



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 123 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om beskyttelse av mindreårige mot
skadelige bildeprogram mv.

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	6.2.2	Høringsinstansenes syn	32
			6.2.3	Departementets vurdering	34
			6.3	Begrepsbruk og definisjoner	38
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	6.3.1	Høringsnotatet	38
2.1	Bakgrunn	7	6.3.2	Høringsinstansenes syn	39
2.2	Høringsnotatet	8	6.3.3	Departementets vurdering	40
2.3	Høringsinstansenes hovedsynspunkter	9	6.4	Hva er skadelig innhold?	41
			6.4.1	Høringsnotatet	41
			6.4.2	Høringsinstansenes syn	41
			6.4.3	Departementets vurdering	42
3	Gjeldende rett	10	6.5	Aldersgrenser	44
3.1	Innledning	10	6.5.1	Krav om aldersgrenser	44
3.2	Straffeloven	10	6.5.2	Aldersgrenseinndeling	45
3.3	Film- og videogramloven	11	6.5.3	Fastsetting av aldersgrenser for kinofilm	47
3.4	Kringkastingsloven	13		Fastsetting av aldersgrenser for andre bildeprogrammer	50
3.5	Nærmere om skadelighetsvurderinger i Medietilsynet	15	6.5.4	Informasjonsplikt	51
3.6	Gjeldende innholdsregulering på nett	15	6.6	Høringsnotatet	51
			6.6.1	Høringsinstansenes syn	52
			6.6.2	Departementets vurdering	53
4	Utenlandsk rett	17	6.6.3	Alderskontroll og andre beskyttelsestiltak	53
4.1	Innledning	17	6.7	Høringsnotatet	53
4.2	Sverige	17	6.7.1	Høringsinstansenes syn	54
4.3	Danmark	18	6.7.2	Departementets vurdering	58
4.4	Finland	19	6.7.3	Klageadgang og oppfølging av beskyttelsestiltak	61
4.5	Storbritannia	21	6.8	Høringsnotatet	61
4.6	Nederland	22	6.8.1	Høringsinstansenes syn	61
			6.8.2	Departementets vurdering	62
			6.8.3	Sanksjoner	63
5	Grunnlag og behov for en beskyttelseslov	24	6.9	Høringsnotatet	63
5.1	Høringsnotatet	24	6.9.1	Høringsinstansenes syn	63
5.2	Høringsinstansenes syn	24	6.9.2	Departementets vurdering	63
5.3	Departementets vurdering	25	6.9.3	Øvrige forslag	64
5.3.1	Rettslig og politisk grunnlag	25	6.10	Høringsnotatet	64
5.3.2	Barn og unges mediebruk	27	6.10.1	Høringsinstansenes syn	64
5.3.3	Forskning på barn, unge og medier	28	6.10.2	Departementets vurdering	64
5.3.4	Utfordringer med dagens regelverk	29	6.10.3	PEGI-ordningen	64
5.3.5	Oppsummering	30	6.11	Høringsnotatet	64
			6.11.1	Høringsinstansenes syn	65
			6.11.2	Departementets vurdering	65
			6.11.3	Etablering av bransjeorgan og en samreguleringsmodell	65
6	Forslag til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram	31	6.12	Høringsnotatet	65
6.1	Formål	31	6.12.1	Høringsinstansenes syn	65
6.1.1	Høringsnotatet	31	6.12.2	Høringsinstansenes syn	65
6.1.2	Høringsinstansenes syn	31	6.12.3	Departementets vurdering	66
6.1.3	Departementets vurdering	31			
6.2	Virkeområde	31			
6.2.1	Høringsnotatet	31			

7	Endringer i andre lover	67	8	Økonomiske og administrative	
7.1	Høringsnotatet	67		konsekvenser	70
7.2	Høringsinstansenes syn	67	9	Merknader til de enkelte	
7.3	Departementets vurdering	67		bestemmelsene i lovforslaget....	72
7.3.1	Endringer i kringkastingsloven				
	og kringkastingsforskriften	67		Forslag til lov om beskyttelse	
7.3.2	Endringer i film- og			av mindreårige mot skadelige	
	videogramloven	67		bildeprogram mv.	80



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Prop. 123 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

*Tilråding fra Kulturdepartementet 20. juni 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Kulturdepartementet legger med dette frem forslag til en ny lov med beskyttelse av mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder som uttalt formål. Et hovedmål med forslaget er å få en mer plattformnøytral regulering på området. Forslaget innebærer derfor en oppdatering, samordning og forenkling av regler som i dag finnes i film- og videogramloven og kringkastingsloven. I tillegg innebærer lovforslaget ny gjennomføring av beskyttelsesregler i EU-direktivet om audiovisuelle bestillingstjenester (AMT-direktivet).

Det fremgår av Barnekonvensjonen at samfunnet har et ansvar for å legge til rette for at barn og unge har tilgang til medieinnhold som er av sosial og kulturell verdi for dem. På den annen side har barn og unge rett til beskyttelse mot skadelig innhold. Også AMT-direktivet pålegger Norge konkrete forpliktelser med hensyn til beskyttelse av mindreårige på fjernsyn og i audiovisuelle bestillingstjenester.

Hovedelementene i lovforslaget

Loven vil omfatte de viktigste plattformene for formidling av levende bilder, dvs.

- fjernsyn
- audiovisuelle bestillingstjenester (Video On Demand, inkl. enkelte nettavisers tv-tjenester, klikkefilm osv),
- fremvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kinovisning) og
- tilgjengeliggjøring av videogram (inkl. salg, gratis distribusjon eller utleie av DVD/Blu-ray).

Den nye loven vil dermed erstatte gjeldende beskyttelsesregler i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven) og lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram (film- og videogramloven).

Dataspill foreslås ikke omfattet av loven, først og fremst fordi den frivillige merkeordningen PEGI (Pan-European Game Information) i praksis

dekker hele det europeiske markedet for omsetning av spill på fysiske lagringsmedier.¹ Se nærmere drøftelse under pkt. 6.2.3.

I lovforslaget foreslår departementet å lovfeste tre tiltak:

1. En plikt til å sette aldersgrense på bildeprogrammer som faller inn under lovens virkeområde.
2. En plikt til å informere om aldersgrensen.
3. En plikt til å iverksette beskyttelsestiltak, inkl. å sikre at fastsatte aldersgrenser overholdes.

Et bildeprogram som omfattes av loven skal ha en aldersgrense, enten det formidles på kino, fjernsyn, DVD eller som en audiovisuell bestillingstjeneste. En generell plikt til aldersklassifisering kombineres med en rekke unntak for innhold som anses uproblematisk eller som det av andre grunner ikke er hensiktsmessig å underlegge en klassifiseringsplikt.

Aldersgrenseinndelingen endres for å gi en mer naturlig inndeling tilpasset barnas utvikling og skolegang.

For kinofilm som skal vises på forestillinger hvor mindreårige har adgang, bør aldersgrensen – som i dag – fastsettes av Medietilsynet ved obligatorisk forhåndskontroll. Den fastsatte aldersgrensen skal deretter følge bildeprogrammet gjennom alle senere visnings- og omsetningsledd. Dette vil sikre ensartet praksis på alle plattformer.

For bildeprogram som ikke er forhåndskontrollert av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning e.l., fastsettes aldersgrensen av bransjen selv. Medietilsynet utarbeider retningslinjer for bransjens aldersgrensefastsetting.

Det lovfestes en plikt til å informere om fastsatt aldersgrense. De nærmere kravene til hvordan informasjonen skal formidles eller fremgå, tilpasses den enkelte formidlingsplattform.

Aldersgrensen skal være tilgjengelig for publikum før visning eller før beslutningen om kjøp eller bestilling blir tatt.

¹ Alle spill for Microsofts, Nintendos og Sonys spillkonsoller samt alle PC-spill fra de største europeiske og amerikanske utgivere får PEGI-merking.

Enhver som tilgjengeliggjør bildeprogram som har fått aldersgrense i henhold til loven, plikter å iverksette egnede tiltak for å sikre at den fastsatte aldersgrensen overholdes. For fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester foreslås beskyttelsestiltak som også vil omfatte innhold som ikke er aldersklassifisert.

Alle beskyttelsestiltak er basert på de skadelighetsnormene som defineres i loven, enten direkte eller via aldersgrenser fastsatt på bakgrunn av disse normene. De nærmere kravene som stilles må likevel tilpasses de forskjellige formidlingsplattformene. Enkelte minstekrav foreslås lovfestet, nærmere detaljer fastsettes i forskrift.

Ved fremvisning ved allmenn sammenkomst og ved omsetning av videogram vil det aktuelle tiltaket være konkret alderskontroll, mens aktuelle tiltak på fjernsyn først og fremst vil være såkalte «vannskilleregler» som innebærer at sendetidspunkt skal tilpasses programmets skadelighet. For audiovisuelle bestillingstjenester stilles det krav om systemer for foreldrekontroll (f.eks. PIN-kodebeskyttelse som gir restriksjoner på gitte typer innhold).

Departementet foreslår at Medietilsynets vedtak etter loven skal kunne påklages til Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda) som i dag bl.a. behandler klager etter kringkastingsloven. Forslaget innebærer at Klagenemnda for film og videogram (Filmklagenemnda) avvikles.

For å kunne håndheve brudd på pliktreglene i beskyttelsesloven, foreslår departementet å gi Medietilsynet hjemmel til å fatte vedtak om ileggelse av sanksjoner for konstaterede brudd.

I forbindelse med vedtak om ny beskyttelseslov vil det være nødvendig å oppheve gjeldende regler om beskyttelse av mindreårige i film- og videogramloven og kringkastingsloven. Det foreslås samtidig å rette opp i feil som er oppstått i to bestemmelser i kringkastingsloven i forbindelse med gjennomføringen av AMT-direktivet i norsk rett, jf. Prop. 9 L (2012–2013). Disse endringene er nærmere omtalt i spesielle merknader.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Bakgrunn

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

Mediebruk kan ha både positive og negative virkninger på mindreårige. Det at audiovisuelt medieinnhold får en stadig større plass i barns liv, innebærer også større risiko for å komme i kontakt med innhold som kan være skadelig.

Det er derfor fortsatt behov for å regulere tilgjengeliggjøring av audiovisuelt medieinnhold med det formål å beskytte mindreårige mot mulig skade.

Samtidig har dagens lovverk klare mangler, både fordi det innebærer at ett og samme bildeprogram reguleres ulikt avhengig av hvilken formidlingsplattform som benyttes og fordi reglene ikke er tilpasset utviklingen innenfor medieteknologi og mediebruk. Det kan i denne sammenheng nevnes at departementet i forbindelse med gjennomføringen av AMT-direktivet i norsk rett gikk inn for å opprettholde gjeldende beskyttelsesregler for audiovisuelle bestillingstjenester som en *midlertidig løsning*, med henvisning til det pågående arbeidet med et plattformnøytralt beskyttelsessystem, jf. Prop. 9 L (2012–2013) s. 68.

En beskyttelseslov kan ikke alene gi mindreårige full beskyttelse mot skadelig innhold eller sikre norske barn og unge et trygt digitalt oppvekstmiljø. Den teknologiske utviklingen og globaliseringen av markedet for audiovisuell underholdning har gjort levende bilder nærmest allestedsnærværende. Mediebruken øker og flytter over på nyere plattformer som nettbrett og smarttelefoner. Og innholdstilbyderne vil i en del tilfeller ligge utenfor rekkevidden av rent nasjonale regelverk og kontrollsystemer. Dette utfordrer myndighetenes tradisjonelle rolle som beskytter. I tillegg har utviklingen av sosiale medier aktualisert andre problemstillinger, f.eks. knyttet til digital mobbing, opphavsrett, personvern og kildekrit-

tikk. En beskyttelseslov må derfor ses som ett element i et større bilde, som både omfatter andre deler av lovgivningen, tiltak for å fremme produksjon av kvalitetsinnhold rettet mot barn og tiltak for å fremme kunnskap som kan bidra til å gjøre barn til trygge og kompetente mediebrukere. En del av disse spørsmålene vil bli tatt opp i de varslede stortingsmeldingene om NRK og filmpolitikken.

Gjennomgangen av regelverket på området er blitt varslet flere ganger, første gang i St.prp. nr. 1 (2008–2009) hvor det heter:

«Utviklingen av ulike former for elektronisk formidling av levende bilder gjør det nødvendig å gjennomgå film- og videogramloven. Selv om loven i prinsippet også gjelder elektronisk omsetning av video, er regelverket og kontrollsystemene utformet med tanke på fysiske eksemplarer. Bl.a. må det vurderes om denne formen for regulering er effektiv og relevant i en situasjon der levende bilder er tilgjengelig i stadig flere sammenhenger, f.eks. gjennom ulike former for elektroniske nettverk der tjenesteyteren like gjerne kan befinne seg utenfor norsk jurisdiksjon.»

Beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold i kringkasting har vært regulert i kringkastingloven som gjennomfører AMT-direktivet. Audiovisuelle bestillingstjenester har på sin side vært omfattet av film- og videogramlovens regler for omsetning av videogram. Selv om fjernsynsdirektivet i 2007 ble utvidet til audiovisuelle bestillingstjenester videreførte det norske regelverket todelingen hvor beskyttelse av mindreårige i kringkasting ble regulert i kringkastingsregelverket mens film- og videogramloven gjaldt for beskyttelse av mindreårige i audiovisuelle bestillingstjenester. Departementet la til grunn at norsk rett dermed oppfylte direktivets krav, men varslet samtidig at det var behov for å vurdere et felles regelverk for slike tjenester. Todelingen av regelverket ble derfor ansett som en midlertidig løsning, jf. Prop. 9 L (2012–2013) s. 68:

«Når det gjelder spørsmålet om å etablere et plattformnøytralt system for beskyttelse av barn og unge vises det til at departementet har igangsatt et arbeid med en egen lov med formål å beskytte mindreårige mot skadelig innhold.

Inntil videre mener departementet at det er mest hensiktsmessig at audiovisuelle bestillingstjenester fortsetter å være regulert gjennom filmlovens system for omsetning og at det ikke gis nærmere regler om beskyttelse av barn og unge i audiovisuelle bestillingstjenester i kringkastingsloven.»

2.2 Høringsnotatet

Kulturdepartementet la 31. januar 2013 frem et høringsnotat med forslag til en ny lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser, med svarfrist 1. mai 2013:

Departementene

Barneombudet
Forbrukerrådet
Datatilsynet
Film & Kino
Klagenemnda for film og videogram
Klagenemnda for mediasaker
Medietilsynet
Norsk filminstitutt
NRK

Barnevakten
Elektronikkbransjen
Familie & Medier
Foreningen Frikanalen
Hovedorganisasjonen Virke
Kabel-Norge
Mediebedriftenes Landsforening
Norsk Videogramforening
Norske Filmbyråers Forening
Norske Filmregissører
Norske Kinosjefers Forbund
Norske Videohandleres Forbund
Norwaco
Næringslivets Hovedorganisasjon
Redd Barna
Videobransjens felleskontor

Aftenposten
Altibox AS
Amedia AS
Apple Norge

Arthaus – stiftelsen for filmkunst
Bernert Gruppen
Canal Digital Go
Canal Digital Norge AS
Cinematic Vision
C-More Entertainment
Comoyo – Telenor
Dagbladet
Egmont Norge AS
Euforia Euforia
Get
Google Norge
Green Chili Entertainment AS
Hollywood Film AS
Homebase AS
Lyse Tele
Modern Times Group AB
MTV Networks
NextGenTel AS
Nordisk Film Distribution AS
Norges televisjon AS
Norkring AS
Norsk Filmdistribusjon AS
Platekompaniet
Polaris Media
Quadriga Norge AS
RiksTV
Samsung Norge
Scanbox Entertainment Norway AS
Schibsted Media Group
SF Anytime
SF Norge AS
Sony Nordic
Spaceworld
Telenor Broadcast Holding AS
The Walt Disney Company Nordic
TV 2 AS
TV 2 Sumo
TVNorge AS
Twentieth Century Fox Norway
United International Pictures
VGTV
Viasat AS
VN Music Dreams

I tillegg ble hørings-saken senere sendt til Norsk filmklubbforbund.

Følgende har uttalt at de ikke vil avgi høringsuttalelse i saken, eller at de ikke har merknader:

Utenriksdepartementet
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Forsvarsdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet
Fornyings-, administrasjons- og
kirkedepartementet
Arbeidsdepartementet
Olje- og energidepartementet

Følgende har uttalt seg om realiteten i forslaget:

Samferdselsdepartementet
Justisdepartementet
Barneombudet
Medietilsynet
Norsk filminstitutt
Altibox
Barnevakten
C-more Entertainment
Film & Kino
Fredrikstad kino
Kabel Norge Norske Filmbyråers Forening
Norske kinosjefers forbund
NRK
Redd Barna
Telenor
TV 2
TV Norge

Utkastet har i tillegg vært på EØS-høring etter reglene i lov 17. desember 2004 nr. 101 om europeisk meldeplikt for tekniske regler (EØS-høringsloven). Gjennom EØS-høringen forellegges norske forslag for andre EØS-land, Sveits, EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og Europakommisjonen. Regelverket ble sendt på EØS-høring 27. mai 2013 med høringsfrist 28. august 2013. Europakommisjonen og ESA hadde enkelte spørsmål og kommentarer til forslaget til gjennomføring av AMT-direktivets regler om skadelig innhold i fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, se pkt. 6.7.2.

2.3 Høringsinstansenes hovedsynspunkter

Responser kan kort oppsummeres slik:

- Utkastet ble sendt til ca 90 høringsinstanser. Departementet mottok 27 høringsvar, hvorav

9 (departementer) uttalte at de ikke ville avgi høringsuttalelse i saken eller at de ikke hadde merknader. Justisdepartementet og Samferdselsdepartementet hadde mindre lovtekniske kommentarer uten å ta stilling for eller imot forslaget.

- 16 uttalte seg om realiteten i lovforslaget. Av disse støttet 11 i all hovedsak forslaget, inkl. bl.a. Barneombudet, Medietilsynet, Film & Kino, Redd barna og NRK. Mange pekte på at det er nødvendig og viktig med en endring/samling/modernisering av reglene på området og flere kommenterte at utkastet klarer dette på en god måte.
- I tillegg støttet to andre høringsinstanser (C More entertainment og Altibox) intensjonen med forslaget. Disse hadde samtidig relativt omfattende merknader/innvendinger til deler av utkastet. *C More entertainment «ønsker ... beskyttelsesloven velkommen og støtter departementet i ambisjonen om å samle et regelverk som i dag er fragmentarisk»*, men etterlyser særlig en ambisjon om å søke en harmonisering av regelverket med omkringliggende land. *Altibox* ser både positive og negative ting med forslaget og viser bl.a. til konkurransen med internasjonale aktører som ikke vil være omfattet.
- To er i hovedsak negative (TV 2 og Norske filmbyråers forening (NFF)). *TV 2* viser bl.a. til konkurransen med internasjonale aktører, mens *NFF* er særlig kritisk til at Medietilsynet fortsatt skal fastsette aldersgrenser for kinosfilm. I tillegg slutter TVNorge seg til høringsuttalelsen fra TV 2.

I sum legger Kulturdepartementet til grunn at høringen gir et solid grunnlag for å gå videre med lovforslaget. På enkelte punkter tilsier innspill fra høringen likevel endringer i forhold til høringsforslaget, jf. drøftelser i Kap. 6.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

Det norske regelverket er i dag sektorbasert, og skadelighetsbestemmelser er spredt over flere lover som etablerer ulike systemer for beskyttelse av mindreårige på de ulike plattformene for tilgjengeliggjøring av audiovisuelt innhold. Det er først og fremst de tradisjonelle kildene til audiovisuelt medieinnhold som er regulert. Film- og videogramloven inneholder regler om aldersvurdering av kinofilm og omsetning av videogram, mens kringkastingsloven regulerer visning av skadelig og alvorlig skadelig innhold på fjernsyn. Audiovisuelle bestillingstjenester reguleres i dag av film og videogramloven hva angår beskyttelse av mindreårige og for øvrig av kringkastingsloven.

Nedenfor følger en fremstilling av gjeldende regler om formidling av skadelig innhold i audiovisuelle medier.

3.2 Straffeloven

De generelle grensene for hvilket innhold som lovlig kan tilgjengeliggjøres i audiovisuelle medier følger i stor grad av Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai nr. 10 (straffeloven 1902).

Nedenfor gjennomgås de bestemmelsene som er mest relevante sett hen til formålet med forslaget til beskyttelseslov. Bestemmelsene er likevel ikke særskilt begrunnet i behovet for beskyttelse av mindreårige, og kommer som utgangspunkt til anvendelse uavhengig av om det aktuelle innholdet tilgjengeliggjøres for voksne eller mindreårige¹. Bestemmelsene har i stedet som formål å verne mer generelle samfunnshensyn, som f.eks. den alminnelige samfunnsmoralen.

Bestemmelsene er medienøytrale og vil derfor omfatte alle de medieplattformene som foreslås

omfattet av lovforslaget (fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst og tilgjengeliggjøring av videogram)². De aktuelle bestemmelsene i straffeloven 1902 er i all hovedsak videreført i straffeloven 2005, som ennå ikke er trådt i kraft.

Pornografi

Straffeloven 1902 § 204 første ledd rammer den som utgir, selger eller på annen måte søker å utbre pornografi, innfører pornografi med sikte på utbredelse, overlater pornografi til personer under 18 år, eller holder offentlig foredrag eller istandbringer offentlig forestilling eller utstilling med pornografisk innhold.

Annet ledd definerer pornografi som «*kjønnslige skildringer som virker støtende eller på annen måte er egnet til å virke menneskelig nedverdiggende eller forrående, herunder kjønnslige skildringer hvor det gjøres bruk av lik, dyr, vold og tvang*». Eksemplifiseringen i bestemmelsen er ikke uttømmende. Hva som oppfattes som støtende, er en rettslig standard som viser til samfunnets alminnelige moral- og rettsoppfatning. Høyesteretts tolkning av standarden i avgjørelsen inntatt i Rt. 2005 s. 1628 innebærer at skildringer av alminnelig seksuell aktivitet mellom samtykkende voksne mennesker normalt ikke vil rammes av forbudet.

For øvrig er skildringer som må anses forsvarlige ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål unntatt fra pornografi-bestemmelsen, jf. strl. 1902 § 204 annet ledd annet punktum. Det samme gjelder filmer eller videogram forhåndsgodkjent av Medietilsynet til ervervsmessig fremvisning eller omsetning, jf. strl. 1902 § 204 fjerde ledd. Film- og videogramloven slår samtidig fast at Medietilsynet ikke kan godkjenne filmer eller videogram som strider mot strl. 1902 § 204.

Gjeldende rett er videreført fullt ut i lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven 2005) § 317. I

¹ Se likevel strl. 1902 § 204 første ledd bokstav c, som regulerer overlattelse av pornografi til personer under 18 år. Jf. også strl. 1902 § 382, som ikke gjelder for framvisning til personer over 18 år i regi av en ikke-kommersiell filmklubb eller for øvrig utenfor næring og etter tillatelse fra stedlig politi.

² Ot.prp. nr. 28 (1999–2000) s. 166 og Ot.prp. nr. 78 (1996–97) s. 23.

forslaget viste Justisdepartementet bl.a. til at den rettslige standarden i pornografibestemmelsen gir fleksibilitet til å tilpasse straffebestemmelsens rekkevidde til den generelle oppfatning og utvikling i samfunnet.

Fremstillinger av seksuelle overgrep mot barn

Straffeloven 1902 § 204 a rammer ulike befatningsmåter med fremstilling av seksuelle overgrep mot barn eller fremstilling som seksualiserer barn. Henvisningen til seksuelle overgrep i lovteksten må antageligvis forstås slik at det i hvert fall omfatter fremstillinger som viser handlinger som rammes av straffelovens bestemmelser om seksuallovbrudd, for eksempel voldtekt eller seksuell omgang eller handling med barn under 16 år. Som barn regnes imidlertid enhver person som er eller fremstår som under 18 år, jf. § 204 a annet ledd.

Bestemmelsen gjelder ikke kjønnslige skildringer som må anses forsvarlige ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål eller for film eller videogram som Medietilsynet ved forhåndskontroll har godkjent til ervervsmessig fremvisning eller omsetning, jf. § 204 a femte ledd, jf. § 204 fjerde ledd. Film- og videogramloven slår samtidig fast at Medietilsynet ikke kan godkjenne filmer eller videogram som strider mot strl. 1902 § 204 a.

Bestemmelsen er i hovedsak videreført i straffeloven 2005 § 311, men med enkelte utvidelser og i en endret lovteknisk utforming. Konkret er den nye bestemmelsen utformet slik at den ikke inneholder noen henvisning til bestemmelsen om pornografi, men i stedet selv fullt ut angir hvilke befatningsmåter som rammes. I tillegg er det tatt inn enkelte tillegg i oppregningen over straffbare befatningsmåter sammenlignet med straffeloven 1902.

Grove voldsskildringer

Straffeloven 1902 § 382 setter straff for ulike former for befatning med film, videogram eller liknende hvor det i underholdningsøyemed er gjort utilbørlig bruk av grove voldsskildringer. Etter en lovendring i 1998 omfatter bestemmelsen alle medier som kan formidle levende bilder, typisk film, videogram, fjernsynssendinger og dataspill.

Etter en lovendring i 2004 (lov 18. juni 2004 nr. 38) omfatter forbudet ikke fremvisning av film og videogram til personer over 18 år når dette skjer i regi av en ikke-kommersiell filmklubb, eller når fremvisningen skjer utenfor næring og etter tilatelse fra stedlig politi, jf. § 382 fjerde ledd annet punktum.

Bare «grove» voldsskildringer rammes av forbudet. Kravet om utilbørlig bruk og kriteriet «underholdningsøyemed» viser imidlertid at det legges avgjørende vekt på sammenhengen voldsskildringen fremtrer i og formålet med å bruke den, og ikke på dens grovhet i seg selv. Det er primært den spekulative utnyttelsen av interessen for vold som underholdning som rammes som «utilbørlig bruk»³.

Forbudet omfatter ikke film eller videogram som er forhåndskontrollert og deretter godkjent av Medietilsynet for fremvisning og omsetning i næring. Film- og videogramloven slår samtidig fast at Medietilsynet ikke kan godkjenne filmer eller videogram som strider mot strl. 1902 § 382.

Bestemmelsen er i all hovedsak videreført i straffeloven 2005, jf. § 236. Forskjellen er at skyldkravet er endret til grov uaktsomhet og at kriteriet «brukt som underholdning» har erstattet «i underholdningsøyemed», noe som gjør det klart at bestemmelsen ikke krever at hensikten med formidlingen er å underholde.

3.3 Film- og videogramloven

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

Virkeområde

Lovens virkeområde er avgrenset til «framsyning og omsetning av film og videogram i næring».

«Film» er i henhold til film- og videogramloven § 1 andre ledd definert som «fotografiske eller teikna bilete som er sette saman på ein slik måte at dei lagar ei levande rørsle». «Videogram» er i tredje ledd i samme bestemmelse definert som «eit elektronisk signal for lagring og attgiving av levande bilete som er skrive inn på eit medium eller ein informasjonsberar». Definisjonen ble utformet med tanke på datidens videoteknologi (f.eks. VHS), men departementet legger til grunn at definisjonen i prinsippet vil kunne omfatte alle typer medier for lagring/overføring av levende bilder, inkl. f.eks. Internett, jf. omtale i Ot.prp. nr. 78 (1996–97)⁴. I Prop. 9 L (2012–2013) er det lagt til

³ Ot.prp. nr. 78 (1996–97), pkt. 2.3.1

grunn at loven omfatter audiovisuelle bestillingstjenester.

Med «visning i næring» menes virksomhet der selve visningen har et økonomisk siktemål. Det er ikke avgjørende om virksomheten går med overskudd eller tap. Vanlig kinofremvisning faller inn under loven. Det samme gjelder visning i forbindelse med næringsvirksomhet, selv om fremvisningen ikke er det sentrale ved virksomheten, f.eks. fremvisning i forretninger, restauranter, diskotek, hotellresepsjoner, hotellrom og butikkvinduer (jf. Ot.prp. nr. 20 for 1986–87).

«Omsetning i næring» omfatter både salg og utleie. For at et videogram skal omfattes av loven må det ha vært beregnet på eller vært gjenstand for omsetning innenfor en virksomhet som har økonomisk formål. Omsetningen av videogram behøver ikke å være virksomhetens hovedbeskjeftigelse, men virksomheten må ha en viss kontinuitet. Loven vil eksempelvis omfatte omsetning av videogram fra en kiosk, et supermarked eller en bensinstasjon (jf. Ot.prp. nr. 20 for 1986–87).

Filmloven avgrenser i § 1 mot kringkasting slik dette er definert i kringkastingsloven. Med kringkasting menes utsending av tale, musikk og liknende med radiobølger eller over tråd, som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.⁵ I praksis er det dermed særlig vilkåret om samtidighet og direkte overføring som skiller det som reguleres av filmloven fra det som reguleres av kringkastingsloven. At filmloven avgrenser mot kringkasting, gjør filmlovens rekkevidde avhengig av legaldefinisjonen av kringkastingsbegrepet. Kringkastingsloven blir for øvrig omtalt nærmere under pkt. 3.4. Ettersom filmloven bare avgrenser mot kringkasting, er audiovisuelle bestillingstjenester i dag omfattet av både kringkastingsloven og filmlovens bestemmelser. Dette skyldes at kringkastingsloven ikke inneholder særlige bestemmelser om beskyttelse av mindreårige i audiovisuelle bestillingstjenester. Slike forhold reguleres av filmloven.

⁴ «I utgangspunktet dekkjer lova alle former for lagring av levande bilete. Dette vil i dag hovudsakleg gjelde videokassetar og laserplater. Nye medium med stor nok lagringskapasitet til film, brer no om seg. Ein spelefilm som blir lagra på eit slikt medium fell inn under definisjonen av eit videogram i lova. [...] Det må vere innhaldet, og ikkje lagringsmediet, som avgjer kva som fell inn under lova.»

⁵ Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester § 1-1

Innholdsnormer

For omsetning av videogram og audiovisuelle bestillingstjenester gjelder straffelovens alminnelige grenser for voldsskildringer og pornografi. Dette innebærer for eksempel at alminnelig seksuell aktivitet mellom samtykkende voksne mennesker, inkl. detaljerte og nærgående bilder av kjønnsorganer, kan omsettes lovlig i Norge.

For visning i næring angir imidlertid film- og videogramloven § 13a en strengere norm («krenkjer sømd») for kjønnslige skildringer enn det som følger av straffelovens forbud mot pornografi i § 204 (§ 317). § 13a ble tatt inn i loven og satt i kraft fra 1. januar 2007. Bakgrunnen var en liberalisering av praksis etter pornografinormen i straffeloven, noe som uten en egen bestemmelse i filmloven kunne åpne for visning av eksplisitte seksuelle skildringer på kino. Med «krenkje sømd» menes her filmer og videogram som inneholder nærgående og omfattende skildringer av seksuell aktivitet – og som ikke kan forsvares ut fra et kunstnerisk, vitenskapelig, informativt eller lignende formål.

Kontrollsystem – fremvisning i næring

Loven stiller krav om forhåndskontroll for alle filmer som skal vises «i næring» for barn og unge under 18 år⁶, jf. § 4. Filmer som ikke er forhåndskontrollert av Medietilsynet, kan likevel settes opp på kino forutsatt at de vises med 18-årsgrense.

Forhåndskontrollen innebærer for det første en lovlighetskontroll. Loven slår fast at tilsynet ikke har anledning til å godkjenne filmer med innhold i strid med lovens § 13 a og straffeloven §§ 204a og 382, jf. over.

For det andre fastsetter Medietilsynet en aldersgrense for hver enkelt film, jf. § 5, etter følgende inndeling:

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

Ved fastsetting av aldersgrensen skal Medietilsynet legge avgjørende vekt på om filmen kan påvirke «sinn eller rettsomgrep» på en skadelig måte, jf. § 5. Vurderingene er derfor basert på fag-

⁶ I 2004 vedtok Stortinget en ny § 100 i Grunnloven, der forhåndssensuren for voksne ble opphevet.

lig skjønnsutøvelse og ikke dokumentert skadeeffekt. En nærmere beskrivelse av hvordan skadebegrepet i § 5 er fortolket fremgår av pkt. 6.4 *Hva er skadelig innhold?*.

Aldersgrensene er bindende og må følges av kinoene eller andre som viser filmen i næring. Samtidig innebærer den såkalte «ledsagerregelen» at barn som er «*i lag med føresette eller andre i føresettes stad*» kan se filmer med inntil tre år høyere aldersgrense.

I tillegg til å treffe vedtak om aldersgrense i medhold av lovens § 5, publiserer Medietilsynet en anbefaling om hvilken aldersgruppe filmen etter sitt innhold er egnet for.⁷ Anbefalingen er kun et råd og ikke en formell del av vedtaket. Innholdet i anbefalingen kan følgelig ikke påklages. I noen tilfeller vil tilsynet også komme med «frårdinger», som i praksis innebærer en anbefaling til foreldre/foresatte om ikke å benytte seg av ledsagerregelen for en konkret film.

Kontrollsystem – omsetning i næring

Videogram (DVD, Blu-ray, audiovisuelle bestillingstjenester osv) skal ikke omsettes «i næring» uten å være registrert i Medietilsynets videogramregister, jf. loven § 7. Ved omsetning skal videogram også være påført et registreringsmerke utformet av Medietilsynet. Merket inneholder bl.a. tilsynets logo samt opplysninger om registreringsnummer og tittel.

Det er ikke noen obligatorisk forhåndskontroll av videogram tilsvarende kinofilmkontrollen. Medietilsynet kan likevel gjennomføre lovlighetskontroll, enten etter anmodning fra distributøren selv eller pålagt «stikkprøvekontroll» basert på for eksempel registrerte opplysninger eller tips. Et videogram kan ikke registreres for omsetning dersom tilsynet mener innholdet er i strid med straffeloven §§ 204, 204a og 382. Det er imidlertid en svært liten andel av omsatte videogram som blir vurdert av Medietilsynet etter «frivillig forhåndskontroll» og «stikkprøvekontroll». I 2012 og 2013 påla Medietilsynet henholdsvis 9 og 5 av i alt 5 157 og 4 101 videogram å bli innsendt til vurdering før eller etter registrering. Dette utgjorde hhv. 0,17 og 0,12 prosent av totalt antall videogramregistreringer i det aktuelle året.

Medietilsynet fastsetter ikke aldersgrense for videogrammer, heller ikke for de som har vært gjenstand for lovlighetskontroll. I stedet plikter distributørene selv å sette en anbefalt alders-

grense. Det er imidlertid ikke stilt krav om at denne aldersgrensen må være den samme som ved kinovisning. Tilsynet vil videre ikke ha noen mulighet for å overprøve aldersgrensen. Den anbefalte aldersgrensen skal angis tydelig på omslaget til videogrammet.

I henhold til lovens § 6 kan enkeltvedtak som Medietilsynet treffer i henhold til filmloven – inkl. vedtak om aldersgrenser på kinofilm og beslutninger om ikke å godkjenne en konkret film for visning eller et videogram for omsetning (registrering), påklages til Klagenemnda for film og videogram. Klagenemnda for film og videogram utpekes av Kulturdepartementet.

3.4 Kringkastingsloven

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

Fjernsyn er i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav c definert som «... *teneste som tilbys av en tjenestetilbyder hvor hovedformålet er å tilby bildeprogrammer som er ment eller egnet til å ses direkte og samtidig på grunnlag av en programoversikt og som distribueres til allmennheten via elektroniske kommunikasjonsnett*». Til forskjell fra filmloven regulerer kringkastingsloven utsending av bilder som er ment eller egnet til å mottas direkte og samtidig av allmennheten.

Kringkastingsbegrepet omfatter ikke audiovisuelle bestillingstjenester. Etter lovendring som trådte i kraft 1. januar 2013 omfatter kringkastingsloven også slike tjenester. Audiovisuelle bestillingstjenester er i § 1-1 første ledd bokstav d definert som «*teneste 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*.» Slike tjenester reguleres i dag av filmloven når det gjelder beskyttelse av mindreårige, og for øvrig av kringkastingsloven.

Kringkastingslovens skadelighetsbestemmelse finner vi i § 2-7⁸. Bestemmelsen lyder:

⁷ Jf. § 5-1 i forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram.

⁸ Medietilsynet har også utarbeidet retningslinjer som reddegjør for tilsynets fortolkning av skadelighetsbestemmelsene i kringkastingslovgivningen. Retningslinjene er gjort kjent for kringkasterne og andre berørte aktører. Retningslinjene er tilgjengelig her: http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/TV/111107_Retningslinjer.pdf

§ 2-7. Beskyttelse av mindreårige seere

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

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

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

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

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

I forskriften § 2-6 første ledd slås det fast at scener eller innslag som kan være skadelig for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling bare kan sendes på fjernsyn etter kl. 21.00. Denne sendetidsgrensen kalles for «vannskillet» eller «vannskilleprinsippet» og kringkastingsforskriften § 2-6 omtales gjerne som vannskillebestemmelsen. Vannskilleprinsippet gjelder ikke for nyhets- og aktualitetsprogrammer. Medietilsynet har etablert en forvaltningspraksis med såkalt gradert vannskille. Tilsynets praksis innebærer at innhold som kvalifiserer til *Tillatt for alle* og 7 år kan vises hele døgnet, 11 år kan vises etter kl. 19.00 og 15- og 18-årsinnhold kan vises etter kl. 21.00.

Hvordan vilkårene skade på «fysisk, psykisk eller moralsk utvikling» er fortolket gjennom

Medietilsynets forvaltningspraksis, er beskrevet i pkt. 6.4.

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

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

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

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

Vedtak som Medietilsynets fatter i medhold av kringkastingsloven § 2-7 kan påklages til Medieklagenemnda, jf. kringkastingsloven § 2-14. Medlemmene av Medieklagenemnda utpekes av Kulturdepartementet, men nemnda er uavhengig av departementet i behandlingen av enkeltsaker.

3.5 Nærmere om skadelighetsvurderinger i Medietilsynet

Generelt

Som nevnt er beskyttelsesreglene i film- og videogramloven og kringkastingsloven, jf. Kap. 3 over, begrunnet i hensynet til beskyttelse av mindreårige. Samtidig er det klart at forskningen per i dag ikke gir grunnlag for å trekke klare konklusjoner om den konkrete skadeeffekten av ulike typer medieinnhold, jf. pkt. 5.3.3. Medietilsynets skadelighetsvurderinger etter de to lovene er derfor ikke basert på dokumentert skadeeffekt, men på faglige, skjønnsmessige vurderinger av hva slags innhold som *kan* være skadelig for mindreårige innenfor ulike aldersgrupper. Mao er det ikke lagt opp til en praksis som innebærer at forvaltningen må dokumentere skade før den kan slå fast at bestemmelser er overtrådt.

Film- og videogramloven

Ifølge film- og videogramloven § 5 skal tilsynet fastsette aldersgrenser med utgangspunkt i om den aktuelle filmen kan påvirke «*sinn eller rettsomgrep*» på en skadelig måte.

