

Høyringsnotat

Om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram

1	INNLEIING	3
2	GJELDANDE RETT, TILHØVA I ANDRE NORDISKE LAND	5
2.1	GJELDANDE RETT	5
2.2	REKLAMEMARKNADEN PÅ KINO	7
2.3	TILHØVA I ANDRE NORDISKE LAND	8
3.	DEPARTEMENTETS VURDERING	10
3.1	FØREHANDSKONTROLLEN	10
3.1.1	<i>Nærmere om grunnlovsvedtaket</i>	<i>10</i>
3.1.2	<i>Førehandsensur ved framsyning</i>	<i>11</i>
3.1.3	<i>Førehandsensur ved omsetning av video</i>	<i>15</i>
3.1.4	<i>Førehandsensur gjennom konsesjonskrav</i>	<i>16</i>
3.2	ALDERSGRENSER, REKLAME M V	18
4.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSAER.....	21
5.	LOVFRAMLEGG.....	22

1 Innleiing

Kultur- og kyrkjedepartementet legg med dette fram eit høyringsnotat med forslag til endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram. Bakgrunnen for høyringsnotatet er dels Stortingets vedtak til ny § 100 om ytringsfridom i Grunnlova og dels at Stortinget har bede departementet vurdera framlegga i Dok. nr. 8:31 (2002-2003) om aldersgrenser og reklameforbod ved framsyning av barnefilm.

Ny § 100 i Grunnlova

30. september 2004 gjorde Stortinget vedtak om ny § 100 i Grunnlova.

Grunnlovsendringar trer i kraft straks, dvs. også før dei er kunngjorde, med mindre dei sjølv seier noko anna. I den grad det er motstrid mellom Grunnlova og alminneleg lov på området vil Grunnlova gå føre.

Kultur- og kyrkjedepartementet legg til grunn at gjeldande reglar om førehandskontroll og kommunal konsesjon i film- og videogramlova på enkelte punkt er i strid med den nye § 100 i Grunnlova. Sjå drøfting nedanfor.

Kultur- og kyrkjedepartementet legg difor vekt på at film- og videogramlova så snart som mogleg bør endrast slik at ho er tråd med gjeldande Grunnlov. I mellomtida har departementet instruert Medietilsynet om å praktisera film- og videogramlova i tråd med den nye Grl. § 100. Departementet har også sendt ut eit rundskriv til landets kommunar om konsekvensane av vedtaket for det kommunale konsesjonssystemet.

I dette høyringsnotatet legg departementet fram forslag til lovendringar som er naudsynte for å bringa film- og videogramlova i samsvar med gjeldande Grunnlov. I tillegg vurderer departementet ulike andre spørsmål som grunnlovsendringa reiser når det gjeld systemet for kontroll av framsyning og omsetning av film og videogram, mellom anna spørsmålet om Medietilsynet si rolle i høve til etterfølgjande kontroll, ordningar med registreringsplikt og frivillig førehandskontroll og tilhøvet til reglane i straffelova om grove valdsskildringar (§ 382) og pornografi (§ 204).

Dok. nr. 8:31 (2002-2003)

I Dok. nr. 8:31 (2002-2003) la representantane May Hansen og Magnar Lund Bergo fram følgjande forslag:

”Stortinget ber regjeringa vurdera å endre lov om film og videogram av 15. mai 1987, slik at aldersgrensene differensieres til 5-7-10-13-15-18 år, ledsagerregelen fjernes, og at det blir lovforbud mot reklame på kino for filmer for barn frå 7 år og nedover.”

Representantane grunngir framlegget m.a. med at fleire kinofilmar ”...har fått lavere aldersgrense enn det mange meiner er riktig for barn.” Dei meiner òg å kunna registrera at det er meir vald i barne- og ungdomsfilmar, og nemner her som døme ”Ringenes Herre – To Tårn”.

