 71 prosent bruker telefonen til spilling, mens 54 prosent oppgir at de bruker Internett via mobilen. 47 prosent sier de spiller inn egne filmer og videoklipp, mens 38 prosent bruker mobilen til å se på filmer og videoklipp.

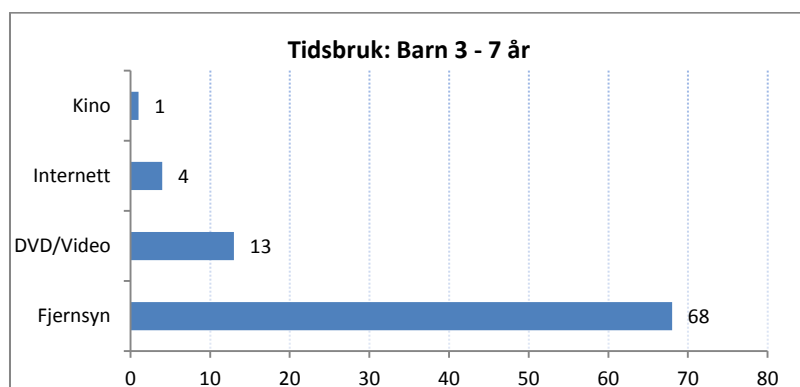
I dag finnes det en rekke muligheter for mobilt mottak av audiovisuelt innhold på f.eks. smarttelefoner og nettbrett. For mobilt innhold er de praktiske kontrollmulighetene

²⁷Næringsbegrepet er nærmere omtalt i pkt. 6.2.

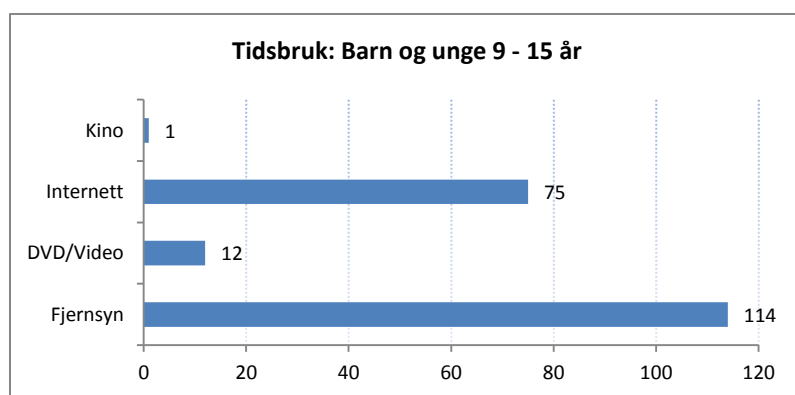
²⁸ Med elektronisk omsetning av videogram menes nettbasert salg eller utleie i næring direkte til forbruker, jf. forskrift 29. juli 2008 nr. 864 om merking ved elektronisk omsetning av videogram § 1 andre ledd.

begrenset. Utfordringene er de samme som for Internett, dvs. at innhold blant annet kan hentes direkte fra utenlandske tilbydere eller fra gratistjenester. Som for Internett har foreldre og foresatte likevel mulighet til å utøve kontroll med sine barns bruk, for eksempel gjennom mobilabonnementer som sperrer for datatrafikk og innholdstjenester. Samlet oversikt over tidsbruk

I *Figur 1* og *2* gis det en grafisk fremstilling av barn og unges tidsbruk når det gjelder de medieplattformer som er nærmere beskrevet i punktene ovenfor.



Figur 1: Antall minutter brukt per mediekanal en tilfeldig dag. Kilde: Synovate, Mediedøgnet 2011



Figur 2: Antall minutter brukt per mediekanal en gjennomsnittsdag. Kilde: SSB, Norsk Mediebarometer 2011

2.2.6 Oppsummering

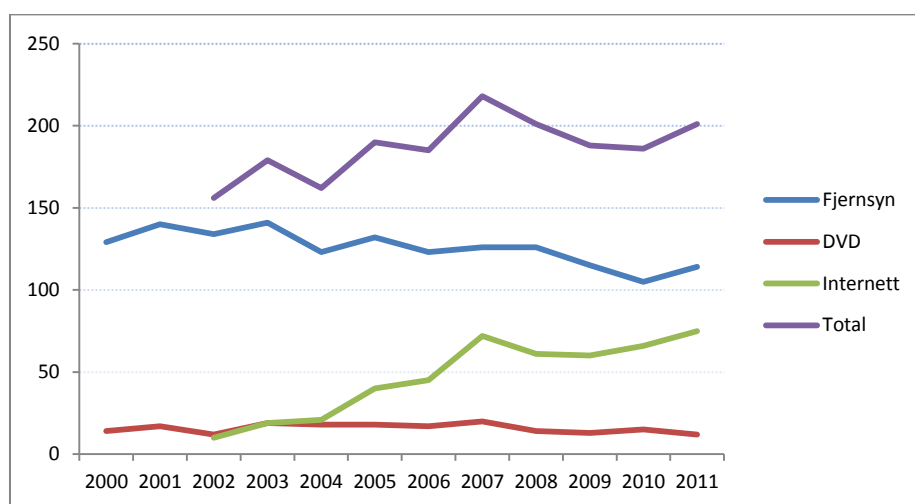
Barn og unges tilgang til og bruk av audiovisuelle medier er formidabel. I snitt bruker barn i aldersgruppen 3 til 7 år 522 timer i året, dvs. 86 minutter per dag, på henholdsvis fjernsyn, Internett, DVD og kino. I tillegg bruker denne gruppen 11 minutter en tilfeldig dag på å spille dataspill.

For aldersgruppen 9 til 15 år er tidsbruken enda høyere. Til sammen 1 229 timer i året, dvs. 3 timer og 22 minutter per dag, brukes på kino, Internett, DVD og fjernsynstitting. I tillegg kommer bruk av dataspill. I følge «Norsk Mediebarometer 2011» spiller 75 prosent av guttene og 33 prosent av jentene i denne aldersgruppen dataspill daglig. SSB

har ikke tall for tid brukt på dataspill, men barna (9 til 16 år) i undersøkelsen «Barn og digitale medier 2010»²⁹ anslår selv at de i snitt bruker 89 minutter per dag på elektroniske spill (PC, spillkonsoll og håndholdt).

Mediebruken blant barn og unge i Norge har i økende grad flyttet seg over på plattformer som per i dag enten ikke omfattes av offentlige beskyttelsessystemer, eller på plattformer som vanskelig lar seg kontrollere gjennom ensidig nasjonal lovgivning. Fjernsyn og Internett er hovedkildene til barn og unges bruk av audiovisuelt innhold, mens kino og video etter hvert utgjør en svært liten andel av barn og unges samlede forbruk. I løpet av et år bruker for eksempel barn og unge i aldersgruppen 9 til 15 år 78 ganger mer tid på Internett, og hele 119 ganger mer tid foran fjernsynet, enn på kino. Likevel er det fremdeles kinoen som er underlagt den strengeste innholdsreguleringen.

Utviklingen i tidsbruk fra 2000 til 2011 blant barn og unge i alderen 9 til 15 år for de ulike mediekanalene³⁰ illustreres grafisk i *Figur 3*.



Figur 3: Utvikling i tidsbruk fra 2000-2011 blant barn og unge 9 - 15 år. Antall minutter brukt en gjennomsnittsdag ulike mediekanaler, og samlet tidsbruk fjernsyn, DVD og Internett. Kilde: SSB, Norsk Mediebarometer 2011.

²⁹ «Barn og digitale medier 2010. Fakta om barn og unges bruk og opplevelse av digitale medier», Medietilsynet.

³⁰ Kino er ikke med i Figur 3 da tidsbruken i antall minutter per dag knapt vil være synlig i figuren. I perioden 2000-2011 varierer antall kinobesøk i aldersgruppen mellom 3,9 og 6 besøk i året. Dette utgjør mellom 6 og 9 timer per år eller mellom 1 og 1,5 minutt per dag.

3. FORSKNING PÅ BARN, UNGE OG MEDIER

3.1 Innledning

Forskning på barn, unge og medier er mangfoldig og har gjennom tidene foregått innenfor ulike forskningstradisjoner og tverrfaglige felt. Samtidig har synet på medienes innflytelse og potensielle påvirkning, samt tanker om barnets samhandling med medieinnhold, variert. Forskjellige forskningsperspektiver og metoder har derfor gitt mange og ulike svar. De fleste forskere innenfor publikumsforskning i dag betrakter mediepåvirkningen som sammensatt. De aller fleste ser også på barn som kompetente og aktivt fortolkende, men legger til grunn at det er store variasjoner i barns mediekompetanse også innen samme alderskategori.

Samfunnets bekymring for uheldige virkninger har bidratt til at mye av debatten rundt barn og medier har fokusert på negative effekter. Virkningen av å se vold eller seksualisert innhold har fått særlig oppmerksomhet. Men forskning innenfor disse områdene er dels mangelfull, eller ulike studier har gitt til dels motstridende svar.

Departementet vil i det følgende gjøre rede for noe av forskningen som er gjort rundt temaet barn og medier. I redegjørelsen legges det særlig vekt på forskning av vold og seksualisert innhold i mediene samt undersøkelser om barn og unges opplevelse av medieinnhold.

3.2 Mulige effekter av medieinnhold

Audiovisuelt innhold kan ha mange ulike virkninger på barn og unge. Det å se en film eller et program kan engasjere, glede og stimulere fantasien. Det kan være sosialt, og det som ses kan være lærerikt og utviklende. Enkelte typer innhold kan dessuten bidra til at barn og unge opparbeider seg verdifulle følelsesmessige erfaringer og holdninger, kunnskaper om mellommenneskelige forhold og samfunnet vi lever i.

Audiovisuelt innhold kan også ha negative virkninger på barn og unge. Enkelte filmer eller programinnhold kan for eksempel skape sterke følelsesmessige reaksjoner som av og til kan være vanskelige å bearbeide. Barn og unge kan bli skremt eller urolige av det de opplever, eller innholdet kan gi opphav til bekymring eller skape forvirring rundt forestillinger av hva som anses som rett og galt.

I forskningssammenheng har man tradisjonelt vært mest opptatt av de negative effektene medieinnhold kan ha. Dette har også vært et hovedanliggende når det gjelder beskyttelsesperspektivet og regulering av audiovisuelt innhold for barn og unge, jf. kapittel 6.

I følge den britiske medieforskeren Barrie Gunter kan man dele inn mulige medieeffekter i tre ulike kategorier: emosjonelle, kognitive og atferdsmessige virkninger.³¹

Emosjonelle virkninger handler om de følelsene en film eller et innhold kan frambringe. Som nevnt ovenfor, kan audiovisuelt innhold frambringe mange positive følelser. Videre

³¹«Vondt og vakkert. Vold i audiovisuelle medier», Høgskoleforlaget (2007), Anne Gjelsvik

er ikke alle negative følelser nødvendigvis skadelige. Det er for eksempel en naturlig reaksjon å bli trist eller lei seg når man ser at noen blir syke eller dør, eller å føle ubehag overfor noe som oppleves som urett. Mange barn og unge liker dessuten å teste ut følelsene sine i møtet med et innhold. For eksempel oppsøker noen skumle filmer frivillig, fordi de liker følelsen av å bli skremt. Medierådet i Danmark kaller dette for «det gode gys».

Kognitive virkninger handler om hvordan medier er med på å forme ens tanker, ideer, holdninger eller forestillinger om verden. Også her er det de mulige negative effektene som har blitt viet mest oppmerksomhet i forskningssammenheng, særlig når det gjelder framstillinger av vold i mediene. Blant annet har «avstumpningseffekten» vært mye debattert. Grunntanken har vært at stadig eksponering for voldelig innhold kan føre til en tilvenning også til virkelig vold, noe som kan gi mangelfulle eller fraværende reaksjoner og endrede holdninger hos den som ser.

Siste del i Gunters kategorisering uttrykker *handlingsvirkninger*, dvs. hvordan et medieinnhold eventuelt har innflytelse på mottakerens handlinger. Innenfor denne kategorien finner vi effektforskningstradisjonen som var særlig sterk på 60- og 70-tallet. En gjennomgang av denne forskningen finnes bl.a. i den svenske offentlige utredningen «SOU 1981:16 Film och TV i barnens värld». Resultatene fra denne type forskning er til dels omstridt og har ikke gitt entydige svar.

3.3 Forskning på vold i mediene

The International Clearinghouse on Children, Youth and Media har som oppgave å holde oversikt over internasjonal forskning om barn, unge og media, med særlig vekt på vold i mediene. I rapporten «Influences of Mediated Violence»³² gir medieforskeren Cecilia von Feilitzen et sammendrag av forskjellige studier og sammenstiller undersøkelser fra ulike tradisjoner. Mens noen forskere har valgt å se på hvordan medie vold kan ha innflytelse på ulike grupper og miljøer, har andre fokusert på hvordan vi selv aktivt velger, bruker og fortolker vold i mediene.

Ifølge rapporten er det studier som finner en sammenheng mellom eksponering for voldsskildringer og negative virkninger som for eksempel imitasjon, økt aggresjon, frykt eller tilvenning. Von Feilitzen sier samtidig at det er sannsynlig at det å se vold også i enkelte tilfeller kan ha positive virkninger (se s. 17 i rapporten). For eksempel kan det tenkes at realistisk skildret medie vold kan bidra til økt bevissthet, være normgivende eller medvirke til konstruktive handlinger. Per i dag finnes det imidlertid ingen studier av dette.

Ulla Carlsson som også er tilknyttet The International Clearinghouse on Children, Youth and Media, sier i rapporten «Våld och pornografi i medierna: åsikter om medie våldets och pornografins påverkan på unga människor»³³, at sammenhengen mellom voldsskildringer i audiovisuelle medier og hvordan barn og unge eventuelt

³²«Influences of Mediated Violence», NORDICOM (2009), Cecilia Von Feilitzen

³³«Våld och pornografi i medierna: åsikter om medie våldets och pornografins påverkan på unga människor», NORDICOM (2005), Ulla Carlsson

påvirkes, er meget kompleks. Mediene kan være en faktor i samspill med flere andre faktorer som igjen gjør at ulike personer påvirkes på ulik måte. Faktorer som alder, modenhet, personlighet, kjønn, sosial tilhørighet, livssituasjon, relasjoner og type vold som ses, er noen av de faktorene som kan tenkes å spille inn i denne påvirkningsprosessen. Carlsson skriver at de fleste forskere er enige om at vold i audiovisuelle medier har konsekvenser for seernes opplevelser, tanker, følelser, preferanser og referanserammer, men at dette ikke betyr at det behøver å gi seg utslag i utagerende vold (s. se 13 i rapporten). Det er de samlede inntrykk som øker eller minsker tilbøyeligheten til å handle på en bestemt måte. På denne indirekte og forsterkende måten kan *visse* voldsskildringer bidra til økt aggresjon hos *visse* individer under *visse* forutsetninger.

En lignende konklusjon presenteres i NOVA-rapporten «Medievold avler vold – reell frykt eller moralsk panikk?»³⁴ fra 2010. I rapporten gjengis og diskuteres forskning på forholdet mellom vold i media og egen utøvelse av vold. Studien baserer seg på en gjennomgang av foreliggende litteratur fra perioden 1995 til 2010. Ifølge rapporten er usikkerheten stor knyttet til hvorvidt det er mulig å fastslå at voldelig medieinnhold er skadelig, men en nyansert konklusjon vil være å si at medievold *kan* være skadelig *for noen*. Det framheves at reguleringen av medievold derfor heller bør styres av verdier som samfunnet ønsker å fremme, og at slike verdier til syvende og sist ikke kan gis en empirisk begrunnelse. Departementet er enig i denne siste konklusjonen, og ønsker å poengtere betydningen av dette når det gjelder beskyttelse av mindreårige mot voldelig medieinnhold.

3.4 Forskning på seksualisert innhold i mediene

Også seksualisert innhold og pornografi i audiovisuelle medier har vært gjenstand for bekymring når det gjelder negative virkninger på barn og unge. Det finnes derimot svært få empiriske undersøkelser om virkningene av slikt innhold.

I følge redaktørene av boka «Youth, Pornography and the Internet»³⁵, er forskning innenfor dette feltet begrenset av etiske og juridiske grunner³⁶. Mye av litteraturen på området er derfor utledet av empiriske studier eller teorier som gjelder annet medieinnhold enn sex, deriblant vold³⁷. Pålitelig forskning er med andre ord vanskelig å finne. For å forstå hvilke virkninger seksuelt materiale har på barn og unge, er det ifølge boka utført noen få studier hvor seksuelt eksplisitt materiale har blitt vist til collegestudenter i USA. Noen av disse studiene viser at ungdom som har blitt eksponert for seksuelt innhold ikke blir mindre følsomme etter å ha sett dette. Andre studier viser derimot det motsatte, og beskriver blant annet hvordan noen unge som har blitt eksponert for store mengder av seksuelt eksplisitt materiale, har en tendens til å alminneliggjøre enkelte typer seksuell adferd samt er mindre tilbøyelig til å bli støtt av seksuelt innhold. Disse studiene tar en rekke forbehold, og kan vanskelig sies å ha en

³⁴ NOVA Rapport nr. 8/2010

³⁵ Thornburgh, Dick og Lin, Herbert S., National Academy Press (2002)

³⁶ Box 6.1: Reasons for a Sparse Base on the Impact of Sexually Explicit Material on Children (s. 144)

³⁷ «The Research Base on the Impact of Exposure to Sexually Explicit Material: What Theory and Empirical Studies Offer» (Kapittel 6)

direkte overføringsverdi til barn og unge, da respondentene, på grunn av sin alder, skiller seg vesentlig fra yngre aldersgrupper når det gjelder blant annet kognitiv, fysisk og sosial modenhet.

Forskning på barn og unges *bruk og holdninger til* seksuelt innhold er bedre dokumentert enn de faktiske effektene av dette. Det fremgår av sluttrapporten til prosjektet «Unge, køn og pornografi i Norden»³⁸ at forbruket av pornografi blant unge har blitt normalisert. Det vil si at bruk av erotisk innhold oppfattes av informantene som «tilladt» og «ganske normalt». En tverrnordisk, men ikke representativ kvantitativ spørreundersøkelse, gjennomført i forbindelse med prosjektet (Sørensen og Kjørholt) viser at 99 prosent av guttene og 86 prosent av jentene i alderen 12 til 20 år har sett bilder og filmer med erotisk innhold som de selv oppfatter som pornografi. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at pornografibegrepet som ligger til grunn hos informantene ikke er den samme som den juridiske definisjonen av begrepet³⁹. Nesten alle de deltagende ungdommene i undersøkelsen oppgir at «bilder av nakne mennesker som har sex, og hvor kjønnsorganene er synlige» er pornografisk. Mange mener også at bilder av «nakne mennesker som tar på hverandre» eller «tar på seg selv» kan defineres som pornografiske. Det er ingen store kjønnsforskjeller i hvordan de unge definerer pornografi, men de yngste guttene har en tilbøyelighet til å inkludere «mykere» kategorier i sitt pornografibegrep, eksempelvis bilder av «nakne mennesker» eller «bryster».

Prosjektets mange undersøkelser viser at barn og unge forholder seg til bilder og filmer med erotisk innhold fra relativ ung alder. Et flertall har sett erotisk innhold for første gang i 12 til 14-årsalderen, og de fleste har vært i kontakt med de fleste pornografisjangre. Det er likevel de færreste som har sett ulovlige og kontroversielle former for pornografi, som for eksempel barne-, dyre- og voldspornografi. Seksuelle skildringer blir i all hovedsak brukt som sosial omgangsform, kunnskapskilde eller som seksuell inspirasjon. Motivet for forbruket avhenger av alder og kjønn. Undersøkelsene viser videre at de unge ikke bare er passive konsumenter av erotikk, men at de med alderen utvikler stor tolkningskompetanse og forholder seg reflektert til det de ser. Mange av de unge beskriver positive holdninger til erotiske filmer og bilder samtidig som de har kritiske innvendinger mot innholdet. Mange mener for eksempel at skildringene av seksualitet gir et vrengebilde av virkelig seksualitet.

I Sørensen og Kjørholts undersøkelse sier kun 5 prosent av respondentene at seksuelle skildringer bør forbys, men til gjengjeld mener en stor gruppe (68 prosent) at slike skildringer bør begrenses i det offentlige rommet, slik at man ikke eksponeres ufrivillig. Man skal selv kunne velge om man skal se slikt innhold eller ikke. Ønsket om begrensning ser ut til å henge sammen med det ubehag mange av de unge gir uttrykk for å føle i situasjoner hvor de ikke selv kan kontrollere tilgangen – såkalt ufrivillig eksponering i det offentlige rom, som for eksempel på fjernsyn eller via «pop-ups» på Internett.

³⁸ «Nordisk institutt for kvinne- og kjønnsforskning: Unge, køn og pornografi i Norden», Nordisk ministerråd (2006)

³⁹ Kjønnslige skildringer som er ulovlige etter straffeloven § 204.

Undersøkelsene i prosjektet viser at de unge mener at erotiske filmer og bilder virker inn på holdninger og seksuell praksis, men det er store individuelle forskjeller på om og eventuelt hvor negativ man mener denne påvirkningen er. Undersøkelsene viser tydelige kjønnsforskjeller. Omkring halvparten av de unge mener at erotisk innhold kan «forbedre sexlivet». Blant disse er guttene i klart flertall. Cirka en tredjedel mener at den kan være «ødeleggende», her er det en overvekt av jenter. Mange oppgir at de blir «seksuelt opphisset» av å se slikt innhold, og en del sier at de «får lyst til å prøve det de har sett» – også her er guttene i flertall. Jentene er derimot i flertall på mer negative påvirkningsvurderinger, eksempelvis at de får «komplekser» over kroppen sin eller «prestasjonsangst», at de blir «provosert», eller «mister lysten». Samtidig er det en tendens i materialet til at flere jenter enn gutter markerer at de «ikke blir påvirket overhodet».

På grunn av manglende empiri og etiske betenkeligheter rundt forskning på virkninger av seksualisert innhold på barn og unge, er det vanskelig å fastslå i hvilken grad slikt innhold vil være skadelig. Regulering av seksualisert innhold må derfor, slik departementet ser det, styres av «et føre var-prinsipp» og av de verdiene og normene som ellers er gjeldende i samfunnet.

3.5 Barn og unges opplevelse av medieinnhold

I Medietilsynets undersøkelse «Barn og medier 2012» oppgir 34 prosent av barna i alderen 13 til 16 år⁴⁰ at de har vært inne på en porno-/sexside på Internett ofte, av og til eller sjelden. Av de som hadde vært inne på sider med pornografi eller seksuelt innhold, sier de fleste at de enten ikke tenkte eller brydde seg så mye om det de så (35 prosent). 30 prosent likte det, mens 21 prosent synes det var spennende. 9 prosent oppgir at det var ekkelt, og samme andel sier de skulle ønske de aldri hadde sett siden.

I en tilsvarende undersøkelse fra 2010⁴¹ ble barna, i tillegg til opplevelser rundt seksuelt innhold på Internett, spurt om sider med voldelige eller skremmende bilder eller video. 69 prosent av barna i aldersgruppen 9 til 16 år svarte den gangen at de aldri hadde vært inne på slike sider det siste året. Av de som hadde vært inne på sider med voldelig materiale, var det derimot flere som rapporterte om ubehag. 29 prosent likte ikke det de hadde sett, 27 prosent synes det var ubehagelig og 17 prosent skulle ønske de aldri hadde sett siden.

I «Barn og medier 2012» blir barna også spurt om det finnes noe innhold i tv, film, spill eller på Internett som de synes er ubehagelig eller gjør dem opprørt. 50 prosent oppgir at de synes det er ubehagelig å se innhold hvor mennesker har det vanskelig, lider eller er syke, samt hvor dyr er syke eller lider. 46 prosent synes det er ubehagelig å se innhold med seksuelle overgrep, 44 prosent svarer mobbing og 40 prosent rapporterer at de reagerer på innhold med ulykker og dødsfall. Videre oppgir 38 prosent at de opplever bilder og filmer med fattige mennesker som ubehagelig, 37 prosent reagerer på rasisme og 36 prosent på virkelig vold i nyheter eller dokumentarer. 33 prosent liker

⁴⁰ Spørsmålet om porno-/sexsider ble kun stilt til barn i alderen 13-16 år.

⁴¹ «Barn og digitale medier 2010. Fakta om barn og unges bruk og opplevelse av digitale medier», Medietilsynet

ikke seksuelt innhold. Det er en større andel av jentene enn guttene som opplever samtlige typer innhold som ubehagelig. Det er også en tendens til at jo eldre barna er, jo mindre andel opplever medieinnhold som ubehagelig.

I undersøkelsen «Medieregulering og foreldre 2012»⁴² ble foreldre til barn i alderen 6 til 12 år stilt tilsvarende spørsmål som i undersøkelsen nevnt ovenfor: «Finnes det noe innhold i TV, film, dataspill eller på Internett som du har merket at barnet ditt ikke tåler (f.eks. at barnet blir skremt, fortvilet, urolig eller lignende)?».

Det medieinnholdet foreldre oftest nevner at barnet ikke tåler, er «Skrekk» (29 prosent). Deretter følger «virkelig vold i nyheter eller dokumentarer» (21 prosent), mens 19 prosent nevner innhold der «dyr er syke eller lider». 18 prosent svarer innhold der «mennesker har det vanskelig, lider eller er syke», mens 16 prosent oppgir «fiksjonsvold». Foreldre med barn under 10 år nevner oftere enn foreldre til eldre barn at barna ikke tåler «krigsskildringer». Resultatene viser også at en større andel av foreldre med barn over 10 år svarer at barna ikke tåler å se «seksuelt innhold/seksuelle handlinger» sammenlignet med foreldre som har yngre barn. 13 prosent av foreldrene med barn i aldersgruppen 10 til 11 og 12 år oppgir dette, mens henholdsvis 3 og 6 prosent av foreldre med barn i aldersgruppene 6 til 7 og 8 til 9 oppgir det samme. Andelen som mener at barna ikke tåler å se «sterke følelsesutbrudd» (som krangler, sorgreaksjoner og lignende) er høyest blant de med barn under 10 år. Henholdsvis 13 og 9 prosent av foreldrene med barn i alderen 6 til 7 år og 8 til 9 år oppgir dette, mens 4 og 6 prosent av foreldrene til gruppen 10 til 11 år og 12-åringene nevner det samme.

I en kvalitativ undersøkelse gjennomført for Statens filmtilsyn i 2004 om barn og unges filmforståelse⁴³, fortalte informantene i studien om tilfeller av følelsesmessige påkjenninger av det å se film. Blant annet viste betraktningene rundt skrekkinfilmen «The Ring» at flere unge i gruppa hadde hatt psykisk sterke reaksjoner i etterkant av å ha sett filmen. Det var reaksjoner som at de ble så redde at de måtte hentes hjem, svetting og at de lå våkne om natten. De unge påpekte videre at de mente de taklet dette, men at de ikke vil anbefale andre unge å se den samme filmen. Informantenes refleksjoner i studien viste at de selv mente at film har stor påvirkningskraft. Hvorvidt det som ses har noen negativ effekt var i følge informantene avhengig av *hvor* ung og uerfaren man er som filmseer. Mange utsagn gikk i retning av at film kan virke negativt på barn som er yngre enn en selv. Det å undervurdere egen påvirkbarhet samtidig som man tror at andre blir mer negativt påvirket enn seg selv («tredje person»-effekten) er i overensstemmelse også med andre studier, blant annet H. Pape, «Ungdom og vold i bildemediene», 1998. Ifølge Pape er denne vurderingen antagelig berettiget. Det er sannsynlig at samme innhold blir oppfattet, fortolket og bearbeidet annerledes av yngre enn av eldre barn.

