

09.06.21

Forslag til revisjon av bildeprogramloven med utkast til lovtekst

Utredning fra Medietilsynet til Kulturdepartementet



Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn.....	4
1.2	Oppdrag	4
1.3	Utredningens innhold	4
2	Oppsummering og anbefaling	5
3	Nærmere om bakgrunnen for forslaget og hva som kan oppnås med den foreslåtte endringen	6
3.1	Bakgrunn.....	6
3.2	Forskjellsbehandling av kinofilm distributorne	8
3.3	Dagens ressursbruk vurderes som lite hensiktsmessig	9
4	Barn og unges mediebruk	10
4.1	Tilgang til – og bruk av ulike medier	10
4.2	Mer om barn og unges seervaner.....	11
5	Gjeldende rett	13
5.1	Lovens formål og virkeområde	13
5.2	Plikter etter loven	14
5.3	Tilsyn, sanksjonsmuligheter og klageadgang	16
5.4	Utfordringer med dagens regelverk	16
6	Kartlegging av andre lands lovgivning på området.....	18
6.1	Sverige.....	18
6.2	Danmark	21
6.3	Finland	22
6.4	Island	24
6.5	Nederland	26
6.6	Storbritannia.....	27
6.7	Oppsummering og sammenligning av lovgivningen i Norge med de omtalte landene – fellestrekk og ulikheter.....	29
7	Vurdering av ulike løsninger for aldersklassifisering av kinofilm i Norge	32
7.1	Vurdering av ulike løsninger for å sikre en felles og faglig basert standard i alle visningskanaler uten forhåndskontroll av kinofilm i Medietilsynet	32
7.2	Vurdering av mulige løsninger som innebærer at Medietilsynet beholder ansvaret for forhåndskontroll av kinofilm.....	45
8	Innspill fra bransjen.....	52

9	Medietilsynets anbefaling.....	55
9.1	Oppsummering og anbefaling	55
9.2	Prinsipielle spørsmål som forslaget reiser	56
9.3	Forutsetninger for en vellykket gjennomføring.....	62
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	63
11	Lovendringer som må gjennomføres dersom dagens ordning for aldersklassifisering av kinofilm endres	64
11.1	Endringer i bildeprogramloven.....	64
11.2	Endringer i straffeloven	65
12	Utkast til ny lovtekst	65
12.1	Forslag til endringer i bildeprogramloven.....	65
12.2	Forslag til endringer i straffeloven.....	66
	Vedlegg.....	66

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Medietilsynet viser til oppdragsbrev fra Kulturdepartementet datert 16. mars 2020 (deres ref: 16/5815-5).

Bakgrunnen for oppdraget er et notat av 21. juni 2018, hvor Medietilsynet foreslår en revisjon av bildeprogramloven som flytter aldersklassifisering av kinofilm bort fra tilsynet og over til kinofilmdistributørene. I notatet viser Medietilsynet til en medieutvikling som setter statlig regulering under press, et europeisk fokus på ansvarliggjøring av mediebransjen, behovet for et fremtidsrettet og mer fleksibelt beskyttelsessystem og momenter som forskjellsbehandling av de ulike distribusjons- og visningsplattformene.

1.2 Oppdrag

I oppdragsbrevet ber Kulturdepartementet Medietilsynet utrede forslaget om revisjon av bildeprogramloven, samt peke på lovendringer det blir behov for å gjennomføre dersom dagens ordning for aldersklassifisering av kinofilm skal endres. I denne sammenheng ber Kulturdepartementet Medietilsynet særlig om å:

- vurdere hvordan en felles faglig basert standard for aldersgrensefastsetting i alle visningskanaler kan sikres uten forhåndskontroll i Medietilsynet
- vurdere mulige alternativer til å avvikle Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilmer, inkl. å avvikle kontrollgebyret, jf. endringene i den svenske «lov och åldersgränser för film» (Prop. 2016/17:35 «En avgiftsfri filmgranskning och utvidgad ledsagarregel»)
- kartlegge hvordan andre land har innrettet lovgivningen på området, inkl. oppfølgingen av det danske høringsforslaget fra november 2019
- ta hensyn til eventuelle vurderinger og forslag fra Wessel-Aas-utvalget, jf. at utvalget har som konkret del av sitt mandat å evaluere og vurdere bildeprogramloven.

1.3 Utredningens innhold

I denne utredningen redegjøres det for gjeldende rett i Norge og utvalgte andre land når det gjelder aldersklassifisering av kinofilm. Videre presenteres ulike alternativer for hvordan denne oppgaven kan organiseres framover, samt fordeler og ulemper ved disse alternativene. Det redegjøres også for hvorfor Medietilsynet mener det er viktig og riktig med en revisjon av bildeprogramloven som avvikler statlig forhåndskontroll av kinofilm, den anbefalte løsningen og konsekvenser av denne.

En revisjon av bildeprogramloven reiser noen problemstillinger som blir belyst i utredningen. I tillegg beskrives forventede positive og negative virkninger av forslaget, samt antatte forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Videre pekes det på hvilke lovendringer som må gjennomføres dersom dagens ordning skal endres.

I forbindelse med oppdraget har Medietilsynet vært i dialog med representanter fra kinobransjen og de norske kringkasterne, og innhentet skriftlige innspill fra disse. Innspillene, samt erfaringer fra andre land, har dannet grunnlag for arbeidet med utredningen og Medietilsynets forslag.

2 Oppsummering og anbefaling

I dag er det Medietilsynet som ved forhåndskontroll fastsetter aldersgrenser på bildeprogram primært produsert for visning på kino (kinofilm). For alle andre plattformer setter bildeprogramdistributøren selv aldersgrensene i tråd med retningslinjer¹ fra Medietilsynet. Medietilsynet skal gjennom tilsyn følge opp at aldersgrensene settes i tråd med gjeldende regelverk og retningslinjer.

I denne utredningen foreslår Medietilsynet en revisjon av bildeprogramloven, som innebærer at ansvaret for å sette aldersgrenser på kinofilm flyttes fra tilsynet til kinofilm distributorne selv. Medielandskapet er i stadig endring, og barn og unge møter i dag utfordringer på mange ulike plattformer. Ved å gi kinofilm distributorne det samme ansvaret for å sette aldersgrenser som de andre bildeprogramdistributørene allerede har for sine plattformer, ansvarliggjøres kinobransjen ved at aktørene selv får ansvaret for å sette riktige aldersgrenser. Samtidig sikres likebehandling av filmer og program uavhengig av hvilken plattform de vises på. I tillegg gjør en revisjon av bildeprogramloven på dette punktet at Medietilsynet kan frigjøre ressurser fra arbeidet med aldersklassifisering, og dermed styrke både forebyggende arbeid relatert til barn og unges mediebruk på de plattformene de bruker mest og tilsynsvirksomheten.

Etter Medietilsynets vurdering er den foreslåtte endringen i tråd med utviklingen i Europa, hvor det i økende grad fokuseres på selv- og samregulering og på å ansvarliggjøre bransjen. Det vises i denne forbindelse blant annet til artikkel 4a i det nye AMT-direktivet, hvor det følger at medlemsstatene skal oppmuntre bruken av samregulering og selvregulering gjennom retningslinjer på nasjonalt nivå. Dette gjenspeiles også i AMT-direktivets fortale avsnitt 12-14.

Med bakgrunn i de vurderinger som fremkommer i denne utredningen, anbefaler Medietilsynet følgende:

- Statlig forhåndskontroll av kinofilm avvikles.
- Ansvaret for å aldersklassifisere kinofilm gis til den enkelte kinofilm distributor.
- Medietilsynet skal fortsatt ha ansvaret for å utarbeide retningslinjer for aldersklassifisering, og for å gjennomføre opplæring og gi veiledning til kinofilm distributorne.

¹ Se Medietilsynets retningslinjer for aldersklassifisering av bildeprogram;
https://medietilsynet.no/globalassets/aldersgrense-ikoner-og-veiledning-no-og-eng/200107_retningslinjer_aldersklassifisering_a4_digital-ensidig-oppdateret-18-ar.pdf

- Medietilsynet skal føre tilsyn med kinofilm distributorne og kan overprøve aldersgrensene på samme måte som for de øvrige bildeprogramdistributørene.
- Medietilsynet skal legge til rette for erfaringsutveksling og faglig dialog med og mellom aktører som aldersklassifiserer film og bildeprogram, gjennom å for eksempel arrangere nettverksmøter hvor representanter fra de ulike delene av bransjen kan utveksle erfaringer og ta opp utfordringer relatert til aldersklassifisering av bildeprogram. Dette kan også bli en arena der Medietilsynet informerer om retningslinjer og tilsynsaktivitet.

Medieskadelighetsutvalget overleverte sin rapport (NOU 2021:3 Barneliv foran, bak og i skjermen – Utvalg for beskyttelse av barn og unge mot skadelig medieinnhold – med særlig vekt på pornografisk og seksualisert innhold) til Kulturdepartementet 15. mars 2021. Utvalget støtter Medietilsynets forslag til endringer i bildeprogramloven knyttet til bestemmelsen om forhåndskontroll:

«Utvalget anser det hverken som nødvendig eller hensiktsmessig å fortsette med slik forhåndskontroll. Utvalget kan heller ikke se viktige argumenter for å opprettholde den ordningen, og foreslår derfor at den oppheves, og at kinofilm reguleres som de øvrige tilgjengeliggjøringsformene i loven, ved at distributøren selv setter aldersgrensene. (NOU 2021:3 side 71, punkt 7.5.2.)».

Utvalget har ingen innvendinger til Medietilsynets forslag til hvordan en enhetlig aldersklassifisering skal sikres. Utvalget påpeker at dette følger naturlig av andre påpekninger som utvalget har gjort i sin utredning.

3 Nærmere om bakgrunnen for forslaget og hva som kan oppnås med den foreslåtte endringen

3.1 Bakgrunn

Da bildeprogramloven trådte i kraft i 2015 var ett av hovedformålene å få en mer plattformnøytral regulering på området for beskyttelse av barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder². Likevel valgte departementet å opprettholde den statlige forhåndskontrollen av kinofilm som vises for personer under 18 år. I lovproposisjonen sier departementet følgende om dette valget:

«Departementet legger i denne sammenheng vekt på at det dreier seg om visning i det offentlige rom, og at dette er et relativt oversiktlig marked hvor det er mulig å føre kontroll uten for store administrative ressurser. Det vil også være første visningsvindu for denne typen film, noe som åpner for at tilsynets forhåndskontroll kan få effekt langt ut over denne arenaen, jf. forslaget om at tilsynets aldersgrenser skal være bindende for senere tilgjengeliggjøring. Departementet legger også vekt på at vurdering av skadeeffekten av bildeprogram er et svært komplekst og sammensatt spørsmål, som krever innsikt innenfor flere fagdisipliner. Man står

² Prop. 123 L (2013-2014) kap. 1

dessuten alltid overfor muligheten for at ny forskning på området kan tilsi en justering eller revurdering av gjeldende praksis. Departementet mener derfor at det er viktig at det finnes et fagorgan som kan sette standarden for slike vurderinger.»³

I notatet fra 2018 presiserte Medietilsynet at ønsket om en lovrevisjon ikke går imot departementets beskrivelse av det særegne ved kinoen som visningsarena eller visningsform. Begrunnelsen for en revisjon ble primært knyttet til andre forhold, som ønsket om et mer fremtidsrettet system som likebehandler de ulike distributørene uavhengig av visningsplattform, og behovet for at Medietilsynet i større grad kan prioritere sin ressursbruk i henhold til nye utfordringer i medielandskapet.

Likevel er det en kjensgjerning at i dagens medievirkelighet, med en enorm tilgang til ulikt innhold på mange forskjellige plattformer, store flatskjermer og hjemmekinoanlegg, utfordres også kinofilmens status i samfunnet. Selv om både lyd og bilde fortsatt er mer dominerende i en moderne kinosal enn i en vanlig stue, er det etter Medietilsynets vurdering grunn til å stille spørsmål ved om dette i seg selv bør være avgjørende sett opp mot den forskjellsbehandlingen kinofilm distributorne er gjenstand for (se punkt 3.2) og de ressursene Medietilsynet bruker på aldersklassifiseringen av kinofilm (se punkt 3.3).

Allerede i lovproposisjonen til bildeprogramloven, pekte departementet på at barn og unge vokser opp i en medievirkelighet som er svært annerledes enn for noen år siden. Tilbudet av audiovisuelt innhold har økt drastisk, mediebruken øker og flytter seg over på nye plattformer. Videre ligger mange innholdstilbydere utenfor rekkevidden av nasjonale regelverk og kontrollsystemer. Dette utfordrer myndighetenes tradisjonelle rolle som beskytter.⁴

Siden bildeprogramloven trådte i kraft, har denne utviklingen fortsatt og forsterket seg, se kapittel 4. Størsteparten av barn og unges mediekonsum skjer i dag på andre plattformer enn kino. Samtidig forflyttes en stor del av mediebruken over på globale plattformer og kanaler, og medielandskapet blir dermed stadig mer uoversiktlig. Det er grunn til å tro at denne utviklingen kommer til å fortsette i årene framover.

Medietilsynets undersøkelse Barn og Medier 2020 viser at norske barn og ungdommer eksponeres for potensielt skadelig innhold i sosiale medier, eksempelvis relatert til selvskading, vold og rusmidler. Mobbing, netthets og uønsket bildedeling er eksempler på andre utfordringer på digitale plattformer. I møte med denne nye medievirkeligheten, er det etter Medietilsynets vurdering mer hensiktsmessig at tilsynet bruker ressurser på andre områder relatert til barn og ungdoms mediebruk enn å aldersklassifisere alle kinofilmer som skal vises på det norske markedet. Dette må ses i sammenheng med at erfaringer viser at aktørene som allerede har ansvar for å sette aldersgrensene selv, i all hovedsak gjør dette på en forsvarlig måte, og at samhandlingen der Medietilsynet utarbeider retningslinjer, gir veiledning og fører tilsyn, fungerer godt.

³ Prop. 123 L (2013-2014) kap. 6.5.3.3, s. 48

⁴ Prop. 123 L (2013-2014) kap. 2.1.

3.2 Forskjellsbehandling av kinofilm distributorne

I Medietilsynets notat fra 2018 ble det fremhevet at bildeprogramloven ikke likebehandler de ulike distribusjons- og visningsplattformene.

Norske filmdistributørers forening (NFF) har i sitt innspill av 21.08.20 til Medietilsynet⁵ uttalt at dagens lovgivning ikke henger sammen med barn og unges mediebruk. Videre påpeker NFF at det oppleves urimelig at kino er den eneste distribusjonsplattformen som er underlagt statlig aldersklassifisering, når det norske publikum først og fremst konsumerer film hjemme. I forlengelsen av dette fremhever NFF at kontrollavgiften som kinofilm distributorne må betale, oppleves som en urimelig byrde, som kun belaster en mindre del av bransjen. NFF skriver at kinofilm distributorne er fornøyde med jobben Medietilsynet gjør i dagens ordning. Når kinofilm distributorne likevel ønsker en endring, er det med bakgrunn i at det oppleves å være en del merarbeid rundt selve filmvisningen, særlig for studioene som har mange filmer og korte frister. I tillegg oppleves altså kontrollavgiften urimelig, sett i forhold til andre aktører.

Det at kontrollavgiften oppleves som en urimelig byrde, kan ha flere uheldige konsekvenser. Blant annet har Medietilsynet sett eksempler på at filmer blir satt opp på kino med 18-årsgrense, til tross for at de i utgangspunktet skulle hatt en lavere aldersgrense. Dette gjelder blant annet enkelte dokumentarfilmer og filmer med et begrenset marked. Slik unngår filmdistributøren kravet om forhåndskontroll, og i forlengelsen av dette også kontrollavgiften, se bildeprogramloven § 5 annet ledd bokstav a. Dette er naturligvis uheldig, fordi det hindrer at barn og unge får tilgang til informasjon og kulturuttrykk som de i utgangspunktet har rett på. Se mer om disse ulempeene i kapittel 7.2.1.5 om avvikling av filmkontrollavgiften.

Den særegne statusen på filmer som vises i det offentlige rom, var som nevnt en av grunnene til at departementet i arbeidet med bildeprogramloven argumenterte for at kinofilm burde behandles annerledes enn andre visningsplattformer. Samtidig som departementet fastholdt forhåndskontrollen for kinofilm, ble det åpnet for at dersom det på et senere tidspunkt skulle bli etablert et bransjeorgan og et bransjeregulativ for fastsetting av aldersgrenser som viste seg effektivt og tilstrekkelig dekkende, kunne det vurderes om det var grunnlag for å overlate også kinofilmkontrollen til bransjen.

Medietilsynet har vært i dialog med både kringkasterne og kinofilm distributorne om muligheten for å opprette et overordnet bransjeorgan. Signalene fra kringkasterne er at dagens ordning fungerer godt, og det synes å være liten interesse for et slikt organ. Kringkasterne er blant annet bekymret for at dette kan bli et byråkratiserende ledd som hemmer effektiviteten, samtidig som de er usikre på hvordan et bransjeorgan i så fall skulle fungere og hvilke oppgaver det skulle ha. Kinofilm distributorne på sin side mener det er urealistisk å få til et overordnet bransjeorgan, og at det i tillegg vil være svært ressurskrevende.

Siden bildeprogramloven trådte i kraft for over fem år siden, har Medietilsynet gjennom sin tilsynsvirksomhet og dialog med bransjen fått god oversikt over bransjens etterlevelse av lovverket. Erfaringen tilsier at de aktørene som selv har ansvar for å sette aldersgrensene på

⁵ Se vedlegg 1 til utredningen

bildeprogram, i hovedsak tar denne oppgaven på alvor og gjør arbeidet i tråd med retningslinjene. Med bakgrunn i denne erfaringen mener Medietilsynet det er grunn til å tro at også kinofilm distributorne kan forvalte ansvaret for aldersklassifisering i tråd med retningslinjene. Erfaringsmessig er distributørene seriøse aktører, som har en egeninteresse i at aldersgrensene blir satt riktig.

Det er også verdt å nevne at utviklingen viser at visningsvinduet forkortes, og at stadig flere filmer går direkte til strømmetjenester. I dag er det dermed ikke gitt at kino lenger er første visningsvindu for film.

På denne bakgrunn mener Medietilsynet at det er grunn til å stille spørsmål ved om de argumentene som ble fremhevet av departementet for å opprettholde statlig forhåndskontroll av kinofilm i forbindelse med opprettelsen av bildeprogramloven, fortsatt er tungtveiende nok til å begrunne forskjellsbehandlingen av kinofilm distributorne.

3.3 Dagens ressursbruk vurderes som lite hensiktsmessig

Som norsk mediemyndighet er det en viktig oppgave for Medietilsynet å beskytte barn og unge mot skadelig innhold, og bidra til at de blir trygge og kompetente mediebrukere. I møte med internasjonale plattformer som YouTube, Netflix og sosiale medier som Tik Tok og Snapchat, blir denne jobben stadig viktigere og mer kompleks, samtidig som lovverket ikke alene kan løse utfordringene.

Det er krevende å navigere aktivt og trygt i dagens komplekse medielandskap, der stadig mer ansvar flyttes over på mediebrukerne selv. Da blir innsiktsarbeid, rådgivning og veiledning både rettet mot foreldre, barn og ungdom desto viktigere. Medietilsynet har imidlertid begrensede ressurser til denne type arbeid. Ved å flytte aldersklassifisering av kinofilm til distributørene, kan tilsynet omdisponere ressurser til å styrke innsatsen for å bidra til at barn og unge blir trygge og kompetente mediebrukere. Samtidig kan det avsettes mer ressurser til tilsyn med de andre plattformene som bildeprogramloven regulerer, som norsk kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester.

Medietilsynet bruker i et normalår anslagsvis 2-2,5 årsverk fordelt på 5-6 medarbeidere på å vurdere om lag 250 til 300 kinofilmer.

I departementets argumentasjon for å opprettholde den statlige forhåndskontrollen av kinofilm i 2015, ble det blant annet uttalt at det er viktig at det finnes et fagorgan som kan sette standarden for vurderingen av skadeeffekten av bildeprogram. Det ble også vektlagt at kino er første visningsvindu for denne typen film, noe som åpner for at Medietilsynets forhåndskontroll kan få effekt langt ut over denne arenaen, jf. at tilsynets aldersgrenser skal være bindende for senere tilgjengeliggjøring i ti år.

Medietilsynet er enig i at det er viktig at det finnes et fagorgan som kan sette en felles faglig standard for aldersklassifisering, og at Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilm i dag bidrar til dette. De siste årene har imidlertid tilbudet på det audiovisuelle markedet økt kraftig, og de

ulike audiovisuelle mediene produserer et enormt innholdsvolum med stor sjangervariasjon. Dette innholdet skiller seg ofte betraktelig fra de kinofilmene Medietilsynet vurderer, og tilsynet får flere henvendelser fra aktører som er usikre på hvordan de skal overføre dagens retningslinjer for aldersklassifisering til denne typen innhold. Med en utvikling der flere og flere filmer går rett til strømmetjenester, utfordres også kinofilm som første visningsvindu. Samtidig medfører den enorme produksjonen av forskjellige typer medieinnhold at filmer som har fått en aldersgrense av Medietilsynet, utgjør en stadig mindre del av det totale utvalget av audiovisuelt innhold som er pliktig å ha en aldersgrense i henhold til bildeprogramloven.

Medietilsynet mener den faglig baserte standarden som tilsynet gjennom sin kompetanse sørger for i dag, kan ivaretas selv om aldersklassifisering av kinofilm overlates til distributørene, ved at Medietilsynet beholder ansvaret for å utarbeide retningslinjene for aldersklassifisering, gir opplæring/veiledning og fører tilsyn med aktørene under lovens virkeområde. Hvis Medietilsynet ikke lenger skal aldersklassifisere kinofilm, frigjøres dessuten kapasitet til å styrke arbeidet med veiledning og tilsyn på de øvrige plattformene som reguleres i bildeprogramloven. Dermed kan Medietilsynet bidra til en mer enhetlig aldersklassifisering på tvers av bransjen. Tilsynet kan videre påta seg en aktiv rolle med å legge til rette for nettverksmøter, hvor aktører fra ulike deler av bransjen kan utveksle erfaringer og ta opp utfordringer relatert til aldersklassifisering av bildeprogram. Disse tiltakene kan bidra til å sikre en felles og faglig basert standard for aldersgrensefastsetting i alle visningskanaler.

Hvordan den faglig baserte standarden skal sikres, kommenteres mer detaljert i kapittel 9.

4 Barn og unges mediebruk

Med egne mobiler, PCer og nettbrett koblet til internett, har barn i dag store muligheter til å gjøre personlige valg som digitale brukere. Størstedelen av deres mediebruk foregår nå i den private sfære, og individuell mediebruk erstatter i stadig økende grad felles opplevelser via offentlige arenaer for visning av medieinnhold. Samtidig forflyttes mye av mediebruken over på globale plattformer og kanaler som ikke er underlagt regelverket om beskyttelse i bildeprogramloven. Denne dreiningen i tilgang og bruksmønster gjør at barn og unge lettere utsettes for potensielt skadelige medieinntrykk og -innhold, som det samtidig er vanskelig å regulere eller føre offentlig kontroll med.

4.1 Tilgang til – og bruk av ulike medier

Barn og unges tilgang til - og bruk av ulike medier er betydelig, og i stor grad digital.

Medietilsynets undersøkelse *Foreldre og medier 2020*⁶ viser at mange norske barn allerede fra tidlig alder har tilgang til nettbrett eller egne smarttelefoner, som potensielt gir dem

⁶ Medietilsynet, *Foreldre og medier 2020*, <https://medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2020/201015-foreldre-og-medier-2020-hovedrapport-med-engelsk-summary.pdf>

ubegrenset tilgang til innhold som finnes på nettet. Ifølge foreldrene som har svart på undersøkelsen, har fire av ti 1-4-åringene, og åtte av ti barn i alderen 5-8 år, tilgang til nettbrett i hjemmet. Nesten hvert fjerde barn (23 prosent) fikk sin første mobil ved 6 eller 7 års alder, og de fleste (84 prosent) har egen mobil fra 9-10-årsalderen. Dette bekreftes av barn og unge selv i undersøkelsen *Barn og medier 2020*⁷. Her svarer 87 prosent av 9-10-åringene at de har egen mobil.

For hele aldersgruppen i undersøkelsen sett under ett, har 97 prosent av 9-18-åringene egen mobil og 70 prosent egen PC. 46-57 prosent har eget nettbrett, egen spillkonsoll koblet til tv og egen tv. Gutter har i betydelig større grad enn jenter egen spillkonsoll koblet til tv hjemme, samt egen tv. Andelen som har egen PC og tv øker med alder, mens andelen med eget nettbrett avtar med alder.

Samtidig med økt tilgang har også bruksmønsteret endret seg. Mange unge bruker en stor del av fritiden sin på digitale aktiviteter, og ifølge Ungdata⁸ har særlig tiden brukt på mobiltelefon og nettbrett økt. Undersøkelsen viser riktignok stor variasjon i hvor mye tid ungdom bruker foran skjermen, men de fleste bruker mellom to og fire timer daglig utenom skoletid. Én av tre har mer enn fire timer skjermtid hver dag.

Andelen som bruker mye tid på digitale skjermaktiviteter, har økt markert over tid⁹. Ifølge *Ungdata* kommer mye av økningen av at stadig flere bruker mye tid på sosiale medier. Mobilbruk og sosiale medier går ofte hånd i hånd, og er aktiviteter barn og unge selv rapporterer å bruke mye tid på. I *Barn og medier 2018*¹⁰ oppga halvparten (49 prosent) av alle 9-18-åringene at de brukte to timer eller mer på mobilen dagen i forveien. 23 prosent svarte at de hadde brukt to timer eller mer på å se film, serie eller tv-program.

Sosiale medier er for de fleste barn og unge i dag altså en naturlig og integrert del av livet, og brukerne blir stadig yngre. *Barn og medier 2020* viser at hele 90 prosent av norske 9-18-åringene bruker ett eller flere sosiale medier. Snapchat (80 prosent) er mest vanlig å bruke, etterfulgt av Tik Tok og Instagram (begge 65 prosent) og Facebook (51 prosent).

4.2 Mer om barn og unges seervaner

Barn og unges tv-vaner har også endret seg. I følge Kantars *Mediebarn 2020*¹¹ er lineær tv-seing stadig fallende, mens TV-strømming er den medieplattformen med størst daglig oppslutning og som øker mest blant barn i alderen 3-11 år.