Når det gjeld framlegget om å oppheva følgjeregelene, viser representantane til ei undersøking som Medietilsynet har gjennomført. Denne syner m.a. at ”...tre av fire foreldre ikke kjenner regelverket rundt aldersgrenser for kinofilmer.” Det blir òg vist til at det

er få foreldre som opplever å få rettleiing når dei kjøper kinobillettar og at regelen legg press på foreldra om å la barna få sjå filmar som "...alle vennene får se."

Forslaget om forbod mot kinoreklame ved framsyning av "...filmer for barn frå 7 år og nedover" blir først og fremst grunngitt med at reklame kan verka skræmmande og at reklamen fører til stort kjøpepress på barn og unge. Representantane peikar òg på at det er inkonsekvent å tillata reklame i tilknytning til barnefilmar på kino når det samstundes ikkje er tillate å visa reklame retta mot barn i fjernsyn.

Då Stortinget handsama saka 17. januar 2003 vart det vedteke å leggja Dok. nr. 8:31 (2002-2003) ved protokollen.

I oppfølginga av Dok. nr. 8: 31 (2002-2003) har departementet valt å leggja fram to alternativ; både framlegga i sjølve dokumentet, og alternativ som ikkje inneber nokre lovendingar. Departementet trekkjer ingen konklusjonar i sjølve høyringsnotatet, men vil gjera det i proposisjonen som blir lagd fram etter at høyringa er avslutta.

2 Gjeldande rett, tilhøva i andre nordiske land

2.1 Gjeldande rett

Framstillinga av gjeldande rett nedanfor er basert på rettssituasjonen før endringa av § 100 i Grunnlova. Departementet har etter dette instruert Medietilsynet om å praktisera film- og videogramlova i tråd med gjeldande Grunnlov, og har orientert kommunane om konsekvensane av endringa for konsesjonsordninga.

Førehandssensur og aldersgrenser ved framsyning av film eller video

Alle filmar og videogram som skal synast fram i næring skal på førehand vera godkjende av Medietilsynet. Dette gjeld også dersom filmen eller videogrammet berre skal synast fram for vaksne, dvs. personar over 18 år. Dette følgjer av § 4 i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram. Medietilsynet kan ikkje godkjenne filmar som ”krenkjer sømd” eller som strir mot forbodet mot grove valdsskildringar i straffelova § 382. Det følgjer av § 13 i lova at det er straffbart å syna fram filmar utan godkjenning frå Medietilsynet. Er filmen derimot godkjent av tilsynet, kan han synast fram utan risiko for å bli stilt til ansvar i etterhand, jf straffelova § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd.

Alle filmar som vert godkjente for framsyning i næring får ei aldersgrense fastsett av Medietilsynet. Dette følgjer av § 5 i lova. Aldersgrensene er: Tillate for alle, 7, 11, 15 og 18 år. Paragrafen slår òg fast at dei som er inntil tre år yngre enn dei fastsette aldersgrensene, kan sjå filmar med aldersgrense på 7, 11 eller 15 år når dei er i lag med føresette eller andre i føresettes stad. Det er ikkje høve til å ta med nokon som er yngre enn 18 år på filmar som har ei aldersgrense på 18 år. Når tilsynet meiner at ein film kan verka sterkt på barn og unge som er yngre enn den aktuelle aldersgruppa, legg det til ei fråråding. Dette er meint som ei ekstra rettleiing til foreldre som vil ta med seg yngre barn på kino.

Medietilsynet skal i tillegg til å fastsetja aldersgrenser også gi ei tilråding om kva for aldersgrupper filmene etter innhaldet er særskilt eigna for. Dette er ei vurdering som tek eit anna utgangspunkt enn når Medietilsynet fastset aldersgrenser. Sjølv om det ikkje finst t.d. skræmmande scener i ein film, er det klårt at ein film kan vera ueigna for barn, m.a. av di innhaldet samla sett mest høver for vaksne. Når Medietilsynet gir råd om kva for aldersgrupper filmene høver for, nyttar dei desse kategoriane: familie, barn/ungdom, ungdom, ungdom frå 13 år, ungdom/vaksne og vaksne.