«Medieregulering og foreldre 2012» Rapport fra Sentio Research Norge AS på oppdrag fra Medietilsynet. November 2012

⁴³«Inn i en annen verden», Statens filmtilsyn (2004), Cecilie Kløvstad og Jørund Høie Skaug

3.6 Oppsummering

Mediebruk kan ha både positive og negative virkninger på barn og unge. Det framgår av barnekonvensjonen at samfunnet har et ansvar for å legge til rette for at barn og unge har tilgang til medieinnhold som er av sosial og kulturell verdi for dem. Samtidig skal barn og unge beskyttes mot skadelig innhold. Barn og unge kan ha glede av å se mange og ulike bildeprogram, men det betyr likevel ikke at de kan tåle å se alt.

Samspeilet mellom barn og medier er sammensatt og komplekst, og forskningen gir ikke entydige svar. Slik departementet ser det må et regelverk for beskyttelse av barn og unge derfor bygge på kunnskaper om barns kognitive utvikling, følelsesmessige modenhet, referanseverden og kompetanse med audiovisuelle medier. Et slikt system kan ikke bygge på dokumenterte beviser, men må fortrinnsvis basere seg på skjønsmessige kriterier og erfaringsbasert kunnskap om barn og medier, samt den til enhver tid gjeldende samfunnsnorm.

4. HVA ER SKADELIG MEDIEINNHOLD?

4.1 Innledning

Krav om forhåndskontroll av kinofilm og regulering av audiovisuelt medieinnhold på fjernsyn er begrunnet i hensynet til beskyttelse av mindreårige. Derfor ligger prinsippet om *antatt* skade til grunn for vurderinger av innhold i medhold av lov og forskrift om film- og videogramlov⁴⁴ og lov og forskrift om kringkasting⁴⁵. Det er dermed ikke lagt opp til en praksis som innebærer at forvaltningen må dokumentere påvist skade før den kan konstatere at bestemmelser er overtrådt. Vurderingene etter begge lovverk er tvert i mot basert på skjønnsmessige og kunnskapsbaserte kriterier, og ikke dokumenterbar skadevirkning.

Departementet vil i det følgende redegjøre for innholdet i skadelighetsbestemmelsene i film- og videogramloven og kringkastingsloven, hvordan disse er blitt praktisert fra Medietilsynets side og hvilke momenter tilsynet vektlegger ved skadelighetsvurderinger etter de to lovene.

4.2 Film- og videogramloven

Film og videogram som skal vises i næring for barn og unge under 18 år må på forhånd være godkjent og gitt en aldersgrense av Medietilsynet. I § 5 i film- og videogramloven går det frem at Medietilsynet ved aldersvurderinger skal legge avgjørende vekt på om en film kan påvirke «sinn eller rettsomgrep» på en *skadelig* måte.

Skade på *sinn* har av tilsynet blitt fortolket til å være innhold eller tematikk som kan skape angst, vekke uro, eller virke skremmende på barn under gitte aldersgrenser. Dette kriteriet har også blitt lagt til grunn ved innhold og tematikk som antas å virke forstyrrende eller opprivende på barn og unge, eller innhold som kan være vanskelig å bearbeide. Dersom man trekker parallellen til forskningsarbeidet, er det de såkalte *emosjonelle* virkninger medieinnhold kan frambringe tilsynet her vurderer, jf. pkt. 3.2 ovenfor.

Når det gjelder kriteriet skade på *rettsomgrep* har Medietilsynet vurdert om innholdet kan skade mottakerens oppfatning eller forståelse av hva som er rett eller galt etter gjeldende samfunnsnormer. Ved dette vilkåret er det følgelig de *kognitive* virkninger tilsynet vurderer, jf. beskrivelsen i pkt. 3.2.

I sine vurderinger har Medietilsynet lagt vekt på hvordan en film kan virke i det øyeblikket den ses, og hvordan barn og unge i ulike aldersgrupper kan tenkes å bearbeide innholdet i etterkant. Hensynet til konteksten har stått sentralt i vurderingene. Dette gjelder for eksempel hvordan innholdet er framstilt, barn og unges kjennskap til sjangre og virkemidler, selve seersituasjonen, og modenheten og mediekompetansen til den som ser. Medietilsynet har ansett dette som viktig da selv

⁴⁴ Lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram, forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram

⁴⁵ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester, forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting

helt små barn i dag har erfaringer med audiovisuelle medier, samtidig som det er store individuelle forskjeller på hva barn og unge tåler av inntrykk.

Artiklene 13 og 17 i barnekonvensjonen har også stått sentralt. Medietilsynet har ansett det som viktig å sikre mindreårige retten til innhold som er av sosial og kulturell interesse for dem. I skadelighetsvurderinger har derfor behovet for beskyttelse rutinemessig blitt veid opp mot barn og unges rett på informasjon og tilgang på medieinnhold.

Skadebegrepet er omdiskutert og har vært vanskelig å kommunisere. Sverige har tidligere hatt tilsvarende begrep, «psykisk skada», i sine bestemmelser om aldersklassifisering⁴⁶, men ved lovendringen som trådte i kraft i januar 2011⁴⁷ ble det besluttet å erstatte begrepet med «skada för välbefinnandet för barn». Endringen ble begrunnet med at begrepet «välbefinnande» harmoniserer bedre med formålet i barnekonvensjonen artikkel 17 om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i massemediene. Mens «psykisk skada» ga inntrykk av å dreie seg om en sykdomstilstand som krevde behandling, ble begrepet «välbefinnande» vurdert som bedre egnet til å romme de ulike virkningene en film kan ha på barn og unge.

4.3 Kringkastingsloven

Scener eller innslag som kan være skadelig for mindreåriges fysiske, psykiske eller⁴⁸ moralske utvikling vil være å betrakte som *skadelig* innhold etter kringkastingsloven, jf. § 2-7 annet ledd. Slikt innhold kan bare sendes på fjernsyn etter kl. 21.00, jf. kringkastingsforskriften § 2-6. Denne sendetidsgrensen kalles for «vannskillet» eller «vannskilleprinsippet» og bestemmelsen i kringkastingsforskriften § 2-6 omtales gjerne som vannskillebestemmelsen.

Dersom innholdet i *alvorlig grad* kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, er det forbudt å kringkaste uansett sendetidspunkt. Dette framgår av kringkastingsloven § 2-7 første ledd, jf. kringkastingsforskriften § 2-5.

Medietilsynet har gjennom sin forvaltningspraksis fortolket vurderingskriteriene skade på «fysisk, psykisk eller moralsk utvikling» nærmere.

Ved vurderingen av om et program kan anses å skade mindreåriges *psykiske* utvikling har tilsynet lagt vekt på om programmet kan virke skremmende, urovekkende eller angstskapende for barn og unge også i etterkant av seeropplevelsen (innholdets *emosjonelle* virkning). Skade på den *moralske* utviklingen har av tilsynet vært å forstå som innhold som kan bidra til å skape forvirring rundt moralske spørsmål som samfunnet ser som fundamentale (innholdets *kognitive* virkning). Det er gjeldende rett og gjeldende moraloppfatninger i samfunnet som danner utgangspunktet for vurderingene.

⁴⁶ Lagen om granskning och kontroll av filmer och videogram, SFS 1990:886.

⁴⁷ Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

⁴⁸ I gjeldende kringkastingslov står det «og». Dette vil endres i tråd med ordlyden i AMT-direktivet til «eller» ved neste revisjon av kringkastingsloven. Medietilsynet har i sin forvaltningspraksis lagt til grunn at det er tale om alternative og ikke kumulative vilkår slik direktivteksten forutsetter. Justeringen medfører således ikke noen endring i praksis.

Tilsynet har i sin forvaltningspraksis ikke anvendt kriteriet skade på *fysisk* utvikling og har uttalt at de ser på dette som et lite anvendbart vurderingstema i skadelighetsvurderinger etter kringkastingsloven.

Departementet har i Ot. prp. nr. 76 (2004-2005) pkt. 4.5 uttalt at Medietilsynets fortolkning av begrepene er relevante ved håndhevingen av kringkastingsloven § 2-7 første ledd, jf. kringkastingsforskriften § 2-5, dvs. ved håndhevingen av forbudet mot innhold som kan være skadelig i alvorlig grad. Siden kriteriene er likt utformet i lovens første og annet ledd, anser departementet at Medietilsynets fortolkninger er relevante også når det gjelder håndhevingen av vannskilleprinsippet i § 2-7 annet ledd jf. forskriftens § 2-6.

I likhet med skadelighetsvurderinger etter film- og videogramloven har Medietilsynet også ved vurderinger etter kringkastingsloven lagt vekt på konteksten, dvs. hvordan innholdet er skildret. Tilsvarende har prinsippene i barnekonvensjonen artiklene 13 og 17 vært vektlagt ved vurderinger etter kringkastingsloven.

4.4 Momenter Medietilsynet vektlegger i vurderingen av skadelig innhold

4.4.1 Generelle vurderingsmomenter

Medietilsynet legger i sine vurderinger til grunn at det ikke er tilstrekkelig å se innhold, tematikk eller enkelthandlinger (som for eksempel antall slag, banneord eller nakenscener) isolert fra uttrykket som helhet, når det skal tas stilling til mulige skadevirkninger en film eller et program kan ha. Framstillinger av for eksempel vold eller sex betraktes derfor heller ikke av Medietilsynet som selvstendige kriterier ved skadelighetsvurderinger av kinofilmer eller fjernsynsprogrammer. Denne type innhold blir alltid vurdert i sammenheng med andre kriterier, som for eksempel hvordan skildringene framstår i handlingen, hvor brutale, detaljerte eller nærgående beskrivelsene er og hvor stor del av filmen eller programmet som inneholder denne type skildringer.

Den effekt medieinnhold har på barn og unge avhenger av livssituasjon, modenhet, mediekompetanse og omstendighetene rundt den som ser. I vurderingssammenheng anser Medietilsynet at barn og unges referanseverden, erfaringer med audiovisuelle medier og kjennskap til ulike sjangre er spesielt viktige kriterier. Tilsynet legger videre vekt på at mediekompetente barn er i stand til å avkode og gjenkjenne ulike sjangre, handlingsmønstre og personkarakterer i filmer og ulike programtyper. Slik erfaring kan ha stor betydning for seeropplevelsen. Hvis barn kjenner igjen typiske trekk ved en film, et program eller et innslag blir de, etter det tilsynet erfarer, som regel heller ikke så lett skremt. I mange tilfeller vil også stor avstand mellom universet som framstilles og barns dagligliv føre til at voldsomheter oppleves mindre skremmende. Det velkjente vil ofte kjennes trygt, men det kan også oppleves motsatt. For eksempel erfarer tilsynet at skildringer som er tett opp til barnets egen virkelighet, kan gjøre at barnet som tilskuer lettere identifiserer seg med karakterer, handling eller miljø, noe som av og til kan føre til bekymring for om dette kan skje «i virkeligheten» eller «ramme meg».

Ved skadelighetsvurderinger av kinofilm og programinnhold på fjernsyn veier Medietilsynet skadelighetsaspektet og barn og unges behov for beskyttelse opp mot barn og unges rett på informasjon og tilgang på medieinnhold, jf. artikkel 17 i barnekonvensjonen. I noen tilfeller har dette medført at tilsynet har kommet til at retten til innhold som er av sosial og kulturell interesse for mindreårige har veid tyngre enn kravet til beskyttelse. Med utgangspunkt i barnekonvensjonens prinsipper har Medietilsynet eksempelvis funnet det legitimt å gi en film en lavere aldersgrense enn innholdet isolert sett tilsier. Typiske eksempler hvor dette har vært tilfelle er den norske filmen «Kon-Tiki» fra 2012 og «Harry Potter»- og «Twilight»-filmene.

4.4.2 Særlig om 18-årsinnhold

Gjennom forvaltningspraksis har filmer og programmer med et innhold eller en tematikk som har blitt ansett å kunne være til skade for eldre ungdom i alderen 15 til 17 år, blitt vurdert som «18-årsinnhold». Filmer og programmer innenfor denne alderskategorien kjennetegnes av å ha et særlig sterkt innhold eller uttrykk. Først og fremst gjelder dette filmer med store mengder grove eller detaljerte voldshandlinger, gjerne i kombinasjon med et angstskapende uttrykk, som f.eks. den norske skrekkfilmen «Rovdyr» fra 2007. Mer særegne former for sex, ikke-samtykkende seksuelle skildringer eller en kombinasjon av vold og sex (som i filmen «Der Freie Wille» fra 2006) er også innhold som kvalifiserer til en 18-årsgrense. Avhengig av presentasjonsform kan også annen tematikk medføre at en film får høyeste aldersgrense. Dette vil kunne gjelde særlig forstyrrende innhold som for eksempel skildringer av overgrep.

4.4.3 Nærmere om alvorlig skadelig innhold på fjernsyn

I vurderingene av om et program eller innslag *i alvorlig grad* kan skade mindreårige, har Medietilsynet lagt vekt på om innholdet er av en slik karakter at det kan virke svært skremmende, urovekkende eller angstskapende, eller moralsk forstyrrende på barn og unge *over tid*. I vurderingen gjelder de samme vurderingstemaene som for skadelig innhold, men det forutsettes en mer langvarig virkning på barn og unge for å fastslå om innholdet i alvorlig grad kan skade mindreårige. I tillegg blir det i henhold til kringkastingsloven § 2-7 første ledd, jf. kringkastingsforskriften § 2-5 lagt særlig vekt på om programmet eller innslaget inneholder pornografi eller umotivert vold.

Generelt vil 18-årsinnhold (som omtalt i punktet ovenfor) ikke bli ansett for å være alvorlig til skade for barn og unge. Samtidig har Medietilsynet på bakgrunn av uttalelser i kringkastingslovens forarbeider⁴⁹ lagt til grunn at 18-årsinnhold i alvorlig grad *kan* anses å skade mindreårige dersom innholdet grenser opp mot forbudene i straffeloven §§ 204, 204a og 382. Medietilsynet viser til at det i forarbeidene uttales at kringkastingsloven § 2-7 første ledd er ment å ha en videre rekkevidde enn straffelovens bestemmelser. Et programinnhold kan dermed, etter en konkret

⁴⁹ Ot.prp. nr. 2 (1999-2000) og Ot.prp. nr. 76 (2004-2005)

vurdering, anses å være alvorlig til skade for mindreårige selv om programmet isolert sett ikke inneholder vold eller pornografi i strid med straffeloven.

4.5 Oppsummering

Til tross for at kriteriene for hva som betraktes som antatt skadelig innhold er ulikt formulert i henholdsvis film- og videogramloven og kringkastingsloven, viser redegjørelsen ovenfor at Medietilsynet gjennom sin forvaltningspraksis vektlegger de samme momentene i skadelighetsvurderinger etter begge lover. Samtidig viser redegjørelsen også at samme type innhold i stor grad anses som skadelig etter begge lovverk, m.a.o. at det er etablert en noenlunde lik skadelighetsnorm som gjelder både for film og fjernsyn.

Dette styrker departementets oppfatning av at det er hensiktsmessig å etablere en felles beskyttelseslov som er plattform- og medieuavhengig. Gjennom en slik lov legges det til rette for å videreføre den tilnærmede likebehandlingen av ulike medier som Medietilsynet allerede har etablert gjennom sin forvaltningspraksis.

5. SÆRLIG OM MARKEDET FOR ELEKTRONISK OMSETNING AV BILDEPROGRAM

5.1 Aktørene i markedet

Dette markedet består i hovedsak av aktører som har sin bakgrunn i de tradisjonelle film- og fjernsynsmarkedene, og aktører som har sprunget ut av andre mediemarkeder som eksempelvis avismarkedet.

For filmmarkedet er det etablert streaming- og nedlastingstjenester som opererer som digitale videobutikker. I Norge er Comoyo, SF Anytime, Headweb.no, iTunes, CDON, Altibox, Canal Digital Go og Get filmleie blant de sentrale aktørene i dette markedet. Disse tjenestene er i de fleste tilfellene basert på et leieprinsipp der kunden, gjennom streaming, kjøper retten til å kunne se en film i løpet av en tidsbegrenset periode. Hos noen aktører er det også mulig å kjøpe filmer for eie og/eller leie gjennom nedlastning, men dette er ikke like utbredt. Streamingtjenester som tilbyr film og fjernsynsserier er utbredt i USA, blant annet gjennom nettstedene til Hulu, Netflix, HBO Go og Amazon. Netflix lanserte sin norske tjeneste i oktober 2012, mens HBO Nordic ble lansert i desember 2012. For fjernsynsmarkedet er det de tradisjonelle kringkasterne som er de største aktørene for streamingtjenester i Norge. NRK, TV 2 og TVNorge har alle sine egne nett-tv-løsninger. De to sistnevnte finansierer tilbudet gjennom direkte betaling fra kunden som får tilgang til hele eller deler av innholdskatalogen for en gitt periode. For NRK er nettilbudet en del av allmennkringkastingsoppdraget og finansieres gjennom kringkastingsavgiften. Av utenlandske aktører tilgjengelig i Norge kan Viasats Viaplay.no nevnes. Viaplay.no tilbyr i tillegg til fjernsynsserier også filmer. De fleste av de største kringkasterne i Nord- og Sentral-Europa tilbyr egne nett-tv-løsninger med nasjonsbegrenset tilgang.

På Internett utfordres de tradisjonelle film- og fjernsynstilbyderne også av andre aktører. Flere av de store avishusene tilbyr nett-tv med eget redaksjonelt innhold. I Norge er VG (VGTV), Dagbladet (DBTV) og Aftenposten store nett-tv-aktører. I tillegg har også grossister som CDON, som tidligere bare drev med salg av fysiske produkter, etablert seg i markedet for salg av digitale kopier.

Selskaper som er involvert i produksjon, rettighetssalg, distribusjon og salg til sluttbruker av VOD⁵⁰-tjenester i Norge kan deles i fem grupper. Det er ikke klarlagt hvilke av disse aktørene som vil være omfattet av AMT-direktivet når direktivet er gjennomført i norsk rett. Her følger en beskrivelse av disse fem gruppene av aktører:

1. *Kringkastingsselskaper og mediehus. Selskaper som enten kjøper innhold fra eksterne produsenter av bildeprogram (f.eks. selskaper beskrevet i pkt. 2) eller produserer bildeprogram selv. Disse selskapene selger innhold direkte til sluttbruker gjennom egne internettsider, eller selger visningsrettigheter til andre selskaper (eksempler på selskaper i punktene 3-5).*

⁵⁰ Video on demand. Medietjeneste for bestilling av audiovisuelt innhold via en elektronisk tilbydertjeneste. Dette kalles også Film på forespørsel/klikkefilm/bestillingsfilm. Ikke direktesendt nett-tv er et eksempel på en video on demand-tjeneste.

Eksempler på kringkastingsselskaper i denne gruppa er (egne nettsjenester i parentes): NRK (NRK nett-tv), TV 2 (TV 2 Sumo), TVNorge (TVNorge nett-tv), TV3/Viasat 4 (Viaplay). Viasat driver all kringkasting fra Storbritannia. TVNorge-gruppen kringkaster én kanal fra Norge og tre fra Storbritannia.

Eksempler på mediehus er (egne nettsjenester i parentes): VG (VGTV), Dagbladet (DBTV), Aftenposten (Aftenposten Webtv) med flere. Dette er tidligere avis-hus som har integrert nett-tv inn i nettavisene sine.

2. *Selskaper som eier rettigheter til bildeprogrammer og selger visningsrettigheter til kringkastingsselskaper eller mediehus (pkt. 1) eller selskaper som tilbyr VOD-tjenester til sluttbrukere (pkt. 3).*

Eksempler er Svensk Filmindustri, Nordisk Film Digital Distribution, Scanbox.

3. *Selskaper som tilbyr VOD-tjenester til sluttbrukere enten via egne internettsider eller via en teknologitilbyder (punktene 4-5). Disse selskapene får innhold fra forskjellige rettighetshavere til bildeprogram (punktene 1-2).*

Eksempler er Get filmleie, Canal Digital Go, NextGentel, Altibox, Headweb, Film2Home, Comoyo, iTunes, HBO Nordic og Netflix.

4. *Selskaper som er tekniske distributører av bildeprogram via kabel-, bredbånds-, satellitt- eller bakkenett, og som etter avtaler med kringkastingsselskaper og mediehus (pkt. 1) og tjenestetilbydere (pkt. 3), tilbyr sine kunder bestillingstjenester.*

Eksempler på slike selskaper er Viasat, Canal Digital, Get, RiksTV, Altibox.

5. *Selskaper som produserer tv-apparater, nettbrett, smarttelefoner o.l., og som etter avtaler med kringkastingsselskaper og mediehus (pkt. 1) og tjenestetilbydere (pkt. 3), tilbyr sine kunder applikasjoner som gir tilgang til VOD-tjenester.*

Eksempler er Samsung, Sony, Philips, LG og Panasonic som har applikasjoner i tv-apparater og Blu-ray-spillere som gir direkte tilgang til VOD-tjenester som f.eks. SF Anytime, Canal Digital Go og internasjonale VOD-leverandører som f.eks. MUBI.

Det er viktig å legge merke til at flere av aktørene opererer utenfor Norge, men henvender seg til norske brukere.

5.2 Utviklingen i markedet for VOD-tjenester

Det er vanskelig å anslå størrelsen på det norske markedet for elektronisk omsetning av bildeprogram, men det er rimelig å anta at markedet er i vekst.

Bransjeorganisasjonen Film & Kino presenterer i en rapport fra 2011⁵¹ statistikk for utviklingen av mediemarkedet for film globalt fra 2000 til 2010. Ut fra statistikken kan vi lese at verdensmarkedet for elektronisk omsetning av film i 2010 var på åtte milliarder USD. Det totale markedet for omsetning av film⁵² er på 79 milliarder USD. Dette gir

⁵¹ «Tilpasning av videogramavgiften – Sluttrapport», Rapport til Kulturdepartementet 3. oktober 2011, Film & Kino, s. 9.

⁵² Salg av fysiske enheter, kinovisning og elektronisk omsetning.

elektronisk omsetning av film en markedsandel på ca. ti prosent av all filmomsetning i 2010.

Andelen av det totale markedet for elektronisk omsetning av film var stabil på mellom tre til fire prosent frem til 2006. Deretter steg andelen gjennomsnittlig med ca. 1,6 prosent årlig frem til 2010. Dersom denne økningen kan legges til grunn for videre vekst vil de elektroniske tjenestene ha en markedsandel på mellom 13 og 14 prosent i 2012. Når det gjelder fordelingen mellom VOD i kabel-tv og VOD over Internett, viser statistikken at fordelingen har vært relativt stabil siden 2007. I 2010 kom 75 prosent av inntektene i markedet for elektronisk omsetning av film fra VOD i kabel-tv, og de resterende 25 prosentene kom fra VOD over Internett.

Samtidig som andelen av elektronisk omsetning stiger, ligger den totale omsetningen av film mellom 2003 og 2010 stabilt på mellom 76 og 79 milliarder USD. Dette er et klart signal på at markedet for VOD-film er voksende på verdensbasis.

Markedet i Norge er i endring, og flere velger bort fysiske enheter som DVD og Blu-ray til fordel for VOD-tjenester. I Film & Kinos årsrapport for 2011 kommer det fram at antallet solgte fysiske enheter, dvs. DVD og Blu-ray, har gått ned fra 18,3 millioner i 2010 til 16,3 millioner i 2011.⁵³ Dette er en nedgang i antall solgte enheter på 11 prosent. Samtidig rapporterer kabel-tv-distributøren Get at de fra sommeren 2010 til sommeren 2011 opplevde en økning på 142 prosent i elektronisk utleie av filmer via sin plattform.⁵⁴

I likhet med markedet for elektronisk omsetning av film, er det vanskelig å anslå størrelsen på markedet for elektronisk omsetning av fjernsynsprogrammer. Tall fra NRK vitner om et marked i sterk vekst. Tidsforskjøvet fjernsynsseing («catch-up tv») gjennom nett-tv-modulen til NRK vokser fra 2010 til 2012 med omkring 25 prosent årlig, og i første kvartal 2012 lå antallet seere i snitt på omtrent 560 000. Samtidig har klipp vist i nettartikler et snitt på 284 000 seere i 2012, et tall som ligger jevnt med 2011. Til sammenlikning har den nest største aktøren, VGTV, 190 000 daglige brukere i kvartal fire 2011.⁵⁵

Fra TNS Gallups kvartalsvise rapporter vedrørende bruken av streamingtjenestene til VGTV, DBTV, NRK nett-tv og TV 2 nett-tv, kommer det fram at sju prosent av Internettbrukerne i fjerde kvartal i 2011 ser fjernsyn og film på Internett daglig, og at tjue prosent ser daglig til ukentlig.⁵⁶ De hyppigste brukerne av streamingtjenestene er undersøkelsens yngste aldersgruppe (15 til 29 år). Brukstallene for denne gruppen er 13 prosent på daglig bruk og 37 prosent på daglig til ukentlig bruk.

Undersøkelsen gir også svar på hvor mye tid en gjennomsnittlig bruker benytter på hver av tjenestene. En gjennomsnittsbruker hos NRK streamer 42 minutter daglig. Tilsvarende hadde TV 2 13 minutter, VGTV 5 minutter og DBTV 3 minutter. Til sammenlikning så gjennomsnittsnordmannen 157 minutter på fjernsyn daglig i 2011.⁵⁷

⁵³ «Årbok 2011 – Alt om film og kino i Norge», Film & Kino (2012) s. 29.

⁵⁴ GET (5. august 2011) Pressemelding – *Klikkefilm utfordrer kinobesøket*.

⁵⁵ TNS Gallup (Kathrine Ytterdal Sørums) (2012) *Streaming Q4 2011*, s. 13, 15.

⁵⁶ TNS Gallup (Kathrine Ytterdal Sørums) (2012) *Streaming Q4 2011*, s. 6-7, 12.

⁵⁷ Statistisk sentralbyrå (20. mars 2012) *Vi ser mer på TV*. URL:

<http://www.ssb.no/vis/emner/07/02/30/medie/art-2012-03-20-01.html>.

5.3 Tilgangsteknologi mv.

På flere plattformer for elektronisk omsetning av bildeprogram har tilbyderer etablert en form for tilgangskontroll som har til formål å hindre at mindreårige får tilgang til uønsket eller skadelig innhold.

Per i dag finnes det to hovedtyper tilgangskontroll for elektronisk omsetning av bildeprogram; foreldrekontroll og kjøpssperre. Disse beskrives nærmere i det følgende:

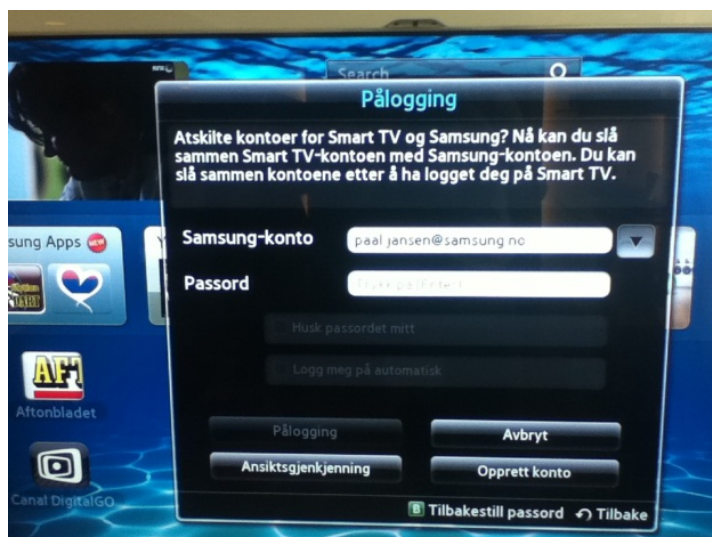
a) Foreldrekontroll

En foreldrekontroll er et dataprogram som tjenesteleverandøren tilbyr til kunden. Dette programmet gjør at personen som har administratorretten⁵⁸ kan velge å legge inn PIN-kodebeskyttelse som gir restriksjoner på gitte typer innhold, kanaler eller på tilgang til mottakerapparatet i sin helhet.