⁷ Medietilsynets, Barn og medier 2020, <https://medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2020/201015-barn-og-medier-2020-hovedrapport-med-engelsk-summary.pdf>

⁸ NOVA, Oslo Met, Ungdata 2019 <http://www.forebygging.no/Global/Ungdata-2019-Nettversjon.pdf>

⁹ Medietilsynets undersøkelser av barn og unges medievaner over tid viser en endring i tid brukt på spilling, mobiltelefon og sosiale medier (Barn og medier 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020). Siden 2010 har det vært en markant økning i tid brukt på spilling, spesielt blant jenter. Men også tid brukt på mobil og sosiale medier har økt betydelig.

¹⁰ Medietilsynet, *Barn og medier-undersøkelsen 2018. 9 – 18-åringene om medievaner og opplevelser* <https://medietilsynet.no/globalassets/publikasjoner/barn-og-medier-undersokelser/2018-barn-og-medier> . Spørsmål om tidsbruk ble ikke stilt i Barn og medier 2020.

¹¹ Kantar, Presentasjon av Mediebarn 2020 på seminaret Medietrender Ung 2020 <https://www.youtube.com/watch?v=SKIBNTzP7zo>

Mediebarn 2020 viser at 85 prosent av 3-11-åringene strømmer innhold daglig - en økning på 8 prosent fra 2019 til 2020. Omtrent halvparten av barna (47 prosent) ser lineær tv, en nedgang på 13 prosent fra 2019 til 2020. Tidsbruken på lineær tv har gått ned med hele 77 minutter fra 2010 til 2019; fra 1 time og 48 minutter i 2010 til 31 minutter i 2019.

YouTube, NRK Super og Netflix er de mest populære strømmetjenestene i aldersgruppen 3-11 år. Blant de aller yngste er særlig NRK Super og YouTube mye brukt. Dette bekreftes i *Foreldre og medier 2020*. Ifølge denne undersøkelsen rapporterer nesten alle foreldre (88 prosent) at barna ser på YouTube eller YouTube Kids, og de begynner tidlig. Hele 71 prosent av barn i 1-4-årsalderen bruker YouTube.

For den eldste aldersgruppen (12-19 år) er også TV-strømming den medieplattformen som har høyest andel daglig dekning¹². 94 prosent av ungdommene strømmer daglig, mens 47 prosent ser på lineær tv. Som for den yngre aldersgruppen, har tidsbruken på lineær tv hatt en kraftig nedgang de siste årene, fra nesten to timer (1t 54 min) i 2008, til en halvtime (31 min) i 2019. YouTube og Netflix er de to strømmetjenestene ungdom bruker mest, med henholdsvis 83 og 48 prosent daglig dekning. I tillegg til å være den største strømmetjenesten, er YouTube også det største mediet totalt sett blant ungdommen, med en daglig dekning på 83 prosent.

Nesten alle barn og unge (95 prosent) ser på film, serier eller tv-program, ifølge Medietilsynets undersøkelse *Foreldre og medier 2020*. De fleste ser på film, serier eller tv-program daglig (58 prosent), 32 prosent ser ukentlig, 3 prosent ser månedlig og 2 prosent ser sjeldnere. 4 prosent ser aldri på film, serier eller tv-program. Hvilke plattformer barna ser film, serier og tv-program på kommer ikke fram av undersøkelsen, men ifølge Kantars *Mediebarn 2020* har mye av konsumet som barn tradisjonelt har hatt på norske redaksjonelle plattformer, forsvunnet til fordel for utenlandske strømmetjenester og videodelingsplattformer som Netflix og YouTube. Kun 9 minutter brukes daglig på norske strømmekanaler, ifølge undersøkelsen.

Når det gjelder kinobesøk, viser tall fra Film og kino¹³ nærmere 11,3 millioner besøk totalt i 2019. Av de fem mest besøkte filmene i 2019 var fire rettet mot barn og ungdom.

Samtidig utgjør kinobesøk en svært liten andel av den totale bruken av audiovisuelt innhold blant barn og unge. *Medieungdom* viser at 1 av 5 unge (21 prosent) gikk på kino månedlig i 2019, en nedgang fra 2018, hvor tilsvarende tall var 1 av 4 (25 prosent). Det forventes at kinobesøket har gått ytterligere ned i 2020 på grunn av Covid-19 situasjonen, med nedstengningen av kinoer og et begrenset filmtilbud.

Ifølge Norsk mediebarometer 2019¹⁴ har 9 av 10 barn i aldersgruppen 9-15 år vært på kino de siste 12 månedene. Sammen med aldersgruppen 16-24 år er dette den gruppen som også har

¹² Presentasjon av *Medieungdom 2020* på seminaret *Medietrender Ung 2020*
https://www.youtube.com/watch?v=98Q_uaZZkpM

¹³ Årbok fra Film og Kino 2019

<https://www.kino.no/incoming/article1423762.ece/BINARY/%C3%85rboka%20fra%20Film%20&%20Kino%202019>

¹⁴ SSB, Norsk mediebarometer 2019 https://www.ssb.no/kultur-og-fritid/artikler-og-publikasjoner/_attachment/421056?ts=172e54b5538

flest kinobesøk. I gjennomsnitt går disse gruppene på kino mellom fire og fem ganger i året¹⁵. Med utgangspunkt i at hver kinofilm varer i ca. 120 minutter, innebærer dette at unge mellom 9 og 15 år bruker ca. ni timer årlig på å se film på kino, eller i snitt 1 ½ minutt daglig. Til sammenligning viser den samme undersøkelsen at denne aldersgruppen daglig i gjennomsnitt bruker 152 minutter på internett, 43 minutter til å se på TV og 49 minutter til å se på ulike «videomedier»¹⁶.

5 Gjeldende rett

Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven) trådte i kraft 1. juli 2015.¹⁷ Loven samlet alle bestemmelser om beskyttelse av barn i én lov, og skulle sørge for en mer plattformnøytral regulering enn tidligere på området.¹⁸ Loven forvaltes av Medietilsynet, som blant annet fører tilsyn med at bestemmelsene gitt i medhold av loven blir overholdt.¹⁹

5.1 Lovens formål og virkeområde

Lovens formål er å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder, jf. lovens § 1. Samtidig er lovens intensjon å ivareta barn og unges rett til informasjon og tilgang til medieinnhold, i tråd med Barnekonvensjonen artikkel 17.

Loven gjelder for de mest sentrale plattformene som formidler levende bilder til allmennheten, det vil si fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester²⁰, fremvisning ved allmenn sammenkomst i Norge, inkludert kino eller annet visningssted, samt tilgjengeliggjøring av videogram (for eksempel salg og utleie av DVD eller Blu-ray).²¹

Dataspill er ikke omfattet av bildeprogramloven. Grunnen til at dataspill ikke ble inkludert i lovens virkeområde, var at det allerede eksisterte et etablert bransjestyrt system for aldersmerking av dataspill, som hadde stor oppslutning i bransjen (PEGI). I Norge er det derfor ikke lovpålagt å ha aldersgrenser på spill, og grensene er bare anbefalinger.

¹⁵ Av de som går på kino har aldersgruppen 9-12 i snitt 4,2 kinobesøk pr. år, mens gruppen 13-15 og 16-19 går på kino henholdsvis 5 og 4,5 ganger pr. år.

¹⁶ Ifølge SSB omfatter videomedier DVD/Blu-ray, harddiskspillere og videofiler, enten lastet ned fra Internett eller strømmet via Internett og betalt for.

¹⁷ Lov av 6. februar 2015 nr. 7

¹⁸ Jf. Prop. 123 L (2013-2014) kap. 1

¹⁹ Se bildeprogramloven § 13

²⁰ Med audiovisuelle bestillingstjenester menes 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, jf. kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav d.

²¹ Jf. bildeprogramloven § 3

5.2 Plikter etter loven

I bildeprogramloven er det i hovedsak fastsatt tre plikter for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra bildeprogram. Disse er;

- Plikt til å sette aldersgrenser på bildeprogram som faller inn under lovens virkeområde
- Plikt til å informere om aldersgrensen
- Plikt til å sørge for beskyttelsestiltak som bidrar til å forhindre at mindreårige får tilgang til bildeprogram med skadelig eller alvorlig skadelig innhold.

5.2.1 Nærmere om plikten til å sette aldersgrenser

Det følger av lovens § 4 at alle bildeprogram som tilgjengeliggjøres skal ha en aldersgrense. Dette gjelder enten bildeprogrammet formidles på kino, fjernsyn, DVD eller i en audiovisuell bestillingstjeneste. Loven gir unntak for følgende typer programmer: nyhets- og aktualitetsstoff, undervisnings- og forskningsstoff, informasjonsstoff om ideell, politisk eller religiøs virksomhet, musikkstoff, idrettsstoff, hobby- instruksjons- og fritidsstoff og direktesendinger²². I tillegg gjelder ikke kravet om aldersgrense for fremvisning som ledd i utstillinger ved institusjonaliserte visningssteder for visuell kunst.²³

Aldersgrensene som gjelder er: Tillatt for alle, 6 år, 9 år, 12 år, 15 år og 18 år.

Etter bildeprogramloven § 4 skal aldersgrensen «fastsettes etter en vurdering av om innholdet i bildeprogrammet kan være skadelig for personer under den aktuelle aldersgrensen».

Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold skal alltid ha 18-årsgrense.

Med utgangspunkt i loven, har Medietilsynet utarbeidet retningslinjer for aldersklassifisering av bildeprogram som må følges av bransjen og av tilsynet selv.²⁴ Av retningslinjene går det blant annet fram hva som anses som skadelig innhold for barn og unge i ulike aldersgrupper.

Klassifiseringen tar utgangspunkt i mindreåriges tålegrense og barn og unges normer innenfor ulike aldersgrupper. I tillegg tas det hensyn til barn og unges rett til informasjon og tilgang på medieinnhold som er av sosial og kulturell verdi for dem. Det er altså antatt *skadeeffekt* som skal vektlegges når det settes aldersgrense, ikke om bildeprogrammet er *egnet* for barn.

5.2.1.1 Medietilsynet setter aldersgrense på kinofilm

For kinofilm²⁵ er det i dag Medietilsynet som setter aldersgrenser, se bildeprogramloven § 5.

Medietilsynets vedtak om aldersgrenser på kinofilm er bindende for alle plattformer ved senere tilgjengeliggjøring av samme film i ti år fra vedtaksdato.

Det er unntak fra kravet om forhåndskontroll for kinofilmer som skal fremvises med 18-årsgrense. I tillegg er det unntak for kinofilmer som skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer, og kinofilmer som inneholder lokalt produsert stoff.²⁶ Videre unntas

²² Bildeprogramloven § 4 tredje ledd

²³ Se forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram § 2

²⁴ Se bildeprogramloven § 6 andre ledd andre punktum

²⁵ Med kinofilm menes bildeprogram som primært er produsert for fremvisning på kino eller annet visningssted, jf. bildeprogramloven § 5 første ledd andre punktum.

²⁶ Jf. bildeprogramloven § 5 andre ledd

kinofilmer som fremvises under medlemsarrangement i regi av en ikke-kommersiell filmklubb²⁷.

Medietilsynet kan ikke sette aldersgrense på kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffeloven §§ 236 (ulovlig utbredelse mv. av grove voldsskildringer), 311 (fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn), eller 317 (pornografi). Straffelovens bestemmelser er nærmere omtalt i kapittel 9.2.4.

Den som vil ha et bildeprogram vurdert av Medietilsynet, må betale en avgift til tilsynet som skal dekke kostnadene ved ordningen, se bildeprogramloven § 5 fjerde ledd og forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram²⁸ § 3. Avgiften utgjør en prosentsats av netto omsetning ved fremvisningen av det aktuelle bildeprogrammet innenfor avgiftsperioden. Departementet fastsetter prosentsatsen, samt minsteavgift og maksimumsavgift. Avgiftsperioden er 30 dager fra og med premieredagen. Prosentsatsen utgjør i dag 0,9 prosent av brutto billettinntekter minus moms, med en minsteavgift på kr 3000 og en maksimumsavgift på kr 70 000.

I forskriftens § 4 er det fastsatt unntak fra kravet om å betale filmkontrollavgift for visse typer bildeprogram.

5.2.1.2 For alle andre plattformer settes aldersgrense av bildeprogramdistributør
For alle andre plattformer enn kinofilm, er det bildeprogramdistributøren selv som setter aldersgrensene, se bildeprogramloven § 6 første ledd. Medietilsynets vedtak om aldersgrense for kinofilm må følges av bildeprogramdistributør i ti år fra siste vedtaksdato.

Fastsettelsen av aldersgrensene skal utføres med utgangspunkt i retningslinjene som er utarbeidet av Medietilsynet. Medietilsynet kan ved enkeltvedtak overprøve aldersgrenser fastsatt av bildeprogramdistributør, se bildeprogramloven § 6 tredje ledd. Eksempelvis kan Medietilsynet omgjøre en aldersgrense fastsatt av en kringkaster etter tilsyn dersom tilsynet mener den fastsatte aldersgrensen er feil.

5.2.2 Nærmere om informasjonsplikten

I tillegg til plikten til å sette aldersgrenser på bildeprogram, har den som tilgjengeliggjør et bildeprogram også plikt til å gi publikum informasjon om aldersgrensen på en tydelig og nøytral måte. Informasjonen skal gis før tilgjengeliggjøring av det aktuelle bildeprogrammet, se bildeprogramloven § 7 første ledd.

Bildeprogramloven § 7 stiller opp enkelte minstekrav til hvordan informasjonen om aldersgrensen skal tilgjengeliggjøres for de ulike visningsplattformene. For kinoene innebærer dette at det må gis informasjon om aldersgrensen ved annonsering av filmen og billettkjøp.

5.2.3 Nærmere om plikten til å iverksette beskyttelsestiltak

Det går frem av bildeprogramloven § 8 at alle som tilgjengeliggjør bildeprogram, har plikt til å iverksette tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold.

²⁷ Jf. forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram § 1

²⁸ FOR-2015-06-26-800

Kinoene skal utforme rutiner for alderskontroll og gjennomføre adgangskontroll både ved kjøp av billetter og innslipp til kinosalene²⁹.

Ved adgangskontroll på kinoene gjelder ledsagerregelen, jf. § 11.³⁰ 18-årgrensen er likevel absolutt. Dette innebærer at mindreårige ikke kan gis tilgang til filmer med 18-årsgrænse, selv om de er ledsaget av foresatte. I tillegg til adgangskontroller krever loven at blant annet reklame og trailere som sendes i tilknytning til kinofilmen, skal være tilpasset filmens aldersgrænse.

5.3 Tilsyn, sanksjonsmuligheter og klageadgang

Medietilsynet fører tilsyn med at bestemmelsene i bildeprogramloven følges, jf. lovens § 13.

Ved lovbrudd kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige sanksjoner, som advarsel, overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt.³¹

Siden loven trådte i kraft har det ikke vært lovbrudd av en slik art at Medietilsynet har vurdert det som nødvendig med sanksjoner. Medietilsynets praksis har hovedsakelig vært å bruke «myke virkemidler», som å gi bildeprogramdistributørene råd og veiledning om hvordan de best mulig kan følge regelverket. Medietilsynets erfaringer tilsier at de fleste bildeprogramdistributørene innretter seg etter tilsynets retningslinjer og veiledning.

Klager på Medietilsynets enkeltvedtak etter loven eller regler fastsatt i medhold av loven behandles av Medieklagenemnda. Bildeprogramdistributør og Barneombudet har klagerett på tilsynets vedtak om aldersklassifisering av kinofilm. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI.³²

5.4 utfordringer med dagens regelverk

5.4.1 Definisjoner av kinofilm og visning på arena for offentlig visning av film

Begrepet «kinofilm» defineres på følgende måte i bildeprogramloven § 5: Med kinofilm menes bildeprogram som primært er produsert for fremvisning på kino eller annet visningssted.

Begrepet «visningssted» defineres slik i § 2, bokstav f): kino og annen arena for offentlig fremvisning av bildeprogram.

«Kinofilm» og «tv-film» er tradisjonelt etablerte begreper om en type film som er produsert primært for en bestemt visningsplattform. En tv-film har tradisjonelt sett aldri blitt satt opp på

²⁹ Jf. Bildeprogramloven § 11

³⁰ Ledsagerregelen innebærer at mindreårige kan gis adgang til fremvisninger med ett trinn høyere aldersgrænse enn oppnådd alder tilsier, dersom de ledsages av foresatte eller andre i foresattes sted.

³¹ Jf. bildeprogramloven §§ 18-20

³² Jf. bildeprogramloven § 16

kino. Kinofilm har derimot også blitt vist på tv (betal-tv og gratis tv) etter at den er ferdigspilt på kino og videogram.

Forretningsmodellen basert på denne tradisjonelle rekken av visningsplattformer blir utfordret med digital teknologi. I dag er det ikke gitt at en film som primært er produsert med tanke på kinovisning, først blir lansert på kino. Likeledes gir den digitale kinoen, som nå er enerådende i kommersiell kinovirksomhet, mulighet for å promotere tv-filmer og tv-serier først på kino i en kortere periode, før filmen/serien går til visningsplattformen den primært er produsert for. Vi ser nå en utvikling der noen store filmselskaper i Hollywood har forkortet det tradisjonelle «kinovinduet». Videre blir flere kinofilm premierer utsatt eller kinopremiere sløyfes, og filmer blir lansert direkte på strømmetjenester. Her kan nevnes filmer som «No Time To Die», som i skrivende stund er utsatt til april 2021, og «Mulan» og «Soul», som begge skulle vært kinolansert, men som filmselskapet Disney valgte å kun lansere på sin egen strømmetjeneste. Denne utviklingen ser ut til å være framskyndet av koronapandemien.

Fordi begrepet «kinofilm» er definert slik det er i loven, og fordi den tradisjonelle forretningsmodellen blir utfordret, skapes det i visse tilfeller usikkerhet om en film «primært er produsert for kino eller annet visningssted» eller ikke. Dette igjen gjør at det oppstår tvil om det er Medietilsynet eller bildeprogramdistributør som skal sette aldersgrense i disse tilfellene.

En annen problemstilling knytter seg til hva som ligger i definisjonen «annet visningssted».

Medietilsynet har blant annet erfart at en film produsert av en religiøs organisasjon, ble vist på en arena som ikke er en kino, men der allmennheten har adgang. Spørsmålet er om filmen kan betraktes som kinofilm når den er produsert av en religiøs organisasjon for visning på en offentlig arena som ikke er kino. Ut fra en tradisjonell definisjon, kan det hevdes at dette ikke er en kinofilm. Definisjonen av kinofilm i loven omfatter imidlertid også «annet visningssted», og det gjør definisjonen uklar. Dette gir enkelte utfordringer med å avklare hvem som skal sette aldersgrensene i disse tilfellene, Medietilsynet eller bildeprogramdistributør.

5.4.2 Uklarheter ved reklassifisering av film etter bildeprogramloven

En annen utfordring med dagens lovverk knytter seg til såkalt reklassifisering av gamle filmer som settes opp på kino på nytt.

Filmer som er gitt en aldersgrense etter tidligere lovverk³³, skal gis aldersgrense av Medietilsynet etter bildeprogramloven dersom filmene blir satt opp på kino etter 1. juli 2015. Dette følger av bildeprogramloven § 5, som sier at Medietilsynet skal sette aldersgrenser på kinofilm. Dette følger også forutsetningsvis av forskriften til bildeprogramloven, ved at relansering av tidligere oppsatte kinofilmer er unntatt kravet om å betale avgift for forhåndskontroll av kinofilm³⁴. På andre plattformer enn kino, skal disse filmene gis aldersgrense etter bildeprogramloven, ved at bildeprogramdistributør setter aldersgrense ut fra de lovpålagte retningslinjene gitt av Medietilsynet.

³³ Kinoloven (Lov av 25. juli 1913 om offentlig forevisning av kinematografbilleder) og lov om film og videogram (lov av 15. mai 1987 nr. 21)

³⁴ Se forskriftens § 4 første ledd bokstav c.

Etter at bildeprogramloven trådte i kraft, ble det vurdert å være behov for en overgangsordning for biblioteker, filmklubber, skolefritidsordninger og lignende som viser filmer på DVD og Blu-Ray med gamle aldersgrenser, og for videogrammer som allerede var i markedet for salg og utleie til privatpersoner. Bakgrunnen var at videogrammer for privat visning som allerede var i markedet skulle kunne omsettes, og at bibliotek og andre arenaer for ikke-kommersiell visning av film, som for eksempel filmklubber og skolefritidsordninger, skulle kunne vise disse filmene uten at de måtte få ny aldersgrense etter bildeprogramloven.

Bestemmelsen i forskriften § 14 femte ledd ble utformet slik:

Videogram som ble tilgjengeliggjort før 1. juli 2015, og som er merket med aldersgrense i henhold til bestemmelsene i film- og videogramloven, kan tilgjengeliggjøres videre – inkl. selges, utleies eller framvises – uten å gis ny aldersgrense.

Ettersom forskriftens § 14 er generelt utformet, og omfatter videogram som «framvises», skaper dette enkelte utfordringer når kinoer eller andre visningssteder velger å vise filmer på videogram uten å ta billettinntekter (ikke-kommersielle visninger). Usikkerheten ligger i om disse filmene må sendes til Medietilsynet for reklassifisering, eller om de kan vises med gamle aldersgrenser.

Et eksempel er filmen «Løvenes Konge» fra 1994, som har fått aldersgrense etter lov om film og videogram, og som skulle settes opp på nytt som gratisvisning for barn og unge, arrangert av en kino. Siden filmen skulle vises gratis, fikk ikke arrangøren filmen fra kinofilm distributoren Disney, men fra en annen forvalter av filmrettigheter for ikke-kommersielle visninger, MPLC (Motion Picture Licensing Company Norge AS). MPLC lisensierer ikke-kommersielle filmvisninger til biblioteker, filmklubber, kjøpesentre, skoler etc. Arrangøren får da filmen på et videogram som er et teknisk format som kan brukes både til offentlig og privat visning, men ikke til kommersiell visning på kino. Skal filmen i dette eksempelet reklassifiseres av Medietilsynet fordi det er en kinofilm som vises på en arena for offentlig visning av film, eller kan filmen vises med gammel aldersgrense siden dette er et videogram med innhold som ble tilgjengeliggjort før 1. juli 2015?

Dersom Medietilsynet ikke lenger skal ha ansvaret for å sette aldersgrenser på kinofilm, blir det ikke lenger uklarerheter knyttet til hvem som har ansvaret for å sette aldersgrenser. Dagens lovgivning skaper sjelden tvil om at det skal være aldersgrenser på bildeprogram, men den skaper noen ganger tvil om hvem som skal sette aldersgrensen.

6 Kartlegging av andre lands lovgivning på området

6.1 Sverige

6.1.1 Regulering av film som skal vises offentlig

I dag er det Statens medieråd som setter aldersgrenser på filmer som skal vises offentlig i Sverige. Lovgrunnlaget er Lag (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Loven stiller krav om at filmer som skal vises offentlig for personer under 15 år, på forhånd skal være godkjent av Statens medieråd. Lovens kriterium for fastsettelse av en aldersgrense, er om filmen kan være til skade for velbefinnendet til barn i de ulike aldersgruppene.

En visning anses som offentlig hvis den er tilgjengelig for allmennheten eller hvis allmennheten har adgang til den.

Filmer som skal vises offentlig, inkludert filmfestivaler, 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 7-årsgrense når de ledsages av en voksen, det vil si en person over 18 år. Barn mellom 7 og 11 år får adgang til filmer med 11-årsgrense når de ledsages av en voksen. Barn mellom 11 og 15 år får adgang til filmer med 15-årsgrense når de ledsages av en voksen. Filmer som ikke er godkjent av Statens medieråd, får automatisk aldersgrense 15 år for offentlig visning.

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

6.1.2 Unntak fra kravet om fastsetting av aldersgrenser av Statens medieråd

Det er unntak fra kravet om aldersgrenser for tv-sendinger, reklame for varer og tjenester som vises på varemesser, utstillinger og sportsarrangement dersom ikke selve visningen er hovedformålet med det offentlige arrangementet. I tillegg er visninger på museum unntatt. Det samme gjelder musikk-, opera- og teaterforestillinger og filmer som er laget av barn og unge og som skal vises på festivaler eller andre arrangement rettet mot barn og unge. Trailere er ikke å anse som reklamefilmer, slik at disse også er omfattet av reglene om aldersgrenser.

6.1.3 Videogram

I Sverige er det ingen bestemmelser om merking av videogram med aldersgrenser slik det er når det gjelder film som skal vises offentlig. Den svenske straffeloven (Brottsbalken) regulerer imidlertid spredning av ulovlige voldsskildringer og seksuelle skildringer av barn. Loven regulerer også forbud mot spredning av innhold som kan virke forrående på barn og ungdom.³⁵

Distributører av videogram (Blu-ray/DVD) bruker i praksis ofte aldersgrenser som er fastsatt av Statens medieråd når det gjelder filmer som har vært vist offentlig. Dette er imidlertid ikke lovpålagt.

6.1.4 Tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester

Heller ikke for tv-sendinger eller audiovisuelle bestillingstjenester er det egne bestemmelser om aldersgrenser i Sverige.

Radio- og tv-lagen (2010:696) inneholder imidlertid bestemmelser som skal beskytte barn og unge mot skadelig innhold i tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester. Loven fastslår

³⁵ Brottsbalken 1962:700 §§ 10 c og d

blant annet at program med detaljerte og virkelighetsnære voldsskildringer eller pornografiske bilder, ikke kan tilgjengeliggjøres eller sendes på et tidspunkt eller på en måte som gjør at det finnes en vesentlig risiko for at barn kan se dem. For tv-sendinger må disse programmene også være merket med en advarsel, enten gjennom lyd eller ved at det er en vedvarende advarsel i bildet gjennom hele sendingen. Det kan gjøres unntak fra bestemmelsene dersom det er særlige grunner for at det likevel kan være forsvarlig å sende eller tilgjengeliggjøre programmet.³⁶

For nyhetssendinger på tv er det etablert en praksis for at voldsinnslag bør unngås før kl. 19.00.

Granskningsnämnden för radio och tv, som er et eget beslutende organ i Myndigheten för press, radio och tv, fatter vedtak om brudd på bestemmelsene i Radio- og tv-lagen om beskyttelse av barn og unge mot skadelig innhold i tv og audiovisuelle bestillingstjenester.

Audiovisuelle bestillingstjenester må etter Radio och tv-lagen registreres hos Myndigheten för press, radio och tv.