Det er vanleg at kinoane syner fram stutte utdrag frå komande filmar (såkalla trailerar) føre filmar på kino. Meiniga er å reklamera for filmar som anten går på kino eller som kjem på kino. Slike utdrag blir sensurerte av Medietilsynet, og får aldersgrenser i samsvar med det som elles gjeld etter lova.

Kostnadane ved førehandskontrollen vert dekte inn gjennom eit gebyr rekna ut etter speletida (lengda) på filmen eller videogrammet. Medietilsynet fører eit register over alle filmar og videogram som er førehandskontrollerte etter § 4 i lova.

Førehandssensur ved omsetning av video

Etter film- og videogramlova § 7 må videogram som skal omsetjast i næring på førehand vera registrert i Medietilsynet sitt videogramregister. Tilsynet kan vurdere videogrammet før det blir registrert og skal nekta registrering av videogram som tilsynet meiner er i strid med straffelova § 204 (pornografi) eller § 382 (grove valdsskildringar). Denne ”stikkprøvekontrollen” inneber ei form for førehandssensur.

Det er straffbart å omsetta videogram som ikkje er registrerte, jf lova § 13. I tillegg slår § 14 i lova fast at videogramdistributørar har eit ”redaktøransvar” for innhaldet i videogram som dei distribuerer. Dette inneber at ansvarleg leiar for distributørfirma er straffansvarleg sjølv om skyldkrava etter straffelova § 204 eller § 382 ikkje er oppfylte.

Medietilsynet krev inn eit gebyr for registrering og merking av videogram som skal omsetjast i næring.

Førehandssensur gjennom konsesjonskrav

Film- og videogramlova § 2 slår fast at det er ulovleg å driva framsyning eller omsetning av film eller video i næring utan løyve frå kommunen.

Fjerde leddet i § 2 slår på generelt grunnlag fast at kommunane ”kan fastsetje vilkår for løyve til framsyning av film og videogram”. Kommunane kan likevel ikkje fastsette ”vilkår som inneber totalforbod mot framsyning av film eller videogram i ein kommune.” Elles vil høvet til å fastsetja vilkår følgje av alminnelige forvaltningsrettslege krav til sakleg grunngeving og rimeleg samhøve.

Lova inneheld ikkje nokon tilsvarende generell heimel til å knyta vilkår til konsesjonar for omsetning av videogram. Etter femte leddet i § 2 kan kommunane likevel ”fastsetje krav til breidd i utvalet når det gjeld utleige av videogram”. Med heimel i § 2 siste ledd i lova er det i forskrift gitt nærare reglar om høvet til å stilla krav om breidd i utvalet ved utleige av video. Etter forskrift av 20. desember 1999 nr. 1515 § 2-1 kan kommunane stilla ”krav om eit mangfald i sjangerutvalet”, ”krav om ein nærare bestemt del videogram som passar for barn og unge” og ”krav om ein nærare bestemt del videogram med norsk språk (originalt eller dubbet)”. Det følgjer av forarbeida til lova, jf Ot.prp. nr. 78 (1996-97) s. 15, at høvet til å stilla vilkår er uttømmende regulert i lov og forskrifter. I tråd med dette slår § 2-1 i forskrifta fast at kommunane ikkje kan ”setje andre vilkår for omsetning av videogram enn dei som er nemnde ovanfor”.

Reklame

Film og videogramlova inneheld ingen særskilte reglar om reklamefilm på kino. Reklamefilm er likevel unnateken frå kravet om førehandskontroll, jf. § 4-1 i forskrift 20. desember 1999 nr. 1515 om film og videogram.

Dette inneber likevel ikkje at vi er i eit lovtomt rom. Dei generelle forboda mot pornografiske og grovt valdelege skildringar i straffelova § 204 og § 382 gjeld sjølv sagt også for reklamefilm.