Denne type tilgangskontroll er mest utbredt i mottakerenheter for kringkasting av fjernsyn. Get, Canal Digital og RiksTV er blant distributørene som tilbyr foreldrekontroll gjennom sine dekodere. Nyere fjernsynsapparater (eksempelvis smart-tv'er) tilbyr også foreldrekontroll gjennom pålogging til selve apparatet.

Foreldrekontroll er også mulig gjennom VOD-tjenester på Internett. NRKs nye nett-tv-løsning vil ha en foreldrekontroll med PIN-kodebeskyttelse.

Bildet nedenfor illustrerer hvordan innlogging ved bruk av foreldrekontroll kan se ut.



Figur 4 Utsnitt av påloggingsbilde

Foto: Medietilsynet.

⁵⁸ Her i betydningen av en person som enten har et kundeforhold til en tjenestetilbyder eller som en person som besitter kontrollen over mottakerapparatet (datamaskinen, fjernsynet, ruterer etc.).

b) Kjøpssperre

Kjøpssperrer er en mekanisme som hindrer muligheten til å gjennomføre en handel. Dette gjøres enten i betalingsøyeblikket («betalingssperre») eller ved utsendelse av fysiske enheter («leveringssperre»). Den mest utbredte betalingssperren består av at personer under 18 år ikke får anskaffet seg betalingskort som virker ved netthandel. Dette har sin bakgrunn i at de aller fleste av de utbredte betalingsteknologiene benytter seg av korttypene Visa og Mastercard, og disse kortene gis ikke til personer under 18 år. Betaling med bankkort er dermed kun mulig hvis kunden er over 18 år.

Leveringssperren er en kontroll som skjer ved utsending av et produkt eller en tjeneste. Tjenestetilbyder sjekker her kundens alder opp mot folkeregisteret og stanser handelen dersom kunden ikke er gammel nok. Leveringssperren benyttes blant annet i fakturaløsninger.

Mange av aktørene som selger bildeprogram tillater kjøp ved bruk av gavekort på sine betalingsløsninger på Internett. Gavekort er kort som fylles med en sum penger og utstedes enten til å gjelde i en butikkjede, en kjøpesenterkjede eller som et bankkort som kan benyttes i vanlige bankterminaler eller ved netthandel.

Ved kjøp av gavekort registreres ingen informasjon om kunden. En netthandelsaktør har dermed ingen mulighet til å vite hvem som betaler for handelen, og kan dermed ikke vite alder på personen som betaler. Både Visa og Mastercard tilbyr denne typen gavekort som i praksis fungerer som anonyme betalingskort. Gavekortene kan følgelig benyttes i de mest utbredte betalingsteknologiene beskrevet ovenfor i avsnittet om kjøpssperrer.

6. GJELDENE RETT

6.1 Innledning

Det er et politisk mål at barn og unge skal ha tilgang til et godt og mangfoldig medietilbud, samtidig som de beskyttes mot skadelig medieinnhold. Det norske regelverket er i dag såkalt sektorbasert, og skadelighetsbestemmelser er spredt i sektorvisse lover som etablerer ulike systemer for beskyttelse av mindreårige for de ulike formidlingsplattformene. Det er først og fremst de tradisjonelle kildene til audiovisuelt medieinnhold som er regulert, dvs. film- og videogramloven omhandler aldersvurdering av kinofilm mens kringkastingsloven regulerer visning av skadelig og alvorlig skadelig innhold på fjernsyn.

Nedenfor følger en framstilling av gjeldende regler om beskyttelse av barn og unge mot skadelig medieinnhold.

6.2 Film- og videogramloven

Film- og videogramloven gjelder framvisning og omsetning av film og videogram i næring. Selv om loven ikke har en formålsbestemmelse, følger det av lovenes materielle innhold og forarbeider at å beskytte mindreårige mot skadelig innhold i film og videogram, er et sentralt underliggende mål.

«Film» er i henhold til film- og videogramloven § 1 andre ledd definert som *«fotografiske eller teikna bilete som er sette saman på ein slik måte at dei lagar ei levande rørsle.»* Ifølge tredje ledd er videogram *«eit elektronisk signal for lagring og attgiving av levande bilete som er skrive inn på eit medium eller ein informasjonsberar»*.

Lovens virkeområde er knyttet til næringsbegrepet, som er gitt en vid forståelse. Virkeområdet til loven omfatter både visning⁵⁹ og omsetning⁶⁰. Formidling uten økonomisk formål faller utenfor loven.

Filmloven avgrenser i § 1 mot kringkasting slik dette er definert i kringkastingsloven. Med kringkasting menes utsending av tale, musikk og liknende med radiobølger eller over tråd, som er ment eller egnet til å mottas *direkte og samtidig* av allmennheten.⁶¹ Det er særlig vilkåret om samtidighet og direkte overføring som skiller hva som reguleres av filmloven og hva som reguleres av kringkastingsloven.

At filmloven avgrenser mot kringkasting, gjør filmlovens rekkevidde avhengig av legaldefinisjonen av kringkastingsbegrepet. Kringkastingsloven blir for øvrig omtalt

⁵⁹ Med «visning i næring» menes virksomhet der selve visningen har et økonomisk siktemål. Det er ikke avgjørende om virksomheten går med overskudd eller tap. Vanlig kinofremvisning faller inn under loven. Det samme gjelder visning i forbindelse med næringsvirksomhet, selv om fremvisningen ikke er det sentrale ved virksomheten, eks. fremvisning i forretninger, restauranter, diskotek, hotellresepsjoner, hotellrom og butikkvinduer (se Ot.prp. nr. 20 (1986-1987)).

⁶⁰ «Omsetning i næring» omfatter både salg og utleie. For at et videogram skal omfattes av loven må det ha vært beregnet på eller vært gjenstand for omsetning innenfor en virksomhet som har økonomisk formål. Omsetningen av videogram behøver ikke å være virksomhetens hovedbeskjeftigelse, med det kreves at virksomheten har en viss kontinuitet. Loven vil eksempelvis omfatte omsetning av videogram fra en bensinstasjon (se Ot.prp. nr. 20 (1986-1987)).

⁶¹ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 1-1

nærmere under pkt. 6.3. Ettersom filmloven bare avgrenser mot kringkasting, er audiovisuelle bestillingstjenester i dag omfattet av både kringkastingsloven og filmlovens bestemmelser. Dette skyldes at kringkastingsloven ikke inneholder særlige bestemmelser om beskyttelse av mindreårige i audiovisuelle bestillingstjenester. Slike forhold reguleres av filmloven.

Reglene om forhåndskontroll og aldersgrenser finner vi i lovens kapittel III. Det er i dag forhåndskontroll for alle filmer som skal vises for barn og unge under 18 år⁶², jf. § 4.

I medhold av § 5 fastsetter Medietilsynet aldersgrense for alle filmer som skal vises på kino (med mindre filmen settes opp med 18-årsgrense uten forhåndskontroll, jf. nedenfor).

Følgende aldersgrenser gjelder per i dag for filmer som skal vises på kino:

- A (tillatt for alle)
- 7 år (barn ned til 4 år i følge med foresatte)
- 11 år (barn ned til 8 år i følge med foresatte)
- 15 år (ungdom ned til 12 år i følge med foresatte)
- 18 år (absolutt nedre grense)

Aldersgrensene er juridisk bindende og må følges av kinoene eller andre som viser filmen i næring. Hvis barnet er i følge med voksne, kan barn og unge *inntil tre år yngre enn aldersgrensen* se kinofilmen. Dette gjelder ikke 18-årsgrensen, som er absolutt.

Filmer som ikke er forhåndsvurdert av Medietilsynet, kan settes opp på kino under forutsetning av at disse vises med 18-årsgrense.

Kinoen og distributøren er strafferettslig ansvarlig for innholdet og plikter å påse at filmene ikke er i strid med lovens § 13a («krenkjer sømd») eller straffeloven §§ 204, 204a eller 382, se film- og videogramloven § 4. Ny § 13a ble tatt inn i film- og videogramloven og gjort gjeldende fra 1. januar 2007. Med «krenkje sømd» menes filmer og videogram som inneholder nærgående og omfattende skildringer av seksuell aktivitet – og som ikke kan forsvares ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål. Medietilsynet kan ikke godkjenne filmer med innhold i strid med nevnte bestemmelser for visning i næring.

I § 5 i film- og videogramloven går det frem at Medietilsynet ved aldersvurderinger skal legge avgjørende vekt på om en film kan påvirke «sinn eller rettsomgrep» på en *skadelig* måte. Innholdsvurderinger som foretas i henhold til denne bestemmelsen er av preventiv art. Vurderingene er derfor basert på faglig skjønnsutøvelse og ikke vitenskapelige bevis. Videre bygger vurderingene på prinsippet om *antatt* skadelighet, og ikke på påvist skade på mottakerne. En nærmere beskrivelse av hvordan skadebegrepet i § 5 er fortolket fremgår av kapittel 4 (Hva er skadelig medieinnhold?).

⁶² I 2004 vedtok Stortinget en ny § 100 i Grunnloven, der forhåndssensuren for voksne ble opphevet. Se nærmere under pkt. 1.5.2.

I henhold til lovens § 6 kan enkeltvedtak som Medietilsynet treffer i henhold til filmloven påklages til Klagenemnda for film og videogram. Klagenemnda for film og videogram utpekes av Kulturdepartementet.

I tillegg til å treffevedtak om aldersgrense i medhold av lovens § 5, kommer Medietilsynet også med en anbefaling om hvilken aldersgruppe filmen etter sitt innhold er egnet for.⁶³ Anbefalingen er kun et råd og ikke en formell del av vedtaket. Innholdet i anbefalingen kan følgelig ikke påklages.

Lovens kapittel IV inneholder regler om merking og registrering av videogram. Plikten til å registrere videogram relaterer seg til de videogram som skal *omsettes i næring*.

Filmer som distribueres gjennom videobutikker i form av videogram, eksempelvis DVD/Blu-ray, blir ikke vurdert av Medietilsynet slik kinofilm blir det. I stedet plikter *distributørene* å sette en anbefalt aldersgrense på alle sine filmer, og også å sørge for at alt materialet på det aktuelle videogrammet er egnet for personer som har nådd den anbefalte aldersgrensen. Denne anbefalte aldersgrensen skal videre angis tydelig på omslaget til videogrammet.

Distributørene er strafferettslig ansvarlig for at innholdet i videogrammet ikke er i strid med straffeloven §§ 204, 204a eller 382. Distributøren plikter å sende videogrammer inn til registrering i Medietilsynets videogramregister, jf. § 7 i film- og videogramloven.

Dersom distributøren er i tvil om innholdet av et registrert videogram kan være i strid med loven, har de anledning til å sende videogrammet inn til Medietilsynet til forhåndsvurdering før det registreres. Også videogram som allerede er registrert kan vurderes av tilsynet. Tilsvarende regler gjelder for omsetning av *elektroniske* videogram⁶⁴.

Som nevnt ovenfor kan ikke Medietilsynet godkjenne filmer med innhold i strid med lovens § 13a eller straffeloven §§ 204a og 382 for visning i næring. En film kan heller ikke vises i næring for personer under 18 år uten at Medietilsynet har hatt filmen inne til forhåndsvurdering. Videre kan tilsynet ikke registrere et videogram for omsetning dersom tilsynet mener innholdet er i strid med straffeloven §§ 204, 204a og 382. Den kontrollen Medietilsynet gjennom disse tiltak får med innhold som vises eller omsettes, omtales gjerne som «lovlighetskontrollen».

Når det gjelder registrering av videogrammer, er det imidlertid grunn til å påpeke at en svært liten andel videogram blir vurdert av Medietilsynet etter «frivillig forhåndskontroll» og «stikkprøvekontroll». I 2010 og 2011 påla Medietilsynet henholdsvis 14 og 13 av i alt 7 445 og 6 495 videogram å bli innsendt til vurdering før eller etter registrering. Dette utgjør ca. 0,2 prosent av totalt antall videogramregistreringer i løpet av et år.

⁶³ Jf. § 5-1 i forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram.

⁶⁴ Jf. § 4 i forskrift 29. juli 2008 nr. 864 om merking ved elektronisk omsetning av videogram. Med elektronisk omsetning av videogram menes nettbasert salg eller utleie i næring direkte til forbruker, jf. forskriften § 1 andre ledd. En svært liten andel videogram blir vurdert av Medietilsynet etter «frivillig forhåndskontroll» og «stikkprøvekontroll». I 2010 og 2011 påla Medietilsynet henholdsvis 14 og 13 av i alt 7 445 og 6 495 videogram å bli innsendt til vurdering før eller etter registrering. Dette utgjør ca. 0,2 prosent av totalt antall videogramregistreringer i løpet av et år.

Filmer som viser alminnelig seksuell aktivitet mellom samtykkende voksne mennesker kan registreres og lovlig omsettes i Norge. Erotiske skildringer som inneholder detaljerte og nærgående bilder av kjønnsorganer er tillatt så fremt filmene ikke er i strid med ovennevnte straffebud. Handlinger som oppleves som støtende, menneskelig nedverdiggende eller forrående, herunder kjønnslige skildringer med bruk av lik, dyr, vold og tvang, rammes av forbudene. Begrepet «støtende» er en rettslig standard som skal tolkes i samsvar med allmenne oppfatninger i samfunnet.

Det presiseres at det her dreier seg om spekulativ pornografi, og ikke kunstneriske fremstillinger av erotikk og seksualitet. Heller ikke filmer med vitenskapelig eller informativ verdi kan nektes registrert under henvisning til at de strider mot straffelovens bestemmelser.

Hvert enkelt videogram som skal omsettes i næring, enten for salg eller utleie, skal for øvrig registreres og utstyres med et registreringsmerke fra Medietilsynet.

6.3 Kringkastingsloven

Med kringkasting menes: «utsending av tale, musikk og liknende via elektroniske kommunikasjonsnett, ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten», jf. kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav a.

Fjernsyn er i kringkastingsloven § 1-1 første ledd definert som: "tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som er ment eller egnet til å ses direkte og samtidig på grunnlag av en programoversikt og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett." Til forskjell fra filmloven regulerer altså kringkastingsloven utsending av bilder som er ment eller egnet til å mottas *direkte* og *samtidig* av allmennheten. Samtidighetsprinsippet er altså et sentralt element her.

Kringkastingsbegrepet omfatter ikke audiovisuelle bestillingstjenester. Etter lovendring som trådte i kraft fra 2013 omfatter loven likevel også slike tjenester. Audiovisuelle bestillingstjenester er i § 1-1 første ledd bokstav d definert som: "tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som kan ses på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett." Som det fremgår av kapittel 6.2 reguleres slike tjenester i dag av filmloven når det gjelder beskyttelse av mindreårige, og for øvrig av kringkastingsloven.⁶⁵

Kringkastingslovens skadelighetsbestemmelse finner vi i § 2-7. Bestemmelsen lyder:

§ 2-7. Beskyttelse av mindreårige seere

⁶⁵ Se kringkastingsloven § 1 bokstav d: «Audiovisuelle bestillingstjenester: tjeneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som kan ses på et tidspunkt seeren selv velger og på dennes bestilling fra en programkatalog og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett.»

Kongen gir i forskrift regler om forbud mot å sende fjernsynsprogram som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, særlig hvis programmet inneholder pornografiske scener eller umotivert vold.

Kongen gir i forskrift regler om at fjernsynsprogram med scener eller innslag som kan være skadelige for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling bare skal sendes i perioder hvor mindreårige vanligvis ikke kan se eller høre sendingen, samt om andre tekniske tiltak som forhindrer at mindreårige kan se eller høre sendingene. Kongen gir i forskrift regler om akustisk og visuell varslings når slike program sendes i ukodet form.

Som det framgår av § 2-7 inneholder kringkastingsloven et tosporet system som skal verne barn og unge mot skadelig innhold på fjernsyn. For det første er det forbudt å sende programinnhold som i *alvorlig grad* kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling. For det andre skal programmer med innhold som kan være *til skade* for mindreårige seere, men ikke i alvorlig grad, sendes i perioder hvor mindreårige vanligvis ikke kan se eller høre sendingen.

Dette utgangspunktet er presisert nærmere i kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6.

Forskriftens § 2-5 inneholder ikke noen tilleggsvilkår utover det som framgår av lovens § 2-7 første ledd, men fastholder at det er forbudt å kringkaste innhold som er skadelig i *alvorlig grad* uansett sendetidspunkt.

I forskriftens § 2-6 første ledd slås det fast at scener eller innslag som kan være *skadelig* for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling bare kan sendes på fjernsyn etter kl. 21.00. Denne sendetidsgrensen kalles for «vannskillet» eller «vannskilleprinsippet» og kringkastingsforskriften § 2-6 omtales gjerne som vannskillebestemmelsen. Vannskilleprinsippet gjelder ikke for nyhets- og aktualitetsprogrammer.

Hvordan vilkårene skade på «fysisk, psykisk eller moralsk utvikling» er fortolket gjennom Medietilsynets forvaltningspraksis er beskrevet ovenfor i kapittel 4.⁶⁶

Andre ledd i forskriftens § 2-6 omhandler regler for muntlig eller visuell varslings om innhold som kan være skadelig for mindreårige. Når slike program sendes ukodet, skal det enten gis en muntlig advarsel før programstart om at programmets innhold kan være skadelig for mindreårige seere, eller merkes med et visuelt symbol under hele programmet. I praksis har norske kringkasterne for en stor del lagt seg på den linjen at de gir muntlig advarsel om mulig skadelig innhold i forkant av programmer som vises før vannskillet kl. 21.00. Den senere tid har det også blitt mer og mer vanlig at kringkasterne oppgir aldersgrenser for filmene de viser. Videre har NRK Super en visuell merking av programmer som har aldersgrense 7 år eller mer. Medietilsynet har akseptert kringkasternes praksis på dette området og ansett den for å ivareta formålet med bestemmelsen.

⁶⁶ Medietilsynet har også utarbeidet retningslinjer som redegjør for tilsynets fortolkning av skadelighetsbestemmelsene i kringkastingslovgivningen. Retningslinjene er gjort kjent for kringkasterne og andre berørte aktører. Retningslinjene er tilgjengelig her: http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/TV/111107_Retningslinjer.pdf

Det kan være grunn til å påpeke at grensen (normen) for hva som anses som innhold i strid med straffeloven §§ 204, 204a og 382, og innhold som er forbudt å kringkaste i medhold av kringkastingsloven § 2-7 første ledd, ikke er sammenfallende.

Det fremgår av Ot. prp. nr. 76 (2004-2005) pkt. 4.1 at kringkastingsloven § 2-7 har en *videre* rekkevidde enn de nevnte straffebud. I proposisjonen uttales det at sendinger som rammes av straffebudene, også er å betrakte som alvorlig skadelig innhold i kringkastingslovens forstand. Det presiseres imidlertid at et program som inneholder kjønnslige skildringer eller vold, kan falle inn under forbudet i § 2-7 selv om innholdet isolert sett ikke rammes av straffeloven. Det samme gjelder programmer som ikke inneholder kjønnslige skildringer eller vold, men som inneholder særskilt skremmende innslag og gjør bruk av andre virkemidler som gjør at sendingen fremstår som skadelig i alvorlig grad.

Medietilsynet har kun anvendt forbudsbestemmelsen i kringkastingsloven én gang siden den trådte i kraft. Saken gjaldt visningen av den japanske filmen «Sansenes rike».

Vedtak som Medietilsynets fatter i medhold av kringkastingsloven § 2-7 kan påklages til Medieklagenemnda, jf. kringkastingsloven § 2-14. Medlemmene av Medieklagenemnda utpekes av Kulturdepartementet.

6.4 AMT-direktivet

For audiovisuelle bestillingstjenester pålegger direktivets artikkel 12 medlemsstatene å treffe egnede tiltak for å sikre at innhold som i «alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling» bare blir gjort tilgjengelig på en måte som sikrer at mindreårige vanligvis ikke hører eller ser slike tjenester.

Bestemmelsen i artikkel 12 legger opp til at medlemsstatene kan tillate programmer som i «alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling» på bestillingstjenestene dersom det treffes egnede tiltak som gjør at mindreårige normalt ikke får tilgang til programmene. Begrepet «egnete tiltak» er ikke nærmere definert i direktivet. I fortalens punkt 60 gis det eksempler på egnede tiltak. Dette kan dreie seg om personlige identifikasjonsnumre (PIN-koder), filtreringssystemer eller merking. Ifølge fortalen må de aktuelle tiltakene balanseres mot den grunnleggende ytringsfriheten som er fastslått i Den europeiske unions pakt om grunnleggende rettigheter.⁶⁷

For fjernsyn pålegger direktivets artikkel 27 å fastsette totalforbud mot slike programmer. Denne bestemmelsen er i dag gjennomført ved forbudet i kringkastingsloven § 2-7 første ledd. Artikkel 27 nevner uttrykkelig «pornografi og umotivert vold» som eksempler på programmer som anses å være alvorlig til skade for mindreårige. Artikkel 12 inneholder derimot ingen slike eksempler. Det er likevel ingen holdepunkter i direktivet for at begrepet «alvorlig til skade» skal tolkes annerledes for audiovisuelle bestillingstjenester.

⁶⁷ EFT C 364 av 18. desember 2000, s. 1.

Hva som ellers ligger i uttrykket *alvorlig grad kan skade* er ikke nærmere regulert i direktivet. Når det gjelder tilsvarende bestemmelse for fjernsyn har EFTA-domstolen konkludert med at bestemmelsen «overlater til medlemsstatene å definere disse begrepene, så vel som begrepet 'pornografi', i overensstemmelse med deres nasjonale lovgivning og moralnormer».⁶⁸ Vurderingene av hva som er alvorlig til skade kan derfor variere noe mellom de forskjellige EØS-landene.

For fjernsyn inneholder AMT-direktivet en bestemmelse i artikkel 27 nr. 2 som gjelder programmer av mindre alvorlig karakter, dvs. programmer som kan være skadelig for mindreårige. Slike programmer kan bare sendes i perioder hvor mindreårige vanligvis ikke kan se eller høre sendingene. Alternativt kan mindreåriges tilgang hindres ved hjelp av tekniske hjelpemidler. Denne bestemmelsen er i dag gjennomført ved den såkalte vannskillebestemmelsen i kringkastingsloven § 2-7 annet ledd og kringkastingsforskriften § 2-6. Når det gjelder audiovisuelle bestillingstjenester inneholder ikke direktivet noen forpliktelser for medlemsstatene med hensyn til innhold som kan skade mindreårige.

6.5 Straffeloven

I film- og videogramloven henvises det til de bestemmelser i straffeloven som angir den rettslige normen for hvilket innhold som tillates registrert for omsetning av Medietilsynet. Disse bestemmelsene framgår av film- og videogramloven § 7 og gjelder strl. §§ 204 (pornografi), 204a (fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn) og 382 (grove voldsskildringer), se framstillingen av film- og videogramloven ovenfor i pkt. 6.2. Samtidig gjør straffelovens forbudsbestemmelser om pornografi (§ 204) og grove voldsskildringer (§ 382) unntak for *”film og videogram som Medietilsynet ved forhåndskontroll har godkjent til framvisning eller omsetning i næring”*.

Det vises for ordens skyld også til redegjørelsen i pkt. 6.3 om kringkastingsloven, der forholdet mellom skadelighetsnormene etter straffeloven og kringkastingsloven omtales.

Straffeloven §§ 204 og 204 a er medienøytrale og vil derfor omfatte elektronisk innførsel via f.eks. Internett eller satellitt dersom det foreligger utbredelseshensikt.⁶⁹ Dette gjelder også for straffeloven § 382 som ifølge forarbeidene omfatter spredning av levende bilder over kabel- eller telenett og formidling fra norske databaser, f.eks. gjennom Internett.⁷⁰ Straffelovens bestemmelse må derfor anses å omfatte audiovisuelle bestillingstjenester.

Den 28. mai 2009 ble det vedtatt en rekke endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning). De endringene i straffeloven som det er særlig relevant å trekke fram i denne sammenheng er: § 236 (ulovlig utbredelse mv. av grove voldsskildringer), § 310 (framvisning av

⁶⁸ Jf. EFTA-domstolens uttalelse i E-8/97 av 12. juni 1987.

⁶⁹ Ot. prp. nr. 28 (1999-2000) s. 166

⁷⁰ Ot. prp. nr. 78 (1996-1997) s. 23

seksuelle overgrep mot barn eller fremvisning som seksualiserer barn), § 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn), § 317 (pornografi) og § 318 (utstillingsforbud).

Bestemmelsene er ennå ikke trådt i kraft. Når bestemmelsene trer i kraft, vil de ikke medføre endringer i normen som er etablert på bakgrunn av strl. §§ 204/204a og 382. For øvrig nevnes at ny § 310 er ment å ramme publikum/kunden, mens ny § 318 gjelder utstilling av bilder av eksplisitt seksualisert karakter. § 310 er for øvrig ment å oppfylle forpliktelsene i Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnytting og seksuelt misbruk artikkel 21 nr. 1 bokstav c.

6.6 Gjeldende innholdsregulering på Internett

Når det gjelder audiovisuelt innhold på Internett som ikke regnes som fjernsyn eller audiovisuelle bestillingstjenester, er forhåndskontroll praktisk talt umulig siden medieinnholdet på denne plattformen ikke passerer sentrale distribusjonsledd. Internetts globale karakter og mangfoldet av ulikt innhold gjør det også svært vanskelig å regulere med utgangspunkt i avsenderleddet. Rettslig sett gjelder for en stor del de samme normene på Internett som for øvrig i samfunnet. Men innen medieområdet har vi gjerne ulike sektoravgrensede regelverk som dels er dårlig tilpasset den teknologiske utviklingen og dels har et uavklart forhold til innhold på Internett. Samlet medfører dette at regulering av innhold på Internett blir komplisert. Man har de senere år derfor sett et større fokus på veiledning og informasjon til brukerne. Med det økende tilbudet vi ser i dag får enkeltindividet større ansvar både for sin egen og sine barns mediebruk.

I Norge finnes det derfor ikke noe eget regelverk som regulerer audiovisuelt medieinnhold på Internett på generell basis. Vekten er i stedet lagt på å informere brukerne slik at de selv kan regulere sitt forbruk.

Medietilsynet har ansvaret for å utvikle informasjon til brukere av digitale medier. Blant annet leder og koordinerer tilsynet Trygg bruk- prosjektet. Prosjektet mottar midler fra EUs handlingsplan Safer Internet Programme. Trygg bruks primæroppgave er å være det nasjonale koordineringsorganet for arbeid med trygg bruk av digitale medier for barn og unge i Norge. I tillegg har departementet gitt Medietilsynet et særlig ansvar for å bidra til økt mediekompetanse i befolkningen, spesielt med hensyn til bruk av digitale medier.

7. REGULERING AV AUDIOVISUELT INNHOLD FOR BESKYTTELSE AV BARN OG UNGE I ANDRE LAND

7.1 Innledning

I det følgende vil departementet se nærmere på hvordan enkelte andre land regulerer audiovisuelle medier for å beskytte mindreårige mot antatt skadelig eller uegnet audiovisuelt innhold. Framstillingen vil ta for seg følgende temaer knyttet til regulering:

- Ulike audiovisuelle medier eller audiovisuelt innhold (film, fjernsynsprogram og dataspill)
- Ulike distribusjonsplattformer:
 - Kino
 - Fysiske lagringsmedier av audiovisuelt innhold som f.eks. DVD/Blu-ray
 - Audiovisuelle bestillingstjenester som VOD/klikkefilm (ikke-lineære tjenester) over bakkenett, over tråd (kabel) eller IP-basert distribusjon (ulike typer bredbånd) og kringkasting av audiovisuelt innhold (lineære tjenester) over bakkenett, satellitt, over tråd (kabel) eller IP-basert distribusjon.
- Hvordan regelverket rundt disse mediene og distribusjonsplattformene er utformet, dvs. om lovverket er medie- eller plattformnøytralt eller helt eller delvis sektorisert for hvert medium eller distribusjonsplattform.