6.1.5 Dataspill

I Sverige er det ingen statlig regulering av dataspill. Statens medieråd er representert i PEGI-systemet, og dataspill omfattes av merkingen med anbefalte aldersgrenser som følger av PEGI.

6.1.6 Forslag til lovendringer og inkludering av videodelingsplattformer på bakgrunn av endringer i AMT-direktivet om beskyttelse av mindreårige

I forbindelse med endringene i AMT-direktivet som ble vedtatt av Europaparlamentet i november 2018, har det kommet forslag om endringer i den svenske radio og tv-loven og i oppgavene til Statens medieråd. Disse endringsforslagene er beskrevet i utredningen SOU 2019:39 En moderniserad radio och tv-lag - genomförande av ändringar i AV-direktivet.

Når det gjelder endringene knyttet til beskyttelse av mindreårige mot skadelig medieinnhold, går forslaget blant annet ut på at leverandører av medietjenester skal gi utvidet informasjon til seerne om program som inneholder virkelighetsnære voldsskildringer eller pornografiske bilder. Forslaget innebærer imidlertid ikke at det skal lovfestes at innhold i tv-sendinger, i bestillingstjenester eller på videodelingsplattformer skal merkes med aldersgrenser eller symboler.

I forslaget i utredningen legges det heller ikke opp til at aldersgrensebestemmelsene som Statens medieråd i dag forvalter på film som skal vises offentlig, skal overføres til andre visningsplattformer eller distribusjonsmåter. I stedet blir det foreslått at Statens medieråd bør få som oppgave å bistå de aktørene som vil medvirke til å etablere et felles bransjesystem for informasjon og merking av innhold som kan være skadelig for mindreårige. Det blir også foreslått at Statens medieråd bør få i oppgave å utarbeide retningslinjer som gir veiledning til bransjen.

³⁶ Radio-och tv-lagen (2010:696) kap.5 §§ 2 og 3

I tillegg skal Statens medieråd og Myndigheten för press, radio och tv sammen arbeide for å oppmuntre videodelingsplattformer til å gjennomføre tiltak for å beskytte mindreårige, og for å arbeide for å fremme kritisk medieforståelse i befolkningen. Målet er at beskyttelsesnivået på videodelingsplattformer skal være lik den på audiovisuelle bestillingstjenester ved å gjennomføre passende tiltak.

Lovendringene trådte i kraft 1. desember 2020.

6.2 Danmark

6.2.1 Regulering av film og videogram

I dagens filmlov (lov om film, nr. 186 - 12/03/1997 med endringer 9. juni 2020) slås det fast at alle filmer som skal vises 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.

Filmer som ikke er godkjent av Medierådet for Børn og Unge, får automatisk 15-årsgrense.

Aldersgrensene er: tillatt for alle, tillatt for alle, men frarådes barn under 7 år, 11 år eller 15 år. Barn som er fylt 7 år, kan se alle filmer når de er sammen med en foresatt.

Kriteriet for fastsetting av aldersgrense, er om filmen kan virke skadelig på barn i ulike aldersgrupper.

Det er ikke noe overordnet organ som kan overprøve Medierådets aldersvurderinger, men distributører kan be om at Medierådet revurderer en film, jf. Bekendtgørelse om Medierådet for børn og unge, og aldersvurdering af audiovisuelt indhold, § 6.

Alle filmer som vises offentlig eller som selges, leies eller lånes ut offentlig, må tydelig merkes med en aldersgrense, jf. filmloven § 21.

Medierådet skal gi råd til videogramdistributører om aldersvurdering og merking av videogram med aldersgrense. Videogramdistributører skal følge retningslinjer som utarbeides av Medierådet for børn og unge om aldersvurdering av filmer og programmer.

6.2.2 Unntak fra kravet om forhåndsvurdering av film

Følgende filmer kan vises offentlig uten Medierådets vurdering og aldersklassifisering:

- Film med innhold som er av åpenbart uskadelig karakter, og som utelukkende inneholder informasjon om, eller reklame for varer og tjenesteytelser
- Filmer som vises i forbindelse med filmfestivaler, utstillinger og direkteoverføringer o.l.
- Filmer som vises i skoler, fritidsklubber eller andre tilsvarende barne- og ungdomsinstitusjoner med samtykke fra foreldre.
- Filmer som vises ved særforestillinger for voksne der de har med seg spedbarn (Babykino), etter Medierådets veiledende retningslinjer.

6.2.3 Tv-sendinger, audiovisuelle bestillingstjenester og videodelingsplattformer

Audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsyn reguleres gjennom lov om radio- og fjernsynsvirksomhet (Lov 827 av 26.8.2009 med senere endringer).

I Danmark er det vedtatt endringer i loven om radio- og fjernsynsvirksomhet med virkning fra 1. juli 2020. I § 16 i *Bekendtgørelse om Medierådet for Børn og Unge og aldersvurdering af audiovisuelt indhold* slås det fast at tilbydere av tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester har ansvar for å aldersvurdere programmer og merke dem med aldersgrenser etter regler som er fastsatt i samsvar med lov om radio- og fjernsynsvirksomhet. I dette arbeidet skal tjenestetilbyderne følge retningslinjer som er fastsatt av Medierådet for barn og unge.

Det er unntak for reglene om aldersvurdering og merking for følgende programkategorier:

- Nyhets- og aktualitetsinnhold - Undervisnings- og forskningsinnhold - Informasjonsinnhold om ideell, politisk eller religiøs virksomhet - Musikkinnhold - Idrettsinnhold - Hobby, instruksjonsinnhold- og fritidsinnhold - Direktesendinger.

Radio og tv-nævnet er tilsynsorgan og skal påse at reglene om registrering, beskyttelsestiltak, aldersgrensefastsetting og merking blir fulgt av aktørene i lineære tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester.

For videodelingsplattformer gjelder egne bestemmelser om skadelig og ulovlig innhold. Bekendtgørelse om videodelingsplattformstjenester av 18. juni 2020 slår fast at videodelingsplattformer skal iverksette tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold. Det er imidlertid ikke egne bestemmelser om aldersmerking av brukergenerert innhold på videodelingsplattformtjenester. Det er forbud mot blant annet oppfordring til vold og hat og fremme av terrorisme.

6.2.4 Dataspill

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 merkingen med anbefalte aldersgrenser som følger av PEGI.

6.3 Finland

6.3.1 Loven om bildeprogrammer – aldersgrenser og merking

I Finland reguleres beskyttelse av barn mot skadelig innhold i audiovisuelle medier i lov om bildeprogram (Lag 710/2011 om bildprogram). Loven inneholder bestemmelser om begrensninger i tilgjengeliggjøring av bildeprogrammer for å beskytte barn mot skadelig innhold.

«Bildeprogrammer» defineres som filmer, tv-program, spill og annet innhold som kan ses i form av levende bilder som utgjør en avgrenset enhet. Med tilgjengeliggjøring av bildeprogram menes å gjøre bildeprogram tilgjengelig for allmennheten, slik at det kan ses på en eller flere ulike distribusjonsplattformer.

Alle bildeprogram som skal tilgjengeliggjøres for personer under 18 år, må på forhånd være aldersklassifisert. Klassifiseringen bygger på hvorvidt bildeprogrammet anses å være skadelig for barns utvikling.

Aldersgrensene er tillatt for alle, 7 år, 12 år, 16 år og 18 år. I tillegg skal bildeprogrammene merkes med et innholdssymbol (vold, sex, angst, rus) som sier noe om grunnen til aldersgrensen som er satt på programmet.

Leverandører er pliktige til å informere om aldersgrensene og til å ha beskyttelsestiltak som kan hindre at programmene blir tilgjengelig for barn under aldersgrensen. Regelverket inkluderer en ledsagerregel, det vil si at barn som er høyst tre år yngre enn aldersgrensen, får tilgang til et bildeprogram som vises offentlig, når de er sammen med en person som har fylt 18 år. Ledsagerregelen gjelder imidlertid ikke 18-årsgrensen, som er absolutt.

6.3.2 Unntak fra kravet om klassifiseringsplikt

Visse program er unntatt fra kravet om aldersklassifisering om merking. Det gjelder undervisnings- og forskningsstoff, musikk, idrett, hobby, diskusjons-, aktualitets- og nyhetsprogrammer, i tillegg til spørreprogrammer. Et program som kun er ment for personer over 18 år, trenger ikke å bli aldersklassifisert, men programmet må tydelig merkes med aldersgrense 18 år.

6.3.3 Det nasjonale audiovisuelle instituttet og klassifisering av bildeprogrammer

Alle leverandører som regelmessig distribuerer bildeprogram med et økonomisk siktemål, må registrere seg i et register hos Det nasjonale audiovisuelle instituttet (KAVI) i enheten for Mediefostran och bildprogram (MEKU). Leverandører som tilgjengeliggjør bildeprogram som ikke må aldersklassifiseres (unntakskategorier), behøver ikke å registrere seg.

MEKU skal ha oversikt over tilbudet av film, tv-program og dataspill, samt opprettholde systemet med aldersgrenser ved å føre tilsyn med at aktørene i bransjen overholder regelverket for aldersgrenser og merking. Merking av dataspill følger PEGI-ordningen. MEKU kan påse at merkingen er i tråd med loven om bildeprogram.

MEKU har også ansvaret for å lære opp klassifiserere av bildeprogram, slik at de blir autorisert. Disse skal kunne fastsette aldersgrenser på bildeprogram som distribueres på alle plattformer. Det er kun disse autoriserte klassifisererne som har lov til å utføre aldersklassifisering av bildeprogram, i tillegg til MEKUs egne klassifiserere. MEKU kan på eget initiativ klassifisere bildeprogram og påse at en leverandør oppfyller sine plikter. MEKU har videre ansvaret for å føre tilsyn med bransjen og påse at klassifisererne bruker retningslinjene for aldersklassifisering på en riktig måte og på basis av riktige skadelighetskriterier.

Autoriserte klassifiserere kan være ansatt i mediebransjen og hos aktørene i den audiovisuelle bransjen, eller bransjen kan kjøpe tjenesten av eksterne og autoriserte klassifiserere. Det finnes selskap som har spesialisert seg i å ta oppdrag for mediebransjen med å aldersklassifisere bildeprogram. Mediebransjen må selv ta kostnadene med klassifiseringsarbeidet. MEKU tar en avgift for å gi råd og klassifisere program for bransjen.

Avgiften som skal finansiere MEKUs virksomhet på feltet aldersgrenser, varierer og fastsettes ut fra leverandørenes tilbud og distribusjonsplattform.

Vedtak om aldersklassifisering kan overprøves av KAVI ved tilsyn eller etter klage fra publikum. Vedtak om aldersgrenser som er fattet av KAVI, kan påklages til overordnet organ, Bildprogramsnämnden.

Nylig ble det overlevert en utredning om hvordan loven om bildeprogram fungerer og om reformbehov til det finske kulturdepartementet. Ifølge utredningen fungerer aldersklassifiseringen som ligger til grunn for loven i hovedsak bra. Praksisen har ifølge pressemelding om utredningen datert 17. november 2020, imidlertid blitt tungrodd og dyr både for bransjen og KAVI, og utredningen skulle blant annet se på muligheten for å forenkle klassifiseringspraksis.³⁷

6.3.4 Endringer i bildeprogramloven etter det nye AMT-direktivet om videodelingsplattformer

De nye bestemmelsene i AMT-direktivet om beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold på videodelingsplattformer, er tatt inn i den finske bildeprogramloven. Lovendringene trådte i kraft 19. september 2020.

Loven har fått nye, utvidete bestemmelser, der leverandører av videodelingsplattformer får plikt til å gjennomføre relevante tiltak for å beskytte mindreårige mot innhold som kan skade deres utvikling. Leverandørene av videodelingsplattformer får selv bestemme de tiltakene som passer best for hvert tilfelle i samsvar med de allmenne prinsippene som skal fastsettes i loven. Det blir KAVIs oppgave som tilsynsmyndighet å kontrollere at disse lovpålagte pliktene blir fulgt. Pliktene innebærer å etablere bransjeregler, hvordan disse skal praktiseres, og gi informasjon om innhold. Loven har også bestemmelser om tilsynsavgift for videodelingsplattformer avhengig av størrelsen på tjenesten.

6.4 Island

6.4.1 Regulering av film og dataspill

Island opphevet statlig filmsensur i 2006, og vedtok en ny lov om tilsyn med barns adgang til film og dataspill (lov nr. 62/2006 av 13. juni 2006). Loven sier at det skal være et selvreguleringsystem basert på internasjonal anerkjent standard. I vurderingskriteriene skal det legges vekt på blant annet vold, sex, språk og tematikk. I aldersklassifiseringen skal det gjøres en helhetlig vurdering.

Loven slår videre fast at det er ulovlig å tilgjengeliggjøre film, videogram og spill uten aldersmerking, og det er ulovlig å tilgjengeliggjøre film og spill som kan være skadelig for mindreårige, til personer under 18 år.³⁸ Loven spesifiserer at skadelig innhold i film og spill er innhold som legger særlig vekt på voldelige skildringer. Innhold som kan virke skadelig på barns velbefinnende, som pornografi, språk og handlinger som i alvorlig grad kan påvirke

³⁷ <https://minedu.fi/sv/-/utredning-lagen-om-bildprogram-bor-revideras>

³⁸ lov nr. 62/2006 av 13. juni 2006 artikkel 2

barns moralske og mentale utvikling, er også omfattet. Bestemmelsene gjelder videre reklame for filmer, program og spill.

Bestemmelsene i lov om barns adgang til film og dataspill omfatter ikke nyhets- og undervisningsmateriale.

Loven har en bestemmelse om ledsagerprinsippet, som sier at barn som har fylt 14 år, kan få adgang til alle filmvisninger når de er ledsaget av foreldre eller andre foresatte.

For å praktisere bestemmelsene i loven, har Island valgt å innføre det nederlandske Kijkwijzer-systemet for aldersgrenser. Dette skjedde i 2007, og med fornying av lisensen i 2013. Den islandske organisasjonen for filmdistributører, tv-stasjoner og andre rettighetshavere i den audiovisuelle bransjen, Frisk (Felag Retthafa i Sjonvarp- og kvikmyndaidnadi), er ansvarlig for ordningen i Island.

Mediekommisjonen er tilsynsmyndigheten på medieområdet, og forvalter i tillegg medieloven (38/2011). Mediekommisjonen fører tilsyn med både medieloven (38/2011) og lov om barns tilgang til film og dataspill (62/2006). Mediekommisjonen kan trekke tilbake film og dataspill som etter kommisjonens vurdering ikke er klassifisert etter bestemmelsene eller intensjonene i loven. Ved klage skal Mediekommisjonen sammen med distributøren finne fram til riktig aldersgrense. Ved uenighet er Mediekommisjonens vedtak avgjørende. Et slikt vedtak kan ikke påklages.

6.4.2 Tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester

Tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester reguleres gjennom medieloven (38/2011).

Det følger av artikkel 28 at tv-program som kan være skadelig for mindreårige, må sendes på et tidspunkt hvor mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet (vannskille). I tillegg er det krav om at disse programmene skal merkes. Skadelig innhold kan sendes hele døgnet dersom det brukes tekniske innretninger for å hindre at mindreårige får tilgang til innholdet.

Bestillingstjenester som har innhold som er skadelig for mindreårige, må ha tekniske innretninger som sikrer at barn ikke får tilgang til innholdet.

Fra 2013 gjøres aldersklassifisering også av tv-program og audiovisuelle bestillingstjenester basert på Kijkwijzer-systemet.

Som på andre plattformer, er nyhets- og aktualitetsstoff unntatt kravene. Imidlertid er nyhetsleverandører forpliktet til å gi advarsler og merke innhold som kan være skadelig, dersom det er mulig. Se Medieloven artikkel 28 bokstav d.

Alvorlig skadelig innhold kan ikke sendes på tv, se medieloven artikkel 28 tredje ledd.

6.5 Nederland

6.5.1 Selvreguleringssystemet Kijkwijzer

Nederland har et selvreguleringssystem for klassifisering av medieinnhold. Formålet er at klassifiseringen skal beskytte barn mot skadelig medieinnhold. Lovgrunnlaget er den nederlandske straffeloven artikkel 240 a og Medieloven av 18.12.2008 artikkel 4.

Det nederlandske selvreguleringssystemet kalles Kijkwijzer. Dette er et system som gir informasjon til foreldre og lærere om innholdet i filmer og programmer kan være skadelig for barn i ulike aldersgrupper. Systemet innebærer at spesielt utdannede kodere hos de ulike bildeprogramdistributørene, besvarer et spørreskjema utviklet av Kijkwijzer basert på hva slags innhold et bildeprogram har. En algoritme beregner deretter hvilken aldersgrense et program får basert på disse svarene³⁹. Systemet er utviklet i samarbeid med det nederlandske instituttet for klassifisering av audiovisuelle medier (NICAM – Netherlands Institute for the Classification of Audiovisual Media). Alle organisasjoner og selskap knyttet til NICAM, må slutte seg til klassifiseringssystemet.

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 selskap tilknyttet NICAM er forpliktet til å få sine produkter klassifisert etter systemet. Det nederlandske medietilsynet, Commissariaat voor de Media, skal påse at systemet fungerer etter hensikten og at NICAM og TV-selskapene følger nederlandsk lov.

Kijkwijzer brukes i prinsippet på alt audiovisuelt innhold på det nederlandske markedet, det vil si på kino, DVD/Blu-ray, TV og audiovisuelle bestillingstjenester. Systemets merker (aldersgrenser og innholdssymbol som indikerer innholdet som begrunner aldersgrensen) brukes på emballasjer, i annonser, TV-guider, plakater, mobiltelefon skjerm og også i begynnelsen av TV-program.

Alle TV-program 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 TV-program.

I tillegg til selvreguleringen, reguleres medieinnhold etter straffeloven og lov om radio og TV (Medieloven av 29.12.2008). Etter straffeloven, artikkel 240a, 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.

Etter medieloven må alle program som kan vurderes på forhånd klassifiseres. Unntak fra klassifiseringskravet gjelder derfor bare sendinger som sendes mer eller mindre direkte som f.eks. nyheter og aktualitetsstoff.

³⁹ <https://www.kijkwijzer.nl/how-does-it-work/page146.html>

Aldersgrensene er: Alle, 6 år, 9 år, 12 år, 14 år, 16 år og 18 år. Disse grensene er gitt ut fra en antakelse om at barn under aldersgrensen kan ta skade av å se innholdet. Aldersgrensene 14 og 18 år ble innført i januar 2020, etter en undersøkelse og vurdering i vitenskapskomiteen i NICAM, som konkluderte med at foreldre og barn ønsker mer informasjon og mer nyanserte aldersgrenser. Straffeloven artikkel 240a er ikke endret selv om det er innført en ny 18-årsgrense.

Aldersgrensene suppleres med innholdssymboler som indikerer årsaken til aldersgrensen. Det kan være skrekk eller skremmende innhold, vold, sex, diskriminering, bruk av rusmidler eller grovt språk.

6.5.2 Klageordning

En egen klagekomité i NICAM behandler klager på klassifisering av audiovisuelle produkter og eventuelle brudd på reglene om vannskille. Alle har rett til å klage på klassifisering og aldersgrense på film, videogram eller sendetidspunkt på et TV-program.

6.5.3 Klassifisering av dataspill

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

6.6 Storbritannia

6.6.1 Regulering av film og videogram

Alt materiale som publiseres i Storbritannia, både skriftlig, muntlig, visuelt og audiovisuelt, hører inn under loven Obscene Publications Act 1959. Videogram faller i tillegg inn under loven Video Recordings Act 1984/2010. Denne loven har som mål å sikre at barn ikke får tilgang til skadelig eller uegnet innhold på videogram, uansett format og distribusjonsmåte.

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 avgift for vurdering av film og videogram.

BBFC vurderer film og videogram både for aldersgrensesetting og for å vurdere om filmer og videogram strider mot Obscene Publications Act og Video Recordings Act. 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.

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.

Kinovirksomhet krever konsesjon som gis av lokale myndigheter. (Licensing Act 2003). Formelt kan de lokale myndighetene 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.

6.6.2 Aldersgrenser og kriterier for filmvurdering

BBFC har omfattende og detaljerte kriterier for sitt vurderingsarbeid. I tillegg til potensielle skadevirkninger på ulike aldersgrupper, skal momenter som antisosial atferd, anstendighet, bluferdighet, bruk av rusmidler og generelt hva som antas å kunne godtas og ikke godtas for ulike aldersgrupper av allmennheten, være med i vurderingen.

Aldersgrensene er U - Universal – tillatt for alle, PG (Parental Guidance) – Tillatt for alle, men visse scener kan være uegnet for små barn, 12A og 12 - egnet for personer som er 12 år eller eldre, men personer under denne alderen får se en film med 12A-klassifisering når personen har voksen ledsager. 15 - egnet for personer fra 15 år, og 18 – kun for voksne. En film med klassifiseringen R18 får kun vises på kinoer med spesiell tillatelse eller selges i lisensierte sexbutikker og bare 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.

6.6.3 Klageordning

Avgjørelser av BBFC kan påklages av distributøren. Det er detaljerte regler for 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.

6.6.4 Tv-sendinger og audiovisuelle bestillingstjenester

Medietilsynsmyndigheten Ofcom og BBFC samarbeider når det gjelder tilsyn med innhold på fjernsyn og i audiovisuelle bestillingstjenester. Det er ikke et krav i loven om at alt innhold i tjenestene må ha en klassifisering av BBFC, men kriteriene som BBFC bruker, er veiledende for Ofcom i arbeidet med å føre tilsyn med innholdet i audiovisuelle bestillingstjenester.

Fjernsyn og bestillingstjenester reguleres for øvrig etter regler som springer ut av Communications Act 2003. Ofcom skal utarbeide retningslinjer (programme codes) for praktiseringen av AMT-direktivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige. Disse retningslinjene skal oppdateres og revideres når forholdene tilsier det. 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, f.eks. ved bruk av PIN-koder eller lignende.

BBFC har en ordning med vurdering av VOD-tjenester i samarbeid med tilbydere av disse tjenestene – BBFC digital video ratings. Innhold som tidligere er klassifisert for Blu-ray/DVD og som så lanseres på en VOD-tjeneste, trenger ikke ny klassifisering fra BBFC for lansering på VOD.

6.6.5 Dataspill

Video Recordings Act 1984/2010 krever at visse typer dataspill skal forhåndskontrolleres og klassifiseres. Dette gjelder spill som inneholder sex, vold eller tvang i forbindelse med sex, eller grov vold mot mennesker eller dyr. Spill som ikke må klassifiseres av BBFC etter Video Recordings Act, klassifiseres gjennom PEGI-ordningen, som i Storbritannia administreres av Video Standards Council.

6.6.6 Videodelingsplattformer og brukergenerert innhold – «You Rate It»

Fra 1. januar 2021 er ikke Storbritannia lenger medlem i EU. Dette betyr at AMT-direktivet ikke får anvendelse i Storbritannia. Hvordan videodelingsplattformer blir regulert i framtiden, er så langt ikke klart.

BBFC arbeider for at klassifiseringsverktøyet «You Rate It» skal benyttes på brukergenerert innhold på internett. Systemet er utarbeidet i samarbeid mellom nederlandske NICAM og britiske BBFC. Systemet skal gjøre det enkelt for produsenter av videoer i sosiale medier og videodelingsplattformer å sette aldersgrenser og merke innhold tydelig for ulike aldersgrupper, basert på hva som kan være skadelig og/eller uegnet for ulike aldersgrupper. Systemet er fleksibelt og kan tilpasses nasjonale forskjeller. Brukerne av systemet skal svare på seks spørsmål knyttet til atferd, vold, sex, narkotika/rus, språk og frykt/angst, som gir grunnlaget for aldersgrensen. I tillegg kan den enkelte videodelingsplattform bestemme om klassifiseringen skal baseres på at brukerne og/eller produsentene av innholdet skal aldersklassifisere og merke innholdet.

BBFCs vurdering er at bransjen for påvirkere og videodelingsplattformer selv vil gå i denne retningen. BBFC mener dette kan bidra til et felles europeisk system som tar hensyn til nasjonale ulikheter, samtidig som innhold blir klassifisert og merket med aldersgrenser. Da blir det også mulig for foreldre å filtrere innhold på videodelingsplattformer basert på aldersgrenser.

6.7 Oppsummering og sammenligning av lovgivningen i Norge med de omtalte landene – fellestrekk og ulikheter

Alle landene som det er redegjort for over, har minst ett organ som setter standarden for aldersklassifisering av audiovisuelt innhold. Denne standarden settes ved at det er etablert faste kriterier og retningslinjer basert på et regelverk. I tillegg er det et organ eller et begrenset antall autoriserte klassifiserere som bidrar til at det blir en mest mulig enhetlig og felles basert standard for aldersklassifiseringen.

Ingen av landene har kun retningslinjer for aldersklassifisering og en ordning der all klassifisering overlates til hver enkelt rettighetshaver eller innholdsdistributør.

Alle landene har en medietilsynsmyndighet som fører tilsyn med audiovisuelle medietjenester, det vil si både lineære tv-sendinger og bestillingstjenester. I noen land er det samme overordnet tilsynsmyndighet for både audiovisuelle medietjenester og kino og videogram, mens andre land har en delt løsning, der skillet går mellom tv og bestillingstjenester på den ene siden og kino og videogram på den andre.

Kort oppsummert kan ordningene i de omtalte landene framstilles på følgende måte på et overordnet plan:

Norge: Ett statlig tilsyn, Medietilsynet, fører tilsyn med alle distribusjonsplattformer. Medietilsynet setter selv aldersgrenser på kinofilm ved forhåndskontroll. For alle andre plattformer har aktørene selv ansvar for å sette aldersgrenser etter lovpålagte retningslinjer. De samme retningslinjene gjelder for kino. Både retningslinjene som etter loven er fastsatt av Medietilsynet, tilsynets praktisering av dem ved at det setter aldersgrenser på kinofilm, og tilsynsvirksomhet, gir veiledning og bidrar til en mest mulig enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering. I tillegg gir Medietilsynet direkte veiledning til bransjeaktørene ved behov.

Sverige: Tilsynet på området beskyttelse av barn mot skadelig innhold i audiovisuelle medier er delt mellom to statlige tilsyn.

Kinofilm, det vil si all film som skal vises offentlig på kinoer og festivaler o.l. for personer under 15 år, blir vurdert av Statens medieråd, som fastsetter aldersgrenser. Filmer som vises offentlig og som ikke er vurdert av Statens medieråd, får automatisk aldersgrense 15 år. Med endringen i AMT-direktivet fra 2018 har Statens medieråd fått nye oppgaver som rådgiver for alle distribusjonsplattformene for audiovisuelt innhold når det gjelder barn og skadelig innhold. Dette gir Statens medieråd oppgaver også knyttet til andre distribusjonsplattformer som bestillingstjenester og videodelingsplattformer, og ikke bare kinovisning og annen visning av film på offentlige steder.