Skade på «sinn» har av tilsynet blitt fortolket til å være innhold eller tematikk som kan skape angst, vekke uro, eller virke skremmende på barn under gitte aldersgrenser. Dette kriteriet har også blitt lagt til grunn ved innhold og tematikk som antas å virke forstyrrende eller opprivende på barn og unge, eller innhold som kan være vanskelig å bearbeide.

Når det gjelder kriteriet skade på «*rettsomgrep*» har Medietilsynet vurdert om innholdet kan skade mottakerens oppfatning eller forståelse av hva som er rett eller galt etter gjeldende samfunnsnormer.

Kringkastingsloven

Etter kringkastingsloven defineres skadelig innhold som scener eller innslag som kan være skadelig (ev. i alvorlig grad) for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, jf. § 2-7 annet ledd.

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

- Ved vurderingen av om et program kan anses å skade mindreåriges «psykiske utvikling» har

tilsynet lagt vekt på om programmet kan virke skremmende, urovekkende eller angstska- pende for barn og unge også i etterkant av seer- opplevelsen (innholdets emosjonelle virkning).

- Skade på den «moralske utviklingen» har av tilsynet vært å forstå som innhold som kan bidra til å skape forvirring rundt moralske spørsmål som samfunnet ser som fundamen- tale (innholdets kognitive virkning). Det er gjeldende rett og gjeldende moraloppfatninger i samfunnet som danner utgangspunktet for vurderingene.
- Tilsynet har i sin forvaltningspraksis ikke anvendt kriteriet skade på «fysisk utvikling» og har uttalt at de ser på dette som et lite anvend- bart vurderingstema i skadelighetsvurderin- ger etter kringkastingsloven.

Oppsummering

Til tross for at kriteriene for hva som betraktes som antatt skadelig innhold er ulikt formulert i henholdsvis film- og videogramloven og kringkas- tingsloven, legger Medietilsynet i sin forvaltnings- praksis vekt på de samme momentene i skadelig- hetsvurderinger og samme type innhold anses i stor grad som skadelig etter begge lovverk. Mao er det etablert en noenlunde felles skadelig- hetsnorm for både film, videogram og fjernsyn. Dette legger forholdene til rette for å etablere en felles plattformuavhengig beskyttelseslov.

3.6 Gjeldende innholdsregulering på nett

De generelle rettslige rammene i samfunnet gjel- der i utgangspunktet på nett og mobil som på alle andre medieplattformer, jf. over om straffeloven. På medieområdet finnes det likevel flere sektorav- grensede regelverk som dels er dårlig tilpasset den teknologiske utviklingen og dels har et uav- klart forhold til innhold på Internett.

Når det gjelder audiovisuelt innhold på Inter- nett som ikke regnes som fjernsyn eller audiovisu- elle bestillingstjenester, er kontroll praktisk talt umulig siden medieinnholdet på denne plattfor- men som regel ikke passerer sentrale distribu- sjonsledd. Internettets globale karakter og mangfol- det av ulikt innhold gjør det også svært vanskelig å regulere med utgangspunkt i avsenderleddet. I Norge finnes det derfor ikke noe eget regelverk som regulerer audiovisuelt medieinnhold på Inter- nett på generell basis. Vekten er i stedet lagt på å informere brukerne slik at de selv kan regulere

sitt forbruk. Av konkrete tiltak kan det f.eks. vises til:

- Medietilsynets Trygg Bruk prosjekt⁹, som videreføres gjennom programmet Connecting Europe Facility (CEF)
- Kripos sin tipstjeneste Rød Knapp¹⁰

- Internettfilteret CSAADF¹¹, som har til hensikt å sikre at barn som allerede er misbrukt og avbildet, ikke blir ofre for ytterligere misbruk
- Insafe¹²
- Du bestemmer¹³
- Nettvett¹⁴

⁹ <http://www.medietilsynet.no/Tema/Barn-og-unge/Trygg-Bruk/>

¹⁰ <http://tips.kripos.no/cmssite.asp?c=1&h=24&menu=2>

¹¹ <https://tips.kripos.no/cmssite.asp?c=1&h=41&menu=2>

¹² <http://www.saferinternet.org/>

¹³ <http://www.dubestemmer.no/>

¹⁴ <http://www.nettvett.no/>

4 Utenlandsk rett

4.1 Innledning

I det følgende vil departementet se nærmere på hvordan enkelte andre land regulerer audiovisuelle medier for å beskytte mindreårige mot antatt skadelig eller upassende audiovisuelt innhold.

Alle landene som omtales nedenfor har bestemmelser knyttet til pornografisk innhold. I dette kapitlet vil departementet bruke begrepet «pornografi» videre enn den juridiske betydningen i den norske straffeloven. I den norske straffeloven § 204 brukes begrepet pornografi om forbudte kjønnslige skildringer. Bakgrunnen for at departementet i beskrivelsen nedenfor bruker en videre betydning av begrepet, er at andre land bruker «pornografi» mer generelt om kjønnslige skildringer eller eksplisitte seksuelle skildringer. Pornografi betegner i denne fremstillingen, filmer eller programmer som skildrer omfattende seksuell aktivitet på en nærgående og eksplisitt måte, men som ikke nødvendigvis er en ulovlig skildring.

4.2 Sverige

I dag er det Statens medieråd som forvalter filmsensuren med hjemmel i «lag om åldersgränser för film som ska visas offentligt»¹. En visning anses som offentlig dersom den settes i stand for allmennheten eller allmennheten har adgang til den.

Filmer og videogram som skal vises offentlig kan godkjennes for 15 år og eldre, 11 år og eldre, 7 år og eldre, eller bli tillatt for alle. Barn under 7 år får adgang til filmer med 7-årsgrense når de ledsages av en voksen over 18 år. Barn mellom 7 og 11 år får adgang til filmer med 11-årsgrense når de ledsages av en voksen. 15-årsgrensen er absolutt. Lovens kriterium for fastsettelse av en aldersgrense er om en film kan gi barn under aldersgrensen «skada för välbefinnandet». I praksis vil dette være en vurdering av i hvilken grad filminn-

hold kan virke skremmende, urovekkende eller opprivende på barn i ulike aldersgrupper.

Videogram som ikke skal vises offentlig eller bare vises for personer over 15 år, er ikke underlagt kravet om forhåndskontroll. Video som selges eller leies ut til forbruker, er også unntatt krav om obligatorisk forhåndsvurdering for fastsetting av aldersgrenser av Statens medieråd. Det er opp til hver distributør av video å sette aldersgrenser. Det er imidlertid forbudt å spre video eller film som skildrer seksuell vold og tvang eller svært nærgående og utpenslete voldsskildringer, ifølge den svenske straffeloven.²

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

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

Regjeringen har nylig igangsatt en utredning av systemet for fastsettelse av aldersgrenser på filmer som skal vises offentlig. Bakgrunnen for utredningen er bl.a. et ønske om å vurdere hvordan film- og kinobransjen kan involveres i arbeidet med klassifisering av film og aldersgrenser på film. Forutsetninger for innføringen av et eventu-

¹ Lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

² Brottsbalk (1962:700) § 10 c och d, kap. 16

elt nytt system er at barn skal beskyttes i minst like stor grad som med dagens system, og grunnlaget for hele arbeidet med beskyttelse av barn skal være barns rett på informasjon og barns rett på å bli beskyttet mot skadelig innhold etter Barnekonvensjonens bestemmelser. Utredningen skal være ferdig 31. august 2014.

I Sverige er det ingen statlig regulering av dataspill. Medierådet i Sverige er representert i PEGI-systemet, og dataspill omfattes av aldersmerkingen som følger av PEGI³.

Radio- og tv-lagen⁴ trådte i kraft 1. august 2010, og er endret i forhold til tidligere lov for å tilpasses til AMT-direktivet. Myndigheten för radio och tv ble opprettet fra 1. august 2010, og erstatter de tidligere myndighetene Radio- og tv-verket og Granskningsnämnden för radio och tv. Det er Myndigheten för radio och tv som fører tilsyn med loven.

Etter Radio- og tv-lagen skal programmer med inngående og virkelighetstro voldsskildringer eller med pornografiske bilder som sendes på fjernsyn, enten varsles med et lydsignal eller inneholde en advarsel som blir stående gjennom hele programmet. Slike program kan ikke sendes på et slikt tidspunkt eller på en slik måte at det er betydelig risiko for at barn kan se programmet.⁵ Denne bestemmelsen gjelder for samtlige kringkasterne under svensk jurisdiksjon.

Audiovisuelle bestillingstjenester må etter radio- og tv-lagen⁶ registreres hos Myndigheten för radio och tv. Loven slår fast at audiovisuelle bestillingstjenester som formidler innhold med grove og realistiske voldsskildringer eller pornografiske bilder, ikke må tilbys på en måte som gjør at det er en betydelig risiko for at barn får tilgang til innholdet.⁷

I Sverige har Granskningsnämnden för radio och tv ansvaret for forvaltningen av lovbestemmelsene i Radio- og tv-lagen om beskyttelse av barn og unge mot skadelig innhold i fjernsyn. Granskningsnämnden er et særskilt beslutningsorgan innenfor Myndigheten för radio och tv.⁸ Dersom denne finner at en sending inneholder voldsskildringer eller pornografi i strid med loven, skal Granskningsnämnden anmelde dette til regjeringsadvokaten (Justitiekanslern).⁹

I sendingstillatelsen til allmennkringkasterne SVT, Sveriges Radio og Sveriges Utbildningsradio, samt for øvrige svenske fjernsynskanaler som sender i bakkenettet, er det bestemmelser om at konsesjonæren skal ta hensyn til radio og fjernsyns særskilte gjennomslagskraft når det gjelder innhold og utforming av programmene, samt i valg av sendetider.¹⁰ Dette innebærer at kringkasteren må vise varsomhet med programmer som inneholder eller omtaler for eksempel vold, pornografi og narkotika. Programmer som innebærer en oppfordring til straffbare handlinger vil heller ikke være tillatt etter denne bestemmelsen. Det samme gjelder for program som vil kunne oppfattes som krenkende for et av kjønnene, mennesker med en viss hudfarge, nasjonalitet, religion eller seksuell legning.

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

4.3 Danmark

I dagens filmlov¹¹ slås det fast at alle filmer som skal vises offentlig eller selges, leies ut eller lånes ut offentlig i Danmark til personer under 15 år, på forhånd må være godkjent for barn i den aktuelle aldersgruppen av Medierådet for Børn og Unge. Begrepet «film» blir i ovennevnte lov definert som levende bilder uansett opptaks- eller visningsform, bl.a. fotografiske filmer og videogram. Filmer som ikke er godkjent av Medierådet for Børn og Unge, får automatisk 15-årsgrense. Medierådet for Børn og Unge kan også fatte vedtak om at en film må få 15-årsgrense for å kunne vises eller omsettes i Danmark.

Aldersgrensene er: tillatt for alle, tillatt for alle (men frarådes barn under 7 år), 11 år eller 15 år. Kriteriet for fastsetting av aldersgrense, er om filmen kan virke skadelig for barn i ulike aldersgrupper. Barn som er fylt 7 år, kan se alle filmer når de er sammen med en foresatt. Alle filmer

³ Pan European Game Information, europeisk system for aldersklassifisering av dataspill, www.pegi.info.

⁴ Radio- og tv-lagen 2010:696

⁵ Radio- og tv-lagen kap. 5 § 2

⁶ Radio- og tv-lagen kap. 2 § 2

⁷ Radio- og tv-lagen kap. 5 § 3

⁸ Radio- og tv-lagen kap. 16 § 14

⁹ Radio- og tv-lagen kap. 16 §§ 1 og 2

¹⁰ SVTs konsesjon av 17. desember 2009 § 12, gjeldende for perioden 1. januar 2010 til 31. desember 2013

¹¹ Lov om film, nr. 186 – 12/03/1997

som vises offentlig eller som selges, leies eller lånes ut offentlig, må tydelig merkes med en aldersgrense.¹²

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

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

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

Audiovisuelle bestillingstjenester reguleres gjennom lov om radio- og fjernsynsvirksomhet¹³. I tillegg suppleres loven av flere forskrifter, blant annet «Bekendtgørelse om programvirksomhet på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhet»¹⁴. Av denne kommer det frem at innhold på audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges utvikling, kun kan gjøres tilgjengelig på en slik måte at mindreårige normalt ikke kan se eller høre innholdet.¹⁵ Det nevnes at dette kan gjøres ved at tilbyderne ved merking av tjenesten gjør oppmerksom på det skadelige innholdet.

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

Radio- og tv-nævnet er tilsynsmyndighet også for radio og fjernsynsvirksomhet, i tillegg til de audiovisuelle bestillingstjenestene. Det følger av § 6 i «Bekendtgørelse om programvirksomhet på grundlag af registrering samt on-demand audiovisuel programvirksomhet» at det gjelder et forbud mot programmer med innhold som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling, herunder programmer som inneholder pornografi eller umotivert vold.

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

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

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

4.4 Finland

Centralen för mediefostran och bildprogram (fork. MEKU etter det finske navnet) ble opprettet i 2011 etter at Statens filmgranskningsbyrå ble nedlagt. Begrepet «bildprogram» defineres på følgende måte i lag om bildprogram¹⁶: «Bildprogram: filmer, televisionsprogram, spel och annat innehåll som är avsett att med tekniska medel ses i form av rörliga bilder». MEKU er et senter for mediepedagogikk og audiovisuelle medier, og med særlig vekt på forebyggende informasjonsarbeid om barn og audiovisuelle medier. MEKU skal også føre tilsyn med den audiovisuelle bransjen med henblikk på å

¹² Bekendtgørelse om Medierådet for børn og unge nr. 30 av 16.1.1998

¹³ Lov nr. 988 av 6. oktober 2011

¹⁴ BEK nr. 100 av 28. januar 2010

¹⁵ Jf. § 11 i BEK nr. 100 av 28. januar 2010

¹⁶ Lag om bildprogram 710/2011

beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra bildeprogram. Dette innebærer tilsyn med klassifiseringsarbeidet og at aldersgrensene og merkingen skjer etter hensikten. I tillegg behandler MEKU klager fra publikum og bransje, og kan også vurdere klassifiseringer og merking av innhold på eget initiativ.

Film og videogram som skal vises eller omsettes og spres til personer under 18 år, må på forhånd aldersklassifiseres. Det er MEKU som er ansvarlig for å lære opp og autorisere klassifiserere av bildeprogram. Disse skal fastsette aldersgrenser på bildeprogrammene på alle distribusjonsplattformer, jf. lov om Centralen för mediefostran och bildprogram og lov om bildeprogram¹⁷. Straffeloven setter grenser for hva som er tillatt for visning og spredning. Spesielt grove voldsskildringer og kjønnslige skildringer som viser barn, dyr og vold er forbudt å vise og å spre.¹⁸ Innhold som er godkjent av MEKU, er ikke i strid med straffeloven.

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

Alle distributører og leverandører av bildeprogram i Finland skal registrere programmene i MEKU. Unntatt er bildeprogram som inneholder musikk, undervisnings- og forskningsstoff, hobbystoff, nyheter og aktualiteter, reklame for varer og tjenester, sport og informasjon om politisk og ideell virksomhet. Det samme gjelder bildeprogram som er produsert av enkeltpersoner (amatørproduksjoner) i en ikke-kommersiell sammenheng og bildeprogram i nettpublikasjoner som omfattes av loven om ytringsfrihet i mas-

sekommunikasjonssammenheng.¹⁹ Arrangører av festivaler og andre kulturarrangement kan søke om tillatelse til å vise bildeprogram uten krav til forhåndsvurdering. MEKU kan sette bestemte vilkår for tillatelsen, f.eks. publikumets alder.

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

Etter etableringen av MEKU og innføringen av loven om bildeprogram, fører MEKU tilsyn med alle typer bildeprogram, dvs. både film, videogram, dataspill, fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, når det gjelder beskyttelse av barn og unge. Loven om fjernsyns- og radiovirksomhet²⁰ ble endret i 2011²¹, slik at bestemmelser om beskyttelse av barn mot skadelige fjernsynssendinger ble omfattet av loven om bildeprogram. I Finland er både dokumentar og nyhetsprogram omfattet av vannskillebestemmelsen. I loven er det ingen bestemt «vannskilletid», og bestemmelsen går ut på at program som kan være skadelig for barn må sendes på tidspunkt når barn vanligvis ikke ser på fjernsyn. I tillegg skal det varsles auditivt eller med visuelt symbol at programmet ikke er egnet og kan være skadelig for barn.

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

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

¹⁷ Lag om Centralen för mediefostran och bildprogram 711/2011 och lag om bildprogram 710/2011

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

¹⁹ Lag om yttrandefrihet i masskommunikation (460/2003)

²⁰ Lag om televisions- och radioverksamhet 744/1998

²¹ Lag om ändring av 19§ i lagen om televisions- och radioverksamhet 712/2011

4.5 Storbritannia

Alle filmer som skal gjøres tilgjengelig for allmennheten i Storbritannia, enten det er på kino eller på videogram gjennom salg og utleie, skal på forhånd være kontrollert og gitt en aldersgrense. Dette arbeidet gjøres av British Board of Film Classification (BBFC) som er en uavhengig institusjon. Virksomheten finansieres av gebyr for vurdering av film og videogram. Det er forbudt å publisere uanstendig eller utuktig materiale (herunder medieinnhold, bøker, tegneserier o.l.) i Storbritannia. Dette reguleres med hjemmel i loven *Obscene Publications Act* 29. juli 1959 og 31. juli 1964. Film og videogram ble omfattet av denne loven i 1977, og er en del av lovverket BBFC arbeider etter. Videogram faller i tillegg inn under loven *Video Recordings Act* fra 12. juli 1984. Loven har som mål å sikre at barn ikke får tilgang til skadelig eller uegnet innhold på videogram, uansett format og distribusjonsmåte. I 2008 lanserte BBFC også en ordning med vurdering av VOD²²-tjenester i samarbeid med tilbydere av disse tjenestene – BBFC Online.

Ut over disse lovene finnes straffebestemmelser som forbyr rasehat, uanstendige bilder av barn og grusomheter mot dyr, og forbud mot å spre filmer til personer som ikke har nådd den aldersgrensen som BBFC har satt på filmen. Kinovirksomhet krever konsesjon som gis av lokale myndigheter²³. Formelt kan de lokale myndighetene både vurdere filmer selv og, når det gjelder kinofilm, overprøve BBFCs vurderinger etter klage. I praksis følger de lokale myndighetene i de aller fleste tilfellene de vedtakene som BBFC har gjort.

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

se filmen med ledsager. 15 er egnet for personer over 15 år, mens 18 er tillatt kun for voksne. En film kan også gis klassifiseringen R18. Dette gjelder filmer med eksplisitte og nærgående skildringer av omfattende seksuell aktivitet. R18-klassifiserte filmer kan kun vises på kinoer med spesiell tillatelse og kan kun selges i lisensierte butikker til personer over 18 år. BBFC har også en forbrukerveiledning om filmer. Denne informasjonen tas med av de fleste distributørene i markedsføringsen av filmene. Tydelig merking av filmer og videogram med BBFCs klassifisering er et krav. BBFC har nylig revidert retningslinjene for klassifisering av film. De nye retningslinjene trådte i kraft 24. februar 2014.

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

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

Organisasjonen for audiovisuelle bestillingstjenester i Storbritannia, ATVOD²⁴, har på oppdrag fra medietilsynsmyndigheten Ofcom²⁵, oppgaven med å føre tilsyn med audiovisuelle bestillingstjenester. Disse reguleres etter regler som lages med hjemmel i loven *Communications Act* 2003. Reglene ble revidert i 2009 og 2010²⁶. Loven slår fast at innhold som i alvorlig grad kan skade mindreårige, må tilbys på en måte som sikrer at mindreårige normalt ikke kan få tilgang til innholdet.

I Storbritannia er det lovfestet at medietilsynsmyndigheten Ofcom skal utarbeide retningslinjer for praktiseringen av AMT-direktivets bestemmelser om beskyttelse av mindreårige²⁷. Disse retningslinjene skal oppdateres og revideres når forholdene tilsier det.

Vannskille er satt til mellom kl. 21.00 og kl. 05.30 i retningslinjene. Det gjelder egne bestem-

²² Video on demand. Medietjeneste for bestilling av audiovisuelt innhold via en elektronisk tilbydertjeneste. Dette kalles også Film på forespørsel/klikkefilm/bestillingsfilm. Ikke direktesendt nett-tv er et eksempel på en video on demand-tjeneste.

²³ Kilde: Licensing Act 2003.

²⁴ The Authority For Television On Demand (ATVOD).

²⁵ The Office of Communications (Ofcom).

²⁶ Audiovisual Media Services Regulations 2009 og 2010.

²⁷ Retningslinjene (Programme codes) er hjemlet i Communications Act 2003.

melsers for fjernsynskanaler med særlig abonnement («premium subscription services») og VOD-tjenester («pay per view services»). Her er retningslinjene mer liberale. 15-årsfilmer kan sendes på dagtid mellom kl. 05.30 og kl. 20.00 dersom tilbyderen har etablert et beskyttelsessystem²⁸. Liknende regler gjelder for 18-årsfilmer, men her er sendetidspunktet fra kl. 05.30 til kl. 21.00. På kvelds- og nattetid mellom kl. 20.00/21.00 og kl. 05.30 er det ikke pålagt å benytte et beskyttelsessystem.

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

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

4.6 Nederland

I Nederland er det etablert et selvreguleringssystem kalt Kijkwijzer²⁹. Gjennom aldersklassifisering skal systemet gi informasjon til foreldre og foresatte om innhold som kan være skadelig for barn, og dermed bidra til å beskytte barn mot skadelig medieinnhold. I tillegg til selvreguleringen, reguleres medieinnhold etter straffeloven og lov om radio og fjernsyn.³⁰ Etter straffeloven er det

forbudt å tilby, spre og vise filmer eller videogram med 16-årsgrense til personer under 16 år. Dette gjelder kinofilm, videogram og bilder uansett lagringsmåte eller distribusjonsmåte.

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

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

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

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

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

Alle fjernsynsprogram som kan vurderes på forhånd, må omfattes av Kijkwijzer-systemet.

²⁸ Et system som gir begrenset tilgang ut fra seerens alder. Et eksempel på et beskyttelsessystem er bruk av PIN-kode som tilgangsnøkkel.

²⁹ Ordet er en sammensetning av ordene «kijk» som betyr å se og «wijze» som betyr måte. «Wijzer» betyr peker, og ordet «Kijkwijzer» henviser altså til en måte og en retning å se på.

³⁰ Medieloven av 29. desember 2008

Kijkwijzers aldersgrenser er førende for når programmene kan sendes. Medieloven er grunnlaget for reglene om sendetider for klassifiserte fjernsynsprogram.

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

Alle dataspill vurderes og klassifiseres gjennom PEGI-ordningen. NICAM er en av to administratorer av PEGI-ordningen for dataspill i

Europa. Den andre er Video Standards Council – Game Rating Authority i Storbritannia.

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

5 Grunnlag og behov for en beskyttelseslov

5.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet gjennomgikk departementet det rettslige og politiske grunnlaget for lovgivning om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram, og redegjorde bl.a. for internasjonalt regelverk som forplikter Norge på området.

Deretter drøftet departementet den teknologiske utviklingen på området og hvordan denne har endret tilgangen til og bruken av audiovisuelt innhold blant mindreårige. Gjennomgangen viste bl.a. at audiovisuelle medier har en betydelig plass i livet til norske barn og unge, og at de strengeste kontrollregimene gjelder for de mediene som i praksis benyttes minst.

Departementet redegjorde i tillegg for tilgjengelig forskning om skadeeffektene av ulike typer medieinnhold på mindreårige. Forskningen viser at selv om årssakssammenhengene her normalt er for komplekse til å gi definitive svar, så er det klart at medieinnhold *kan* ha uheldige skadevirkninger på barn og unge.

Deretter gjennomgikk departementet gjeldende regelverk for beskyttelse av mindreårige og viste at dagens skadelighetsbestemmelser er spredt i sektoravgrensede lover som etablerer ulike systemer for beskyttelse av mindreårige for de forskjellige plattformer og visningssteder som tilgjengeliggjør bildeprogram. Konsekvensen av dette er at ett og samme innhold er underlagt ulike regler og beskyttelsessystemer avhengig av hvordan det vises eller omsettes. Dagens system innebærer dermed at graden av beskyttelse avhenger av hvilken plattform som brukes. Denne forskjellsbehandlingen av plattformer og aktører fremstår som urimelig for bransjen og uoversiktlig for publikum.

På denne bakgrunn foreslo departementet derfor i høringsnotatet å samle regelverket om beskyttelse av mindreårige i en egen lov som skal gjelde for de mest aktuelle formene for tilgjengeliggjøring av bildeprogrammer.

5.2 Høringsinstansenes syn

De aller fleste av høringsinstansene som uttalte seg er enige i at det er behov for et regelverk om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram. Flere er også enige i vurderingen om at behovet for beskyttelsesregler aldri har vært større enn i dag. For eksempel deler *Film & Kino* «... departementets syn på at utviklingen i medieteknologi og mediebruk tilsier at beskyttelse av barn og unge mot skadelige medieinntrykk er større enn noen gang.» *Redd barna* viser til at «... den raske utviklingen i medieteknologien og barns mediebruk tilsier at det er behov for en lov for å beskytte barn mot skadelige medieinntrykk. Det at stadig yngre barn utforsker digitale verktøy til å veksle mellom aktiviteter som å se på TV, laste ned spill og til å se på filmer skaper et behov hos foreldre for lett tilgjengelig og god informasjon om aldersklassifisering, aldersgrenser og informasjon om tiltak for å overholde aldersgrenser. Vi mener at lovforslaget vil være et positivt og godt tiltak for å støtte foreldres mulighet til å kontrollere de aller yngste barnas mediebruk.»

De fleste som uttaler seg om spørsmålet er også positive til forslaget om å erstatte dagens mer fragmentariske regelverk med én lov som vil omfatte de viktigste plattformene (prinsippet om plattformnøytralitet). For eksempel uttaler *C More Entertainment* at:

«C More finner det spesielt positivt at departementet ønsker å tilpasse regelverket til dagens mediebruk. Spesielt er det viktig å oppnå så plattformuavhengig regulering som mulig. Barn og unge veksler sømløst mellom innhold levert via ulike typer distribusjonsplattformer som i dag er regulert av ulike typer regler. Plattformspesifikk regulering innebærer at det oppstår ulogiske rettslige skiller som vanskelig kan begrunnes ut fra medieinnholdet eller situasjonen i markedet.»

De eneste av høringsinstansene som på generelt grunnlag stiller seg negative til lovforslaget er *TV 2* og *Norske filmbyråers forening (NFF)*. (I tillegg

slutter *TVNorge* seg «i det alt vesentlige» til høringsuttalelsen fra TV 2.) *TV 2* finner det «høyst tvilsomt om det er behov for en slik detaljert regulering av disse forholdene som det tilsendte høringsutkast gir uttrykk for. Dette gjelder desto mer ettersom loven kun kan gis anvendelse på forhold som jurisdiksjonsmessig finner sted i Norge, mens all tilgang til audiovisuelt materiale fra for eksempel utenlandske nettstedet faller utenom regelverket. Det er således lite hensiktsmessig å etablere et omfattende regelverk som meget lett kan omgås for dem som måtte ønske det.» *NFF* viser på samme måte til den begrensede rekkevidden av nasjonale regelverk på dette området og uttaler:

«Vi er altså ikke uenige i at det kan være nødvendig å forsøke å beskytte mindreårige mot mulig skade, men skeptiske til om det er mulig å fange opp alle bildeprogrammer som omfattes av lovens virkeområde, siden det i vår medievirkelighet vil være mulig å få tilgang på bildeprogrammer som ikke nødvendigvis kommer gjennom norsk kontrollerte kanaler og derfor heller ikke vil ha en aldersgrense i henhold til dette lovforslaget.»

5.3 Departementets vurdering

Den store rollen som audiovisuelle medier spiller i barn og unges liv gjør det viktig både å ha kunnskap om hvordan bildeprogram påvirker mindreårige og effektive virkemidler for å motvirke eventuelle skadevirkninger. Dette taler for en samordning av gjeldende regler og for at regelverket tilpasses dagens medievirkelighet gjennom etablering av en egen lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram.

5.3.1 Rettslig og politisk grunnlag

5.3.1.1 Innledning

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

5.3.1.2 Grunnloven § 100

Grunnloven § 100 om ytringsfrihet ble revidert i 2004. Den nye bestemmelsen innebærer et mer

fullstendig grunnlovsvern som bl.a. omfatter alle sider ved ytringsfriheten (inkl. informasjonsfriheten) og likestiller alle typer medier.

I den nye bestemmelsen er forbudet mot forhåndssensur av trykt skrift videreført og utvidet til å omfatte enhver ytring, uavhengig av medium. Forbudet er også utvidet til å gjelde «andre forebyggende forholdsregler». Med dette menes krav som hindrer fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom, f.eks. konsesjonsordninger på medieområdet. Bestemmelsen er ikke til hinder for krav om tillatelse som er begrunnet i tekniske forhold, f.eks. dagens ordning med kringkasting-konsesjoner.

Det er gjort et særlig unntak fra forbudet for tiltak som er nødvendige for å «å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder». Bakgrunnen for dette er en avveining av hensynet til ytringsfrihet på den ene siden og behovet for beskyttelse av barn og unge mot skadelige skildringer på den andre. Når det gjelder mindreårige, har man lagt til grunn at hensynet til beskyttelse kan veie tyngre enn hensynet til ytringsfriheten. Forutsetningen er at de aktuelle tiltakene er «nødvendige» for å beskytte barn og unge.

Nytt i § 100 er også grunnlovsfestingen av det såkalte infrastrukturkravet, dvs. myndighetenes ansvar for å legge til rette for en «åpen og opplyst offentlig samtale». Med dette er myndighetene gitt en aktivitetsplikt dersom det offentlige rommet ikke fungerer på en måte som fremmer «sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse». Departementet legger til grunn at dette ansvaret også kan begrunne tiltak for å beskytte barn og unge mot potensielt skadelig påvirkning fra levende bilder.

Som følge av endringen av § 100 ble det nødvendig å oppheve den såkalte «voksensensuren», dvs. den obligatoriske forhåndskontrollen av filmer som bare skal vises for personer over 18 år. Departementet la frem et lovforslag om dette i 2006, jf. Ot.prp. nr. 72 (2005–2006). Stortinget støttet i hovedsak forslagene og lovendringene trådte i kraft 1. januar 2007.

Grunnloven anerkjenner at hensynet til beskyttelse av barn og unge kan begrunne innskrenkninger i ytringsfriheten. Generelt legger departementet også til grunn at ordninger som ikke griper inn i ytringsfriheten i større grad enn de som gjaldt i 2004 (med de justeringer som ble gjort som følge av den nye § 100) i utgangspunktet må være akseptable.

5.3.1.3 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 er både Den europeiske menneskerettskonvensjon¹, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter² og Barnekonvensjonen³ gjort direkte gjeldende som norsk lov. Etter § 3 i loven skal disse konvensjonene «ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning».

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

I motsetning til Grunnloven § 100 inneholder ikke EMK noe uttrykkelig forbud mot forhåndssensur. Det følger likevel av rettspraksis i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) at inngrep i ytringsfriheten i form av ordninger med forhåndssensur er særlig betenkelige og at det derfor kreves svært sterke grunner før slike ordninger kan anses nødvendige i et demokratisk samfunn.

EMK artikkel 10 vil dermed sette skranker for regler om forhåndskontroll av kinofilm, men det er antatt at dagens ordninger i seg selv ikke er i strid med bestemmelsen. EMD har i Wingrove-saken⁴ slått fast at tilsvarende ordninger med forhåndskontroll ikke er i strid med EMK art. 10. Første ledd i artikkel 10 åpner dessuten uttrykkelig for konsesjonsordninger for kringkastings- og kinovirksomheter.

¹ Europarådets konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.

² FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter 16. desember 1966.

³ FNs konvensjon om barnets rettigheter 20. november 1989

⁴ EMD, Wingrove vs. Storbritannia, dom 25. november 1996. Saken dreide seg om filmen «Visions of Ecstasy» som fremstilte en nonnes erotiske fantasier. Filmen ble stoppet med hjemmel i det engelske blasfemiforbudet, men saken ble klaget inn for EMD. Spørsmålet var om forbudet var en krenkelse av ytringsfriheten. EMD kom til at det engelske forbudet var forenelig med EMK artikkel 10, og begrunnet dette med hensynet til folks religiøse følelser.

Barnekonvensjonen

Barnekonvensjonen artikkel 13 sikrer barns ytringsfrihet, inkludert retten til å «søke, motta og meddele opplysninger og ideer av ethvert slag». Dette inkluderer retten til å søke og motta ytringer i form av levende bilder, enten de er formidlet på kino, video, fjernsyn eller internett. På samme måte som voksne, har barn behov for informasjon om temaer som opptar og berører dem, i formater som er tilpasset deres alder og evner.

Begrensninger i barns ytringsfrihet må ifølge artikkel 13 være fastsatt ved lov og være «nødvendige» av spesielle årsaker. Hensyn som kan begrunne innskrenkninger i barns ytringsfrihet er bl.a. hensynet til «offentlig helse eller moral». Bestemmelsen pålegger medlemsstatene å unnlate å begrense barns ytrings- og informasjonsfrihet, uten i bestemte tilfeller og på bestemte måter.

Konvensjonens artikkel 17 går lenger og slår fast at statene også har en plikt til *aktivt* å sikre barn «tilgang til informasjon og stoff fra forskjellige nasjonale og internasjonale kilder». Artikkel 17 er med dette en parallell til det såkalte infrastrukturkravet i det nye sjette ledd i Grl. § 100, som pålegger myndighetene et ansvar for aktivt å legge forholdene til rette for ytringsfrihet for borgerne.

På den annen side følger det av konvensjonens artikkel 17 bokstav e at statene også har et ansvar for å «beskytte barn mot informasjon og stoff som er skadelig for barns velferd⁵». FNs Committee on the Rights of the Child (CRC), som er en uavhengig ekspertkomité som overvåker implementeringen av barnekonvensjonen, har om artikkel 17 e særlig understreket behovet for klar identifikasjon av potensielt skadelig informasjon i mediene, i tillegg til behovet for å bedre mediekunnskapen blant barn og unge. Komiteen har også lagt til grunn at det kan være behov for sterke virkemidler for å beskytte særlig de yngste barna mot skadelig innhold som nærgående seksuelle skildringer og grov vold.

⁵ I den norske gjengivelsen av Barnekonvensjonen er «well-being» oversatt til ordet velferd. For å tydeliggjøre at skade i beskyttelseslovens forstand dreier seg om en emosjonell eller kognitiv virkning, og at det ikke er snakk om barns sosiale og/eller økonomiske livsvilkår, finner departementet det hensiktsmessig å bruke den norske oversettelsen «velbefinnende» i omtalen i høringsnotatet kapittel 8. Dette begrepet blir også bruk i de svenske bestemmelsene om aldersklassifisering.

AMT-direktivet

Direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT-direktivet)⁶ er gjennomført i norsk rett gjennom endringer i kringkastingsloven, film- og videogramloven og åndsverkloven. Endringene trådte i kraft 1. januar 2013.⁷ AMT-direktivet er en utvidelse av reglene som følger av det såkalte fjernsynsdirektivet.⁸ Gjennomføringen av AMT-direktivet innebærer at virkeområdet til kringkastingsloven utvides ettersom direktivet omfatter audiovisuelle bestillingstjenester i tillegg til fjernsynssendinger.

Med audiovisuelle bestillingstjenester menes ifølge direktivet «en audiovisuell medietjeneste som leveres av en tilbyder av medietjenester for visning av programmer på et tidspunkt som brukeren velger og på dennes anmodning, på grunnlag av en programkatalog som er valgt ut av tilbyderen av medietjenester».⁹ Til forskjell fra kringkasting som mottas direkte og samtidig, kjennetegnes bestillingstjenestene ved at mottaker selv velger tidspunkt for når programmet skal sees. Fjernsynssending er i direktivet definert som «en audiovisuell medietjeneste som leveres av en tilbyder av medietjenester for samtidig visning av programmer på grunnlag av en programoversikt».¹⁰

Bakgrunnen for AMT-direktivet er erkjennelsen av behovet for å legge til rette for fremveksten av et felles informasjonsområde, unngå konkurransevridding blant tilbydere av audiovisuelle medietjenester samt bedre rettssikkerheten. Dette innebærer at det er nødvendig med et minste sett felles grunnregler for alle audiovisuelle medietjenester, både for fjernsynssending og for bestillingstjenester.¹¹ Direktivet er et såkalt minimumsdirektiv, det vil si at medlemsstatene kan anvende mer detaljerte eller strengere regler på de områder som samordnes av direktivet, forutsatt at disse reglene er i samsvar med alminnelige prinsipper i EØS-retten.¹²

Direktivets artikkel 12 pålegger medlemsstatene å treffe egnede tiltak for å sikre at audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller

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

For fjernsyn pålegger direktivets artikkel 27 EØS-landene å treffe passende tiltak for å sikre at programmer med alvorlig skadelig innhold ikke sendes. Denne bestemmelsen er allerede gjennomført ved forbudet i kringkastingsloven § 2-7 første ledd, jf. kringkastingsforskriften § 2-5.

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

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

5.3.2 Barn og unges mediebruk

I løpet av de siste årene har den teknologiske utviklingen ført til en kraftig økning i både tilbudet og tilgjengeligheten av audiovisuelt innhold. I tillegg innebærer digitaliseringen at ulike medier og mediemarkeder overlapper hverandre på en annen måte enn før. Samtidig som mengden innhold og tilgjengelighet øker, ser vi at en stadig mindre andel av barns og unges faktiske forbruk av audiovisuelt innhold skjer gjennom de arenaene som per i dag er underlagt offentlig kontroll. Den teknologiske utviklingen har også muliggjort at audiovisuelt innhold i stadig større grad hentes fra kilder som ligger utenfor rekkevidden av nasjonal lovgivning og nasjonale kontrollordninger.

⁶ Europaparlamentets- og Rådsdirektiv 2010/13/EU

⁷ Se Prop. 9 L (2012–2013) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Endring i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle bestillingstjenester mv.)

⁸ Rådsdirektiv 89/552/EØF

⁹ AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav g

¹⁰ Jf. AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav e

¹¹ Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 11

¹² Jf. AMT-direktivet artikkel 4 og fortalen pkt. 41

Rapporten «Barn og medier 2014»¹³ viser at barn og unge i aldersgruppen 9-16 år har stor tilgang til ulike medier. Tilnærmet alle har tilgang til TV (98 %). Nesten like mange har tilgang til PC/Mac (95 %) og DVD/Blu-ray spiller (94 %), mens noen færre har tilgang til spillkonsoll (86 %) eller nettbrett (82 %). I tillegg til tilgang i fellesrom i huset, har mange barn og unge også tilgang til ulike audiovisuelle medier på sitt eget rom. Dette gjør det vanskeligere for foreldre å få en fullstendig oversikt over mediebruken til barna. Hele 69 prosent av barna i undersøkelsen sier de har tilgang til PC/Mac på eget rom, 56 prosent har tilgang til nettbrett, mens henholdsvis 47 og 43 prosent har tilgang til TV eller spillkonsoll på rommet sitt. 94 prosent av barna i alderen 9 til 16 år oppgir at de har mobiltelefon. De fleste av disse har smarttelefon (83 %). To prosent oppgir at de deler mobil med andre i familien.