Alle landene som omtales nedenfor har bestemmelser knyttet til pornografisk innhold. I dette kapitlet vil departementet bruke begrepet «pornografi» videre enn den juridiske betydningen i den norske straffeloven. I den norske straffeloven § 204 brukes begrepet pornografi om *forbudte* kjønnslige skildringer. Bakgrunnen for at departementet i beskrivelsen nedenfor bruker en videre betydning av begrepet, er at andre land bruker «pornografi» mer generelt om kjønnslige skildringer eller ulike grader av eksplisitte seksuelle skildringer («mykporno» og «hardporno», dvs. med eller uten fokusering på kjønnsorganer). Denne betydning er også mer i samsvar med bruken av begrepet i dagligtalen. «Pornografi» blir gjerne brukt både om lovlige og ulovlige kjønnslige og seksuelle skildringer. Pornografi betegner her i denne framstillingen, filmer eller programmer som skildrer omfattende seksuell aktivitet på en nærgående og eksplisitt måte, men som ikke behøver å være en ulovlig skildring. Landene kan ha ulike bestemmelser om pornografi avhengig av distribusjonsplattformen.

7.2 Sverige

I dag er det Statens medieråd som forvalter filmsensuren med hjemmel i *lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt*.⁷¹ En visning anses som offentlig om den settes i stand for allmennheten eller om allmennheten har adgang til den.

Filmer og videogram som skal vises offentlig kan godkjennes for 15 år og eldre, 11 år og eldre, 7 år og eldre, eller bli tillatt for alle. Barn under 7 år får adgang til filmer med

⁷¹ Lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

7-årsgrense når de ledsages av en voksen over 18 år. Barn mellom 7 og 11 år får adgang til filmer med 11-årsgrense når de ledsages av en voksen. 15-årsgrensen er absolutt. Lovens kriterium for fastsettelse av en aldersgrense er om en film kan gi barn under aldersgrensen «skada för välbefinnandet». I praksis vil dette være en vurdering av i hvilken grad filminnhold kan virke skremmende, urovekkende eller opprivende på barn i ulike aldersgrupper.

Videogram som ikke skal vises offentlig eller bare vises for personer over 15 år, er ikke underlagt kravet om forhåndskontroll. Video som selges eller leies ut til forbruker, er også unntatt krav om obligatorisk forhåndsvurdering for fastsetting av aldersgrenser av Statens medieråd. Det er opp til hver distributør av video å sette aldersgrenser. Det er imidlertid forbudt og straffbart å spre video eller film som skildrer seksuell vold og tvang eller svært nærgående og utpenslete voldsskildringer, ifølge den svenske straffeloven.⁷²

Unntatt fra kravet om forhåndskontroll er fjernsynssendinger, reklame for varer og tjenester som vises på varemesser og utstillinger og sportsarrangement dersom ikke selve visningen er hovedformålet med det offentlige arrangementet. I tillegg er forestillinger på museer, framstilling av forestillinger som opera, teater og musikk unntatt fra kravet om forhåndskontroll. Unntatt er også filmer laget av barn og unge som vises i forbindelse med filmfestivaler og kulturarrangement rettet mot barn og unge. Trailere for filmer er ikke å anse som reklamefilmer, og skal vurderes dersom de skal vises for personer under 15 år. Filmdistributører må betale en avgift for å få film vurdert av Statens medieråd. Arrangører av filmfestivaler for personer under 15 år kan søke Statens medieråd om fritak for betaling av avgiften. Filmvurdering er obligatorisk dersom personer under 15 år har adgang til arrangementet.

Vedtak om aldersgrenser kan påklages til kammarrätten. Den som har bedt Statens medieråd om å få en film eller et videogram vurdert for offentlig visning, dvs. vanligvis distributøren av filmen eller videogrammet, har klagerett.

I Sverige er det ingen statlig regulering av dataspill. Medierådet i Sverige er representert i PEGI-systemet, og dataspill omfattes av aldersmerkingen som følger av PEGI⁷³.

Radio- og tv-lagen⁷⁴ trådte i kraft 1. august 2010, og er endret i forhold til tidligere lov for å tilpasses til AMT-direktivet. Myndigheten för radio och tv ble opprettet fra 1. august 2010, og erstatter de tidligere myndighetene Radio- og tv-verket og Granskningsnämnden för radio och tv. Det er Myndigheten för radio och tv som fører tilsyn med loven.

Audiovisuelle bestillingstjenester må etter radio- og tv-lagen⁷⁵ registreres hos Myndigheten för radio och tv. Loven slår fast at audiovisuelle bestillingstjenester som formidler innhold med grove og realistiske voldsskildringer eller pornografiske bilder,

⁷² Brottsbalk (1962:700) § 10 c och d, kap. 16

⁷³ Pan European Game Information, europeisk system for aldersklassifisering av dataspill, www.pegi.info.

⁷⁴ Radio- och tv-lagen 2010:696

⁷⁵ Radio- och tv-lagen kap. 2 § 2

ikke må tilbys på en måte som gjør at det er en betydelig risiko for at barn får tilgang til innholdet.⁷⁶

Etter Radio- og tv-lagen skal programmer med inngående og virkelighetstro voldsskildringer eller med pornografiske bilder som sendes på fjernsyn, enten varsles med et lydsignal eller inneholde en advarsel som blir stående gjennom hele programmet. Slike program kan ikke sendes på et slikt tidspunkt eller på en slik måte at det er betydelig risiko for at barn kan se programmet.⁷⁷ Denne bestemmelsen gjelder for samtlige kringkastere under svensk jurisdiksjon.

I Sverige har Granskningsnämnden för radio och tv ansvaret for forvaltningen av lovbestemmelsene i Radio- og tv-lagen om beskyttelse av barn og unge mot skadelig innhold i fjernsyn. Granskningsnämnden er et særskilt beslutningsorgan innenfor Myndigheten för radio och tv.⁷⁸ Dersom denne finner at en sending inneholder voldsskildringer eller pornografi i strid med loven, skal Granskningsnämnden anmelde dette til regjeringsadvokaten (Justitiekanslern).⁷⁹ Granskningsnämnden har et selvstendig ansvar for å vurdere om kringkasteren har overholdt kravet til advarsel. Dette innebærer at Granskningsnämnden først må prøve hvorvidt programmet har et innhold som rammes av bestemmelsen. I vurderingen av hvorvidt programmet inneholder inngående voldsskildringer legges det vekt på om skildringene oppleves som realistiske av publikum. Det legges videre vekt på hvor detaljert volden blir skildret, enten gjennom at man ser volden i nærbilde eller ved lange eller gjentakende sekvenser.⁸⁰

I sendingstillatelsen til allmennkringkasterne SVT, Sveriges Radio og Sveriges Utbildningsradio, samt for øvrige svenske fjernsynskanaler som sender i bakkenettet, er det bestemmelser om at konsesjonæren skal ta hensyn til radio og fjernsyns særskilte gjennomslagskraft når det gjelder innhold og utforming av programmene, samt i valg av sendetider.⁸¹ Dette innebærer at kringkasteren må vise varsomhet med programmer som inneholder eller omtaler for eksempel vold, pornografi og narkotika. Programmer som innebærer en oppfordring til straffbare handlinger vil heller ikke være tillatt etter denne bestemmelsen. Det samme gjelder for program som vil kunne oppfattes som krenkende for et av kjønnene, mennesker med en viss hudfarge, nasjonalitet, religion eller seksuell legning.

Når det gjelder vannskilleprinsippet praktiserer Granskningsnämnden et skille kl. 21.00. Før kl. 21.00 må kringkasterne ta særlige hensyn til mediets påvirkningskraft overfor barn og unge. Granskningsnämnden vil i vurderingen også se hen til om det ble vist noen advarsel før eller i sendingen. For nyhetssendinger er det etablert en praksis for at voldsinnslag bør unngås før kl. 19.00, og at man her viser tilbakeholdenhet i framstillingsmåten.

⁷⁶ Radio- og tv-lagen kap. 5 § 3

⁷⁷ Radio- og tv-lagen kap. 5 § 2

⁷⁸ Radio- og tv-lagen kap. 16 § 14

⁷⁹ Radio- og tv-lagen kap. 16 §§ 1 og 2

⁸⁰ Prop. 1995/96:160 s. 94 flg., prop. 1980/81:176 s. 14 og prop. 1986/87:151 s. 95

⁸¹ SVTs konsesjon av 17. desember 2009 § 12, gjeldende for perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2013

7.3 Danmark

I dagens filmlov⁸² slås det fast at alle filmer som skal vises offentlig eller selges, leies ut eller lånes ut offentlig i Danmark til personer under 15 år, på forhånd må være godkjent for barn i den aktuelle aldersgruppen av Medierådet for Børn og Unge. Begrepet «film» blir i ovennevnte lov definert som levende bilder uansett opptaks- eller visningsform, bl.a. fotografiske filmer og videogram. Filmer som ikke er godkjent av Medierådet for Børn og Unge, får automatisk 15-årsgrense. Medierådet for Børn og Unge kan også fatte vedtak om at en film må få 15-årsgrense for å kunne vises eller omsettes i Danmark.

Aldersgrensene er: tillatt for alle, tillatt for alle, men frarådes barn under 7 år, 11 år eller 15 år. Kriteriet for fastsetting av aldersgrense, er om filmen kan virke skadelig for barn i ulike aldersgrupper. Barn som er fylt 7 år, kan se alle filmer når de er sammen med en foresatt. Alle filmer som vises offentlig eller som selges, leies eller lånes ut offentlig, må tydelig merkes med en aldersgrense.⁸³

Fjernsynssendinger er spesifikt unntatt fra filmloven og krav om forhåndsvurdering. Unntak fra kravet om forhåndsvurdering gjelder for øvrig filmer som har et innhold som åpenbart er av en uskadelig karakter og som utelukkende inneholder informasjon om reklame for varer og tjenester og filmer som skal vises i forbindelse med festivaler og andre kulturarrangement. Trailere for personer under 15 år er ikke unntatt kravet om forhåndsvurdering.

Det er ikke noe overordnet organ som kan overprøve Medierådets aldersvurderinger, men distributører kan be om at Medierådet revurderer en film.

I Danmark er det ingen statlig regulering av dataspill, men bransjen har sluttet seg til PEGI-ordningen. Medierådet for Børn og Unge gir informasjon og råd om dataspill. Dataspill omfattes av aldersmerkingen som følger av PEGI.

Audiovisuelle bestillingstjenester reguleres gjennom lov om radio- og fjernsynsvirksomhet⁸⁴. I tillegg suppleres loven av flere forskrifter, blant annet "Bekendtgørelse om programvirksomhed på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhed"⁸⁵. Av denne kommer det fram at innhold på audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges utvikling, kun kan gjøres tilgjengelig på en slik måte at mindreårige normalt ikke kan se eller høre innholdet.⁸⁶ Det nevnes at dette kan gjøres ved at tilbyderne ved merking av tjenesten gjør oppmerksom på det skadelige innholdet.

Radio- og tv-nævnet, som er en del av den danske Kulturstyrelsen, fører tilsyn med tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.

Radio- og tv-nævnet er tilsynsmyndighet også for radio og fjernsynsvirksomhet, i tillegg til de audiovisuelle bestillingstjenestene. Det følger av § 6 i "Bekendtgørelse om

⁸² Lov om film, nr. 186 - 12/03/1997

⁸³ Bekendtgørelse om Medierådet for børn og unge nr. 30 av 16.1.1998

⁸⁴ Lov nr. 988 av 6. oktober 2011

⁸⁵ BEK nr. 100 av 28. januar 2010

⁸⁶ Jf. § 11 i BEK nr. 100 av 28. januar 2010

programvirksomhet på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhet” at det gjelder et forbud mot programmer med innhold som *i alvorlig grad kan skade* mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, herunder programmer som inneholder pornografi eller umotivert vold.

For radio- og fjernsynsvirksomhet gjelder i tillegg at programmer som *kan skade* mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, ikke må sendes med mindre det ved valg av sendetidspunkt eller ved andre tekniske hjelpemidler sikres at mindreårige normalt ikke ser heller hører sendingen, jf. § 6 stk. 2. Når programmene sendes i ukodet form, skal det gis en akustisk advarsel i forkant av programmet, eller programmet skal merkes med et visuelt symbol som skal være synlig under hele programmets varighet.

Medierådet for Børn og Unge har samarbeidet med fjernsynsstasjonene på generelt grunnlag om vurdering av film for barn og unge. Det er for eksempel utarbeidet en rapport om vurderingskriterier for film som er laget i samarbeid med fjernsynsselskapene og Det danske filminstitutt.

I Danmark er det ingen lovfestet vannskilleregel med et bestemt klokkeslett. I praksis opererer kringkasterne med et vannskille kl. 21.00 etter en vurdering av hvilke aldersgrupper som ser mest på fjernsyn i ulike tider på døgnet. Det må ikke sendes program som kan være skadelig for mindreårige på tidspunkt der mindreårige er en dominerende seergruppe. I Danmark anses normalt ikke pornografi å være *alvorlig* til skade for mindreårige, og eksplisitte kjønnslige skildringer kan kringkastes. Imidlertid er det enighet om at barn skal beskyttes mot pornografisk innhold, og det tillates ikke at eksplisitte kjønnslige skildringer kringkastes på tidspunkt det er vanlig at mindreårige kan se fjernsyn. Visse former for pornografisk innhold, for eksempel voldspornografi, vil også i særlige tilfeller kunne ansees å være *alvorlig* til skade for barn, og dermed være forbudt å kringkaste.

7.4 Finland

Centralen för medieföstran och bildprogram (fork. MEKU etter det finske navnet) ble opprettet i 2011 etter at Statens filmgranskningsbyrå ble nedlagt. Begrepet «bildprogram» defineres på følgende måte i *lag om bildprogram*⁸⁷: «Bildprogram: filmer, televisionsprogram, spel och annat innehåll som är avsett att med tekniska medel ses i form av rörliga bilder». MEKU er et senter for mediepedagogikk og audiovisuelle medier, og med særlig vekt på forebyggende informasjonsarbeid om barn og audiovisuelle medier. MEKU skal også føre tilsyn med den audiovisuelle bransjen med henblikk på å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra bildeprogram. Dette innebærer tilsyn med klassifiseringsarbeidet og at aldersgrensene og merkingen skjer etter hensikten. I tillegg behandler MEKU klager fra publikum og bransje, og kan også vurdere klassifiseringer og merking av innhold på eget initiativ.

Film og videogram som skal vises eller omsettes og spres til personer under 18 år, må på forhånd aldersklassifiseres. Det er MEKU som er ansvarlig for å lære opp og

⁸⁷ Lag om bildprogram 710/2011

autorisere klassifiserere av bildeprogram. Disse skal fastsette aldersgrenser på bildeprogrammene på alle distribusjonsplattformer, jf. lov om Centralen för medieföstran och bildprogram og lov om bildeprogram⁸⁸. Straffeloven setter grenser for hva som er tillatt for visning og spredning. Spesielt grove voldsskildringer og kjønnslige skildringer som viser barn, dyr og vold er forbudt å vise og å spre.⁸⁹ Innhold som er godkjent av MEKU, er ikke i strid med straffeloven.

Følgende aldersgrenser gjelder: Tillatt for alle, 7 år, 12 år, 16 år og 18 år. I tillegg til aldersgrensen, skal alle bildeprogram også merkes med symboler som skal vise hva slags type innhold bildeprogrammet har. Disse symbolene sier også noe om begrunnelsen for fastsetting av aldersgrensen. Innholdskategoriene er: vold, sex, frykt og bruk av rusmidler. På kino gjelder ledsagerprinsippet, dvs. at barn inntil tre år yngre enn aldersgrensene 7, 12 eller 16 år kan få tilgang til forestillingene dersom barnet er sammen med en person som har fylt 18 år. 18-årsgrensen er imidlertid absolutt. Både straffeloven og loven om bildeprogram forbyr tilgjengeliggjøring av bildeprogram med 18 årsgrense til personer som ikke har fylt 18 år. Kriteriene for fastsetting av aldersgrensene er om innholdet kan virke skadelig på barn i ulike aldersgrupper.

Alle distributører og leverandører av bildeprogram i Finland skal registrere programmene i MEKU. Unntatt er bildeprogram som inneholder musikk, undervisnings- og forskningsstoff, hobbystoff, nyheter og aktualiteter, reklame for varer og tjenester, sport og informasjon om politisk og ideell virksomhet. Det samme gjelder bildeprogram som er produsert av enkeltpersoner (amatørproduksjoner) i en ikke-kommersiell sammenheng og bildeprogram i nettpublikasjoner som omfattes av loven om yttringsfrihet i massekommunikasjonssammenheng.⁹⁰ Arrangører av festivaler og andre kulturarrangement kan søke om tillatelse til å vise bildeprogram uten krav til forhåndsvurdering. MEKU kan sette bestemte vilkår for tillatelsen, f.eks. publikummets alder.

Vedtak om aldersgrenser kan påklages til MEKU av rettighetshaver og publikum. I de tilfellene der MEKU har satt en aldersgrense, kan rettighetshaver klage på vedtaket og få det behandlet av Bildprogramnämnden.

Etter etableringen av MEKU og innføringen av loven om bildeprogram, fører MEKU tilsyn med alle typer bildeprogram, dvs. både film, videogram, dataspill, fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, når det gjelder beskyttelse av barn og unge. Loven om fjernsyns- og radiovirksomhet⁹¹ ble endret i 2011⁹², slik at bestemmelser om beskyttelse av barn mot skadelige fjernsynssendinger ble omfattet av loven om bildeprogram. I Finland er både dokumentar og nyhetsprogram omfattet av vannskillebestemmelsen. I loven er det ingen bestemt «vannskilletid», og bestemmelsen går ut på at program som kan være skadelig for barn må sendes på tidspunkt når barn vanligvis ikke ser på fjernsyn. I tillegg skal det varsles auditivt eller med visuelt symbol at programmet ikke er egnet og kan være skadelig for barn.

⁸⁸ Lag om Centralen för medieföstran och bildprogram 711/2011 och lag om bildprogram 710/2011

⁸⁹ Lag 713/2011 om ändring av 17 kap. 17 och 18 b § i strafflagen (39/1889)

⁹⁰ Lag om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003)

⁹¹ Lag om televisions- och radioverksamhet 744/1998

⁹² Lag om ändring av 19 § i lagen om televisions- och radioverksamhet 712/2011

Bestemmelsen praktiseres ved at en tidligere inngått avtale mellom fjernsynsselskapene og Ficora (Kommunikationsverket) som var den tidligere tilsynsmyndigheten på området kringkasting og beskyttelse av barn, videreføres. Avtalen innebærer at det er fire «vannskilletider» for program som kan være skadelige for barn. Program som kan være skadelig for barn under 12 år, skal ikke sendes før kl. 17.00. Program som kan være skadelig for barn under 16 år, skal ikke sendes før kl. 21.00. Program som kan være skadelig for personer under 18 år, skal ikke sendes før kl. 23.00. Bestemmelsene gjelder imidlertid ikke for fjernsynsprogram som kun kan mottas gjennom bruk av avkodingsutstyr.

MEKU kan godkjenne klassifisering foretatt av andre institusjoner innenfor EU, for eksempel PEGI, for bruk i Finland. MEKU har godtatt bruk av PEGI-ordningen i Finland.

7.5 Storbritannia

Alle filmer som skal gjøres tilgjengelig for allmennheten i Storbritannia, enten det er på kino eller på videogram gjennom salg og utleie, skal på forhånd være kontrollert og gitt en aldersgrense. Dette arbeidet gjøres av British Board of Film Classification (BBFC) som er en uavhengig institusjon. Virksomheten finansieres av gebyr for vurdering av film og videogram. Det er forbudt å publisere uanstendig eller utuktig materiale (herunder medieinnhold, bøker, tegneserier o.l.) i Storbritannia. Dette reguleres med hjemmel i loven Obscene Publications Act 29. juli 1959 og 31. juli 1964. Film og videogram ble omfattet av denne loven i 1977, og er en del av lovverket BBFC arbeider etter. Videogram faller i tillegg inn under loven Video Recordings Act 12. juli 1984 (Amendments 21. januar 2010). Denne loven har som mål å sikre at barn ikke får tilgang til skadelig eller uegnet innhold på videogram, uansett format og distribusjonsmåte. I 2008 lanserte BBFC også en ordning med vurdering av VOD-tjenester i samarbeid med tilbydere av disse tjenestene – BBFC Online.

Utover disse lovene finnes straffebestemmelser som forbyr rasehat, uanstendige bilder av barn og grusomheter mot dyr, og forbud mot å spre filmer til personer som ikke har nådd den aldersgrensen som BBFC har satt på filmen. Kinovirksomhet krever konsesjon som gis av lokale myndigheter⁹³. Formelt kan de lokale myndighetene både vurdere filmer selv og overprøve BBFCs vurderinger etter klager når det gjelder kinofilm. I praksis følger de lokale myndighetene i de aller fleste tilfellene de vedtakene som BBFC har gjort.

BBFC har omfattende og detaljerte kriterier for sitt vurderingsarbeid. I tillegg til potensielle skadevirkninger på ulike aldersgrupper skal momenter som antisosial atferd, anstendighet, bluferdighet og bruk av rusmidler være med i vurderingen. Hva foreldre kan tenkes å godta og ikke godta for ulike aldersgrupper, blir også vektlagt. Aldersgrensene er U, PG, 12A, 12, 15 og 18. U (Universal) og PG (Parental Guidance) er tillatt for alle, men PG innebærer at visse scener kan være uegnet for små barn og krever ledsager. 12A og 12 er egnet for personer som er 12 år eller eldre, men 12A

⁹³ Kilde: Licensing Act 2003.

innebærer at barn under 12 år kan se filmen med ledsager. 15 egnet for personer over 15 år, mens 18 er tillatt kun for voksne.

En film kan også gis klassifiseringen R18. Dette gjelder filmer med eksplisitte og nærgående skildringer av omfattende seksuell aktivitet. R18-klassifiserte filmer kan kun vises på kinoer med spesiell tillatelse og kan kun selges i lisensierte sexbutikker til personer over 18 år. BBFC har også en forbrukerveiledning om filmer. Denne informasjonen tas med av de fleste distributørene i markedsføringen av filmene. Tydelig merking av filmer og videogram med BBFCs klassifisering er et krav. Dersom filmen eller videogrammet er unntatt fra kravet om klassifisering, skal dette også vises med merke.

Film og videogram som i sin helhet er laget for undervisning, instruksjon eller informasjon, eller som i sin helhet tar for seg religion, sport eller musikk, er unntatt kravet om klassifisering.

Avgjørelser av BBFC kan påklages av distributøren. Det er detaljerte prosedyrer for slike klager. En distributør kan be om en ny vurdering av BBFC. Dersom distributøren ikke er fornøyd med BBFCs nye vurdering, kan distributøren klage til en uavhengig klageinstans. For filmer som skal vises på kino, er klageinstansen en lokal nemnd. Når det gjelder kinofilm, kan både distributør og publikum klage til lokale myndigheter som gir konsesjon til kinodrift. Klager på avgjørelser om aldersgrenser på videogram, blir vurdert av Video Appeals Committee.

Organisasjonen for audiovisuelle bestillingstjenester i Storbritannia, ATVOD⁹⁴, har på oppdrag fra medietilsynsmyndigheten Ofcom⁹⁵, oppgaven med å føre tilsyn med audiovisuelle bestillingstjenester. Disse reguleres etter regler som lages med hjemmel i loven Communications Act 2003. Reglene ble revidert i 2009 og 2010⁹⁶. Innhold som i alvorlig grad kan skade mindreårige, må bare tilbys på en måte som sikrer at mindreårige normalt ikke kan få tilgang til innholdet.

I Storbritannia er det lovfestet at medietilsynsmyndigheten Ofcom skal utarbeide retningslinjer for praktiseringen av AMT-direktivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige⁹⁷. Disse retningslinjene skal oppdateres og revideres når forholdene tilsier det.

Vannskille er satt til mellom kl. 21.00 og kl. 05.30 i retningslinjene. Det gjelder egne bestemmelser for fjernsynskanaler med særlig abonnement («premium subscription services») og VOD-tjenester («pay per view services»). Her er retningslinjene mer liberale. 15-årsfilmer kan sendes på dagtid mellom kl. 05.30 og kl. 20.00 dersom tilbyderer har etablert et beskyttelsessystem⁹⁸. Liknende regler gjelder for 18-årsfilmer, men her er sendetidspunktet fra kl. 05.30 til kl. 21.00. På kvelds- og nattetid mellom kl. 20.00/21.00 og kl. 05.30 er det ikke pålagt å benytte et beskyttelsessystem.

⁹⁴ The Authority For Television On Demand (ATVOD).

⁹⁵ The Office of Communications (Ofcom).

⁹⁶ Audiovisual Media Services Regulations 2009 og 2010.

⁹⁷ Retningslinjene (Programme codes) er hjemlet i Communications Act 2003.

⁹⁸ Et system som gir begrenset tilgang ut fra seerens alder. Et eksempel på et beskyttelsessystem er bruk av PIN-kode som tilgangsnøkkel.

Ellers er det detaljerte regler som gjelder for ulike tilgangssystemer til medieinnhold som er upassende eller skadelig for barn. Pornografisk film kan vises på filmkanaler mellom kl. 22.00 og kl. 05.30 dersom et beskyttelsessystem brukes. I disse bestemmelsene ligger også krav om tydelig informasjon om programkategorier til forbrukerne. Filmer kategorisert som R18-filmer av BBFC, er forbudt distribuert gjennom disse kanalene.

PEGI-ordningen ble inkorporert i britisk lov i juli 2012. Lovendringen medfører at det er forbudt å selge spill til personer som er yngre enn aldersgrensen, og å selge spill uten aldersmerking. Games Rating Authority (GRA), som er et organ i organisasjonen Video Standards Council, fører kontroll med at spill i alderskategoriene 12, 16 og 18 følger PEGIs kriterier. Video Standards Council og GRA administrerer PEGI-ordningen sammen med Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media (NICAM) i Nederland. NICAM har ansvar for å utstede lisenser for klassifiserere og følger med på at spill i alderskategoriene 3 og 7 følger PEGIs kriterier.

7.6 Nederland

I Nederland er det etablert et selvreguleringssystem kalt Kijkwijzer⁹⁹. Gjennom aldersklassifisering skal systemet gi informasjon til foreldre og foresatte om innhold som kan være skadelig for barn, og dermed bidra til å beskytte barn mot skadelig medieinnhold. I tillegg til selvreguleringen, reguleres medieinnhold etter straffeloven og lov om radio og fjernsyn.¹⁰⁰ Etter straffeloven er det forbudt å tilby, spre og vise filmer eller videogram med 16-årsgrense til personer under 16 år. Dette gjelder kinofilm, videogram og bilder uansett lagringsmåte eller distribusjonsmåte.

Kijkwijzer-systemet er utviklet i samarbeid med det nederlandske instituttet for klassifisering av audiovisuelle medier (NICAM – Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media). NICAM ble dannet i 1999 i et samarbeid mellom Departementet for kultur, utdanning og vitenskap, Departementet for helse og velferd og sport og Justisdepartementet.