Audiovisuelle bestillingstjenester og tv-sendinger blir regulert gjennom radio- og tv-loven, og Granskningsnämnden för radio och tv i Myndigheten for presse, radio og tv er tilsynsmyndighet. Det er ingen krav til å sette aldersgrenser eller merke innhold på tv og audiovisuelle bestillingstjenester. Det er krav om å gi informasjon om program som kan være skadelig for mindreårige. Disse programmene må sendes etter kl. 21:00.

Videogram er ikke lovregulert på annen måte enn gjennom straffeloven og dens bestemmelser om hva som er forbudt å spre til allmennheten. Videogram er med andre ord en distribusjonsplattform som det ikke føres tilsyn med på samme måte som for kino ved Statens medieråd og tv og bestillingstjenester ved Myndigheten for presse, radio og tv.

Danmark: Tilsynet på området beskyttelse av barn mot skadelig innhold i audiovisuelle medier er delt mellom to statlige tilsyn.

Kinofilm for personer under 15 år, blir vurdert av Medierådet for barn og unge, som fastsetter aldersgrenser. Filmer som vises offentlig og som ikke er vurdert av Medierådet, får automatisk aldersgrense 15 år. Medierådet veileder videogramdistributører om hvordan de skal sette aldersgrenser på videogram.

Audiovisuelle bestillingstjenester og tv-sendinger blir regulert gjennom loven om radio- og fjernsynsvirksomhet, og Slots- og kulturstyrelsen ved Radio- og tv-nævnet er tilsynsmyndighet.

Lovendringer i forbindelse med implementeringen av AMT-direktivet 2018 i dansk rett er vedtatt av Folketinget, med virkning fra 1. juli 2020. Bransjen for de andre distribusjonsplattformene enn kinofilm har nå ansvar for å sette aldersgrenser ut fra fastsatte kriterier som utarbeides av Medierådet. Her har Medierådet fått utvidete oppgaver som veileder for alle distribusjonsplattformene for audiovisuelt innhold, ved å sette aldersgrenser på kinofilm og utarbeide retningslinjer for aldersklassifisering av innhold.

Finland: Her er det én reguleringsmyndighet, MEKU i Det nasjonale audiovisuelle instituttet, som fører tilsyn med alle distribusjonsplattformene når det gjelder beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i audiovisuelle medier.

Selve aldersklassifiseringen av innhold gjøres av autoriserte klassifiserere, som er opplært av MEKU. Det er altså et begrenset antall og en definert gruppe mennesker som har myndigheten til å sette aldersgrenser på innhold.

Ny lov for å implementere AMT-direktivet 2018 til finsk lov, er vedtatt og trådte i kraft 19. september 2020. MEKU fører nå tilsyn også med videodelingsplattformer. Aktørene får ansvar for å etablere bransjeregler og standarder, og MEKU fører tilsyn med at disse følger intensjonene og minstekravene i loven.

Island: Mediekommisjonen er tilsynsmyndighet for alle plattformer. For kino, videogram, dataspill og tv/vod er det etablert et samreguleringssystem basert på det nederlandske Kijkwijzer. Den islandske bransjeorganisasjonen FRISK er ansvarlige for bruken av systemet på Island, og Mediekommisjonen fører tilsyn med at systemet fungerer etter intensjonene i medieloven og i loven om barns tilgang til film og dataspill.

Nederland: Det nederlandske instituttet for klassifisering av audiovisuelle medier, NICAM, har aldersklassifiseringssystemet Kijkwijzer, som brukes av alle distribusjonsplattformer for audiovisuelt innhold. Det er egne klassifiserere («programme coders») som har fått opplæring i systemet, som klassifiserer program ut fra et eget omfattende spørreskjema. Det nederlandske medietilsynet Commissariaat voor de Media er tilsynsmyndigheten, og fører tilsyn med at systemet fungerer etter bestemmelsene i medieloven.

NICAM samarbeider med britiske BBFC om selvklassifiseringsverktøyet «You Rate It», beregnet på brukergenerert innhold og videodelingsplattformer. Det gjenstår å se om dette verktøyet blir godkjent av britiske og nederlandske myndigheter som et verktøy som tilfredsstiller kravene i nederlandsk og britisk lov, AMT-direktivet og bestemmelsene der om videodelingsplattformer.

Storbritannia: BBFC – British Board of Film Classification, er en uavhengig institusjon finansiert av den britiske filmindustrien gjennom avgifter som betales for klassifisering av innhold. BBFC utøver klassifisering av audiovisuelt innhold på kino, videogram og vod-tjenester. Ofcom er tilsynsmyndighet for tv og vod-tjenester, mens lokale myndigheter fører tilsyn med kinoene. Imidlertid følger lokale myndigheter i all hovedsak de avgjørelsene som BBFC treffer.

7 Vurdering av ulike løsninger for aldersklassifisering av kinofilm i Norge

I dette kapittelet vurderes ulike alternativer for hvordan aldersklassifisering av kinofilm kan organiseres på en måte som sikrer en felles og faglig basert standard for alle visningskanaler uten forhåndskontroll i Medietilsynet.

Videre vurderes mulige alternativer til å avvikle Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilmer, inkludert avvikling av filmkontrollavgiften.

7.1 Vurdering av ulike løsninger for å sikre en felles og faglig basert standard i alle visningskanaler uten forhåndskontroll av kinofilm i Medietilsynet

Formålet med bildeprogramloven er å sikre at barn og unge ikke får tilgang til filmer og program («bildeprogram») som kan virke skadelig på dem. Både i forarbeidene til bildeprogramloven og i oppdragsbrevet fra departementet av 16. mars 2020 understrekes betydningen av å ivareta en felles og faglig basert standard for aldersklassifisering av bildeprogram.

Målet om en enhetlig aldersklassifisering henger sammen med mindreåriges grunnlovfestede rett til ytringsfrihet og informasjon, og deres samtidige rett til å beskyttes mot innhold som kan virke skadelig på dem. Med enhetlig aldersklassifisering menes at aldersgrensene er hjemlet i lover og regler, at de er basert på faglig funderte skadelighetskriterier og at retningslinjene for anvendelse av loven følges av alle med plikt til å aldersklassifisere audiovisuelt innhold.

Medietilsynets retningslinjer for aldersklassifisering, sammen med opplæring, veiledning og tilsyn med bransjen, skal sikre en felles og faglig basert standard for aldersgrensefastsetting. I tillegg har Medietilsynets vedtak om aldersgrenser på kinofilm en veiledningsfunksjon, som bidrar til å sikre denne standarden ved at Medietilsynets vedtak skal legges til grunn for visning av samme bildeprogram på alle andre plattformer i ti år fra vedtaksdato. Videre kan andre bildeprogramdistributører generelt se hen til Medietilsynets vedtak om aldersgrenser på kinofilm når de skal vurdere egne program for å sette aldersgrense etter retningslinjene.

Dersom statlig forhåndskontroll avvikles, blir det sannsynligvis en varig løsning. Ved en eventuell lovrevisjon blir det derfor viktig å finne en løsning som fortsatt sikrer en felles faglig basert standard for fastsetting av aldersgrenser i alle visningskanaler, slik at formålet i bildeprogramloven om å beskytte barn og unge mot skadelig innhold ivaretas. Som en del av dette må det sikres at Medietilsynet opprettholder tilstrekkelig kompetanse på feltet, selv om tilsynet ikke lenger skal aldersklassifisere kinofilm⁴⁰.

Med dette som utgangspunkt, har Medietilsynet vurdert ulike alternativer for fremtidig aldersklassifisering av kinofilm.

7.1.1 Alternativ 1 –Et felles bransjeorgan får ansvaret for system for aldersklassifisering, informasjon og beskyttelsestiltak for alle typer bildeprogram – bildeprogramdistributørene setter aldersgrensene basert på det bransjefastsatte systemet

7.1.1.1 Beskrivelse

Dette alternativet innebærer at ansvaret for aldersklassifisering av kinofilm flyttes fra Medietilsynet til kinofilm distributorne, som får ansvaret for å sette aldersgrensene selv på lik linje med de andre bildeprogramdistributørene. Samtidig opprettes det et sektorovergripende bransjeorgan bestående av ulike deler av bransjen (blant annet norske kringkastere, audiovisuelle bestillingstjenester og kinofilm distributorer), som får ansvaret for å legge til rette for et system for aldersklassifisering av audiovisuelt innhold. Dette systemet skal bidra til å sikre en mest mulig enhetlig standard for aldersklassifisering.

Det er vanskelig å se for seg at et bransjeorgan kan sette aldersgrenser på alle bildeprogram. Som TV 2 påpeker i sitt innspill til Medietilsynet av 25.10.2020, kan en slik løsning for eksempel by på utfordringer ved at redaksjoner må gjøre upublisert materiale tilgjengelig for utenforstående.⁴¹ Et bransjeorgan kan likevel ha som oppgave å utarbeide felles kjøreregler som forenkler klassifiseringsarbeidet, og utarbeide «Codes of Conduct» på området. I denne sammenheng kan det være hensiktsmessig å se til for eksempel det nederlandske bransjeorganet NICAM, som blant annet har ansvar for aldersgrensesystemene Kijkwijzer, PEGI og You Rate It.

Et bransjeorgan kan også bidra til en mest mulig enhetlig løsning for aldersmerking og informasjon til publikum, gjennom f.eks. et felles datasystem for lagring og registrering av aldersgrenser på bildeprogram på tvers av bransjen, og et oppdatert register over bildeprogramdistributører.

Videre bør det i dette alternativet legges opp til at bransjeorganet mottar publikumshenvendelser og bistår bransjen med veiledning og råd. Det kan også være mulig at

⁴⁰ I arbeidet med aldersklassifisering av kinofilm gjør Medietilsynet kvalifiserte vurderinger basert på kunnskap om barns utvikling, modenhet og kompetanse, i tillegg til filmfaglige og juridiske betraktninger. Det filmsakkyndige kollegiet er tverrfaglig sammensatt, med barnefaglig, mediefaglig og juridisk kompetanse. Dette på lik linje med Medieklagenemnda, når nemnda behandler klager på Medietilsynets enkeltvedtak etter bildeprogramloven jf. forskriftens § 9.

⁴¹ Se vedlegg 4

bransjeorganet på sikt tar ansvar for retningslinjene for aldersklassifisering og opplæring av bransjen, gitt at det har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet.

Dette alternativet forutsetter at Medietilsynet fører tilsyn med at aldersgrensesystemet som bransjeorganisasjonen har ansvaret for, fungerer etter hensikten. Videre forutsettes det at Medietilsynet kan overprøve bransjefastsatte aldersgrenser ved enkeltvedtak og ilegge sanksjoner ved brudd på regelverket.

Nærmere detaljer om hvordan et bransjeorgan skal organiseres og hva slags oppgaver det skal ha, må avklares i dialog med bransjen dersom dette alternativet blir aktuelt.

7.1.1.2 Fordeler og ulemper

Dette alternativet samler hele den audiovisuelle bransjen, og sikrer en god arena for å utveksle erfaringer om klassifisering av bildeprogram på alle distribusjonsplattformer. Ettersom all kompetanse med en slik løsning samles på ett sted, bidrar det til et robust system for en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering i alle visningskanaler. Dette alternativet sikrer også likebehandling av alle aktørene på tvers av plattformer.

Samtidig ivaretar et overordnet bransjeorgan behovet for en enhetlig praksis for merking, klagebehandling, publikumshenvendelser og lignende, noe som er positivt for publikum og gir et styrket forbrukervern. Dette forenkler også kommunikasjonen mellom stat og bransjeaktører, ettersom alle aktører er samlet ett sted.

Et felles bransjeorgan som samler bransjens felles kjøreregler eller «Codes of Conduct», medvirker også til å myndiggjøre bransjen på beskyttelsesfeltet, og styrker samtidig bransjens autonomi på området. Etter Medietilsynets vurdering er en slik endring i tråd med utviklingen i Europa, hvor det i økende grad fokuseres på selv- og samregulering for å ansvarliggjøre bransjen.

Det vises i denne forbindelse til artikkel 4a i det nye AMT-direktivet, hvor det følger at medlemsstatene skal oppmuntre bruken av samregulering og selvregulering gjennom retningslinjer på nasjonalt nivå. Dette gjenspeiles også i AMT-direktivets fortale avsnitt 12-14. Samtidig understrekes reguleringsmyndighetenes sentrale rolle som tilsynsorgan. I artikkel 6a oppmuntres alle tilbyderne av audiovisuelle medietjenester til å utveksle erfaringer om de beste metodene for samregulerende tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig innhold. I tillegg oppmuntres medlemsstatene i å bruke samregulering i implementeringen av denne artikkelen i sin nasjonale lovgivning. AMT-direktivet omfatter ikke kinoer, men er likevel naturlig å se hen til, da det omhandler regulering av visning og tilgjengeliggjøring av audiovisuelt innhold til allmennheten.

På den andre siden kan det argumenteres for at i en tid med stadig flere globale aktører som ligger utenfor norsk jurisdiksjon og dermed ikke er forpliktet til å følge de norske reglene, kan det være lite hensiktsmessig med et overordnet bransjeorgan kun for de norske aktørene. Samtidig kan et felles bransjeorgan bidra til å legge trykk på den uregulerte delen av bransjen for å følge norske regler på en måte som ikke er mulig for hver enkelt bildeprogramdistributør.

Den største ulempen ved dette alternativet er at det er svært omfattende og ressurskrevende å etablere et felles bransjeorgan. Det er også utfordrende å endre en praksis der hver enkelt bildeprogramdistributør, med unntak av kinofilm distributorne, siden 2015 selv har aldersklassifisert filmer og program, en løsning de er godt fornøyd med.

Bildeprogramdistributørene på de ulike plattformene er nå vant til dagens system, de har overfor Medietilsynet gitt uttrykk for at de synes ordningen fungerer bra, og viser liten interesse for å opprette et overordnet bransjeorgan. Distributørene er bekymret for at et bransjeorgan skal bli et byråkratiserende ledd, som hemmer effektiviteten i forbindelse med publisering av innhold. Også kinofilm distributorne anser dette alternativet som lite realistisk å få gjennomført. At aktørene selv ikke ønsker en ordning med et overordnet bransjeorgan, er et forhold som sannsynligvis gjør dette alternativet krevende å gjennomføre, noe som er en ulempe.

7.1.1.3 Positive og negative virkninger – hvor varige er de og hvem blir berørt

En revisjon av bildeprogramloven som flytter ansvaret for å sette aldersgrenser på kinofilmer fra Medietilsynet til kinofilm distributorne samtidig som det opprettes et felles bransjeorgan, berører publikum, bildeprogramdistributørene, kinoene og Medietilsynet på ulike måter.

Positive virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorne og de øvrige bildeprogramdistributørene:

- Kinofilm distributorne likebehandles med de øvrige bildeprogramdistributørene.
- Lavere kostnader for kinofilm distributorne fordi filmkontrollavgiften forsvinner.
- Aldersklassifisering av film blir enklere og gir mer fleksibilitet for kinofilm distributorne, fordi de ikke lenger blir avhengig av å registrere og sende filmer til Medietilsynet for klassifisering innen en viss tidsfrist for å få dem klassifisert i tide til premieredato.
- Sikrer en god arena for erfaringsutveksling og «Best Practice» for alle bildeprogramdistributører. Et bransjeorgan kan være en støttespiller i arbeidet med aldersklassifisering av innhold.
- Potensielt forenklet system for aldersklassifisering for hele bransjen.
- En myndiggjøring av bransjen og styrking av bransjens autonomi og innflytelse, blant annet ved å kunne legge trykk på den uregulerte delen av bransjen.

For Medietilsynet:

- Økt handlingsrom til strategiske prioriteringer og styrket innsats relatert til innsikt og tiltak for trygg digital oppvekst.
- Bedre kapasitet til å følge opp og gi veiledning til alle bildeprogramdistributører og bistå med å sikre en enhetlig aldersklassifisering på alle visningsplattformer.
- En tydeliggjort veilednings- og tilsynsrolle.
- Effektivisering og avbyråkratisering, for eksempel gjennom å avvikle administrasjon av sektoravgiften og redusert saksbehandling.
- Forenklet kommunikasjon mellom stat og bransjeaktører, fordi alle bransjeaktørene blir samlet i et felles bransjeorgan.

For publikum:

- Økt innsats fra Medietilsynet relatert til råd, veiledning, forebyggende tiltak og kompetanseheving inn mot barn og ungdoms mediehverdag.
- Styrket tilsyn på alle visningsplattformer som reguleres i bildeprogramloven.
- Et potensielt robust og publikumsvennlig system for en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering i alle visningskanaler.
- Potensielt økt forbrukervern gjennom blant annet god publikumsrettet informasjon, enhetlig merking og mottak av publikumshenvendelser.

Negative virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorne:

- Det er knyttet kostnader og ressurser til opprettelse av et felles bransjeorgan.

For de øvrige bildeprogramdistributørene:

- Etableringen av et felles bransjeorgan blir kostnads- og ressurskrevende, særlig i oppstartsfasen.
- Et felles bransjeorgan kan oppleves som et byråkratiserende ledd for bildeprogramdistributørene som i dag gjør oppgaven selv og synes det fungerer godt.

For Medietilsynet:

- En langsiktig utfordring kan være å opprettholde tilstrekkelig vurderingskompetanse når tilsynet ikke lenger aldersklassifiserer kinofilm.
- I en overgangsperiode kreves det ekstra ressurser til opplæring, veiledning og tilsyn med kinofilm distributorne, samt til bistand i etableringen og opprettelsen av et felles bransjeorgan.
- Med et bransjeorgan som driver et aldersgrensesystem med klageordning og informasjonsbase, og som gir veiledning og råd til bransjen, kan det bli større avstand mellom den enkelte aktør og Medietilsynet som tilsynsmyndighet.

For publikum:

- Dersom det ikke sørges for en god overgangsordning i forbindelse med etableringen av et bransjeorgan, kan dette i verste fall føre til en svakere beskyttelse av barn og unge mot skadelig innhold i overgangsfasen.
- Etersom publikum først og fremst må forholde seg til bransjeorganet, kan det oppleves å bli større avstand til hver enkelt aktør og til Medietilsynet som ansvarlig tilsynsmyndighet.

Budsjettvirkninger for staten:

Dersom kinofilm distributorer overtar ansvaret for aldersklassifisering av kinofilm, forsvinner filmkontrollavgiften, noe som innebærer at om lag 5,5 millioner kroner i årlige avgiftsinntekter⁴² bortfaller.

Medietilsynet bruker i dag om lag 2-2,5 årsverk på aldersklassifisering av kinofilm, saksbehandling og veiledning relatert til dette. I tillegg har Medietilsynet utgifter til drift og vedlikehold av kinosal. Disse utgiftene varierer fra år til år, men utgjør i snitt cirka kr 10 000 per år. Investering i utstyr/kinosal er ikke inkludert i denne summen. Visningsutstyr må byttes/oppgraderes med jevnlig mellomrom, og forrige maskin som ble innkjøpt, kostet vel 600 000 kroner. Dette er utgifter som Medietilsynet sparer dersom ansvaret for aldersklassifisering flyttes over til bransjen selv. På den annen side må Medietilsynet avse ressurser til tilsyn (inkludert leie av kinosal), opplæring og veiledning av nye aktører. Videre anser Medietilsynet at det er et stort behov for å styrke arbeidet knyttet til barn og unges mediebruk på de plattformene barn og unge bruker mest. Medietilsynet mener derfor det er viktig å beholde disse ressursene i tilsynet, men omprioritere disponeringen, slik at midlene kan brukes til andre tiltak i arbeidet rettet mot barn og unge.

Dersom alternativet med et felles bransjeorgan for hele det audiovisuelle feltet blir valgt, bør det vurderes om staten skal bidra med ressurser til å opprette et slikt organ. Et eventuelt kostnadsoverslag må eventuelt gjøres dersom dette skulle bli aktuelt.

7.1.1.4 Medietilsynets vurdering

Etter Medietilsynets vurdering framstår dette alternativet som det mest samtlende for hele den audiovisuelle bransjen. Det er en løsning som sikrer en god arena for å utveksle erfaringer om klassifisering av bildeprogram på alle distribusjonsplattformer, og som dermed bidrar det til et robust system for en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering i alle visningskanaler. Dette alternativet sikrer også likebehandling av alle aktørene på tvers av plattformer.

Når Medietilsynet likevel ikke anbefaler dette alternativet, er det fordi det vurderes som urealistisk å realisere, så lenge bransjeaktørene selv ikke ønsker det.

I dialogen med Medietilsynet, gir aktørene som per i dag selv setter aldersgrenser, uttrykk for at ordningen fungerer godt, og at det ikke ønskes et felles bransjeorgan. Det vises også til utfordringer med en slik løsning. Medietilsynet vurderer det som uheldig å påtvinge bransjeaktørene et overordnet bransjeorgan som de verken ønsker eller ser behovet for, og som samtidig krever betydelige ressurser fra dem. Etter Medietilsynets vurdering er dette et dårlig utgangspunkt for etableringen av et slikt organ.

⁴² Se statsbudsjettets kapittel 5568 Sektoravgifter under Kulturdepartementet post 74 Avgifts- og forhåndskontroll av kinofilm. I 2019 var regnskapet for avgiften kr. 4 673 905,-

7.1.2 Alternativ 2 – Aldersklassifisering av kinofilm overføres til kinofilm distributorne gjennom et bransjeorgan kun for kinofilm distributorne – Aldersgrensene fastsettes av bransjeorganet eller den enkelte kinofilm distributor

7.1.2.1 Beskrivelse

Dette alternativet innebærer at ansvaret for å sette aldersgrenser flyttes fra Medietilsynet, enten til den enkelte kinofilm distributor, eller til et nyopprettet bransjeorgan for kinofilm distributorne. Bransjeorganet for kinofilm får i dette alternativet uansett ansvar for å sikre en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering av kinofilm. Hvordan et slikt bransjeorgan skal organiseres og administreres, må eventuelt avklares nærmere i dialog med bransjen.

I dette alternativet ser Medietilsynet altså for seg to mulige løsninger:

Alt. A: Et bransjeorgan for kinofilm distributorer aldersklassifiserer alle kinofilmer: Den ene mulige løsningen er å opprette et bransjeorgan som får ansvar for å sette aldersgrenser på alle kinofilmer. Et slikt felles organ kan sikre en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering av kinofilm. Et bransjeorgan kan også ta imot publikumshenvendelser og ha ansvar for å opprette og vedlikeholde en felles filmdatabase.

Alt. B: De enkelte filmdistributorne aldersklassifiserer filmene selv: En annen variant er at de enkelte kinofilm distributorne gjør klassifiseringsarbeidet selv. I et slikt alternativ blir bransjeorganets oppgave å ta imot publikumshenvendelser, ivareta en felles database og bistå kinofilm distributorne ved behov. Det kan også vurderes om et slikt bransjeorgan skal kunne behandle klager fra publikum. Dette kan i så fall bidra til økt forbrukervern ved at publikum har et organ å henvende seg til. Det forutsettes imidlertid at en slik klageadgang ikke er til hinder for at Medietilsynet kan overprøve den fastsatte aldersgrensen ved enkeltvedtak.

I begge alternativene forutsettes det at Medietilsynet fortsatt skal ha ansvaret for retningslinjene for aldersklassifisering og opplæring av bransjen, føre tilsyn og kunne overprøve kinofilmens aldersgrense ved enkeltvedtak.

Med disse alternativene blir praksisen som i dag for de øvrige bildeprogram distributorne, det vil si at hver enkelt har ansvar for aldersklassifisering på sine plattformer basert på Medietilsynets retningslinjer, uten et bransjeorgan å forholde seg til.

7.1.2.2 Fordeler og ulemper

Et eget organ med ansvar for en enhetlig tilnærming til aldersklassifisering, og Medietilsynet som tilsynsorgan og premissgiver gjennom utarbeidelse av retningslinjer, kan sikre en robust og enhetlig aldersklassifisering av kinofilm.

En slik løsning kan også styrke forbrukervernet ved at publikum får et organ å henvende seg til. Videre forenkler det administreringen av informasjon om aldersgrensene og Medietilsynets arbeid med opplæring av og dialog med kinofilm distributorne.

Denne type bransjeorgan er sannsynligvis ikke veldig ressurskrevende å etablere, fordi grunnlaget er lagt i eksisterende forening for kinofilm distributorer. Samtidig kan det eventuelt vurderes å involvere kinoenes organisasjon Film og Kino. I dialogmøte med Medietilsynet har kinofilm distributorene uttrykt at de først og fremst ønsker å bli likebehandlet med de andre bildeprogram distributorene ved at de setter aldersgrensene selv uten et bransjeorgan. Samtidig har de stilt seg positive til et bransjeorgan for kinofilm dersom departementet ønsker det.

Et bransjeorgan for kinofilm innebærer imidlertid en fortsatt forskjellsbehandling av kinofilm distributorene. Selv om etableringen av et slikt organ ikke nødvendigvis er veldig ressurskrevende å gjennomføre, påfører det likevel kinobransjen ekstra kostnader i forhold til de andre bildeprogram distributorene, noe som kan fremstå som urimelig forskjellsbehandling av kinofilm distributorene.

7.1.2.3 Positive og negative virkninger – hvor varige er de og hvem blir berørt

Også dette alternativet berører kinofilm distributorene, de øvrige bildeprogram distributorene, publikum og Medietilsynet på ulike måter.

Positive virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorene:

- Lavere kostnader for kinofilm distributorene fordi filmkontrollavgiften forsvinner.
- Aldersklassifisering av film blir enklere og gir mer fleksibilitet for kinofilm distributorene.
- En myndiggjøring av kinobransjen ved at bransjen selv får ansvaret for å sette aldersgrenser.

For Medietilsynet:

- Økt handlingsrom til strategiske prioriteringer og styrket innsats relatert til innsikt og tiltak for trygg digital oppvekst.
- Medietilsynet får bedre kapasitet til å følge opp og gi veiledning til alle bildeprogram distributorer og til å bistå med å sikre en enhetlig aldersklassifisering på alle visningsplattformer.
- En tydeliggjort veilednings- og tilsynsrolle.
- Effektivisering og avbyråkratisering, for eksempel gjennom å avvikle administrasjon av sektoravgiften og redusert saksbehandling.
- Forenklet kommunikasjon og opplæring mellom stat og kinofilm distributorene, fordi alle kinofilm distributorene er samlet i et felles bransjeorgan for kinofilm.

