

BUDGETUNDERLAG 2010 - 2012

Inledning

Statens biografbyrås framtida verksamhet står inför potentiella förändringar. Utredningen, med uppdrag att se över ”granskningslagen och skyddet för barn och unga mot skadligt medieinnehåll och skadlig mediepåverkan”, som startade i maj 2008, och som ska lämna sitt betänkande den 31 maj 2009, har bl. a. att ta ställning till behovet av vuxencensuren och till en ändamålsenlig myndighetsstruktur.

Utan att föregripa utredningens resultat tar vi här tillfället i akt att kortfattat presentera Biografbyråns erfarenheter och slutsatser rörande behovet av en statlig filmgranskning, särskilt granskningskriteriet ”psykisk skada” samt filmcensors anställningstid.

De politiska beslut som kan komma att påverka Biografbyrån till följd av utredningens förslag träder sannolikt i kraft 2011, vilket kommer att sammanfalla med att Statens biografbyrå fyller 100 år. Hur jubileumsåret ska uppmärksammas har byrån ännu inte tagit ställning till.

Skilda distributionsformer av rörlig bild

En kortfattad sammanställning av olika distributionsformer för rörlig bild innefattar biograf, video/DVD, TV och Internet. Biografsalongen representerar det enda ”offentliga rummet” av dessa distributionskanaler. Medieutvecklingen visar att sanktioner och styrning över det offentliga rummet tenderar att spilla över på andra distributionskanaler. När videovåldsdebatten rasade som värst i början på 1980-talet, hämtades t.ex. inspiration från granskningslagen för att möjliggöra sanktioner mot videomarknaden.



Samhällets sanktionsmöjligheter skiljer sig markant åt för de olika distributionsformerna. Den äldsta formen, biografen och det som visas där i form av rörliga bilder, är den enda som i Sverige fortfarande är underkastad censur, och där lagbrott kan leda till fängelsestraff. Video/DVD är den näst hårdast reglerade distributionsformen, där lagbrott t o m kan leda till längre fängelsestraff än brott mot granskningslagen. TV-mediet var statligt reglerat och finansierat från start och granskningsregleringen har aldrig lett till särskilt stränga påföljder. Och Internet - den nyaste distributionsformen – saknar helt mediespecifik lagstiftning. Slutsatsen är att i Sverige har tradition, möjlighet att utöva central kontroll samt det rådande offentliga klimatet spelat en avgörande roll för utvecklingen av sanktionsformerna över tid.

Den statliga censuren har tagits bort i de flesta europeiska länder och en internationell-jämförelse visar att systemet med spelmarknadens självreglering även kommit att påverka och prägla filmklassificeringen i många länder. Regelverket baserat på självreglering tar sin utgångspunkt i vad den allmänna opinionen i skilda länder anser vara lämpligt. Skillnaderna i åldersrekommendationer varierar avsevärt internationellt, och speglar således de kulturella olikheterna mellan länder.

Statlig filmgranskning

Vilken vägledning ger då den internationella utvecklingen?

Någon form av filmgranskande verksamhet för att ange åldersgränser/-rekommendationer finns i flertalet länder. För statliga censurorgan är bedömningskriteriet huvudsakligen baserat på uppfattning om eventuell ”skadlighet”, medan självreglerande branschorganisationer i princip talar om ”lämplighet”.

Den statliga censuren använder förbud och åldersgränser, och självregleringen använder åldersrekommendationer och konsumentupplysning.

De olika bedömningsgrunderna – skadlighet respektive lämplighet – har nackdelar båda två. De moraliskt grundade lämplighetsbedömningarna innebär ingen garanti för att barn skyddas från skadlig mediepåverkan. Barn och unga skyddas möjligen från sådant som den allmänna opinionen skulle kunna finna stötande. Å andra sidan är den svenska censuren okänslig för användarnas behov, i och med att bedömningskriteriet ”att förebygga psykisk skada” ger föga information som publiken kan använda för att välja vilka filmer den vill se.