Aldersgrensene er: Alle, 6 år, 9 år, 12 år og 16 år. Det er også en ledsagerregel for aldersgrensene 12 og 16, dvs. at barn inntil to år yngre har adgang i følge med foreldre eller andre foresatte. Aldersgrensene suppleres med piktogrammer som indikerer årsaken til aldersgrensen. Det kan være skrekk eller skremmende innhold, vold, sex, diskriminering, bruk av rusmidler eller grovt språk. Aldersgrensen er gitt ut fra en antakelse om at barn under aldersgrensen kan ta skade av å se innholdet. Kijkwijzer brukes i prinsippet på alle audiovisuelle produkter på det nederlandske markedet, dvs. kinofilm, DVD/Blu-ray, fjernsynsprogram, VOD-tjenester og audiovisuelt innhold på mobiltelefoner. Internett er ikke omfattet av Kijkwijzer-systemet, men NICAM er engasjert i nasjonalt og internasjonalt rådgivningsarbeid om barn, unge og Internett. Systemets merker (aldersgrenser og piktogram som indikerer innholdet som begrunner aldersgrensen) brukes på emballasjer, i annonser, fjernsynsguider, plakater,

⁹⁹ Ordet er en sammensetning av ordene «kijk» som betyr å se og «wijze» som betyr måte. «Wijzer» betyr peker, og ordet «Kijkwijzer» henviser altså til en måte og en retning å se på.

¹⁰⁰ Medieloven av 29. desember 2008

mobiltelefonskjermer og også i begynnelsen av fjernsynsprogram. I tillegg legges informasjonen om aldersgrenser og innhold på tekst-tv.

Alle fjernsynsstasjoner må etter medieloven klassifisere alle programmer som kan vurderes på forhånd. Unntak er derfor f.eks. direktesendinger og nyhetssendinger. Alle andre organisasjoner og selskaper knyttet til NICAM, må benytte klassifiseringssystemet.

En egen klagekomite i NICAM behandler klager på klassifisering av audiovisuelle produkter og eventuelle brudd på reglene om vannskille. Alle har mulighet til å rette en klage om klassifisering og aldersgrense på film, videogram eller sendetidspunkt på et fjernsynsprogram.

Regulering av audiovisuelle bestillingstjenester foregår på samme måte som andre audiovisuelle medietjenester, dvs. gjennom NICAMs klassifiseringssystem Kijkwijzer.

Alle fjernsynsprogram som kan vurderes på forhånd, må omfattes av Kijkwijzer-systemet. Kijkwijzers aldersgrenser er førende for når programmene kan sendes. Medieloven er grunnlaget for reglene om sendetider for klassifiserte fjernsynsprogram.

Ifølge disse reglene kan program med 12-årsgrense ikke sendes før kl. 20.00, og program med 16-årsgrense kan ikke sendes før kl. 22.00. Nyhets- og direktesendinger er unntatt fordi de ikke kan vurderes på forhånd. Medieloven pålegger likevel kringkasterne å være aktsomme når det gjelder sendingstider, og å varsle på forhånd om sterke bilder i for eksempel nyhetssendinger.

Alle dataspill vurderes og klassifiseres gjennom PEGI-ordningen. NICAM er en av to administratorer av PEGI-ordningen for dataspill i Europa. Den andre er Video Standards Council – Game Rating Authority i Storbritannia.

NICAM er ansvarlig for samordningen av Kijkwijzer-systemet. Representanter for allmennheten og mer enn 2200 selskaper og organisasjoner innenfor alle audiovisuelle medier, er tilsluttet NICAM. Alle selskaper tilknyttet NICAM er forpliktet til å klassifisere sine produkter etter systemet. Fjernsynsstasjoner i Nederland som ikke er med i NICAM, kan etter nederlandsk medielov ikke sende program som kan være skadelige for barn. Det nederlandske medietilsynet, Commissariaat voor de Media, skal påse at systemet fungerer etter hensikten og at NICAM og fjernsynsselskapene følger nederlandsk lov.

8. DEPARTEMENTETS FORSLAG

8.1 Innledning

Ovenfor har departementet konkludert med at det fortsatt er behov for å regulere visning og omsetning av audiovisuelt medieinnhold med det formål å beskytte mindreårige mot mulig skade. Videre har departementet konkludert med at dagens lovverk er uegnet, både fordi det er sektorbasert og fordi de ikke er tilpasset utviklingen innen medieteknologi og mediebruk. Dette illustreres ved at gjeldende regelverk innen kringkasting og film/video innebærer ulik regulering av aktører og plattformer, noe departementet antar er uoversiktlig for publikum og utilfredsstillende for bransjen. I tillegg er tilgangen til audiovisuelt medieinnhold via Internett i stadig vekst, noe som tilsier økt oppmerksomhet på medietilbudet på denne plattformen.

Departementet legger derfor fram forslag til en ny lov med beskyttelse av mindreårige som uttalt formål. Et hovedmål med etableringen av en slik beskyttelseslov er å få en mer medieuavhengig regulering på området. Kjernepunktet i loven er at alle bildeprogrammer som omfattes av lovens virkeområde skal ha en aldersgrense. Departementet foreslår videre at alle regler med formål å beskytte mindreårige mot skadelig innhold, uavhengig av hvilken plattform innholdet vises på, bør samles i den nye loven. Den nye loven vil følgelig erstatte gjeldende skadelighetsbestemmelser i kringkastingsloven og film- og videogramloven. Lovutkastet innebærer også gjennomføring av artikkel 12 og 27 i AMT-direktivet i norsk rett.

8.2 Formål

Verken kringkastingsloven eller film- og videogramloven inneholder en uttrykkelig formålsbestemmelse. Begge lover består dels av bestemmelser som har et klart beskyttelsesformål (f.eks. forhåndskontrollen ved kinofilm, vannskillebestemmelsen og forbudet mot å kringkaste alvorlig skadelig innhold) og dels bestemmelser som har helt andre formål. Departementet ser det som sentralt at en ny beskyttelseslov gis en klar og definert formålsbestemmelse som vil være førende for praktiseringen av loven.

Departementet foreslår at lovens formål skal være å «beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder». Formuleringen er i tråd med Grunnloven § 100 fjerde ledd som forbyr ordninger med forhåndskontroll med mindre de er nødvendige for å beskytte barn og unge. Ettersom det ikke lar seg gjøre å påvise entydige skadevirkninger av mediebruk, mener departementet at lovens formål bør være å beskytte mot *antatt* skade. Dette er også i tråd med Medietilsynets forvaltningspraksis etter gjeldende beskyttelsesregler i kringkastingsloven og film- og videogramloven.

8.3 Virkeområde

8.3.1 Generelt

Med henvisning til formålet bør beskyttelsesloven i prinsippet omfatte alle audiovisuelle medier som kan formidle potensielt skadelig innhold til mindreårige. Departementet legger til grunn at skadevirkningene av audiovisuelt innhold som et utgangspunkt ikke

er avhengig av formidlingsmåte. Et bildeprogram som inneholder skremmende innhold eller opprivende tematikk vil kunne være skadelig enten det formidles på kino, på video, på fjernsyn eller via en audiovisuell bestillingstjeneste.

Det er mange hensyn som taler for at et regelverk på dette området i størst mulig grad bør være medieuavhengig, slik at samme reguleringsregime kommer til anvendelse uavhengig av distribusjonsmåte og teknologisk plattform. Dette er viktig både for å sikre et system som er forståelig og tilgjengelig for publikum og for å hindre konkurransevridding i markedene for audiovisuelle medier. Departementet legger til grunn at det vil framstå som ulogisk og vilkårlig dersom ett og samme produkt, for eksempel en film, formidles med én aldersgrense på kino, en annen aldersgrense på video (DVD, Blu-ray etc) og kanskje *uten* aldersgrense på fjernsyn og bestillingstjenester.

Departementet foreslår derfor i det følgende et mer medieuavhengig kontroll- og beskyttelsessystem, der graden av og formen for kontroll som utgangspunkt ikke vil avhenge av distribusjonsmåte og medium, men av innholdet og mottakernes alder og modenhet. Samtidig vil det i enkelte tilfeller, bl.a. som følge av tekniske og praktiske forhold, være nødvendig med mindre tilpasninger av reglene til de enkelte formidlingsplattformene.

8.3.2 Saklig virkeområde

Nasjonal regulering vil aldri kunne gi full beskyttelse mot skadelig medieinnhold. Digitaliseringen innebærer at det stadig utvikles nye typer tjenester, nye medieterminaler og nye måter å konsumere levende bilder på. I tillegg hentes materialet stadig oftere fra kilder som ligger utenfor rekkevidden av nasjonale regler og kontrollsystemer, for eksempel utenlandske netjtjenester.

Departementet mener derfor at det er sentralt at beskyttelsesloven gis et klart og avgrenset saklig virkeområde. Dette er viktig både i tilsynssammenheng og for å gi økt forutsigbarhet for bransjeaktørene. Medietilsynet trenger oversikt over hvilke tilbydere de skal føre tilsyn med. Bransjeaktørene trenger på sin side klarhet i hvem som er pliktsubjekter for de ulike kravene loven fastsetter. Med et tydelig definert virkeområde vil loven kunne håndheves effektivt, og framstå som enhetlig og forståelig for publikum og bransje.

Når det gjelder innholdstilbydere som faller utenfor beskyttelseslovens virkeområde, vil bransjen kunne ha en interesse i å forsøke å få disse til å innrette seg etter de bestemmelsene som gjelder på området. En mulig løsning vil være å etablere et bransjeorgan som kan fungere som supplement til myndighetsregulering på området. Et bransjeorgan kan bidra med å utvikle bransjenormer, være et naturlig kontaktpunkt mellom bransjeaktører og myndigheter osv. En eventuell etablering av et bransjeorgan omtales nærmere under pkt. 8.13.

Departementet foreslår etter dette at beskyttelsesloven gis følgende saklige virkeområde:

8.3.2.1 Tilgjengeliggjøring for allmennheten

For det første foreslår departementet at beskyttelsesloven skal rette seg mot selve *tilgjengeliggjøringen* av bildeprogrammer. Det har ingen betydning hvem som tilgjengeliggjør, det vil si at både virksomheter eller privatpersoner kan være omfattet av loven. Lovens saklige virkeområde tydeliggjør med dette lovens formål, og styrker fokuset på mindreåriges behov for vern mot skadelig innhold. Det er imidlertid avgjørende at det er tale om å gjøre bildeprogram tilgjengelig for *allmennheten*. Tilgjengeliggjøring i privatsfæren faller derfor utenfor lovens virkeområde. Dersom man viser en video under en barnebursdag, er dette altså ikke å betrakte som en tilgjengeliggjøring for allmennheten.

Det å «tilgjengeliggjøre» et bildeprogram vil i beskyttelsesloven innebære framvisning, omsetning eller å stille bildeprogrammet til rådighet for andre på annen måte.

Framvisning inkluderer all visning av et bildeprogram uavhengig av sted, visningsteknologi og type bildeprogram. Mao vil loven ikke bare omfatte visning av kinofilm, men også visning av andre former for bildeprogram.

Med omsetning menes i prinsippet alle former for salg og utleie.

I tillegg til salg og utleie, finnes det mange situasjoner hvor bildeprogrammer overlates (gis bort) til mindreårige. Dette gjelder eksempelvis DVD'er som følger med barnemenyer på restauranter, i frokostblandinger eller i magasiner/tegneserier, DVD'er som gis bort til barn i forbindelse med arrangementer etc. Loven vil også gjelde denne formen for vederlagsfri tilgjengeliggjøring. Vilåret om tilgjengeliggjøring for "allmennheten" innebærer likevel at det å stille bildeprogram til rådighet for mindreårige i rent private sammenhenger ikke omfattes.

Det er pliktsubjektet i bestemmelsene om beskyttelsestiltak som avgjør hvem som pålegges plikter i tilknytning til tilgjengeliggjøringen. Som nevnt ovenfor vil det ikke la seg gjøre å etablere en beskyttelseslov som skal beskytte mindreårige mot skadelig innhold i alle mulige former for levende bilder. Departementet mener derfor at beskyttelseslovens virkeområde bør knyttes til de mest sentrale plattformene for tilgjengeliggjøring av bildeprogram:

- fjernsyn (dvs. bildeprogrammer som er egnet til å ses direkte og samtidig)
- audiovisuelle bestillingstjenester (Video On Demand, klikkefilm osv)
- framvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kinovisning) og
- tilgjengeliggjøring av videogram (inkl. salg eller utleie av DVD/Blu-ray).

Lovens beskyttelsessystem er derfor bygget opp rundt disse fire plattformene.

Departementet vil i det følgende kommentere de enkelte plattformene nærmere.

8.3.2.2 Fjernsyn

Fjernsynsringkasting, slik det er definert i kringkastingsloven, foreslås omfattet av beskyttelsesloven, se nærmere pkt. 8.4.4 nedenfor. Fjernsynsringkastere vil etter dette

måtte forholde seg til beskyttelsesloven når det gjelder innhold som er skadelig eller alvorlig skadelig for mindreårige, og til kringkastingsloven når det gjelder øvrige kringkastingsrelaterte spørsmål. Departementet legger til grunn at dette ikke vil medføre vesentlige ulemper for kringkasterne, ettersom det vil være tydelig definert hvilke forhold som reguleres av hvilke lover.

8.3.2.3 Audiovisuelle bestillingstjenester

Departementet foreslår i tillegg at audiovisuelle bestillingstjenester, som definert i kringkastingsloven, omfattes av beskyttelseslovens virkeområde. Øvrig avgrensning av hva som er en audiovisuell bestillingstjeneste følger av kriterier fastlagt i kringkastingsloven etter gjennomføringen av AMT-direktivet, se nærmere pkt. 8.4.5 nedenfor.

Etter departementets mening vil det heller ikke for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester medføre noen vesentlig ulempe at virksomheten reguleres både av kringkastingsloven og beskyttelsesloven. Den sentrale avgrensningen gjøres etter kringkastingsloven. Dersom tjenesten omfattes av kringkastingsloven, faller den også inn under virkeområdet til beskyttelsesloven.

8.3.2.4 Framvisning ved allmenn sammenkomst

Departementet foreslår videre at framvisning ved allmenn sammenkomst omfattes av beskyttelsesloven.

Det typiske eksemplet vil være visning av kinofilm. Når det gjelder kinofilm gis Medietilsynet, som i dag, myndighet til å utøve den statlige forhåndskontrollen. Medietilsynet vil dermed sette aldersgrenser for forhåndskontrollerte kinofilmer i medhold av beskyttelsesloven, se nærmere om dette under pkt. 8.6.3.1

Etter departementets oppfatning er det behov for beskyttelse av mindreårige også ved framvisning av bildeprogrammer utenfor det tradisjonelle kinosystemet. Lovens virkeområde mht framvisning er derfor ikke avgrenset til "kinofilm". Også framvisning ved allmenn sammenkomst av andre bildeprogram, f.eks. et fysisk videogram, vil omfattes av lovens virkeområde. Slike bildeprogram vil imidlertid ikke være omfattet av forhåndskontrollen i Medietilsynet, men skal ha en aldersgrense fastsatt av bildeprogramdistributør.

Med «framvisning ved allmenn sammenkomst» menes fremvisning av bildeprogram som kan iakttas på et offentlig sted eller der en avgrenset gruppe personer er samlet. Framvisning på offentlig sted inkluderer blant annet fremvisning av bildeprogrammer på tv-skjermer i det offentlige rom, eksempelvis busser og andre offentlige transportmidler, utendørs i parker, inne i forretninger, i butikkvinduer, hos frisører, på kjøpesentre, varemesser, utstillinger, sportsarrangementer, museer mv. Når det gjelder alternativet med fremvisning der en avgrenset gruppe personer er *samlet*, sikter departementet blant annet til fremvisninger i filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv.

8.3.2.5 Tilgjengeliggjøring av videogram

Endelig foreslår departementet at tilgjengeliggjøring – inkl. salg og utleie – av fysisk videogram (DVD/Blu-ray mv.) skal omfattes av beskyttelsesloven. I de tilfeller filmen har vært vurdert for kinovisning av Medietilsynet, plikter distributøren og andre å følge Medietilsynets aldersgrenser i senere visnings- og omsetningsledd. I alle andre tilfeller fastsetter bildeprogramdistributør en anbefalt aldersgrense basert på vilkår i loven og etter fastsatte retningslinjer.

8.3.3 Avgrensninger

Formålet med beskyttelsesloven er først og fremst å beskytte mindreårige mot bildeprogram som kan være skadelige. En nærmere redegjørelse av hva som betraktes som skadelig innhold finnes i kapittel 4. Lovens virkeområde avgrenses dermed mot andre utfordringer knyttet til mediebruk, f.eks. personvern/privatlivets fred, mobbing, spillavhengighet, barnelokking («grooming»), kjøpepress osv.

Av hensyn til ytrings- og informasjonsfrihet for voksne¹⁰¹, legger utkastet ikke begrensninger på tilgjengeliggjøring av bildeprogram for personer over 18 år (med unntak av det absolutte forbudet mot sending av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold på fjernsyn, jf utkastet § 5.) Videre omfattes ikke tilgjengeliggjøring av bildeprogrammer i den private sfære.

Selv om dataspill i stadig større grad nærmer seg film/video i innholdsmessig uttrykk, legger departementet til grunn at beskyttelseslovens virkeområde bør avgrenses mot dataspill. Årsaken er at den frivillige merkeordningen PEGI (Pan-European Game Information) i praksis dekker hele det europeiske markedet for spill omsatt i fysiske formater.¹⁰² I tillegg finnes det en egen merkeordning for nettspill: PEGI Online. Ettersom det allerede eksisterer et velfungerende og etablert system for aldersmerking av dataspill, kan ikke departementet se at det foreligger viktige grunner til å innføre nye rammer for klassifisering av disse medieuttrykkene. Se nærmere drøfting under pkt. 8.12.

8.3.4 Geografisk virkeområde

Gjeldende film- og videogramlov og kringkastingslov har ulikt geografisk virkeområde. Ettersom både fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester også reguleres av kringkastingsloven, legger departementet til grunn at når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester bør loven ha samme geografiske virkeområde som kringkastingsloven.

Utkastet slår derfor fast at loven skal gjelde fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som er omfattet av kringkastingsloven. Henvisningen innebærer

¹⁰¹ Se nærmere under pkt. 1.5.2.

¹⁰² Alle spill for Microsofts, Nintendos og Sonys spillkonsoller samt alle PC-spill fra de største europeiske og amerikanske utgivere får PEGI-merking.

derfor at for disse tjenestene, vil loven ha det samme geografiske virkeområdet og de samme jurisdiksjonskriteriene som etter kringkastingsloven. Det vises til kringkastingslovens bestemmelse om virkefelt i § 2-1 og jurisdiksjonskriteriene som er fastsatt i kringkastingsforskriften § 1-1.

Tilgjengeliggjøring av bildeprogram ved framvisning vil omfattes såfremt visningen skjer ved allmenn sammenkomst *"i Norge"*. Med dette menes at det avgjørende er at selve visningslokalet/-stedet befinner seg på norsk territorium.

Tilgjengeliggjøring av videogram foreslås omfattet dersom bildeprogrammet tilgjengeliggjøres av et foretak som er registrert i Norge eller som har forretningssted i Norge eller av en person som er norsk statsborger eller har bopel Norge. I tillegg vil tilgjengeliggjøringen omfattes av loven dersom beslutningen om tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet har blitt truffet i Norge. Det sistnevnte kriteriet vil i utgangspunktet være en sikkerhetsventil som kommer til anvendelse der tilgjengeliggjøring ikke utføres av virksomheter eller personer med den nødvendige tilknytningen til Norge. Det avgjørende etter dette kriteriet vil være at beslutningen om tilgjengeliggjøring er tatt i Norge. Uten dette alternativet vil det være økt fare for omgåelse av regelverket, eksempelvis ved å la en person som ikke er norsk statsborger stå bak tilgjengeliggjøringen av bildeprogrammet.

Med "Norge" forstås i disse bestemmelsene i utgangspunktet det norske fastlandet og alt område innenfor territorialgrensen, men ikke Svalbard, Jan Mayen mv.

Departementet foreslår likevel at det skal kunne gis forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Departementet ser i utgangspunktet ikke grunn til å gjøre loven gjeldende for de norske biland eller anlegg og innretninger på den norske delen av kontinentalsokkelen, men ber om ev. innspill om dette fra høringsinstansene.

8.4 Begrepsbruk og definisjoner

8.4.1 Innledning

Med utgangspunkt i lovens formål og virkeområde ønsker departementet å foreslå enkelte legaldefinisjoner i beskyttelsesloven, se utkastet § 2. Definisjonene er ment å bidra til ytterligere tydeliggjøring av lovens virkeområde. Departementet redegjør i tillegg for enkelte sentrale begreper som er definert dels andre steder i loven og dels i annet lovverk.

8.4.2 Mindreårige

Loven har til formål å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Med mindreårige menes barn og unge under 18 år. Dette er i tråd med tolkningen av begrepet i Grl. § 100, fjerde ledd, og annen lovgivning, inkl. straffeloven, vergemålsloven, utlendingsloven osv.

8.4.3 Bildeprogram

Beskyttelsesloven gjelder for tilgjengeliggjøring av bildeprogram. Med "bildeprogram" menes i denne sammenheng et sett av levende bilder med eller uten lyd, som utgjør en "avgrenset enhet". En "avgrenset enhet" vil kunne være en kinofilm, en DVD, et fjernsynsprogram eller ett enkelt innslag innenfor en programkatalog i en audiovisuell bestillingstjeneste. Radio, lydoverføringer, podcasts, søkemotorer og spilltjenester er ikke omfattet. Det samme gjelder reklame og markedsføringsstoff, inkl. egenreklame og reklame for kommende bildeprogram. Departementet legger for øvrig til grunn at begrepet skal forstås på samme måte som etter kringkastingsloven, jf Prop. 9 L (2012-2013). Merk likevel at merknader og eksempler nevnt i forarbeidene til kringkastingsloven er tilpasset en lov med et snevrere virkeområde enn utkastet til beskyttelseslov.

8.4.4 Fjernsyn

Begrepet "fjernsyn" er ikke uttrykkelig definert i lovutkastet, men kringkastingslovens definisjon gjøres gjeldende gjennom en henvisning i utkastet til virkeområdebestemmelse. Begrepet er definert i kringkastingsloven § 1-1 bokstav c, og er nærmere omtalt i forarbeider¹⁰³ til kringkastingsloven. Grunnvilkårene er lik de som gjelder for audiovisuelle bestillingstjenester (se punkt 8.4.4 ovenfor).

Den avgjørende forskjellen mellom fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester er vilkåret om *samtidig visning*. For fjernsyn er det avgjørende kriteriet at programmet er ment eller egnet til å sees samtidig av allmennheten, mens på bestillingstjenestene skjer dette på seernes bestilling, det vil si på det tidspunkt seeren selv velger og på dennes anmodning.

Den viktigste teknologiske forskjellen mellom fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester er at bestillingstjenesten forutsetter en form for returkanal fra seeren til tjenestetilbyderen, slik at seeren kan velge innhold fra en programkatalog. Definisjonen av fjernsyn er teknologinøytral slik at teknologien som benyttes for å formidle innholdet ikke er av betydning.¹⁰⁴

Avgrensningen av begrepet "fjernsyn" i beskyttelseslovens forstand, gjøres på bakgrunn av kringkastingslovens bestemmelser.

8.4.5 Audiovisuell bestillingstjeneste

Begrepet "audiovisuell bestillingstjeneste" er på samme måte ikke definert i lovutkastet, men kringkastingslovens definisjon gjøres gjeldende gjennom en henvisning.

¹⁰³ Prop. 9 L (2012-2013 om endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.)

¹⁰⁴ AMT-direktivets forale punkt 27

Begrepet defineres i kringkastingsloven § 1 bokstav d og er nærmere omtalt i forarbeider¹⁰⁵ til kringkastingsloven.

Audiovisuelle bestillingstjenester er audiovisuelle medier hvor seeren selv velger tidspunkt for når et bildeprogram skal sees. Programmet velges fra en programkatalog og blir distribuert til allmennheten via et elektronisk kommunikasjonsnett av en tjenestetilbyder som ledd i en ervervsvirksomhet. Det har ingen betydning hvilken teknologi som benyttes ved formidlingen av innholdet.

Begrepet «audiovisuell bestillingstjeneste» er for øvrig også nærmere definert i AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a og g, med tillegg av supplerende kommentarer i direktivets fortale punkt 21-28. Grunnvilkårene fremkommer av artikkel 1 nr. 1 bokstav a). Disse grunnvilkårene er like for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Det framkommer her at en audiovisuell medietjeneste er en tjeneste som er underlagt det redaksjonelle ansvaret til en tilbyder av medietjenester, og som har som hovedformål å levere programmer med sikte på å informere, underholde eller utdanne allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett.

De enkelte elementene av definisjonen er nærmere definert i direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a til d, og er beskrevet som følger i Prop. 9 L (2012-2013) pkt. 3.2.1:

- *«Tjenestens hovedformål må være å levere programmer med levende bilder som er sammenliknbare med fjernsynsprogrammer. Radio, lydpodcaster, nettaviser, søkemotorer osv. er ikke omfattet av direktivet. Heller ikke andre tjenester som inneholder videoklipp som bare fungerer som tilleggsprodukter er omfattet av begrepet.*
- *Det må dreie seg om massemedia som kan ha en klar påvirkning på en betydelig andel av allmennheten. Tjenester som kun henvender seg til en avgrenset krets vil ikke være omfattet.*
- *Det må dreie seg om ervervsvirksomhet, jf. EØS-avtalens artikkel 36 og 37. Virksomhet som er av ikke-økonomisk art eller som ikke er i konkurranse med fjernsynssendinger er ikke omfattet av direktivet. Dette gjelder blant annet private nettsted og brukergenererte tjenester.*
- *Tjenesten må tilbys via elektronisk kommunikasjonsnett. Det har ingen betydning hvilken teknologi som benyttes for å formidle programmene. Distribusjon gjennom bakkenettet, kabel-TV nett, fibernett, satellitt eller xDSL osv. vil være omfattet. Det har heller ingen betydning hvilken teknologi som benyttes for å få tilgang til programmene. Det vil følgelig dreie seg om en audiovisuell tjeneste uavhengig av om man får tilgang via nettleseren til en PC, gjennom en TV mottaker, mobiltelefon eller andre innretninger.*
- *Kun tjenester hvor tilbyderen har effektiv kontroll med utvelgelsen og organiseringen av programmene er omfattet. Ren distribusjon av innhold omfattes ikke av direktivet.»*

¹⁰⁵ Prop. 9 L (2012-2013) om endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester)

Disse grunnvilkårene innebærer en betydelig avgrensning av hvilke tjenester som omfattes av begrepet audiovisuelle bestillingstjenester. Det er derfor ikke slik at alt audiovisuelt innhold på Internett skal reguleres. Det vil kun være massemedier med hovedformål å levere fjernsynsliknende programmer som omfattes.¹⁰⁶

Særvilkåret for å skille audiovisuelle bestillingstjenester fra fjernsyn, framkommer av direktivets artikkel 1 nr. 1 bokstav g). Her framkommer at en audiovisuell bestillingstjeneste er en medietjeneste, som leveres av en tilbyder av medietjenester, for visning av programmer på *et tidspunkt som brukeren velger og på dennes anmodning*, på grunnlag av en programkatalog som er valgt ut av tilbyderen av medietjenester.

Den nærmere avgrensningen av hva som er en audiovisuell bestillingstjeneste i beskyttelseslovens forstand, gjøres på bakgrunn av kringkastingslovens bestemmelser.

8.4.6 Videogram

Videogram defineres i utkastet som disk, plate, magnetbånd eller annen informasjonsbærer med lagret informasjon som er egnet til å gjengi bildeprogram.

Definisjonen av videogram er av teknisk art; den går på teknikk for lagring og gjengivelse av levende bilder og er innholdsnøytral. Definisjonen dekker de kjente videoformatene som er i dag VHS, DVD, Blu-ray mv., men vil også dekke eventuelle fremtidige lagrings- og gjengivingsformater. I tillegg til begrepet «videogram» vil departementet i dette kapitlet også benytte forkortelsen «video».