For publikum:

- Økt innsats fra Medietilsynet relatert til råd, veiledning, forebyggende tiltak og kompetanseheving inn mot barn og ungdoms mediehverdag.
- Styrket tilsyn på andre visningsplattformer som reguleres i bildeprogramloven.

- Et potensielt robust og publikumsvennlig system for en enhetlig og faglig basert standard for aldersklassifisering på kinofilm.
- Potensielt økt forbrukervern fordi publikum får et bransjeorgan for kinofilm å henvende seg til.

Negative virkninger ved dette alternativet:

For kinofilmdistributørene:

- Fortsatt forskjellsbehandling fordi kinofilmdistributørene må opprette et bransjeorgan for kinofilm, noe som ikke kreves for de andre bildeprogramdistributørene.
- Kostnader og ressurser knyttet til opprettelse av et felles bransjeorgan for kinofilm.

For de øvrige bildeprogramdistributørene:

- De øvrige bildeprogramdistributørene vil ikke lenger kunne få veiledning i aldersgrensefastsetting gjennom Medietilsynets vedtak om aldersgrenser. På den annen side kan aldersgrensene fastsatt av bransjeorganet for kinofilm fungere som en slik veiledning.
- Dersom aldersgrensene på kinofilm ikke lenger skal være bindende på alle plattformer, må de øvrige bildeprogramdistributører bruke ressurser på å aldersklassifisere disse filmene selv. De kan imidlertid få veiledning i kinofilmdistributørens aldersgrense, særlig fordi et bransjeorgan bidrar til å sikre den felles og enhetlige aldersklassifiseringen av kinofilm.

For Medietilsynet:

- En langsiktig utfordring kan være å opprettholde tilstrekkelig vurderingskompetanse når Medietilsynet ikke lenger aldersklassifiserer kinofilm.
- I en overgangsperiode kreves det ekstra ressurser til opplæring, veiledning og ekstra tilsyn med kinofilmdistributørene.

For publikum:

- Det kan være fare for at økonomiske og kommersielle interesser kan påvirke aldersgrensefastsettingen slik at aldersgrensene blir satt feil. Disse utfordringene blir nærmere belyst i kapittel 9.2.1. Etter Medietilsynets vurdering kan imidlertid opprettelse av et bransjeorgan for kinofilm redusere denne risikoen.

Budsjettvirkninger for staten:

I dette alternativet blir budsjettvirkningene for staten i hovedsak de samme som for alternativ 1. Her blir det imidlertid ikke nødvendigvis like store kostnader til etableringen av et bransjeorgan som hvis det blir et felles bransjeorgan.

7.1.2.4 Medietilsynets vurdering

Etter Medietilsynets vurdering kan dette alternativet sikre en robust og enhetlig aldersklassifisering av kinofilm. Alternativet forenkler også administreringen av informasjon om aldersgrensene og Medietilsynets arbeid med opplæring av og dialog med kinofilm distributorne. Dette alternativet er sannsynligvis heller ikke veldig ressurskrevende å etablere, og Norske film distributorers forening (NFF) har stilt seg positiv til et bransjeorgan for kinofilm dersom departementet ønsker det.

Grunnen til at Medietilsynet likevel ikke anbefaler dette alternativet, er at det innebærer en fortsatt forskjellsbehandling av kinofilm distributorne, noe Medietilsynet ikke anser som ønskelig. I dagens medievirkelighet, hvor kinobesøk utgjør en svært liten andel av den totale bruken av audiovisuelt innhold blant barn og unge, fremstår det etter Medietilsynets vurdering urimelig at kinofilm distributorne, som de eneste aktørene, skal pålegges å bruke ekstra ressurser og kostnader på et bransjeorgan kun for kinofilm. Dette må sees i sammenheng med at kinofilm distributorne i hovedsak er seriøse aktører som Medietilsynet vurderer at er like kompetente til å sette aldersgrenser på bildeprogram som bransjen for øvrig.

7.1.3 Alternativ 3 – Ansvar for å aldersklassifisere kinofilm overføres til kinofilm distributorne uten et bransjeorgan

7.1.3.1 Beskrivelse

Dette alternativet innebærer at hver enkelt kinofilm distributor får ansvaret for å sette aldersgrenser på kinofilmer etter retningslinjer fastsatt av Medietilsynet. Kinofilm distributorne får med andre ord det samme ansvaret for å sette aldersgrenser som de andre aktørene i den audiovisuelle bransjen (bildeprogram distributorer) allerede har, uten at det opprettes et bransjeorgan.

I dette alternativet har Medietilsynet fortsatt ansvaret for å utarbeide retningslinjer for aldersklassifisering som må følges av hele bransjen, inkludert kinofilm distributorne, når aldersgrenser på bildeprogram skal settes. Videre legges det til grunn at Medietilsynet fortsatt skal ha ansvaret for opplæring av bransjen i hvordan retningslinjene skal etterfølges og praktiseres, samt for å gi råd og veiledning om fastsetting av aldersgrenser.

Alternativet innebærer også at Medietilsynet skal være tilsynsorgan og følge opp at bildeprogram distributorne på alle plattformene overholder bestemmelsene i bildeprogramloven. Medietilsynet bør også ha myndighet til å overprøve kinofilm distributornes aldersgrensefastsetting ved enkeltvedtak, på samme måte som tilsynet allerede har anledning til overfor de andre bildeprogram distributorne.

I dette alternativet kan det også vurderes å lovfeste krav om gjennomført opplæring før det er tillatt å sette aldersgrenser på bildeprogram. I denne sammenheng kan det sees hen til Finland, der Det Nasjonale Audiovisuelle Instituttet – Centralen för Medieföstran (KAVI) er ansvarlig for å lære opp bildeprogram klassifiserere. Selv om Medietilsynet mener det ikke er

aktuelt å lovfeste så detaljerte regler som Finland har, kan det være aktuelt med et mindre omfattende alternativ.

7.1.3.2 Fordeler og ulemper

Alternativet innebærer at kinofilm distributorne blir likebehandlet med de øvrige bildeprogram distributorne, og at filmkontrollavgiften samtidig bortfaller, noe som er viktig for kinofilm distributorne. Dette er også det alternativet som kinobransjen selv helst ønsker.

Slik som i de andre alternativene som allerede er nevnt, innebærer også dette alternativet en ansvarliggjøring av kinofilm distributorne. Det er videre i tråd med utviklingen i Europa, hvor det i økende grad fokuseres på selv- og samregulering og på å ansvarliggjøre den audiovisuelle bransjen.

Videre er kinofilm distributorne allerede godt kjent med retningslinjene for aldersklassifisering, og har fått opplæring i disse tidligere. Medietilsynet har også god erfaring med opplæring og veiledning av de øvrige aktørene, og det vurderes at det er mulig å få til en forholdsvis rask overgang til at kinofilm distributorne kan sette aldersgrensene på kinofilm selv etter en eventuell lovendring. Dette alternativet er derfor etter Medietilsynets vurdering det som er minst ressurskrevende å gjennomføre.

En svakhet ved dette alternativet er risikoen for at den enhetlige og faglige baserte standarden for aldersklassifisering kan bli svekket når flere aktører skal sette aldersgrenser på kinofilm, dersom ulik praktisering av retningslinjene gjør at aldersgrensene settes feil. Denne risikoen kan forsterkes når Medietilsynets vedtak ikke lenger fungerer som veiledning for aktørene når de skal sette aldersgrenser på bildeprogram. På den annen side mener Medietilsynet at denne faren kan forebygges ved god veiledning og opplæring av bransjen, utarbeidelse og vedlikehold av gode retningslinjer for aldersklassifisering og hyppig tilsyn.

7.1.3.3 Positive og negative virkninger – hvor varige er de og hvem blir berørt

Positive virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorne:

- Kinofilm distributorne likebehandles med de øvrige bildeprogram distributorne.
- Lavere kostnader fordi filmkontrollavgiften forsvinner, noe som er viktig for kinofilm distributorne.
- Aldersklassifisering av film blir enklere og ordningen gir mer fleksibilitet for kinofilm distributorne, fordi de ikke lenger blir avhengig av å registrere og sende filmer til Medietilsynet for klassifisering innen en viss tidsfrist for å få filmene klassifisert i tide til premieredato.
- En myndiggjøring av kinobransjen ved at bransjen selv får ansvaret for å sette aldersgrenser.

For Medietilsynet:

- Økt handlingsrom til strategiske prioriteringer og styrket innsats relatert til innsikt og tiltak for trygg digital oppvekst.
- Bedre kapasitet til å følge opp og gi veiledning til alle bildeprogramdistributører og bistå med å sikre en enhetlig aldersklassifisering på alle visningsplattformer.
- En tydeliggjort veilednings- og tilsynsrolle.
- Effektivisering og avbyråkratisering, for eksempel gjennom å avvikle administrasjon av sektoravgiften og redusert saksbehandling.

For publikum:

- Økt innsats fra Medietilsynet relatert til råd, veiledning, forebyggende tiltak og kompetanseheving inn mot barn og ungdoms mediehverdag.
- Styrket tilsyn på andre visningsplattformer som reguleres i bildeprogramloven.

Negative virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorne:

- Økte kostnader og ressursbruk til opplæring i fastsettelse av aldersgrenser, mottakelse av publikumshenvendelser og utvikling av verktøy i form av databaser og lignende for å sikre at informasjon om aldersgrensene når fram til alle parter. Signalene Medietilsynet har mottatt fra kinobransjen er imidlertid at bransjen er motivert for dette, og at det ikke blir for ressurskrevende å sørge for denne informasjonen, da det allerede finnes et system som sikrer god informasjonsflyt til kinoene (Film og Medieserveren).

For de øvrige bildeprogramdistributørene:

- De får i mindre grad veiledning i aldersgrensefastsetting gjennom Medietilsynets vedtak om aldersgrenser.
- Dersom aldersgrensene på kinofilm ikke lenger skal være bindende i ti år, må de bruke ressurser på å aldersklassifisere disse filmene selv. På den annen side kan de fortsatt finne veiledning i kinofilm distributorens aldersgrense, selv om de får et selvstendig ansvar for at denne er riktig.

For Medietilsynet:

- Medietilsynet må finne andre måter å opprettholde tilstrekkelig vurderingskompetanse på når tilsynet ikke lenger skal aldersklassifisere kinofilm.
- I en overgangsperiode kreves det ekstra ressurser til opplæring, veiledning og tilsyn med nye aktører.

For publikum:

- Risiko for ulik praktisering av retningslinjene og at aldersgrensene dermed blir satt feil. Dette kan også være en ulempe for kinoene, som kan få flere klager fra publikum dersom en kinofilm har fått for lav eller høy aldersgrense.
- Også i dette alternativet kan det være fare for at økonomiske og kommersielle interesser kan påvirke aldersgrensefastsettingen slik at aldersgrensene blir satt feil. I dette alternativet er det heller ikke et bransjeorgan som kan bidra til å redusere denne risikoen. Det vil derfor være viktig at Medietilsynet fører tilsyn med at aldersgrensene settes riktig, og at tilsynet har sanksjonsmuligheter ved eventuelle brudd på regelverket.

Budsjettvirkninger for staten:

Også i dette alternativet blir budsjettvirkningene for staten i hovedsak de samme som for alternativ 1, men det blir ingen kostnader til noen form for bransjeorgan.

7.1.3.4 Medietilsynets vurdering

Dette alternativet sørger for at kinofilm distributorne blir likebehandlet med de øvrige bildeprogramdistributørene. Videre bidrar alternativet til å ansvarliggjøre kinofilm distributorne, ved at de selv får ansvar for aldersklassifisering, på lik linje med resten av bransjen. Dette er også det alternativet som er minst ressurskrevende å gjennomføre dersom statlig forhåndskontroll av kinofilm skal avvikes, fordi kinofilm distributorne allerede er godt kjent med retningslinjene for aldersklassifisering, og fordi Medietilsynet har bred og lang erfaring med opplæring og veiledning i aldersklassifisering av bildeprogram. Dette er også det alternativet som kinobransjen selv ønsker.

En svakhet ved dette alternativet er at den enhetlige og faglige baserte standarden for aldersklassifisering kan bli svekket når enda flere aktører skal sette aldersgrenser på bildeprogram. Etter Medietilsynets vurdering er det imidlertid flere tiltak som kan iverksettes for at dette ikke skal skje. Disse omfatter blant annet god og grundig opplæring og veiledning av kinofilm distributorne, aktiv tilsynsvirksomhet fra Medietilsynets side, samt utarbeidelse og vedlikehold av gode retningslinjer for aldersklassifisering.

7.2 Vurdering av mulige løsninger som innebærer at Medietilsynet beholder ansvaret for forhåndskontroll av kinofilm

7.2.1 Alternativ 1 – Avvikling av filmkontrollavgiften, men Medietilsynet aldersklassifiserer fortsatt kinofilm

7.2.1.1 Bakgrunn

Kulturdepartementet ber i sitt oppdragsbrev Medietilsynet vurdere alternativer til å avvikle Medietilsynets forhåndskontroll, inkludert å avvikle filmkontrollavgiften, slik det er gjort i Sverige, jf. prop. 2016/17:35 *En avgiftsfri filmgranskning och utvidgad ledsagarregel*.

Ifølge oversikten over lovgivningen i enkelte andre land på dette området, har kun Danmark og Sverige, i tillegg til Norge, i dag et statlig organ som setter aldersgrenser på kinofilmer.

Nedenfor redegjøres for endringene som ble gjort i Sverige, da det ble valgt å beholde et statlig organ som setter aldersgrenser på kinofilm, men hvor filmkontrollavgiften ble fjernet. Videre vurderes endringene i Sverige opp mot det norske regelverket. Til slutt vurderes fordeler og ulemper ved en slik løsning, samt hvilke positive og negative virkninger løsningen kan få for de berørte.

7.2.1.2 Beskrivelse

Alternativet innebærer at Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilm opprettholdes, men at filmkontrollavgiften som kinofilmdebutantene må betale for å få aldersklassifisert en kinofilm, avvikles. I så fall følger Norge Sverige, og også i stor grad Danmark, selv om avgiften der ikke er fjernet helt⁴³.

7.2.1.3 Endringene i den svenske loven om visning av film som skal vises offentlig

I Sverige er det tidligere utredet å avvikle den statlige aldersklassifiseringen av kinofilm for å sette den ut til et bransjeorgan, jf. SOU 2014:64 *En ny modell för åldersklassificering av film för barn och unga*.

Bakgrunnen var et oppdrag fra regjeringen om å vurdere systemet for fastsetting av aldersgrenser for filmer som vises offentlig. Inkludert i oppdraget var å legge frem et forslag til hvordan aldersklassifisering av kinofilm kunne utformes og finansieres i fremtiden. I tillegg skulle det tas stilling til om det var mulig å gå over til et system der bransjen tok et større ansvar for aldersgrenser for film og dermed beskyttelse av barn og unge mot skadelig mediepåvirkning.⁴⁴ Utredningen SOU 2014:64 (s. 112) sier følgende om initiativ fra bransjen om bransjeorgan:

Utredningen har haft en dialog med företrädare för filmdistributörerna, de uttrycker en vilja att ta ett större ansvar när det gäller skyddet av barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ett

⁴³ Imidlertid er avgiften i Danmark svært lav sammenliknet med avgiften i Norge. I Danmark betaler distributørene en fast avgift på DKK 12,78 per minutt. Det utgjør ca. DKK 1500,- for en spillefilm.

⁴⁴ Kommittédirektiv 2013:77 - System för att fastställa åldersgränser för film som ska visas offentligt

konkret forslag har læmnats från filmdistributörerna på ett framtida system där verksamheten med åldersgränser för film i framtiden sköts av branschen i stället för av staten.

Utredningen konkluderte med at tiltaket fra filmdistributørene burde ønskes velkommen, og uttalte at det fantes gode muligheter for å på sikt gå over til selvregulering når det gjaldt aldersgrenser for film som skulle vises offentlig. Utgangspunktet for en eventuell forandring måtte imidlertid være at beskyttelsen av barn og unge mot skadelig mediepåvirkning ble opprettholdt på et minst like høyt nivå som dagens system for offentlig visning. For at dette skulle skje, måtte en slik overgang skje stegvis. Utredningen uttalte også at en ordning basert på selvregulering ikke kunne tvinges frem, men måtte initieres av bransjen selv.

I utredningen ble det foreslått å etablere et bransjeorgan som etter en overgangsordning skulle sette aldersgrenser på filmer og program på alle etablerte plattformer, og ikke bare kinofilm. Når organet var ferdig etablert, innebar forslaget at Statens medieråd ikke lenger skulle sette aldersgrenser på film som ble vist offentlig, men skulle være en rådgivende myndighet på området med særlige oppgaver knyttet til samarbeid med den audiovisuelle bransjen om aldersgrenser og kritisk medieforståelse blant barn og unge. Det avgjørende for hvor lang en slik overgangsperiode skulle være, ville ifølge utredningen være hvilke resultater som ble oppnådd av bransjen.

Utredningen la også fram forslag til endringer i avgiftssystemet for å finansiere etablering av et bransjeorgan, samtidig som det ble lagt opp til å lette den økonomiske og administrative byrden for filmdistributører.

På bakgrunn av utredningen bestemte regjeringen seg for å gå videre med spørsmålet om endring av avgiftssystemet og «tillståndskort»⁴⁵. I tillegg ble ledsagerregelen endret til også å gjelde 15-årsgrensen, som på dette tidspunktet var absolutt.

Resultatet ble at det med virkning fra 1. mars 2017 ble bestemt å fjerne alle avgifter, det vil si både avgiften for aldersklassifisering av film og avgiften for hvert «tillståndskort». Hovedgrunnen var at avgiftene var en betydelig årsak til at enkelte filmer ikke ble levert inn til vurdering av Statens medieråd, fordi distributøren ønsket å spare kostnadene og heller vise filmen med 15-årsgrense. Det ble ansett som uheldig for informasjonsfriheten at filmer som ikke hadde et innhold som tilsa 15-årsgrense, likevel fikk denne grensen fordi distributøren ønsket å spare penger ved å ikke levere filmen til Statens medieråd for vurdering og aldersklassifisering. En avgiftsfri aldersklassifisering ville dermed føre til at det ikke fantes grunner for distributører til å avstå fra å få filmer vurdert for aldersklassifisering. Dette ville på sin side bidra til å øke barn og unges tilgang på filmer som vises offentlig.

Etter utredningen har det ikke kommet flere initiativ fra bransjen om å etablere et bransjeorgan der bransjen selv tar seg av aldersklassifisering av kinofilm i stedet for staten.

⁴⁵ Proposition 2016/17:35 En avgiftsfri filmgranskning och utvidgad ledsagarregel. Tillståndskort er bekræftelse på at filmen er vurdert av Statens medieråd, og at avgift er betalt. Det var knyttet en avgift til hvert enkelt tillståndskort.

7.2.1.4 Vurderingen av endringene i Sverige sett i forhold til regelverket i Norge
Før endringene i Sverige ble gjennomført, var ordningen med filmkontrollavgift i Norge og Sverige ganske lik, selv om det var forskjeller i detaljene i innretningen på avgiften.

Erfaringen fra endringen som ble gjort i Sverige med ikrafttredelse 1. mars 2017, viser at etter at avgiften forsvant, har ikke bransjen tatt initiativ til å etablere et felles bransjeorgan, det vil si å flytte aldersklassifiseringen fra en statlig myndighet til et bransjestyrt system med en statlig myndighet som tilsynsorgan. Ifølge Statens medieråd synes filmdistributørforeningen i Sverige at dagens system uten avgifter fungerer godt. Statens medieråd har også ovenfor Medietilsynet uttrykt tilfredshet med dagens ordning, særlig fordi avgiftsfritaket bidrar til å øke informasjonsfriheten for barn og unge på kino.

I dag har Norge en filmkontrollavgift som kun gjelder for kinofilmdistributørene. De er etter bildeprogramloven pålagt å sende inn filmer som skal vises for personer under 18 år, til Medietilsynet for aldersklassifisering. Avgiften er basert på filmens spilleinntekter 30 dager fra premieredato. Avgiften utgjør 0,9 prosent av brutto billettinntekter minus moms, dog minimum kr 3000 og maksimum kr 70 000.

Kinofilmdistributørene har ved flere anledninger gitt uttrykk for at de opplever denne avgiften som urettferdig. Alle andre bildeprogramdistributører setter selv aldersgrense etter retningslinjene, mens kinofilmdistributørene har en lovpålagt plikt til å sende inn filmer («bildeprogram») til aldersklassifisering hos Medietilsynet. I tillegg må de betale avgift for dette.

7.2.1.5 Fordeler og ulemper

Dersom Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilm skal opprettholdes og filmkontrollavgiften avvikes, vurderer Medietilsynet at dette kan ha følgende fordeler:

- **Forskjellsbehandlingen av kinofilm blir mindre**

Kinofilmdistributører er de eneste innholdsdistributørene som i dag pålegges en avgift for en oppgave som andre distributører gjør selv. Kinofilmdistributører kan i praksis ikke velge bort å få en film vurdert av Medietilsynet, fordi filmen i de aller fleste tilfellene skal formidles til personer under 18 år. Andre distributører enn kinofilmdistributører kan be Medietilsynet om å få vurdert program for å få veiledning og råd. Dette er en oppgave som for Medietilsynet i stor grad er lik oppgaven med å aldersklassifisere kinofilm. Forskjellen ligger vanligvis i spilletiden på programmet som skal vurderes. Likevel er tjenesten avgiftsfri for andre distributører enn kinofilmdistributører. Ved å fjerne kontrollavgiften blir denne forskjellsbehandlingen mindre.

- **Økonomiske og administrative kostnader for kinofilmbransjen reduseres/fjernes**

Avgiftsinnkrevningen ble endret 12. mars 2021 ved at omsetningstall for filmene som danner grunnlaget for å fakturere distributørene for filmkontrollavgiften, blir overført automatisk fra Filmwebs rapportserver til Medietilsynet. Dette er en forenkling av innkrevningen. Imidlertid er de økonomiske belastningene for distributørene betydelige, særlig for de minste distributørene. Fordelen ved å fjerne avgiften er besparelser for distributørene og at den økonomiske byrden for disse dermed lettes.

- **Reduserte kostnader og forenklet saksbehandling for Medietilsynet**

Medietilsynet bruker i dag betydelige ressurser på å purre på skjemaer og på å utarbeide og sende ut fakturaer. I snitt bruker Medietilsynet fire dagsverk i måneden på fakturering, purring på faktura og innsending av rapporteringsskjema, samt diverse korrespondanse.

- **Et system som er tilpasset de minste distributørene**

Med digital kino åpnes muligheter for små aktører som vanligvis ikke distribuerer film for kinovisning, til å få vist film på kino i en begrenset periode. Disse aktørene har filmer som har lite besøk totalt sett, og dette utløser i de fleste tilfellene minsteavgiften på kr 3000,-. For disse aktørene, som kanskje bare har én film i løpet av et år, kan avgiften være nok til at kinooppsetning blir en økonomisk belastning. I tillegg kommer de administrative oppgavene med skjemautfylling. Ved å fjerne filmkontrollavgiften tilrettelegges systemet dermed bedre for de minste kinofilm distributorne.

- **Hindrer at filmer vises på kino med 18-årsgrense selv om de har innhold som tilsier lavere aldersgrense**

Etter at bildeprogramloven trådte i kraft 1. juli 2015, er det ikke lenger lovpålagt å registrere filmer som vises med 18-årsgrense og som ikke har vært vurdert av Medietilsynet. Tilsynet har derfor ikke en fullstendig oversikt over alle filmer som går på kino i sitt register. Imidlertid vet Medietilsynet fra tiden da alle filmer ble registrert, at distributører enkelte ganger velger å sette opp film med 18-årsgrense, selv om filmen har et innhold som ikke tilsier en slik aldersgrense. Medietilsynet ser også eksempler på slik praksis i dag. Dette gjelder blant annet dokumentarfilmer og enkelte filmer med et begrenset marked. Det er grunn til å anta at dette skjer fordi det i noen tilfeller anses å ikke være markedsmessig lønnsomt å sende filmen til Medietilsynet for aldersklassifisering, og dermed måtte betale avgift. Dersom avgiften fjernes, er det ingen grunner for distributører til ikke å sende inn film til aldersklassifisering.

Det er uheldig at en film blir satt opp med 18-årsgrense når filmens innhold tilsier en lavere grense. En aldersgrense på 18 år er absolutt, og dette forsterker den inngripen i informasjonsfriheten denne aldersgrensen representerer. Dette begrenser informasjonstilgangen for de unge. Selv om det kan være tilfeller der dette ikke har sterk markedsmessig betydning for filmen på kino, er det likevel prinsipielt uheldig at filmer som kunne vært formidlet til for eksempel 15 – 17-åringer som kunne hatt utbytte av filmen, ikke får lovlig tilgang til filmen på kino. Å fjerne avgiften er derfor et bidrag til å sikre bredest mulig tilgang til film på kino for unge. Filmer som ellers hadde vært satt opp på kino med 18-årsgrense kun for å unngå å måtte betale avgift, blir sannsynligvis sendt til Medietilsynet for aldersklassifisering når det er gratis.

Medietilsynet vurderer følgende mulige ulemper ved å avvikle filmkontrollavgiften:

- **Ønsket ansvarliggjøring av bransjen oppnås ikke**

Dersom filmkontrollavgiften avvikles, er det ikke sannsynlig at det kommer fremtidige initiativ fra kinofilm distributorne til å ta over ansvaret for aldersklassifisering, eller til å etablere et

bransjeorgan som kan overta denne oppgaven. Erfaringene fra Sverige tilsier at dagens system fortsetter som før dersom kontrollavgiften avvikles. Etter Medietilsynets vurdering er dette en ulempe i en tid med økt fokus på ansvarliggjøring av bransjen.

- Kinofilm distributorne blir fortsatt forskjellsbehandlet
Dersom statlig forhåndskontroll av kinofilm opprettholdes, medfører dette at kinofilm distributorne fortsatt blir forskjellsbehandlet i forhold til de andre bildeprogram distributorne, fordi de må sende inn filmer til aldersklassifisering. Dette er mindre fleksibelt og effektivt enn å kunne sette aldersgrensene selv, og fører til merarbeid for kinofilm distributorne.
- **Staten mister inntekter**

En annen ulempe er at staten mister inntekter i form av avgifter. Beløpet avhenger av antall filmer på kino og filmenes spilleinntekter, men utgjør ca. kr 5,5 millioner hvert år. På den annen side sparer Medietilsynet ressurser på å ikke kreve inn avgiften. Dette utgjør som nevnt ovenfor fire dagsverk i måneden.