Barn og unges tilgang til og bruk av audiovisuelle medier er altså formidabel og medieteknologi er i dag, på en helt annen måte enn tidligere, en integrert del av barn og unges liv. I snitt bruker barn i aldersgruppen 3 til 7 år 522 timer i året, dvs. 86 minutter per dag, på henholdsvis fjernsyn, Internett, DVD og kino. I tillegg bruker denne gruppen 11 minutter en tilfeldig dag på å spille dataspill.¹⁴

For aldersgruppen 9 til 15 år er tidsbruken enda høyere. Omregnet til et helt år viser tall fra «Norsk Mediebarometer 2013»¹⁵ at til sammen 1448 timer i året, dvs. nesten 4 timer pr. dag, brukes på fjernsyn, Internett, DVD og kino. I tillegg kommer bruk av dataspill. I følge undersøkelsen «Barn og Medier 2014» oppgir 94 prosent av alle barn i alderen 9-16 år at de spiller data/TV-spill på fritiden. Nær alle gutter (98 %) spiller, men også mange jenter (90 %) oppgir at de spiller digitale spill. 45 prosent av guttene og 30 prosent av jentene i undersøkelsen oppgir at de spiller flere ganger om dagen.

Fjernsyn og innhold distribuert via nett og mobil er norske mindreåriges hovedkilder til audiovisuelt innhold, mens kino og video etter hvert utgjør en liten andel av barn og unges sam-

lede forbruk. I løpet av et år bruker for eksempel barn og unge i aldersgruppen 9 til 15 år ca. 120 ganger mer tid på internett, og 105 ganger mer tid foran fjernsynet, enn på kino. Likevel er det fremdeles kinoen som er underlagt den strengeste innholdsreguleringen.

Dette viser at mediebruken blant barn og unge i Norge i økende grad har flyttet seg over på plattformer som i mindre grad er regulert og underlagt offentlig kontroll, eller plattformer som bare i begrenset grad lar seg regulere gjennom ensidig nasjonal lovgivning.

5.3.3 Forskning på barn, unge og medier

Mediebruk kan ha både positive og negative virkninger på barn og unge. I forskningssammenheng har man tradisjonelt likevel vært mest opptatt av de negative effektene medieinnhold kan ha. Dette har også vært et hovedanliggende når det gjelder beskyttelsesperspektivet og regulering av audiovisuelt innhold for barn og unge.

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

I følge den britiske medieforskeren Barrie Gunter kan man dele inn mulige medieeffekter i tre ulike kategorier: emosjonelle, kognitive og atferdsmessige virkninger.¹⁶

Emosjonelle virkninger handler om de følelsene en film eller et innhold kan frembringe, både positive og negative. Mange barn og unge liker å teste ut følelsene sine i møtet med et innhold. For eksempel oppsøker noen skumle filmer frivillig, fordi de liker følelsen av å bli skremt. Medierådet i Danmark kaller dette for «det gode gys».

Kognitive virkninger handler om hvordan medier er med på å forme ens tanker, ideer, holdninger eller forestillinger om verden. Grunntanken har vært at stadig eksponering for voldelig innhold kan føre til en tilvenning også til virkelig

¹³ Rapport. April 2014. Landsomfattende undersøkelse gjennomført av Ipsos MMI på oppdrag fra Medietilsynet. Til sammen 1950 barn og unge i alderen 9 til 16 svarte på undersøkelsen.

¹⁴ Jf. Synovate 2011 «Mediedøgnet». Undersøkelse gjennomført av Synovate (nå Ipsos MMI) i perioden februar til mars 2011.

¹⁵ Statistisk sentralbyrås Mediebruksundersøkelse «Norsk Mediebarometer 2013» er basert på en intervjuundersøkelse gjennomført blant et landsomfattende utvalg på 1826 personer i alderen 9-79 år.

¹⁶ «Vondt og vakkert. Vold i audiovisuelle medier», Høgskoleforlaget (2007), Anne Gjelsvik

vold, noe som kan gi mangelfulle eller fraværende reaksjoner og endrede holdninger hos den som ser.

Handlingsvirkninger, dreier seg om hvordan medieinnhold eventuelt har innflytelse på mot-takerens handlinger. Innenfor denne kategorien finner vi effektforskningstradisjonen som var særlig sterk på 60- og 70-tallet. En gjennomgang av denne forskningen finnes bl.a. i den svenske offentlige utredningen «SOU 1981:16 Film och TV i barnens värld». Resultatene fra denne type forskning er til dels omstridt og har ikke gitt entydige svar.

Virkingen av å se vold eller seksualisert innhold har fått særlig oppmerksomhet i denne sammenheng. Men forskningen innenfor disse områdene er dels mangelfull, eller ulike studier har gitt til dels motstridende svar. Når det gjelder seksuelt innhold og pornografi finnes det svært få empiriske undersøkelser om virkning av slikt innhold.¹⁷ I rapporten «Våld och pornografi i medierna: åsikter om medie våldets och pornografins påverkan på unga människor»¹⁸, slås det fast at sammenhengen mellom voldsskildringer i audiovisuelle medier og hvordan barn og unge eventuelt påvirkes, er meget kompleks. Mediene kan være en faktor i samspill med flere andre faktorer som gjør at ulike personer påvirkes på ulike måter. Alder, modenhet, personlighet, kjønn, sosial tilhørighet, livssituasjon, relasjoner og type vold som ses, er noen av de forholdene som kan spille inn i denne påvirkningsprosessen. Av denne rapporten fremgår det likevel at de fleste forskere er enige om at vold i audiovisuelle medier har konsekvenser for seernes opplevelser, tanker, følelser, preferanser og referanserammer, men at dette ikke betyr at det behøver å gi seg utslag i utagerende vold (side 13 i rapporten). Det er de samlede inntrykk som øker eller minsker tilbøyeligheten til å handle på en bestemt måte. På denne indirekte og forsterkende måten kan visse voldsskildringer bidra til økt aggresjon hos visse individer under visse forutsetninger.

En lignende konklusjon presenteres i NOVA-rapporten «Medievold avler vold – reell frykt eller moralsk panikk?»¹⁹ fra 2010. I rapporten gjengis og diskuteres forskning på forholdet mellom vold i media og egen utøvelse av vold. Studien baserer

seg på en gjennomgang av foreliggende litteratur fra perioden 1995 til 2010. Ifølge rapporten er usikkerheten stor knyttet til hvorvidt det er mulig å fastslå at voldelig medieinnhold er skadelig, men at en nyansert konklusjon vil være å si at medievold *kan* være skadelig for *noen*. Det fremheves at reguleringen av medievold derfor heller bør styres av verdier som samfunnet ønsker å fremme, og at slike verdier til syvende og sist ikke kan gis en empirisk begrunnelse.

5.3.4 utfordringer med dagens regelverk

Ovennevnte viser at det er et klart behov for effektiv regulering og kontrollsystemer for beskyttelse av mindreårige. Samtidig er det en rekke utfordringer knyttet til gjeldende regelverk på området:

1. Medieteknologien gjør det nå mulig for brukerne å bevege seg mer eller mindre sømløst mellom det som tidligere var klart adskilte medieplattformer. Likevel er dagens bestemmelser om beskyttelse av mindreårige basert på en tradisjonell sektorinndeling. Konsekvensen er et uoversiktlig system der ett og samme bildeprogram vil være underlagt ulike regler, beskyttelsessystemer og krav til forbrukeropplysning avhengig av hvordan innholdet tilgjengeliggjøres.
2. Til dels er systemene også kompliserte i seg selv. For eksempel vil Medietilsynet for kino-film både fastsette en aldersgrense, vurdere egnethet/målgruppe og ev gi en «fraråding» (som i praksis utgjør en anbefaling til foreldre om å *ikke* benytte seg av den såkalte ledsagerregelen).
3. Verken kringkastingsloven eller film- og videogramloven har noe uttalt formål, og lovene består dels av beskyttelsesregler og dels av regler som ivaretar andre kulturpolitiske hensyn.
4. Den mest omfattende reguleringen gjelder tradisjonelle medieformer som i dag står for en relativt liten andel av barns totale mediebruk (kino og DVD), mens regelverket i mindre grad er tilpasset, eller også har et uavklart forhold til, nye måter å konsumere medieinnhold på.
5. På enkelte punkter kan det også hevdes at dagens regler gir forbrukerne en falsk trygghet. Alle videogram som omsettes på det norske markedet skal registreres i Medietilsynet, og tilsynet kan gjennomføre lovlighetskontroll f.eks. basert på registeropplysninger. Tilsynet har imidlertid *ikke* hjemmel til å overprøve den

¹⁷ Se høringsnotatet pkt. 3.4 om forskning på seksualisert innhold i mediene.

¹⁸ «Våld och pornografi i medierna: åsikter om medie våldets och pornografins påverkan på unga människor», NORDICOM (2005), Ulla Carlsson

¹⁹ NOVA Rapport nr. 8/2010

aldersgrensen som distributøren har satt for et videogram eller nekte registrering, med mindre innholdet er i strid med de absolutte grensene i straffeloven. Likevel krever reglene at videogram ved omsetning merkes med bl.a. aldersgrense og Medietilsynets logo (og opplysningene blir gjerne plassert i samme rute på omslaget). Departementet mener at dette kan gi publikum et feilaktig inntrykk av at aldersgrensen er gitt en offentlig godkjenning.

Samlet sett mener departementet at dagens regelverk er uoversiktlig og utilfredsstillende, både for publikum, bransjen og forvaltningen.

Se nærmere om gjeldende rett i kapittel 3.

5.3.5 Oppsummering

Barn og unges rett til å motta og innhente informasjon – også i form av levende bilder – er vernet i Grunnloven § 100 og internasjonale konvensjoner som Barnekonvensjonen og den Europeiske menneskerettskonvensjonen. Samtidig har barn rett til beskyttelse mot innhold som kan være skadelig for deres velbefinnende. Dette slås uttrykkelig fast i Barnekonvensjonens artikkel 17, men kan også utledes av Grunnloven § 100. I tillegg pålegger direktivet om audiovisuelle medietjenester (AMT- direktivet) medlemsstatene å treffe egnede tiltak for å sikre at audiovisuelle bestillingstjenester som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, mentale eller moralske utvikling bare blir gjort tilgjengelig på en måte som sikrer at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til slike programmer.

Disse to rettighetene – dvs. retten til ytrings-/informasjonsfrihet og retten til å bli beskyttet mot skadelig innhold – vil måtte avveies ved utarbeidelsen av regulering på det audiovisuelle området. Et beskyttelsessystem kan ikke være så finmasket at det i praksis hindrer barns rett til å søke, motta og meddele opplysninger og ideer. Departementet legger til grunn at dette blir en proporsjonalitetsvurdering. Normer for hva slags (audiovisuelt) innhold som kan formidles til barn og unge,

og beskyttelsessystemer for å sikre at disse normene blir overholdt, må stå i et rimelig forhold til risikoen for skade dersom barn og unge skulle få tilgang til det aktuelle materialet.

Norske barn og unge vokser i dag opp i en medievirkelighet som er svært annerledes enn for bare få år siden. Tilbudet av audiovisuelt innhold har økt dramatisk, og det dukker stadig opp nye tjenester. Den teknologiske utviklingen har medført at dagens barn og unge møter audiovisuell underholdning på stadig flere steder og i stadig flere situasjoner. På en helt annen måte enn tidligere er medieteknologi en integrert del av barn og unges liv. Dette øker også risikoen for å komme i kontakt med innhold som kan være skadelig. Departementet legger derfor til grunn at behovet for beskyttelsessystemer og et effektivt regelverk er større enn noen gang.

Samspeillet mellom barn og medier er komplekst, og forskningen gir ikke entydige svar. Det er likevel klart at audiovisuelt innhold kan ha mange ulike virkninger. Det å se en film eller et program kan engasjere, glede og stimulere fantasien. Men det kan også ha negative virkninger. Barn og unge kan bli skremt eller urolige av det de ser, eller innholdet kan gi opphav til bekymring eller skape forvirring rundt forestillinger av hva som anses som rett og galt. Noe innhold kan også innebære en risiko for *alvorlig* skade for mindreårige.

Samtidig er det klart at regelverket på området ikke er tilpasset dagens medievirkelighet. Bl.a. gjelder det ulike regelverk og beskyttelsessystemer for de ulike medieplattformene. Konsekvensen er at ett og samme bildeprogram vil være underlagt ulike regler og ulike beskyttelsessystemer avhengig av hvor og hvordan innholdet vises eller omsettes.

Departementet opprettholder derfor forslaget om å innføre en egen lov om beskyttelse av barn og unge mot skadelig bildeprogram. Høringen viste at det er bred enighet om fordelene ved å samle regler om beskyttelse av barn og unge i én felles lov.

6 Forslag til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram

6.1 Formål

6.1.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at lovens formål skal være å *«beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder»*.

6.1.2 Høringsinstansenes syn

Det er bare *Medietilsynet* som uttrykkelig kommenterer utkastet til formålsbestemmelse. Tilsynet *«støtter både den foreslåtte formuleringen av formålsbestemmelsen, og at vurderingstemaet er knyttet til antatt skade»*. Tilsynet viser til at dette *«er en sentral og vesentlig avklaring sammenlignet med dagens regelverk»* og at det med dette blir *«tydeliggjort at Medietilsynet ikke må dokumentere påvist skadeeffekt før lovbrudd kan konstateres, men at skadelighetsvurderinger gjøres på bakgrunn av en faglig vurdering av antatt skadevirkning innenfor de angitte aldersgrupper»*.

6.1.3 Departementets vurdering

Verken kringkastingsloven eller film- og videogramloven inneholder i dag en formålsbestemmelse. Begge lover består dels av bestemmelser som har et klart beskyttelsesformål (f.eks. forhåndskontrollen av kinofilm, vannskillebestemmelsen og forbudet mot å kringkaste alvorlig skadelig innhold) og dels bestemmelser som har andre formål (f.eks. bestemmelsene om kommunal konsesjon og avgift til Norsk kino- og filmfond). Departementet ser det som viktig at en ny beskyttelseslov gis et klart uttalt formål som vil være førende for tolkning og praktisering av loven.

Departementet legger til grunn at forslaget i høringsutkastet er i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen og de grunnlovsfestede rammene for ordninger med forhåndskontroll av ytringer (jf. at Grunnloven § 100 fjerde ledd bare åpner for ordninger med

forhåndskontroll i den grad det er nødvendig for å beskytte barn og unge).

Departementet er videre enig med tilsynet i at bestemmelsen må forstås slik at beskyttelsestiltak ikke forutsetter dokumentert skadeeffekt. Tilgjengelig forskning gir ikke grunnlag for å påvise entydige skadevirkninger eller andre effekter av mediebruk, jf. kapittel 5.3.3. Departementet mener derfor at formålsbestemmelsen må tolkes slik at loven skal beskytte mot innhold som (avhengig av en rekke ulike faktorer) *kan* være skadelig for mindreåriges velbefinnende innenfor ulike definerte aldersgrupper. Dette er også i tråd med Medietilsynets forvaltningspraksis etter gjeldende beskyttelsesregler i kringkastingsloven og film- og videogramloven.

Formålsbestemmelsen må videre forstås slik at loven bare retter seg mot innhold som *i seg selv* kan ha en skadeeffekt på mindreårige. Mao har loven ikke til hensikt å regulere andre skadeeffekter eller utfordringer knyttet til mediebruk, f.eks. knyttet til personvern/privatlivets fred, mobbing, spillavhengighet, barnelokking («grooming»), kjøpepress eller lignende. En nærmere redegjørelse av hva som betraktes som skadelig innhold fremgår av kapittel 6.4.

6.2 Virkeområde

6.2.1 Høringsnotatet

I høringsutkastet ble lovens saklige virkeområde foreslått avgrenset til *«tilgjengeliggjøring av bildeprogram til allmennheten»* gjennom fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst eller tilgjengeliggjøring av videogram.

Det geografiske virkeområdet for loven ble foreslått avgrenset til tilgjengeliggjøring *«i Norge»*, med unntak av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester der virkeområdet fremgikk gjennom en henvisning til kringkastingsloven¹. I tillegg ble det foreslått at departementet kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen.

Forslaget til virkeområde innebærer at tjenester som ikke på en eller annen måte er etablert i Norge faller utenfor lovens virkeområde, selv om tjenestene er tilgjengelig i Norge eller også er rettet mot norske borgere. I de nærmere detaljene er virkeområdereglene tilpasset de ulike formene for tilgjengeliggjøring som omfattes av forslaget.

6.2.2 Høringsinstansenes syn

6.2.2.1 Saklig virkeområde

Relativt få høringsinstanser kommenterer forslaget til saklig virkeområde for loven.

Medietilsynet og *Film & Kino* støtter på generelt grunnlag departementets forslag og tilsynet uttaler:

«Fra et tilsynsperspektiv oppleves en tydelig avgrensning som særlig viktig; det vil være umulig for tilsynet å kontrollere «alt» audiovisuelt innhold, og uten en klar avgrensning risikerer vi å få en lov som blir uthulet og ikke kan håndheves effektivt.»

Avgrensningen til «tilgjengeliggjøring ... for allmennheten» kommenteres særskilt av *Samferdselsdepartementet*, *Medietilsynet* og *Norske filmbyråers forening (NFF)*. *Medietilsynet* støtter departementets vurderinger og viser til at mindreåriges rett til beskyttelse bør være «like stor uavhengig av måten innholdet tilgjengeliggjøres på». Tilsynet mener derfor at det «er et vesentlig prinsipp og en viktig avklaring at alle former for tilgjengeliggjøring omfattes, og at både «bundling» og gratis utdeling av audiovisuelt innhold vil falle inn under lovens virkeområde.» Tilsynet mener likevel at det «bør fremgå tydelig allerede i beskrivelsen av definisjonsbestemmelsen at man med «allmennhet» i beskyttelseslovens forstand også inkluderer tilgjengeliggjøring for en avgrenset gruppe personer, eksempelvis filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv.»

NFF mener at det at loven rettes mot selve tilgjengeliggjøringen gjør det viktig å avklare om pliktsubjektet er «produsent/rettighetshaver, distributør eller den som står for teknologien (overføringen)». *Samferdselsdepartementet (SD)* kommenterer ikke virkeområdebestemmelsen direkte, men kommenterer bruken av begrepet «tilgjengelig-

gjør» og «tilgjengeliggjøring» i §§ 10 og 11. SD ber om at det presiseres at «begrepet i denne sammenheng ikke er knyttet til overføringsmåten/teknologien».

Forslaget om at virkeområdet skal omfatte fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester kommenteres særskilt av *Medietilsynet* og *Film & Kino*. Begge støtter forslaget og *Medietilsynet* understreker at tilsynet vil praktisere begrepene likt etter beskyttelsesloven og kringkastingsloven. *Kringkasterne – NRK, TV 2 og TVNorge* – kommenterer ikke spørsmålet direkte. Det fremgår likevel av de generelle kommentarene til utkastet at *NRK* støtter forslaget om at kringkastere skal omfattes av reguleringen, mens *TV 2* går imot. (I tillegg stiller *TVNorge* seg på generelt grunnlag bak høringsuttalelsen fra *TV 2*.)

Når det gjelder alternativet «framvisning ved allmenn sammenkomst» støtter *Medietilsynet* særlig forslaget om å «inkludere fremvisning ved allmenne sammenkomster utenom kinofilm». Tilsynet mener at presiseringene på dette punktet virker avklarende og viser til at:

«Eksempelvis har elektronikkforhandlere nå en plikt til å påse at de ikke viser 15-årsfilmer på sine demonstrasjonsapparater når barn er i butikken; barn bør kunne være i en butikk uten å risikere å bli utsatt for skremmende medieuttrykk. *Medietilsynet* støtter videre at fremvisning til avgrensede grupper som barnehager, skoleklasser og SFO omfattes av regelverket. [...] Tilsynet er enig i at filmklubber o.l. omfattes av regelverket.»

NFF etterlyser på sin side en avklaring av «*hvor stor en allmenn sammenkomst må være (antall personer) for å omfattes av denne bestemmelsen*».

NFF finner det også «*merkelig at departementet legger til grunn at beskyttelseslovens virkeområde bør avgrenses mot dataspill*» og viser til at:

«Selv om den frivillige merkeordningen PEGI har en aldersmerking, finnes det liten kontroll med hvordan dataspill omsettes, spesielt for nettbaserte spill.»

6.2.2.2 Geografisk virkeområde

Forslaget til geografisk virkeområde kommenteres av *Justisdepartementet*, *Medietilsynet*, *Telenor* og *Kabel Norge*.

Justisdepartementet ser for det første «ingen grunn til at ikke loven bør gjøres gjeldende fullt ut for Svalbard, da behovene for beskyttelse av mindre-

¹ Kkl § 2-1: «Loven gjelder også på Svalbard, Jan Mayen og de norske biland og for anlegg og innretninger på den norske del av kontinentalsokkelen. Kongen kan i forskrift fastsette de unntaks- og særregler som de stedlige forhold tilsier.»

årige er de samme der som på fastlandet». Justisdepartementet uttaler videre at «Loven kan trolig også gjøres direkte gjeldende for Jan Mayen, selv om behovet der trolig ikke er særlig stort.»

Medietilsynet viser også til at «barn på Svalbard har samme behov for beskyttelse som barn på det norske fastland» og at loven derfor bør gjelde der. Når det gjelder besetningen på anlegg eller innretninger på den norske delen av kontinentalsokkelen antar tilsynet at disse i hovedsak består av myndige personer slik at beskyttelsesbehovet her er mindre.

Både Justisdepartementet og Medietilsynet mener at det bør være hjemmel til å fastsette nærmere regler om det geografiske virkeområdet i forskrift. Justisdepartementet viser til at Kongen bør kunne «gi særlige regler avhensyn til de stedlige forhold både for Svalbard og Jan Mayen», mens Medietilsynet mener at forskriftsregler kan være nødvendig for å avklare «enkelte vanskelige grensdragninger når det gjelder ... beskyttelseslovens geografiske virkeområde».

Til alternativet «tilgjengeliggjøring av videogram» kommenterer Medietilsynet at «det ikke kan være slik at Medietilsynet skal ha en høy bevisbyrde med hensyn til vilkåret om at beslutningen om tilgjengeliggjøring er tatt i Norge». Tilsynet mener at det må være tilstrekkelig å «påvise at tilgjengeliggjøringen faktisk skjer i Norge, slik at man med «beslutning» her sikter til den faktiske tilgjengeliggjøring, og ikke en formell behandling i et styre, prosjektgruppe e.l.»

6.2.2.3 Skadelige bildeprogram utenfor lovens virkeområde

En problemstilling som flere tar opp er at tjenester basert i utlandet vil falle utenfor lovens virkeområde, og at dette kan virke konkurransevridende til skade for norske aktører.

Telenor viser til at det kan «lede til konkurranseskjevhet dersom tjenester som tilbys av utenlandske aktører i det norske markedet ikke reguleres likt med de norske tjenestetilbyderne». TV 2 er kritisk til hele lovforslaget bl.a. fordi «loven kun kan gis anvendelse på forhold som jurisdiksjonsmessig finner sted i Norge, mens all tilgang til audiovisuelt materiale fra for eksempel utenlandske nettstedet faller utenom regelverket.» TV 2 mener derfor at regelverket «meget lett kan omgås for dem som måtte ønske det.» Altibox kommenterer at: «Den utfordring som utgjøres av store internasjonale aktører med direkte strømming og tilgjengeliggjøring av innhold, er ikke fanget opp, verken med dette lovutkastet, eller i det aktuelle EU-direktivet».

C More entertainment viser til at senderlandsprinsippet innebærer at det uansett vil bli lagt til grunn ulike regler for ulike kanaler så lenge senderlandenes lovgivning ikke er harmonisert. C More etterlyser derfor «en ambisjon fra departementets side om å søke en harmonisering av regelverket og praktiseringen av dette også med de viktigste omkringliggende jurisdiksjoner». Norske Filmbyråers Forening (NFF) viser også til at det «vil være mulig å få tilgang på bildeprogrammer som ikke nødvendigvis kommer gjennom norskkontrollerte kanaler og derfor heller ikke vil ha en aldersgrense i henhold til dette lovforslaget.» NFF mener «det kan virke naivt å tro at et bransjeorgan (som foreslås opprettet) på noen som helst måte kan forhindre dette».

Medietilsynet viser på sin side til at:

«Når det gjelder bransjeaktører som faller utenfor lovens saklige virkeområde, er det Medietilsynets oppfatning at det vil være opp til den regulerte delen av bransjen å legge trykk på disse, slik at regelverket også følges av den uregulerte delen av bransjen. Internasjonalt går tendensen mot stadig større bransjeregulering, og det er en generell forventning om at bransjen tar sin del av dette ansvaret som et ledd i alminnelig forbrukerveiledning. Det er derfor tilsynets syn at bransjen selv må ta et selvstendig ansvar når det gjelder beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold.»

Redd Barna viser også til denne problemstillingen, men er ikke av den grunn kritiske til forslaget. Derimot mener Redd Barna at dette «medfører en forpliktelse til å utvikle ekstra tiltak for å skjerme barn mot skadelige medieopplevelser». Redd Barna mener at «god skjerming mot skadelige medieinntrykk må adresseres tverrfaglig, i tillegg til at det bør legges til rette for at nettaktører tar større ansvar for å ivareta barns trygghet på nettet» og peker derfor på behov for enkelte supplerende tiltak for å beskytte barn på nettet:

«Øke barns tilgang til positivt innhold

Ifølge EU Kids Online-studien mener bare 24 prosent av norske barn fra ni til 16 år at det finns bra innhold rettet mot dem på nettet. Det å bidra til å skape flere arenaer med positivt innhold vil etter vår vurdering være et godt virkemiddel for å redusere barns eksponering for negative medieopplevelser. Vi foreslår derfor at det lages insentiver for å støtte aktører som kan utvikle gode nettsteder og digitale opplevelser til barna.

Styrke skolens innsats for å gi alle barn bedre digital dømmekraft.

Det er store forskjeller i hva barn tilegner seg av sosiale ferdigheter på nettet på skolen, og i Redd Barnas arbeid har vi observert at lærere i ulik grad tar opp spørsmål knyttet til ansvar, grenser og respekt knyttet til barns medieopplevelser. Vi mener at det er viktig å øke unges refleksjoner om den digitale verden og hvordan de håndterer og bearbeider alle sine medieinntrykk, også de samfunnet anser som skadelige. Barns egen dømmekraft er det som må stå i sentrum.»

6.2.3 Departementets vurdering

6.2.3.1 Innledning

Med utgangspunkt i lovens definerte formål bør den i prinsippet omfatte alle audiovisuelle medier som kan formidle potensielt skadelig innhold til mindreårige.

Departementet legger til grunn at et bildeprogram som inneholder skremmende innhold eller opprivende tematikk vil kunne være skadelig enten det formidles på kino, DVD, fjernsyn eller gjennom en audiovisuell bestillingstjeneste. I normale tilfeller vil det selvfølgelig være stor forskjell i brukeropplevelsen (og dermed også potensiell skadeeffekt) om en film ses på kino eller f.eks. på mobiltelefon. Utviklingen innenfor forbrukerteknologi, med prosjektorer, surroundanlegg og 3D-TV, innebærer likevel at det ikke nødvendigvis vil være store forskjeller i selve seeropplevelsen på de ulike plattformene.

Departementet mener derfor at den beste løsningen er å legge det samme reguleringsregimet til grunn uavhengig av distribusjonsmåte og teknologisk plattform. Dette er sentralt både for å sikre effektiv beskyttelse, for å gjøre systemet forståelig og tilgjengelig for publikum og for å hindre konkurransevridning i markedene for audiovisuelle medier. Hensynet til at den konkrete skadeeffekten vil variere, avhengig av bl.a. visningssituasjon og teknologisk utstyr, ivaretas likevel ved at de fastsatte aldersgrensene i praksis vil være veiledende for publikum/foresatte der bildeprogram konsumeres i private sammenhenger.

Lovforslaget gir derfor et mer medieuavhengig kontroll- og beskyttelsessystem, der graden av og formen for kontroll som utgangspunkt ikke vil avhenge av distribusjonsmåte og medium (som i dag), men av innholdet og mottakernes alder og modenhet. Forslaget erstatter bestemmelser som

i dag finnes i sektorregelverk som film- og videogramloven (kino, DVD/Bluray og audiovisuelle bestillingstjenester) og kringkastingsloven (fjernsyn). I enkelte tilfeller, bl.a. som følge av tekniske og praktiske forhold, er det likevel nødvendig med mindre tilpasninger av reglene til de enkelte formidlingsplattformene.

6.2.3.2 Saklig virkeområde

Generelt

Departementet mener at et klart avgrenset saklig virkeområde vil legge til rette for effektiv håndheving og for at loven vil fremstå som enhetlig og forståelig for publikum og bransjeaktører. Departementet legger derfor til grunn at loven bør avgrenses til de mest sentrale plattformene for tilgjengeliggjøring av bildeprogram.

Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om at loven skal gjelde tilgjengeliggjøring av bildeprogram til allmennheten gjennom:

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

Loven rettes mao. mot tilgjengeliggjøring av bildeprogrammer på de nevnte plattformene og visningsstedene.

Tilgjengeliggjøring

Departementet understreker at loven vil omfatte alle former for tilgjengeliggjøring til allmennheten på de definerte plattformene, uavhengig av om tilgjengeliggjøringen skjer mot vederlag eller gratis og uavhengig av om bildeprogrammet tilgjengeliggjøres alene eller koblet til et annet produkt (f.eks. ved «bundling» av en DVD og et blad/magasin). Det har heller ingen betydning hvem som tilgjengeliggjør, mao. vil både foretak og privatpersoner i utgangspunktet være omfattet av loven. For kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester vil ikke-økonomisk virksomhet ikke reguleres, jf. ervervsvilkåret i kkl. § 1-1 første ledd bokstav f. Merk også at tilgjengeliggjøring i den private sfæren ikke vil omfattes, jf. nedenfor om begrepet «allmennheten».

Bildeprogram

Begrepet «*bildeprogram*» ble i høringsutkastet definert som en avgrenset enhet av levende bilder uavhengig av formidlingsplattform, jf. lovforslaget § 2 bokstav b. Begrepet benyttes også i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav e. og forstås her slik at det *ikke* omfatter reklame, egenpromotering og trailere da dette etter AMT-direktivet regnes som audiovisuell kommersiell kommunikasjon jf. AMT-direktivet artikkel 1 nr. 1 bokstav a ii. Departementet legger til grunn at begrepet må tolkes likt i de to lovene. Merk likevel at eksempler nevnt i forarbeidene til kringkastingsloven er tilpasset en lov med snevrere virkeområde enn forslaget til beskyttelseslov.

En konsekvens av lovforslaget er at bestemmelsene om vannskille på fjernsyn flyttes fra kringkastingsloven til den nye beskyttelsesloven. Vannskillebestemmelsene omfatter etter gjeldende praksis alt innhold på fjernsyn, inkludert reklame og egenpromotering, og er dermed ikke avgrenset til «bildeprogram». Og etter gjeldende film- og videogramlov kreves forhåndskontroll også av kinotrailere, som i praksis er reklame for kommende kinofilmer. Mao. inneholder begge lover beskyttelsesregler som rekker ut over tilgjengeliggjøring av «bildeprogram».

Departementet ser ingen grunn til å gi beskyttelsesreglene i den nye loven snevrere rekkevidde enn dagens regler. Departementet legger her vekt på at reklame og annet tilknyttet materiale også kan inneholde elementer som kan være skadelig for mindreårige. F.eks. vil trailere gjerne bestå av et konsentrat av noen av de mest dramatiske elementene i det aktuelle bildeprogrammet. Lovens formål tilsier at denne typen materiale også bør omfattes av lovens saklige virkeområde. Departementet legger derfor til grunn at det er nødvendig å presisere at lovens formelle virkeområde ikke er begrenset til tilgjengeliggjøring av «bildeprogram», men også vil omfatte tilgjengeliggjøring av materiale som tilgjengeliggjøres *i tilknytning til bildeprogram*, som reklame, trailere, egenpromotering osv. Departementet foreslår å slå fast i § 3 at virkeområdet omfatter «tilgjengeliggjøring av bildeprogram *og tilknyttet materiale*».

Se nærmere om definisjonen av begrepet «bildeprogram» i kapittel 6.3.3.

Allmennheten

Departementet foreslår at loven avgrenses til tilgjengeliggjøring for «allmennheten». Dette innebærer at tilgjengeliggjøring i privatsfæren faller

utenfor lovens virkeområde. Så lenge man er i en krets av familie og venner vil det være privat. Dersom man for eksempel viser en video under en barnebursdag, er dette altså ikke å betrakte som en tilgjengeliggjøring for allmennheten. Dersom offentligheten har adgang, dreier det seg derimot om tilgjengeliggjøring for «allmennheten», selv om vedkommende må være medlem eller oppfylle andre kriterier. Departementet er derfor enig med Medietilsynet i at loven vil komme til anvendelse ved tilgjengeliggjøring overfor en avgrenset gruppe av personer, inkl. for eksempel filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv. Ut over dette er det vanskelig å definere på generelt grunnlag en nedre grense (antall personer) for hva som kan anses som «allmennhet». Departementet legger til grunn at grensen for øvrig må trekkes nærmere opp gjennom forvaltningspraksis. Se også nedenfor om «*framvisning ved allmenn sammenkomst*».

De enkelte plattformene

Lovens virkeområde avgrenses i forslaget til de konkrete plattformene for visning og omsetning som per i dag fremstår som aktuelle. Alternativet kunne være å gi loven et mer åpent og formålsstyrt virkeområde, som kunne være mer fleksibelt i møte med den teknologiske utviklingen på medie-sektoren. Departementet har her lagt avgjørende vekt på ønsket om å gi loven et klart avgrenset saklig virkeområde. Lovens avgrenses derfor til fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, framvisning ved allmenn sammenkomst og tilgjengeliggjøring av videogram. Departementet vil i det følgende knytte noen kommentarer til de ulike formene for tilgjengeliggjøring som vil omfattes av loven.

Fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester

Når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester legger departementet til grunn at virkeområdet bør tilsvare kringkastingslovens virkeområde. På dette området gjelder de to lovene de samme tjenestene og aktørene og bør ha likt virkeområde. Mao, dersom en tjeneste omfattes av kringkastingsloven, faller den også inn under virkeområdet til beskyttelsesloven. Lovteknisk oppnås dette gjennom en henvisning til kringkastingsloven i forslaget til beskyttelseslov. Dette innebærer også at begrepene «fjernsyn», «audiovisuelle bestillingstjenester» og «tjenestetilbyder» skal forstås på samme måte som i kringkastingsloven, jf. definisjonene i kringkastingsloven § 1-1 og kringkastingslovens forarbeider.

Fremvisning ved allmenn sammenkomst

Med «*fremvisning ved allmenn sammenkomst*» menes fremvisning av bildeprogram som kan iakttas på et offentlig sted eller der en avgrenset gruppe personer er samlet. Det typiske eksemplet vil være visning av kinofilm. Etter departementets oppfatning er det behov for beskyttelse av mindreårige også ved fremvisning av bildeprogrammer utenfor det tradisjonelle kinosystemet. Lovens virkeområde mht fremvisning er derfor ikke avgrenset til «kinofilm». Også fremvisning av andre bildeprogram enn kinofilm vil omfattes av lovens virkeområde. Slik fremvisning vil imidlertid ikke være omfattet av forhåndskontrollen i Medietilsynet, men skal ha en aldersgrense fastsatt av bildeprogramdistributør².

Når det gjelder alternativet med fremvisning der en avgrenset gruppe personer er samlet, stiller Norske filmbyråers forening spørsmål ved hvor stor en gruppe må være for å omfattes. Departementet legger til grunn at alternativet ikke bare vil omfatte større, allment tilgjengelige forestillinger, men også fremvisninger i mindre grupper som filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv. For øvrig legger departementet til grunn at vilkåret ikke kan tallfestes, men at det må avgjøres konkret bl.a. med utgangspunkt i lovens formål.

Tilgjengeliggjøring av videogram

Avslutningsvis foreslår departementet at tilgjengeliggjøring – inkl. salg, gratis distribusjon/utdeling og utleie – av fysisk videogram (DVD/Blu-ray mv.) skal omfattes av loven. Omsetning av videogram «i næring» omfattes i dag av film- og videogramloven.

Avgrensninger

Av hensyn til ytrings- og informasjonsfrihet for voksne, legger lovforslaget ikke begrensninger på tilgjengeliggjøring av bildeprogram for personer over 18 år (med unntak av det absolutte forbudet mot sending av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold på fjernsyn, jf. § 9 første ledd i lovforslaget.) Videre omfattes som nevnt ikke tilgjengeliggjøring av bildeprogrammer i den private sfære.

Selv om dataspill i stadig større grad nærmer seg film/video i innholdsmessig uttrykk, legger departementet til grunn at dataspill ikke bør

omfattes av lovens virkeområde. Norske filmbyråers forening stiller spørsmål ved denne konklusjonen og viser til at det «*finnes ... liten kontroll med hvordan dataspill omsettes, spesielt for nettbaserte spill*». Departementet er enig i dette, men kan likevel ikke se at det per i dag foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner til å innføre ny regulering av dataspill. Departementet legger her særlig vekt på at det allerede eksisterer et etablert internasjonalt system for aldersmerking av dataspill. Den frivillige merkeordningen PEGI (Pan-European Game Information) dekker i praksis hele det europeiske markedet for spill omsatt i fysiske formater. I tillegg finnes det en egen merkeordning for nettspill: PEGI Online. Departementet ser likevel at dette er ett av de områdene hvor utviklingen går raskest, både med hensyn til teknologi og forbrukeradferd. Departementet vil derfor følge utviklingen på området og komme tilbake til saken dersom det skulle bli nødvendig med ytteligere regulering. Se vurdering av forslaget om lovfesting av PEGI-ordningen i kapittel 6.11.

6.2.3.3 Geografisk virkeområde

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

Forslaget slår derfor fast at loven skal gjelde fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som er omfattet av kringkastingsloven. Henvisningen innebærer at for disse tjenestene vil loven ha det samme geografiske virkeområdet og de samme jurisdiksjonskriteriene som etter kringkastingsloven. Det vises til kringkastingslovens bestemmelse om virkefelt i § 1-2 og jurisdiksjonskriteriene som i dag er fastsatt i kringkastingsforskriften § 1-1.

Tilgjengeliggjøring av bildeprogram ved fremvisning vil omfattes såfremt visningen skjer ved allmenn sammenkomst «i Norge». Med dette menes at det avgjørende er at selve visningslokalitet/-stedet befinner seg på norsk territorium.