8.4.7 Bildeprogramdistributør

Ett av pliktsubjektene i beskyttelsesloven er «bildeprogramdistributør». Med bildeprogramdistributør menes her den som har, eller har ervervet, rettighetene til tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet på det norske markedet, og som i første ledd tilgjengeliggjør et bildeprogram på det norske markedet.

Den typiske bildeprogramdistributør vil være en distributør av en kinofilm eller et fysisk videogram, en fjernsynskringkaster eller en tilbyder av en audiovisuell bestillingstjeneste. De to sistnevnte vil kunne være bildeprogramdistributører både fordi de selv har produsert bildeprogrammet eller fordi de har kjøpt visningsrettigheten av andre. For ordens skyld bemerkes at en kino eller et visnings- eller omsetningssted vil være å betrakte som bildeprogramdistributør i de tilfellene de får tilgang til bildeprogrammer ved direkte import, eksempelvis fordi det aktuelle bildeprogrammet ikke har en distributør i Norge.

8.4.8 Visningssted

Med «visningssted» menes kinoer og andre arenaer for offentlig fremvisning av bildeprogrammer. Andre arenaer vil inkludere ulike former for offentlig framvisning,

¹⁰⁶ Se Prop. 9 L (2012-2013) om endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv)

eksempelvis filmfestivaler, museer, visning via ulike skjermer i det offentlige rom og visning ved allmenne sammenkomster. En allmenn sammenkomst vil også være å betrakte som et visningssted, jf. pkt. 8.3.2.4.

8.4.9 Omsetningssted

«Omsetningssted» er forretning, nettside o.l. som gir allmennheten tilgang til fysiske videogrammer gjennom kjøp og leie mv. I tillegg inkluderer begrepet utsalgssteder for kinobilletter, samt utsalgssteder der det er mulig å kjøpe billetter til andre visningssteder.

8.4.10 Alvorlig skadelig innhold

Alvorlig skadelig innhold er skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt emosjonelt opprivende eller særlig kognitivt forstyrrende for mindreårige. Ved vurderingen av om innholdet er alvorlig skadelig, skal det blant annet legges vekt på om bildeprogrammet inneholder nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk. Det vises for øvrig til nærmere omtale av hva som er å betrakte som alvorlig skadelig innhold i pkt. 8.5 nedenfor.

8.4.11 Skadelig innhold

Skadelig innhold vil i beskyttelsesloven være skildringer i bildeprogrammer som kan virke emosjonelt opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreårige. En nærmere redegjørelse for hva som er å betrakte som skadelig innhold, og avgrensningen mot alvorlig skadelig innhold, finnes i pkt. 8.5.

8.5 Regulering av skadelig innhold

8.5.1 Skadelighetsnorm

I kapittel 4 redegjør departementet for innholdet i skadelighetsbestemmelsene i film- og videogramloven og kringkastingsloven, og hvordan disse har blitt praktisert av Medietilsynet. Selv om ordlyden i de to regelverkene er ulike¹⁰⁷, er det gjennom forvaltningspraksis etablert en noenlunde lik skadelighetsnorm for både film og fjernsyn.

Departementet mener det er riktig å opprettholde dagens skadelighetsnorm¹⁰⁸ i ny lov for beskyttelse av mindreårige. Departementet ser det videre som sentralt at et nytt regelverk samsvarer med formålet i barnekonvensjonen, og foreslår derfor å legge konvensjonens artikkel 17 til grunn for skadelighetsbestemmelsene i ny

¹⁰⁷ I film- og videogramloven § 5 tredje ledd benyttes ordlyden «påverke sinn eller rettsomgrep på ein skadeleg måte», mens det i kringkastingsloven § 2-7 andre ledd benyttes «kan være skadelige for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling».

¹⁰⁸ Innholdet i skadelighetsbestemmelsene er nærmere beskrevet i kapittel 4 og 6.

beskyttelseslov, dvs. at det avgjørende vil være om et bildeprogram kan skade barns velbefinnende («injurious to their well-being»).

Forslaget innebærer at man beveger seg bort fra ideen om en påviselig psykisk eller moralsk skade etter mediebruk. Samtidig innebærer forslaget at man i stor grad ivaretar dagens praksis der det sentrale er virkningene, og da særlig de følelsesmessige reaksjonene, ulike skildringer i bildeprogram kan påføre barn og unge.

Departementet vil her framheve at med ”skadelig” (for mindreåriges velbefinnende) forstås de *negative* emosjonelle og kognitive virkningene innholdet i et bildeprogram kan forårsake hos barn og unge i ulike aldersgrupper, som for eksempel at noe skaper angst, vekker uro eller virker skremmende. Ved aldersklassifisering av et bildeprogram mener departementet at det også må legges vekt på om tematikken i programmet kan virke forstyrrende eller opprivende på mindreårige i gitte aldersgrupper, eller på annen måte gi ubehag, forvirre eller støte deres normer. Dette kan eksempelvis være seksualisert innhold som ikke presenteres på barn og unges premisser.

I vurderingen av om innholdet i et bildeprogram kan være ”alvorlig skadelig” vil det etter departementets mening være avgjørende om skildringene i programmet kan sies å virke *sterkt* emosjonelt opprivende og/eller *særlig* kognitivt forstyrrende på barn. Slike skildringer vil typisk være innhold som grenser opp mot forbudene i straffeloven §§ 204, 204a eller 382, og inneholder grov vold eller omfattende og nærgående seksuelle skildringer. Men også annet innhold og tematikk kan omfattes hvis skildringene i særlig negativ grad kan skremme eller påvirke barn og unges tanker, ideer og holdninger over tid. Eksempler på slikt innhold kan blant annet være forherligelse av selvmord, selvtekt, grov dyremishandling og kombinasjoner av sex og vold.

Straffelovens forbud mot pornografi og grove voldsskildringer gjelder i utgangspunktet uavhengig av mottakerens alder. Det finnes innhold som må antas å være ”alvorlig skadelig” selv om innholdet ikke rammes av straffelovens volds- og pornografibestemmelser. I tråd med uttalelser i forarbeidene¹⁰⁹ har Medietilsynet derfor tolket skadelighetsnormen i gjeldende kringkastingslov utvidende, slik at den også har omfattet innhold som ikke er i strid med straffelovens forbudsregler. Departementet vil foreslå at dette prinsippet videreføres i den nye loven, slik at skadelighetsnormen i beskyttelsesloven vil rekke lengre enn normen i straffeloven §§ 204, 204a og 382. Departementet mener det er sentralt at det foretas en særskilt vurdering av et bildeprogram antatte skadevirkning på barn og unge. Vurderinger av antatt skadevirkning i medhold av beskyttelseslovens bestemmelser vil derfor ta utgangspunkt i mindreåriges tålegrenser og disses normer. Bakgrunnen for departementets forslag er at det kan forekomme at ikke alle programmer som i alvorlig grad kan skade mindreåriges velbefinnende, vil være omfattet av straffelovens bestemmelser.

Departementet vil understreke at i vurderingen av hvorvidt et bildeprogram har ”skadelig innhold” eller ”alvorlig skadelig innhold”, skal det i tillegg til egenskaper ved

¹⁰⁹ Se Ot.prp. nr. 2 (1999-2000) pkt. 4.7 og Ot.prp. nr. 76 (2004-2005) pkt. 4.5.

programmet fortsatt tas hensyn til konteksten¹¹⁰ samt barn og unges rett på informasjon og tilgang på medieinnhold, jf. artikkel 17 i barnekonvensjonen.

Det presiseres også at skadelighetsnormen i beskyttelsesloven, både med hensyn til skade og alvorlig skade, er en rettslig standard som endrer seg i takt med samfunnsutviklingen og gjeldende samfunnsnorm.

8.5.2 Tilgjengeliggjøring av alvorlig skadelig innhold

Når det gjelder adgangen til å tilgjengeliggjøre alvorlig skadelig innhold, mener departementet at det er nødvendig å legge opp til en viss forskjellsbehandling av de ulike plattformene også i framtiden.

Artikkel 27 nr. 1 i AMT- direktivet innebærer at det må settes et forbud mot visning av alvorlig skadelig innhold på fjernsyn.

På øvrige plattformer og visningssteder mener departementet at hensynet til voksnes ytringsfrihet tilsier at det bør åpnes for visning av alvorlig skadelig innhold, forutsatt at det er etablert en form for tilgangskontroll eller det kan dokumenteres alderskontroll ved fremvisning. Hvilke krav som stilles til tilgangs- og alderskontroll er omtalt i pkt. 8.7 nedenfor.

Dette innebærer for eksempel at alvorlig skadelig innhold vil være tillatt på videogram (forutsatt at det gjennomføres alderskontroll ved kjøp) og bestillingstjenester (forutsatt at det er etablert systemer med tilgangskontroll). Grensene for hva som kan vises på disse plattformene følger dermed av straffeloven. Innhold som betraktes som alvorlig skadelig for mindreårige må gis en 18-årsgrense ved visning og omsetning.

Som nevnt over, jf pkt. 6.2, innebærer § 13a i film- og videogramloven at normen for hva som kan vises av kjønnslige skildringer i dag er noe strengere på kino ("framsyning ... i næring") enn på andre plattformer. Departementet ser i utgangspunktet ikke behov for å videreføre et slikt skille i den nye loven, og mener at de alminnelige grensene i straffeloven bør kunne gjelde, her som på de øvrige plattformene. Departementet legger til grunn at en slik endring ikke vil få nevneverdig praktisk betydning, i og med at det neppe er noe marked for offentlig visning av denne typen materiale.

Departementet viser dessuten til at formålet med loven vil være å beskytte mindreårige mot skadelig innhold. § 13 a i dagens film- og videogramlov omfatter imidlertid bare innhold som uansett vil måtte vises med 18-årsgrense. I den grad bestemmelsen har noen praktisk betydning, bidrar den derfor ikke til beskyttelse av barn, men medfører begrensninger i informasjonsfriheten for voksne. Departementet understreker likevel at det ikke er tatt stilling til spørsmålet, og ber derfor om høringsinstansenes kommentarer til om det fortsatt er nødvendig med en slik særregel.

¹¹⁰ Med kontekst her menes for eksempel hvordan et innhold er framstilt og barn og unges modenhet og kompetanse. Kontekstuelle forhold som kan ha betydning for skadelighetsvurderingen er nærmere beskrevet i kapittel 4.

8.5.3 Visning og omsetning av skadelig innhold (18-årsinnhold)

Innhold som gis 18-årsgrense, men som *ikke* anses å være alvorlig skadelig, kan vises på fjernsyn i gitte tidsrom (se regler om gradert vannskille). Slikt innhold kan også vises på plattformer med tilgangskontroll uavhengig av sendetidspunkt. Dette er innhold som blir ansett for å kunne være til skade for ungdom i alderen 15 til 17 år. Under pkt. 4.4.2 ovenfor blir det redegjort for dagens forvaltningspraksis med hensyn til hva som kvalifiserer til 18-årsinnhold. Departementet vil foreslå at den etablerte forvaltningspraksisen på dette området videreføres. De momentene Medietilsynet har lagt vekt på etter film- og videogramloven og kringkastingsloven vil dermed også være relevante ved vurderinger etter beskyttelsesloven. Departementet foreslår at nærmere detaljer fastsettes i forskrift.

8.6 Aldersgrenser

8.6.1 Krav om aldersgrenser

Kjernepunktet i beskyttelsesloven er et krav om at alle bildeprogram som omfattes av loven, skal ha en aldersgrense. Plikten gjelder uavhengig av distribusjonsmåte, og vil dermed omfatte både fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, framvisning ved allmenn sammenkomst (kino) og video.

8.6.2 Aldersgrenseinndeling

Dagens aldersgrenseinndeling er vel etablert og godt kjent gjennom mange års praktisering. Samtidig reiser fremveksten av nye plattformer som formidler bildeprogrammer, og overgangen til en lov som skal regulere flere plattformer, spørsmål om dagens aldersgrenser er hensiktsmessige. Departementet vil også bemerke at endringene av aldersgrensene i Finland innebærer at det ikke lenger er en fellesnordisk aldersgrenseinndeling. Videre har flere aktører den senere tid ytret ønske om å innføre en 13-årsgrense.

Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på følgende alternative løsninger med hensyn til aldersgrenseinndeling:

Alternativ 1: Dagens aldersgrenseinndeling beholdes:

Alle – 7 år – 11 år – 15 år – 18 år

Alternativ 2: Det har fra mange hold blitt gitt uttrykk for et ønske om innføring av en 13-årsgrense. Det er blitt påpekt at spranget fra dagens 11-årsgrense til 15-årsgrensen er for stor for å ivareta de typiske PG13-filmene fra USA. Det er også en stor forskjell på hva som antas å være skadelig for 11-åringer og for 15-åringer. Forslag B består derfor av dagens aldersgrenseinndeling, med tillegg av en 13-årsgrense:

Alle – 7 år – 11 år – 13 år – 15 år – 18 år.

Alternativ 3: Dagens inndeling av aldersgrenser inneholder enkelte aldersmessige lange «sprang». En mulig inndeling av aldersgrensene er et system som er mer basert på barn og unges utviklingstrinn:

Alle – 6 år – 9 år – 12 år – 15 år – 18 år. Her blir PG13-filmene «ivaretatt» ved 12-årsgrensen og det er tatt hensyn til den endring som normalt skjer hos barn ved skolestart og mellom 6. og 7. klasse.

Dersom det besluttes å endre aldersgrenseinndelingen, vil departementet legge til rette for etablering av overgangsordninger.

Departementet foreslår at aldersgrensene fastsettes ut fra en vurdering av om fremstillingene i et bildeprogram kan være skadelig for personer i de aktuelle aldersgruppene, jf. pkt. 8.5.1. Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold skal alltid ha 18-årsgrense (med unntak av fjernsyn, der slikt innhold vil være forbudt, jf over).

8.6.3 Fastsettelse av aldersgrenser

8.6.3.1 Fastsettelse av aldersgrenser for kinofilm – statlig forhåndskontroll

Forhåndskontroll

Departementet foreslår å opprettholde forhåndskontrollen av kinofilm som skal vises for barn og unge under 18 år. Departementet legger vekt på at det dreier seg om visning i det offentlige rom, og at den typiske visningssituasjonen (med stort lerret, mørk sal, kraftig lydanlegg og eventuelt 3D) gjør kinoen til et særlig virkningsfullt medium. Departementet legger også vekt på at dette er et relativt oversiktlig marked som det er mulig å føre kontroll med uten for store administrative ressurser. Endelig viser departementet til at kinoen i mange tilfeller vil være det første visningsvinduet for et konkret bildeprogram, som senere vil bli vist på fjernsyn og omsatt på video eller audiovisuelle bestillingstjenester. Ved å stille krav om at den aldersgrensen som blir satt i forbindelse med kinovisningen følges i alle senere former for visning og omsetning, kan man sikre en ensartet og faglig basert praksis for aldersgrensefastsetting på det norske markedet. Dette vil også sikre effektiv utnyttelse av de faglige ressursene i Medietilsynet.

Med "kinofilm" forstås bildeprogram som primært er produsert for fremvisning på kino eller annet visningssted, herunder fiksjonsfilmer (spillefilm), dokumentarfilmer osv.

Kinofilmer som skal vises for barn og unge under 18 år skal forhåndskontrolleres og gis en aldersgrense av Medietilsynet. Aldersgrensen som er satt av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning skal legges til grunn i alle etterfølgende visnings- og omsetningskanaler. Som i dag bør tilsynets vedtak om aldersgrenser være bindende, og visningssteder bør ha plikt til å følge aldersgrensen i alle sammenhenger der mindreårige ser filmen alene.

I de tilfellene hvor det gjøres unntak fra kravet om forhåndskontroll, jf pkt. 8.6.3.2, skal bildeprogramdistributør fastsette aldersgrensen på kinofilmer dersom mindreårige har tilgang til fremvisningen.

Medietilsynet kan ikke fastsette aldersgrenser for kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffeloven §§ 204, 204a eller 382. Lovlighetskontrollen i gjeldende film- og videogramlov (se nærmere i pkt. 6.2) videreføres med dette i beskyttelsesloven for kinofilm.

Ledsagerregel

Departementet mener samtidig at foresatte bør gis større adgang til å ta beslutninger om hvilke filmer deres barn skal se enn dagens regelverk åpner for. Departementet vil derfor foreslå at Medietilsynets vedtak om aldersgrenser kan overprøves av foresatte opp til og med aldersgrense 15 år. Dette innebærer at foresatte selv kan avgjøre hvilke kinofilmer med aldersgrense 15 år eller lavere som barnet deres får lov å se.

Forutsetningen er imidlertid at foresatte¹¹¹ er til stede i kinosalen og ser filmen sammen med barna. Når en voksenperson er til stede, gis barnet en mulighet til å snakke med noen både underveis og i etterkant av filmen. Denne formen for veiledning kan være til hjelp for barnet dersom det har behov for å bearbeide inntrykkene. I slike situasjoner er det naturlig å likestille foreldres beslutningsrett med den de har hjemme når foreldrene velger hvilken DVD-film familien skal se på sammen. Dagens ledsagerregel utvides med dette til å bli en generell medbestemmelsesrett for foresatte som vil gjelde for alle kinofilmer, unntatt 18-årsfilmene.

Når det gjelder visning på barnehage, skole, SFO o.l, anses barna for å se filmen alene. Det innebærer at aldersgrensen er bindende, og at alle barn som ser filmen skal ha nådd aldersgrensen som er satt. For å kunne fravike aldersgrensen kreves det samtykke fra foresatte.

Finansiering av forhåndskontrollen

Hittil har filmkontrollen i Medietilsynet vært finansiert gjennom et gebyr betalt av distributørene, jf film- og videogramloven § 4 fjerde ledd. Gebyret er blitt beregnet ut fra lengden på filmen og en gebyrsats fastsatt av departementet, jf forskrift av 20. desember 1999 nr. 1515 § 4-5.

Fra 1. januar 2013 er gebyret erstattet av en sektoravgift med samme formål, dvs at den skal finansiere Medietilsynets utgifter knyttet til forhåndskontroll av film. Behovet for omlegging skyldtes at gebyrordningen var tilpasset analog filmdistribusjon, i den forstand at store deler av gebyrinntektene har vært knyttet til klarering av distribusjonskopier av kinofilmer. Digitaliseringen av kinoene har nå ført til et bortfall av distribusjonskopier og dermed en betydelig nedgang i gebyrinntekter til Medietilsynet. Konsekvensen ble at full kostnadsdekning gjennom tidligere gebyrordning ville kreve en mangedobling av grunngebyret, noe departementet fryktet ville få negative konsekvenser for filmimporten og bredden i kinotilbudet.

Avgiften, som trådte i kraft fra årsskiftet, beregnes på bakgrunn av netto (dvs. ekskl. mva) omsetning på hver film. For 2013 er avgiftssatsen satt til 0,9 % av netto omsetning, med en minsteavgift på 3.000 kroner og en maksavgift (tak) på 70.000 kroner. Avgiftsperioden er 30 dager fra, og inkl., premieredato. Filmbyråene/distributørene rapporterer om omsetning for hver enkelt film umiddelbart etter utløpet av avgiftsperioden. Innrapporterte omsetningstall kontrolleres mot opplysninger fra Filmwebs rapportserver.

Kulturdepartementet foreslår som nevnt at forhåndskontrollen av kinofilm opprettholdes. Departementet legger derfor til grunn at ordningen fortsatt bør

¹¹¹ Foresatte er i denne sammenheng foreldre eller andre voksne som opptrer i omsorgspersonens sted.

finansieres etter den modellen som trådte i kraft fra årsskiftet, og viser til at modellen har fått tilslutning fra de berørte partene. Departementet legger også til grunn at modellen gir en fordeling av utgiftsbyrden som ikke vil få negative konsekvenser av betydning for filmimporten eller bredden i kinotilbudet.

Det er en viss usikkerhet knyttet til de beregningene som ligger bak avgiften. Departementet vil derfor, på bakgrunn av erfaringer med ordningen i første halvår 2013, vurdere om det er nødvendig med justeringer for å nå målet om å dekke kostnadene til forhåndskontrollen. Ev. endringer vil bli drøftet med berørte parter.

8.6.3.2 Unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll

Departementet mener at det bør fastsettes enkelte unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll av kinofilm.

For det første vil bildeprogrammer som vises med 18-årsgrense være unntatt fra kravet om forhåndskontroll. Den såkalte "voksensensuren", dvs obligatorisk forhåndskontroll for film/videogram som bare skal vises for voksne, ble opphevet i 2004 som følge av endringene i bestemmelsene om forhåndssensur i Grunnlovens § 100.

For det andre mener departementet at kinofilmer som skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer, bør unntas fra kravet om forhåndskontroll. I dag kan det søkes om dispensasjon fra kravet om forhåndskontroll for film og videogram som tas inn til landet for fremvisning ved festivaler, filmuker eller i forbindelse med offisielle kulturarrangement.¹¹² De fleste filmfestivaler søker om slik dispensasjon, og Medietilsynet innvilger i praksis de dispensasjonssøknadene de mottar. Ettersom dispensasjonssøknadene som regel alltid innvilges, mener departementet at en videreføring av adgangen til å søke dispensasjon ved slike arrangementer er lite hensiktsmessig. Etter departementets vurdering er det en bedre løsning å la denne typen arrangementer være unntatt kravet om statlig forhåndskontroll.

For det tredje vil departementet foreslå at kinofilmer som inneholder lokalt produsert stoff, dvs at fremvisningen er avgrenset til det området hvor bildeprogrammet er produsert, unntas fra kravet om forhåndskontroll. Dette dreier seg i første rekke om produksjoner av lokal kulturell betydning med begrenset antall fremvisninger i lokalmiljøet. Departementet finner det lite naturlig at denne typen produksjoner må underlegges statlig forhåndskontroll før fremvisning.

Departementet ser at det kan oppstå behov for å unnta også andre typer bildeprogrammer eller visnings-/omsetningsformer fra kravet om forhåndskontroll. Departementet foreslår derfor å gi Kongen hjemmel til å gjøre ytterligere unntak fra kravet i forskrift. Unntak bør bare gjøres der dette anses forsvarlig ut fra lovens formål om beskyttelse av mindreårige.

I tilfeller hvor det gis unntak fra kravet om forhåndskontroll av kinofilm, plikter bildeprogramdistributøren å fastsette aldersgrense på alle bildeprogrammer som fremvises når barn og unge under 18 år har tilgang.

¹¹² Forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram § 4-4.

Selv om det gis unntak fra kravet om forhåndskontroll, kan bildeprogramdistributøren be om at Medietilsynet foretar en forhåndsvurdering og aldersklassifisering av bildeprogrammene.

8.6.3.3 Fastsettelse av aldersgrense for andre bildeprogrammer

Bildeprogram som tidligere har blitt forhåndskontrollert i forbindelse med kinovisning

Aldersgrenser fastsatt av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning, skal følge bildeprogrammet i alle senere visnings- og distribusjonsledd og vil være bindende for bildeprogramdistributører og visnings- og omsetningssteder.

Departementet foreslår at plikten til å følge aldersgrensen skal gjelde i 10 år fra siste vedtaksdato. Grunnen til at denne perioden er tidsavgrenset, er at skadelighetsvurderingene vil forandre seg i takt med samfunnsutviklingen. Formålet er derfor å hindre forskjellsbehandling av nye og eldre bildeprogram.

Departementet er kjent med at enkelte filmer, eksempelvis dokumentarer, i dag settes opp på kino med en 18-årsgrense etter ønske fra filmens distributør. Begrunnelsene for å gjøre dette kan nok variere, men beslutningen kan være økonomisk betinget ved at distributøren da unngår å betale avgift til Medietilsynet for aldersklassifiseringen.

Departementet vil presisere at dersom en film settes opp på kino med en 18-årsgrense uten at den har vært til forhåndskontroll av Medietilsynet, skal ikke nødvendigvis 18-årsgrensen følge filmen i senere visnings- og distribusjonsledd. I slike tilfeller skal *innholdet* i filmen avgjøre aldersgrensen ved senere tilgjengeliggjøring. En 18-årsgrense som er fremkommet ut fra andre hensyn enn beskyttelsesaspektet, vil kunne være i strid med barns rettigheter og i strid med beskyttelseslovens formål.

Bildeprogram som ikke har blitt forhåndskontrollert i forbindelse med kinovisning

Når det gjelder bildeprogram som ikke har blitt forhåndskontrollert i forbindelse med kinovisning, foreslår departementet at aldersgrensen fastsettes av bildeprogramdistributør. Det er med andre ord den som har rettighetene til tilgjengeliggjøringen av bildeprogrammet på det norske markedet som plikter å fastsette aldersgrensen. Dette kan eksempelvis være en distributør, en fjernsynstilbyder eller en tilbyder av en audiovisuell bestillingstjeneste. I sistnevnte tilfelle presiseres det at plikten påhviler bildeprogramdistributør og ikke en ren teknisk formidler. Plikten til å fastsette aldersgrense gjelder for alle bildeprogrammer som ikke er spesifikt unntatt fra klassifiseringskravet. Bildeprogramdistributøren kan imidlertid ikke fastsette aldersgrense for bildeprogrammer som antas å være i strid med straffeloven §§ 204, 204a eller 382. Medietilsynet kan konfereres dersom det er tvil om innholdet er rettsstridig.

Bransjens klassifiseringer må baseres på retningslinjer utformet av Medietilsynet som kompetanseorgan på området. Tilsynet kan fungere som rådgivende instans og bistå med opplæring ute i organisasjonene der det er ønskelig.

Aldersgrensene som bransjen selv setter vil være bindende i den forstand at mindreårige verken kan kjøpe, leie eller låne bildeprogrammer som har en høyere aldersgrense enn den alder de selv har. Også her kan aldersgrensen overprøves av foresatte, slik at det er opp til foresatte selv å avgjøre om de vil kjøpe eller leie bildeprogrammer med høyere aldersgrense til sine barn. Det vil bli oppstilt en plikt for tilbydere, utsalgssteder mv. å etablere systemer for alderskontroll, jf. pkt. 8.7 nedenfor.

Når det gjelder fjernsyn, får aldersgrensene som er fastsatt også betydning for kringkasternes programsetting gjennom et gradert vannskilleprinsipp, se nærmere under pkt. 8.7. Dette gjelder uavhengig av om det er tale om en bransjefastsatt aldersgrense eller en aldersgrense vedtatt av Medietilsynet.

8.6.3.4 Unntak fraplikten til å sette aldersgrense

Som nevnt er kjernepunktet i lovutkastet at alle bildeprogram som omfattes av loven skal ha en aldersgrense. For at et slikt krav skal være håndterbart, må det gjøres unntak for en rekke innholdstyper som det, ut fra lovens formål, ikke er hensiktsmessig å kreve at det settes en aldersgrense på. Samtidig bør regelverket utformes slik at det gir fleksibilitet ved endringsbehov. Departementet vil derfor foreslå at de mest sentrale unntakene fastsettes i loven, og at det gis hjemmel til å gjøre ytterligere unntak i forskrift.