7.2.1.6 Positive og negative virkninger – hvor varige er de og hvem blir berørt
Positive virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorne:

- Kinofilm distributorne vil ikke lenger oppleve forskjellsbehandlingen som statlig forhåndskontroll av kinofilm medfører, som like urimelig.
- Lavere kostnader for kinofilm distributorne fordi filmkontrollavgiften forsvinner. I tillegg slipper de å bruke ressurser på aldersklassifisering eller publikumshenvendelser.

For de øvrige bildeprogram distributorne:

- Får fortsatt veiledning gjennom Medietilsynets vedtak om aldersgrenser som er bindende i ti år.
- Slipper ansvaret for å aldersklassifisere filmer som Medietilsynet allerede har gitt en aldersgrense.

For Medietilsynet:

- Reduserte kostnader og saksbehandling knyttet til innkreving av filmkontrollavgiften.

For publikum:

- Publikum og kinoene kan føle seg trygge på at aldersgrensen er satt riktig av et kompetent organ.
- Potensielt større tilgang på film ved at filmer ikke lenger settes opp med 18-årsgrense for å unngå filmkontrollavgiften.

Negative virkninger ved dette alternativet:

For kinofilm distributorerne:

- Kinobransjen blir ikke ansvarliggjort.
- Kinofilm distributorerne blir fortsatt forskjellsbehandlet fordi de må sende inn filmer til aldersklassifisering. Dette blir mindre fleksibelt og effektivt enn å kunne sette aldersgrensene selv.

For Medietilsynet:

- Medietilsynet må fortsatt bruke ressurser på aldersklassifisering av kinofilm, og kan ikke omdisponere disse ressursene til andre nødvendige tiltak relatert til barn og unges mediebruk.

Budsjettvirkninger for staten:

En avvikling av kontrollavgiften innebærer at avgiftsinntekter på om lag 5,5 millioner årlig bortfaller. Medietilsynet på sin side sparer om lag 48 dagsverk per år på å ikke kreve inn kontrollavgiften.

7.2.1.7 Medietilsynets vurdering

Etter Medietilsynets vurdering bidrar dette alternativet til at forskjellsbehandlingen av kinofilm blir mindre enn den er i dag, ved at kinofilm distributorerne slipper å betale en avgift som de andre kinofilm distributorerne ikke har. I tillegg lettes den økonomiske byrden for kinofilm distributorerne, noe som er et viktig poeng for kinofilm distributorerne. Medietilsynet får også reduserte kostnader og forenklet saksbehandling med denne løsningen. Etter Medietilsynets vurdering kan det å fjerne avgiften også bidra til en bredere tilgang til film for barn og unge enn med dagens ordning, fordi det ikke lenger er grunn til å unngå å sende inn filmer til Medietilsynet for aldersklassifisering når dette er gratis.

Selv om Medietilsynet ser at det er fordeler ved å fjerne filmkontrollavgiften, er det likevel flere grunner til at tilsynet ikke anbefaler dette alternativet. For det første vurderer Medietilsynet at denne løsningen er lite fremtidsrettet, og ikke i tråd med utviklingen i Europa med økt fokus på selv- og samregulering og på å ansvarliggjøre bransjen. Videre innebærer en slik løsning at Medietilsynet fortsatt må bruke ressurser på aldersklassifisering av kinofilm, og dermed ikke kan omdisponere ressurser til andre nødvendige tiltak relatert til barn og unges mediebruk. En slik løsning fjerner heller ikke forskjellsbehandlingen av kinofilm distributorerne helt, fordi de fortsatt må sende inn filmer til Medietilsynet for aldersklassifisering, noe som er mindre fleksibelt enn å kunne sette aldersgrensene selv.

7.2.2 Alternativ 2 – Medietilsynet beholder ansvaret for å aldersklassifisere kinofilm, og filmkontrollavgiften opprettholdes (dagens ordning)

7.2.2.1 Beskrivelse

Dette alternativet innebærer at dagens ordning for aldersklassifisering består, det vil si at Medietilsynet fortsatt setter aldersgrenser på kinofilm, og at kinofilm distributorer betaler en avgift for dette.

7.2.2.2 Fordeler og ulemper

Fordelen med dette alternativet er at det opprettholdes en ordning som i hovedsak fungerer godt, og som de fleste bildeprogramdistributører stort sett er fornøyd med. Videre taper ikke staten penger med dette alternativet.

Dette alternativet løser imidlertid ingen av de utfordringene Medietilsynet har pekt på i denne utredningen, herunder forskjellsbehandlingen av kinofilm distributorer som oppleves som svært urimelig, og Medietilsynets behov for å omprioritere ressurser inn mot andre utfordringer relatert til barn og unges mediebruk.

Når det gjelder filmkontrollavgiften, peker Medietilsynet på at da denne ble innført i 2013 som erstatning for filmkontrollgebyret, ble det gjort en beregning av hvor mye Medietilsynet burde få inn i avgift hvert år for å dekke kostnadene med aldersklassifisering av kinofilm. Kostnadene ble da beregnet til totalt kr 5,5 millioner. På dette tidspunktet besto det fulltallige filmsakkyndigkollegiet av fem personer som i hovedsak arbeidet med aldersgrenser og film, samt med å fastsette aldersgrenser på trailere. I tillegg kom utgiftene til kinomaskinist/digitalkinooperatør, kino og administrasjonskostnader knyttet til innkreving av avgiften og fakturering.

I dag har ikke Medietilsynet lenger utgifter til kinomaskinist/digitalkinooperatør, og har redusert ressursbruken til 2- 2,5 fulle stillinger totalt som kan knyttes til arbeidet med aldersgrenser og aldersklassifisering av kinofilm, inkludert administrasjonskostnader. Medietilsynet har også i samarbeid med Filmweb innført en digital løsning som gjør innhenting av grunnopplysninger for fakturering av avgiften enklere. Dette sparer Medietilsynet for ytterligere kostnader. Likevel er ikke filmkontrollavgiften justert siden 2013.

Dersom dagens ordning for aldersklassifisering av kinofilm og filmkontrollavgiften opprettholdes, mener Medietilsynet derfor at det likevel bør vurderes om filmkontrollavgiften skal reduseres, slik at den står mer i forhold til de utgiftene Medietilsynet faktisk har ved å aldersklassifisere kinofilm. I forlengelsen av dette kan det også vurderes om filmkontrollavgiften bør tilfalle Medietilsynet direkte for å dekke inn de ressursene som brukes til aldersklassifisering av kinofilm. I tillegg til at en slik løsning kan bidra til at forskjellsbehandlingen fremstår som mindre urimelig for kinofilm distributorer, kan det tilføre Medietilsynet midler til å styrke arbeidet med beskyttelse av barn og unge på de plattformene de bruker mest.

7.2.2.3 Positive og negative virkninger – hvor varige er de og hvem blir berørt
Alternativet innebærer at dagens ordning opprettholdes, og innebærer derfor ikke noen endring for noen av aktørene.

7.2.2.4 Medietilsynets vurdering

Medietilsynet har tidligere redegjort for utfordringene med dagens ordning med aldersklassifisering av kinofilm. Dersom denne løsningen beholdes, løses ingen av disse utfordringene. Det er også grunnen til at Medietilsynet ikke anbefaler dette alternativet.

8 Innspill fra bransjen

I forbindelse med utredningsoppdraget har Medietilsynet gjennomført dialogmøter med aktører fra kinobransjen og de norske kringkasterne. Medietilsynet har presentert de ulike alternativene som tilsynet har vurdert i forbindelse med en revisjon av bildeprogramloven, og aktørene har fått mulighet til å komme med sine innspill. De har også mottatt informasjon om oppdraget og de ulike alternativene per e-post, og fått anledning til å gi skriftlige tilbakemeldinger.

Aktørene fra kinobransjen ble særlig bedt om å gi sine synspunkter på de ulike alternativene som ble presentert for å avvikle forhåndskontroll av kinofilm, samt hvilke fordeler og ulemper de så med disse. Videre fikk de anledning til å kommentere et alternativ der Medietilsynet beholder forhåndskontrollen av kinofilm, men hvor kontrollgebyret avvikles jf. kap. 7.2.1.

De norske kringkasterne ble særlig spurt om å dele sine erfaringer med klassifiseringsarbeidet, samt om å gi sine synspunkter på et mulig overordnet bransjeorgan.

Medietilsynet har mottatt skriftlige innspill fra Norske filmdistributørers forening (NFF), NRK, VGTV og TV 2⁴⁶.

Samlet viser tilbakemeldingene at de norske kringkasterne er fornøyd med dagens ordning hvor de aldersklassifiserer innhold selv, og de ser ikke behovet for et overordnet bransjeorgan. Videre er kringkasterne bekymret for at et bransjeorgan skal bli et byråkratiserende ledd, som hemmer effektiviteten i forbindelse med publisering av innhold.

Tilbakemeldingene fra kinofilm distributorne er at de i hovedsak er fornøyd med den jobben Medietilsynet gjør med aldersklassifisering, men at de opplever filmkontrollavgiften som en urimelig byrde. Selv om kinofilm distributorne anser det som realistisk å få til et bransjeorgan for kinofilm, har de i dialogmøte med Medietilsynet gjort det tydelig at de heller ønsker å overta ansvaret for aldersklassifisering selv, på lik linje med de andre bildeprogramdistributørene, uten noe krav om et bransjeorgan.

⁴⁶ Se vedlegg 1-4

Norske filmdistributørers forening (NFF) er positiv til en lovendring som avvikler statlig forhåndskontroll av kinofilm. Foreningen mener at dagens lovgivning ikke gjenspeiler barn og unges mediebruk, og opplever det som urimelig at kino er den eneste distribusjonsplattformen som er underlagt statlig aldersklassifisering. Videre opplever foreningen filmkontrollavgiften som en byrde. Kinofilm distributorne er ifølge NFF fornøyd med den jobben Medietilsynet gjør i dagens ordning. Det oppleves likevel å være en del merarbeid rundt selve filmvisningen, særlig for studioene som har mange filmer og korte frister. Dette, i tillegg til filmkontrollavgiften, gjør at kinofilm distributorne gjerne ser at ordningen endres.

Når det gjelder de ulike alternativene for en revisjon av bildeprogramloven, vurderer NFF det som vanskelig å motivere de øvrige aktørene til å legge ressurser i et overordnet bransjeorgan. Foreningen anser det imidlertid som realistisk å få til et bransjeorgan kun for kinofilm distributorne, da det allerede er god dialog og tillit mellom distributorne. NFF mener at et bransjeorgan for kinofilm kan bidra til å skape helhetlige og faglig «like» vurderinger av filmene, og at dette vil være en trygghet for både politikerne, kinoene og publikum.

Et bransjeorgan kan ifølge NFF utdanne nye klassifiserere, samtidig som organet kan bistå i tvilstilfeller og ta imot klager. NFF kan imidlertid også se for seg en mellomløsning, der kinofilm distributorne selv gjør klassifiseringsarbeidet, men hvor de kan søke råd hos et bransjeorgan i tvilstilfeller, og eventuelt benytte organet til å sette aldersgrenser dersom de ikke ønsker å ha ansvaret selv. Ifølge NFF kan det forenkle kinofilm distributornes hverdag dersom de så enkelt som mulig kan få satt en aldersgrense. Det er derfor en fordel om de fleste kinofilm distributorne, spesielt de som har jevnt med lanseringer, har en medarbeider som kan gjøre dette arbeidet, ifølge NFF. Ifølge distributorne er det også i de fleste tilfeller enkelt å sette riktig aldersgrense på filmene.

NFF kan se fordeler ved å bruke et eksisterende system som for eksempel Kijkwijzer eller tilsvarende program i forbindelse med klassifiseringsarbeidet, men vurderer at et bransjeorgan som får bygget opp kompetansen, kan gjøre samme nytten. Videre har kinofilm distributorne allerede systemer på plass for å sikre god informasjonsflyt og oppdatert informasjon om aldersgrenser gjennom Film og Medieserveren.

NRK støtter alternativet som innebærer at ansvaret for å aldersklassifisere kinofilm flyttes til kinofilm distributorne, uten at det etableres et bransjeorgan. NRK mener at dagens ordning, der ansvaret for aldersgrensefastsetting og informasjonsplikt ligger hos den enkelte bildeprogramdistributør, fungerer godt, og ser ikke behovet for å opprette et overordnet bransjeorgan. Videre mener NRK at det er positivt å likebehandle og ansvarliggjøre alle bildeprogramdistributører. NRK viser til at eierskap og ansvar hos den enkelte aktør gir en bevissthet som øker forståelsen av forbrukervern og barns rett til informasjon, som igjen gir et trygt og godt tilbud til publikum uavhengig av alder.

Aldersgrensefastsetting er en naturlig og integrert del av redaktøransvaret i NRK, som opplever stort eierskap og ansvar knyttet til å sette riktige aldersgrenser for å sikre et godt forbrukervern uten at det går på bekostning av barns rett til informasjon. NRK klassifiserer et stort innholdsvolum hvert år. NRK opplever at dagens løsning gjør at klassifiseringsarbeidet kan gjøres smidig, raskt og riktig.

Det er NRKs oppfatning at et bransjeorgan blir et byråkratiserende ledd, som det ikke vurderes å være behov for. NRK er bekymret for at et slikt organ kan føre til merarbeid og hemme behovet for rask og smidig publisering. NRK har utviklet sitt eget tekniske system for å håndtere aldersgrenser og informasjon til publikum. Det å opprette et bransjeorgan med et felles teknisk klassifiseringsverktøy kommer ikke til å forenkle deres klassifiseringsarbeid, ifølge NRK. NRK understreker imidlertid at virksomheten gjerne utveksler erfaringer om temaer med andre aktører som har de samme krav og plikter knyttet til bildeprogramloven.

NRK er ikke bekymret for at den enhetlig og faglig baserte standarden for aldersklassifisering skal svekkes dersom Medietilsynet ikke lenger skal forhåndskontrollere kinofilm. NRK viser til at Medietilsynet allerede fører tilsyn på en rekke plattformer med enorm sjangervariasjon, som skiller seg fra typiske fiksjonsfilmer på kino. NRKs erfaringer er at Medietilsynets vurderinger her er like gode og enhetlige som for kinofilmene som klassifiseres. NRK mener derfor at dagens retningslinjer og Medietilsynets veiledning av bransjen er tilstrekkelig for å sikre den enhetlige og faglige standarden for aldersgrensefastsetting.

VGTV støtter at bransjen skal ha en enhetlig og faglig praksis og standard for aldersgrensefastsetting. VGTV opplever dialogen med Medietilsynet rundt aldersklassifisering som god, og at dagens ordning fungerer for virksomheten. VGTV er avhengige av å kunne utføre oppgavene med aldersklassifisering raskt og effektivt. Med dagens ordning er dette ifølge VGTV mulig. VGTVs primære bekymring knyttet til en løsning med et overordnet bransjeorgan er om dette kommer til å gjøre arbeidet med aldersklassifisering mer byråkratisk eller tidkrevende. VGTV ønsker ikke å støtte alternativet om et felles bransjeorgan før det eventuelt foreligger mer informasjon om hva et bransjeorgan konkret innebærer og hvordan oppgavene skal løses i praksis.

TV 2 mener at dagens ordning der virksomheten selv aldersklassifiserer innhold stort sett fungerer tilfredsstillende. På generell basis ønsker TV 2 å følge retningslinjene for aldersklassifisering, og sier det er i deres interesse å være ryddige og etterrettelige, og ha god informasjon om innholdet til sine seere. Alle henvendelser fra kunder om aldersinformasjon og merking følges opp, og ved behov gjør TV2 nye vurderinger og eventuelle justeringer. Det er ifølge TV 2 få slike henvendelser på årsbasis, og kunden får som regel alltid direkte tilbakemelding fra TV 2.

Til alternativet om et felles bransjeorgan har TV 2 noen prinsipielle innspill knyttet til reguleringer og innskrenkninger i den alminnelige ytringsfriheten og det generelle redaktøransvaret. TV 2 ser positivt på en enhetlig og faglig basert praksis for aldersklassifisering. TV 2 mener imidlertid at en løsning med et felles bransjeorgan er være vanskelig å gjennomføre på grunn av svært forskjellige produksjoner med ulikt innhold som krever skjønnsmessige vurderinger.

TV 2 skriver blant annet at TV 2 er positiv til et felles bransjeorgan dersom dette bidrar til enhetlige vurderinger og opprettholder den selvreguleringsordningen som fungerer i dag. TV 2 mener det likevel virker noe uklart hva bransjeorganet skal gjøre som ikke gjøres i dag, men

legger til grunn at bransjeorganet skal fastsette felles kjøreregler som skal forenkle dagens retningslinjer. TV 2 synes også det er uklart hva som legges i et aldersklassifiseringssystem.

TV 2 påpeker videre at driften av en felles database for alt norsk innhold blir ressurskrevende. Dersom Medietilsynets rolle som tilsynsorgan skal bestå, kan det ifølge TV 2 være ekstra byråkratiserende med nok et ledd i kontrollkjeden. Etablering av et sektorovergripende bransjeorgan får også ha økonomiske konsekvenser, og en forutsetning må i så fall være at en eventuell etablering følges av tilstrekkelig offentlig finansiering, mener TV 2.

Når det gjelder alternativene som i hovedsak gjelder kinofilm, skriver TV 2 at disse er lite relevante for TV 2 å kommentere, men at det for deres del er fint at noen foretar en aldersklassifisering som TV 2 deretter kan innrette seg etter, slik det allerede fungerer i dag. En enhetlig praksis er ifølge TV 2 bra for alle parter.

9 Medietilsynets anbefaling

9.1 Oppsummering og anbefaling

Med bakgrunn i utredningen av de ulike alternativene og de tilbakemeldingene Medietilsynet har fått fra bransjen, anbefaler tilsynet følgende alternativ:

Ansvar for å aldersklassifisere kinofilm overføres til kinofilmdistributørene uten et bransjeorgan.

Denne løsningen sørger for likebehandling av alle bildeprogramdistributører, og frigjør ressurser slik at Medietilsynet kan styrke innsatsen rettet mot barn og ungdom på digitale plattformer. Det foreslåtte alternativet er også i tråd med bransjens ønsker, og bidrar til å ansvarliggjøre kinobransjen på lik linje med de andre bildeprogramdistributørene. Det er i tråd med utviklingen i Europa.

Forslaget innebærer at Medietilsynet fortsatt skal ha ansvaret for retningslinjene for aldersklassifisering, og for opplæring, veiledning og tilsyn med hele den audiovisuelle bransjen. Medietilsynet har god erfaring med opplæring, råd og veiledning av bransjeaktører i forbindelse med etableringen av bildeprogramloven. Tilsynet har også jevnlig dialogmøter med kringkastere, bestillingstjenester og bransjeorganisasjoner for film og kino, og deltar på bransjearrangementer der informasjon om bildeprogramloven inngår. Medietilsynets opplevelse er at bransjen i hovedsak ser dialogen med Medietilsynet som god, og tilbakemeldingene på opplæringen i Medietilsynets retningslinjer har generelt vært svært positiv.

Videre vurderes det at Medietilsynets tilsynsarbeid bør styrkes når en ny gruppe aktører selv skal sette aldersgrenser. Medietilsynets rolle som aktivt tilsynsorgan bør derfor tydeliggjøres, for eksempel i det årlige tildelingsbrevet. Medietilsynet bør også ha myndighet til å overprøve kinofilm distributorenes aldersgrensefastsetting ved enkeltvedtak, på samme måte som tilsynet allerede har anledning til overfor de andre bildeprogramdistributørene. I denne sammenhengen er det viktig at Medietilsynet beholder og ivaretar den tverrfaglige vurderingskompetansen, gjennom for eksempel hyppig påsyn og tilsyn med ulike sjangre og innhold, jevnlig gjennomføring av barne- og ungdomspanel og ved å sikre barne- og filmfaglig kompetanse ved nyrekruttering.

Som et ekstra tiltak for å ivareta og styrke en felles og faglig basert standard for aldersgrensefastsetting i alle visningskanaler, foreslår Medietilsynet at tilsynet etter lovendringen påtar seg en aktiv rolle med å legge til rette for dialog og erfaringsutveksling på tvers av bransjen, for eksempel gjennom nettverksmøter hvor bransjen kan utveksle erfaringer og ta opp utfordringer som gjelder aldersklassifisering av bildeprogram.

Medietilsynet mener disse tiltakene bidrar til å ivareta den felles og faglig baserte standarden for aldersgrensesetting i alle visningskanaler.

9.2 Prinsipielle spørsmål som forslaget reiser

9.2.1 Barns rett til ytringsfrihet og deres rett til å bli beskyttet mot skadelig innhold

Barnekonvensjonen artikkel 13 slår fast at alle barn har rett til ytringsfrihet. Dette innebærer at de skal ha frihet til å søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag uten hensyn til grenser. Begrensninger i denne retten kan bare gjøres dersom det er fastsatt ved lov og er nødvendig av spesielle årsaker, for eksempel for å beskytte «offentlig helse eller moral».

Retten til ytringsfrihet følger også av Grunnloven § 100 og den europeiske menneskerettskonvensjon.

I tillegg til at barnekonvensjonen slår fast at barn har rett til ytringsfrihet, går den også lenger ved at den forplikter statene til å aktivt sikre at barn får tilgang på informasjon som kan være av sosial og kulturell verdi for dem. Et grunnleggende prinsipp er her at barn og unge på samme måte som voksne har behov for informasjon om temaer som opptar og berører dem, i formater som er tilpasset deres alder og modenhet.

Samtidig som barn og unge har rett på informasjon, har de også rett til å bli beskyttet mot innhold som kan være skadelig for dem. Dette fremgår av barnekonvensjonen artikkel 17 bokstav e, som sier at statene skal «oppmuntre utviklingen av egnede retningslinjer for å beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd». Grunnloven anerkjenner også at hensynet til beskyttelse av barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder kan begrunne innskrenkninger i ytringsfriheten.

Når det skal settes aldersgrenser på bildeprogram, må det altså tas hensyn til begge disse rettighetene – barns rett til informasjon og tilgang til medieinnhold, og deres rett til å bli

beskyttet mot skadelig innhold. Dette innebærer at det kun er antatt skadeeffekt som vektlegges når det skal settes aldersgrenser på bildeprogram, og ikke om bildeprogrammet er egnet for barn. Medietilsynet legger til grunn at dette bør være førende også dersom aldersklassifiseringsplikten overtas av kinofilm distributorne selv, jf. Grunnloven § 100.

Fastsettelse av aldersgrense på kinofilm ivaretas i dag av et forvaltningsorgan uten egeninteresser i utfallet av aldersklassifiseringen. Å oppheve den statlige forhåndskontrollen og flytte oppgaven over til en bransje som har økonomiske og kommersielle interesser knyttet til kinofilmens aldersgrense, kan reise prinsipielle spørsmål både i forhold til barns rett til ytringsfrihet og til deres rett til å bli beskyttet mot skadelig innhold.

Spørsmålene er blant annet om barns ytringsfrihet og deres rett til å bli beskyttet mot skadelig innhold kan bli begrenset eller svekket hvis ansvaret for aldersgrensefastsettingen flyttes fra et statlig organ til private aktører.

En risiko ved å flytte aldersklassifisering av kinofilm fra Medietilsynet til bransjen selv, er at kinofilm distributorne setter aldersgrensen på en film lavere enn den skulle vært, fordi de ønsker at flest mulig skal få tilgang til filmen. Dette kan i så fall føre til at barns rett på beskyttelse mot skadelig innhold i levende bilder blir svekket.

På den andre siden kan kinofilm distributorne komme til å sette aldersgrensen høyere enn nødvendig. Dette kan i verste fall begrense barn og unges ytringsfrihet og deres rett på informasjon.

Ettersom det er antatt skadeeffekt som skal vektlegges når det settes aldersgrense på et bildeprogram, og ikke om bildeprogrammet er egnet for barn, er det ikke alltid samsvar mellom aldersgrensen på et program og målgruppen for programmet. For eksempel anses banning og enkeltstående grove ord vanligvis ikke som skadelig for barn og unge etter gjeldende retningslinjer. Når Medietilsynet har ansvaret for å sette aldersgrense på kinofilm, kan kinofilm distributorne fraskrive seg ansvaret ved å henvise til Medietilsynets vurdering dersom de får reaksjoner på at aldersgrensen ikke samsvarer med det som egner seg for barn under en viss alder.

Konsekvensen av å flytte ansvaret for aldersklassifiseringer til bransjen selv, kan derfor bli en dreining mot en egnethetsvurdering, både av frykt for reaksjoner fra publikum, og fordi det i noen tilfeller kan være vanskelige vurderinger hvor det er lett å blande sammen egnethet og skadelighet. Ønsket om å «sikre seg» mot sanksjoner kan også gjøre at aldersgrensene settes høyere enn nødvendig. Det at aktørene har en tendens til å sette aldersgrensene for høyt, er noe Medietilsynet har sett i sitt tilsynsarbeid.

Medietilsynets erfaring er imidlertid at bransjen generelt tar sine plikter på alvor, og er opptatt av å sette riktige aldersgrenser. Videre har bildeprogramloven fra før gitt ansvaret for aldersklassifisering til bildeprogram distributorne på alle andre plattformer enn kinofilm. Medietilsynets erfaringer er at retningslinjene for aldersklassifisering og opplæring i disse, i tillegg til gjennomføring av tilsyn, oppfølging fra publikumshenvendelser og veiledende dialogmøter, til sammen har gjort at aktørene i hovedsak har satt riktige aldersgrenser.

Medietilsynet har gjennom sin tilsynsmetodikk prioritert såkalte «myke virkemidler», som informasjon, veiledning og dialogmøter med bransjen. Dersom ansvaret for aldersklassifisering av kinofilm blir flyttet fra Medietilsynet til kinofilm distributorne, er det naturlig at Medietilsynet gir opplæring og fører tilsyn med disse aktørene på lik linje med de andre bildeprogramdistributørene. Opplæring til kinofilm distributorne har også vært gitt tidligere etter initiativ fra distributorne selv, i forbindelse med tilknyttet innhold (trailere mm.) til kinoene.

For øvrig kan såkalte målgruppeanbefalinger bidra til å gi foresatte informasjon om hva slags kinofilmer som er egnet for barn og unge dersom ikke aldersgrensen samsvarer med målgruppen. Dette blir i så fall en frivillig ordning fra bildeprogramdistributørs side.