Tilgjengeliggjøring av videogram foreslås omfattet dersom bildeprogrammet tilgjengeliggjøres av et foretak som er registrert i foretaksregisteret i Norge eller som har forretningssted i Norge eller av en person som er norsk statsborger eller har bosted Norge. I tillegg vil tilgjengeliggjøringen omfattes av loven dersom beslutningen

² Med mindre innholdet er særskilt unntatt fra klassifiseringsplikt.

om tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet har blitt truffet i Norge. Det sistnevnte kriteriet vil i utgangspunktet være en sikkerhetsventil som kommer til anvendelse der tilgjengeliggjøring ikke utføres av virksomheter eller personer med den nødvendige tilknytningen til Norge. Uten dette alternativet vil det være fare for omgåelse av regelverket, for eksempel ved å la en person som ikke er norsk statsborger stå bak tilgjengeliggjøringen av bildeprogrammet. Når det gjelder bevisbyrdespørsmål, jf. Medietilsynets merknader om dette i høringen, legger departementet til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper må legges til grunn. Departementet er likevel enig i at det i normale tilfeller ikke kan kreves konkret dokumentasjon av hvor den formelle beslutningen om tilgjengeliggjøring er truffet. Den praktiske betydningen av bestemmelsen er først og fremst at dersom det er klart at tilgjengeliggjøringen skjer i Norge, vil loven komme til anvendelse selv om den ansvarlige fysiske eller juridiske personen ikke har en formell tilknytning til Norge. Noe annet er at slike tilfeller kan reise håndhevingsmessige problemer.

Kulturdepartementet støtter merknadene fra Justisdepartementet og Medietilsynet om Svalbard og Jan Mayen og legger til grunn at loven bør gjelde fullt ut i disse områdene. Departementet foreslår likevel at det skal kunne gis forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. Departementet ser ikke grunn til å gjøre loven gjeldende for de norske biland eller anlegg og innretninger på den norske delen av kontinentalsokkelen, og viser til at behovet for regler for beskyttelse av mindreårige her må antas å være lite.

6.2.3.4 Skadelige bildeprogram utenfor lovens virkeområde

Ren nasjonal regulering vil aldri kunne gi full beskyttelse mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Digitaliseringen innebærer at det stadig utvikles nye typer tjenester, nye medieterminaler og nye måter å konsumere levende bilder på. Bl.a. blir det stadig enklere for norske forbrukere å innhente audiovisuelt innhold direkte fra tilbydere som per i dag befinner seg utenfor rekkevidden av nasjonale regler og kontrollsystemer, eksempelvis Netflix, HBO, Voddler og andre OTT-løsninger³. Enkelte av høringsinstansene har anført at forslaget derfor innebærer en forskjellsbehandling som vil virke konkurransevridende til skade for norske aktører.

Departementet legger til grunn at argumenter om konkurransevridning vil kunne rettes mot alle

forsøk på nasjonal regulering av grenseoverskridende markeder. Problemstillingen er imidlertid først og fremst aktuell når det gjelder elektroniske tjenester (dvs. kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester). På dette punktet er forslaget til virkeområde identisk med kringkastingslovens virkeområde (gjennom en henvisning). Det som fungerer for kringkastingsloven må nødvendigvis fungere for regulering av de samme tjenestene og aktørene i en beskyttelseslov. Departementet mener uansett det ville fremstå unaturlig og uheldig å gi to lover som er rettet mot de samme aktørene på samme saksfelt, ulikt geografisk virkeområde.

Norge er gjennom EØS-avtalen forpliktet til å gjennomføre AMT-direktivets regler om beskyttelse av mindreårige i norsk rett. Samtidig er det ikke etablert en pan-europeisk skadelighetsnorm. Med andre ord er det opp til hvert enkelt land å vurdere hva som er å betrakte som skadelig innhold, jf. EFTA-domstolens uttalelser i den såkalte FilmMax-saken (12. juni 1998):

«The reference in Article 2(2) (a) of the Directive to a television broadcast infringing Article 22 must be understood as being a reference to the criterion that it «might seriously impair the physical, mental or moral development of minors». The Court notes that, as pointed out by inter alia the EFTA Surveillance Authority and the Commission of the European Communities, the provision does not purport to lay down any standards for what might have such detrimental effects, leaving it up to the Member States to define these terms, as well as the term «pornography», in accordance with their national legislation and moral standards. This applies equally to the transmitting State, pursuant to Article 22, with regard to broadcasts under its jurisdiction and to the receiving State exercising its powers under Article 2(2), second sentence, cf. Article 22.»

Hensynet til konkurransevilkårene for nasjonale aktører er relevant. Med henvisning til formålet med forslaget og Norges forpliktelser etter Barnekonvensjonen og AMT-direktivet bør hensynet til

³ «Over-the-top content». EPRA (den europeiske organisasjonen til tilsynsorganene på kringkasting) definerer det som «... services provided on the Internet by third operators independent from the ISP, such as search engines (i.e. Google, Bing), social media (i.e. facebook, twitter, LinkedIn), content aggregators (i.e. YouTube, vimeo, daily motion), e-commerce i.e. (amazon, e-bay), hosting/file sharing (i.e. rapidshare, dropbox) and portals (i.e. YAHOO, ESPN, AOL) ».

beskyttelse av mindreårige i utgangspunktet gå foran hensynet til best mulig økonomiske rammevilkår for bransjen. Samtidig er det viktig at forslaget ikke legger strengere rammer på bransjen enn nødvendig. Dette vurderes i tilknytning til de enkelte bestemmelsene i forslaget.

Når det gjelder innholdstilbydere som faller utenfor beskyttelseslovens virkeområde, vil bransjen kunne ha en interesse i å forsøke å få disse til å innrette seg etter de bestemmelsene som gjelder på området. En mulig løsning vil være å etablere et bransjeorgan som kan fungere som supplement til myndighetsregulering på området. Et bransjeorgan kan bidra med å utvikle bransjenormer, være et naturlig kontaktpunkt mellom bransjeaktører og myndigheter osv. En eventuell etablering av et bransjeorgan omtales nærmere under pkt. 6.12.

6.3 Begrepsbruk og definisjoner

6.3.1 Høringsnotatet

Mindreårige

Mindreårige ble i høringsutkastet definert som barn og unge under 18 år. Dette er i tråd med tolkningen av begrepet «barn og unge» i GrL § 100, fjerde ledd, og annen lovgivning, inkl. straffeloven, vergemålsloven, utlendingsloven osv.

Bildeprogram

I høringsnotatet er begrepet «bildeprogram» brukt som en fellesbetegnelse på avgrensede enheter av levende bilder uavhengig av formidlingsform (kino, video, fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester). Departementet la til grunn at begrepet skal forstås på samme måte som etter kringkastingsloven, jf. Prop. 9 L (2012–2013).

Fjernsyn

Begrepet «fjernsyn» ble ikke uttrykkelig definert i høringsutkastet, men kringkastingslovens definisjon ble gjort gjeldende gjennom en henvisning i utkastet til virkeområdebestemmelse. Begrepet er definert i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav c, og er nærmere omtalt i forarbeider⁴ til

kringkastingsloven. Grunnvilkårene er lik de som gjelder for audiovisuelle bestillingstjenester.

Audiovisuell bestillingstjeneste

På samme måte som «fjernsyn» blir begrepet «audiovisuell bestillingstjeneste» ikke særskilt definert i lovforslaget. I stedet gjøres kringkastingslovens definisjon gjeldende gjennom en henvisning. Begrepet defineres i kringkastingsloven § 1-1 første ledd bokstav d) og er nærmere omtalt i forarbeider til kringkastingsloven. Audiovisuelle bestillingstjenester er audiovisuelle medier hvor seeren selv velger tidspunkt for når et bildeprogram skal sees. Programmet velges fra en programkatalog og blir distribuert til allmennheten via et elektronisk kommunikasjonsnett av en tjenestetilbyder som ledd i en ervervsvirksomhet. Det har ingen betydning hvilken teknologi som benyttes ved formidlingen av innholdet. Den nærmere avgrensningen av hva som er en audiovisuell bestillingstjeneste i beskyttelseslovens forstand, gjøres på bakgrunn av kringkastingslovens bestemmelser.

Videogram

Videogram defineres i lovforslaget som disk, plate, magnetbånd eller annen informasjonsbærer med lagret informasjon som er egnet til å gjengi bildeprogram. Definisjonen dekker videoformater som DVD, Blu-ray osv, men vil også omfatte eventuelle fremtidige lagrings- og gjengivingsformater. (Departementet bruker i proposisjonen også kortformen «video».)

Bildeprogramdistributør

I høringsnotatet ble ansvaret for å fastsette aldersgrenser på annet enn kinofilm, å påse at aldersgrense fremgår av videoomslag samt for å oppbevare og utlevere bildeprogrammet på forespørsel fra Medietilsynet, lagt til «bildeprogramdistributør». Begrepet er i lovforslaget § 2 bokstav d) definert som «den som har, eller har ervervet, rettighetene til tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet på det norske markedet». I høringsnotatet ble det presisert at det man sikter til er den som «i første ledd tilgjengeliggjør et bildeprogram på det norske markedet», eksempelvis en distributør av en kinofilm eller et fysisk videogram, en fjernsyns-kringkaster eller en tilbyder av en audiovisuell bestillingstjeneste.

⁴ Prop. 9 L (2012–2013) om endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.)

Visningssted

Med «visningssted» menes kinoer og andre arealer for offentlig fremvisning av bildeprogrammer.

Omsetningssted

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

6.3.2 Høringsinstansenes syn

Bildeprogram

Begrepet «bildeprogram» kommenteres av *Medietilsynet*. Tilsynet mener det er «lite hensiktsmessig at begrepet «bildeprogram» brukes både i kringkastingsloven og i beskyttelsesloven» og viser til at: «Ettersom det samme begrepet er brukt i to lover med ulikt saklig virkeområde, vil det ... være en fare for at begrepene kan bli tolket ulikt i de to lovene.» Tilsynet mener også at det er «uklart hva som faktisk er å betrakte som et bildeprogram i beskyttelseslovens forstand». Tilsynet anmoder derfor om at departementet kommer med «enkelte nærmere føringer i lovproposisjonen eller i forskriftsbestemmelse når det gjelder rekkevidden av begrepet».

Bildeprogramdistributør

Flere av høringsinstansene kommenterer begrepet «bildeprogramdistributør». *Medietilsynet* støtter forslaget på dette punktet, og legger til grunn at nærmere regler om avgrensning av begrepet fastsettes i forskrift. *C More Entertainment* uttaler:

«C More oppfatter forslaget slik at også distributøren (infrastruktureieren / operatøren) etter ordlyden kan falle inn under definisjonen av bildeprogramdistributør, uten at dette fremstår som tilsiktet fra departementets side. Som innholdsleverandør vil C More ha ervervet rettighetene til å tilgjengeliggjøre et bildeprogram på det norske markedet, for eksempel på fjernsyn m.v., og dermed være omfattet av definisjonen. Men gjennom avtale gis distributørene en rett til å distribuere C Mores innhold til sine kunder. Det bør klargjøres at den tekniske distributøren av C Mores kanaler i slike tilfeller ikke er ment å omfattes av definisjonen «bildeprogramdistributør».

Samferdselsdepartementet er «opptatt av at tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller tjenester omfattet av ekomloven, ikke uten videre skal pålegges et selvstendig ansvar for innholdet som formidles/overføres over ekomnett uten at de på forhånd er definert som «bildeprogramdistributør» i tråd med utkast til lov § 2 bokstav d». *Telenor* og *Altibox* refererer til denne uttalelsen og imøteser en avklaring.

Telenor uttaler videre:

«Telenor mener det er viktig at pliktsubjektene i en lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram avgrenses likt med de «audiovisuelle» pliktsubjektene etter kringkastingsloven. Dvs. at dersom en ikke anses å tilby en audiovisuell bestillingstjeneste under kringkastingsloven bør en heller ikke være omfattet av lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelig medieinnhold i den utstrekning de to lover overlapper hverandre. [...] Telenor finner grunn til å understreke at det ikke er gitt at en «slutt»-distributør av filmleietjenester/serier og tv innhold er omfattet av legalbegrepene «audiovisuell bestillingstjeneste» eller «bildeprogramdistributør», et poeng departementet etter Telenors oppfatning burde vært tydeligere på i sitt høringsnotat, og til en viss grad skaper uklarhet om ved begrepsbruk og eksemplifisering.»

NFF stiller spørsmål om de tilfellene hvor det både finnes en norsk bildeprogramdistributør «og en internasjonal som har rettigheter til digitale plattformer som ikke kontrolleres av den norske bildeprogramdistributøren, men er tilgjengelige på det norske marked».

Visningssted

Begrepet «visningssted» kommenteres bare av *Medietilsynet*. Tilsynet støtter forslaget og anser det som en «viktig presisering», jf. at det gir «en tydelig avklaring med hensyn til visning i butikker, på offentlige transportmidler etc.»

Omsetningssted

Begrepet «omsetningssted» kommenteres også bare av *Medietilsynet*. Tilsynet støtter departementets forslag til definisjon og «mener det er sentralt at begrepet «omsetningssted» favner vidt, slik at man sikrer at utsalgssteder utenfor visningssted også omfattes av regelverket». Tilsynet tolker forslaget slik at «eksempelvis kiosker og andre typer

butikker plikter å følge informasjons- og opplysningsplikten dersom de selger billetter til visning av kino-film, og at også provisoriske utsalgssteder i forbindelse med messer og festivaler omfattes».

Tjenestetilbyder

Samferdselsdepartementet har merket seg at begrepet «tjenestetilbyder» benyttes i utkastet uten at dette er særskilt definert. SD forutsetter derfor at «begrepet viser til det definerte begrepet «bildeprogramdistributør» som benyttes i § 8 og som er definert i § 2 bokstav d, slik at ikke andre blir ansvarlig for gjennomføring av alderskontroll og informasjonsplikt enn de som omfattes av begrepet definert i § 2 bokstav d». SD ber om at dette blir presisert i proposisjonen.

Altibox og C More entertainment etterlyser også en definisjon av begrepet «tjenestetilbyder» i §§ 10 og 11. C More kommenterer videre:

«I høringsnotatet brukes «tjenestetilbyder» både der det etter sammenhengen synes å siktes til kringkasteren, og der det etter sammenhengen synes å siktes til en teknisk distributør. I kringkastingsloven § 1-1- (1) f) er «tjenestetilbyder» imidlertid definert som fysisk eller juridisk person som i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene. I forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at virksomheten til fjernsynsdistributører normalt ikke vil være omfattet, men at det kan stille seg annerledes dersom distributøren også tilbyr elektronisk filmleie. I beskyttelsesloven synes begrepet å skulle oppfattes annerledes. Det fremstår som uheldig om begrepet gis ulikt innhold i to helt nye lovbestemmelser som regulerer samme virksomhetsområde.»

C more ber derfor om at departementet klargjør ansvarsforholdet og hvem som omfattes av lovens begreper, samt forholdet til ansvarsfrihetsreglene i lov 4. juli 2003 nr. 83 om elektronisk kommunikasjon.

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet mener det er hensiktsmessig å ta enkelte legaldefinisjoner inn i beskyttelsesloven, se lovforslaget § 2. Definisjonene er ment å bidra til ytterligere tydeliggjøring av lovens virkeområde.

I det følgende omtales bare de definisjonene som ble særskilt kommentert av høringsinstan-

sene. For øvrig vises det til omtale under pkt. 6.3.1 og spesielle merknader til § 2. Begrepene «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold» kommenteres nedenfor under pkt. 6.4.

Bildeprogram

I lovforslaget er begrepet «bildeprogram» definert som en avgrenset enhet av levende bilder uavhengig av formidlingsplattform, jf. § 2 bokstav b.

Begrepet benyttes også i kringkastingsloven og skal forstås på samme måte i forslaget til beskyttelseslov. Når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester legger departementet derfor til grunn at begrepet er tilstrekkelig avklart, jf. omtale i Prop. 9 L (2012–2013)⁵. Omtalen av begrepet i forarbeidene til kringkastingsloven vil også være veiledende for forståelsen av begrepet for de øvrige de øvrige plattformene som omfattes av lovens virkeområde, dvs. når det gjelder fremvisning ved allmenn sammenkomst og tilgjengeliggjøring av videogram. Dette innebærer f.eks. at begrepet *ikke* omfatter reklame, egenpromotering osv. Dataspill vil heller ikke omfattes, enten det er tale om elektroniske spilltjenester eller dataspill på fysiske langringsformater. Merk likevel at eksempler nevnt i forarbeidene til kringkastingsloven er tilpasset en lov med et snevrere virkeområde enn forslaget til beskyttelseslov.

Departementet viser for øvrig til at lovens virkeområde ikke avgrenses til «bildeprogram», men også vil omfatte «tilknyttet materiale» (f.eks. i form av trailere og egenreklame), jf. drøftelse under pkt. 6.2.3.

Tjenestetilbyder

«Tjenestetilbyder» er pliktsubjekt for bestemmelsene om informasjonsplikt (§ 7 andre ledd, a og b) og beskyttelsestiltak (§§ 9 og 10) når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester.

Begrepet er ikke særskilt definert i lovforslaget, men skal forstås på samme måte som etter kringkastingsloven, jf. at begrepet bare benyttes for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. I kringkastingsloven er tjenestetilbyderen den som «i ervervsvirksomhet utøver effektiv redaksjonell kontroll med utvelgelsen og organiseringen av lyd- eller bildeprogrammene», jf. kkl § 1-1 første ledd bokstav f. «Tjenestetilbyder» er dermed ikke nød-

⁵ Prop. 9 L (2012–2013) Endringer i kringkastingsloven, åndsverkloven og film- og videogramlova (gjennomføring av direktiv 2010/13/EU om audiovisuelle medietjenester mv.)

vendigvis identisk med «bildeprogramdistributør».

For øvrig vises det til forarbeidene til kringkastingssloven, jf. Prop. 9 L (2012–2013) avsnitt 5.6.3.6.

Bildeprogramdistributør

Flere av høringsinstansene (*Samferdselsdepartementet, Telenor, Altibox og Cmore Entertainment*) etterlyser en avklaring av begrepet «bildeprogramdistributør», særlig forholdet til tekniske distributører eller tilbydere av elektroniske kommunikasjonsnett eller -tjenester.

Departementet understreker at rent tekniske viderefremidlere (infrastruktureiere, nettoperatører) *ikke* vil omfattes av begrepet «bildeprogramdistributør». Disse vil dermed ikke pålegges ansvar for å fastsette aldersgrenser etter loven.

Bildeprogramdistributør er den som har visnings- eller omsetningsrettighetene i Norge *på den aktuelle plattformen*, og som stiller programmet til rådighet for innholdstilbydere og/eller publikum i Norge. Vedkommende kan derfor la andre tilby innholdet til publikum, men det er den som opprinnelig skaffer seg rettighetene på den aktuelle plattform som er bildeprogramdistributør for den/de plattformer rettigheten dekker. For mye av innholdet som vises på fjernsyn vil «tjenestetilbyder» og «bildeprogramdistributør» i praksis være samme aktør.

Bildeprogramdistributøren vil ha ansvaret for å fastsette aldersgrenser. Formålet er å sikre en mest mulig konsekvent aldersgrensefastsetting ved å begrense antallet ansvarssubjekter. Dersom hver enkelt tilbyder skulle ha et selvstendig ansvar for å sette aldersgrensen kunne man få en rekke ulike aldersgrenser og en svært uoversiktlig situasjon for publikum.

I de fleste tilfeller vil det ikke være tvil hvem som er ansvarlig bildeprogramdistributør. Dersom dette likevel er uklart, må Medietilsynet kunne legge til grunn at tjenestetilbyder eller omsetnings- eller visningssted selv har dette ansvaret, med mindre de kan påvise at ansvaret ligger hos en annen aktør.

6.4 Hva er skadelig innhold?

6.4.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet gikk departementet inn for å opprettholde den skadelighetsnormen som er utviklet gjennom forvaltningspraksis etter kringkastingssloven og film- og videogramloven. Det ble likevel

foreslått en annen ordlyd enn i dagens regler⁶, for å sikre at lovteksten på best mulig måte reflekterer praksis og forpliktelsene i henhold til Barnekonvensjonen og AMT-direktivet. Lovteksten i utkastet brukte derfor begrepene «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold», og begrepene ble nærmere definert i utkastet § 2.

I høringsnotatet ble det lagt til grunn at «*skadelig innhold*» i lovens forstand vil være skildringer i bildeprogrammer som kan virke emosjonelt opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreårige innenfor ulike aldersgrupper. «*Alvorlig skadelig innhold*» vil være skildringer i bildeprogram som kan virke *sterkt* emosjonelt opprivende eller *særlig* kognitivt forstyrrende for mindreårige. Ved vurderingen av om innholdet er alvorlig skadelig, skal det blant annet legges vekt på om bildeprogrammet inneholder nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk. Begge begreper må anses som rettslige standarder, dvs at den nærmere tolkningen vil kunne utvikles både i tråd med utviklingen innenfor forskning på skadeeffekt, men også i tråd med samfunnets alminnelige normer. Det vises for øvrig til omtale i kap. 4 i høringsnotatet.

6.4.2 Høringsinstansenes syn

Medietilsynet støtter departementets forslag om å opprettholde dagens skadelighetsnorm i en ny beskyttelseslov:

«Gjennom forvaltningspraksis både etter kringkastingsslov og film- og videogramlov er bransjen kjent med den norm som nå er etablert. Videre støtter tilsynet de vurderingsmomenter departementet fremhever i pkt. 8.5.1 i høringsnotatet. Tilsynet deler departementets oppfatning av at det er mer praktikabelt å vurdere «skade på velbefinnende» enn de kriterier som finnes i gjeldende film- og videogramlov og kringkastingsslov. De virkninger som departementet beskriver at et medieinnhold må ha for å være skadelig, er i store trekk i samsvar med den måten skadelighetsvurderinger gjennomføres i dag. Det synes videre hensiktsmessig at skadelighetsnormen er en rettslig standard.

⁶ I film- og videogramloven § 5 tredje ledd benyttes ordlyden «påverke sinn eller rettsomgrep på ein skadeleg måte», mens det i kringkastingssloven § 2-7 andre ledd benyttes «kan være skadelige for mindreåriges fysiske, psykiske eller moralske utvikling».

Tillegget «støte mindreåriges normer» er nytt, og vil gi Medietilsynet anledning til å foreta vurderinger hvor det i enda større grad tas hensyn til barn og unges tålegrenser. Tilsynet legger til grunn at dette i særlig grad vil være et relevant kriterium å bruke i tilfeller hvor vold eller seksuelt innhold ikke presenteres på barns premisser, og derfor kan antas å støte deres normer. Det at beskyttelsesloven på dette punkt tydeliggjør at vurderinger skal ta utgangspunkt i barns og ikke voksnes normer, mener tilsynet er en stor styrke ved beskyttelsesloven.»

Medietilsynet støtter også forslaget om en ny lovteknisk formulering av skadelighetsnormen og viser til at skadelighetskriteriene i gjeldende film- og videogramlov og kringkastingslov er «*lite anvendbare*».

Barneombudet støtter også forslaget og peker på at det finnes «*lite forskning på virkingen av å bli utsatt for skadelig medieinnhold*», samt at det er «*svært individuelt hvordan barn og unge reagerer på bildeprogram*».

Norske filmbyråers forening (NFF) finner imidlertid skadelighetsnormen problematisk og kommenterer:

«Problemet kan være at bestemmelsene skal ta utgangspunkt i «mindreåriges tålegrenser og disses normer». Dette vil kunne variere fra barn til barn, men vil i noen grad kunne vurderes av dem som er nærmest til dette: foreldre og foresatte, mens ansvaret for å sette aldersgrenser og informere om dette vil ligge hos andre.»

Barnevakten knytter omfattende kommentarer til skadelighetsnormen. Når det gjelder bildeprogrammer med «seksualisert innhold» mener Barnevakten at det «*finnes tilfeller der praksis med et «føre var-prinsipp» kan bidra til å beskytte unge barn mot bildeprogram der det finnes grunnlag for potensielle uheldige virkninger hos visse brukere*». Med henvisning til enkelte konkrete eksempler vises det til at «*det manglende forskningsgrunnlaget gjør det vanskelig å vurdere om eksponering for den typen seksualisert innhold som skildres i disse filmene (som oppleves som naturlig for ungdom/voksne) i ung alder kan ha en negativ emosjonell eller kognitiv effekt – både på kort og lang sikt*». Barnevakten mener videre at «*det svært store sprøket mellom aldersgrense og egnethet kan ligge til grunn for usikkerhet og misforståelser hos forbrukere*» og at departementet derfor bør «*legge opp til*

endret forvaltningspraksis på dette området.» Barnevakten etterlyser også en ytterligere presisering av begrepene «*skjønnsmessige kriterier*» og «*gjeldende samfunnsnorm*», og ber departementet vurdere «*om det er behov for retningslinjer som sikrer regelmessig fornyelse av det faglige, sosiale og kulturelle grunnlaget som ligger til grunn for den til enhver tid gjeldende skadelighetsnorm*». Barnevakten viser til at i og med at «*det finnes et begrenset empirisk grunnlag for å fastslå effekten av medieinnhold på barn og unge, vil bruken av disse begrepene åpne for tolkning som på én side ivaretar lovens intensjon om fleksibilitet i forhold til endrende samfunnsverdier, men som også potensielt kan føre til at det etableres en forvaltningspraksis der ikke alle relevante faglige, sosiale og kulturelle begrunnelser inkluderes*». Barnevakten mener at en slik regelmessig fornyelse av skadelighetsnormen kan ivaretas ved å opprette «*et eksternt og mangfoldig sammensatt fagråd/utvalg, med medlemmer tilsatt på åremål, som skal bidra Medietilsynet med innstillinger knyttet til fortolkningen av begrepene «skjønnsmessige kriterier» og «gjeldende samfunnsnorm», og som i viktige tvilstilfeller kan bidra med sine skadelighetsvurderinger*».

6.4.3 Departementets vurdering

Selv om ordlyden i de to regelverkene er ulike⁷, er det gjennom forvaltningspraksis etablert en noenlunde lik skadelighetsnorm for både film og fjernsyn.

Departementet mener det er riktig å opprettholde dagens skadelighetsnorm⁸ i en ny lov for beskyttelse av mindreårige. Det vises til at skadelighetsnormen i film- og videogramloven og kringkastingsloven må anses å være veletablert, fungerer godt og er kjent i store deler av bransjen. De momentene Medietilsynet har lagt vekt på etter film- og videogramloven og kringkastingsloven vil dermed også være relevante ved vurderinger etter beskyttelsesloven. Departementet foreslår at nærmere detaljer kan fastsettes i forskrift.

Skadelighetsnormen vil være en rettslig standard som åpner for endrede vurderinger i samsvar med samfunnsutviklingen. Medietilsynets og Medieklagenemndas praksis vil her kunne utvik-

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

⁸ Innholdet i skadelighetsbestemmelsene er nærmere beskrevet i kapittel 4 og 6.

les over tid. Departementet ser således ikke behov for å etablere et fagråd for å vurdere regelmessig fornying av det faglige, sosiale og kulturelle grunnlaget som ligger til grunn for skadelighetsnormen.

Departementet ser det videre som sentralt at et nytt regelverk samsvarer med formålet i Barnekonvensjonen, og foreslår derfor å legge konvensjonens artikkel 17 til grunn for skadelighetsbestemmelsene i ny beskyttelseslov, dvs. at det avgjørende vil være om et bildeprogram kan skade barns velbefinnende («injurious to their well-being»).

Videre må skadelighetsnormen ivareta kravene i AMT-direktivet. Artikkel 27, som gjelder fjernsyn, nevner uttrykkelig «pornografi og umotivert vold» som eksempler på programmer som anses å være alvorlig til skade for barn. Artikkel 12, som gjelder audiovisuelle bestillingstjenester, inneholder derimot ingen slike eksempler. Det er likevel ingen holdepunkter i direktivet for at begrepet «alvorlig grad kan skade» skal tolkes annerledes for audiovisuelle bestillingstjenester.

Hva som ellers ligger i uttrykket «alvorlig grad kan skade» er ikke nærmere regulert i direktivet. I tilsvarende bestemmelse for fjernsyn har EFTA-domstolen konkludert med at bestemmelsen «*overlater til medlemsstatene å definere disse begrepene, så vel som begrepet «pornografi», i overensstemmelse med deres nasjonale lovgivning og moralnormer*»⁹. Vurderingene av hva som er alvorlig til skade kan derfor variere noe mellom de forskjellige EØS-landene.

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

Departementet vil her fremheve at med «skadelig» (for mindreåriges velbefinnende) forstås de negative emosjonelle/følelsesmessige og kognitive virkningene innholdet i et bildeprogram kan forårsake hos barn og unge i ulike aldersgrupper, som for eksempel at noe skaper angst, vekker uro eller virker skremmende. Ved aldersklassifisering av et bildeprogram mener departementet at det også må legges vekt på om tematikken i programmet kan virke forstyrrende eller opprivende på mindreårige i gitte aldersgrupper, eller på

annen måte gi ubehag, forvirre eller støte deres normer. Dette kan eksempelvis være seksualisert innhold som ikke presenteres på barn og unges premisser. Departementet mener at dette vil ivareta beskyttelsesbehovet for mindreårige på en tilstrekkelig god måte og legger ikke opp til en endret forvaltningspraksis for vurderingen av seksualisert innhold slik Barnevakten foreslår.

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

Straffelovens forbud mot pornografi og grove voldsskildringer er ikke særskilt begrunnet i hensynet til beskyttelse av mindreårige, og gjelder i utgangspunktet uavhengig av mottakerens alder. Det finnes derfor innhold som må antas å være «alvorlig skadelig» for mindreårige selv om innholdet ikke rammes av straffelovens volds- og pornografibestemmelser. I tråd med uttalelser i forarbeidene¹⁰ har Medietilsynet derfor tolket skadelighetsnormen i gjeldende kringkastingsslov slik at den også har omfattet innhold som ikke er i strid med straffelovens forbudsregler. Departementet vil foreslå at dette prinsippet videreføres i den nye loven, slik at skadelighetsnormen i beskyttelsesloven vil rekke lengre enn normene i straffeloven §§ 204, 204a og 382. Departementet mener det er sentralt at det foretas en særskilt vurdering av et bildeprogram antatte skadevirkning på barn og unge. Vurderinger av antatt skadevirkning i medhold av beskyttelseslovens bestemmelser vil derfor ta utgangspunkt i tålegrensene og normene til mindreårige innenfor ulike aldersgrupper.

Departementet vil understreke at i vurderingen av hvorvidt et bildeprogram har «skadelig innhold» eller «alvorlig skadelig innhold», skal det i tillegg til egenskaper ved programmet tas hensyn til kontekststen samt barn og unges rett på

⁹ EFTA-domstolens uttalelse i E-8/97 av 12. juni 1998 (Film-Max-saken)

¹⁰ Se Ot.prp. nr. 2 (1999–2000) pkt. 4.7 og Ot.prp. nr. 76 (2004–2005) pkt. 4.5.

informasjon og tilgang på medieinnhold, jf. artikkel 17 i Barnekonvensjonen. Dette innebærer at barn og unges rett på informasjon og tilgang til medieinnhold etter Barnekonvensjonen er en relevant tolkningsfaktor som Medietilsynet og Medieklagenemnda skal legge vekt på ved praktiseringen av regelverket. Med kontekst menes hvordan innholdet er fremstilt og barn og unges modenhet og kompetanse.

6.5 Aldersgrenser

6.5.1 Krav om aldersgrenser

6.5.1.1 Høringsnotatet

I høringsutkastet foreslo departementet å stille krav om at bildeprogram som omfattes av lovens virkeområde bare kan tilgjengeliggjøres dersom det er satt en aldersgrense. Aldersgrensen fastsettes etter en vurdering av om innholdet kan være skadelig for personer innenfor de definerte aldersgruppene, jf. pkt. 6.5.2. Samtidig ble det foreslått en del unntak for innhold som det, ut fra lovens formål, ikke er hensiktsmessig å kreve at det settes en aldersgrense på. De mest sentrale unntakene ble tatt inn i lovutkastet, med mulighet for å gjøre ytterligere unntak i forskrift.

6.5.1.2 Høringsinstansenes syn

Generelt

Få av høringsinstansene går inn på spørsmålet om et beskyttelsesregelverk skal være basert på aldersgrenser. De fleste synes snarere å ta det som en selvfølge. På generelt grunnlag tolker departementet derfor høringen slik at de som er positive til beskyttelsesregler også støtter prinsippet om at disse skal være basert på fastsetting av aldersgrenser, i en eller annen form. Departementet viser derfor til pkt. 2.3 hvor den generelle responsen til utkastet omtales.

Unntak fra plikten til å sette aldersgrense

Medietilsynet og NRK støtter forslaget om at de mest sentrale unntakene fra plikten til å fastsette aldersgrense reguleres i loven, med hjemmel for ytterligere unntak i forskrift. Tilsynet etterlyser imidlertid *«føringer angående hva som er å betrakte som nyhets- og aktualitetsprogram og grensen opp mot dokumentarprogrammer»* og viser til forvaltningspraksis knyttet til gjeldende rett.

Norske filmbyråers forening støtter også forslaget i all hovedsak, men *«vil minne om at nyheter og aktualitetsstoff (iblant også musikkvideoer) uten forvarsel kan inneholde sterkere bilder fra virkeligheten som overgår de fleste fiksjoner med høy aldersgrense»*.

6.5.1.3 Departementets vurdering

Generelt

Kravet om at alle bildeprogram som omfattes av loven skal ha en aldersgrense er et kjernepunkt i lovforslaget.

En aldersgrense gir både viktig informasjon til forbrukerne om hvilke aldersgrupper som kan ta skade av å se bildeprogrammet og grunnlag for utforming av målrettede tiltak for beskyttelse av mindreårige. Det kan her nevnes at FNs Committee on the Rights of the Child (CRC), som overvåker implementeringen av Barnekonvensjonen, har understreket behovet for klar identifikasjon av potensielt skadelig innhold i mediene, jf. pkt. 5.3.1. En aldersgrense vil etter departementets vurdering være den tydeligste og mest innarbeidede formen for identifikasjon av skadelig innhold i mediene.

Departementet tolker responsen i høringen slik at det er bred oppslutning om dette prinsippet og opprettholder derfor forslaget.

Plikten til å fastsette aldersgrense bør gjelde uavhengig av hvordan bildeprogrammet tilgjengeliggjøres, og vil dermed omfatte både fjernsyn, audiovisuelle bestillingstjenester, fremvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kino) og video.

Fastsettelsen av aldersgrense skal baseres på vurderinger av om det aktuelle bildeprogrammet kan være skadelig (se kapittel 6.4 om skadelighetsnormen) for mindreårige innenfor de ulike aldersgruppene som defineres i loven (se kapittel 6.5.2 nedenfor om aldersgrenseinndeling). Den eneste absolutte regelen er at bildeprogram med innhold som kan defineres som «alvorlig skadelig» skal ha høyeste aldersgrense. For øvrig blir det en skjønnmessig vurdering, ev. etter retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

Som nevnt bør den etablerte forvaltningspraksisen på området videreføres. Dette innebærer at Medietilsynets vurderinger etter film- og videogramloven og kringkastingsloven også vil være relevante ved vurderinger etter beskyttelsesloven. Departementet foreslår at nærmere detaljer kan fastsettes i forskrift.

Unntak fra plikten til å sette aldersgrense

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

I forslaget unntas bildeprogrammer som i hovedsak inneholder:

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

Departementet opprettholder forslaget og viser til at de av høringsinstansene som uttaler seg om dette punktet støtter høringsforslaget.

Kulturdepartementet bemerker at i tillegg til dette vil reklame og markedsføringsstoff være unntatt fra kravet om klassifisering og merking med aldersgrense i og med at slikt innhold ikke omfattes av begrepet «bildeprogram», se definisjonen av begrepet i § 2 i lovforslaget. Departementet foreslår imidlertid en særskilt regulering av materiale som tilgjengeliggjøres i *tilknytning til bildeprogram* – typisk reklame, egenreklame og reklame for kommende bildeprogram. Se nærmere pkt. 6.7 nedenfor. Departementet viser for øvrig til at reklame i audiovisuelle medier reguleres av bestemmelsene i markedsføringsloven¹¹.

6.5.2 Aldersgrenseinndeling

6.5.2.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet frem tre alternativer for aldersgrenseinndeling:

1. alle – 7 – 11 – 15 – 18 (Dagens inndeling)
2. alle – 7 – 11 – 13 – 15 – 18 (Jf. at mange har pekt på at spranget fra dagens 11-årsgrense til 15-årsgrensen er for stor for å ivareta de typiske PG13-filmene fra USA.)

3. alle – 6 – 9 – 12 – 15 – 18 (Her blir PG13-filmene ivaretatt ved 12-årsgrensen og det er tatt hensyn til den endringen som normalt skjer hos barn ved skolestart og mellom 6. og 7. klasse.)

6.5.2.2 Høringsinstansenes syn

Høringen viste ikke noen bred konsensus i spørsmålet blant høringsinstansene, verken når det gjelder valg av alternativ eller hvilke hensyn som bør være avgjørende.

Alternativ 1 (alle – 7 – 11 – 15 – 18)

Tre av høringsinstansene (*Norsk filminstitutt, NRK og C More entertainment*) går inn for alternativ 1, som er å opprettholde dagens aldersgrenser. *NFI* viser til at aldersgrensesystemet er avgjørende for NFIs definisjon av «barnefilm» og at en mer finindelt skala kan «*medføre en uforutsigbarhet i forhold til aldersfastsettelse av en film, og antakelig ikke bli avklart før forhåndskontrollen av aldersgrensen er gjennomført*». For en produsent av en kinofilm vil det «*kunne ha stor økonomisk betydning hvorvidt skillet settes mellom 9 år eller 12 år med hensyn til størrelsen på et etterhåndstilskudd fra NFI*». *C-More entertainment* viser til behovet for harmonisering av aldersgrensene i Norden og at alternativ 1 «*nærmest tilsvarer aldersgrensene som p.t. benyttes i Sverige og Danmark*». *NRK* viser på sin side til gode erfaringer med dagens inndeling og til at *NRK* har «*hatt svært få tilfeller av programinnhold som ikke har latt seg fornuftig klassifiseres utfra dagens system*». *NRK* viser også til at dagens inndeling gjennom lang praksis har en «*god forankring hos publikum og i bransjen*» og at dette vil være særlig viktig hvis «*aldersmerkingen utvides til å gjelde flere visningsplattformer*». *NRK* mener også at alternativ 2 og 3 vil «*nærme seg en skala som dreier seg om egnethet, i stedet for skadelighet*» fordi de individuelle forskjellene mellom barn innenfor en aldersgruppe vil ha større betydning.