I loven unntas bildeprogrammer som i hovedsak inneholder:

- Nyheter og aktualitetsstoff
- Undervisnings- og forskningsmateriale
- Informasjonsstoff om ideell, politisk og/eller religiøs virksomhet
- Musikkstoff (opera, musikal, konserter og musikkvideo etc.)
- Idrettsstoff
- Hobby-, instruksjons- og fritidsstoff
- Direktesendinger

Kulturdepartementet bemerker at i tillegg til dette vil reklame og markedsføringsstoff være unntatt fra kravet om klassifisering og merking med aldersgrense i og med at slikt innhold ikke omfattes av begrepet "bildeprogram". Departementet foreslår imidlertid en bestemmelse om at innhold som tilgjengeliggjøres i tilknytning til bildeprogram – typisk reklame, egenreklame og reklame for kommende bildeprogram – må tilpasses aldersgrensen for bildeprogrammet. Se nærmere pkt. 8.6.4 nedenfor

Departementet viser for øvrig til at reklame reguleres av bestemmelsene i markedsføringsloven.¹¹³

¹¹³ Lov 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

8.6.4 Tilknyttet innhold

Departementet mener altså, jf. over, at innhold som formidles i tilknytning til bildeprogram, men som ikke selv defineres som et bildeprogram (for eksempel trailere og reklame), må være egnet for samme aldersgruppe som bildeprogrammet. Mao må bildeprogrammet ikke tilgjengeliggjøres sammen med annet innhold som kan være skadelig for barn under den aldersgrensen som er satt for bildeprogrammet.

”I tilknytning til” vil her omfatte materiale som sendes før, etter eller i reklamepauser på TV, reklame/trailere på DVD, reklame/trailere før hovedvisning på kino osv. Dette er en generell regel som i prinsippet vil omfatte alle plattformer og alt innhold.

8.6.5 Målgruppeanbefaling

Det framgår av dagens film- og videogramlov at Medietilsynet, i tillegg til å fastsette en aldersgrense, plikter å gi en anbefaling om hvilken aldersgruppe filmen etter sitt innhold er egnet for.¹¹⁴

Ettersom aldersgrensene fastsettes basert på antatt skadevirkning, gir de ikke nødvendigvis noen veiledning om hvilken aldersgruppe bildeprogrammet er egnet for (tematisk, innholdsmessig osv). Egnethet dreier seg om filmens antatte eller anbefalte målgruppe, dvs. om forbrukerinformasjon basert på kommersielle målgrupper. Dette bør derfor ikke fastsettes fra myndighetenes side.

Ettersom aldersgrensen fastsettes basert på antatt skadevirkning, mener departementet likevel at informasjon om hvilken målgruppe bildeprogrammet etter sitt innhold passer for vil gi nyttig tilleggsinformasjon for publikum. Trolig vil mange oppleve en målgruppeanbefaling som vel så opplysende som en aldersgrense.

Departementet vurderer derfor å lovfeste en plikt for bransjen selv til å opplyse om anbefalt målgruppe for bildeprogrammer og ber derfor om høringsinstansenes syn på dette, jf lovutkastet § 11 tredje ledd. Anbefalt målgruppe for kinofilmer og andre bildeprogrammer bør slik departementet ser det fastsettes av bildeprogramdistributør. Angivelse av slik målgruppe kan gis både gjennom bruk av fastsatte kategorier som barn, familie, ungdom, voksne mv., eller gjennom illustrasjon og bruk av symboler. Eksempelvis har Oslo Kino et eget symbol som illustrerer hvilke filmer som er familiefilmer.

På den annen side kan det synes lite hensiktsmessig å legge opp til et system som krever målgruppeangivelse for alle bildeprogrammer som loven omfatter. Hvem er eksempelvis målgruppe for «Skavlan» på NRK, eller for «71 grader Nord» på TVN eller for «Fanthomas» på VGTV? Det kan derfor tenkes atplikten til å angi målgruppe begrenses til spillefilmer, uavhengig av hvilken plattform de vises på og uavhengig av om de har vært vist på kino tidligere eller ikke. En annen løsning kan være atplikten til å angi en anbefalt målgruppe begrenses til innhold der det er et stort sprik mellom aldersgrensen (som er basert på en skadelighetsvurdering) og bildeprogrammets målgruppe.

¹¹⁴ Se § 5-1

Videre kan en eventuell plikt til å opplyse om målgruppe begrenses til å gjelde konkrete informasjonskanaler eller i forbindelse med konkrete informasjonstiltak. Eksempelvis kanplikten være begrenset til å gjelde kun i forbindelse med lovpålagte minstekrav til informasjon om aldersgrense, se nærmere pkt. 8.8.

På denne bakgrunn ber departementet om høringsinstansenes synspunkter på følgende:

- Bør bransjens plikt til å opplyse om målgruppe for bildeprogrammet lovfestes eller bør det legges opp til frivillige bransjeordninger?
- Børplikten eventuelt omfatte alle bildeprogrammer, eller bør den begrenses til å
 - gjelde kun for enkelte kategorier av bildeprogrammer, eksempelvis spillefilmer, eller
 - gjelde i de tilfeller der det er sprik mellom aldersgrensen og målgruppen
- På hvilke måter, og i forbindelse med hvilke tiltak, bør det eventuelt være pliktig å opplyse om anbefalt målgruppe?

Uavhengig av om målgruppeangivelse lovfestes som en plikt eller om det blir en frivillig ordning, vil departementet oppfordre bransjen til å gå sammen på tvers av plattformene og forsøke å finne ensartede måter å informere publikum om bildeprogrammernes målgruppe på.

8.6.6 Fraråding

Gjennom sin forvaltningspraksis har Medietilsynet etablert en ordning med å gi frarådingen. Dette gjøres i tilfeller hvor de mener det er på sin plass å råde foresatte til *ikke* å ta i bruk ledsagerregelen. Rent faktisk innebærer dette at tilsynet i sitt vedtak eksempelvis uttaler at en film med 11-årsgrense frarådes barn under 11 år.

Departementet mener at praksisen med å gi frarådingen bør opphøre. Det er etter departementets oppfatning sentralt at aldersgrensene rendyrkes. Ved å rendyrke aldersgrensene og ikke anføre tillegg i form av frarådingen e.l., tydeliggjøres det at aldersgrensene i seg selv gir et råd om at innholdet kan være skadelig for barn og unge under den aktuelle aldersgrensen. I tillegg er det lite hensiktsmessig å ha et system der det gis frarådingen i tilknytning til enkelte plattformer i en medieuavhengig lov.

8.7 Plikt til å sikre at aldersgrensen overholdes

8.7.1 Generelt

I tillegg til klassifiseringsplikten, dvs.plikten til å fastsette en aldersgrense for bildeprogram, mener departementet at ytterligere to beskyttelsestiltak må lovfestes for å sikre at lovens formål ivaretas. For det første må det lovfestes en plikt til å iverksette tiltak for å sikre at *aldersgrensene overholdes*. For det andre må det lovfestes en plikt til å *informere* om aldersgrensene. Sistnevnte omtales under pkt. 8.8.

Departementet foreslår at enhver som tilgjengeliggjør bildeprogram skal være forpliktet til å iverksette egnede tiltak for å sikre at de fastsatte aldersgrensene overholdes, uavhengig av om aldersvurderingen er foretatt av Medietilsynet eller bildeprogramdistributør. Dette innebærer at det må etableres tiltak for å skjerme mindreårige mot skadelig innhold ved *alle* offentlige fremvisninger og ved annen tilgjengeliggjøring som omfattes av loven. Eksempelvis må innhold på tv-skjermer i forretninger mv. tilpasses mindreåriges tilstedeværelse. Det samme gjelder framvisning av bildeprogrammer på varemesser, utstillinger, sportsarrangementer, museer, offentlige transportmidler etc. Videre må man med salg, utleie og utlån sikre at aldersgrensene overholdes. Plikten påligger den som forestår tilgjengeliggjøringen.

Ettersom beskyttelsesloven gjelder for alle bildeprogrammer som faller innenfor lovens virkeområde, uavhengig av teknologi og visningsplattform, vil det være lite formålstjenlig å detaljregulere hvordan dette kravet må innfris. Departementet vil derfor heller forslå at det lovfestes enkelte minstekrav, og at det er opp til den som tilgjengeliggjør bildeprogrammet å iverksette beskyttelsestiltak utover dette.

På denne bakgrunn vil departementet foreslå at enhver som tilgjengeliggjør klassifiseringspliktige bildeprogrammer plikter å iverksette egnede tiltak for å overholde de aldersgrenser som er satt. I tillegg bør følgende minstekrav lovfestes:

- a) *Fjernsyn*: Fjernsynstilbyder plikter å innrette sendingene i tråd med regler for sendetidspunkt og varsling (se nærmere beskrivelse i pkt. 8.7.2 nedenfor).¹¹⁵ Tjenestetilbyder kan ikke sende bildeprogrammer som kan skade mindreåriges velbefinnende i alvorlig grad.¹¹⁶
- b) *Audiovisuelle bestillingstjenester*: Tjenestetilbyder plikter å
 - i. tilby tiltak som kan aktiveres av mottaker for å hindre mottak av bildeprogram med skadelig innhold
 - ii. iverksette tiltak som hindrer mottak av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold¹¹⁷
- c) *Framvisning ved allmenn sammenkomst (inkl kino)*: Visnings- og omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for kontroll av alder ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram. (Ledsaget av foresatte kan mindreårige, som nevnt over, likevel gis tilgang til framvisning av bildeprogram med aldersgrense til og med 15 år.)
- d) *Videogram*: Visnings- og omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for kontroll av alder ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram.

Nærmere detaljer knyttet til gjennomføringen av alderskontroll fastsettes i forskrift.

I forskriften bør det blant annet vurderes å stille enkelte krav til alderskontroll ved ulike betalingsløsninger ved elektronisk omsetning (se pkt. 5.3).

Ved omsetning av fysiske videogram eller audiovisuelle bestillingstjenester kan følgende løsninger for de forskjellige betalingsformene eksempelvis være aktuelle:

¹¹⁵ Se også AMT-direktivet art. 27 nr. 2 og nr. 3

¹¹⁶ Se også AMT-direktivet art. 27 nr. 1

¹¹⁷ Se også AMT-direktivet art. 12

- a) *Omsetning ved betalingskort:* Selger må anvende en metode som kan sikre kontroll med kjøpers alder. Dersom betalingsteknologien har aldersrestriksjoner på 18 år, er ingen ytterligere kontroll nødvendig.
- b) *Omsetning ved gavekortløsninger:* Identifiseringsproblemet ved bruk av gavekort¹¹⁸ er en utfordring å løse. Selger kan om mulig sikre en tilstrekkelig alderskontroll ved å kontrollere alder gjennom navn og adresse på mottaker av leveransen.
- c) *Omsetning ved fakturaløsninger:* Selger kan om mulig sikre en tilstrekkelig alderskontroll ved å kontrollere alder gjennom navn og adresse på mottaker av leveransen.

8.7.2 Nærmere om vannskilleregler for bildeprogrammer på fjernsyn

Kringkastingsloven § 2-7 annet ledd, jf. kringkastingsforskriften § 2-6, lovfester det såkalte vannskilleprinsippet for fjernsyn. Innholdet i reglene er nærmere beskrevet i pkt. 6.3 ovenfor. Bestemmelsene er en gjennomføring av tilsvarende bestemmelser i AMT-direktivet som Norge er folkerettslig forpliktet av. Prinsippene i kringkastingsloven § 2-7 annet ledd foreslås videreført i en egen bestemmelse i beskyttelsesloven. Dette sikrer en fortsatt gjennomføring av fjernsynsdirektivet på dette punktet, og vil ivareta plikten til å gjennomføre AMT-direktivet artikkel 27 nr. 2 og 3.

Departementet har i kapittel 4 redegjort for hvordan Medietilsynet har fortolket kringkastingslovens skadelighetskriterier. Departementet har her uttalt at Medietilsynets fortolkninger er relevante når det gjelder håndhevingen av vannskilleprinsippet. I tillegg til det forskriftsfestede vannskillet kl. 21.00, har Medietilsynet etablert en forvaltningspraksis med såkalt gradert vannskille.¹¹⁹ Forvaltningspraksisen er ifølge Medietilsynet basert på en fortolkning av kringkastingslovens formål og med bakgrunn i barn og unges rettigheter etter barnekonvensjonen.

Departementet har registrert at flere land har etablert ulike former for gradert vannskille. Departementet mener at et slikt system kan være klargjørende for både tjenestetilbydere og publikum. I tillegg vil en gradering gi tjenestetilbyderen større fleksibilitet med hensyn til programsetting enn ett enkelt vannskille kl. 21.00 gjør. Samtidig åpner et gradert vannskille for et mer mangfoldig innholdstilbud for eldre barn, jf. barns konvensjonsfestede rett til informasjon.

Det er imidlertid et spørsmål om ordningen bør ha en sterkere forankring enn forvaltningspraksis. Departementet vil derfor vurdere å forskriftsfeste et gradert vannskilleprinsipp for bildeprogram som vises på fjernsyn. Reglene bør i så fall være i tråd med etablert forvaltningspraksis, justert for eventuelle nye aldersgrenser. For

¹¹⁸ Se pkt. 5.3.2.

¹¹⁹ Medietilsynet praktiserer følgende graderte vannskille: Alle/7 år kan vises hele døgnet, 11 år kan vises etter kl. 19.00 og 15 år/18 år må vises etter kl. 21.00.

nærmere detaljer om bakgrunnen for, og innholdet i, dagens praksis med gradert vannskille, vises det til Medietilsynets retningslinjer.¹²⁰

Som en del av et gradert vannskille kan det også være aktuelt å fastsette et konkret tidsrom hvor 18-årsinnhold kan vises, for eksempel slik at 18-årsinnhold kun skal kunne vises på fjernsyn mellom kl. 23.00 til kl. 06.00. I denne perioden bør det kunne legges til grunn at mindreårige, og særlig de yngre barna, i liten grad vil se eller høre sendingen.

Departementet har vurdert om det bør gjøres begrensninger i vannskilleprinsippet basert på enkeltkanalers målgruppe, måling av seergrupper mv, men har kommet til at dette vil være en uthuling av vannskilleprinsippet som ikke er i tråd med beskyttelseslovens formål. Det vil heller ikke ivareta kravene i AMT-direktivet.

Departementet anser at det ikke er hensiktsmessig å etablere en utvidet form for «ledsageransvar» når det gjelder fjernsynssendinger. Bakgrunnen er at det ikke kan stilles vilkår om tiltak som foreldre- eller alderskontroll slik som ved omsetning av videogram og audiovisuelle bestillingstjenester og ved kjøp av kinobillett. Ved fjernsyn er man ikke sikret at det er en foresatt til stede som tar den nødvendige avgjørelsen med hensyn til hva barnet skal og ikke skal se. For denne plattformen må det legges til grunn at sannsynligheten for at barn kan se fjernsyn alene visse tider i døgnet er stor. Denne sannsynligheten må gjenspeiles i beskyttelsessystemet for fjernsyn. Departementet anser at en videreføring av vannskilleprinsippet er den mest hensiktsmessige måten å beskytte barn mot skadelig innhold i fjernsyn. Dette sikrer også gjennomføringen av artikkel 27 nr. 1 i AMT-direktivet.

8.8 Plikt til å informere om aldersgrenser

Det tredje beskyttelsestiltaket som departementet foreslår å lovfeste, er plikten til å informere om aldersgrenser. Departementet legger til grunn at plikten til å informere og orientere om aldersgrenser må tilpasses den enkelte plattform og form for tilgjengeliggjøring. Det sentrale er at det etableres egnede tiltak for de ulike plattformene og at aldersgrensen er gjort tilgjengelig før kjøps- eller bestillingsøyeblikket og før fremvisning. I tillegg bør aldersgrensen være tilgjengelig på det som kan kalles «planleggingsstadiet», dvs. når foresatte og mindreårige skaffer seg oversikt over tilgjengelig innhold og gjør sine valg.

Departementet foreslår at det lovfestes enkelte minstekrav. Utover dette bør det være opp til den enkelte bildeprogramdistributør og visnings- eller omsetningssted å avgjøre hvilke tiltak som passer best for å informere om aldersgrensen, og hva man har teknologiske muligheter til å gjøre.

Departementet foreslår at følgende minstekrav lovfestes:

- a) *Fjernsyn*: Tjenestetilbyder må opplyse om anbefalt aldersgrense ved innannonsering av bildeprogram. Tjenestetilbyder plikter i tillegg å gjøre

¹²⁰ Retningslinjene er tilgjengelig på Medietilsynets hjemmeside:
http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/TV/111107_Retningslinjer.pdf

aldersgrensen tilgjengelig i programoversikter og elektroniske programguider (EPG).

- b) *Audiovisuelle bestillingstjenester*: Tjenestetilbyder plikter å påse at aldersgrensen for bildeprogram er tilgjengelig før endelig bestilling kan skje samt i presentasjon og omtale av bildeprogram.
- c) *Framvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kino)*: Visnings- og omsetningssted plikter å påse at aldersgrense for bildeprogram opplyses ved annonsering, ved billett kjøp og gjennom tilgjengelig informasjon på visnings- og omsetningsstedet.
- d) *Videogram*: Bildeprogramdistributør plikter å påse at aldersgrensen for bildeprogram fremgår på en tydelig måte på forsiden av videogrammets omslag.

Aldersmerkingen forutsettes å fremstå med tydelig og nøytral utforming.

Departementet vil anmode bransjen til å samarbeide om å utarbeide så likeartede løsninger for aldersmerking som mulig. En mest mulig enhetlig merking vil være til fordel for både bransje og publikum. Videre vil departementet oppfordre bransjen til å vurdere å offentliggjøre sine begrunnelser for den aldersgrensen som er satt da den vil kunne gi nyttig tilleggsinformasjon til publikum.

8.9 Klageadgang og oppfølging av beskyttelsestiltak

8.9.1 Klageinstans

I dag går klager over Medietilsynets vedtak etter film- og videogramloven til Klagenemnda for film og videogram (Filmklagenemnda), mens klager over vedtak etter kringkastingsloven og medieeierskapsloven går til Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda). Klager over tildeling av mediestøtte går per i dag til departementet, men departementet har hatt på høring et forslag om å legge også disse til Medieklagenemnda.

Utkastet til beskyttelseslov vil erstatte film- og videogramloven og inkorporere regler fra kringkastingsloven, samt gjennomføre enkelte bestemmelser i direktivet om audiovisuelle medietjenester.

Dersom klager etter en ny lov fortsatt skal gå til en egen klagenemnd, vil konsekvensen bli at skadelighetsvurderinger vil måtte behandles av begge klagenemnder, som dermed må ha sammenliknbar kompetansesammensetning. I tillegg vil begge klagenemnder behandle spørsmål knyttet til begrepsbruk og bestemmelser i AMT-direktivet, noe som innebærer en fare for at det kan utvikle seg ulik praksis i de to nemndene.

Kulturdepartementet foreslår at klager etter den nye loven skal behandles av Medieklagenemnda. Dette vil gi et enkelt og oversiktlig system der klagesaker på alle tilsynets fagområder behandles av en og samme nemnd. Selv om det kan bli nødvendig å styrke Medieklagenemnda og nemndas sekretariat, legger departementet til grunn at forslaget samlet sett vil gi administrativ forenkling og økonomiske besparelser.

Forslaget vil trolig kreve en styrking av den barnefaglige kompetansen i Medieklagenemnda. Departementet vil også vurdere behovet for å styrke sekretariatet.

Departementet vil også ta stilling til om klager etter forvaltningsloven fortsatt skal behandles av departementet, eller om disse klagene i fremtiden skal inngå i Medieklagenemndas portefølje.

8.9.2 Klager på aldersgrenser fastsatt av Medietilsynet

Etter § 6 i film- og videogramloven har filmens distributør og Barneombudet klageadgang når det gjelder Medietilsynets vedtak om aldersgrenser.

Departementet legger til grunn at bildeprogramdistributør, som ofte vil være filmens distributør, bør ha klagerett over Medietilsynets aldersgrensevedtak i medhold av beskyttelsesloven.

Det er flere grunner som taler for også å opprettholde Barneombudets klageadgang. For det første har ombudet som dets sentrale oppgave å være talsperson for barn og unge, og skal i tillegg fremme barns interesser overfor det offentlige. For det andre er det en større mulighet for å få korrigert aldersgrenser som er satt for lavt dersom Barneombudets klagerett opprettholdes. Departementet ber derfor om tilbakemelding fra høringsinstansene på om Barneombudets klageadgang skal opprettholdes. Det presiseres at Barneombudets klageadgang etter beskyttelsesloven eventuelt vil være begrenset til kinofilm slik den er etter gjeldende rett.

8.9.3 Overprøving av aldersgrenser fastsatt av bransjen

For å sikre kontroll med at aldersgrenser fastsatt av bransjen er i tråd med loven og vedtatte retningslinjer, legges det opp til et system hvor Medietilsynet foretar *stikkprøvekontroller*.

Tilsynet kan iverksette kontroller etter eget initiativ, herunder planlagte kontroller som følge av vanlig tilsynsmetodikk. Kontroller kan også baseres på medieomtale eller publikumsreaksjoner. Detaljene om hvordan stikkprøvekontrollene skal gjennomføres, bør være opp til Medietilsynet å avgjøre. Hovedprinsippene bør fastlegges som en del av tilsynets tilsynsmetodikk, og gjøres offentlig kjent.

Dersom det blir etablert et bransjeorgan¹²¹, vil det være naturlig å legge opp til at publikumshenvendelser med synspunkter på aldersgrenser som er fastsatt av bransjen selv, rettes til bransjeorganet. I påvente av et eventuelt bransjeorgan, kan det være hensiktsmessig at publikum gis en mulighet til å henvende seg til Medietilsynet om bransjefastsatte aldersgrenser de er uenig i. Departementet foreslår derfor at enhver kan anmode Medietilsynet om å overprøve aldersgrenser de mener er uriktig fastsatt. Av ressursmessige årsaker må det imidlertid være opp til Medietilsynet selv å vurdere om det skal ageres på bakgrunn av henvendelsen. Tipsene som mottas, bør i første rekke brukes som grunnlag for stikkprøvekontroller, jf. ovenfor.

¹²¹ Se pkt. 8.13

I de tilfeller der Medietilsynet kommer til at en aldersgrense er uriktig fastsatt fra bransjens side, vil tilsynet kunne fatte vedtak om ny aldersgrense. Den nye aldersgrensen vil være bindende for bildeprogramdistributør og skal følge bildeprogrammet i alle visnings- og omsetningsledd, jf. prinsippene beskrevet i pkt. 8.6.3.3 ovenfor. I forbindelse med saksbehandlingen plikter bildeprogramdistributør på forespørsel å opplyse om begrunnelsen for den aldersgrensen som opprinnelig ble satt.

Vedtak om endret aldersgrense kan påklages av den bildeprogramdistributør som vedtaket retter seg mot. Klageinstans er Medieklagenemnda.

Å gi Medietilsynet myndighet til å overprøve aldersgrenser fastsatt av bransjen, vil bidra til å sikre at de samme kriteriene blir lagt til grunn for aldersklassifisering på alle plattformer.

8.9.4 Tilsyn med plikten til å overholde og informere om aldersgrenser

Departementet vil foreslå at Medietilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med at pliktene om å overholde og informere om aldersgrensen etterleves. Medietilsynet kan i vedtak fastslå brudd på lovens bestemmelser på dette området. Den vedtaket retter seg mot, kan påklage Medietilsynets vedtak. Klageinstansen er Medieklagenemnda.

For øvrig bør tilsynet baseres på prinsippet om stikkprøvekontroller, jf. beskrivelsen i pkt. 8.9.3. Videre bør publikum også her gis mulighet til å anmode Medietilsynet om å gripe inn ved antatte lovbrudd. Det bør legges opp til en tilsvarende praksis ved denne typen publikumshenvendelser som ved henvendelser om uriktig fastsatt aldersgrense. Det vises derfor i sin helhet til beskrivelsen i pkt. 8.9.3.

8.10 Sanksjoner

Departementet mener mulighet for å ilegge sanksjoner er viktig for å kunne håndheve pliktreglene i beskyttelsesloven på en effektiv måte. Det er naturlig at myndigheten til å ilegge sanksjoner legges til Medietilsynet.

Når det gjelder hvilke sanksjoner som skal kunne ilegges ved brudd på loven, mener departementet at det bør sees hen til de sanksjoner som i dag kan ilegges for brudd på kringkastingsloven. Disse vil også bli videreført i den nye kringkastingsloven ved brudd på bestemmelser som gjelder for fjernsyn og i audiovisuelle bestillingstjenester¹²².

Departementet foreslår derfor å innføre sanksjonshjemler i form av advarsel, overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og straff ved overtredelse av bestemmelser gitt i beskyttelsesloven eller bestemmelser gitt i medhold av loven eller ved enkeltvedtak truffet i medhold av loven.

I saker der Medietilsynet overprøver beslutninger om aldersgrenser truffet av bildeprogramdistributør, er det naturlig at Medietilsynets vedtak primært vil innebære en omgjøring av aldersgrensen. Å pålegge sanksjoner vil først bli aktuelt dersom bildeprogramdistributøren ikke innretter seg etter Medietilsynets vedtak.

¹²² Prop. L (2011-2012) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova

For det første anser departementet det som hensiktsmessig at Medietilsynet kan ilegge advarsel. Advarsel er den mildeste formen for sanksjon, og bør fortrinnsvis benyttes ved de minst alvorlige overtredelsene, overfor nye pliktsubjekter eller etter en konkret vurdering ved første gangs overtredelser. Dette tilsvarer kringkastingsloven § 10-2. En advarsel kan etter omstendighetene anses som et enkeltvedtak dersom den kan få rettsvirkninger i ettertid. I sanksjonssammenheng vil en advarsel virke skjerpende slik at man i neste omgang vil kunne få ilagt gebyr for tilsvarende overtredelse.

For det andre bør Medietilsynet kunne ta i bruk økonomiske sanksjoner ved brudd på bestemmelsene i loven. Departementet foreslår å gi tilsynet hjemmel til å fastsette overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Tvangsmulkt bør kunne ilegges enten som et engangsbeløp eller som en løpende mulkt. Dersom mulkten fastsettes løpende bør Medietilsynet i vedtaket kunne presisere hvorvidt mulkten påløper per dag, uke eller måned ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp skal Medietilsynet fastsette en særskilt frist for når mulkten skal betales dersom plikten ikke er etterkommet. Nærmere bestemmelser om hvilke momenter som skal vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt bør fastsettes i forskrift. Vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt bør etter departementets syn være tvangsgrunnlag for utlegg. Som en sikkerhetsventil foreslår departementet å ta inn i loven at Medietilsynet i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle et pålegg om betaling av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt.

For det tredje mener departementet at overtredelse av enkelte av bestemmelsene i beskyttelsesloven bør kunne straffes med bøter eller fengsel med inntil tre måneder. (Etter dagens kringkastingslov¹²³ kan brudd på bestemmelsene om skadelig innhold i kringkastingsloven § 2-7 medføre bøter eller fengsel i inntil 6 måneder.) Et straffeansvar etter beskyttelsesloven bør være forbeholdt grove overtredelser, og kun knyttes til brudd på bestemmelser som skal beskytte mindreårige mot innhold som kan skade deres velbefinnende i alvorlig grad. Skyldkravet bør være forsett eller uaktsomhet. På samme måte som etter kringkastingsloven bør medvirkning også kunne straffes. Overtredelse av bestemmelsen vil være å regne som en forseelse. Ved overtredelse av straffesanksjonerte bestemmelser vil Medietilsynet ha et særskilt ansvar for å vurdere hvorvidt forholdet skal anmeldes.

8.11 Kort om øvrige forslag

Departementet forslår i tillegg enkelte prosessuelle bestemmelser.

Det er sentralt at de som fører tilsyn med loven får tilgang til bildeprogrammer som faller innenfor beskyttelseslovens virkeområde, slik at kontroller kan gjennomføres. Departementet vil derfor foreslå at bildeprogramdistributørene plikter å oppbevare bildeprogram i minst to måneder etter at bildeprogrammet ble vist offentlig første gang eller tilgjengeliggjort på annen måte, jf utkastet § 15. Dette tilsvarer lengden på oppbevaringsplikten kringkastere pålegges etter kringkastingsloven § 2-5.