9.2.2 Aldersgrensenes status og ledsagerregelen

Medietilsynets fastsetting av aldersgrenser på kinofilm er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Disse aldersgrensene er bindende for alle plattformer i ti år fra vedtaksdato, jf. bildeprogramloven § 6 andre ledd. Alle vedtakene om aldersgrenser på kinofilmer blir publisert på Medietilsynets nettsider i filmdatabasen.

Videre følger det av bildeprogramloven § 11 at mindreårige kan gis adgang til kinofilmer med ett trinn høyere aldersgrense enn oppnådd alder tilsier, dersom de ledsages av foresatte eller andre i foresattes sted. 18-årsgrensen er likevel absolutt.

Hvis ansvaret for aldersklassifisering av kinofilm overføres til distributorne, må aldersgrensenes status vurderes nærmere. Ett av spørsmålene som må avklares er om aldersgrensene på kinofilm fortsatt skal være bindende for andre visningsplattformer i ti år fra vedtaksdato. Videre må det tas stilling til om aldersgrensene skal være juridisk bindende og ha en ledsagerregel knyttet til seg, eller om de kun skal være veiledende. I det siste tilfellet blir det opp til foreldrene å vurdere om deres barn skal få tilgang til en kinofilm med høyere aldersgrense enn barnets alder. I tillegg må det vurderes hvorvidt aldersgrensene skal følges med en begrunnelse og gjøres tilgjengelig for publikum.

- **Skal aldersgrenser på kinofilm være bindende for andre visningsplattformer i ti år?** Det er noen fordeler ved at aldersgrenser på kinofilmer skal være bindende også for andre visningsplattformer. Da unngås at et bildeprogram får ulik aldersgrense på kino og andre visningsplattformer, og det kan bidra til å sikre en enhetlig standard for aldersgrensefastsetting. En slik ordning forenkler også arbeidet til de andre plattformene, som kan forholde seg til aldersgrensene som er satt på kinofilmene uten å måtte foreta en egen vurdering. På den annen side kan det virke noe merkelig at aldersgrensene på kinofilm skal ha en status som er «overordnet» andre aldersgrenser når de ikke er tatt ved enkeltvedtak, men ved at kinofilm distributorne selv har satt aldersgrensene. Dette står også i motsetning til ønsket om en likebehandling av bildeprogramdistributørene.

Medietilsynets vurdering er at aldersgrensene på kinofilmer ikke lenger bør være bindende for andre visningsplattformer. Dette hindrer imidlertid ikke at aldersgrensene som settes av kinofilm distributorne kan være veiledende for andre

bildeprogramdistributører. Dette blir tvert imot naturlig, siden alle bildeprogramdistributører skal følge samme retningslinjer. Bildeprogramdistributør har i disse tilfellene imidlertid et selvstendig ansvar for at aldersgrensen er i tråd med retningslinjene.

Medietilsynet foreslår at tilsynet skal ha mulighet til å omgjøre aldersgrenser fastsatt av kinofilm distributorne ved enkeltvedtak, slik ordningen er i dag overfor de øvrige bildeprogramdistributørene. Et spørsmål som må avklares er hvorvidt Medietilsynets overprøving av aldersgrenser på kinofilm skal være bindende for alle plattformer i ti år, slik Medietilsynets enkeltvedtak på kinofilm er i dag, jf. bildeprogramloven § 6 andre ledd. Av hensynet til likebehandling med bildeprogram på andre plattformer mener Medietilsynet at dette ikke er en god løsning. I tillegg kan det bli utfordrende å fange opp denne informasjonen for øvrige aktører ettersom Medietilsynet ikke lenger kommer til å ha en operativ filmdatabase.

- **Aldersgrenser på kino – bindende eller veiledende (ledsagerregel)?** Når aldersgrenser på kinofilm ikke lenger skal fastsettes av Medietilsynet ved forhåndsvurdering av kinofilmer, bør dagens ledsagerregel vurderes. Det bør vurderes om aldersgrenser på kinofilmer ikke lenger skal være bindende med mindre barn går uten ledsager. I så fall vil aldersgrensen være veiledende, og det blir opp til den enkelte foresatte å vurdere om deres barn skal få tilgang til en kinofilm med høyere aldersgrense dersom de er ledsaget av foreldre eller andre voksne i foresattes sted. Kinoene må likevel ha rutiner for alderskontroll. Her kan det ses hen til Danmark, som siden 1997 har hatt et fleksibelt aldersgrensesystem, der alle barn som har fylt sju år, har adgang på kinoforestillinger når de er ledsaget av foreldrene, andre foresatte eller voksen som har fylt 18 år. Bak denne vurderingen ligger prinsippet om at foreldrene har ansvaret for hva barn skal få tilgang til, slik de har hjemme når det gjelder tilgang til filmer på tv, video og strømmetjenester.

I denne sammenhengen må også statusen til 18-årsgrensen vurderes, dvs. om den skal fortsatt være absolutt som i dag. I vurderingen må det tas hensyn til at denne aldersgrensen også omfatter alvorlig skadelig innhold, jf. bildeprogramloven § 4 andre ledd. Med en slik løsning behandles kinofilm mer likt⁴⁷ med bildeprogram på bestillingstjenester, som kan ha et innhold som kan være alvorlig til skade for mindreårige, jf. beskyttelsestiltakene i bildeprogramloven § 10 første ledd. Medietilsynet anbefaler at en slik løsning vurderes og ber om høringsinstansenes syn på dette.

- **Begrunnelse for aldersgrense og tilgjengeliggjøring** - I dag formidles Medietilsynets aldersgrenser i Medietilsynets filmdatabase. Her formidles også begrunnelsen for aldersgrensen. Hvis kinofilm distributorne overtar ansvaret for å sette aldersgrensene, må det tas stilling til om det skal kreves at distributørene også tar over ansvaret for at all informasjon om aldersgrenser blir tilgjengelig i en felles database, og om det skal kreves at de gir en begrunnelse for aldersgrensen som er

⁴⁷ Filmer med 18-årsgrense har ikke nødvendigvis et innhold som er alvorlig skadelig, men filmer og programmer med alvorlig skadelig innhold skal alltid ha 18-årsgrense, jf. bildeprogramloven § 4 andre ledd.

gitt. Medietilsynet mener hensynet til likebehandling tilsier at det ikke bør kreves en begrunnelse for aldersgrensene. Samtidig er det viktig å påpeke at publikum i så fall mister viktig tilleggsinformasjon om aldersgrensene som de tidligere har hatt tilgang til i Medietilsynets filmdatabase og på Filmweb. Dette er spørsmål som kan avklares i nærmere dialog med bransjen.

9.2.3 Klageordning, publikumshenvendelser og barneombudets rolle

I dag har bildeprogramdistributør og Barneombudet klagerett på Medietilsynets vedtak om aldersgrenser på kinofilm. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI, se bildeprogramloven § 16 andre ledd.

Publikum har ingen formell klageadgang på Medietilsynets vedtak om aldersgrenser. Dersom publikum ønsker å klage på en aldersgrense på kinofilm, må de kontakte Barneombudet, som har klageadgang. Medietilsynet mottar sjelden klager på vedtak om aldersgrenser på kinofilm, verken i form av henvendelser fra publikum eller formelle klager fra kinofilm distributor eller Barneombudet.

Dersom kinofilm distributorne overtar ansvaret for aldersklassifisering av kinofilm, bør det tas stilling til hva slags betydning dette skal få for klageadgangen. For eksempel kan det vurderes om publikum skal få en formell adgang til å klage på aldersgrenser på kinofilm til Medietilsynet, eller om kinofilm distributorne bør etablere en egen klageordning for publikum. Det må også tas stilling til Barneombudets rolle som klager.

Å gi publikum en formell klageadgang på kinofilm distributorns aldersgrenser medfører flere utfordringer, både i forhold til ressurser, administrering og forholdet til forvaltningslovens regler om partsrettigheter mv. Medietilsynet foreslår derfor at det ikke lovfestes en formell klageadgang for publikum til Medietilsynet på aldersgrenser fastsatt av kinofilm distributor.

I stedet foreslår Medietilsynet at det legges til rette for at publikum og organisasjoner kan kontakte tilsynet direkte med tips og spørsmål om aldersgrenser som eventuelt er satt feil, og at Medietilsynet har ansvar for å vurdere om det er grunnlag for å følge opp saken nærmere. Dette er tilsvarende praksis Medietilsynet har overfor de andre plattformene i dag. I denne forbindelse er det viktig at informasjon om at Medietilsynet er tilsynsorgan er lett tilgjengelig for publikum. Her kan for eksempel kinoene være viktige bidragsytere. Kinoene har i dag informasjonsmateriale om regelverket knyttet til aldersgrensene tilgjengelig for publikum, og det må forutsettes at kinoene endrer dette i tråd med et nytt regelverk og informerer publikum om hvem som er tilsynsmyndighet.

Videre mener Medietilsynet at hensynet til likebehandling taler mot å kreve at kinobransjen pålegges å opprette et klageorgan for publikum. Medietilsynet ser det imidlertid som naturlig at kinofilm distributorne tar imot publikumshenvendelser og gir informasjon om at de kan henvende seg til Medietilsynet som tilsynsorgan. Erfaringene tilsynet har gjort seg med de øvrige bildeprogram distributorne, er at de er lydhøre for innspill fra publikum, og i enkelttilfeller har vurdert filmer og serier på nytt med bakgrunn i klager.

I forbindelse med en revisjon som flytter aldersklassifisering av kinofilm bort fra tilsynet bør det også tas stilling til Barneombudets rolle som klager. Dersom aldersgrensene ikke lenger skal være enkeltvedtak fattet av Medietilsynet og heller ikke vil være bindende, er det etter Medietilsynets vurdering ikke lenger naturlig at Barneombudet har en formell klagerett på aldersgrenser på kinofilm. I denne forbindelse påpeker Medietilsynet at ombudet selv har tatt til orde for en lovendring som fjerner deres klagerett på aldersgrenser på kinofilm.⁴⁸ Det at publikum gis god informasjon om hvem de kan kontakte dersom de mener en aldersgrense er i strid med retningslinjene, blir særlig viktig dersom Barneombudet ikke lenger skal ha klagerett på enkeltvedtak.

Klager på Medietilsynets enkeltvedtak etter bildeprogramloven behandles av Medieklagenemnda. Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak, se bildeprogramloven § 16 første ledd. Medietilsynet foreslår å ikke gjøre endringer i denne ordningen. Ettersom Medietilsynet ikke lenger skal sette aldersgrenser på kinofilm ved forhåndskontroll, blir imidlertid Medieklagenemnda klageorgan i de tilfellene Medietilsynet har overprøvd bildeprogramdistributørs aldersgrenser ved enkeltvedtak.

9.2.4 Medietilsynets lovlighetskontroll av kinofilm forsvinner

Bildeprogramloven § 5 første ledd første punktum lyder: «For kinofilm settes aldersgrensen av Medietilsynet ved forhåndskontroll». Videre følger det av bildeprogramloven § 5 tredje ledd at Medietilsynet ikke kan sette aldersgrense på kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffeloven §§ 236, 311 eller 317.

Straffeloven § 236 omhandler grove voldsskildringer, straffeloven § 311 omhandler fremstilling av seksuelle overgrep mot barn og fremstilling som seksualiserer barn, og § 317 omhandler pornografi. For alle bestemmelsene følger det at de ikke gjelder for film og videogram som Medietilsynet ved forhåndskontroll har godkjent til ervervsmessig fremvisning eller omsetning.

Dersom aldersklassifiseringen av kinofilm flyttes fra Medietilsynet til bransjen selv, medfører det at det som er igjen av den statlige forhåndskontrollen forsvinner, herunder Medietilsynets vurdering av om en film kan være i strid med straffelovens bestemmelser.

Forhåndskontroll omfatter i prinsippet ethvert inngrep i ytringsfriheten som foretas før ytringen når frem til mottakeren. I forbindelse med endringen av Grunnloven § 100, som førte til at voksensensuren ble opphevet i 2004, uttalte Ytringsfrihetskommisjonen at forhåndskontroll likevel dreier seg om mer enn et formelt spørsmål om tidspunktet for inngrepet i ytringsfriheten, og la til grunn at forhåndskontroll av ytringer prinsipielt er uønsket i et åpent og demokratisk samfunn. Kommisjonen erkjente likevel at det for mindreårige som mottakere kunne være nødvendig med forhåndskontroll. I forslaget til ny Grunnlov § 100 ble det derfor

⁴⁸ Se barneombudets brev til Kultur- og likestillingsdepartementet, datert 28.10.2019. I brevet skriver Barneombudet at de opplever rollen som klager på aldersgrenser som problematisk, både med hensyn til sitt mandat og sin uavhengighet, og ovenfor publikum og filmbransje. De opplever at deres rolle blir «synser», da de ikke har særskilt filmfaglig kompetanse. Ifølge ombudet varierer det også hvorvidt de har personer ansatt som kan ha kvalifiserte meninger om films skadevirkning på barn. Ettersom Medieklagenemnda har barnefaglig kompetanse, og så lenge denne opprettholdes, ser derfor ikke Barneombudet noen grunn til at de skal mene noe om aldersgrenser på filmer for barn.

<https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Barneombudet-mener/Brev-til-myndighetene/2019/Vurdering-av-Barneombudets-klagerett-pa-aldersgrenser-pa-film.pdf>

åpnet for forhåndssensur av levende bilder som skulle vises for personer under 18 år. Kommisjonen mente at aldersgrenser og filtre ville være inngrep i barns informasjonsfrihet, men at slike inngrep var lite betenkelig overfor umyndige personer, sett hen til begrunnelsen for inngrepet.⁴⁹

Som Ytringsfrihetskommisjonen påpekte i sin utredning, mener Medietilsynet at det etterfølgende ansvaret for den som viser eller formidler filmen prinsipielt bør være tilstrekkelig til å hindre offentlig visning og kommersiell spredning av ulovlige filmer. Det påpekes i denne forbindelse at hovedformålet med bildeprogramloven er å beskytte barn og unge mot skadelig innhold, ikke å forhåndskontrollere lovligheten av kinofilmer. Til dette kommer også at Medietilsynet ikke kan forby en film tilsynet mener er i strid med straffeloven. Medietilsynet kan kun la være å sette aldersgrense på filmen. Bildeprogramdistributør og kino står derfor uansett fritt til å sette opp filmen med 18-årsgrense. Innsatsen mot ulovlige filmer blir derfor i første rekke en oppgave for politiet, uavhengig av om Medietilsynet driver forhåndskontroll eller ikke.

For øvrig vises det til at Medietilsynet siden bildeprogramloven trådte i kraft, aldri har latt være å sette aldersgrense på en kinofilm fordi tilsynet har ment at filmen strider mot straffeloven. Etter Medietilsynets vurdering er det heller ingen grunn til å tro at kinosjefer vil tillate visning av filmer som de mener kan være i strid med straffeloven.

Når det gjelder straffeloven § 311, er for øvrig Medietilsynet forpliktet til å melde fra til politiet dersom tilsynet gjennom sin tilsynsvirksomhet blir kjent med bildeprogram som rammes av bestemmelsen, se bildeprogramloven § 13. Medietilsynets forslag om å endre ordningen for aldersklassifisering av kinofilm berører ikke dette.

9.3 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

For å sikre en felles faglig standard for aldersklassifisering også i fortsettelsen og få til en vellykket overgang hvis ansvaret for å sette aldersgrenser på kinofilm overføres til distributørene, vurderer Medietilsynet at følgende forutsetninger må være til stede:

- **Kompetanse hos distributørene:** Kinofilmdistributørene må ha den nødvendige kompetansen for å kunne foreta avveininger og vurderinger på bakgrunn av bildeprogramlovens skadelighetskriterier. For å sikre dette forutsettes det at Medietilsynet sørger for tydelige retningslinjer, har en tett dialog med bransjen og gjennomfører nødvendig opplæring og veiledning i retningslinjene for aldersklassifisering. Den første tiden etter at distributørene overtar ansvaret, bør aktørene følges ekstra opp gjennom råd og veiledning, bistand i tvilstilfeller og tilsyn. Det er også viktig at Medietilsynet når ut til alle kinofilmdistributører og at opplæring er gjennomført i god tid før filmer skal vises på kino. Medietilsynet har allerede etablert god dialog med både Norske Filmdistributørers Forening (NFF), som organiserer de største kinofilmdistributørene, og kinoorganisasjonen Film & Kino. Medietilsynet vil også etablere god dialog med den nystartede distributørforeningen Norske Uavhengige Filmdistributører (NUFD).

⁴⁹ NOU 1997: 27 kap. 7.4.2.1

- **Aktiv tilsynsrolle:** Medietilsynet må ha en tydelig og aktiv tilsynsrolle og gi råd, veiledning og opplæring på alle plattformer der det etter loven skal settes aldersgrenser. Medietilsynets rolle som aktivt tilsynsorgan kan tydeliggjøres i det årlige tildelingsbrevet. I tillegg bør Medietilsynet pålegges å opprettholde den nødvendige barnefaglige, filmfaglige og juridiske kompetansen i arbeidet med beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram. Dette kan lov- eller forskriftsfestes, slik det i dag er gjort for Medieklagenemnda.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapittelet oppsummeres sentrale økonomiske og administrative konsekvenser for Medietilsynet og bransjen, med vekt på det alternativet Medietilsynet anbefaler, dvs. alternativ 3, som innebærer at ansvaret for å aldersklassifisere kinofilm overføres til kinofilm distributorne uten et bransjeorgan. Beskrivelse av økonomiske og administrative konsekvenser med fordeler og ulemper for Medietilsynet og bransjen er også omtalt i kapittel 7, som beskriver ulike alternativ for system for aldersklassifisering av kinofilm.

For bransjen

En sentral økonomisk konsekvens for kinofilm distributorne er at de slipper å betale filmkontrollavgift. Dette likestiller kinofilm distributorne med de andre bildeprogram distributorne. En sentral administrativ konsekvens for kinofilm distributorne er at de slipper å registrere film i Medietilsynets datasystem for å få filmen aldersklassifisert. Kinofilm distributorne må imidlertid selv sette av ressurser til arbeid med å aldersklassifisere kinofilm. I dette ligger også tid til opplæring, til å behandle publikumshenvendelser og til å utvikle verktøy (f.eks. databaser o.l.) for å formidle informasjon om aldersgrenser til publikum.

For Medietilsynet

Medietilsynet reduserer saksbehandlingen ved at arbeidet dreies fra aldersklassifisering av hver enkelt kinofilm til tilsynsarbeid og behandling av klager på aldersgrenser. En sentral administrativ besparelse er at arbeidet med fakturering av filmkontrollavgift forsvinner. Med dette bortfaller også inntektene fra denne avgiften. I 2020 viser regnskapet at inntekt fra avgiften utgjorde vel 3,8 millioner kroner.

Når arbeidet med aldersklassifisering av kinofilm settes ut til bransjen og forhåndskontrollen forsvinner, er det ikke lenger formålstjenlig at Medietilsynet skal drive sin egen kinosal. Tilsyn må gjøres etter at kinofilmer er lansert på kino, og filmpåsyn kan skje ved at Medietilsynet får tilgang til kinoforestillinger, evt. leier kinosal ved behov. Det blir dermed en besparelse når Medietilsynet ikke lenger trenger å drifte en egen kinosal.

11 Lovendringer som må gjennomføres dersom dagens ordning for aldersklassifisering av kinofilm endres

I det følgende peker Medietilsynet på de lovendringene det blir behov for å gjennomføre dersom forslaget til endring av aldersklassifisering av kinofilm realiseres. I kap. 12 følger et utkast til endringer i bildeprogramloven og i berørte paragrafer i straffeloven.

11.1 Endringer i bildeprogramloven

Forslaget innebærer at det må gjøres flere endringer i bildeprogramloven av 2015⁵⁰:

Bildeprogramloven § 5 om fastsettelse av aldersgrenser på kinofilm må oppheves.

Videre må bildeprogramloven § 6 første ledd endres slik at den gjelder alle bildeprogram, inkludert kinofilmer. I tillegg anbefaler Medietilsynet at § 6 andre ledd første punktum som sier at vedtak om aldersgrense på kinofilm som er fattet av Medietilsynet, er bindende for andre plattformer i ti år fra vedtaksdato, oppheves.

Dersom aldersgrenser på kinofilm ikke lenger skal være bindende, bør det også vurderes om ledsagerregelen i bildeprogramloven § 11 tredje ledd skal endres. Tilsynet legger ikke fram noe konkret forslag om dette nå, men inviterer til innspill på om det er behov for endringer på dette punktet. Videre må henvisningen til § 5 i bestemmelsens første ledd endres. Dette gjelder også henvisningen til § 5 i bildeprogramloven § 12 første ledd.

Videre må bildeprogramloven § 16 om klage endres. Se forslag til lovtekst nedenfor i kap. 12.

11.1.1 Endringer i forskriften til bildeprogramloven

Forslaget innebærer videre at det må gjøres endringer i forskrift om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram fra 2015⁵¹:

Paragraf 1 om unntak fra forhåndskontroll for ikke-kommersielle filmklubber må oppheves.

Paragraf 3 om filmkontrollavgiften må oppheves.

Paragraf 4 om unntak fra kravet om å betale filmkontrollavgift må oppheves.

Avhengig av hva som skjer med ledsagerregelen i bildeprogramloven § 11 tredje ledd, må eventuelt også § 7 om babykino i forskriften til bildeprogramloven endres og tilpasses en lovendring.

Til slutt må henvisningen til bildeprogramloven § 5 i forskriftens § 10 første ledd endres.

⁵⁰ LOV-2015-02-06-7

⁵¹ FOR-2015-06-26-800

11.2 Endringer i straffeloven

I tillegg til endringer i bildeprogramloven med tilhørende forskrift, må det også gjøres endringer i straffeloven⁵²:

Straffeloven § 236 forbyr utbredelse mv. av «film, videogram eller lignende, der grove voldsskildringer på utilbørlig måte er brukt som underholdning». Bestemmelsen gjelder imidlertid ikke for film og videogram som Medietilsynet «ved forhåndskontroll har godkjent til fremvisning eller omsetning i næring», se § 236 tredje ledd første punktum.

Videre forbyr straffeloven § 311 fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn. Av bestemmelsens siste ledd siste punktum følger det at bestemmelsen ikke gjelder for «film eller videogram som Medietilsynet ved forhåndskontroll har godkjent til ervervsmessig fremvisning eller omsetning». Tilsvarende unntak gjøres i straffeloven § 317 siste ledd, som omhandler pornografi.

Dersom Medietilsynet ikke lenger skal sette aldersgrenser på kinofilm ved forhåndskontroll, mener tilsynet det er naturlig at unntaksbestemmelsene vedrørende forhåndskontroll oppheves.

12 Utkast til ny lovtekst

12.1 Forslag til endringer i bildeprogramloven

§ 5 oppheves.

§ 6 første og andre ledd skal lyde:

§ 6 Fastsettelse av aldersgrenser på bildeprogram
Aldersgrensen på bildeprogram fastsettes av bildeprogramdistributør.

Fastsettelse av aldersgrenser skal utføres med utgangspunkt i retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

§ 11 første ledd skal lyde:

⁵² LOV-2005-05-20-28

Visnings- og omsetningssted skal utforme rutiner for og gjennomføre alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram som er klassifisert *etter* § 6.

§ 12 første ledd skal lyde:

Omsetningssted skal utforme rutiner for og gjennomføre alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram som er klassifisert *etter* § 6.

§ 16 andre ledd skal lyde:

Bildeprogramdistributør har klagerett over Medietilsynets vedtak om aldersgrenser fastsatt etter § 6 tredje ledd. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

12.2 Forslag til endringer i straffeloven

Ny § 236 tredje ledd skal lyde:

Bestemmelsen *gjelder ikke for* fremvisning av film eller videogram til personer over 18 år

- a) i regi av en ikke-kommersiell filmklubb, eller
- b) når fremvisningen skjer utenfor næring og etter tillatelse fra stedlig politi.

§ 311 femte ledd andre punktum oppheves.

§ 317 fjerde ledd oppheves.

Vedlegg

Vedlegg 1: Innspill fra Norske filmdistributørers forening, datert 21.08.2020

Vedlegg 2: Innspill fra NRK, datert 14.10.2020

Vedlegg 3: Innspill fra VGTV, datert 23.10.2020

Vedlegg 4: Innspill fra TV 2, datert 25.10.2020

Generelle betraktninger om en revisjon av bildeprogramloven

NFF er svært glade for at det igjen blir bevegelse i denne saken. Kinofilmdistributørene opplever ikke at dagens lovgivning henger sammen med barn og unges mediebruk. Det norske publikummet konsumerer film først og fremst hjemme, og det er dermed urimelig at kino er den eneste distribusjonsplattformen som er underlagt statlig aldersklassifisering. I tillegg er sektoravgiften en byrde som tilfaller kinofilmdistributørene. I noen tilfeller kan dette gebyret være så høyt som $\frac{1}{3}$ av det totale markedsbudsjettet for en liten filmansering. Det er viktig her å påpeke at NFF, uavhengig av hvilket sensuralternativ som blir gjeldende, gjerne ser at sektoravgiften bortfaller så fort som mulig, da den belaster kun en mindre del av et stort utbud av underholdning, kunst og dokumentar på et bredt utvalg av kanaler, scener og aktiviteter.

Alternativ 1: Oppgaver knyttet til bildeprogramloven (system for aldersklassifisering, informasjon og beskyttelsestiltak) settes ut til et felles bransjeorgan. Medietilsynet fører tilsyn.

Det er ingen tvil om at denne løsningen ville sikret en enhetlig standard da det ville ha vært et organ som går på tvers av distribusjonsplattformene. Nå som TV-kanalene og hjemmemarkedet allerede har satt sine egne aldersbestemmelser i flere år, og dette fungerer godt, tror NFF det vil være vanskelig å motivere disse aktørene til å legge ressurser i et slikt organ.

Alternativ 2: Aldersklassifisering av kinofilm overføres til kinofilmdistributørene gjennom et bransjeorgan kun for kinofilmdistributører.

Et bransjeorgan kun for kinofilmdistributører anser NFF for å være realistisk å få til. Det er allerede svært god dialog og tillit mellom distributørene. Vi forstår det slik at Medietilsynet vil være med som tilsyn og veileder, samt være den instansen som utarbeider retningslinjene for aldersbestemmelsene. Det er da bransjeorganet som vil være det leddet som kan utdanne nye klassifiserere, samtidig som de kan bistå i tvilstilfeller og ta i mot klager.