Alternativ 2 (alle – 7 – 11 – 13 – 15 – 18)

To av høringsinstansene (*Barneombudet og Barnevakten*) går inn for alternativ 2. *Barneombudet* viser til at de ved flere tilfeller har sett et behov for en 13-årsgrense, spesielt når det gjelder «*amerikanske filmer som tydelig er produsert ut i fra en PG13-grense*». *Barnevakten* mener også at det er behov for en 13-årsgrense og begrunner dette bl.a. med hensynet til kontinuitet i aldersgrenseinndelingen. *Barnevakten* viser til at dagens

¹¹ Lov av 9. januar 2009 nr. 2 om kontroll med markedsføring og avtalevilkår mv.

aldersgrenseinndeling er «veletablert og godt kjent i befolkningen gjennom mange års praktisering» og at alternativ 2 innebærer «en viktig, men likevel lite omfattende endring». Behovet for å innføre en ny 13-årsgrense begrunnes bl.a. med at «spranget fra dagens 11-årsgrense til 15-årsgrensen er for stor for å ivareta de typiske PG13-filmene fra USA». Med henvisning til manglende empirisk forskningsgrunnlag for å påvise skadevirkninger mener Barnevakten at «man i større grad må ta høyde for at barn i alderen 11 til 15 går gjennom en betydelig utvikling i modenhet og mediekompetanse».

Alternativ 3 (alle – 6 – 9 – 12 – 15 – 18)

Fire av høringsinstansene (Medietilsynet, Film & kino, Norske kinosjefers forbund og Fredrikstad kino) går inn for alternativ 3. Både Medietilsynet, Norske kinosjefers forbund og Fredrikstad kino viser til at det er store sprang mellom de ulike aldersgrensene i dagens system. Medietilsynet uttaler:

«Det er stor utviklingsmessig forskjell på barn som faller i kategorien Alle og de som er 7 år. Innføringen av en 6-årsgrense bidrar til å minke dette spranget. Videre vil en 9-årsgrense kunne ivareta bildeprogrammer som er for skremmende for 7-åringer, og hvor en 11-årsgrense vil være for strengt. Spranget rent utviklingsmessig mellom barn på 11 år og ungdommer på 15 år er også stort. Medietilsynet har ved klassifisering etter dagens regelverk ofte følt behov for en 13-årsgrense i forbindelse med klassifisering av de såkalte PG13-filmene fra USA. Bildeprogrammer som retter seg mot denne mellomgruppen kan bli ivaretatt ved den foreslåtte 12-årsgrensen i Alternativ 3.»

Film & Kino mener at dette alternativet vil gi «en mer naturlig inndeling, i tråd med barnas utvikling og skolegang». Når det gjelder seksårsgrensen, viser Film & Kino til at med «skolestart på seks år, inntreer det i denne alderen en overgang fra barnehage til skole, som det vil være naturlig å følge opp også i forhold til medieinnhold». Norske kinosjefers forbund (NKF) mener at det med flere aldersgrenser vil «bli lettere å fordele filmene og gi publikum klarere signaler». NKF anbefaler videre alternativ 3 fremfor alternativ 2 fordi det «gir en jevnere «stige» med tre års avstand hele veien, og det virker fornuftig at første grense skal samsvare med skolestart».

Norske filmbyråers forening (NFF) går inn for et fjerde alternativ, som ikke ble omtalt i

høringsnotatet (alle – 7 – 10 – 13 – 16). NFF begrunner forslaget med at det «kan være fornuftig med en inndeling som i større grad er basert på barn og unges utviklingstrinn». NFF mener at «16 år bør være øvre og absolutt aldersgrense» og viser til at øvre grense er 15 år i Danmark og Sverige.

6.5.2.3 Departementets vurdering

Høringen viste ikke noen bred konsensus i spørsmålet blant høringsinstansene, verken når det gjelder valg av alternativ eller hvilke hensyn som bør være avgjørende.

Samlet sett er det likevel et klart flertall av høringsinstansene som ønsker en endring i forhold til dagens aldersgrenseinndeling. Departementet finner her grunn til å legge særskilt vekt på uttalelser fra instanser som anvender/håndhever gjeldende aldersgrenseinndeling, og registrerer at både Medietilsynet, Film & kino, Norske kinosjefers forbund og Fredrikstad kino går inn for alternativ 3. I tillegg begrunner både Barneombudet og Barnevakten sitt standpunkt bl.a. med at spranget i dag er for stort mellom dagens 11- og 15-årsgrense, et poeng som ivaretas både av alternativ 2 og 3.

Formålet med loven tilsier at de definerte alderstrinnene bør svare til barns utvikling på en slik måte at aldersgrensene gir den nødvendige beskyttelsen, men heller ikke mer, av personer innenfor gruppen. Departementet legger til grunn at alternativ 3 vil gi en naturlig inndeling som er tilpasset barnas utvikling og skolegang. 6-årsgrensen bidrar til å minske spranget mellom dagens 7-årsgrense og kategorien «Tillatt for alle». 6-årsgrensen vil også korrespondere med skolestart og vil dermed lette bruk av film i undervisningsøyemed i første klasse. 9-årsgrensen vil ivareta bildeprogrammer som er for skremmende for 7-åringer, men der 11-årsgrensen vil være for streng. 12-årsgrensen vil redusere dagens store sprang mellom 11- og 15-årsgrensen, som mange har pekt på som uheldig, og vil i mange tilfeller være egnet ved klassifisering av de såkalte PG13-filmene fra USA. Det kan her nevnes at Finland har innført en 12-årsgrense for å ivareta PG13-segmentet og at dette er et tema som blir drøftet også i de øvrige nordiske landene.

Samlet sett legger departementet til grunn at alternativ 3 avveier hensynene til barns behov for beskyttelse og krav på informasjon på best måte. Departementet mener også at alternativet har tilstrekkelig støtte i høringen til at det er forsvarlig å gå inn for en slik endring.

6.5.3 Fastsetting av aldersgrenser for kinofilm

6.5.3.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å opprettholde den statlige forhåndskontrollen av kinofilm som skal vises for mindreårige. Samtidig ble det foreslått at aldersgrensen fastsatt av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning skal følges ved all senere tilgjengeliggjøring (inkl. fjernsyn, DVD og nett) innenfor en periode på 10 år.

I høringsnotatet gikk departementet videre inn for at praksisen med å gi frarådingen bør opphøre og viste bl.a. til at dette vil få tydeligere frem at aldersgrensene i seg selv innebærer et råd om at innholdet kan være skadelig for barn og unge under den aktuelle aldersgrensen.

Med virkning fra 1. januar 2013 finansieres forhåndskontrollen i Medietilsynet gjennom en egen sektoravgift som beregnes på bakgrunn av netto (dvs. ekskl. mva) omsetning på hver film. Avgiftsperioden er 30 dager fra og med premieredato. I høringsutkastet foreslo departementet å opprettholde denne ordningen, og viste bl.a. til at modellen har fått tilslutning fra de berørte partene.

I høringsnotatet foreslo departementet enkelte unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll av kinofilm, bl.a. for kinofilm som vises med 18-årsgrense, som skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer og filmer som inneholder lokalt produsert stoff. I tillegg ble det foreslått å gi Kongen hjemmel til å gjøre ytterligere unntak fra kravet i forskrift.

6.5.3.2 Høringsinstansenes syn

Generelt

Forslaget om å opprettholde statlig forhåndskontroll av kinofilm kommenteres særskilt av *Medietilsynet*, *Norske filmbyråers forening* og *Altibox*.

Medietilsynet anser det som et «viktig signal at statlig fastsatt aldersgrense er bindende og lovpålagt, noe som er nødvendig for å kunne føre tilsyn med enkelte deler av beskyttelseslovens regler».

Norske filmbyråers forening (NFF) mener at det blir «meningsløst å ha statlig kontroll med den medieplattformen barn og unge bruker minst tid på», i og med at bildeprogramdistributørene får ansvaret for målgruppevurderinger og aldersgrensefastsetting på andre plattformer. NFF viser også til at dagens ordning er kostnadskreven og til at «[k]inodistributørene (bildeprogramdistributørene) er absolutt i stand til å vurdere aldersgrensene selv, slik resten av bransjen gjør». *Altibox*

er også kritisk til forslaget og peker på at «digitaliseringen av kinoene, og i noen grad også privatiseringen, der store multiplattformaktører som *Bonnier* og *Egmont* kommer inn, tilsier at skillet mellom ... [kinovisning og annen visning] ... er i ferd med å viskes ut».

Forslaget om at grensene fastsatt ved forhåndskontroll skal følges i senere visningsplattformer kommenteres særskilt av *Medietilsynet* og *Barnevakten*. *Medietilsynet* støtter departementets forslag om at vedtak om aldersgrenser skal være bindende i 10 år og følge bildeprogrammet i alle senere visnings- og distribusjonsledd. Tilsynet anser at dette vil «bidra til å sikre likebehandling av bildeprogrammet på de ulike plattformer og bidra til forståelse for grensene for skadelighetsnormen innenfor de ulike alderskategorier hos bransjen». Tilsynet støtter også forslaget om at en 18-årsgrense fastsatt av bildeprogramdistributør på en kinofilm ikke bør være bindende i senere visnings- og distribusjonsledd og viser til at: «Det kan være ulike årsaker til at en distributør velger å sette en film opp med 18-årsgrense og dermed unnlater å sende den inn til statlig forhåndsvurdering.» *Barnevakten* støtter også forslaget, men etterlyser en presisering av begrepet «samme bildeprogram» knyttet til praksisen med lansering av alternative versjoner (extended cut/Directors cut). Det vises til eksempler på at alternative versjoner i Storbritannia har fått høyere aldersgrense enn kinoversjonen. *Barnevakten* peker derfor på at «det finnes tilfeller der en ny aldersgrensevurdering av et bildeprogram er nødvendig» og at det er «avgjørende for forbrukers informasjonsrett» at alternative versjoner merkes tydelig. *Barnevakten* ber derfor om at begrepet «samme bildeprogram» avgrenses til å omfatte bildeprogram der det «ikke er blitt gjort endringer som i vesentlig grad endrer betydningsinnholdet i filmen», og at «det i tilfeller der et bildeprogram er blitt endret pålegges distributør å fastsette aldersgrense på nytt etter gjeldende retningslinjer, samt tydelig å merke versjonsutgave».

Fraråding

Medietilsynet, *Film & Kino*, *Norske filmbyråers forening* og *Barnevakten* støtter forslaget om å avvikle praksisen med frarådingen i tillegg til aldersgrenser. *Barnevakten* mener likevel at en slik endring «understreker viktigheten av å lovfeste en informasjonsplikt knyttet til anbefalt målgruppe, som beskrevet i utkast til ny § 11 tredje ledd, for å sikre foresattes tilgang på relevant og nødvendig informasjon for å kunne ta veloverveide valg på vegne av egne barn».

Unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll

Forslaget til unntak fra kravet om forhåndskontroll kommenteres av *Medietilsynet, Film & Kino, Norske kinosjefers forbund, Norske filmbyråers forening* og *Fredrikstad kino*.

Medietilsynet støtter forslaget, men mener at det er «viktig at det er rom for å gi ytterligere unntak i forskrifts form». Tilsynet anser det dessuten som viktig å understreke at unntaket kun gjelder kravet om statlig forhåndskontroll, mao skal det «fortsatt settes en aldersgrense, og plikten til å informere og følge grensen gjelder.»

Forslaget om unntak for filmfestivaler støttes av *Film & Kino, Norske kinosjefers forbund* og *Fredrikstad kino*. *Film & Kino* uttaler: «Dagens bestemmelse medfører en del unødvendig papirarbeid og tidsstress, noe alle parter ser frem til å slippe.»

Forslaget om unntak for lokale produksjoner støttes også av *Film & Kino, Norske kinosjefers forbund* og *Fredrikstad kino*. *Film & Kino* viser til at: «Dette er i hovedsak filmer som bare får oppsetning på noen få lokale kinoer, og hvor produsenten på grunn av filmens art og finansiering, vil ha vanskelig for å betale gebyret for forhåndssensurering». *Norske kinosjefers forbund* viser til at «[d]igitaliseringen av kinoene har ført til en økning i antallet lokale filmproduksjoner som vises på kino, men vårt inntrykk er at kravet om sensur gjør det vanskeligere å sette opp lokale filmer. Dette er filmer som i de fleste tilfeller har lave budsjetter og gir beskjedne inntekter, slik at det er vanskelig å tjene inn utgiftene til sensur.» *Fredrikstad kino* mener også at forslaget «vil øke filmmangfoldet og oppmuntre unge filmtalenter til å sette opp filmene sine på kino.» *Norske filmbyråers forening* er derimot skeptisk til unntaket for lokalt produsert stoff.

Norske filmbyråers forening mener at unntaket for filmer som vises med 18-årsgrense er inkonsekvent og får «uheldige utslag som for dokumentarfilmer, som ventelig har begrenset med inntektspotensial og derfor i dag velger 18 års aldersgrense selv, for å unngå avgiften...».

Finansiering av forhåndskontrollen

Norske filmbyråers forening (NFF) kommenterer også finansieringen av forhåndskontrollen. NFF mener at den nylig innførte filmkontrollavgiften er «en unødvendig avgift, som naturlig nok vil falle bort om bransjen selv setter aldersgrensene». NFF mener videre at: «Dagens ordning hvor kinoledet avgiftsbelegges for alderssetting, kan være konkurransevridende og føre til at verdifull film går rett på andre visningsplattformer, som ikke er avgiftsbe-

lagt.» *Medietilsynet* har ingen merknader, men tar forbehold om å komme tilbake med synspunkter etter at den varslede evalueringen av ordningen er gjennomført.

6.5.3.3 Departementets vurdering

Generelt

Departementet foreslår å opprettholde forhåndskontrollen av kinofilm som skal vises for mindreårige, dvs barn og unge under 18 år. 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 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.

Som nevnt over legger departementet til grunn at dagens forhåndskontroll av kinofilm ikke kommer i konflikt med verken forbudet mot forhåndssensur i Grl. § 100 eller EMK artikkel 10.

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

Aldersgrenser fastsatt av Medietilsynet i forbindelse med kinovisning vil være bindende for tilgjengeliggjøring av samme bildeprogram i alle senere visnings- og distribusjonsledd. Departementet foreslår at plikten begrenses til 10 år regnet fra siste vedtaksdato. Skadelighetsvurderingene vil forandre seg i takt med samfunnsutviklingen. En tidsavgrensning er derfor nødvendig for å unngå forskjellsbehandling av nye og eldre bildeprogram. Barnevakten etterlyser en presisering av begrepet «samme bildeprogram» i lovteksten, særlig knyttet til tilgjengeliggjøring av alternative (typisk Directors cut) versjoner. Departementet er enig i at forutsetningen for at tilsynets aldersgrense skal gjøres gjeldende er at det ikke er gjort innholdsmessige endringer i bildeprogrammet

som kan være relevant for aldersgrensefastsettelsen. Dersom det er gjort slike endringer, vil det ikke dreie seg om «samme bildeprogram» og det vil være opp til bildeprogramdistributør å sette aldersgrensen (så fremt den endrede versjonen ikke skal settes opp på kino). Så lenge det dreier seg om en utvidet versjon, vil det etter departementets vurdering ikke være naturlig å sette grensen *lavere* enn tilsynets aldersgrensevedtak.

Departementet er kjent med at enkelte filmer settes opp på kino med en 18-årsgrense etter ønske fra filmens distributør. Beslutningen kan være økonomisk motivert ved at distributøren da unngår å betale kontrollavgift til Medietilsynet. En 18-årsgrense som er begrunnet i andre hensyn enn skadelighetsvurderinger vil kunne være i strid med beskyttelseslovens formål. Det er derfor bare aldersgrenser fastsatt av Medietilsynet som automatisk vil følge filmen i senere visnings- og distribusjonsledd.

Systemet for fastsetting av aldersgrenser vil etter dette bestå av følgende elementer:

- Fortsatt statlig aldersgrensefastsetting og lovlighetskontroll av kinofilm.
- Et pålegg om å legge tilsynets aldersgrense til grunn ved senere tilgjengeliggjøring av samme bildeprogram på andre plattformer.
- For øvrig fastsettes aldersgrenser av bransjen selv (bildeprogramdistributøren) etter retningslinjer fastsatt av tilsynet, jf. pkt. 6.5.4.

Departementet mener at disse elementene i kombinasjon vil sikre en betryggende beskyttelse av mindreårige fordi Medietilsynets faglige vurderinger med dette vil være førende for aldersgrenser på alle plattformer. I tillegg vil det gi en effektiv utnyttelse av ressursene i tilsynet fordi tilsynets forhåndskontroll og aldersgrensefastsetting på konkrete bildeprogram begrenses til det som vil være første visningvindu for kinofilm.

Departementet legger til grunn at full statlig forhåndskontroll av bildeprogram på alle plattformer verken er ønskelig eller praktisk mulig. Dersom det på et senere tidspunkt skulle bli etablert et bransjeorgan og et bransjeregulativ for fastsetting av aldersgrenser som viser seg effektivt og tilstrekkelig dekkende, kan det vurderes om det er grunnlag for å overlate også kinofilmkontrollen til bransjen.

Fraråding

Gjennom sin forvaltningspraksis har Medietilsynet etablert en ordning med å gi fraråding der tilsynets faglige vurdering er at ledsagerregelen

ikke bør benyttes. Departementet mener at praksisen med å gi fraråding bør opphøre og viser til at forslaget om dette fikk bred støtte i høringen. Ved å reddykke aldersgrensene blir systemet mer oversiktlig for brukerne og det tydeliggjøres at aldersgrensene i seg selv innebærer et råd om at innholdet kan være skadelig for barn og unge under den aktuelle aldersgrensen.

Finansiering av forhåndskontrollen

Fra 1. januar 2013 ble det tidligere filmkontrollgebyret erstattet av en sektoravgift som skal finansiere Medietilsynets utgifter knyttet til forhåndskontroll av film. Avgiften beregnes på bakgrunn av netto (ekskl. mva) omsetning på hver film. Avgiftsperioden er 30 dager fra premiere dato. Per 1. april 2014 ser det ut til at avgiften har truffet godt med hensyn til inndekning av tilsynets utgifter til kontrollordningen.

Behovet for omlegging skyldtes at gebyrordningen var tilpasset analog filmdistribusjon, i den forstand at store deler av gebyrinntektene har vært knyttet til klarering av distribusjonskopier av kinofilmer. Digitaliseringen av kinoene har nå ført til et bortfall av distribusjonskopier og dermed en betydelig nedgang i gebyrinntekter til Medietilsynet. Konsekvensen ble at full kostnadsdekning gjennom tidligere gebyrordning ville kreve en mangedobling av grunngebyret, noe departementet fryktet ville få negative konsekvenser for filmimporten og bredden i kinotilbudet.

Forslaget om å opprettholde forhåndskontrollen av kinofilm, jf. over, innebærer at tilsynets oppgaver på dette området fortsatt må finansieres. Departementet foreslår derfor å opprettholde den sektoravgiften som trådte ikraft fra 1. januar 2013, og viser til at modellen har fått tilslutning fra de berørte partene. Departementet legger også til grunn at modellen gir en fordeling av utgiftsbyrden som ikke vil få negative konsekvenser av betydning for filmimporten eller bredden i kinotilbudet. Departementet kan ikke se at avgiften skulle få slike konkurransevridende effekter som Norske filmbyråers forening frykter og viser til at forhåndskontrollen alltid har vært finansiert av bransjen selv.

Unntak fra kravet om statlig forhåndskontroll

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

1. For det første vil bildeprogrammer som vises med 18-årsgrense være unntatt fra kravet om forhåndskontroll. Norske filmbyråers forening mener dette er inkonsekvent og kan få uheldige utslag. Unntaket er imidlertid en direkte konsekvens av at Grunnlovens § 100 om ytringsfrihet bare åpner for ordninger med forhåndskontroll av ytringer der det er «*nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder*». Den såkalte «voksen-sensuren», dvs den obligatoriske forhåndskontrollen av film/videogram som bare skal vises for voksne, ble derfor opphevet i forbindelse med vedtakelsen av ny § 100 i 2004.
2. For det andre unntas kinofilmer som skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer. I dag kan det søkes om dispensasjon fra kravet om forhåndskontroll i slike tilfeller, og tilsynet avslår i praksis aldri. Etter departementets vurdering er det derfor ressursbesparende å unnta denne typen arrangementer fra kravet om statlig forhåndskontroll. Alle høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet støtter forslaget.
3. For det tredje unntas kinofilmer som inneholder lokalt produsert stoff, dvs at fremvisningen er avgrenset til det området hvor bildeprogrammet er produsert. Dette dreier seg i første rekke om produksjoner av lokalkulturell betydning og med begrenset antall fremvisninger i lokalmiljøet. Departementet finner det lite naturlig at denne typen produksjoner skal underlegges statlig forhåndskontroll før fremvisning. Forslaget støttes av et flertall av de høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet. Digitaliseringen har i større grad enn før åpnet for produksjon og visning av film lokalt. Dette kan bygge praktisk kompetanse i filmproduksjon og utgjøre et positivt lokalt kulturtilbud. Det er derfor uheldig dersom slike tiltak skal hindres av en relativt kostbar kontrollordning som er tilpasset den profesjonelle delen av bransjen.

Departementet understreker at unntakene bare gjelder forhåndskontrollen, og ikke plikten til å fastsette og informere om aldersgrense og gjennomføre alderskontroll. Bildeprogramdistributøren skal i slike tilfeller fastsette aldersgrense, men kan også be om at Medietilsynet foretar en forhåndsvurdering og aldersklassifisering av bildeprogrammene.

Departementet ser at det kan oppstå behov for å unnta også andre typer bildeprogrammer eller visnings-/omsetningsformer fra kravet om forhåndskontroll. Departementet foreslår derfor å gi

departementet hjemmel til å gjøre ytterligere unntak fra kravet i forskrift. Unntak bør bare gjøres der dette anses forsvarlig ut fra lovens formål om beskyttelse av mindreårige.

6.5.4 Fastsetting av aldersgrenser for andre bildeprogrammer

6.5.4.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det foreslått at der Medietilsynet ikke gjennomfører forhåndskontroll, settes aldersgrensen av «bildeprogramdistributør», etter retningslinjer utarbeidet av Medietilsynet.

6.5.4.2 Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Barneombudet og NRK kommenterer og støtter uttrykkelig departementets forslag om at bildeprogramdistributøren får ansvaret for å fastsette aldersgrensen for bildeprogram som ikke er forhåndsvurdert av tilsynet. *TV 2* stiller seg imidlertid «... *noe tvilende til hensiktsmessigheten av å innføre et slikt system*» og viser til at det «*trolig vil medføre både et betydelig merarbeid – og tilhørende byråkrati – og at aldersgrenser vil sprike både mellom program i samme kategori, ja, kanskje til og med for samme program eller serie ettersom det vil kunne være flere distributører som setter aldersgrenser for det samme program.*»

Medietilsynet og Barneombudet støtter også forslaget om at bransjens aldersgrensefastsetting skal baseres på retningslinjer utarbeidet av Medietilsynet. Tilsynet bemerker likevel at dette vil «*kreve økte ressurser fra tilsynet, særlig i overgangsfasen og det første året beskyttelsesloven gjelder*».

6.5.4.3 Departementets vurdering

Når det gjelder bildeprogram som ikke har blitt forhåndskontrollert i forbindelse med kinovisning, opprettholder departementet forslaget om at aldersgrensen fastsettes av bildeprogramdistributør. Bildeprogramdistributøren er den som har rettighetene til tilgjengeliggjøring av det aktuelle bildeprogrammet på det norske markedet, se pkt. 6.3.3 om definisjonen av begrepet. Departementet foreslår at bildeprogramdistributørenes klassifisering skal baseres på retningslinjer utformet av tilsynet og eventuell utfyllende forvaltningspraksis. Medietilsynet kan også fungere som rådgivende instans og bistå med opplæring ute i organisasjonene der det er ønskelig.

Aldersgrensene som bransjen selv fastsetter vil være bindende i den forstand at mindreårige verken kan kjøpe, leie eller låne bildeprogrammer som har en høyere aldersgrense. Aldersgrensen vil i praksis kunne overprøves av foresatte, dvs at det vil være opp til foresatte selv å avgjøre om de vil kjøpe eller leie bildeprogrammer med høyere aldersgrense til sine barn. (Med hensyn til fremvisning ved allmenn sammenkomst, se pkt. 6.7.3.5 om «ledsagerregelen».)

Det vil bli oppstilt en plikt for tilbydere, utsalgssteder mv. til å etablere systemer for alderskontroll, jf. pkt. 6.7 nedenfor. Når det gjelder fjernsyn, får aldersgrensene som er fastsatt også betydning for kringkasternes programsetting gjennom et gradert vannskilleprinsipp. Dette gjelder uavhengig av om aldersgrensen er fastsatt av bildeprogramdistributør eller av Medietilsynet.

Bildeprogramdistributørens aldersgrense vil kun gjelde for den eller de plattform(ene) som vedkommendes rettigheter omfatter, og vil bare ha ev. veiledende virkning for andre som tilgjengeliggjør samme bildeprogram på andre plattformer. TV 2 er skeptiske til forslaget og viser bl.a. til at det kan føre til inkonsekvent aldersgrensefastsetting. Departementet er enig i at man kan få situasjoner hvor samme type bildeprogram, og til og med ett og samme bildeprogram, har ulike aldersgrenser på f.eks. DVD og fjernsyn. Departementet viser likevel til at alle aldersgrenser skal fastsettes basert på Medietilsynets retningslinjer. Tilsynet vil dessuten kunne treffe vedtak om endring av aldersgrenser som etter tilsynets vurdering er satt feil. På sikt mener departementet dette vil bidra til en ensartet klassifiseringspraksis. Departementet minner også om at dagens situasjon er langt mer uoversiktlig, i og med at det er statlig fastsatte aldersgrenser på kino, distributørsatte grenser på videogram og ingen pålegg om aldersgrense for andre visnings- og omsetningsformer (noe som innebærer at hver enkelt aktør bestemmer helt fritt). Departementet opprettholder derfor forslaget på dette punktet.

6.6 Informasjonsplikt

6.6.1 Høringsnotatet

Informasjon om aldersgrenser

I høringsnotatet gikk departementet inn for å lovfeste en plikt til å informere publikum om fastsatt aldersgrense. Det sentrale i forslaget var at infor-

masjonen skal være tilgjengelig før kjøps- eller bestillingstidspunktet og før fremvisning.

Departementet foreslo lovfesting av enkelte minstekrav og la til grunn at det for øvrig burde være opp til den enkelte bildeprogramdistributør og visnings- eller omsetningssted å avgjøre hvilke tiltak som passer best for å informere om aldersgrensen, og hva man har teknologiske muligheter til å gjøre.

Departementet foreslo å lovfeste følgende minstekrav:

- a. *Fjernsyn*: Tjenestetilbyder må opplyse om anbefalt aldersgrense ved innannonsering av bildeprogram. Tjenestetilbyder plikter i tillegg å gjøre aldersgrensen tilgjengelig i programoversikter og elektroniske programguider (EPG).
- b. *Audiovisuelle bestillingstjenester*: Tjenestetilbyder plikter å påse at aldersgrensen for bildeprogram er tilgjengelig før endelig bestilling kan skje, samt i presentasjon og omtale av bildeprogram.
- c. *Fremvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kino)*: Visnings- og omsetningssted plikter å påse at aldersgrense for bildeprogram opplyses ved annonsering, ved billettkjøp og gjennom tilgjengelig informasjon på visnings- og omsetningsstedet.
- d. *Videogram*: Bildeprogramdistributør plikter å påse at aldersgrensen for bildeprogram fremgår på en tydelig måte på forsiden av videogrammets omslag.

I tillegg ble det åpnet for å gi mer detaljerte regler i forskrift.

Informasjon om målgruppeanbefaling

Aldersgrensen er basert på vurderinger av skadeeffekt, og sier derfor ikke nødvendigvis noe om hvilke aldersgrupper bildeprogrammet etter sitt innhold er rettet mot, mao hvem som er målgruppen. Ved forhåndskontroll av film eller videogram for fremvisning i næring er Medietilsynet derfor pålagt å gi en «*anbefaling om kva for aldersgrupper filmen etter sitt innhold er eigna for*», jf. forskriften § 5-1. I høringsutkastet foreslo departementet å avvikle denne praksisen. Samtidig viste departementet til at informasjon om hvilken målgruppe bildeprogrammet etter sitt innhold passer for vil gi nyttig tilleggsinformasjon for publikum. Departementet reiste derfor spørsmålet om det bør lovfestes en plikt for bransjen selv til å opplyse om anbefalt målgruppe.

6.6.2 Høringsinstansenes syn

Informasjon om aldersgrenser

Utkastet til bestemmelse om plikt til å informere om aldersgrenser støttes av *Medietilsynet, Film & Kino* og *NRK*. *Medietilsynet* er særlig positivt til forslaget om at videogram heretter må aldersmerkes på forsiden av omslaget. Tilsynet mener samtidig at det er «viktig at det kommer retningslinjer, eventuelt fastsatt i forskrift, for hvordan informasjonen bør gis og hvordan den bør utformes, jf. kravet til tydelig og nøytral merking». Det etterlyses også en drøftelse av hvordan informasjon om det nye systemet som sådan skal gis til publikum, og hvem som er ansvarlig for å gi slik informasjon, samt om merkingen også skal inneholde informasjon om hvem som har foretatt klassifiseringen.

Norske filmbyråers forening (NFF) er «enige med departementet om at det bør være plikt til å informere om aldersgrenser og at dette bør være tilgjengelig på «planleggingsstadiet» – altså før man gjør sine valg». *NFF* mener samtidig at informasjonsplikten «bør ikke lovfestes, fordi det kan være en lang rekke kanaler der det informeres om film, som ikke alltid vil fange opp denne informasjonen».

Når det gjelder fremvisning ved allmenn sammenkomst, utkastet § 11 andre ledd bokstav c, ber *Barnevakten* om at det presiseres at promotingsmaterieell (inkl. for eksempel filmplakater) skal «inkluderes i fortolkningen av formuleringen «opplyses ved annonsering» eller «tilgjengelig informasjon på visnings- og omsetningsstedet»».

Under EØS-høringen av lovforslaget reiste *ESA* og *Europakommisjonen* spørsmål om hvordan bestemmelsen i *AMT-direktivet* artikkel 27 nr. 3 vil bli oppfylt. Det ble vist til at for programmer med skadelig innhold som kringkastes i ukodet form stiller bestemmelsen krav om akustisk advarsel før sending eller merking ved hjelp av et visuelt symbol under hele sendetiden.

Informasjon om målgruppeanbefaling

Ett spørsmål som kommenteres av mange av høringsinstansene er om det bør lovfestes en plikt til å merke bildeprogram med en angivelse av anbefalt målgruppe.

Forslaget støttes av *Barneombudet* og *Barnevakten*. *Barneombudet* viser til at det «får en del meldinger fra publikum om at de føler seg «lurt» av aldersgrensen, fordi filmen i utgangspunktet har en voksen målgruppe». *Barnevakten* viser til at dagens system fører til forvirring om forskjellen mellom

skadelighetsvurderinger og egnethetsvurderinger og at «foresatte i noen tilfeller kan komme til å ta avgjørelser på vegne av sine barn som de ikke ville ha tatt dersom de hadde all tilgjengelig informasjon». *Barnevakten* foreslår imidlertid å skille mellom ulike plattformen slik at audiovisuelle bestillingstjenester og fjernsynstilbydere i utgangspunktet bare skal merke «klassifiseringspliktige spillefilmer, fjernsyns-drama/-serier, dokumentarfilmer (og eventuelt andre typer bildeprogrammer)». Ut over dette merkes bare programmer «med særlig språk mellom aldersgrense og målgruppe». *Barnevakten* ønsker videre at informasjonen skal oppfylle minstekravene til informasjon om aldersgrenser.

Film & Kino tar ikke direkte stilling for eller imot forslaget, men kommenterer at en slik plikt i så fall må legges på bildeprogramdistributøren. *Film & Kino* mener for øvrig at behovet for slik informasjon «... blir mindre dersom alternativ 3 med kortere alderssprang mellom aldersgrensene innføres».

De fleste som uttaler seg om forslaget går imidlertid imot. Dette gjelder *Medietilsynet*, *Norske filmbyråers forening*, *TV 2 (TVNorge)* og *NRK*.

Medietilsynet viser til at angivelse av målgruppe ikke er et beskyttelsestiltak og derfor ikke hører hjemme i beskyttelsesloven. Tilsynet er likevel enig i at angivelse av målgruppe gir viktig informasjon til publikum og «... ser det derfor som ønskelig at det blir opplyst om et bildeprogramms målgruppe, men mener dette bør etableres som en ren bransjeordning uten hjemmel i beskyttelsesloven».

TV 2 viser bl.a. til at det vil være «... meget arbeidskrevende å finne og legge inn denne type info på alt innhold».

NRK mener forslaget er «unødvendig og uheldig» og vil kunne «... skape uklarhet og forringende virkningen av den viktigste skalaen, nemlig vurderingen av skadelighet». *NRK* mener samtidig at:

«Siden publikum selv er ute etter en informativ beskrivelse av innholdet for å finne det de er ute etter, vil distributørene strekke seg langt for å tilby dette. God merking og gode beskrivelser vil følgelig være et konkurransemessig fortrinn.»

Norske filmbyråers forening mener at slik informasjon «må baseres på en frivillig ordning» og viser til at en lovfestet plikt kan føre til «betydelig merarbeid som må samordnes i høy grad for å synkroniseres slik at ingen velger film etter anbefalt målgruppe før aldersgrensen er fastsatt».

6.6.3 Departementets vurdering

Informasjon om aldersgrenser

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste en plikt til å informere om fastsatte aldersgrenser, og viser til at et klart flertall av de som uttalte seg støttet forslaget. En aldersgrense innebærer først og fremst et faglig basert råd om hvorvidt et konkret bildeprogram kan være skadelig for mindreårige innenfor ulike aldersgrupper. For å ha noen effekt må dette rådet være lett tilgjengelig for mindreårige og deres foresatte på planleggingsstadiet, dvs. før beslutning om kjøp, bestilling o.l. blir tatt. Departementet anser derfor informasjonsplikt som en forutsetning for at de øvrige tiltakene i loven skal være effektive.

Norske filmbyråers forening gikk imot lovfesting og viste til at «*det kan være en lang rekke kanaler der det informeres om film, som ikke alltid vil fange opp denne informasjonen*». Departementet er ikke enig i dette og viser til at lovforslaget i seg selv bare fastsetter noen minimumskrav som ikke bør være særlig byrdefulle. Ev. uklarheter om hvordan informasjonsplikten skal praktiseres vil kunne avklares i forskrift.

Departementet mener at det ikke er naturlig å ta konkret stilling til om ulike typer promoteringsmaterieell skal omfattes av informasjonsplikten, jf. merknaden fra Barnevakten. Dette er spørsmål som ved behov bør avklares i forskrift.

Departementet vil anmode bransjen til å samarbeide om å utarbeide så likeartede løsninger for aldersmerking som mulig. En mest mulig enhetlig merking vil være til fordel for både bransje og publikum. Et ev. bransjesamarbeid på dette området vil redusere behovet for detaljerte forskrifter fastsatt av departementet og vil dermed styrke bransjens autonomi på området samtidig som det ivaretar publikums informasjonsbehov.

Som påpekt av ESA og EU-kommisjonen stiller AMT-direktivet artikkel 27 nr. 3 særskilte krav til informasjon for ukodet kringkasting. Direktivet stiller krav om «*en akustisk advarsel før sending, eller at programmene under hele sendetiden kan identifiseres ved hjelp av et visuelt symbol*». Krav i samsvar med direktivet fremgår i dag av kringkastingsloven § 2-7 andre ledd og kringkastingsforskriften § 2-6 andre ledd. Departementet mener at kravene som fremgår av direktivet artikkel 27 nr. 3 bør gjelde generelt og ikke bare for programmer som kringkastes i ukodet form. I lovforslaget § 7 andre ledd bokstav a stilles det derfor krav om at tjenestetilbyder enten informerer muntlig om aldersgrensen før programmet starter, eller at programmet er merket med et visuelt symbol som

indikerer aldersgrensen under hele sendetiden. I tillegg stilles det krav om at aldersgrensen er tilgjengelig i programoversikter og elektroniske programguider.

Informasjon om målgruppeanbefaling

Departementet går ikke inn for å lovfeste en plikt til å publisere målgruppeanbefaling, og legger vekt på at et flertall av de som kommenterer spørsmålet går imot forslaget. Departementet er enig i NRKs vurdering om at en slik regel vil «*skape uklarhet og forringe virkningen av den viktigste skalaen, nemlig vurderingen av skadelighet*». Departementet viser også til at dette er forbrukerinformasjon basert på kommersielle målgrupper, som derfor ikke er relevant for lovformålet om beskyttelse av mindreårige mot skade. Hensynene som taler for en lovfesting er etter departementets vurdering ikke tilstrekkelig tungtveiende til å pålegge bransjen en så ressurskrevende informasjonsplikt, jf. høringsuttalelsen fra TV 2 (og TVNorge).

Departementet vil likevel oppfordre bransjen til å informere publikum om hvilken målgruppe bildeprogrammet etter sitt innhold passer for, og til å etablere en felles bransjepraksis for hvordan dette skal gjøres. Dette er informasjon som gir forbrukerne mulighet til å gjøre bevisste valg. Det bør derfor også være i bransjens egen interesse å opplyse forbrukerne om hvem som er målgruppe.

6.7 Alderskontroll og andre beskyttelsestiltak

6.7.1 Høringsnotatet

I høringen foreslo departementet at den som tilgjengeliggjør aldersklassifiserte bildeprogrammer plikter å iverksette egnede tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig materiale og sikre at aldersgrensene overholdes.

Følgende minstekrav ble foreslått tatt inn i loven, med hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift:

- *Fjernsyn*: Et absolutt forbud mot å sende bildeprogram med alvorlig skadelig innhold. For øvrig må sendingene innrettes etter det såkalte «vannskilleprinsippet» (dvs. at bildeprogram med skadelig innhold bare kan sendes på fjernsyn på tidspunkt hvor mindreårige vanligvis ikke kan se eller høre sendingen). I høringsnotatet viste departementet til at det som en del av et gradert vannskille kan være aktuelt å forskriftsfeste et konkret tidsrom hvor 18-årsinn-

hold kan vises, for eksempel slik at 18-årsinnhold kun skal kunne vises på fjernsyn mellom kl. 23.00 til kl. 06.00. Alternativt til «vannskille» kan det iverksettes tekniske tiltak som forhindrer at mindreårige kan se eller høre sendingene.

- *Audiovisuelle bestillingstjenester*: En plikt til å tilby tiltak som kan aktiveres av mottaker for å hindre mottak av bildeprogram med skadelig innhold og iverksette tiltak som hindrer mottak av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold.
- *Fremvisning ved allmenn sammenkomst (herunder kino)*: Visnings- og omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for kontroll av alder ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram. Dagens ledsagerregel åpner for at foresatte kan ta med barn som er inntil tre år yngre enn aldersgrensen. I høringsnotatet ble det foreslått en utvidet regel som ga foresatte en adgang til å «overprøve» alle aldersgrenser opp til og med 15-årsgrensen.
- *Videogram*: Omsetningssted plikter å utforme og iverksette rutiner for alderskontroll.