En annan faktor som talar mot införande av ett självreglerande branschorgan i Sverige är möjligen ägandeförhållandena på den svenska filmmarknaden. En aktör kontrollerar ca 80 % av den svenska biografmarknaden, och står för ca 20 % av filmdistributionen. En sådan aktör skulle få ett mycket stort inflytande på ett av branschen ägt granskningsorgan.



Ytterligare argument mot både statlig censur och självregleringsorgan är att båda saknar helhetsperspektiv vad gäller frågor om medieeffekter. Bägge modellerna sysslar uteslutande med att begränsa tillgången på medieinnehåll som anses skadliga eller olämpliga för barn och unga.

Exempel på andra arbetsfält som mycket väl skulle kunna stimulera det offentliga samtalet, förbättra publikens förmåga att tillgodogöra sig olika medier och samtidigt minska risken för skadeverkningar handlar om att utveckla mediepedagogiken, skolbio, "media literacy", mediastudier och information till barn, unga och vårdnadshavare.

Vår slutsats är att en statlig filmgranskning i linje med den utveckling som Danmark och Norge representerar skulle vara eftersträvansvärt också i Sverige. Lagstiftningen i grannländerna liknar vår, med sikte på att förebygga skadliga effekter, men man har slopat vuxencensuren. Uppdraget har samtidigt breddats och förutom filmklassificering arbetar man med mediepedagogik, forskning och upplysning.

Kriteriet "psykisk skada"

Uppfattningen om hur rörliga bilder påverkar människor har avsevärt förändrats över tiden. Vi står möjligen inför ett avskaffande av vuxencensuren, och en organisatorisk samordning av insatserna för att skydda barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Om ett sådant scenario innebär att Biografbyrån kommer att delta i en offentlig diskussion om barns behov av skydd när det gäller olika slags media är det angeläget att språkbruk, definitioner, motiv till beslut formuleras och kommuniceras så att de görs tillgängliga och begripliga för beslutsfattare, distributörer, rättsvårdande myndigheter och en medieintresserad allmänhet.

Vi konstaterar att biografialongen är den enda distributionskanal som representerar "det offentliga rummet". Varje annan distributionsform (DVD, TV eller Internet) av rörlig bild sker i ett "privat rum", exempelvis tonårsrummet eller vardagsrummet. Det som sker i det offentliga rummet är normerande och tongivande, vilket bl.a. visar sig genom att det genererar en spektakulär medial bevakning av galor, festivaler och utmärkelser inom filmområdet.

Vi anser att det fortsättningsvis är en angelägen uppgift att ta ett samhälleligt ansvar för det offentliga medierummet med ett tillämpat barnperspektiv, eftersom detta rum också kommunicerar med och påverkar vad som sker i de privata rummen.

Vad gäller filmgranskning bedömer vi dock att kriteriet "psykisk skada" är ett alldeles för otympligt, svårkommunicerat och odefinierat verktyg för filmklassificering i framtiden.

Kriteriet har sina rötter i filmcensurlagstiftningen från 1911. Då rådde helt andra uppfattningar om i vilken utsträckning och på vilket sätt rörliga bilder på allvar

kunde skada den som tittade. Vad denna uppfattning har inneburit i praktiken blir tydligt om man läser tidigare motiveringar för klipp och motiveringar för satta åldersgränser. "Psykisk skada" har exempelvis genom åren preciserats som "skadligt upphetsande", "förråande", "förledande till brott", "bidragande till negativa värderingar".

Risken med att behålla kriteriet "psykisk skada" är att det bidrar till en urholkning och förflackning av ett begrepp som behöver skyddas och användas där det hör hemma, exempelvis för sjukdomstillstånd som neuroser och psykoser. Att ange risk för psykisk skada som motivering för vilken åldersgräns som ska gälla är vilseledande, och kan också framstå som ansvarslöst. Det förs exempelvis i anslutning till begreppet "psykisk skada" aldrig några resonemang kring läkning och rehabilitering av de skador som kan ha uppstått.