Vi tenker videre at et bransjeorgan også vil bidra til å skape helhetlige og faglig "like" vurderinger av filmene. Og at dette vil være en trygghet for både politikerne som skal lovfeste dette, samt kinoene og publikum som skal møte filmen i markedet.

Alternativ 3: Ansvar for klassifisering av bildeprogrammer gis i sin helhet til bildeprogramdistributører uten at det etableres et bransjeorgan.

NFF ser for seg at det kan utarbeides en variant av alternativ 2 og 3. Det vil være en fordel om de fleste kinofilmdistributørene, spesielt de som har jevnt med lanseringer, har en medarbeider som kan gjøre sensurarbeidet. Distributørene melder tilbake til NFF at det i de fleste tilfeller er enkelt å sette riktig sensur på filmene. Det vil altså forenkle distributørens

hverdag dersom de så enkelt som mulig kan få satt en sensur. Samtidig er det viktig at de har noen å søke råd hos i tvilstilfeller. Og her ville et bransjeorgan være den støtten. En distributør kan også benytte bransjeorganet som en tjeneste dersom de ikke ønsker å holde i ansvaret for aldersbestemmelser selv. Man kan eventuelt bygge ut retningslinjene til å inneholde krav om at alle filmer med antatt 15 og 18 års grense må klassifiseres av bransjeorganet.

I både alternativ 2 og 3 kan NFF se fordelen ved å bruke et eksisterende system som for eksempel Kijkwiser eller tilsvarende program som brukes på Island. Det er med på å sørge for at alle aspekter ved filmen er vurdert og tatt med i aldersbestemmelsen, og det vil også underbygge at alle vurderingene kommer fra samme mal og oppleves helhetlig for publikum. Samtidig er det slik at selv med et program i bunnen må det gjøres en skjønnsmessig vurdering. NFF anser at et godt utdannet bransjeorgan som får mulighet til å bygge opp erfaring, kan være vel så gode.

Hvis denne sensuren vil være gjeldende videre i filmens liv, slik det er nå, så vil det også være med å skape et helhetlig inntrykk for publikum.

Film og Medieserveren, som er distributørens filmdatabase og et markedsføringsverktøy, er allerede utstyrt med eget felt for aldersbestemmelser. Å sikre god informasjonsflyt og oppdatert filminformasjon til kinoene, er ivaretatt gjennom dette systemet.

Kinofilm distributorne er svært fornøyde med jobben Medietilsynet gjør i dagens ordning. Det er allikevel en del merarbeid rundt selve filmvisningen som, i tillegg til sektoravgiften, gjør at kinofilm distributorne gjerne ser at ordningen endres. Særlig for studioene som har mye film og svært korte deadlines. Også norsk film kan distributøren først få tilgang på rett før premieredagen.



Til Medietilsynet
v/ Trude Kanestrøm
oversendt per epost

Oslo, 14. oktober 2020

Notat fra Medietilsynet om revisjon av Bildeprogramloven - innspill fra NRK

1) Innledning

Medietilsynet har i epost av 13. september bedt NRK om å dele våre erfaringer fra klassifiseringsarbeidet og gi vårt syn på forslaget om opprettelse av et overordnet bransjeorgan. Videre følger NRKs innspill på forslagene i notatet.

NRK støtter videreføring av dagens ordning gjennom alternativ 3, og vil redegjøre nærmere for dette under.

2) Oppfølging, tilsyn og dialog

NRK setter stor pris på samarbeidet og dialogen vi har med Medietilsynet, i forbindelse med implementering, oppfølging og tilsyn av Bildeprogramloven. Kompetansen NRK har opparbeidet seg på området over tid har vi fått gjennom god grunnopplæring fra Medietilsynet, oversiktlige og grundige skriftlige retningslinjer og løpende dialog. Medietilsynets dialogmøte med den enkelte aktør i etterkant av et tilsyn og stikkprøvekontroll, er også nyttig for å holde kvaliteten på arbeid med klassifisering oppe.

NRK har nå god erfaring i å sette aldersgrenser mv. på en smidig, rask og riktig måte. Vi håndterer dette i all hovedsak selv, men opplever at Medietilsynet er lett tilgjengelig dersom vi har behov for en forhåndsvurdering.

3) NRKs praksis og erfaringer

Dagens ordning der ansvaret for aldersgrensefastsetting og informasjonsplikt ligger hos den enkelte bildeprogramdistributør, fungerer etter vår mening godt. Tilbakemeldingene fra Medietilsynet etter tilsyn og stikkprøver over mange år viser at NRK oppfyller kravene på en tilfredsstillende måte.

Aldersgrensefastsetting er en naturlig og integrert del av redaktøransvaret i NRK, og vi opplever stort eierskap og ansvar knyttet til å sette riktig aldersgrense som sikrer et godt forbrukervern uten at det går på bekostning av barns rett til informasjon.

NRK er en redaksjonell publisist med kontinuerlig publisering og stort volum.

Da dagens regelverk i sin tid ble iverksatt var det derfor viktig at arbeidet med aldersgrenser ble gjort på en nøyaktig, men effektiv måte og som en del av øvrige redaktør og publiseringsvurderinger. Derfor har NRK valgt en todelt arbeidsmodell for å håndtere dette området:

1) En desentralisert modell for aldersgrensefastsettings-arbeidet.

Det betyr at de som sitter tettes på innholdet er de som best kan vurdere hvilken aldersgrense som er den riktige og som har ansvar for at en vurdering blir gjort, og en aldersgrense blir satt (i god tid før publisering) samt at den legges inn i vårt sende -og publiseringsystem.

2) Sentralt har tv-publisistene et helhetsansvar som sikrer at NRK oppfyller krav og plikter som ligger i Bildeprogramloven (vannskilleregler, aldersklassifisering og beskyttelsestiltak etc.). Oppgavene som ligger i dette er å sikre at alt innhold som skal ha en aldersgrense får dette før publisering, sikre tekniske løsninger og systemer som gir publikum den nødvendige og riktige informasjonen om aldersgrensene for kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester. Samt dialog og opplæring ved behov hos innholds-produserende miljøer.

NRK er en stor og kompleks bildeprogramdistributør, og modellen over som er basert på dagens Bildeprogramlov er godt implementert i hele organisasjonen både hos medarbeidere og i våre tekniske systemer.

NRK klassifiserer et stort innholdsvolum gjennom et år. Dette inkluderer alt norskprodusert innhold og et stort volum nordisk og utenlandske drama og fakta-innhold.

For en redaksjonell publisist med kontinuerlig publisering, er det avgjørende for NRK at dette arbeidet er tett på de som er ansvarlig for innholdet og at klassifiseringsarbeidet gjøres smidig, raskt og riktig.

4) NRKs innspill

NRK noterer seg at Medietilsynet foreslår oppretting av nytt bransjeorgan for aldersfastsetting beskrevet i alternativ 1. NRK ser at det er gode argumenter og intensjoner som begrunner dette. Sist dette spørsmålet ble løftet i høring om ny lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram i 2013, var NRK positiv til å etablere et bransjeorgan og en samreguleringsmodell. Imidlertid har det gått syv år siden dette, og medieutviklingen har vært stor i mellomtiden. NRK har opparbeidet seg i denne perioden en høy kompetanse på aldersklassifiseringsområdet og dette er en integrert del av redaktør og publiseringsansvaret i NRK. Erfaringene vi har høstet fra arbeidet med aldersklassifisering og dialogen med Medietilsynet er så god at vi støtter å videreføre dagens ordning som skisseres i alternativ 3.

NRK understreker at vi gjerne utveksler erfaringer på temaet med andre aktører som har de samme krav og plikter knyttet til Bildeprogramloven. Imidlertid er det NRKs oppfatning at et

nytt bransjeorgan vil være et byråkratiserende ledd som vi ikke ser behov for. NRK er bekymret for at innføringen av et eget bransjeorgan vil føre til merarbeid og kunne hemme behovet for rask og smidig publisering. NRK er en redaksjonell publisist med kontinuerlig publisering på mange plattformer og med et bredt innholdstilbud og stort volum. NRK har utviklet sitt eget tekniske system for å håndtere aldersgrenser og informasjon til publikum. Å opprette et bransjeorgan med et felles teknisk klassifiseringssystem er ikke noe vi tror vil forenkle klassifiseringsarbeidet vårt.

I notatet under alternativ 3 beskrives en svakhet med modellen. Her uttrykkes en bekymring rundt at den enhetlige og faglig baserte praksisen og standarden for aldersklassifisering kan svekkes når Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilm forsvinner. NRK deler ikke denne bekymringen. Medietilsynet fører allerede tilsyn med et bredt spekter av aktører med enorm sjangervariasjon. Medietilsynets tilsyn strekker seg fra you tube-videoer, der barna lærer å lage slim, til rystende og sterke dokumentarserier om aktuelle temaer i samfunnet. Dette innholdet skiller seg fra drama og typiske fiksjonsfilmer på kino. Vi vil påstå at det er mer krevende å sette «riktig» aldersgrense på innhold som ikke er fiksjon, nettopp fordi det er fra virkeligheten og fordi hensynet til barns rett til informasjon alltid skal vurderes.

Vår opplevelse er at Medietilsynets vurderinger av dette innholdet er like god og enhetlig som for fiksjonsfilm på kino. Vi tror at dagens retningslinjer og Medietilsynets veiledning av bransjen, er tilstrekkelig for å sikre den enhetlige og faglige praksisen. Det er også en god ting å likebehandle og ansvarliggjøre alle bildeprogramdistributører.

5) NRKs anbefaling

På bakgrunn av dette ønsker NRK å videreføre dagens praksis, og ser dermed ikke behov for å opprette et nytt bransjeorgan for aldersklassifiseringsområdet. Eierskapet og ansvar hos den enkelte aktør gir en bevissthet som øker forståelsen av forbrukervern og barns rett til informasjon, som igjen gir et trygt og godt tilbud til publikum uavhengig av alder.

NRK støtter med dette forslaget skissert av Medietilsynet under alternativ 3: «Ansvar for klassifisering av bildeprogrammer gis i sin helhet til bildeprogramdistributører uten at det etableres et bransjeorgan».

Med vennlig hilsen

Elisabeth Mjøs

Plan og innholdsjeff TV, på vegne av Strategi og mediedivisjonen i NRK

Oslo, 23.10.2020

Angående revisjon av bildeprogramloven

VGTV er av Medietilsynet bedt om å komme med innspill i forbindelse med revisjonsarbeidet med bildeprogramloven. I et av alternativene (alternativ 1) som er presentert, foreslås det å sette ut oppgaver knyttet til dette til et felles bransjeorgan. Dette vil ha konsekvenser for vårt arbeid.

På det nåværende tidspunktet fremstår det uklart for oss hvordan oppgavene vil løses i praksis, og hva det konkret vil innebære for VGTV. I dag har vi selv ansvaret for aldersklassifisering av programmer som sendes, basert på fastsatte retningslinjer.

VGTV sin primære distribusjonskanal er vgtv.no, hvor vi er avhengige av å kunne utføre disse oppgavene effektivt. Flere av våre produksjoner – også noen av de som krever aldersklassifisering – arbeider med korte tidsfrister, og er i en konkurransesituasjon der vi er avhengige av å publisere innhold raskt. Med dagens ordning er dette mulig å gjøre både raskt og i henhold til retningslinjene.

På det nåværende tidspunktet fremstår det uklart om et felles bransjeorgan vil gjøre arbeidet med aldersklassifisering mer byråkratisk eller tidskrevende i de viktige minuttene før vi publiserer innhold. Dette er vår primære bekymring rundt en slik løsning. Inntil vi vet mer om hvordan oppgavene i praksis vil løses kan vi ikke bifalle dette alternativet.

VGTV støtter at bransjen skal ha en enhetlig og faglig basert praksis og standard. Vi opplever dialogen med Medietilsynet rundt aldersklassifisering som god, og at dagens ordning fungerer for oss.

Alternativ 2 og 3 vil etter vårt skjønn ikke ha noen praktisk betydning for VGTV, og vi har heller ingen kommentarer til disse.



Medietilsynet
post@medietilsynet.no

Oslo, 25.oktober 2020

Høring- innspill til revisjon av bildeprogramloven

Deres ref: Trude Kanestrøm

Innledning

Det vises til epost og notat av 11. september 2020 der Medietilsynet ber om TV 2s innspill i forbindelse med revisjonsarbeidet til bildeprogramloven. TV 2 er spesifikt oppfordret til å komme med innspill rundt erfaringer med klassifiseringsarbeidet, samt vårt syn på felles bransjeorgan, altså alternativ 1 i presentasjonen som var vedlagt eposten.

Etter interne runder, har TV 2 følgende innspill rundt erfaringer med klassifiseringsarbeidet

På generell basis, ønsker TV 2 å følge retningslinjer for aldersklassifisering. Det er i TV 2s interesse å være ryddige og etterrettelige med fokus på å drive god informasjon om innholdet vårt til våre seere/brukere.

Erfaringsmessig fungerer klassifiseringsprosessen bra i dag, men med en enorm og økende publiseringsmengde kan det unntaksvis også by på tekniske utfordringer. Anslagsvis mottar TV 2 1000 digitale filer med innhold hver måned, altså over 12 000 filer pr år. Lengden og størrelsen på filene varierer selvsagt, men et nøkternt estimat vil være at vi snakker om 8000 timer med innhold pr år, så det sier seg selv at en fullstendig oversikt over hvert minutt med innhold er krevende.

Arbeidet med aldersklassifisering foregår i dag ved at redaksjonelt ansvarlig for et program vurderer innholdet etter gjeldene lovverk og retningslinjer for aldersmerking. Deretter legges aldersinfo inn som metadata i våre systemer og aldersmerkingen følger dermed innholdet til den enkelte publiseringsplattform.

Lineært

Operasjonelt varsler CS (content services) og HK (Hovedkontrollen) dersom det oppdages avvik/mangler ved klassifisering. Denne avviksfunksjonen er i stor grad automatisert som følge av den digitale transformasjonen. En sjelden gang kan det skje en glipp i dette leddet, altså der automatiseringen leser en annen data enn den vår redaksjonelt ansvarlig har vurdert, men i det store og hele fungerer denne selvkontrollen fint og det avdekkes sjelden avvik.

Audiovisuelt- TV 2 Sumo



Operasjonelt sjekker publiseringsdesk at aldersinfo er på plass som metadata og varsler hvis de har innspill hva gjelder aldersmerkingen.

I dag jobber vi på serienivå med aldersklassifisering og det er også den dataen som foreldrekontrollen legger opp til å følge, men etter siste dialogmøte med Medietilsynet er vi i gang med å utvikle en teknisk løsning også på episodenivå. Dette er en av mange utviklingsoppgaver på prioriteringslisten, ikke minst med tanke på hvordan foreldrekontrollen skal klare å gjøre forskjell på episoder. Som nevnt må det utvikles en ny teknologi for dette i plattformen.

Kundehenvendelser

Alle henvendelser fra kunder om aldersinformasjon og merking følges opp. Ved behov gjør vi en ny vurdering og justerer etter den. Kunden får som regel alltid direkte tilbakemelding fra TV 2. Det er få slike henvendelser på årsbasis.

Erfaringer med kategorisering og aldersvurderinger

Våre erfaringer baserer seg på følgende vurderingstema;

- Hva er programmets formål?
- Er programmets temaer dagsaktuelle eller handler det mer om historiske forhold?
- Er programmets tema knyttet til samfunnsspørsmål eller er det mer vitenskapsbasert
- Er programmet mer eller mindre sårbart for påstander/mistanke om kommersiell påvirkning?
- Særlig sårbart er det dersom det er laget med sikte på å skape endring eller sette ny dagsorden.
- Er programmet produsert i nyhets-delen av vår virksomhet (eller hos nyhetsprodusenter utenfor), eller er det produsert av underholdningsvirksomheter eller alminnelige fakta-dokumentarister?
- Hva er programmet markedsført som, som nyhet, underholdning eller faktaprogram/-dokumentar?
- Benyttes produksjonens «varemerke» på nyhets- eller dagsordenprogrammer?
- Hvordan er programmet formet. Brukes nyhets- eller nyhetsmagasinenes form eller er underholdnings- eller humorprogrammernes form det fremtredende? Er det fokusert eller avslappet/feelgood?
- Er programmet **journalistisk avdekkende** eller redaksjonelt mer underholdnings- og informasjonspreget?

Det er som nevnt ovenfor et stort innholdsvolum som går gjennom våre systemer hver måned og tusenvis av timer med innhold som skal vurderes hvert år.

Aldersklassifiseringen er selvsagt enklest for programmer vi selv produserer eller som bestilles av TV 2 etter våre produksjonsavtalemaler og produseres av norske produksjonsselskap. Ofte vil vi ha aldersgrupper og klassifiseringsvurderinger på blokk allerede før bestilling skjer og TV 2s prosjektleder forholder seg til dette gjennom hele produksjonsprosessen som vedkommende følger tett. Likevel foregår det



også redaksjonell kontroll og aldersklassifiseringskontroll før publisering. Serier for norsk lineært innhold kjøpes regelmessig for faste slotter og det legges derfor vekt på at enkeltprogrammer ikke avviker fra det avtalte.

Kategorisering og aldersvurdering gjøres i dag som utgangspunkt på serienivå, men der vi vet om at titler har store variasjoner på episodenivå ser vi også igjennom et antall episoder per sesong. Det er likevel en kjensgjerning at å dobbeltsjekke hvert minutt av alle episoder i alle serier ikke er hensiktsmessig eller særlig praktisk. Det gir derfor mening å sondre mellom serier som er føljetonger og de som har avsluttende episoder slik vi diskuterte i dialogmøte i september 2020. Likevel er mengden omfattende i begge kategorier og vil ikke løse den praktiske utfordringen fullt ut hva gjelder den økende mengden audiovisuelt innhold.

I det store bildet mener TV 2 at dagens egenkontroll fungerer tilfredsstillende. De siste års tilsyn har i hovedsak konkludert med at TV 2 ligger godt innenfor gjeldene regelverk på dette området. Vi håper derfor våre kunder får god og riktig veiledning når det gjelder aldersklassifisering og innholdsinformasjon.

Andre innholdsdistributører

TV 2 inngår også avtaler med andre innholdsdistributører som for eksempel CMore og HayYou. Innholdsdistributørene har allerede kategorisert etter eget regelverk før TV 2 mottar filene og det følger med en anbefalt aldersgrense som en metadata i TV 2s automatiske mottak. TV 2 sjekker at aldersmerking er inkludert i metadataen og eventuelle avvik/spørsmål etter norske regler meldes til Innkjøp utland/Partnersalg (distribusjon) som er den avdelingen internt i TV 2 som er ansvarlig for denne type klassifisering. Også her har selvkontrollen fungert bra, men det har unntaksvis skjedd avvik på episodenivå som vi har rettet opp i, jf eksempler fra dialogmøtet i september 2020.

TV 2 har følgende prinsipielle innspill knyttet til alternativet om felles bransjeorgan

For TV 2 er det viktig innledningsvis å fremholde noen prinsipielle innspill til temaene basert på TV 2s posisjon som en redaktørstyrt utgiver som opererer både i skrift-, bilde- og filmmediet og hvor publisering over samme temaer eller integrert i de samme prosjekter, skjer samtidig eller sammenhengende i alle medieformer og teknologier. TV 2 inngår også i Egmont-konsernet hvor interaktive bildeproduksjoner (spill og opplevelsesproduksjoner) er en del.

Bildeprogramloven og andre reguleringer av innhold i det som publiseres, må i prinsippet vurderes som reguleringer og innskrenkninger i den alminnelige ytringsfriheten og det generelle redaktøransvaret når det innebærer regulering av sted, tid eller måte informasjonen/materialet gjøres tilgjengelig på. Vi viser her til lov om redaksjonell uavhengighet i redaktørstyrte journalistiske medier (medieansvarsloven). Loven, som i kjernen definerer redaktørens posisjon og ansvar under den alminnelige ytrings- og pressefriheten, må anses som utslag av både Grunnloven (§ 100) jfr. Menneskerettsloven (§ 3) og de konvensjoner på området som Norge har sluttet seg til. Vi viser også til Redaktørplakaten som danner klangbunnen for bransjereguleringer generelt. Kjernen er at det er redaktøren som har ansvar og rett til å redigere. Uten



offentlige inngrep, men i dialog med samfunnet og allmennheten. Redaktørens ansvar omfatter alt stoff, redaksjonelt, kommersielt og i alle kategorier. Og ansvaret er nødvendigvis knyttet direkte til redaktørens rett til å utøve eget redaksjonelt skjønn. TV 2 legger til grunn bred enighet om at man skal vise tilbakeholdenhet med å begrense dette.

TV 2 vil ikke her gå inn i en bredere og detaljert drøfting av ytringsfrihetens grenser mot forhåndssensur, men peke på det åpenbare poeng at hvordan man organiserer en eventuell slik funksjon som omtalt i høringen, vil ha betydning for den alminnelige pressefrihet, og også medvirke til å øke eller redusere de kollisjoner mellom de to reguleringsene i § 100 1. ledd og 3. ledd.

Vi noterer også at det naturligvis ikke er noe pålegg om å lovfeste slike inngrep, det er derimot bare hvor det er «nødvendig» at man kan etablere systemer som faller inn under «forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler».

En prøving utenfor redaktørens kontroll innebærer også at redaksjonene må gjøre upublisert materiale tilgjengelig for utenforstående. Dette reiser åpenbare etiske problemstillinger, se her reguleringen i Vær Varsom-plakatens 3.6. (Av hensyn til kildene og pressens uavhengighet skal upublisert materiale som hovedregel ikke utleveres til utenforstående).

Vi ser naturligvis at det fra et reguleringssynspunkt kan fremstå som ønskelig og med en «best mulig enhetlig og faglig basert praksis og standard for aldersklassifisering av bildeprogrammer». Men i et ytringsfrihetsperspektiv fremstår dette synspunktet som ganske uakseptabelt.

En slik standard vil uansett lett bli en fiksjon når man ser de svært skjønnsmessige grensevurderinger som gjøres av svært forskjelligartede produksjoner, med svært forskjellig retning og innhold i de forskjellige sektorene som produserer/gjør tilgjengelig bildeprogrammer.

For TV 2 er dokumentarbaserte produksjoner, f.eks. om mer eller mindre historiske hendelser av betydning for dagens diskusjon, med store innslag av rekonstruksjoner eller rene skuespillerbaserte sekvenser, eksempler på slike genreoverskridende produksjoner hvor redaktørens frihet til å redigere og publisere må stå sentralt.

Dette taler prinsipielt for reguleringer og prøvinger som tar hensyn til ytringsfriheten som angitt over, hvor det er den konkrete redaktør (som også kan være redaktør for deler av den samlede publisering, eller for flere kringkastere/audiovisuelle medietjenester) som selv må ta redaktøravgjørelsene.

Dette hindrer ikke at det etableres (eller at redaktøren lener seg på) rådgivende organer, generelle, sektorvise eller for konserner om man skulle finne det tjenlig. Vi er kjent med slike ordninger f.eks. fra markedsrettens område. Det er i et slikt lys heller ikke noen motforestillinger mot at det etableres opplærings-/informasjonssystemer i f.eks. Medietilsynets regi. Men beslutningen om å forelegge en produksjon for et slikt organ for allmennheten kan få tilgang, er en publiseringsbeslutning som tilligger redaktøren alene, og som lovgiver ikke kan pålegge en redaktør å etterkomme.



Dersom det etableres et bransjeorgan, for sektoren eller sektoroverskridende, har dette også en side til økonomien. Man kan ikke se bort fra at mye av aktiviteten i den norske kultursektoren allerede er svakt økonomisk fundamentert. Kostnadene ved et slikt organ må dekkes, og en forutsetning for etablering av dette må være at etableringen følges av tilstrekkelig offentlig finansiering.

Å ta imot og behandle publikumshenvendelser er en del av kringkastere og tilbydere av audiovisuelle tjenesters normale virksomhet. Det samme vil gjelde tilsynsorganene som vi forutsetter ikke innstiller sin forvaltnings- og rådgivningsvirksomhet på området. Om man ser hen til Forbrukertilsynets virksomhet vil vi mene at konstruksjonen der fungerer. En parallell er f.eks. reklame som bruker grep som fremstår skremmende overfor barn, eller vurderingen av markedsføring direkte rettet mot barn. Her kommer typisk vannskillevurderinger inn. Dette håndterer den enkelte mediebedrift/redaktør. Tidvis i kommunikasjon med Forbrukertilsynet når det der tas initiativer. Uenighet håndteres eventuelt i de tvisteløserne som er etablert på området, og sakene danner så bakgrunn for nye redaktøavgjørelser.

TV 2 er positive til et felles bransjeorgan dersom dette bidrar til enhetlige vurderinger og opprettholder den selvreguleringsordningen som fungerer i dag. Det virker likevel noe uklart hva bransjeorganet skal gjøre som ikke gjøres i dag, men det legges til grunn at det skal fastsette felles kjøreregler som skal forenkle dagens retningslinjer. Det synes også uklart hva som legges i et aldersklassifiseringssystem. Driften av en felles database for alt norsk innhold vil være ressurskrevende. Dersom Medietilsynets rolle som tilsynsorgan skal bestå, kan det jo virke ekstra byråkratiserende med nok et ledd i kontrollkjeden.

Notatets alternativ 2 og 3 fokuserer i hovedsak på kinofilm og er derfor lite relevant for TV 2 å kommentere på. For TV 2s del er det fint at noen foretar en vurdering som TV 2 deretter innretter seg etter, slik som det allerede fungerer i dag. En enhetlig praksis her vil være bra for alle parter.

Avslutningsvis vil vi også få påpeke at reguleringer rettet mot de alltid tilstedeværende seriøse kommersielle deler av bransjen, synes å påkalle ufortjent mye oppmerksomhet i lys av at det gjennom useriøse aktører og pirattjenester publiseres og kommuniseres bildeprogrammer uten noen som helst hensyn til disse reglene og tilsynelatende utenfor enhver kontroll. Tiltak overfor de seriøse og alltid tilgjengelige aktørene vil når de medfører merkostnader og ressursbruk der for å imøtekomme behandling i offentlige kontrollordninger, også oppleves som svekkelser av disse virksomhetenes rammebetingelser. Det kaller også på en viss tilbakeholdenhet når nye forpliktelser pålegges eller ressurskrevende slike videreføres i, sektoren.

Med vennlig hilsen

For TV 2



Randi Gustad

Advokat

[+47 900 20 000](tel:+4790020000)

Randi.Gustad@tv2.no



TV 2 AS, Karl Johansgt 14

Postboks 2, Sentrum

0101 Oslo

www.tv2.no