I tillegg ble det foreslått en bestemmelse om at «tilknyttet innhold» – dvs. innhold som tilgjengeliggjøres i tilknytning til bildeprogrammet, men som ikke selv er gitt en aldersgrense – må tilpasses aldersgrensen for bildeprogrammet. «I tilknytning til» vil her omfatte materiale som sendes før, etter eller i reklamepauser på TV, reklame/trailere på DVD, reklame/trailere før hovedvisning på kino osv.

6.7.2 Høringsinstansenes syn

6.7.2.1 Generelt

Flere av høringsinstansene kommenterer departementets forslag til beskyttelsestiltak. *Medietilsynet* støtter departementets forslag, men peker på at forslaget medfører en del tilsynsmessige utfordringer og ber om en «nærmere avklaring av departementets forventninger til tilsynet». *Film & Kino* er også positive til forslaget. Med henvisning til dagens krav til alderskontroll og informasjon som stilles til kino- og videobransjen uttaler *Film & Kino*:

«At nå også fjernsynstilbydere pålegges de samme plikter burde være en selvfølge i dagens samfunn, der det samme medieinnholdet som har aldersgrense på kino og video også vises på fjernsyn og som bestillingstjenester».

Altibox kommenterer ikke forslaget direkte, men mener på generelt grunnlag at «utkastet i nye

større grad burde ha reflektert foreldrenes klare ansvar i å sørge for beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram – gitt at distributørene og innholdsaktørene legger til rette for at foreldrene har mulighet til dette».

Barnevakten viser til at det er «avgjørende at foresatte får tilgang på den informasjon og de verktøy (foreldre- og tilgangskontroller) som er nødvendig for å ta gode valg på vegne av sine barn».

I tillegg er det flere som kommenterer de nærmere reglene for de ulike medieplattformene, jf. nedenfor.

6.7.2.2 Tilknyttet materiale

De høringsinstansene som kommenterer utkastet til bestemmelse om «tilknyttet innhold», jf. utkastet § 9, er mer eller mindre kritiske til forslaget. *TV 2* kommenterer at forslaget kommer i tillegg til bestemmelser om barnerettet reklame i kringkastingsloven og uttaler: «Dette er å lage doble og overlappende regelsett og er skral lovgivning.» *Medietilsynet* har på sin side «sympati» for forslaget, men «... mener det reiser en rekke utfordringer som bør drøftes nærmere i lovforarbeid» og reiser bl.a. følgende spørsmål:

- Hvilke regler for plassering av tilknyttet innhold skal gjelde for bildeprogrammer som ikke har en aldersgrense, jf. f.eks. nyhetssendinger, store direktesendte programmer (Idols finale-runder, MGPjr etc)?
- Skal vannskilleprinsippet gjelde for fjernsyn uavhengig av § 9 i beskyttelsesloven? Tilsynet mener det er «helt avgjørende i beskyttelsesøyemed at vannskilleprinsippet gjelder «hele døgnet» og for alle programtyper, uavhengig av om de er klassifiseringspliktige etter lovforslaget § 8 eller ikke».
- Skal plikten i § 9 også gjelde etter hovedvannskillet kl. 21.00? Tilsynet viser til at det er mange programmer som sendes etter kl. 21.00 som kan få en lav aldersgrense basert på en skadelighetsvurdering, samtidig som det «fremstår ... som urimelig å kreve at man på et sent sendetidspunkt ikke kan vise tilknyttet innhold myntet på voksne seere».
- Hvordan skal forholdet mellom «Tillatt for alle» og «7 år» (eller tilsvarende ny aldersgrenseinnledning) reguleres ved praktiseringen av § 9? Tilsynet viser til at loven per i dag åpner for at innhold tilsvarende disse to aldersgrensene kan vises på fjernsyn uavhengig av sendetidspunkt og at det derfor vil være «en innskrenkning for fjernsynskringkasterne om § 9 innebærer at de ikke kan vise tilknyttet innhold

tilsvarende 7-årsgrense foran Tillatt for alle-innhold».

6.7.2.3 Nærmere om fjernsyn

Forbudet mot tilgjengeliggjøring av alvorlig skadelig innhold

Medietilsynet og *Film & kino* støtter departementets forslag om at det for alle plattformer og visningssteder – med unntak av fjernsyn – åpnes for visning av alvorlig skadelig innhold, forutsatt at det er etablert en form for tilgangskontroll eller kan dokumenteres alderskontroll ved fremvisning.

Medietilsynet viser til at «... det i henhold til AMT-direktivet er nødvendig med en forskjellsbehandling plattformer imellom når det gjelder tilgjengeliggjøring av alvorlig skadelig innhold». Tilsynet ber imidlertid departementet vurdere «... om forbudet også skal gjelde for abonnements tjenester på fjernsyn hvor tilgangskontroll er iverksatt» og kommenterer:

«For en fjernsynsseer vil det muligens fremstå som lite forståelig at grensen for hva som kan vises av eksempelvis erotisk innhold på en filmkanal han eller hun abonnerer på, ikke er den samme som for innhold vedkommende kan leie via sin dekoder fra en VOD-tjeneste, dersom begge tjenester er underlagt pin-kodesystem eller annen form for tilgangskontroll. Det nevnes i denne sammenheng at enkelte abonnementskanaler på fjernsyn viser erotisk innhold kun på kvelden og natta. Det kan derfor hevdes at en abonnements tjeneste på fjernsyn i praksis tilbyr en større grad av beskyttelse enn hva som er tilfellet ved rene VOD-tjenester, hvor denne typen innhold er tilgjengelig døgnet rundt. Forutsetningen er selvsagt at abonnementskanalen er underlagt pin-kodesystem eller annen tilgangskontroll.»

TV 2 og *C More entertainment* er kritiske til forskjellsbehandlingen mellom lineært fjernsyn og andre plattformer. *TV 2* uttaler:

«For det første er en slik regulering lite hensiktsmessig og for det andre blir den ufrivillig noe komisk da den implisitt innebærer at alvorlig skadelige bildeprogram kan vises andre steder enn på fjernsyn. Har et bildeprogram et «alvorlig skadelig innhold» burde det kanskje ikke være tillatt på noen skjærmer?»

C More entertainment uttaler:

«Departementet understreker at et siktemål med beskyttelsesloven er å få et medienøytralt regelverk. *C More* er enig i at regelverket så langt som det er mulig bør være medienøytralt og anser det bl.a. av den grunn lite naturlig at departementet samtidig foreslår å opprettholde en praksis som innebærer et helt særskilt forbud mot visse typer innhold som kun gjelder for lineært fjernsyn. Som nevnt også ved tidligere anledninger stiller *C More* dessuten spørsmål ved om denne praksisen er i samsvar med direktivet, all den stund praktiseringen av bestemmelsen ikke er knyttet opp mot en slik konkret skadelighetsvurdering som direktivet gir anvisning på, hvilket også uttrykkelig fremgår på side 67 i høringsnotatet. *C Mores* oppfatning er derfor at slike erotiske programmer som nå er tillatt vist på kino, video og som bestillingstjeneste også må kunne sendes på fjernsyn, forutsatt at det etableres systemer med tilgangskontroll som sikrer at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til innholdet.

Som gjennomgått ovenfor har den teknologiske utviklingen gjort at det er meget lite som i praksis skiller fjernsyn og andre tjenester. Ofte tilbys de ulike tjenestene av samme leverandør. Seeren vil som oftest ikke reflektere over, eller overhodet oppfatte, at det er en forskjell på det ene og det andre, særlig ikke når det er tale om f.eks. startover-, catch-up- eller streamingtjenester/SVOD/TVOD som leveres av en distributør som via en «boks» tilkoblet fjernsynsapparatet tilbyr alle disse typer tjenester i en sømløs løsning. Videre er det slik at tjenestene til aktører som *C More* har et nordisk nedslagsfelt og der forskjeller i regelverket i de nordiske landene eller myndighetenes praktisering av regelverker skaper problemer for tjenesteleveranser på tvers av landegrensene.

...

C More har vanskelig for å se at forbud mot fjernsyns distribusjon av et bildeprogram med hjemmel i § 5 vil stå seg i møtet med EMK artikkel 10, dersom bildeprogrammet ikke er i strid med straffeloven og således tillatt på alle andre plattformer hvor det er etablert alderskontroll og hvor vi er pålagt å sikre mindreårige mot alvorlig skadelig innhold. Det kan vanskelig sies at det er nødvendig i et demokratisk samfunn å forby at en ytring sendes på lineært fjernsyn, dersom den samme ytringen er

tillatt når den vises på fjernsyn som streaming/SVOD/TVOD.

Måten å unngå en slik ulogisk forståelse av regelverket, er at departementet klargjør, for eksempel i forarbeidene til loven, at det forutsettes at forbudet mot «alvorlig skadelig innhold» i lovforslagets § 5 skal praktiseres i samsvar med straffelovens terskel for hva som er ulovlig innhold og i samsvar med det som er foreslått for å beskytte mindreårige mot alvorlig skadelig innhold på kino, video og bestillingstjenester.»

Departementet ba høringsinstansene særlig kommentere den konsekvensen av forslaget at dagens særregel om kjønnslige skildringer på kino vil falle bort. Spørsmålet kommenteres av *Medietilsynet*, *Norske filmbyråers forening (NFF)* og (indirekte) *Film & Kino*. *Medietilsynet* ønsker «ikke å ta en prinsipiell stilling til dette spørsmålet da § 13a i større grad dreier seg om moralske aspekter i samfunnet enn beskyttelse av mindreårige». *Film & Kino* og *NFF* støtter imidlertid forslaget og sistnevnte uttaler:

«Vi ser, i likhet med departementet, ingen grunn til å skille mellom kino («framsyning i næring») og andre plattformer, slik § 13a i film- og videogramloven gjør når det gjelder hva som kan vises av kjønnslige skildringer (i dag for de over 18 år). De alminnelige grensene i straffeloven bør kunne gjelde. Dette vil ventelig gjøre det lettere å vise kjønnslige skildringer som inngår i utfordrende kvalitetsfilm, uten at det burde skape noen grobunn for kinovirkosomhet basert på pornografisk innhold.»

Vannskille og tekniske tiltak for skadelig innhold

Når det gjelder fjernsyn har *NRK* ingen innvendinger og viser til at bestemmelsen «i stor grad samsvarer med eksisterende lov- og forskriftsregulering». *TV 2* viser til at det normalt vil være i bildeprogramdistributørenes egen interesse å iverksette gode og egnede tiltak for beskyttelse av barn og mindreårige, men bemerker at nærmere regler må utarbeides «i nært samarbeid med tilbyderne og markedsaktørene». *C More entertainment* mener at forslaget åpner for at tekniske tiltak kan erstatte vannskillet for innhold som kan være skadelig og uttaler:

«Det er helt nødvendig at tekniske tiltak anses som fullgodt alternativ til vannskille/sendetidspunkt. Ytringsfriheten tilsier at ytringer rettet

mot voksne ikke kan begrenses mer enn nødvendig for å beskytte barn. Beskyttelsestiltak må derfor kunne være et reelt og fullgodt alternativ til en generell vannskillebestemmelse.»

Medietilsynet bemerker på generelt grunnlag at det «fremstår som en svakhet ved beskyttelsesloven at vannskilleprinsippet ikke har en mer tydelig plass i lovteksten, slik det har etter gjeldende rett». *Tilsynet* mener dette bidrar til uklarhet om hvordan tilknyttet innhold skal reguleres.

Flere kommenterer særskilt forslaget om å forskriftsfeste prinsippet om gradert vannskille. *Barneombudet* og *Medietilsynet* støtter forslaget, og tilsynet uttaler bl.a.:

«Medietilsynet mener at de hensyn som er blitt vektlagt etter kringkastingsloven ved praktiseringen av et gradert vannskille, også gjør seg gjeldende etter beskyttelsesloven for fjernsynsmediets del. Det vises særlig til barns rett til informasjon i barnekonvensjonen.»

Medietilsynet og *Barnevakten* støtter forslaget om å fastsette konkrete tidsrom hvor 18-års innhold kan sendes, mens *NRK* og *C More entertainment* går imot forslaget. *C More* uttaler: «*C More* er ikke kjent med at dagens vannskillebestemmelse der innhold med 18 års aldersgrense kan sendes etter kl. 21 om kvelden har medført at barn i særlig grad blir utsatt for bildeprogrammer med skadelig innhold». De viser også til at et slikt system vil skape større forskjeller i nordisk rett på området.

6.7.2.4 Nærmere om audiovisuelle bestillingstjenester

Forslaget om å pålegge audiovisuelle bestillingstjenester å tilby tekniske tiltak for å beskytte mindreårige, støttes av *Barneombudet* som viser til at de i de senere årene har «mottatt flere bekymringer for at program som ved sendingstidspunktet følger vannskilleprinsippet og sendes etter 21.00, men som ligger tilgjengelig på Nett-TV hele døgnet».

Barnevakten mener at audiovisuelle bestillingstjenester i tillegg bør pålegges å «tilby tiltak som gjør det mulig for mottaker å hindre mottak av bildeprogram med en målgruppeanbefaling som foresatte anser som uegnet for deres barn – på lik linje med den foreslåtte plikt til å tilby tiltak som kan aktiveres av mottaker for å hindre mottak av bildeprogram med skadelig innhold».

Norske filmbyråers forening peker på at det vil være praktisk vanskelig å føre alderskontroll på elektroniske plattformer:

«Selv om det ... tidvis kan være vanskelig med fullstendig kontroll ved kinosentre som har felles innslippspunkt for flere saler, er kontrollen her langt bedre enn for andre plattformer der bildeprogram vises, der kontrollen, etter vår mening, er illusorisk og ved formidling fra utenlandske tilbydere i blant ikke til stede i det hele tatt.

Kontroll av omsetning ved betalingskort (for fysiske videogram og audiovisuelle betalingstjenester) kan nok fungere, mens kontroll av gavekortløsninger og faktura er svært omfattende.»

NRK bemerker at forslaget innebærer en strengere forpliktelsene enn det som kreves i direktivet, og viser til at direktivet ikke stiller «krav om at tjenestetilbyderne plikter å iverksette tiltak for å hindre tilgang på audiovisuelle medietjenester med skadelig innhold». NRK er samtidig «enig i at det er formålstjenlig å tilby tiltak som kan aktiveres av mottaker, for å motvirke at mindreårige får tilgang på slikt innhold» og viser i denne sammenheng til NRKs foreldrekontroll på nett-tv.

NRK peker også på at bestemmelsen om tiltak som hindrer mottak av alvorlig skadelig innhold er «formulert mer absolutt enn direktivteksten», i og med at den pålegger tjenestetilbyder å «iverksette tiltak som hindrer mottak av bildeprogram med alvorlig skadelig innhold», mens direktivet bare krever «egne tiltak» for å sikre at alvorlig skadelig innhold bare blir tilgjengeliggjort «på en måte som sikrer at mindreårige vanligvis ikke hører eller ser dette innholdet». NRK mener at utkastet med dette «pålegger tjenestetilbyderne en objektiv plikt som ikke tar høyde for at slike tekniske tiltak i realiteten vil kunne omgås eller svikte uten at tjenestetilbyderen kan lastes», noe NRK mener er urimelig. NRK foreslår derfor at utkastet justeres slik at det i større grad samsvarer med AMT-direktivet.

Under EØS-høringen peker ESA på at AMT-direktivets artikkel 12 kun regulerer alvorlig skadelig innhold i audiovisuelle bestillingstjenster og ber derfor om at norske myndigheter foretar en proposjonalitetsvurdering av behovet for regulering av skadelig (men ikke alvorlig skadelig) innhold på denne plattformen. I likhet med NRK ber ESA og EU-kommisjonen under EØS-høringen om en avklaring av om audiovisuelle bestillingstjenester er forpliktet til å forhindre mottak av alvorlig skadelig innhold eller om det kun kreves at det er etablert tiltak som innebærer at mindreårige normalt ikke får tilgang på slikt innhold.

6.7.2.5 Nærmere om fremvisning ved allmenn sammenkomst

Når det gjelder fremvisning ved allmenn sammenkomst kommenterer høringsinstansene i hovedsak forslaget om å utvide den såkalte «ledsagerregelen» (dvs. regelen om at foresatte kan ta med barn som er yngre enn aldersgrensen).

Forslaget støttes av samtlige som kommenterer spørsmålet, med unntak av *Barneombudet*. Dette gjelder *Medietilsynet*, *Barnevakten*, *Film & Kino*, *Norske filmbyråers forening*, *Norske kinosjefers forbund* og *Fredrikstad kino*.

Medietilsynet viser til at aldersgrense fastsatt av tilsynet eller bildeprogramdistributør «bør være et kvalifisert råd som foreldre kan legge til grunn ved sine valg» og at forslaget innebærer at man får «samme situasjon på kino som i hjemmesituasjonen, hvor foreldrene selv kan velge hvilke filmer barna deres får se». Tilsynet viser også til at forslaget blir enklere å håndtere for kinoene. *Film & Kino* slår fast at kinoene stort sett har gode erfaringer med ledsagerreglene. *Norske kinosjefers forbund* viser til at: «Kinoene opplever allerede at dette er noe foreldrene ønsker, siden de kjenner sine barn best og vil bestemme hva de skal få se.» *Norske filmbyråers forening* finner at «[l]edsagerregelen er mer i harmoni med at foreldre og foresatte kjenner sine barn og er de som er best skikket til å vurdere deres tålegrense og modenhet.» *Fredrikstad kino* uttaler at regelen vil «gjøre arbeidet lettere for kinopersonalet, og gjør at det blir like forhold på kino som hjemme». *Barnevakten* støtter også forslaget, men ber departementet «ta stilling til om det i framvisning ved allmenn sammenkomst (inkl. kino) bør spesifiseres hvor mange barn yngre enn aldersgrense en foresatt kan ta med, for å sikre at barnet har reell tilgang til noen å snakke og bearbeide inntrykk med.»

Barneombudet er derimot svært kritisk til forslaget og viser bl.a. til at:

«Film på kino er en annen opplevelse enn på DVD/Blu-ray hjemme i egen stue. Hjemme kan man både snakke fritt, skru av eller pause hvis ønskelig, eller velge å spole. Hva foresatte velger å gjøre hjemme overlater vi til foreldreansvaret, men for visning på en offentlig arena, bør det være tydelige regler. Dessuten vil det variere hvilken voksen/ foresatte/eller foreldre til venner barnet går på kino med. I artikkel 5 i barnekonvensjonen fremheves foreldreansvaret, men her velger vi å sette hensynet til barnets beste først.

Med en ledsagerregel overlates det til foreldrene eller andre voksne å ta en avgjørelse på om film er egnet for eget barn ut i fra en film de ikke har sett. De blir prisgitt den beskrivelsen som distributør eller filmprodusenter velger å markedsføre filmen med. Her kan det være vanskelig å utføre et godt foreldreansvar.

Hvis departementet allikevel velger å opprettholde ledsagerregelen, og lar det være opp til foreldrene å velge for sitt eget barn frem til og med 15 år, stiller vi oss svært kritiske til det. Det vil bety at foreldre kan ta med en et seks år gammelt barn på en 13- eller 15 års aldersgrense film. Her bør det utarbeides noen retningslinjer til barns beste. Ledsagerregelen bør etter vårt syn, i hvert fall ikke gjelde lenger enn til neste aldersgrense.»

Flere kommenterer særskilt forholdet til visninger på skole, SFO, barnehage osv. *Medietilsynet* støtter departementets vurdering av at barn må anses å se film alene når de er på skole, SFO o.l. og viser til at:

«Det er foreldrene som bør ta valg knyttet til hvilke medieuttrykk deres barn skal utsettes for. Dette valget bør ikke ansatte ved SFO, skole eller barnehage ha mulighet til å frata foreldre/foresatte. Foresatte kan ha svært ulike premisser for hva deres barn får lov til å se. Tilsynet oppfatter det derfor som riktig med krav om samtykke dersom det skal vises en film med høyere aldersgrense enn barnas alder.»

Barnevakten viser til at «tilsvarende situasjoner også kan oppstå når en eller flere foreldre/foresatte tar med seg en mindre gruppe barn på kino (f. eks. bursdagsfeiring)» og anser derfor «en avgrensning av antall barn ledsagerregelen skal omfatte som et viktig beskyttelsestiltak for barn og unge.»

Barneombudet «ser det som svært viktig at det i den nye loven presiseres at ved visning i skole, SFO barnehage o.l. er en bindende aldersgrense» og viser til at ombudet «får mange henvendelser om slike situasjoner, der filmer brukt i utdanningssammenheng og ofte blitt oppfattet som fritak fra aldersgrensen».

6.7.3 Departementets vurdering

6.7.3.1 Generelt

Departementet mener det er nødvendig å pålegge beskyttelsestiltak for å hindre at mindreårige får tilgang til skadelig eller alvorlig skadelig innhold, jf. definisjonene i lovforslaget § 2 bokstav h og i.

Departementet slår fast at hensynet til voksnes informasjons- og ytringsfrihet tilsier at det bør være tillatt å tilgjengeliggjøre innhold som kan være skadelig og alvorlig skadelig for mindreårige, forutsatt at det etableres alderskontroll eller tekniske tiltak som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet. Unntaket her er fjernsyn, der departementet foreslår å opprettholde dagens forbud mot alvorlig skadelig innhold, se nærmere om dette under pkt. 6.7.3.3. For øvrig vil de generelle grensene for hva som lovlig kan tilgjengeliggjøres på de ulike plattformene følge av straffeloven.

For bildeprogram som gis en aldersgrense vil beskyttelsestiltak i praksis bestå i en form for alderskontroll, jf. at aldersgrensen vil definere hvilke aldersgrupper som kan ta skade av innholdet. Det samme vil gjelde materiale som tilgjengeliggjøres i tilknytning til aldersklassifiserte bildeprogram. For andre typer innhold må beskyttelsestiltak baseres på vurderinger av om innholdet kan være «skadelig» eller «alvorlig skadelig» for mindreårige innenfor ulike aldersgrupper. (For eksempel innebærer vannskilleprinsippet at kringkastere må ta stilling til plassering i sendeskjemaet også der det aktuelle bildeprogrammet er unntatt fra aldersklassifisering. Der man ikke har en aldersgrense å basere plasseringen på, vil tjenestetilbyder måtte foreta en selvstendig skadelighetsvurdering.)

Departementet mener det vil være lite formålstjenelig å detaljregulere kravene til beskyttelsestiltak. Departementet forslår i stedet at det lovfestes enkelte minstekrav og at nærmere bestemmelser ved behov kan fastsettes i forskrift.

De nærmere kravene til tiltak vil måtte variere ut fra særegenhetene for den enkelte plattform og omtales nærmere nedenfor.

6.7.3.2 Beskyttelsestiltak for tilknyttet materiale

Bakgrunnen for forslaget på dette punktet var at begrepet «bildeprogram» må tolkes slik at det ikke omfatter trailere, egenpromotering eller reklame. Samtidig omfatter enkelte av dagens beskyttelsesregler slikt innhold. Dette gjelder konkret vannskillereglene på fjernsyn og klassifiseringsplikten for kinotrailere. For å unngå en svekkelse av beskyttelsesreglene ble det i høringsutkastet derfor tatt inn en bestemmelse om at «tilknyttet innhold» (inkl. reklame, egenpromotering og trailere) skal tilpasses aldersgrensen på det aktuelle bildeprogrammet.

Kulturdepartementet støtter høringsinstansenes innvendinger mot forslaget på dette punktet.

Departementet legger særlig vekt på at forslaget til bestemmelse om «tilknyttet innhold» (høringsutkastet § 9) dels vil overlape og dels stå i motsetning til bestemmelsen om vannskille på fjernsyn. For eksempel må det etter hovedvannskillet kl. 21 være mulig å sende reklame og trailere rettet mot et voksent publikum, selv om materialet er «tilknyttet» et bildeprogram som er «tillatt for alle» eller har 6-årsgrense.

Etter å ha vurdert ulike løsninger, har departementet konkludert med at bestemmelsen bør utgå, og at hensynet til «tilknyttet» materiale i stedet bør ivaretas i separate bestemmelser om beskyttelsestiltak for hver enkelt av plattformene for tilgjengeliggjøring som omfattes av loven. En slik lovteknisk løsning gjør det mulig å opprettholde og tydeliggjøre vannskilleprinsippet slik det praktiseres i dag, og tilpasse de nærmere beskyttelsesreglene til hver enkelt plattform. Det åpner også for en gjennomføring av AMT-direktivets krav til beskyttelsestiltak for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester som ligger nærmere direktivteksten.

Begrepet «tilknyttet materiale» defineres i lovforslaget § 2 første ledd bokstav c.

6.7.3.3 Nærmere om fjernsyn

Minstekravene til tiltak for fjernsynsmediet må oppfylle kravene som fremgår av AMT-direktivets artikkel 27 nr. 1 og 2.

I høringen ble det for det første foreslått å opprettholde dagens forbud mot *alvorlig skadelig innhold* på fjernsyn. Dette innebærer at fjernsyn behandles annerledes enn de andre plattformene. *Medietilsynet*, TV 2 og C More Entertainment har i høringen reist spørsmål ved om det er behov for å opprettholde denne forskjellsbehandlingen og viser til at også fjernsynsmediet kan pålegges å tilby tilgangskontrollsystemer som for eksempel er basert på PIN-koder og at dette kan fungere som et alternativ til et totalforbud.

Departementet viser til at AMT-direktivets inneholder særregulering av fjernsynsmediet. I artikkel 27 nr. 1 pålegges EØS-landene å treffe passende tiltak for å *sikre at fjernsynsselskaper ikke sender* slikt innhold, mens det for audiovisuelle bestillingstjenester i artikkel 12 kun kreves tiltak som sikrer at mindreårige *normalt ikke får tilgang* til slikt innhold. Selv om direktivet ikke uttrykkelig krever et forbud mot alvorlig skadelig innhold på fjernsyn, legger departementet til grunn at det mest effektive tiltaket for å beskytte barn mot alvorlig skadelig innhold vil være å opprettholde dagens forbud.

For innhold som kan være skadelig, opprettholdes det såkalte vannskilleprinsippet som i dag er hjemlet i kringkastingsloven § 2-7 andre ledd og kringkastingsforskriften § 2-6. Slik gjeldende bestemmelser er formulert, innebærer dette at alle programmer, med unntak av nyhets- og aktualitetsprogrammer, skal sendes etter klokken 21.00 dersom de inneholder scener eller innslag som kan være skadelig for mindreårige.

Medietilsynet praktiserer et «gradert vannskilleprinsipp» som ikke er direkte nedfelt i regelverket, men er basert på en fortolkning av kringkastingslovens formål med bakgrunn i barn og unges rettigheter etter barnekonvensjonen. Departementet viser til at også flere andre land har etablert ulike former for gradert vannskille og mener at dette gir tjenestetilbyderen større fleksibilitet med hensyn til programsetting enn ett enkelt vannskille kl. 21.00 gjør. Samtidig åpner et gradert vannskille for et mer mangfoldig innholdstilbud for eldre barn, jf. barns konvensjonsfestede rett til informasjon.

Departementet mener at den graderte tilnærmingen til vannskillet bør ha en sterkere forankring enn forvaltningspaksis og at prinsippet derfor bør fremgå klart av regelverket. Dette vil være klargjørende både for tjenestetilbyderne og for publikum. For øvrig må graderingen av vannskilleprinsippet tilpasses de nye aldersgrensene, jf. pkt. 6.5.2. Mer konkrete krav til vurderingene av sendetidspunkt kan eventuelt forskriftsfestes.

Som et alternativ til vannskilleprinsippet ble det i høringen foreslått å åpne opp for at tilbyderne av fjernsynstjenester kan iverksette tekniske tiltak som sørger for at mindreårige vanligvis ikke får tilgang til innhold som kan være skadelig. Dette kan for eksempel dreie seg om et system med PIN-koder for å låse opp enkelte kanaler eller programmer. Selv om kringkastingsloven i dag åpner for slike tekniske tiltak, gir kringkastingsforskriften ikke anledning til å erstatte vannskilleprinsippet med tekniske tiltak. Departementet mener hensynet til mest mulig teknologinøytralt regelverk, tilsier at det også på fjernsyn bør åpnes for tekniske beskyttelsestiltak. De tekniske tiltakene må sørge for at mindreårige normalt ikke får høre eller se innholdet, og i praksis ivareta beskyttelsen av mindreårige på en like god eller bedre måte enn det graderte vannskilleprinsippet. De tekniske hindrene må være iverksatt av tjenestetilbyderen. Det vil således ikke være tilstrekkelig for kanaler som ligger åpent tilgjengelig å tilby filtre som kan aktiveres av foreldre eller foresatte.

6.7.3.4 *Nærmere om audiovisuelle bestillingstjenester*

For audiovisuelle bestillingstjenester stiller AMT-direktivet artikkel 12 kun krav om tekniske tiltak mot *alvorlig skadelig innhold*.

Departementet mener imidlertid at det også bør stilles krav om tekniske tiltak for innhold som kan være *skadelig* for mindreårige. Nyhets- og aktualitetsprogrammer vil ikke omfattes. Departementet kan gjøre ytterligere unntak i forskrift.

AMT-direktivet artikkel 4 nr. 1. åpner for at EØS-landene kan fastsette strengere regulering, forutsatt at regelverket er i samsvar med EØS-retten. Som nevnt har ESA i EØS-høringen bedt om at det gjøres en proposjonalitetsvurdering dersom det skal fastsettes strengere regulering av skadelig innhold i audiovisuelle bestillingstjenester enn det som følger av direktivet.

Departementet mener at hensynet til beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold, tilsier at det er nødvendig å stille krav om tekniske tiltak. Det vises videre til at kravene som stilles til tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester er relativt begrensede da det utelukkende kreves at det tilbys tekniske verktøy som kan aktiveres av foreldre/foresatte. Selv om implementering av slike systemer kan medføre økte kostnader for lovens pliktsubjekter, antar departementet at kostnadene vil være begrensede og at flere slike systemer etter hvert vil bli tilgjengelig på markedet slik at utgiftene kan fordeles på flere aktører. Enkelte av aktørene har i høringen og innspillskonferansene pekt på at slike tilgangskontrollsystemer allerede er implementert til tross for at det i dag ikke er noen krav til dette og at gode foreldrekontroller og sikringstiltak anses å være et konkurransefortinn. Departementet legger således til grunn at tiltaket er proposjonalt og i samsvar med EØS-retten.

Når det gjelder innhold som kan være *alvorlig skadelig* krever ikke AMT-direktivet artikkel 12 at de tekniske tiltakene rent faktisk og i alle tilfeller forhindrer at mindreårige får tilgang til innholdet, men at effekten av tiltaket er at mindreårige «*vanligvis ikke hører eller ser*» innholdet. Dette ble også understreket av NRK i høringen. Departementet slutter seg til NRKs merknad og mener det på dette området ikke er rimelig å stille strengere krav til tiltakene enn det som kreves i direktivet.

Den eneste forskjellen på kravene til beskyttelsestiltak for alvorlig skadelig og skadelig innhold, vil således være at det for alvorlig skadelig innhold må foreligge en teknisk sperre. Dette betyr i praksis at alvorlig skadelig innhold ikke kan ligge

åpent tilgjengelig på tjenester underlagt norsk jurisdiksjon. Innhold som kan være skadelig kan ligge åpent tilgjengelig. Her kreves det at tjenestetilbyder tilbyr tekniske verktøy som kan aktiveres av foreldre eller foresatte og som gir mulighet til å tilpasse innholdet i tjenesten til barnets alder. Departementet mener som nevnt at det ikke er formålstjenlig å fastsette nærmere krav til tilgangskontrollsystemene i lovteksten, men åpner for at mer detaljerte krav ved behov kan fastsettes i forskrift.

6.7.3.5 *Nærmere om fremvisning ved allmenn sammenkomst*

For fremvisning i næring (kino) gjelder det i dag en noe strengere norm for hva som lovlig kan vises av kjønnslige skildringer, jf. film- og videogramloven § 13a. Som nevnt mener departementet at det – på andre plattformer enn fjernsyn – bør være tillatt å tilgjengeliggjøre innhold som kan være skadelig eller alvorlig skadelig for *mindreårige*, forutsatt at det etableres alderskontroll eller tekniske tiltak som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet. Lovforslaget innebærer derfor en formell liberalisering når det gjelder kino mv. Endringen begrunnes i at det etter departementets vurdering ikke er behov for å videreføre en strengere norm på kino enn for de andre plattformene. Endringen antas for øvrig ikke å få nevneverdig betydning i praksis da det neppe er noe marked av betydning for kinovisning av denne typen materiale. Departementet viser for øvrig til at formålet med loven er å beskytte *mindreårige* mot skadelig innhold. Gjeldende regulering bidrar ikke til å beskytte mindreårige da slikt materiale uansett må vises med 18-års grense. I den grad bestemmelsen har noen praktisk betydning, innebærer den derfor bare en begrensning i informasjonsfriheten til voksne. Etter departementets vurdering tilsier dette at bestemmelsen ikke bør videreføres i en ny beskyttelseslov.

For fremvisning ved allmenn sammenkomst må visnings- og omsetningsstedet sørge for at det gjennomføres alderskontroll. Alderskontrollen innebærer at mindreårige alene ikke skal gis adgang til filmer med høyere aldersgrense enn oppnådd alder. For andre former for offentlige fremvisninger enn kinovisning kan det, som et alternativ til alderskontroll, etableres tiltak for å skjerme mindreårige mot skadelig innhold. Eksempelvis må innhold på tv-skjermer i forretninger, mv. tilpasses mindreåriges tilstedeværelse.

Dagens ledsagerregel innebærer at foreldre/foresatte kan ta med seg barn som er inntil tre år yngre enn den fastsatte aldersgrensen. Mao innebærer det en begrensning i visnings- og omsetningsstedets plikt til å gjennomføre alderskontroll. I høringsnotatet ble det foreslått å utvide denne regelen ved å gi foreldre en ubegrenset rett til å overprøve aldersgrensene opp til og med 15-årsgrensen.

Det er først og fremst prinsipielle argumenter om likebehandling av visningsplattformer som tilsier en utvidelse av ledsagerregelen, jf. at foreldre f.eks. kan overprøve aldersgrensen når de ser en DVD-film hjemme. Medietilsynets webundersøkelse fra 2012 om foreldre og medieregulering viste dessuten at 64 prosent av foreldrene ønsker veiledende aldersgrenser på kino. 80 prosent av respondentene mener foreldre har et hovedansvar for beskyttelse. På den annen side kan det hevdes at det at foreldre kan ta (i enkelte tilfeller uheldige) valg på vegne av sine barn i en hjemmesituasjon, i seg selv ikke er noen god grunn til å åpne for det samme på en offentlig arena hvor det faktisk finnes et apparat for adgangskontroll. Som Barneombudet nevner, vil endringen i prinsippet åpne for at foreldre kan ta med et seks år gammelt barn på en film med 15 års aldersgrense. Dette vil etter departementets vurdering være uheldig.

Etter en samlet vurdering legger departementet derfor til grunn at argumentene for utvidelse ikke er tilstrekkelig tungtveiende til å begrunne en endring som kan få slike utslag og som innebærer en så stor endring i forhold til gjeldende praksis. Departementet legger her særlig vekt på Barneombudets høringsuttalelse.

Departementet legger til grunn at dagens ledsagerregel gir foreldre tilstrekkelig ansvar og fleksibilitet. Dagens regel passer også godt sammen med forslaget til ny aldersgrenseinndeling, jf. at det her vil være tre år mellom hvert alderstrinn. Mao vil adgangen til å overprøve aldersgrensen gjelde ned til neste aldersgrense, for eksempel slik at foreldre kan ta med barn som har fylt 12 på en film med 15-årsgrense eller barn som har fylt 9 på en film med 12-årsgrense.

Når det gjelder visning på barnehage, skole, SFO o.l., understreker departementet at barna må anses for å se filmen alene. Dette innebærer at aldersgrensen er bindende, og at alle barn som ser filmen skal ha nådd aldersgrensen som er satt. For å kunne fravike aldersgrensen kreves det samtykke fra foresatte. Behovet for en presisering på dette punktet understrekes både av Medietilsynet og Barneombudet. Barnevakten viser til at «... *tilsvarende situasjoner også kan oppstå når en eller*

flere foreldre/foresatte tar med seg en mindre gruppe barn på kino (f. eks. bursdagsfeiring)» og etterlyser derfor en avgrensning av antall barn ledsagerregelen kan omfatte. Departementet vil ikke foreslå en slik endring nå, og viser bl.a. til at dette ville kreve ny høring. Det vises også til at Medietilsynets erfaringer med dagens system, som nå foreslås opprettholdt, ikke tilsier at dette er et praktisk problem av noe omfang.

6.7.3.6 Nærmere om videogram

På tilsvarende måte som for kino, plikter steder som selger, leier eller låner ut videogram å gjennomføre alderskontroll som i praksis innebærer at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogrammer med høyere aldersgrense enn oppnådd alder. Nærmere detaljer knyttet til gjennomføringen av alderskontroll kan fastsettes i forskrift, f.eks. krav til betalingsløsninger ved elektronisk omsetning.

6.8 Klageadgang og oppfølging av beskyttelsestiltak

6.8.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at klager etter beskyttelsesloven skal behandles av Medieklagenemnda, som i dag behandler klager etter kringkastingsloven og medieieierskapsloven. Forslaget innebærer at Klagenemnda for film og videogram legges ned.

I høringsutkastet ble det også lagt frem et forslag om at Medietilsynet skal kunne foreta *stikkprøvekontroller* av bransjefastsatte aldersgrenser. Dette for å sikre at aldersgrenser fastsatt av bransjen er i tråd med loven og vedtatte retningslinjer. Barneombudets adgang til å påklage Medietilsynets vedtak om aldersgrenser ble foreslått opprettholdt. Videre ble det foreslått at bildeprogramdistributør skal ha klagerett over Medietilsynets aldersgrensevedtak.

Det ble også foreslått at Medietilsynet gis myndighet til å føre tilsyn med at pliktene om å informere om aldersgrensen og gjennomføre beskyttelsestiltak etterleves og at tilsynet i vedtak kan fastslå brudd på lovens bestemmelser.

6.8.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å legge ned Filmklagenemnda og la Medieklagenemnda være klageinstans også etter beskyttelsesloven kommenteres bare av *Medietilsynet*, som støtter forslaget og departementets

begrunnelse. Tilsynet peker særlig på «*viktigheten av at avgrensninger knyttet til begrepsbruk og bestemmelser i AMT-direktivet avgjøres av én og samme klagenemnd*». Tilsynet ser imidlertid behov for å utvide Medieklagenemnda med medlemmer med barnefaglig kompetanse.

Forslaget om at tilsynet gjennom stikkprøvekontroller skal ha anledning til å overprøve aldersgrenser fastsatt av bransjen, kommenteres av *Medietilsynet* og *Norske filmbyråers forening (NFF)*. *Medietilsynet* har ingen innsigelser til forslaget, men peker på «*at dette mest sannsynlig vil medføre en stor økning i antall mottatte henvendelser*», noe som vil være ressurskrevende for tilsynet. *Medietilsynet* mener videre at det må være opp til tilsynet selv å vurdere oppfølging av tips som mottas, «*alt etter tilsynets kapasitetstilgang*». *NFF* mener prinsipielt at alle aldersgrenser bør fastsettes av bransjen og uttaler at: «*Behovet for en klageinstans vil i så fall være svært liten fra bransjens side*.» *NFF* peker også på viktigheten av rask klagebehandling.