Marknadsføringslova (lov 16. juni 1972 nr. 47 om kontroll med marknadsføring og avtalevilkår) gjeld all marknadsføring som er retta mot den norske marknaden. Lova gjeld reklame i alle medium, også kino. Forbrukarombodet skal føra tilsyn med at marknadsføring og avtalevilkår er i samsvar med lova. Ombodet har

utarbeidd retningslinjer med informasjon om regelverket og om Forbrukarombodet og Marknadsrådet sin praksis¹, mellom anna i høve til kinoreklame:

”Fjernsyn og kino anses som særlig sterke og påtrengende medier med stor fjernsyns- påvirkningskraft og hvor det gjerne tas i bruk sterke virkemidler. reklame FO har behandlet flere saker som gjelder reklame i tilknytning til barneforestilling på kino. Da det ikke gjelder noe totalforbud mot å rette reklame mot barn i henhold til markedsføringsloven, kan reklame i tilknytning til barneforestilling på kino heller ikke forbys på generelt grunnlag.

...

Imidlertid oppstilles ifølge FOs praksis et krav om at reklameinnslag i tilknytning til barneforestilling på kino bør følge aldersgrensen på hovedfilmen, og at det vil være i strid med mfl. § 1 å sende innslag som kan virke skremmende eller være egnet til å skape angst samt eventuelt spille på vold eller sex i tilknytning til barneforestilling, jf pkt. 4.3.4 og 4.3.5 nedenfor.

...

FO har behandlet en rekke saker som gjelder innslag av vold i kino- og fjernsynsreklame. Problemstillingen blir her særlig aktuell på grunn av mediets karakter og hvor bruken av sterke virkemidler forsterker effekten. FO har inntatt det standpunkt at reklameinnslag som spiller på vold, sex eller bruk av rusmidler ikke bør vises i tilknytning til barneforestilling på kino, og heller ikke på fjernsyn på tidspunkt når en må anta at barn utgjør en vesentlig del av seergruppen. FO har derfor i flere slike saker også henvendt seg til den aktuelle kino og fjernsynsselskap som ansvarlig medvirker.”

Kringkastingslova set m.a. forbod mot å retta reklame direkte mot barn. Lova gjeld radio og fjernsyn og har ikkje verknad for andre medium.

2.2 Reklamemarknaden på kino

I dag finst det om lag 240 kinoar og 400 kinosalar i Noreg. Av desse er 2/3 kommunale (om lag 280 salar) og 1/3 ikkje-kommunale (om lag 120 salar).

Film & Kino har på oppmoding frå departementet gjennomført ei undersøking om kva for inntekter kinoane har. 201 kinoar har svart på undersøkinga.

135 kinoar opplyser at dei synar reklame før førestillingar, 30 av desse syner berre lysbilete. 66 opplyser at dei ikkje syner reklame. Av dei 135 kinoane som syner reklame, opplyser 12 at kommunale politiske styresmakter eller kinoleiinga har fatta vedtak som inneber at det ikkje kan synast reklame føre barnefilmar.

Undersøkinga syner at reklameinntektene totalt utgjer om lag 10 prosent av inntektene til kinoane, medan billettinntektene utgjer om lag 80 pst. av inntektene.

¹ ”Forbrukerombudets retningslinjer Markedsføring og avtalevilkår – Barn og Unge” (1999, revidert i 2002)

Tabell 2.1 Billettinntekter og reklameinntekter ved norske kinoar

År	Billettinntekter (mill. kroner)	Reklameinntekter ² (mill. kroner)
1999	579,6	58,7
2000	607,8	61,1
2001	690,0	73,0
2002	706,6	48,4
2003	815,3	55,7

Kjelde: Film & Kino

Departementet har ikkje opplysningar om kor stor del av reklameinntektene som kjem frå framsyning av barnefilm. Det som derimot er klårt, er at barnefilmene dei siste åra har utgjort om lag 10 prosent av dei filmene som har vore godkjent for framsyning på norske kinoar. Med barnefilm reknar vi då filmar som tilsynet har "tillatt for alle" eller gitt aldersgrense sju år, samt vurdert som eigna for kategoriane "barn", "barn/ungdom" eller "familie". Inntektene frå reklamefilm i tilknytning til slike filmar kan såleis ikkje utgjera nokon vesentleg del av kinoanes inntekter.