Begreppet "psykisk skada" bör enligt vår mening mönstras ut från filmgranskningens praktik och reserveras för beskrivningar av skador och symtom inom psykiatris område. Det är i sammanhanget också viktigt att komma ihåg att barns sätt att uttrycka det de bär på i form av symptom, snarare är kopplade till deras olika utvecklingsstadier än till vad de har varit utsatta för.

Vi föreslår att kriteriet "psykisk skada" ersätts med en vidare definition.

I de dokumenterade resonemang som under åren varit vägledande för bedömning av åldersgränser återkommer några begrepp som vi menar fortfarande är aktuella.

Framkallande av stark rädsla/skräck/panik

Barn kan i samband med filmvisning invaderas av så stark rädsla att det kan medföra symptom som mardrömmar, kvardröjande ängslan, klängighet, svårigheter att somna, mörkrädsla etc. De skräckeffekter som det ofta handlar om är välkända och välanvända; hastigt uppdykande monster, blodsugande vampyrer, människor som förvandlas från goda till onda, närbilder på skadade människor och djur etc.

Skapande av oro

Vissa stämningar av ångest och förtvivlan, undergångsstämningar, upprörda gräl, uttalade och outtalade hot mot människor och djur, självmordsskildringar, människor och djur som plågas är exempel på företeelser som kan skapa oro hos barn och som gör att deras trygghet och tillit till omgivningen kan påverkas.

Förvirring

Inte minst reaktioner på skildringar av avancerad sexualitet av pornografisk karaktär, skulle kunna falla under detta bedömningskriterium. Inslag av grovt våld/sadistiskt våld i humoristisk kontext hör också till sådant som kan verka förvirrande för minderåriga, liksom viss science fiction, skildringar av "onda barn", "levande döda", "övernaturliga" skeenden etc. Att utsättas för och att bli lämnad ensam med upprepad högggradig förvirring kring existentiella frågor, bedömer vi skulle kunna riskera att störa barnets intellektuella, psykosexuella/psykosociala utveckling.

Slutsatsen vi drar är att de framställningar som framkallar stark rädsla, oro eller förvirring hos barn, och som det kan vara fråga om att skydda barn ifrån när det gäller rörliga bilder i det offentliga rummet, är en fullt legitim och angelägen uppgift för en moderniserad granskningsmyndighet.

Filmcensors anställningstid

Vi föreslår, baserat på nedanstående argumentation, att den tidsbegränsning för filmcensors anställning som anges i instruktionen för Statens biografbyrå ändras.

Utformningen av denna paragraf tillkom som ett resultat av att möta starka krav på omedelbara åtgärder efter en offentlig debatt om våld och pornografi för ett tiotal år sedan, där argument framfördes att censorerna vid Statens biografbyrå efter ett visst antal år riskerade att bli "avtrubbade" av att titta på sådant material, och att detta kunde leda till brister i omdömena rörande åldersgränser. Efter sex års arbete som censor skulle de personer som trots sin kompetens inom barnpsykologi, sociologi, pedagogik eller barnpsykiatri anses vara förbrukade, eller "avtrubbade", att fatta relevanta beslut och vara i behov av att ersättas. Andra skäl som också framfördes tog sin utgångspunkt i ett påtalat behov av rotation av censorsuppdragen.

Biografbyrån anser att tidsbegränsningen på 6 år är för kort. De skäl som - utöver resonemanget nedan kring reflekterat yrkeskunnande - talar för en förlängning är följande:

- det är ett i sig tidskrävande rekryteringsförfarande vid varje anställning av censorer
- vi riskerar ett slöseri med resurser genom att förvärvad kompetens alltför snabbt går förlorad om censorerna/filmgranskarna måste lämna uppdraget redan efter 6 år
- behovet av kontinuitet inom kärnkompetensen förstärks nu när verksamheten ses över och de organisatoriska konsekvenserna inte är helt överblickbara.