Barneombudets klageadgang kommenteres av *Medietilsynet*, *Barneombudet*, *Redd barna*, *Norske filmbyråers forening (NFF)* og *Barnevakten*.

Barnevakten og *Redd Barna* mener at det er viktig å beholde Barneombudets klageadgang, og støtter høringsnotatets begrunnelse for det. *Redd Barna* mener også at det «*... bør utredes om og eventuelt hvordan klageadgangen kan utvides til flere områder enn bare kinofilm, siden barn sjelden ser på filmer på kino*».

Medietilsynet har ingen innvendinger til Barneombudets klagerett, men mener at den bør «*begrenses til å gjelde kinofilm slik tilfellet også er etter gjeldende rett*». Tilsynet viser til at Barneombudet i henhold til forslaget «*vil kunne kontakte Medietilsynet dersom de er uenig i en bransjefastsatt aldersgrense, og at det er opp til Medietilsynet å foreta en annenhånds vurdering av den bransjefastsatte grensen*».

Barneombudet er derimot bekymret for at klageretten «*gir en falsk trygghet for publikum*» og viser til at det «*varierer ... i hvilken grad Barneombudet har ansatte med relevant kompetanse på dette området*» og at slike saker ofte må prioriteres ned i konkurranse med andre viktigere saker. Samtidig uttaler *Barneombudet*:

«For å sikre at noen med et spesifikt barneperspektiv kommer inn, kan det likevel være hensiktsmessig å lovfeste at alle klager på aldersgrenser skal sendes til Barneombudet for

uttalelse før saken avgjøres av klageinstansen. Det bør i så fall være opp til Barneombudet å selv bestemme om man ønsker å gi en uttalelse i saken. Dette vil være i samsvar med lov om barneombud § 3 som gir ombudet rett til selv å prioritere hvilke saker som tas til behandling. En slik ordning vil sikre at Barneombudet får en mulighet til å komme inn i klageprosessen i tide og sikre at man får fram et barneperspektiv.»

Norske filmbyråers forening mener at Barneombudets klageadgang bør bortfalle dersom *Medietilsynet* fortsatt skal fastsette aldersgrenser på kinofilm, men at klageadgangen bør opprettholdes dersom bransjen selv får ansvaret for å fastsette aldersgrenser.

6.8.3 Departementets vurdering

Høringen avdekket ingen motstand mot forslaget om å legge ned Filmklagenemnda eller mot at klager etter beskyttelsesloven skal behandles av Medieklagenemnda. Departementet opprettholder derfor forslaget. Dette vil gi et enkelt og oversiktlig system der klagesaker på *Medietilsynets* fagområder behandles av én og samme nemnd. Selv om det kan bli nødvendig å styrke *Medieklagenemnda* og nemndas sekretariat, legger departementet avgjørende vekt på at forslaget samlet sett vil gi administrativ forenkling og økonomiske besparelser.

Når det gjelder klager på aldersgrenser fastsatt av *Medietilsynet*, gir høringen etter departementets vurdering støtte for at bildeprogramdistributør bør ha klagerett over *Medietilsynets* aldersgrensevedtak i medhold av beskyttelsesloven.

Departementet foreslår videre at Barneombudets klageadgang opprettholdes uendret. For det første har ombudet som dets sentrale oppgave å være talsperson for barn og unge, og skal i tillegg fremme barns interesser overfor det offentlige. For det andre er det en større mulighet for å få korrigert aldersgrenser som er satt for lavt dersom Barneombudets klagerett opprettholdes.

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å lovfeste at alle klager på aldersgrenser skal sendes til Barneombudet for uttalelse før saken avgjøres av klageinstansen. Et forslag om dette har ikke vært på høring, og dette er uansett et administrativt spørsmål som ev. bør kunne avklares uten hjemmel i lov.

6.9 Sanksjoner

6.9.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre sanksjonshjemler i form av advarsel, overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og straff ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven eller ved enkeltvedtak truffet i medhold av loven. Departementet foreslo å gi Medietilsynet hjemmel til å gi advarsel, samt fastsette overtredelsesgebyr og tvangsmulkt.

I saker der Medietilsynet overprøver beslutninger om aldersgrenser truffet av bildeprogramdistributør, ble det foreslått at Medietilsynets vedtak primært skal innebære en omgjøring av aldersgrensen. Forslaget innebar videre at å ilegge sanksjoner først vil bli aktuelt dersom bildeprogramdistributøren ikke innretter seg etter Medietilsynets vedtak.

6.9.2 Høringsinstansenes syn

Flere kommenterer forslaget til sanksjonsbestemmelser.

Justisdepartementet viser til at det er uklart om forbudet mot å sende bildeprogram «med alvorlig skadelig innhold» i fjernsyn skal være straffesanksjonert etter § 20, jf. at § 20 bare viser til § 5 i utkastet. Hvis dette er meningen mener Justisdepartementet at det bør «*vurderes en annen formulering av forbudet i § 5 eller av legaldefinisjonen i § 2 g*». Justisdepartementet viser til at:

«Det følger av praksis knyttet til Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 at straffansvar foreskrevet i lov må fremkomme klart og presist av lovgivningen. Det kan reises spørsmål om formuleringene som inngår i legaldefinisjonen i § 2 g) har den tilstrekkelige klarhet og presisjon. Dette gjelder særlig uttrykkene «sterkt emosjonelt opprivende» og «annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk».

TV 2 stiller seg tvilende til hensiktsmessigheten av å innføre sanksjonsbestemmelser og sier at: «*Kanskje man skulle nøye seg med å innføre lovregler i form av normer og retningslinjer – basert på en gjensidig forståelse mellom tilsyn og markedsaktører – uten at det skal være trusler om straff og bøter bak?*». Sanksjonsbestemmelser kan etter TV 2s vurdering vurderes i ettertid dersom det viser seg å være behov for det.

NRK mener at det ikke går tilstrekkelig klart frem av utkastet til § 20 at straffansvar bør være

forbeholdt grove overtredelser og foreslår at bestemmelsen endres til:

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

Overtredelse av straffebud i denne bestemmelse er forseelse.»

6.9.3 Departementets vurdering

Etter en vurdering av høringssvarene mener departementet at det ikke er grunnlag for å gå videre med forslaget om at overtredelser av bestemmelser gitt i eller med hjemmel i loven, eller ved enkeltvedtak truffet i medhold av loven, skal være straffesanksjonert. Departementet viser særlig til Justisdepartementets innvendinger i høringen. Departementet legger uansett til grunn at straff vil være lite praktisk som sanksjon mot overtredelse av denne typen bestemmelser, og viser til at den tilsvarende bestemmelsen i kringkastingsloven ikke har vært tatt i bruk.

Sanksjonshjemlene begrenses derfor til advarsel, overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved overtredelse av bestemmelser gitt i beskyttelsesloven.

Departementet mener det er naturlig at myndigheten til å ilegge sanksjoner, herunder å fastsette overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, legges til Medietilsynet.

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

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

Overtredelsesgebyr innebærer etter Sanksjonsutvalgets definisjon (NOU 2003: 15) at «... *forvaltningen pålegger en person eller et foretak å*

betale et pengebeløp til det offentlige som følge av at personen eller noen som identifiseres med foretaket, har overtrådt en handlingsnorm (et forbud eller et pabud) fastsatt i lov eller forskrift i medhold av lov eller i individuell avgjørelse». I likhet med straff har overtredelsesgebyr både preventiv og pønalt hensikt og retter seg mot handlinger eller unnlatelser i fortiden. Selv om overtredelsesgebyr har likhetstrekk med en bot, regnes det ikke som straff etter norsk rett. Det betyr bl.a. at saksbehandlingen reguleres av forvaltningsloven, ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper og loven som hjemler gebyret.

Tvangsmulkt bør kunne ilegges enten som et engangsbeløp eller som en løpende mulkt. Der som mulkten fastsettes løpende bør Medietilsynet i vedtaket kunne presisere hvorvidt mulkten påløper per dag, uke eller måned ut fra en konkret vurdering i den enkelte sak. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp skal Medietilsynet fastsette en særskilt frist for når mulkten skal betales dersom plikten ikke er etterkommet.

Nærmere bestemmelser om hvilke momenter som skal vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt kan fastsettes i forskrift. Vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt bør etter departementets syn være tvangsgrunnlag for utlegg. Som en sikkerhetsventil foreslår departementet å ta inn i loven at Medietilsynet i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle et pålegg om betaling av overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt.

6.10 Øvrige forslag

6.10.1 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte prosessuelle bestemmelser, inkludert en opplysningsplikt og en oppbevarings- og utleveringsplikt for bildeprogram. I tillegg ble det foreslått en bestemmelse som, i tråd med gjeldende praksis, slår fast at tilsynet skal ha en uavhengig stilling i enkeltsaker etter loven. Alle tre bestemmelser er utformet etter modell av kringkastingsloven.

6.10.2 Høringsinstansenes syn

Denne delen av utkastet kommenteres bare av *Medietilsynet*, som støtter departementets forslag. Tilsynet peker særlig på *«viktigheten av at det etableres en oppbevaringsplikt og at beskyttelsesloven inkluderer en opplysningsplikthjemmel på lik linje med kringkastingsloven»*.

6.10.3 Departementets vurdering

Tilsyn med lovens bestemmelser forutsetter at tilsynsorganet sikres tilgang til de bildeprogrammene som omfattes av loven. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at bildeprogramdistributører plikter å oppbevare bildeprogram i minst to måneder etter at bildeprogrammet ble vist offentlig første gang eller tilgjengeliggjort på annen måte, jf. lovforslaget § 14. Dette tilsvarer lengden på oppbevaringsplikten kringkastere pålegges etter kringkastingsloven § 2-5.

Videre foreslår departementet en bestemmelse om opplysningsplikt, jf. lovforslaget § 15. Bestemmelsen pålegger enhver å gi Medietilsynet de opplysninger som er nødvendig for å kunne utføre lovpålagte oppgaver. En tilsvarende bestemmelse finnes i kringkastingsloven § 2-11.

Kringkastingsloven inneholder i § 2-15 en bestemmelse som begrenser departementets instruksjonsmyndighet overfor Medietilsynet. Ved ikrafttreddelsen av denne bestemmelsen ble en mer uavhengig rolle for Medietilsynet på kringkastingsfeltet lovfestet, jf. Prop. 7 L (2010–2011). Departementet mener det er naturlig at den uavhengighet Medietilsynet i dag har på kringkastingsfeltet, også bør gjelde ved vurderinger etter beskyttelsesloven. Departementet vil derfor foreslå at Medietilsynets uavhengighet på dette feltet lovfestes, jf. lovforslaget § 17. Dette er i tråd med gjeldende praksis også etter film- og videogramloven, selv om instruksjonsmyndigheten her ikke er formelt avskåret.

6.11 PEGI-ordningen

6.11.1 Høringsnotatet

Departementet gikk i høringsutkastet inn for at dataspill ikke skulle inkluderes i lovens virkeområde. Departementet reiste likevel spørsmålet om bruk av bransjens frivillige merkeordning med aldersgrenser og innholdssymboler (PEGI) bør lovfestes.

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

6.11.2 Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Barneombudet, Barnevakten og Norske filmbyråers forening (NFF) kommenterer forslaget om å lovfeste bruk av PEGI-ordningen for leverandører og distributører av dataspill.

NFF finner det «merkelig» at dataspill ikke skal reguleres på lik linje med andre bildeprogram og viser til at dataspill «i høy grad kan virke skadelig på mindreårige». NFF kommenterer videre at «[s]elv om den frivillige merkeordningen PEGI har en aldersmerking, finnes det lite kontroll med hvordan dataspill omsettes, spesielt for nettbaserte spill.»

Barneombudet og Barnevakten går inn for lovfesting av en plikt til å følge bransjeordningen PEGI. Barnevakten viser bl.a. til at «[e]n formell lovfesting vil i praksis ikke føre til endringer for store deler av bransjen, men samtidig sikre at de aktørene som ikke er med i ordningen blir pliktige til å ta i bruk PEGI-merking på sine produkter.»

Medietilsynet støtter ikke forslaget om å lovfeste ordningen og viser bl.a. til:

1. PEGI-ordningen er «et bransjestyrt system som fungerer godt uten noen ytterligere påvirkning utenfra».
2. Det kan være uheldig å «låse» systemet gjennom en lovfesting fordi både bransjen og systemet er i konstant utvikling. For eksempel ønsker man på sikt å «inkludere aldersgrenser ikke bare på spill, men også alt av applikasjoner som finnes eksempelvis på nettbrett og mobiltelefoner». Tilsynet viser også til at stadig mer av omsetningen av spill vil skje på nett fra butikker utenfor norsk jurisdiksjon.
3. Det er «problematisk å lovfeste et system som bruker andre kriterier for å fastsette en aldersgrense enn de man bruker i den nye beskyttelsesloven», jf. at PEGI er et system som først og fremst er rettet mot veiledning til foreldre, og som opererer med anbefalte aldersgrenser hvor også egnethet kan være en faktor.

6.11.3 Departementets vurdering

Departementet holder fast på at beskyttelsesloven ikke bør omfatte dataspill, og viser til at det allerede eksisterer et etablert bransjestyrt system for aldersmerking av dataspill som har stor oppslutning i bransjen (PEGI).

Departementet kan heller ikke se at det per i dag er hensiktsmessig å gi PEGI-ordningen en formell forankring i norsk lov. Det vises her særlig til at det dreier seg om en internasjonal, bransjestyrt ordning som er i konstant utvikling, jf.

høringsinnspillet fra Medietilsynet. Departementet ser det som prinsipielt uheldig å gi en formell lovforankring til en ordning som er dynamisk og dermed uforutsigbar, og som norske myndigheter har få muligheter for å påvirke direkte, i og med at den er bransjestyrt og internasjonal.

Det vises også til at Medietilsynet, som er medlem av PEGI-ordningens rådgivende organ, har styrket informasjonen om ordningen i samarbeid med de nordiske spilldistributørene. Gjennom Trygg bruk-prosjektet bevisstgjør Medietilsynet barn, unge og foreldre om bruk av dataspill.

Kulturdepartementet vil derfor ikke gå videre med dette forslaget, men ser behov for å holde oppsikt med markedet for dataspill for ev. å kunne vurdere behovet for tiltak på et senere tidspunkt.

6.12 Etablering av bransjeorgan og en samreguleringsmodell

6.12.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet å åpne for å delegere enkelte oppgaver etter loven til et bransjeorgan, dersom et slikt skulle bli opprettet. I utkastet til lovtekst ble det konkret vist til «etablering av systemer som sikrer enhetlige aldersgrenser», «arbeid knyttet til informasjon om aldersgrenser» og «utarbeidelse av eventuelle piktogrammer for å synliggjøre aldersgrense og målgruppe for bildeprogrammer». Det ble samtidig slått fast at det ikke vil være tale om ren selvregulering, men en form for samreguleringsmodell der myndighetene vil ha et kontroll- og tilsynsansvar.

Forslaget ble begrunnet med at denne typen samregulering både kan medføre forenklinger for bransjen og gi en mer enhetlig klassifiseringspraksis enn det er mulig å oppnå gjennom lov- og forskriftsregulering alene.

Departementet oppfordret derfor bransjen til å gå i dialog om samarbeid på tvers av de ulike formidlingsplattformene.

6.12.2 Høringsinstansenes syn

Medietilsynet, Norske filmbyråers forening (NFF), NRK, Telenor (inkl. Telenor Comoyo AS, Canal Digital AS, Canal Digital Kabel TV AS) og Kabel Norge støtter forslaget om å åpne for å delegere diverse oppgaver etter loven til et bransjeorgan. Det er bare TV 2 som på generelt grunnlag synes skeptisk til idéen.

Barnevakten viser til at «[e]t slikt organ vil gi en unik mulighet til å sikre enhetlige og standardiserte systemer for fastsetting og merking av alders-

grenser og målgruppeanbefalinger, samt utgjøre et naturlig kontaktpunkt for publikumshenvendelser angående aldersgrenser og målgruppeanbefalinger satt av bransjen selv.»

NRK uttaler at «[e]n samreguleringsmodell hvor bransjen selv tar initiativ til samarbeid med sikte på en effektiv egenkontroll, vil etter NRKs oppfatning gagne publikum.»

Medietilsynet mener det er «en sentral forutsetning for opprettelse av et bransjeorgan at organet tilføres den nødvendige kompetansen for å kunne foreta avveininger og vurderinger på bakgrunn av beskyttelseslovens kriterier». Tilsynet mener derfor at det «både må skje en formell opplæring av bransjeorganets administrasjon/ansatte, og at organet må ha et system på plass for å håndtere både klassifiseringsoppgaver og publikumshenvendelser, før oppgaver kan tilføres organet».

Telenor kommenterer: «Basert på erfaringene fra UK vil det også ved etablering av et bransjeorgan oppstå vanskelige grensespørsmål, kanskje særlig om hvem reglene gjelder for, men Telenor mener uansett det virker fornuftig å gå inn for en slik modell departementet foreslår.»

NFF er i utgangspunktet positive til ideen, men «ser samtidig ikke helt hensikten for oss hvis vi ikke har noen påvirkning av aldersgrensene (hvis disse fastsettes av Medietilsynet).»

Barneombudet mener at dersom det skal etableres et bransjeorgan, må Medietilsynet fremdeles foreta stikkprøvekontroller «for å sikre seg at retningslinjer blir fulgt, og at det ikke blir selvregulering i bransjen og at myndighetene tar sitt kontroll- og tilsynsansvar alvorlig».

TV 2 stiller spørsmål ved «hvilket eller hvilke bransjeorgan dette skulle være og hva som eventuelt skulle være formålet med en slik delegering» og mener at fullmaktsbestemmelsen under enhver omstendighet er formulert altfor vidt.

6.12.3 Departementets vurdering

Departementet slår fast at flertallet av høringsinstanser er positive til en mulighet til å delegerer oppgaver til et bransjeorgan, men registrerer samtidig at ingen per i dag synes å være interessert i å ta noe konkret initiativ i denne retningen.

Av både prinsipielle og praktiske årsaker foreslår departementet at ansvaret for aldersklassifisering legges til bransjen selv for alle andre bildeprogram enn kinofilm. Full statlig kontroll med markedet for tilgjengeliggjøring av bildeprogram er verken ønskelig eller praktisk mulig. Dette innebærer nødvendigvis en risiko for at ett og samme bildeprogram vil bli tilgjengeliggjort med

ulike aldersgrenser. For eksempel vil en fjernsynsserie kunne ha én bildeprogramdistributør når serien vises på fjernsyn og en annen når den gjøres tilgjengelig på DVD. Uten et bransjesamarbeid, kan resultatet bli at bildeprogrammet gis ulike aldersgrenser alt etter hvilken plattform det tilgjengeliggjøres på. Tilsvarende kan man få ulike systemer for alderskontroll og informasjonsvirksomhet, der lovforslaget bare inneholder generelt formulerte minimumskrav.

Departementet legger til grunn at et bransjesamarbeid derfor kan redusere behovet for omfattende og detaljert forskriftsregulering, som ellers kan vise seg nødvendig for å sikre en konsekvent praktisering av loven.

I AMT-direktivets fortale¹² pekes på den rolle effektiv selvregulering i bransjen kan ha som en utfyllende del av de lovgivningsmessige og rettslige ordninger som allerede finnes i medlemslandene. Det fremheves at ordninger som selvregulering eller samregulering kan spille en viktig rolle for å oppnå et høyt nivå av forbrukervern. Det understrekes imidlertid at en ordning med samregulering bør gi staten mulighet for å gripe inn i tilfeller der målene ikke nås. I direktivet oppmuntres medlemslandene til å ta i bruk slike ordninger.

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

Dersom det på et senere tidspunkt skulle bli etablert et bransjeorgan og et bransjeregulverk for fastsetting av aldersgrenser som viser seg effektivt og tilstrekkelig dekkende, kan det vurderes om det er grunnlag for å overlate også fastsetting av aldersgrenser for kinofilm til bransjen.

Departementet er samtidig enig med TV 2 i at fullmaktsbestemmelsen var for vidt formulert i høringsutkastet. De eksemplene på oppgaver som ble nevnt i lovteksten var ikke lovdefinerte tilsynsoppgaver som er egnet til formell delegering. Departementet legger i stedet til grunn at «delegeringen» i praksis vil kunne skje i form av fravær av nærmere forskriftsregulering, jf. over. Dersom det blir etablert et bransjeorgan, bransjeregulverk eller liknende samarbeid, vil det være en oppgave for Medietilsynet å føre tilsyn med bransjesystemet med det formål å kunne ta stilling til behovet for ytterligere regulering i forskrift.

¹² Jf. AMT-direktivets fortale pkt. 44

7 Endringer i andre lover

7.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet gikk departementet i tillegg inn for en del endringer i gjeldende kringkastingslov og film- og videogramlov. Dette har sammenheng med at forslaget til ny beskyttelseslov i all hovedsak vil erstatte film- og videogramloven. I tillegg innebærer forslaget at de aktuelle beskyttelsesreglene i kringkastingsloven flyttes over til den nye loven.

7.2 Høringsinstansenes syn

Medietilsynet mener det bør vurderes å pålegge tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester en registreringsplikt i kringkastingsloven, og viser til at det vil være svært ressurskrevende for tilsynet å «kartlegge markedet for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, med tilhørende regelmessig ajourhold». Tilsynet viser til at en rekke europeiske land har innført en registreringsplikt for denne delen av bransjen som en følge av implementering av AMT-direktivet i nasjonal rett.

7.3 Departementets vurdering

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

7.3.1 Endringer i kringkastingsloven og kringkastingsforskriften

I kringkastingsloven må § 2-7 oppheves ettersom beskyttelseslovens regler trer inn i stedet for denne bestemmelsen. Dette innebærer at også henvisningen til § 2-7 i kringkastingsloven § 10-1 oppheves. Tilsvarende må kringkastingsforskriften §§ 2-5 og 2-6 oppheves da de ikke lenger vil ha hjemmel i lov ved opphevelsen av § 2-7.

Når det gjelder Medietilsynets forslag om å innføre en registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester vises det til departementets vurdering av samme spørsmål da AMT-

direktivet ble gjennomført med virkning fra 1. januar 2013:

«Dersom det skulle vise seg å være behov for å utvide registreringsplikten i kringkastingsloven § 2-1 tredje ledd for at Medietilsynet skal kunne føre et mer effektivt tilsyn med tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester, vil departementet eventuelt vurdere dette etter at loven har vært i kraft i en viss tid. Behovet må eventuelt ses i sammenheng med hvilket merarbeid dette vil kreve fra tjenestetilbydere og fra tilsynsmyndigheten. På det nåværende tidspunkt er det imidlertid ikke aktuelt å innføre en registreringsplikt for tilbydere av audiovisuelle bestillingstjenester.»

I høringen foreslo departementet endringer i kringkastingslovens bestemmelse om videresending i § 4-5 første ledd bokstav b og c. Departementet legger til grunn at bestemmelsene som fremgår av bokstav b og c bør justeres noe slik at ordlyden samsvarer bedre med direktivets begrepsbruk. Justeringene innebærer ingen realitetsendring. For øvrig vil departementet bemerke at skadelighetsvurderingen etter kringkastingslovens videresendingsbestemmelse vil baseres på samme skadelighetsnorm som i beskyttelsesloven.

Det foreslås videre å rette opp to inkurier i §§ 1-1 og 3-1.

7.3.2 Endringer i film- og videogramloven

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

Kinokonsesjon

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

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

For å tilpasse regelverket til ny § 100 om ytringsfrihet i Grunnloven la departementet i Ot.prp. nr. 72 (2005–2006) frem forslag om å oppheve adgangen til å knytte vilkår til kommunale vedtak om kinokonsesjon. Departementet la til grunn at dette var nødvendig for å bringe loven i overensstemmelse med Grunnloven. Departementet la videre til grunn at konsesjonsordningen med denne endringen ville miste «*si kulturpolitiske grunngeving*» og at det derfor var «*grunn til å vurdere om konsesjonsordninga bør opphevast*». Under behandlingen støttet medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet forslaget og viste til at Stortingets intensjon i forbindelse med behandlingen av Grunnloven § 100 var at det ikke lenger skulle være anledning til å stille krav til innhold i tilbudet ved visning av film og videogrammer. Stortingets flertall gikk imidlertid imot departementets grunnlovstolkning og forslag, og opprettholdt både konsesjonsordningen og adgangen til å knytte kulturpolitisk begrunnede vilkår til konsesjonsvedtak. Konsekvensen er at loven fremdeles åpner for å knytte vilkår til kinokonsesjoner.

Kulturdepartementet mener at denne saken bør tas opp på nytt og vil sende på høring et forslag om å avvikle konsesjonsordningen for framvisning av film og videogram i næring.

Avgiften til NKFF

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

Film & Kino har de senere årene fått nye filmpolitiske oppgaver, bl.a. etter forslag i St.meld. nr.

22 (2006–2007) Veiviseren. Samtidig har avgiftsinnkomstene til Norsk kino- og filmfond sunket og nedgangen ventes å fortsette. Inntektsnedgangen skyldes i hovedsak at omsetningen av DVD går ned og erstattes av elektronisk omsetning.

Utfordringen er at gjeldende regler for avgiftsberegning ikke er tilpasset elektronisk omsetning. Slik dagens regelverk blir tolket kreves det bare inn kr 3,50 per tittel for elektronisk omsetning, mens avgiften på DVD er kr 3,50 per solgte eksemplarer. I St.meld. nr. 22 (2006–2007) Veiviseren tok departementet til orde for å «*tilpasse regelverket for avgiften slik at den omfatter elektronisk omsetning av film på samme måte som annet salg*.» Departementet har utredet spørsmålet med bistand fra Film & kino. Utredningen omtales slik i Prop. 1 S (2013–2014):

«Kulturdepartementet har vurdert ulike løsninger for å sikre de filmkulturelle tiltakene som fondet har finansiert. Bl.a. har departementet vurdert muligheten for å øke fondets inntekter ved å tilpasse regelverket slik at avgiften omfatter elektronisk omsetning av film. Dette er imidlertid komplisert, bl.a. fordi en slik avgift eventuelt må gjøres gjeldende for utenlandske tilbydere så vel som for norske tilbydere. Departementet går ikke videre med dette på nåværende tidspunkt.»

I stedet ble det foreslått endringer i ansvarsdelingen mellom staten og Film & Kino som letter budsjettssituasjonen for fondet.

I praksis er avgiftsinnkrevningen i dag knyttet til kontrollsystemet for videogram i Medietilsynet, dvs. plikten til å registrere alle titler i videogramregisteret og merke alle eksemplarer med registreringsmerke. Konkret brukes registeropplysningene til å føre oversikt over videogramomsetningen og dermed til å beregne og innkreve avgiften. Merkeordningen gjør det mulig å føre kontroll med at avgift er betalt når et videogram blir omsatt.

Kontrollsystemet i forslaget til beskyttelseslov forutsetter i seg selv ikke at ordningene med registrering og merking av videogram opprettholdes. Også i dag har registrerings- og merkeordningen sin viktigste praktiske funksjon som innkrevingsinstrument. Kontrollfunksjonen er i praksis blitt sekundær (jf. bl.a. at bare 0,12 pst. av videogramtitler ble underlagt innholds kontroll i 2013). Det er grunn til å sette spørsmålsteget ved om hensynet til innkreving av en sektoravgift alene kan begrunne et system som er så kostnadskreven, både for bransjen og forvaltningen.

Avgiften til NKFF finansierer mange viktige filmpolitiske tiltak og bør opprettholdes. Departementet ser det derfor som nødvendig å opprettholde registrerings- og merkeplikten inntil videre,

men vil sette i gang et arbeid med gjennomgå systemet for innkreving av avgift til Norsk kino- og filmfond, med sikte på å gjøre det mest mulig ressurseffektivt.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for det offentlige

Forhåndskontrollen av kinofilm opprettholdes uendret og vil derfor ikke føre til økte kostnader for Medietilsynet. Forslaget innebærer samtidig en forenkling ved at forhåndskontrollen av kinotrailere avvikles. I tillegg bortfaller tilsynets oppgaver knyttet til egnethetsvurderinger og fraråding.

I en overgangsperiode vil forslaget gi økt behov for tilsyn og informasjon/veiledning knyttet til bransjens nye oppgaver. Videre vil tilsynet måtte etablere en ny tilsynsmetodikk og systemer for håndtering av publikumshenvendelser, samt bistå departementet i arbeidet med forskrifter til loven. Trolig vil det også bli en viss permanent økning i antall tilsynsobjekter.

Sett i sammenheng med endringer på tilsynets øvrige saksområder, kan departementet likevel ikke se at lovforslaget skulle medføre økt ressursbehov i tilsynet.

Forslaget om å legge ned Klagenemnda for film og videogram (filmklagenemnda) vil gi både innsparing og administrativ forenkling, selv om det blir behov for en viss styrking av Medieklagenemnda.

Konsekvenser for næringslivet

Etablering av ett felles regelverk og beskyttelsessystem vil innebære en forenkling for bransjen.

Samtidig får enkelte bransjeaktører nye forpliktelser knyttet til aldersklassifisering, alderskontroll og informasjon. Praksis i dag er svært ulik, slik at deler av bransjen allerede utfører disse oppgavene, mens andre vil måtte endre sine systemer og utføre nye oppgaver. Det er derfor vanskelig å anslå konsekvensene mer nøyaktig.

Markedene for fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester består dels av tjenester som vil være underlagt norsk jurisdiksjon og dels av utenlandske tjenester som mottas av et norsk publikum. På bakgrunn av tilgjengelige opplysninger, bl.a. fra TNS Gallup, anslår departementet at norske aktørers andel av seertiden hos publikum ligger på rundt 75 prosent i fjernsynsmarkedet. Dek-

ningstall kan tilsi om lag en tilsvarende andel for audiovisuelle bestillingstjenester (her er imidlertid tallgrunnlaget mer usikkert). Nasjonal særregulering kan i slike tilfeller medføre ulike konkurransevilkår for hhv utenlandske og nasjonale aktører på det norske markedet.

Kulturdepartementet legger til grunn at mulige effekter på konkurranseforholdene ikke er uforholdsmessige sett i lys av formålet med lovforslaget, og viser til følgende:

- Samtlige EØS-stater er gjennom direktivet for audiovisuelle medietjenester pålagt å ha regelverk og systemer for beskyttelse av mindreårige mot skadelig innhold på fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester. Direktivet fastsetter minimumskrav og pålegger medlemsstatene å fastsette nærmere regler og systemer. Europeisk lovverk er ikke harmonisert på området, noe som innebærer at det finnes en rekke ulike nasjonale løsninger.
- Forslaget til beskyttelsestiltak for hhv fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. lovutkastet §§ 9 og 10, ligger i hovedsak tett opp til direktivets minimumskrav. På ett punkt går forslaget likevel ut over minimumskravene, ved at bestemmelsen om audiovisuelle bestillingstjenester ikke er begrenset til «alvorlig skadelig innhold», men også vil omfatte «skadelig innhold». For «skadelig innhold» innebærer lovforslaget at tjenestetilbydere pålegges å ha et system for tilgangskontroll som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted. Selv om implementering av slike systemer kan medføre økte kostnader for lovens pliktsubjekter, antar departementet at kostnadene vil være begrensede. Det vises til at dette er tilgjengelig teknologi som allerede tilbys av mange tjenestetilbydere på eget initiativ. Forslaget innebærer videre en forskjellsbehandling av fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester når det gjelder adgangen til å tilgjengeliggjøre «alvorlig skadelig» innhold, til tross for at det må antas å være betydelige konkurranseflater mellom de to plattformene. Departementet viser imidlertid til at denne forskjellsbehandlingen følger uttrykkelig av direktivet, og at for-

slaget dessuten innebærer en videreføring av gjeldende rett på dette punktet.

- At tjenestetilbyder skal vurdere om et bildeprogram kan være skadelig for mindreårige, framgår av direktivets minimumsvilkår og følger også av gjeldende rett. Det nye i departementets forslag – og et punkt hvor forslaget går ut over direktivets minimumskrav – er først og

fremst forslaget om at skadelighetsvurderingene på alle plattformer skal gis uttrykk i form av en konkret aldersgrense. Departementet legger til grunn at dette ikke bør være svært tyngende, i og med at samtlige berørte aktører allerede i dag foretar skadelighetsvurderinger av bildeprogram.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 Formål

Paragrafen slår fast at formålet med loven er å beskytte mindreårige mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Hva slags skadevirkninger det er tale om, presiseres nærmere i § 2 bokstav h og i og i merknadene til disse bestemmelsene. Begrepet «mindreårige» defineres i § 2 bokstav a). Begrepet «levende bilder» skal forstås som en henvisning til definisjonen av «bildeprogram» i § 2 bokstav b) og omfatter alle de teknologiske plattformene som omfattes av lovens virkeområde.

Til § 2 Definisjoner

§ 2 inneholder legaldefinisjoner av enkelte sentrale begreper som brukes i loven.

Første ledd bokstav a definerer begrepet «mindreårige» som personer som ikke har fylt 18 år. Dette er i overensstemmelse med bruken av begrepet i annen lovgivning, inkl. vergemålsloven og straffeloven (2005).

Første ledd bokstav b definerer begrepet «bildeprogram». Begrepet benyttes også i kringkastingsloven, jf. § 1-1 første ledd bokstav e, og skal forstås på samme måte her. Kringkastingslovens forarbeider vil derfor gi veiledning, jf. Prop. 9 L (2012–2013). Merk likevel at eksempler nevnt i forarbeidene til kringkastingsloven er tilpasset en lov med et snevrere virkeområde enn forslaget til beskyttelseslov. Ordlydsmessig er det en liten forskjell på definisjonen i de to lovene, der beskyttelsesloven snakker om «*en avgrenset enhet*» bruker kringkastingsloven «*ett enkelt innslag*». Dette innebærer ingen materiell forskjell i forståelsen av begrepet. I stedet må «*avgrenset enhet*» leses som en mer generell formulering av «*ett enkelt innslag*», som språklig er mer rettet mot fjernsynsformatet. Begrepet omfatter ikke reklame, egenpromotering og trailere. Dette har sammenheng med at dette etter AMT-direktivet regnes som audiovisuell kommersiell kommunikasjon, jf. artikkel 1 nr. 1 bokstav a ii. Dataspill vil heller ikke omfattes, dette gjelder både elektroniske spilltjenester og dataspill på fysiske lagringsformater.

Første ledd bokstav c definerer «tilknyttet materiale» som innhold som tilgjengeliggjøres «*før, under eller etter et bildeprogram*», inkl. materiale som sendes i reklamepauser på fjernsyn, reklame/trailere på DVD, reklame/trailere før hovedvisning på kino osv. Etter departementets vurdering er det naturlig å avgrense begrepet til materiale som er «tilknyttet» i den grad at det med nødvendighet omfattes av samme tilgangskontroll som bildeprogrammet. Begrepet vil ikke omfatte reklame e.l. på nettsiden i sin alminnelighet, men kun tilknyttet materiale i form av audiovisuelt innhold som presenteres før, under og etter bildeprogrammet i ruten hvor bildeprogrammet vises.

Første ledd bokstav d gir begrepet «videogram» en snevrere tolkning enn dagens film- og videogramlov i og med at det bare omfatter fysiske lagringsformater. Elektronisk tilgjengeliggjøring av bildeprogram vil omfattes av loven som «audiovisuelle bestillingstjenester».

Første ledd bokstav e definerer begrepet «bildeprogramdistributør», som er pliktsubjekt for enkelte bestemmelser i loven. Bildeprogramdistributør er den som har visnings- eller omsetningsrettighetene i Norge på den aktuelle plattformen, og som stiller programmet til rådighet for innholdstilbydere og/eller publikum i Norge. Rent tekniske viderefremidlere (infrastruktureiere, nettoperatører) vil ikke omfattes av begrepet.

Første ledd bokstav f definerer «visningssted» som kinoer og andre arenaer for offentlig fremvisning. Andre arenaer vil f.eks. inkludere filmfestivaler, museer, visning via ulike skjermer i det offentlige rom og visning ved allmenne sammenkomster.

Første ledd bokstav g slår fast at «omsetningssted» omfatter både utsalgssteder for kinobilletter mv og steder som driver salg og utleie av videogrammer. Omsetningssted vil også omfatte nettsteder som driver omsetning av (fysiske) videogrammer.

Første ledd bokstav h og i definerer hhv. «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold». Se nærmere om forståelsen av disse begrepene under pkt. 6.4. Begrepene må tolkes i lys av gjeldende forvaltningspraksis etter kringkastingsloven og film- og

videogramloven, samt Barnekonvensjonen artikkel 17. «Alvorlig skadelig innhold» skal ha 18-årsgrense, jf. § 4 andre ledd, og må derfor forstås som innhold som kan være alvorlig skadelig for personer under 18 år. For øvrig skal aldersgrensene baseres på om det aktuelle innholdet anses som skadelig for mindreårige *innenfor den aktuelle aldersgruppen*. Hva som regnes som «skadelig innhold» vil derfor variere avhengig av hvilken aldersgruppe av mindreårige innholdet vurderes for.

Til § 3 Virkeområde

§ 3 definerer det saklige og geografiske virkeområdet for loven. Begrepet «tilgjengeliggjøring» er i seg selv ikke knyttet til overføringsmåte eller teknologisk plattform. Loven vil omfatte alle former for tilgjengeliggjøring til allmennheten på de definerede plattformene, uavhengig av om tilgjengeliggjøringen skjer mot vederlag eller gratis og uavhengig av om bildeprogrammet tilgjengeliggjøres alene eller koblet til et annet produkt (f.eks. ved «bundling» av en DVD og et blad/magasin).

Loven omfatter bare tilgjengeliggjøring til «allmennheten». Dersom offentligheten har adgang, dreier det seg om tilgjengeliggjøring for «allmennheten», selv om vedkommende må være medlem eller oppfylle andre kriterier. En tilgjengeliggjøring kan være for «allmennheten» selv om det gjelder en avgrenset gruppe av personer, for eksempel filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv. Tilgjengeliggjøring i privatsfæren faller derimot utenfor begrepet. Visning av en video innenfor en krets av familie og venner, for eksempel under en barnebursdag, vil derfor ikke være tilgjengeliggjøring for allmennheten.

Lovens virkeområde når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester, jf. første ledd bokstav a, defineres gjennom en henvisning til kringkastingsloven. Dette innebærer også at begrepene «fjernsyn», «audiovisuelle bestillingstjenester» og «tjenestetilbyder» skal forstås på samme måte som i kringkastingsloven, jf. definisjonene i kringkastingsloven § 1-1 og kringkastingslovens forarbeider.

Med «fremvisning ved allmenn sammenkomst», jf. første ledd bokstav b, menes fremvisning av bildeprogram som kan iakttas på et offentlig sted eller der en avgrenset gruppe personer er samlet. Fremvisning på offentlig sted inkluderer blant annet fremvisning av bildeprogrammer på tv-skjermer i det offentlige rom, eksempelvis busser og andre offentlige transportmidler, utendørs i parker, inne i forretninger, i butikkvinduer, hos frisører, på kjøpesentre, varemesser, utstillinger,

sportsarrangementer, museer mv. Når det gjelder alternativet med fremvisning der en avgrenset gruppe personer er samlet, sikter departementet blant annet til fremvisninger i filmklubber, skoleklasser, barnehager, SFO mv.