Departementet legg etter dette til grunn at reklame i samband med framsyning av barnefilm i praksis ikkje er nokon sentral inntektskjelde for kinoane.

2.3 Tilhøva i andre nordiske land

Førehandskontroll

Alle dei nordiske landa praktiserer filmsensur i ei eller anna form. Ved sida av Noreg er det likevel berre Sverige som praktiserer såkalla "vaksensensur", d. t. førehandskontroll av filmar som berre skal synast fram for vaksne.

I Sverige gjeld det obligatorisk førehandskontroll av alle filmar eller videogram som skal synast fram "vid allmän sammankomst eller offentlig tillställning". Det gjeld ikkje noko krav om førehandskontroll av videogram som skal seljast eller leigast ut, men det vert praktisert ei ordning med frivillig gransking.

I Danmark gjeld det krav om førehandskontroll av filmar som skal synast fram eller "sælges, utlejes eller udlånes" til barn under 15 år. Danmark praktiserer difor ikkje vaksensensur, men førehandskontrollen for barn rekk vidare enn i Noreg fordi den også gjeld omsetjing av videogram.

Tilsvarande gjeld i Finland der alle "bildprogram" anten skal kontrollerast eller registrerast hos Statens filmgranskingsbyrå. "Bildprogram" som skal synast fram for eller omsetjast til personar under 18 år skal kontrollerast. "Bildprogram" som

² Tala for reklameinntekter kan vere noko usikre, m.a. av di ikkje alle kinoar skil ut reklameinntektene som eiga inntektsgruppe. Det er heller ikkje alle kinoar som har gitt opplysningar.

berre skal synast fram for eller omsetjast til personar over 18 år skal berre meldast til granskingsstyresmakta.

Aldersgrenser

Alle land i Norden har aldersgrenser for framvisning av film på kino. Grensene for barn og ungdom er dei same i både Danmark, Sverige, Finland og Noreg: Tillate for alle, 7 år, 11 år og 15 år. Finland og Noreg har ei øvre grense på 18 år, medan Danmark og Sverige har ei øvre grense på 15 år.

Alle dei nordiske landa har ein følgjeregul, men han blir praktisert noko ulikt frå land til land. I Finland kan føresette ha med seg barn eller ungdom som er inntil to år yngre enn aldersgrensa for filmen. Grensa på 18 år er likevel absolutt. I Sverige er systemet slik at barn som er saman med føresette kan sjå filmar opp til neste aldersgrense. Den øvste grensa er likevel absolutt. I Danmark kan alle barn over 7 år sjå alle filmar dersom dei er saman med føresette. I Danmark er 7-årsgrensa berre ei tilråding. Alle – også barn som ikkje er i følgje med ein vaksen – kan difor i prinsippet sjå filmar med sjuårs grense. Tabell 2.2 viser systema i dei nordiske landa i ei forenkla form.

Tabell 2.2 Aldersgrenser i dei nordiske landa

Noreg	Sverige	Finland	Danmark
Tillate for alle	Tillate for alle	Tillate for alle	Tillate for alle
7 år (4)	7 år (alle)	7 år (5)	7 år (alle)
11 år (8)	11 år (7)	11 år (9)	11 år (7)
15 år (12)	15 år	15 år (13)	15 år (7)
18 år		18 år	

Tala i parentes viser aldersgrensene etter følgjeregelen.

Konsesjonsordningar

Ingen av dei andre nordiske landa krev konsesjon for framsyning eller utleige av film eller videogram i næring. Sverige krev likevel registrering av videoutleigarar.

Reklameforbod

Ingen av dei andre nordiske landa har forbod mot reklame i samband med framsyning av barnefilm på kino. I Danmark får reklamefilm aldersgrenser av ”Medierådet for børn og unge” med mindre dei er openbert uskadelege. Det vert synt spesielle ”barnerullar” (som ikkje inneheld tobakk- eller alkoholreklame) før barnefilm etter ei frivillig avtale med bransjen.