Vårt vidare resonemang bygger på att skapa så goda förutsättningar som möjligt i syfte att bibehålla och vidareutveckla en hög kompetensnivå för att fullgöra uppdraget att skydda barn och unga mot skadliga medieskildringar.

Reflekterat yrkeskunnande

Den samlade filmcensorskompetensen omfattar

- 1) kunskaper och erfarenheter när det gäller barns och ungdomars utveckling, barns reaktioner på trauma, symptom och behandling, individuell och gruppsykologi

2) kunskaper och erfarenheter när det gäller sociologi, medievetenskap och särskilt mediala påverkansfaktorer och -mekanismer när det gäller exempelvis våld och pornografi

3) kunskaper och erfarenheter när det gäller pedagogiskt arbete med barn och ungdomar i olika åldrar.

Vi anser att det – som för andra yrkesgrupper - är möjligt att utifrån våra erfarenheter utveckla och fördjupa denna vår kompetens i vårt uppdrag som censor/filmgranskare, genom att organisera och systematisera ett kontinuerligt lärande knutet till vardagens praktik, till vad som i litteraturen beskrivs som ett *reflekterat yrkeskunnande*.

I utövningen som filmcensurer utsätts vi för material som mer eller mindre påverkar oss och provocerar oss känslomässigt. En stor del av filmcensorns yrkeskunnande handlar om att förhålla sig till just detta. Vi måste kunna göra bedömningar som bygger dels på våra grundläggande kunskaper inom området, dels på föreliggande regelverk, oavsett vad vi personligen tycker är tilltalande, fränstötande, perverst, naturligt, upphetsande etc.

Ett upprepat tittande på medieinnehåll som initialt upplevs som obehagligt leder naturligen efter en tid till att de känslomässiga reaktionerna blir mindre starka. Detta gäller emellertid endast de omedelbara emotionella uttrycken inför mediala skildringar. Det finns inga vetenskapliga belägg för att denna "avtrubning" skulle kunna omfatta annat än rena "magreaktioner".

I själva verket kan man ställa sig frågan om denna process inte är en förutsättning för att en filmcensor ska kunna genomföra sitt arbete. Enligt granskningslagen ska våra bedömningar vara grundade på om det granskade materialet kan "verka förråande" (för förbud) eller "välla barn i den aktuella åldersgruppen psykisk skada" (för att sätta åldersgränser). Vi finner det svårt att tänka oss att en filmcensor som blir överväldigad av känslor inför en film kan fatta rationella och analytiskt välgrundade beslut om eventuella påverkans effekter.

För att lösa den uppgiften krävs därför att vi kan skapa en nödvändig distans till framställningen, att vi placerar oss i ett slags professionellt "*mellanrum*" där vi inte blir invaderade och låter känslorna ta överhanden, *där vi tänker, reflekterar, och fattar beslut, snarare än känner och agerar*.

Ett sådant förhållningssätt kan man träna, lära sig, något som man inom flera yrkesområden är förtrogen med. I granskningsarbetet på Biografbyrån ges möjlighet att utveckla den sortens reflekterat yrkeskunnande som krävs för att utföra vårt uppdrag.

De beslut vi fattar baseras på våra skilda professioner och utifrån referenser i tidigare års beslut, på kontakter med utländsk och inhemsk expertis, med allmänhet och medieföreträdare, på ökad kunskap om oss själva och i vår förmåga till reflektion samt på att kunna bibehålla en känslomässig distans även till ibland avsevärda mängder såväl våld som pornografisk framställning.