Tilgjengeliggjøring av videogram omfatter formidling av bildeprogrammer lagret på fysiske informasjonsbærere, jf. definisjonen i § 2 første ledd bokstav d. Per i dag vil dette typisk omfatte DVD og Bluray, men bestemmelsen vil også omfatte ev. nye fysiske formater som måtte bli utviklet. Bestemmelsen definerer hva slags tilknytning tilgjengeliggjøringen må ha til landet for å omfattes av loven. Generelt vil situasjoner der foretaket som tilgjengeliggjør videogrammet er etablert i annen stat ikke omfattes av loven. Det samme gjelder situasjoner der sluttkunde oppholder seg i annen stat. Bestemmelsen definerer følgende alternative tilknytningsformer:

1. Det første alternativet er at foretaket som tilgjengeliggjør videogrammet er *registrert i Norge*. I praksis vil det være tale om Foretaksregisteret i Brønnøysund. Foretaksregisteret har ansvaret for registrering av alle norske og utenlandske foretak i Norge. Alle næringsdrivende foretak – med begrenset så vel som med ubegrenset ansvar – plikter å registrere seg i Foretaksregisteret. Det samme gjelder enkeltpersonforetak som driver handel med innkjøpte varer eller har mer enn fem ansatte i hovedstilling.
2. Det andre alternativet er at foretaket har *forretningssted i Norge*. Med forretningssted forstås det stedet hvor beslutninger vedrørende den alminnelige ledelse av virksomheten tas, eller hvor de sentrale administrative funksjoner utøves. Relevante hensyn vil være hvor selskapet har sin registrerte adresse, hvor den sentrale administrasjonen sitter, hvor styremøter og andre ledermøter avholdes og hvor policy, strategier utformes mv.
3. Det tredje alternativet er at videogrammet tilgjengeliggjøres av en *enkeltperson som er norsk statsborger eller har bosted Norge*. Statsborgerskap reguleres av lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap. Bosted vil normalt være personens adresse i folkeregister eller annet tilsvarende register, ev. den adresse som vedkommende har oppgitt til skatte- eller avgiftsmyndighetene.
4. Det siste alternativet er at *beslutningen om tilgjengeliggjøring tas i Norge*. Dette kriteriet vil i utgangspunktet være en sikkerhetsventil som kommer til anvendelse der tilgjengeliggjøring ikke utføres av virksomheter eller personer

med den nødvendige tilknytningen til Norge. Uten dette alternativet vil det være økt fare for omgåelse av regelverket, eksempelvis ved å la en person som ikke er norsk statsborger stå bak tilgjengeliggjøringen av bildeprogrammet.

Andre ledd slår fast at lovens geografiske virkeområde også omfatter Svalbard og Jan Mayen, og at departementet i forskrift kan fastsette de unntak og særregler som «*de stedlige forhold tilsier*». Forskriftshjemmelen vil i praksis gjelde de formene for tilgjengeliggjøring som defineres i første ledd bokstav b og c.

Når det gjelder fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester reguleres virkeområdet uttømmende av kringkastingsloven med forskrifter.

Til § 4 Aldersgrenser

Første ledd i § 4 slår fast lovens hovedregel, som er at bildeprogram som omfattes av lovens virkeområde ikke kan tilgjengeliggjøres uten en aldersgrense. Bestemmelsen oppstiller også selve aldersgrenseinndelingen, som skal benyttes både der grensen settes av Medietilsynet og der den settes av bildeprogramdistributør, jf. definisjonen i § 2 første ledd bokstav e. Inndelingen skiller seg fra dagens regel i film- og videogramloven, i praksis ved at sjuårgrensen og elleveårgrensen er erstattet med tre nye grenser på seks år, ni år og tolv år. I tillegg er det tatt inn en uttrykkelig attenårgrense, mens denne i dag følger implisitt ved at kravet om forhåndskontroll bare gjelder for filmer som skal vises for personer under atten år.

Andre ledd slår fast at aldersgrensen skal fastsettes på bakgrunn av vurderinger av bildeprogrammets skadelighet. «Skadelig» refererer her til definisjonene av «skadelig innhold» og «alvorlig skadelig innhold» i § 2 første ledd bokstav h og i. Den eneste absolutte regelen er at bildeprogram med innhold som kan defineres som «alvorlig skadelig» skal ha høyeste aldersgrense. For øvrig fastsettes aldersgrensen etter en skjønnmessig vurdering som skal foretas etter retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

Tredje ledd fastsetter diverse unntak fra plikten til aldersklassifisering. Disse tilsvarer langt på vei unntakene fra kravet til forhåndskontroll i forskriftene til dagens film- og videogramlov og kringkastingslov, og bør tolkes i lys av gjeldende forvaltningspraksis. Alternativet «nyhets- og aktualitetsstoff» sikter her til *allmenne* nyhets- og aktualitetsprogrammer. Med andre ord vil «filmnytt» e.l. ikke omfattes av unntaket.

Til § 5 Fastsettelse av aldersgrenser på kinofilm

Første ledd slår fast at Medietilsynets forhåndskontroll av kinofilm opprettholdes. Andre punktum definerer «kinofilm» som bildeprogram som primært er produsert for fremvisning på kino eller annet visningssted, herunder fiksjonsfilmer (spillefilm), dokumentarfilmer osv.

Andre ledd fastsetter enkelte unntak fra plikten til forhåndskontroll. Dette gjelder, som i dag, filmer som skal vises med 18-årsgrense. Den såkalte «voksensensuren» ble opphevet i 2004 som følge av endringene i bestemmelsene om forhåndssensur i Grunnloven § 100. I tillegg er det gjort unntak for filmer som skal vises under filmfestivaler og lignende kulturarrangementer. I dag blir det rutinemessig gjort unntak fra kravet om forhåndskontroll for slike visninger, jf. forskrift av 20. desember 1999 nr. 1515 § 4-4. Begrepene i unntaket bør derfor tolkes i overensstemmelse med gjeldende regelverk og forvaltningspraksis. Alternativet «lokalt produsert stoff» er nytt og vil omfatte fremvisninger som er avgrenset til det området hvor bildeprogrammet er produsert, i første rekke om produksjoner av lokal kulturell betydning med et begrenset antall fremvisninger i lokalmiljøet.

Tredje ledd opprettholder lovlighetskontrollen i Medietilsynet og slår fast at tilsynet ikke kan sette aldersgrense på kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffelovens (1902) forbud mot pornografi (§ 204), fremstilling av seksuelle overgrep mot barn (§ 204 a) eller grove volds-skildringer (§ 382).

Fjerde ledd viderefører gjeldende avgiftsfinansiering av filmkontrollen i Medietilsynet.

Femte ledd åpner for nærmere regler om forhåndskontroll og avgift i forskrift, inkl. ytterligere unntak fra kravet om forhåndskontroll. Forskriftshjemmelen er lagt til Kulturdepartementet.

Til § 6 Fastsettelse av aldersgrenser på andre bildeprogram

Første ledd etablerer bildeprogramdistributørens ansvar for å fastsette aldersgrense i alle andre tilfeller enn der Medietilsynet fastsetter grensen etter forhåndskontroll, jf. § 5 første ledd. Begrepet «bildeprogramdistributør» er definert i § 2 første ledd, bokstav e.

Andre ledd slår fast at Medietilsynets aldersgrenser vil være bindende i 10 år etter siste vedtaksdato. I tilfeller hvor tilsynets aldersgrenser er overprøvd av Klagenemnda, vil tidspunktet for nemndas vedtak være «siste vedtaksdato» og

utgangspunkt for fristen. Der tilsynet eller klagenemnda ikke har satt en aldersgrense, skal grensen fastsettes på bakgrunn av retningslinjer fastsatt av tilsynet. Disse skal i utgangspunktet baseres på gjeldende forvaltningspraksis etter dagens film- og videogramlov og kringkastingslov. Retningslinjene skal imidlertid være et fleksibelt dokument som kan utvikles bl.a. basert på ny forskning eller samfunnsutviklingen for øvrig.

Tredje ledd slår fast at tilsynet kan overprøve bransjefastsatte aldersgrenser. Dette er ikke noen formell klageordning. Departementet legger likevel til grunn at overprøving i praksis ofte vil være aktuelt på bakgrunn av medieomtale eller publikumsreaksjoner. Tilsynet kan også iverksette kontroller etter eget initiativ, herunder planlagte kontroller som følge av vanlig tilsynsmetodikk. Vedtak om overprøving vil være enkeltvedtak som kan påklages til Klagenemnda for mediasaker på samme måte som vedtak truffet etter ordinær forhåndskontroll. Den nye aldersgrensen vil være bindende for bildeprogramdistributør og skal følge bildeprogrammet i alle visnings- og omsetningsledd.

Til § 7 Informasjonsplikt

Første ledd slår fast bransjens generelle plikt til å informere om aldersgrensen, der et bildeprogram er gitt en aldersgrense etter bestemmelsene i §§ 4 til 6. Første ledd slår på generelt grunnlag fast at informasjonen skal være «tydelig og nøytral». Dette må forstås slik at informasjonen må fremgå tydelig uten at publikum må foreta seg noe spesielt for å få tilgang til eller søke opp informasjonen. Med «nøytral» menes at informasjonen må fremstilles uten reklameeffekt.

Andre ledd gir nærmere bestemmelser og utpeker ansvarssubjekt på de ulike formene for tilgjengeliggjøring som omfattes av loven. *Andre ledd bokstav a* gir nærmere regler for fjernsyn. *Bokstav a første setning* innebærer norsk gjennomføring av AMT-direktivet artikkel 27 nr. 3. Til forskjell fra direktivet og gjeldende regulering i kringkastingsforskriften § 2-6 andre ledd omfatter bestemmelsen også ukodet kringkasting og stiller krav om at aldersgrenser må oppgis i programoversikter og elektroniske programguider. Det understrekes at kringkasterne kun vil ha ansvar for utforming av egne programoversikter og guider. *Andre ledd bokstav b* gir nærmere regler om informasjonsplikten i audiovisuelle bestillingstjenester. Det sentrale her er at publikum på en forsvarlig måte gjøres oppmerksom på aldersgrensen før beslutningen om å tilegne seg bildeprogrammet blir tatt, enten det er tale om kjøp, leie eller gratis tilgjengeliggjøring.

Andre ledd bokstav c gjelder fremvisning ved allmenn sammenkomst, og gir visnings- og omsetningssted, jf. definisjoner i § 2 første ledd bokstav f og g, ansvar for å informere om aldersgrensen ved annonsering, billettkjøp osv. Hovedpoenget må her, som på andre plattformer, være at publikum på en forsvarlig måte gjøres oppmerksom på aldersgrensen før kjøpsbeslutningen tas. *Andre ledd bokstav d* gjelder tilgjengeliggjøring av videogram, jf. definisjon i § 2 første ledd bokstav d, og slår fast at aldersgrensen skal fremgå på forsiden av omslaget. Dette er en endring i forhold til dagens regler som bare krever opplysninger om bl.a. aldersgrense på «ein godt synleg plass», jf. forskrift om film og videogram § 8-2.

Til § 8 Plikt til å iverksette beskyttelsestiltak

Bestemmelsens *første ledd* stadfester den generelle plikten til å iverksette beskyttelsestiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold.

Andre ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift.

Til § 9 Beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i fjernsyn

Bestemmelsen fastsetter minimumskravene til beskyttelsestiltak for fjernsyn.

Første ledd inneholder forbudet mot alvorlig skadelig innhold i fjernsyn og innebærer en videreføring av rettstilstanden som tidligere fulgte av kringkastingsregelverket. Bestemmelsen er ment å oppfylle forpliktelsene som følger av AMT-direktivet artikkel 27 nr. 1.

Andre ledd, første alternativ regulerer skadelig innhold og viderefører det graderte vannskilleprinsippet som tidligere fremgikk av kringkastingsregelverket og Medietilsynets forvaltningspraksis. At vannskillet skal være «gradert», dvs. at det ikke bare skal være én grense kl. 21.00, følger indirekte av at innholdets skadelighet vil avhenge av mottakerens alder, jf. også prinsippene for fastsetting av aldersgrenser. Ved praktisering av bestemmelsen skal det også legges vekt på mindreåriges rett på informasjon og tilgang til medieinnhold. Det kan eventuelt fastsettes nærmere bestemmelser om konkrete sendetidspunkt for de forskjellige aldersgrensene i forskriften med hjemmel i loven § 8 andre ledd.

Andre ledd, andre alternativ åpner for tekniske tiltak istedenfor bruk av vannskilleprinsippet og innebærer en endring i forhold til gjeldende rett. Bruk av slike tiltak forutsetter tilgangskontroll-

systemer som i praksis ivaretar beskyttelsesbehovet på en like god eller bedre måte enn det graderte vannskilleprinsippet. Dette innebærer at programmene ikke kan ligge åpent tilgjengelig, men at tilgang forutsetter at man passerer en form for tilgangskontroll som innebærer at mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet. Bestemmelsen åpner derfor ikke for at det skal være opp til foresatte å aktivere de tekniske verktøyene som hindrer tilgang. Regelen innebærer norsk gjennomføring av AMT-direktivet artikkel 27 nr. 2.

Unntatt fra kravene i andre ledd er nyhets- og aktualitetsprogrammer. Unntaket fremgår i dag av av kringkastingsforskriften § 2-6 første ledd andre setning. Utover at bestemmelsen lovfestes, innebærer regelen ingen realitetsendring i forhold til gjeldende rett.

Forpliktelsene til å iverksette beskyttelsestiltak omfatter både klassifiseringspliktige og ikke-klassifiseringspliktige bildeprogram. I tillegg omfattes tilknyttet materiale. Begrepet tilknyttet materiale er definert i § 2 første ledd bokstav b. Ettersom vannskilleprinsippet innebærer at mindreårige skal beskyttes mot skadelig innhold i fjernsynssendinger, må tjenestetilbyder foreta en vurdering av sendetidspunkt for både bildeprogrammer og tilknyttet innhold, herunder innhold i reklameblokken, i henhold til reglene for gradert vannskille. Dette innebærer imidlertid ikke at tilknyttet materiale nødvendigvis må tilpasses aldersgrensen for bildeprogrammet. Dersom en film som er tillatt for alle sendes på kveldstid, kan det tilknyttede innholdet følge reglene som gjelder for sendetidspunkt etter det graderte vannskillet. Nærmere regler på dette punkt kan fastsettes i forskrift. På dette området innebærer bestemmelsen en videreføring av gjeldende forvaltningspraksis og følgelig ingen realitetsendring. Dersom det benyttes tekniske systemer for tilgangskontroll, må tjenestetilbyder sikre at mindreårige ikke blir utsatt for skadelig innhold i tilknyttet materiale.

Til § 10 Beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i audiovisuelle bestillingstjenester

Bestemmelsen fastsetter minimumskravene til beskyttelsestiltak for audiovisuelle bestillingstjenester.

Første ledd pålegger tjenestetilbydere å iverksette tiltak som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogrammer eller tilknyttet materiale med alvorlig skadelig innhold, i samsvar med kravene i AMT-direktivet artikkel 12. Bestemmelsen innebærer at slikt materiale ikke kan ligge åpent tilgjengelig og bare kan tiljenge-

liggjøres på en slik måte at mindreårige normalt ikke får tilgang. Tjenestetilbyder skal sørge for at tilgangskontrollen i utgangspunktet er aktivert, dvs. at foresatte aktivt må foreta seg noe for å sette kontrollen ut av funksjon.

Andre ledd går lengre enn minimumskravene som følger av AMT-direktivet og regulerer skadelig innhold i audiovisuelle bestillingstjenester. Bestemmelsen pålegger tjenestetilbydere å tilby et system for tilgangskontroll som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted. Skadelig innhold kan i utgangspunktet ligge åpent tilgjengelig og det vil være opp til foresatte å aktivere de tekniske verktøyene tjenestetilbyderen tilbyr. Bestemmelsen stiller krav om at de tekniske tiltakene innebærer at mindreårige normalt ikke får tilgang til innholdet, forutsatt at tilgangskontrollen er aktivert av foresatte eller noen i foresattes sted. *Andre ledd, andre setning* unntar nyhets- og aktualitetsprogrammer fra plikten til å tilby et system for tilgangskontroll.

Både første og andre ledd gjelder også tilknyttet materiale. Tilknyttet materiale vil omfatte audiovisuelt innhold som presenteres før, under og etter bildeprogrammet i ruten hvor bildeprogrammet vises. Reklame eller annet innhold på nettsiden i sin alminnelighet vil derimot ikke anses som «tilknyttet» bildeprogrammet.

Til § 11 Beskyttelsestiltak ved fremvisning ved allmenn sammenkomst

Bestemmelsen fastsetter minimumskravene til beskyttelsestiltak for fremvisning ved allmenn sammenkomst.

Første ledd pålegger visnings- og omsetningssted å utforme rutiner for og gjennomføre for alderskontroll. Kravet om å sørge for alderskontroll omfatter kun bildeprogram som det er fastsatt aldersgrense for i medhold av §§ 5 og 6.

Reguleringen av tilknyttet materiale i *andre ledd* innebærer at slikt innhold må tilpasses aldersgrensen for bildeprogrammet.

Den såkalte ledsagerregelen fremgår av *tredje ledd* og innebærer at foresatte eller andre i foresattes sted kan overprøve alderskontrollen ved å bestemme at mindreårige skal gis tilgang til fremvisninger med ett trinn høyere grense enn oppnådd alder skulle tilsi.

Til § 12 Beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring av videogram

Bestemmelsen fastsetter minimumskrav til beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring av videogram.

Første ledd pålegger omsetningstedet å utforme rutiner for og gjennomføre alderskontroll. Kravet omfatter kun bildeprogram som det er fastsatt aldersgrense for i medhold av §§ 5 og 6.

Reguleringen av tilknyttet materiale i *andre ledd* innebærer at slikt innhold må tilpasses aldersgrensen for bildeprogrammet. Denne plikten vil pålegge bildeprogramdistributøren, som har ansvaret for å sette aldersgrensen, jf. § 6. Omsetningssted kan ikke forventes å gjøre noen selvstendig vurdering av om reklame mv er tilpasset bildeprogrammets aldersgrense.

Til § 13 Tilsyn

Bestemmelsen gir Medietilsynet myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsene i og i medhold av loven etterleves. Medietilsynet kan i vedtak fastslå brudd på lovens bestemmelser på dette området. Videre slås det fast at tilsynet skal politianmelde ev. bildeprogram som rammes av strl. § 204 a, jf. at besittelse av slikt materiale er et straffbart forhold i seg selv.

Til § 14 Oppbevarings- og utleveringsplikt

Første ledd slår fast at bildeprogramdistributøren, jf. definisjon i § 2 første ledd bokstav e, plikter å oppbevare bildeprogram i minst to måneder etter at bildeprogrammet ble vist offentlig første gang eller tilgjengeliggjort på annen måte. Bestemmelsen tilsvare kringkastingsloven § 2-5 første ledd og må forstås på samme måte.

Andre ledd slår fast at bildeprogramdistributøren på forespørsel også må utlevere bildeprogrammet til hhv Medietilsynet eller Medieklagenemnda. Forutsetningen må være at utlevering anses nødvendig for at disse skal kunne utføre sine oppgaver etter loven. Innholdsmessig tilsvare bestemmelsen for øvrig kringkastingsloven § 2-5 andre ledd.

Til § 15 Opplysningsplikt

Bestemmelsen slår fast plikten til å gi tilsynet de opplysninger som er nødvendige for å forvalte loven. Bestemmelsen er identisk med kringkastingsloven § 2-11 og må forstås på samme måte.

Til § 16 Klage

Første ledd slår fast at klager over Medietilsynets enkeltvedtak etter loven skal behandles av Medieklagenemnda, i likhet med klagesaker på tilsynets øvrige saksområder. Bestemmelsen

innebærer at Klagenemnda for film og videogram avvikles.

Det følger av andre ledd at bildeprogramdistributør og Barneombudet har adgang til å påklage tilsynets vedtak. Dette viderefører bestemmelsen i film- og videogramloven § 6. Bestemmelsen er ikke til hinder for at andre også kan ha klagerett etter allminnelige prinsipper om rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.

Til § 17 Begrensninger i omgjørings- og instruksjonsmyndighet

Første ledd slår fast at departementet ikke har adgang til å instruere Medietilsynet i enkeltsaker etter loven eller omgjøre tilsynets vedtak. Det samme gjelder for Klagenemnda for mediasaker. Tilsvarende begrensninger er slått fast på andre av tilsynets ansvarsområder, jf. kringkastingsloven § 2-15 og medieeierskapsloven § 6.

I tredje ledd er det gitt en sikkerhetsventil for politisk styring i prinsipielle og viktige saker ved at Kongen i statsråd kan omgjøre Medietilsynet eller klagenemnda sine vedtak etter beskyttelsesloven i saker av prinsipiell eller stor samfunnsmessig betydning. Adgangen til omgjøring vil gjelde uavhengig av om partene i saken har klaget over Medietilsynets avgjørelse. Kongen i statsråd kan gripe inn og omgjøre et vedtak selv om klagebehandlingen ikke er avsluttet.

Bestemmelsen er i all hovedsak utformet etter modell av kringkastingsloven § 2-15 og bør, i den grad bestemmelsene er likelydende, forstås på samme måte.

Til § 18 Advarsel

Advarsel bør fortrinnsvis benyttes ved de minst alvorlige overtredelsene av beskyttelsesloven overfor nye pliktsubjekter eller etter en konkret vurdering ved første gangs overtredelser. Bestemmelsen tilsvare kringkastingslovens § 10-2. En advarsel kan etter omstendighetene anses som et enkeltvedtak dersom den kan få rettsvirkninger i ettertid.

Bestemmelsen er utformet etter modell av kringkastingsloven § 10-2 og bør forstås på samme måte.

Til § 19 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen gir etter nærmere regler Medietilsynet hjemmel til å fastsette overtredelsesgebyr ved overtredelse av bestemmelser i loven eller forskrifter fastsatt med hjemmel i loven, samt

enkeltvedtak truffet i medhold av loven. Vedtak om overtredelsesgebyr er grunnlag for utlegg.

Bestemmelsen er i all hovedsak utformet etter modell av kringkastingsloven § 10-3 og bør, i den grad bestemmelsene er likelydende, forstås på samme måte.

Til § 20 Tvangsmulkt

Bestemmelsen åpner for at tvangsmulkt ilegges enten som et engangsbeløp eller som en løpende mulkt. Ileggelsen av mulkt er et enkeltvedtak. Medietilsynet må etter en konkret vurdering i den enkelte sak, dersom vedtaket lyder på løpende mulkt, presisere hvorvidt mulkten påløper per dag, uke eller måned. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp skal Medietilsynet fastsette en særskilt frist for når mulkten skal betales dersom plikten ikke er etterkommet. Vedtak om tvangsmulkt er grunnlag for utlegg.

Bestemmelsen er i all hovedsak utformet etter modell av kringkastingsloven § 10-4 og bør, i den grad bestemmelsene er likelydende, forstås på samme måte.

Til lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting og audiovisuelle bestillingstjenester (kringkastingsloven)

Til § 1-1 første ledd bokstav a

Bestemmelsen inneholder kringkastingsdefinisjonen. Ved en inkurie falt begrepet «bilder» ut av kringkastingsdefinisjonen ved lovendringen som gjennomførte AMT-direktivet. Endringen innebærer at begrepet *bilder* på nytt tas inn i eksemplifiseringen i lovteksten, men innebærer ingen endring av gjeldende rett, jf. Prop. 9 L (2012–2013).

Til § 2-7

Kringkastingslovens bestemmelse om beskyttelse av mindreårige oppheves da slike forhold vil reguleres av beskyttelsesloven.

Til § 3-1 andre ledd

Ved lovendring om gjennomføring av AMT-direktivet i norsk rett, jf. Prop. 9 L (2012–2013) ble kringkastingslovens forbud mot reklameinnslag i tilknytning til barneprogram og reklameinnslag som særlig er rettet mot barn utvidet til audiovisuelle bestillingstjenster. Ved en inkurie ble samtidig

begrepet kringkasting erstattet med begrepet fjernsyn slik at radio falt utenfor forbudets ordlyd. Det forslås derfor at begrepet fjernsyn erstattes med begrepet kringkasting slik at det går klart frem at forbudet også omfatter radio.

Til § 4-5 første ledd bokstav b og c

Endringene i *bokstav b og c* er gjort for at ordlyden skal samsvare bedre med begrepsbruken i AMT-direktivet artikkel 3 nr. 2 bokstav a og b samt artikkel 27 nr 2 og 3, men innebærer ingen realitetsendring. Det understrekes at skadelighetsvurderingen etter kringkastingsloven § 4-5 vil baseres på samme skadelighetsnorm som i beskyttelsesloven.

Til § 10-1

Henvisningen til kringkastingsloven § 2-7 er fjernet som følge av at bestemmelsen oppheves og at reguleringen overføres til beskyttelsesloven.

Til lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram (film- og videogramlova)

Til Kap. III

Bestemmelsene om forhåndskontroll, aldersgrenser og klagebehandling oppheves og erstattes av regler i beskyttelsesloven, jf. særlig lovforslaget §§ 4, 5 og 16.

Til § 7

Registreringsordningen for videogram opprettholdes inntil videre, men rendyrkes som instrument for innkreving av avgift til Norsk kino- og filmfond. Adgangen til lovlighetskontroll oppheves derfor, jf. andre og tredje ledd i bestemmelsen.

Til § 9

Bestemmelsen om aldersgrenser ved omsetning av videogram oppheves da slike forhold vil reguleres av beskyttelsesloven, jf. lovforslaget § 6.

Til § 12

I § 12 gjøres det mindre tekniske endringer som følge av at loven ikke lenger regulerer forhåndskontrollen av film for framvisning i næring.

Til § 13 a

Særregelen om skildringer av seksuell aktivitet på kino (framvisning i næring) oppheves, med den konsekvensen at straffeloven vil angi grensene for slikt innhold på alle plattformer, med unntak av fjernsyn, jf. lovforslaget § 9 første ledd.

Til §§ 14 til 16

Bestemmelsene hjemler ulike sanksjoner ved framvisning eller omsetning av film eller videogram som strider mot straffeloven § 204 (pornografi), § 204 a (framstilling av seksuelle overgrep

mot barn) og § 382 (grove voldsskildringer). Bestemmelsene oppheves og erstattes til dels av sanksjonsregler i forslaget til beskyttelseslov, jf. lovforslaget Kap. 5.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv.

Kap. 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Formål

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

§ 2 Definisjoner

I denne loven forstås med

- a) *mindreårige*: personer som ikke har fylt 18 år
- b) *bildeprogram*: et sett av levende bilder, med eller uten lyd, som utgjør en avgrenset enhet
- c) *tilknyttet materiale*: innhold som tilgjengeliggjøres før, under eller etter et bildeprogram, inkludert reklame, egenreklame, trailere og lignende
- d) *videogram*: disk, plate, magnetbånd eller annen enhet med lagret informasjon som er egnet til å gjengi bildeprogram
- e) *bildeprogramdistributør*: den som har, eller har ervervet, rettighetene til tilgjengeliggjøring av bildeprogrammet på det norske markedet
- f) *visningssted*: kino og annen arena for offentlig fremvisning av bildeprogram
- g) *omsetningssted*: forretning, nettside e.l. som selger billetter til fremvisning av bildeprogram, eller gir allmennheten tilgang til videogrammer gjennom kjøp, leie eller lignende
- h) *skadelig innhold*: skildringer i bildeprogram som kan virke følelsmessig opprivende eller kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende
- i) *alvorlig skadelig innhold*: skildringer i bildeprogram som kan virke sterkt følelsmessig opprivende eller sterkt kognitivt forstyrrende for mindreåriges velbefinnende, særlig nærgående skildringer av kjønnslig aktivitet, grov vold og annen svært forstyrrende eller skremmende tematikk.

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

§ 3 Virkeområde

Loven gjelder for tilgjengeliggjøring av bildeprogram og tilknyttet materiale til allmennheten ved

- a) fjernsyn og audiovisuelle bestillingstjenester omfattet av kringkastingsloven
- b) fremvisning ved allmenn sammenkomst i Norge, inkludert kino eller annet visningssted
- c) tilgjengeliggjøring av videogram i Norge når bildeprogrammet tilgjengeliggjøres av et foretak som er registrert i Norge eller har forretningssted i Norge, av en person som er norsk statsborger eller har bosted i Norge, eller beslutningen om tilgjengeliggjøring er tatt i Norge.

Loven gjelder også på Svalbard og Jan Mayen. Departementet kan gi forskrift om de unntaks- og særregler som de stedlige forholdene tilsier.

Kap. 2 Aldersgrenser

§ 4 Aldersgrenser

Et bildeprogram kan ikke tilgjengeliggjøres uten å være gitt én av følgende aldersgrenser:

- a) tillatt for alle
- b) 6 år
- c) 9 år
- d) 12 år
- e) 15 år
- f) 18 år

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

Unntatt fra kravet i første ledd er bildeprogram som i hovedsak inneholder

- a) nyhets- og aktualitetsstoff
- b) undervisnings- og forskningsstoff
- c) informasjonsstoff om ideell, politisk eller religiøs virksomhet
- d) musikkstoff
- e) idrettsstoff
- f) hobby-, instruksjons- og fritidsstoff
- g) direktesendinger.

Departementet kan gi forskrift om ytterligere unntak fra kravet i første ledd.

§ 5 *Fastsettelse av aldersgrenser på kinofilm*

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

Unntatt fra kravet om forhåndskontroll er kinofilmer som

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

Medietilsynet kan ikke sette aldersgrense på kinofilmer som tilsynet mener er i strid med straffeloven § 204, § 204 a eller § 382.

Den som vil ha et bildeprogram vurdert av Medietilsynet, skal betale en avgift som blir fastsatt av departementet.

Departementet kan gi forskrift om forhåndskontroll og betaling av avgift.

§ 6 *Fastsettelse av aldersgrenser på andre bildeprogram*

For bildeprogram som ikke er underlagt forhåndskontroll etter § 5, settes aldersgrensen av bildeprogramdistributør.

Aldersgrense fastsatt i medhold av § 5 skal legges til grunn ved all senere tilgjengeliggjøring av samme bildeprogram innenfor en periode på ti år fra siste vedtaksdato. Fastsettelse av aldersgrenser utføres for øvrig med utgangspunkt i retningslinjer fastsatt av Medietilsynet.

Medietilsynet kan ved enkeltvedtak overprøve aldersgrenser fastsatt av bildeprogramdistributør i medhold av første ledd.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravene i denne paragrafen og om utarbeidelse av retningslinjer for aldersklassifisering.

§ 7 *Informasjonsplikt*

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

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

- a) På fjernsyn skal tjenestetilbyder informere muntlig om aldersgrensen før programmet starter eller tydelig merke bildeprogrammet med aldersgrense under hele sendetiden. Tjenestetilbyder skal også gjøre aldersgrensen tilgjengelig i sine programoversikter og elektroniske programguider.

- b) I audiovisuelle bestillingstjenester skal tjenestetilbyder informere om aldersgrensen før endelig bestilling gjennomføres, samt i presentasjon og omtale av bildeprogrammet.

- c) Ved fremvisning ved allmenn sammenkomst skal visnings- og omsetningssted informere om aldersgrensen ved annonsering og billett kjøp.

- d) Ved tilgjengeliggjøring av videogram skal bildeprogramdistributør informere om aldersgrensen ved tydelig merking på forsiden av videogrammets omslag.

Departementet kan gi forskrift om informasjonsplikt, inkludert om unntak og merking.

Kap. 3 Alderskontroll og andre beskyttelsestiltak

§ 8 *Plikt til å iverksette beskyttelsestiltak*

Enhver som tilgjengeliggjør bildeprogram, plikter å iverksette egnede tiltak for å beskytte mindreårige mot skadelig og alvorlig skadelig innhold.

Departementet kan gi forskrift om alderskontroll og andre beskyttelsestiltak.

§ 9 *Beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i fjernsyn*

Bildeprogram med alvorlig skadelig innhold kan ikke sendes på fjernsyn.

Tjenestetilbyder skal ved valg av sendetid eller tekniske tiltak sørge for at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogram eller tilknyttet materiale med skadelig innhold. Nyhets- og aktualitetsprogrammer er unntatt fra kravene i første punktum.

§ 10 *Beskyttelsestiltak ved tilgjengeliggjøring i audiovisuelle bestillingstjenester*

Tjenestetilbyder skal iverksette tiltak som sikrer at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogrammer eller tilknyttet materiale med alvorlig skadelig innhold.

Tjenestetilbyder skal tilby tiltak som kan aktiveres av foresatte eller andre i foresattes sted, for å sikre at mindreårige normalt ikke får tilgang til bildeprogram eller tilknyttet materiale med skadelig innhold. Nyhets- og aktualitetsprogrammer er unntatt kravene i første punktum.

§ 11 *Beskyttelsestiltak for fremvisning ved allmenn sammenkomst*

Visnings- og omsetningssted skal utforme rutiner for og gjennomføre alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram som er klassifisert etter §§ 5 og 6.

Tilknyttet materiale skal være tilpasset bildeprogrammets aldersgrense.

Ledsaget av foresatte eller andre i foresattes sted kan mindreårige gis adgang til fremvisninger med ett trinn høyere aldersgrense enn oppnådd alder tilsier. 18-årsgrensen er likevel absolutt.

§ 12 *Beskyttelsestiltak for tilgjengeliggjøring av videogram*

Omsetningssted skal utforme rutiner for og gjennomføre alderskontroll ved tilgjengeliggjøring av bildeprogram som er klassifisert etter §§ 5 og 6.

Tilknyttet materiale skal være tilpasset bildeprogrammets aldersgrense.

Kap. 4 Tilsyn og klage mv.

§ 13 *Tilsyn*

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

Dersom Medietilsynet gjennom sin tilsynsaktivitet blir kjent med bildeprogram som rammes av straffeloven § 204 a, skal forholdet meldes til politiet.

§ 14 *Oppbevarings- og utleveringsplikt*

Bildeprogramdistributør plikter å oppbevare bildeprogrammet i minst to måneder etter at bildeprogrammet første gang ble vist offentlig eller tilgjengeliggjort på annen måte. Dersom det reises klagesak i medhold av § 16, skal bildeprogrammet oppbevares inntil klagen er avgjort. Bildeprogrammet skal også oppbevares inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom det blir gitt melding om at det blir reist søksmål.

Bildeprogramdistributør plikter på forespørsel å utlevere bildeprogram etter første ledd til Medietilsynet og Klagenemnda for mediasaker.

Departementet kan gi forskrift om oppbevarings- og utleveringsplikten, herunder hvem som er omfattet av plikten og hvordan oppbevaringen skal skje.

§ 15 *Opplysningsplikt*

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

Departementet kan gi forskrift om opplysningsplikten, herunder om hvem som er omfat-

tet av opplysningsplikten og om hvilke opplysninger som kan kreves.

§ 16 *Klage*

Klager på Medietilsynets enkeltvedtak etter loven eller regler fastsatt i medhold av loven behandles av Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda). Klagenemnda kan ikke omgjøre Medietilsynets vedtak etter eget tiltak.

Bildeprogramdistributør og Barneombudet har klagerett over tilsynets vedtak om aldersklassifisering av kinofilm etter § 5. For øvrig gjelder reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

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

Eventuelle søksmål i anledning klagenemndas vedtak skal rettes mot staten v/Klagenemnda for mediasaker.

§ 17 *Begrensninger i omgjørings- og instruksjonsmyndighet*

Departementet kan ikke instruere Medietilsynet eller Medieklagenemnda i enkeltsaker eller omgjøre tilsynets eller klagenemndas vedtak etter denne loven.

Departementet kan pålegge Medietilsynet å ta en sak opp til behandling.

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

Kap. 5 Sanksjoner

§ 18 *Advarsel*

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

§ 19 *Overtredelsesgebyr*

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

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

Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr, herunder om inndrivelse og om betalingsfrist. Det kan i forskrift fastsettes at det skal betales renter av ilagt overtredelsesgebyr.

§ 20 *Tvangsmulkt*

For å sikre at plikter fastsatt i eller i medhold av denne loven blir oppfylt, kan Medietilsynet ilegge den ansvarlige tvangsmulkt. Tvangsmulkt kan ilegges når overtredelse er oppdaget.

Tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et engangsbeløp. Ved løpende mulkt kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal fastsettes for hver dag, uke eller måned som går. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet. Ved tvangsmulkt i form av et engangsbeløp kan Medietilsynet bestemme at mulkten skal betales ved en særskilt fastsatt frist for oppfyllelse av plikten, dersom denne fristen er utløpt uten at plikten er oppfylt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

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

Departementet kan gi forskrift om ileggelse av tvangsmulkt, herunder om vilkår for tvangsmulkt, om tvangsmulktens størrelse og om renter ved forsinket betaling.

Kapittel 6. Ikrafttredelse og endringer i andre lover

§ 21 *Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

§ 22 *Endringer i andre lover*

Med virkning fra den tid loven trer i kraft gjøres følgende endringer i andre lover:

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

§ 1-1 første ledd bokstav a skal lyde:

Kringkasting: utsending av tale, musikk, *bilder* og liknende via elektroniske kommunikasjonsnett, ment eller egnet til å ses eller høres direkte og samtidig av allmennheten.

§ 2-7 oppheves.

§ 3-1 andre ledd skal lyde:

Det kan ikke sendes reklameinnslag i tilknytning til barneprogram eller reklameinnslag som særlig er rettet mot barn i *kringkasting* eller audiovisuelle bestillingstjenester.

§ 4-5 første ledd bokstav b skal lyde:

sender program med pornografi eller vold i strid med norsk lov eller andre program som i alvorlig grad kan skade mindreåriges fysiske, *mentale* eller moralske utvikling

§ 4-5 første ledd bokstav c skal lyde:

sender program som kan være skadelige *for mindreårige, med mindre det ved valg av sendetid eller ved tekniske tiltak sørges for at mindreårige normalt ikke kan se eller høre slike sendinger*

§ 10-1 første ledd skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt grovt eller gjentatte ganger overtrer bestemmelsene i § 2-1 første eller tredje ledd, § 2-4, § 3-1 andre ledd, § 4-5 første ledd bokstav b og d, og kapittel 9 eller forskrift eller enkeltvedtak gitt med hjemmel i disse bestemmelser. Medvirkning straffes på samme måte.

2. I lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram gjøres følgende endringer:

Kapittel III oppheves.

§ 7 andre og tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir andre ledd.

§ 9 oppheves.

§ 11 oppheves.

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Nekte registrering av videogram*

Departementet kan gi forskrift om høve for Medietilsynet til å *nekte registrering av videogram* frå distributørar som bryt reglane i denne lova eller i forskrifter gitt med heimel i denne lova.

§ 13 a til § 16 oppheves.

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og
pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS – 06/2014