¹²³ Kringkastingsloven § 10-1

Videre vil departementet foreslå en bestemmelse om opplysningsplikt, jf utkastet § 16. Bestemmelsen pålegger enhver å gi Medietilsynet de opplysninger som er nødvendig for å kunne utføre lovpålagte oppgaver. En tilsvarende bestemmelse finnes i kringkastingsloven § 2-11.

Kringkastingsloven inneholder i § 2-15 en bestemmelse som begrenser departementets instruksjonsmyndighet overfor Medietilsynet. Ved ikrafttreddelsen av denne bestemmelsen ble en mer uavhengig rolle for Medietilsynet på kringkastingsfeltet lovfestet, se nærmere Prop.7 L (2010-2011). Departementet mener det er naturlig at den uavhengighet Medietilsynet i dag har på kringkastingsfeltet, også bør gjelde ved vurderinger etter beskyttelsesloven. Departementet vil derfor foreslå at Medietilsynets uavhengighet på dette feltet lovfestes, jf utkastet § 14. Dette er i tråd med gjeldende praksis.

8.12 PEGI- ordningen

Departementet legger i utgangspunktet ikke opp til å regulere dataspill i beskyttelsesloven. Bakgrunnen er at det allerede eksisterer et etablert system for aldersmerking av dataspill. Departementet kan ikke se at det foreligger viktige grunner til å innføre nye og konkurrerende systemer for klassifisering.

I PEGI- systemet merkes spillene med aldersgrense og et symbol som sier noe om innholdet, eksempelvis voldsskildringer. PEGI er et frivillig system, men alle spill for Microsofts, Nintendos og Sonys spillkonsoller har pr i dag en PEGI- merking. Det samme gjelder PC-spill fra alle de største europeiske og amerikanske utgiverne. PEGI dekker derfor i praksis hele det europeiske markedet for omsetning av fysiske objekter. I tillegg finnes en egen merkeordning for nettspill: PEGI Online.

I Stortingsmeldingen om dataspill (St.meld.nr. 14 (2007-2008), ga departementet sin støtte til ordningen: *"Departementet ser positivt på bransjens frivillige merkeordning med aldersgrenser og innholdssymboler (PEGI)." I meldingen ble det også vist til at: "Merkeordningen ble innført våren 2003 og ble godt mottatt av politiske myndigheter i europeiske land, også i Norge. EU-kommisjonen har også ved flere anledninger uttalt tilslutning til denne ordningen."*

Medietilsynet, som er medlem av PEGI- ordningens rådgivende organ, har i samarbeid med de nordiske spilldistributørene, lagt vekt på å styrke informasjonen om ordningen. Gjennom Trygg bruk- prosjektet bevisstgjør Medietilsynet barn, unge og foreldre om bruk av dataspill. Dette er i tråd med meldingen, der ett av de foreslåtte tiltakene var å "... styrke Medietilsynets informasjonsvirksomhet om trygg bruk av dataspill".

Departementet mener likevel at det kan være grunn til å vurdere å lovfeste bruk av PEGI- ordningen for *leverandører og distributører* av dataspill. En lovfestet plikt vil i prinsippet være en kodifisering av den praksisen som allerede er etablert på dataspillmarkedet for omsetning av fysiske objekter. En lovfesting vil særlig kunne ha betydning for den delen av omsetningen som skjer utenfor PEGI- ordningen. Eksempelvis har salg av online- spill en stadig økende andel av markedet, og de markedsledende utgiverne av denne typen spill har som mål å oppnå 100 prosent digital

distribusjon. Det er videre grunn til å påpeke at markedet for dataspill er i stadig endring, og det har vært en stor fremvekst av uavhengige produksjoner. Disse leverandørene er ikke nødvendigvis med i PEGI-ordningen. Departementet vil også peke på at dataspill er et ungt medium hvor nye sjangre, stiler og distribusjonsformer vil kunne dukke opp. Dette medfører en stor grad av uforutsigbarhet. Innføring av en lovfestet plikt til å ta i bruk PEGI-ordningen, vil kunne bidra positivt med hensyn til at vi får et enhetlig system for aldersmerking av dataspill som omsettes i Norge.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på om bruk av PEGI-ordningen bør lovfestes. Departementet presiserer for ordens skyld at en eventuell lovfesting vil bli gjenstand for en egen høring.

8.13 Etablering av bransjeorgan og en samreguleringsmodell

I AMT-direktivets fortale¹²⁴ legges det vekt på den rollen effektiv egenkontroll i bransjen kan ha, jf pkt. 1.3.5. Det framheves at ordninger som egenkontroll eller samregulering kan spille en viktig rolle for å oppnå et høyt forbrukervern. Medlemslandene oppfordres gjennom direktivteksten til å ta i bruk slike ordninger, men det understrekes at man eventuelt bør ta i bruk såkalte samreguleringsmodeller som gir staten mulighet til å gripe inn i tilfeller der målene med forbrukervernet ikke nås.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig om flere av oppgavene knyttet til arbeidet med beskyttelse av mindreårige mot skadelig medieinnhold utføres av et bransjeorgan. Derfor vil departementet i beskyttelsesloven ta høyde for at det på sikt kan bli etablert et bransjeorgan, og at oppgaver etter loven kan bli delegert til organet. Fra departementets side er det imidlertid sentralt at det ikke legges opp til en ren selvregulering, men at det tas i bruk en form for samreguleringsmodell der myndighetene gis et kontroll- og tilsynsansvar.

For bransjen kan et bransjeorgan blant annet gi stordriftsfordeler knyttet til aldersklassifisering og registrering av klassifiserte bildeprogrammer. I tillegg til å få samlet kompetansen på aldersklassifisering, kan et bransjeorgan bidra til en mer enhetlig klassifiseringspraksis. Eksempelvis kan ett og samme bildeprogram ha ulike rettighetshavere. En fjernsynsserie kan ha én rettighetshaver når serien vises på fjernsyn og en annen når den gjøres tilgjengelig på video. Dette kan i praksis innebære at bildeprogrammet gis ulike aldersgrenser alt etter hvilken plattform det tilgjengeliggjøres på. Det vil være en fordel for bransjen å unngå slike forskjeller i klassifiseringen. Et bransjeorgan vil i større grad enn den enkelte rettighetshaver/bildeprogramdistributør kunne etablere systemer som sikrer at aldersgrensene som bransjen fastsetter blir enhetlige. Videre vil arbeid knyttet til informasjon om aldersgrenser, herunder utarbeidelse av eventuelle piktogrammer for å synliggjøre aldersgrense og målgruppe for bildeprogrammer, kunne standardiseres på en bedre og mer økonomisk måte. Gjennom etablering av et bransjeorgan kan også

¹²⁴ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 44

rutiner og annen logistikk enklere tilpasses bransjens behov og ønsker enn hva tilfellet er i dag.

Departementet oppfordrer bransjen til å gå i dialog om dette temaet på tvers av de ulike formidlingsplattformene. Den nærmere ansvarsfordelingen mellom et bransjeorgan og tilsynsmyndighet bør avklares i dialog mellom bransjerepresentanter og myndigheter.

9. ENDRINGER I ANDRE LOVER

En eventuell innføring av beskyttelsesloven vil i all hovedsak innebære endringer i to andre lover; kringkastingsloven og film- og videogramloven.

9.1 Endringer i kringkastingsloven

I kringkastingsloven må § 2-7 oppheves ettersom beskyttelseslovens regler trer inn i stedet for denne bestemmelsen. Tilsvarende må kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6 oppheves da de ikke lenger vil ha hjemmel i lov ved opphevelsen av § 2-7. Videre må skadelighetsbegrepet i kringkastingsloven § 4-5 første ledd bokstav b og c endres slik at begrepsbruk mv. er i tråd med beskyttelseslovens.

For å sikre at det ikke er tvil om at fjernsynstilbydere og audiovisuelle bestillingstjenester plikter å følge reglene i beskyttelsesloven i tillegg til kringkastingsloven, vil departementet foreslå en ny § 1-3 i kringkastingsloven som stadfester dette.

For øvrig foreslås det en språklig justering av overskriften til kringkastingsloven § 2-3 da den gjeldende overskriften ikke er dekkende for det reelle innholdet i bestemmelsen.

9.2 Endringer i film- og videogramloven

En lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram vil i utgangspunktet erstatte hele dagens film- og videogramlov. To elementer i dagens film- og videogramlov er imidlertid begrunnet i andre hensyn enn beskyttelse av mindreårige. Dette gjelder ordningen med kommunal konsesjon for kinovirksomhet og avgiften til Norsk kino- og filmfond (Film & kino). Departementet legger til grunn at disse ordningene/bestemmelsene ikke vil høre naturlig hjemme i en ny lov med et uttalt beskyttelsesformål.

9.2.1 Kinokonsesjon

Film- og videogramlova § 2 slår fast at det er ulovlig å drive framvisning eller omsetning av film eller videogram i næring uten konsesjon fra kommunen.

Fjerde ledd i § 2 slår på generelt grunnlag fast at kommunene *”kan fastsette vilkår for løyve til framsyning av film og videogram”*. Kommunene kan likevel ikke fastsette *”vilkår som inneber totalforbud mot framsyning av film eller videogram i ein kommune.”* For øvrig vil alminnelige forvaltningsrettslige krav til saklig begrunnelse mv sette grenser for adgangen til å knytte vilkår til konsesjonsvedtak.

For å tilpasse regelverket til ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven la departementet i Ot.prp. nr. 72 (2005-2006) fram forslag om å oppheve adgangen til å knytte vilkår til kommunale vedtak om kinokonsesjon. Departementet la til grunn at dette var nødvendig for å bringe loven i overensstemmelse med Grunnloven. Departementet la videre til grunn at konsesjonsordningen med denne endringen ville miste *”si*

kulturpolitiske grunngeving” og at det derfor var ”grunn til å vurdere om konsesjonsordninga bør opphevast”.

Under behandlingen gikk imidlertid Stortinget mot departementets grunnlovstolkning og forslag, og opprettholdt både konsesjonsordningen og adgangen til å knytte kulturpolitisk begrunnede vilkår til konsesjonsvedtak. Konsekvensen er at, inntil grunnlovsmessigheten av loven ev. blir prøvd ved domstolene, åpner loven fremdeles for å knytte vilkår til kinokonsesjoner.

9.2.2 Avgiften til NKFF

Ifølge film- og videogramloven § 3 skal det betales en avgift til Norsk kino- og filmfond (NKFF) for all framvisning og omsetning av film og videogram i næring. For framvisning (i praksis kino) kreves det inn en avgift som utgjør 2,5 pst. av bruttoomsetningen. For omsetning av videogram (i praksis først og fremst salg og utleie av DVD) betales avgiften i form av et bestemt kronebeløp per eksemplar (3,50 i 2013).

Film & Kino har de senere årene fått nye filmpolitiske oppgaver, bl.a. etter forslag i St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren*. Samtidig har avgiftsinntektene til Norsk kino- og filmfond sunket og nedgangen ventes å fortsette. Inntektsnedgangen skyldes i hovedsak at omsetningen av DVD går ned og erstattes av elektronisk omsetning.

Utfordringen er at gjeldende regler for avgiftsberegning ikke er tilpasset elektronisk omsetning. Slik dagens regelverk blir tolket kreves det bare inn kr 3,50 per tittel for elektronisk omsetning, mens avgiften på DVD er kr 3,50 per solgte eksemplar. Dersom avgiften ikke tilpasses, vil dagens skjevheter fortsette, provenyet vil falle og Film & Kino vil få problemer med å finansiere flere av sine oppgaver.

I St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren* tok departementet til orde for å *”tilpasse regelverket for avgiften slik at den omfatter elektronisk omsetning av film på samme måte som annet salg.”*

Departementet har satt i gang en utredning av spørsmålet, bl.a. har Film & Kino på oppdrag fra departementet utarbeidet en rapport som konkluderer med at en tilpasning av dagens avgiftssystem er nødvendig, men svært krevende. Departementet kommer tilbake til dette i en egen sak.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forhåndskontrollen av kinofilm opprettholdes uendret og vil derfor ikke føre til økte kostnader for Medietilsynet. Forslaget kan imidlertid gi økt behov for tilsyn og informasjon/veiledning knyttet til bransjens nye oppgaver. Videre vil tilsynet måtte etablere en ny tilsynsmetodikk og systemer for håndtering av en økt mengde publikumshenvendelser. Til sist er det sannsynlig at store deler av bransjen vil benytte seg av Medietilsynets kompetanse ved opplæring av egne ansatte i forbindelse med klassifiseringsarbeid. Forslaget om å legge ned Klagenemnda for film og videogram (filmklagenemnda) vil gi både innsparing og administrativ forenkling, selv om det blir behov for en viss styrking av Medieklagenemnda.

Bransjeaktørene får nye forpliktelser knyttet til aldersklassifisering, alderskontroll og informasjon. Praksis i dag er svært ulik, slik at deler av bransjen allerede utfører disse oppgavene, mens andre vil måtte endre sine systemer og utføre nye oppgaver. Etablering av nye oppgaver og rutiner vil på kort sikt påføre den delen av bransjen som ikke plikter å utføre klassifiseringsoppgaver mv. i dag ekstraavgifter på kort sikt. På lengre sikt antas det imidlertid at fordelene vil være større for bransjen enn utgiftene. Departementet ser dette i sammenheng med etablering av et bransjeorgan.

11. UTKAST TIL LOV OM BESKYTTELSE AV MINDREÅRIGE MOT SKADELIGE BILDEPROGRAM

Kap. 1 Innledende bestemmelser

§ 1 (*Lovens formål*)

Loven har til formål å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder.

§ 2 (*Definisjoner*)

I denne loven forstås med:

- a) *mindreårige*: personer som ikke har fylt 18 år
- b) *bildeprogram*: et sett av levende bilder, med eller uten lyd, som utgjør en avgrenset enhet
- c) *videogram*: disk, plate, magnetbånd eller annen informasjonsbærer med lagret informasjon som er egnet til å gjengi bildeprogram
- d) *bildeprogramdistributør*: den som har, eller har ervervet, rettighetene til tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet på det norske markedet
- e) *visningssted*: kinoer og andre arenaer for offentlig framvisning av bildeprogram
- f) *omsetningssted*: forretning, nettside o.l. som selger billetter til framvisning av bildeprogram eller gir allmennheten tilgang til fysiske videogrammer gjennom kjøp og leie mv.
- g) *alvorlig skadelig innhold*: skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt emosjonelt opprivende eller særlig kognitivt forstyrrende for mindreårige, særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk
- h) *skadelig innhold*: skildringer i bildeprogram som kan virke emosjonelt opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreårige

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om forståelsen av definisjonene i denne bestemmelsen.

§ 3 (*Virkeområde*)

Loven gjelder for tilgjengeliggjøring av bildeprogram til allmennheten ved:

- a) fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester omfattet av lov av 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.
- b) framvisning ved allmenn sammenkomst i Norge, inkludert kino eller annet visningssted,

c) tilgjengeliggjøring av videogram i Norge når

- bildeprogrammet tilgjengeliggjøres av et foretak som er registrert i Norge eller som har forretningssted i Norge eller av en person som er norsk statsborger eller har bopel Norge, eller
- beslutningen om tilgjengeliggjøring er tatt i Norge.

Departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen og kan fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forhold.

§ 4 (*Bransjeorgan*)

Departementet kan ved forskrift delegere oppgaver etter denne lov til et bransjeorgan, for eksempel:

- a) etablering av systemer som sikrer enhetlige aldersgrenser
- b) arbeid knyttet til informasjon om aldersgrenser
- c) utarbeidelse av eventuelle piktogrammer for å synliggjøre aldersgrense og målgruppe for bildeprogrammer,

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om etablering og drift av bransjeorganet og forholdet mellom tilsynsmyndighet og bransjeorgan.

Kap. 2 Beskyttelsestiltak

§ 5 (*Forbud*)

Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold kan ikke sendes på fjernsyn.

§ 6 (*Aldersgrenser*)

Et bildeprogram kan ikke tilgjengeliggjøres uten å være aldersklassifisert etter reglene i denne bestemmelsen.

Bildeprogram skal ved klassifisering gis én av følgende aldersgrenser:

Alternativ A:

- a) Tillatt for alle («Alle»)
- b) 7 år
- c) 11 år
- d) 15 år
- e) 18 år

Alternativ B:

- a) Tillatt for alle («Alle»)
- b) 7 år
- c) 11 år
- d) 13 år
- e) 15 år
- f) 18 år

Alternativ C:

- a) Tillatt for alle («Alle»)
- b) 6 år
- c) 9 år
- d) 12 år
- e) 15 år
- f) 18 år

Klassifiseringen skal baseres på en vurdering av om innholdet i bildeprogrammet kan være skadelig for personer under den aktuelle aldersgrensen. Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold skal ha 18-årsgrense.

§ 7 (Fastsettelse av aldersgrenser på kinofilm)

For kinofilmer fastsettes aldersgrensen av Medietilsynet ved forhåndskontroll. Med *kinofilm* menes bildeprogram som primært er produsert for framvisning på kino eller annet visningssted.

Unntatt fra kravet om forhåndskontroll er kinofilmer som:

- a) skal framvises med 18-årsgrense
- b) skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer
- c) inneholder lokalt produsert stoff.

Medietilsynet kan ikke aldersklassifisere kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffeloven § 204, § 204 a eller § 382. Dersom Medietilsynet gjennom sin tilsynsvirksomhet blir kjent med bildeprogram som rammes av strl. § 204 a, skal forholdet meldes til politiet.

Departementet kan i forskrift gjøre ytterligere unntak fra kravet om forhåndskontroll.

§ 8 (Fastsettelse av aldersgrenser på andre bildeprogram)

For bildeprogram som ikke er underlagt forhåndskontroll etter § 7 fastsettes aldersgrensen av bildeprogramdistributør.

Unntatt fra kravet om aldersklassifisering i første ledd er bildeprogram som i hovedsak inneholder:

- a) Nyheter og aktualitetsstoff
- b) Undervisnings- og forskningsmateriale
- c) Informasjonsstoff om ideell, politisk og/eller religiøs virksomhet
- d) Musikkstoff
- e) Idrettsstoff
- f) Hobby-, instruksjons- og fritidsstoff
- g) Direktesendinger

Aldersgrense fastsatt i medhold av § 7 skal legges til grunn ved all senere tilgjengeliggjøring av samme bildeprogram innenfor en periode på ti år fra siste vedtaksdato. Klassifisering utføres for øvrig med utgangspunkt i retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

Medietilsynet kan i enkeltvedtak overprøve aldersgrenser fastsatt av bildeprogramdistributør i medhold av denne bestemmelsen.

Departementet kan i forskrift gjøre ytterligere unntak fra kravene i denne paragrafen og gi nærmere regler for utarbeidelse av retningslinjer for aldersklassifisering.

§ 9 (*Tilgjengeliggjøring av annet innhold i tilknytning til bildeprogram*)

I tilknytning til bildeprogram kan det ikke tilgjengeliggjøres annet innhold, herunder reklame og reklame for kommende bildeprogram, som kan være skadelig for barn under den aldersgrensen som er satt for bildeprogrammet.

§ 10 (*Alderskontroll mv.*)

Enhver som tilgjengeliggjør bildeprogram klassifisert etter §§ 7 og 8 plikter å iverksette egnede tiltak for å sikre at aldersgrensene overholdes.

Tiltak for å overholde aldersgrenser skal som minimum omfatte:

- a) *Fjernsyn*: Bildeprogram med skadelig innhold kan bare sendes på fjernsyn på tidspunkt hvor mindreårige vanligvis ikke kan se eller høre sendingen, eller dersom det er iverksatt tekniske tiltak som forhindrer at mindreårige kan se eller høre sendingene.
- b) *Audiovisuelle bestillingstjenester*: Tjenestetilbyder plikter å
 - i. tilby tiltak som kan aktiveres av mottaker for å hindre mottak av bildeprogram med skadelig innhold
 - ii. iverksette tiltak som hindrer mottak av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold

- c) *Framvisning [ved allmenn sammenkomst]*: Visnings- og omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram. Ledsaget av foresatte kan mindreårige gis tilgang til framvisning av bildeprogram med aldersgrense til og med 15 år.
- d) *Tilgjengeliggjøring av videogram*: Omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om plikten til å iverksette egnede tiltak etter denne paragrafen.

§ 11 (Informasjonsplikt)

Publikum skal informeres om aldersgrensen på en tydelig og nøytral måte før tilgjengeliggjøring av det aktuelle bildeprogrammet.

Informasjon om bildeprogrammets aldersgrense skal som minimum gjøres tilgjengelig på følgende måter:

- a) *Fjernsyn*: Tjenestetilbyder må opplyse om aldersgrensen ved innannonsering av bildeprogram. Tjenestetilbyder plikter å gjøre aldersgrensen tilgjengelig i programoversikter og elektroniske programguider.
- b) *Audiovisuelle bestillingstjenester*: Tjenestetilbyder plikter å gjøre aldersgrensen tilgjengelig før endelig bestilling kan skje samt i presentasjon og omtale av bildeprogrammet.
- c) *Framvisning [ved allmenn sammenkomst]*: Visnings- og omsetningssted plikter å påse at aldersgrense for bildeprogrammet opplyses ved annonsering, ved billettkjøp og gjennom tilgjengelig informasjon på visnings- og omsetningsstedet.
- d) *Tilgjengeliggjøring av videogram*: Bildeprogramdistributør plikter å påse at aldersgrensen for bildeprogrammet fremgår tydelig på forsiden av videogrammets omslag.

[Bildeprogram skal på egnet måte merkes med en angivelse av anbefalt målgruppe. Anbefalt målgruppe fastsettes av bildeprogramdistributør.]

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om informasjonsplikt, inkludert unntak og nærmere regler for merking og informasjon mv.

Kap. 3 Tilsyn og klage mv.

§ 12 (Tilsyn)

Medietilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av denne lov blir overholdt.

§ 13 (*Klage*)

Klager på Medietilsynets enkeltvedtak etter loven behandles av Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda). Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

Bildeprogramdistributør og Barneombudet har klagerett over tilsynets vedtak om aldersklassifisering av kinofilm etter § 7. [For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI.]

Klagenemnda oppnevnes av Kongen. Departementet fastsetter hvem som skal være klagenemndas leder og nestleder. Departementet kan gi forskrift om nemndas størrelse, sammensetning, oppgaver mv.

Eventuelle søksmål skal rettes mot staten v/Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda).

§ 14 (*Begrensninger i omgjørings- og instruksjonsmyndighet*)

Departementet kan ikke instruere Medietilsynet i enkeltsaker, eller omgjøre tilsynets vedtak etter denne lov. Departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling.

I saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning kan Kongen i statsråd omgjøre Medietilsynets eller klagenemndas vedtak etter reglene i forvaltningsloven § 35 annet, tredje og femte ledd.

Kap. 4 Avsluttende bestemmelser

§ 15 (*Oppbevarings- og utleveringsplikt*)

Bildeprogramdistributør plikter å oppbevare bildeprogrammet i minst to måneder etter at bildeprogrammet ble vist offentlig første gang eller på annen måte tilgjengeliggjort. Dersom det reises klagesak i medhold av § 18, skal bildeprogrammet oppbevares inntil klagen er avgjort. Bildeprogrammet skal også oppbevares inntil saken er rettskraftig avgjort dersom det blir gitt melding om at det blir reist søksmål.

Bildeprogramdistributør til bildeprogram plikter på forespørsel å utlevere bildeprogram etter første ledd til de instanser som har til oppgave å føre tilsyn med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om oppbevarings- og utleveringsplikten, herunder hvem som er omfattet av plikten, hvordan oppbevaringen skal skje og hvilke instanser som kan kreve å få utlevert bildeprogrammet.

§ 16 (*Opplysningsplikt*)

Enhver plikter å gi Medietilsynet de opplysninger som tilsynet krever for å kunne utføre sine gjøremål etter loven eller for å kunne oppfylle Norges avtaleforpliktelser overfor en fremmed stat eller internasjonal organisasjon. Opplysningene kan kreves gitt skriftlig eller muntlig innen en fastsatt frist.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om opplysningsplikten, herunder om hvem som er omfattet av opplysningsplikten og hvilke opplysninger som kan kreves.

§ 17 (*Advarsel*)

Når denne lov eller bestemmelse eller vilkår fastsatt i medhold av denne loven er overtrådt, kan Medietilsynet gi den som er ansvarlig for overtredelsen advarsel.

§ 18 (*Overtredelsesgebyr*)

Medietilsynet kan ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, eller enkeltvedtak truffet i medhold av disse bestemmelsene, ilegge den som er ansvarlig for overtredelsen et overtredelsesgebyr til staten beregnet etter nærmere regler fastsatt av Departementet.

Departementet kan gi regler om forhøyet gebyr ved gjentatt overtredelse. Medietilsynet kan i særlige tilfeller frafalle ilagt overtredelsesgebyr inklusive renter.

Ilagt overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi nærmere regler om illeggelse av overtredelsesgebyr, herunder om inndrivelse og om betalingsfrist. Det kan fastsettes at det skal betales renter av ilagt overtredelsesgebyr.

§ 19 (*Tvangsmulkt*)

For å sikre at plikter fastsatt i eller i medhold av denne loven blir oppfylt, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige tvangsmulkt.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal fastsettes for hver dag, uke eller måned som går. Den løpende tvangsmulkten begynner å løpe en uke etter at vedtaket om tvangsmulkt er truffet, eller fra en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Medietilsynet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt tvangsmulkt inklusive renter.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om illeggelse av tvangsmulkt, herunder om vilkår for tvangsmulkt og om tvangsmulktens størrelse og renter ved forsinket betaling.

§ 20 (*Straff*)

Den som forsettlig eller uaktsomt bryter § 6 i denne loven eller tilhørende forskriftsbestemmelse eller enkeltvedtak gitt med hjemmel i denne bestemmelsen, straffes med bøter eller med fengsel inntil 3 måneder. Medvirkning straffes på samme måte.

Overtredelse av straffebud i denne bestemmelse er forseelse.

§ 21 (*Ikrafttredelse*)

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

12. ENDRINGER I ANDRE LOVER

I

I lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 1-3 skal lyde:

§ 1-3 Forholdet til andre lover

For fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester gjelder i tillegg lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i bildeprogram.

Overskriften i § 2-3 skal lyde:

§ 2-3 Krav om forhåndstilgang til program

§ 2-7 oppheves.

§ 4-5 skal lyde:

§ 4-5. Forbud mot videresending

Medietilsynet kan i forskrift eller enkeltvedtak forby videresending av fjernsynskanaler som

- a) sender reklame i strid med norsk lov
- b) sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program *med innhold som kan være alvorlig skadelig for mindreårige*
- c) sender program som kan være skadelige for *mindreårige* når videresendingen skjer på tidspunkt *disse vanligvis vil kunne se eller høre sendingen* eller
- d) sender program som norsk rett har funnet stridende mot straffeloven § 135 a, eller
- e) er etablert i et annet EØS-land for å omgå bestemmelser som ellers ville fått anvendelse dersom fjernsynsselskapet hadde vært etablert i Norge.

Medietilsynet kan i forskrift eller enkeltvedtak forby salg, utleie eller markedsføring av innretninger eller tjenester som i det vesentlige har som formål å gi tilgang til fjernsynskanaler eller program som nevnt i første ledd bokstav b,d eller e.

Kongen gir i forskrift nærmere regler om unntak fra forbudet i første ledd bokstav a og om prosedyrer m.v. i forbindelse med nedlegging av forbud etter første og andre ledd.

II

I lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram (film- og videogramlova) gjøres følgende endringer:

Som følge av beskyttelsesloven, vil de vesentligste elementene i film- og videogramlova, med unntak av bestemmelsene om konsesjonsordningen og avgiften til NKFF, bli opphevet. Dette gjelder blant annet §§ 5, 6, 9, 10, 13a o.l.

III

I forskrift 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting (kringkastingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 2-5 oppheves.

§ 2-6 oppheves.