Andra komponenter i hur ett sådant arbetssätt ytterligare skulle kunna stödjas och utvecklas handlar t.ex. om att vi

- fortsätter med gemensamt beslutsfattande baserat på diskussioner och reflektioner i direkt anslutning till granskad framställning
- fortsätter med gemensamma diskussioner i anslutning till oenighet i censorsgruppen
- i ökad omfattning går igenom utvalda scener/framställningar som diskuteras i hela censorsgruppen
- i ökad omfattning tar initiativ till regelbundna seminarier kring exempelvis forskning, lagtexter, artiklar
- organiserar gemensamma träffar med Medierådet kring skyddet av barn
- i ökad omfattning organiserar tankeutbyte på nationell och internationell nivå
- prövar att arbeta med barnpaneler, där barn och ungdomar får titta på utvalda - redan granskade - filmer, scener, och intervjuas av filmgranskare enligt dansk modell.

Under förutsättning att systemet med filmgranskning kommer att bestå hemställer vi härmed nedan om en instruktionsändring rörande filmcensors (eller motsvarande funktions) anställningstid.



Ekonomi

Statens biografbyrås kostnader

Under en följd av år har Biografbyråns anslag väl täckt myndighetens kostnader, vilket resulterat i anslagssparande och indragning av anslagssparande. Att tidigare anslag inte fullt utnyttjats beror främst på en tidigare hyresreduktion till följd av en mindre lokalyta samt av personalminskningar och en låg investeringsnivå.

Från och med 2009 är Biografbyråns ekonomi i kraftig obalans ställt mot kostnaderna för verksamheten. Skälet till obalansen har sin grund i två aktuella regeringsbeslut. För perioden 2008-2010 har regeringen beslutat att överföra sammantaget 2 milj. kr från Biografbyråns anslag till Regeringskansliets anslag nr 90:5, och fr. o. m. 2009 har en ny direktör utsetts utan att motsvarande finansiering tillförts.

Inför 2010 är det vår ambition att reducera den totala kostnadsnivån för att minska den ekonomiska obalans som råder 2009 till följd av regeringsbesluten.

Oaktat de åtgärder som behövs för att ställa Biografbyråns ekonomi i balans, ger prognosen, med idag kända kostnader, ett underskott under perioden 2010 till 2012 på ca 1,5 milj. kr årligen.

Statens biografbyrås intäkter

Granskningsverksamhetens finansiering

I förra årets budgetunderlag framhöll Biografbyrå, med hänvisning till den fortgående digitaliseringen av biografvisningar, att den tekniska utvecklingen sannolikt får konsekvenser för verksamhetens finansiering.

I februari 2009 skriver Yttrandefrihetskommittén i sitt delbetänkande (SOU 2009:14) att även uppspelning av film ur databaser ska kunna granskas och godkännas av Statens biografbyrå. Därmed skulle nuvarande avgiftssystem, med utfärdandet av tillståndskort, kunna behållas.

Dagens avgiftssystem, där utfärdande av tillståndskort i pappersformat utgör ca 90 % av granskningsintäkterna, kan inte självklart tillämpas i en digital miljö, och systemet måste anpassas till de nya tekniska villkoren. För att bibehålla den breda acceptans som nuvarande system åtnjuter, måste en sådan anpassning av systemet bli föremål för en oberoende kartläggning i särskild ordning.

Granskningsavgifternas nivå

Storleken på avgifterna för att finansiera verksamhetsgrenen granskning och kontroll av filmer och videogram stäms årligen av i ett samrådsförfarande med Ekonomistyrningsverket.

Vi uppskattar att 2009 års granskningsavgifter för första gången på många år inte kommer att täcka granskningsverksamhetens kostnader. Prognostiserade granskningsintäkter 2009 uppgår till 9,4 milj. kr medan granskningskostnaderna beräknas uppgå till ca 10 milj. kr. Tillsynsverksamheten finansieras inte via granskningsavgiften.

Den senaste ändringen (en sänkning med 10 %) av granskningsavgiften ägde rum 1 januari 2007. Biografbyrån kommer, i samråd med Ekonomistyrningsverket, under 2009 att föreslå en höjning av granskningsavgiften. Från förslag om ändring till riksdagsbeslut tar det ca ett år, eftersom en avgiftsförändring kräver en lagändring.

Lokaler och investeringar

Det är under rådande omständigheter – utan vetskap om vad den pågående utredningen kommer att föreslå - svårt att beräkna kostnadsutvecklingen avseende lokalbehovet. Gällande hyresavtal löper ut 2011-09-30.

Investeringsbehovet vad gäller framför allt IT-system beräknas öka framöver. Under senare år har systemstöd och webbsatsningar inte prioriterats, och en stor del av IT-utrustningen är avskriven sedan ett par år tillbaka. I syfte att dels hålla en jämnare investeringstakt, dels utveckla den webbaserade informationen och kommunikationen krävs en större upplåning de närmaste åren. Vi bedömer att nuvarande investeringsram täcker dessa behov.

Om utvecklingen mot digitaliserade visningar fortskrider kan även frågan om investering i ny digital uppspelningsutrustning bli aktuell. I dagsläget kan vi inte bedöma storleken på detta anskaffningsbehov.



Med beaktande av de resonemang som här förts hemställer Statens biografbyrå att

- instruktionen ändras till följande lydelse:

10 § Andra censorer än direktören och ersättare för dessa anställs, efter förslag från myndigheten, genom beslut av regeringen för en bestämd tid av högst tre år. En sådan anställning som censor eller ersättare kan förlängas två gånger med ytterligare högst tre år varje gång.

- myndigheten beviljas ett anslag 2010 på 10 200 000 kronor.

Stockholm den 27 februari 2009



Anki Dahlin
Direktör



Tabeller till budgetunderlag för åren 2010-2012

Översikt. Förslag till finansiering (tkr)

	2008	2009	2010	2011	2012
År	-1 utfall	0 prognos	1 beräkn	2 beräkn	3 beräkn
-utgiftsområde 17, politikområde 27:1 ap 1 *) -utgiftsområde 17, 11:1 ap 1 **)	9 231	0 9 692	0 9 757	0 10 691	0 10 903
Utgiftsområde 17, anslag 11:1 ap 1 -prognostiserat anslagsutfall	9 477	10 900	10 200	10 500	11 000
Anslagssparande/-överskridande	52	-1 156	-1 599	-1 409	-1 506

Anm. år 1-3 motsvarar 2008 års prisnivå.

*) Anslag år 2008 har angetts i regleringsbrev och i ändring av regleringsbrev

**) Anslag år 2009-2011 enl BP 2009, Anslag år 2012 enl uppgift i Hermes

OBS! År 2011 återställs Biografbyråns anslagsnivå till ursprunglig nivå, efter den för perioden 2008-2010 tillfälliga omföringen från byråns anslag till Regeringskansliets anslag.

Lån i Riksgäldskontoret (tkr)

	2008	2009	2010	2011	2012
År	-1 utfall	0 prognos	1 förslag	2 beräkn	3 beräkn
IB lån i Riksgäldskontoret	756	695	797	791	739
Beräknad nyupplåning	109	335	350	350	350
Beräknad amortering	-170	-233	-356	-402	-437
UB lån i Riksgäldskontoret	695	797	791	739	652
Beslutad/föreslagen låneram	1100	1100	1100	1100	1100
Beräknad ränteutgift	29	9	16	15	13
Ränteantaganden för nyupplåning (%)		1	2	2	2
Finansiering av räntor och amorteringar: Utg område 17, 11:1 ap 1					

Bemyndiganden (tkr)

Statens biografbyrå är inte i behov av ett bemyndigande, för att kunna göra åtaganden enligt 20§ i anslagsförordningen, som skall finansieras med framtida anslag. Tabellen utelämnas därför.