3. Departementets vurdering

3.1 Førhandskontrollen

3.1.1 Nærmare om grunnlovsvedtaket

Oversyn over rettskjeldene

Grunnlovsvedtaket hadde grunnlag i eit kompromissforslag lagt fram av representanten Martin Engeset (saksordføraren) på vegne av Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg folkeparti og Venstre. I tillegg stemte Arbeidarpartiet og Framstegspartiet subsidiært for framlegget.

Det er ikkje vanleg å leggje vesentleg vekt på forarbeid ved tolking av Grunnlova. Dette har samanheng med at det normalt ikkje finst ordinære forarbeid til grunnlovsregler. I høve til den nye § 100 i Grunnlova ligg det føre omfattande forarbeid, både i Ytringsfridomskommisjonen si grundige utgreiing (NOU 1999:27), regjeringa si vurdering av framlegget (St.meld. nr. 42 for 1999-2000 og St.meld. nr. 26 for 2003-2004) og handsaminga i Stortinget (Innst. S. nr. 270 for 2003-2004 og stortingsdebatten 30. september 2004). Kultur- og kyrkjedepartementet legg til grunn at i den grad forarbeida gir eintydige retningslinjer for tolkinga av regelen, vil det vera naturleg å leggja desse til grunn, i alle høve inntil det blir utvikla ei rettspraksis på bakgrunn av den nye regelen.

Grunnlovsvedtaket skil seg på fleire punkt både frå regjeringa sitt framlegg i St.meld. nr. 26 (2003-2004) og frå komitéfleirtalet sitt framlegg i Innst. S. nr. 270 (2003-2004). Dette gjeld mellom anna forbodet mot førhandskontroll i fjerde leddet. På grunn av at Stortinget ikkje var samla, vart det likevel ikkje utarbeidd nokon tilleggsinnstilling i saka. Dette inneber at det på desse punkta først og fremst er saksordføraren sitt innlegg under debatten i Stortinget som vil gi rettleiing ved tolkinga av regelen. I den grad vedtaket svarar til Ytringsfridomskommisjonens framlegg kan også merknadane frå kommisjonen gi rettleiing.

Sjølv om Arbeidarpartiet og Framstegspartiet subsidiært støtta fleirtalet sitt framlegg til grunnlovstekst, og dermed sikra det 2/3 fleirtal som er naudsynt for grunnlovsendingar, sto desse partia ikkje bak fleirtalet sine merknader om forståinga av grunnlovsteksten. I prinsippet er det nærliggjande å krevja to tredjedels fleirtal for at eit standpunkt i merknadane skal vera avgjerande ved tolkinga av regelen. Departementet meiner likevel at ein i hovudsak må kunna leggja fleirtalet sine merknader til grunn, i det minste i den grad dei er i tråd med tolkinga i dei andre forarbeida.

Særleg om forbodet mot førhandssensur og "andre Forebyggende Forholdsregler"

Etter endringa lyder Grunnlova § 100 fjerde leddet som følgjer:

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

Med unntak av ei reint språkleg endring, tilsvarar dette framlegget frå Ytringsfridomskommisjonen i NOU 1999:27.

Omgrepet ”Forhaandsensur” omfattar ”den ordinære sensur, det vil si ordninger som på generelt grunnlag krever at alle ytringer – eller alle ytringer framsatt via et spesielt medium – må være godkjent av en offentlig kontrollinstans før avgivelse”, jf St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 186.

Omgrepet ”andre forebyggende Forholdsregler” omfattar for det første ”ordninger som kan ha tilsvarende effekt” som ordinær sensur, jf St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 187, til dømes mellombelse åtgjerder, beslag eller inndraging. For det andre vil det omfatta ”regler mot fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom”, jf. NOU 1999: 27 s. 246. Døme på denne typen førehandssensur er krav om konsesjon for å driva medieverksemd.

Det er gjort to uttrykkelege unntak frå forbodet. Det eine unntaket opnar for førehandssensur for å verna barn og unge mot skadeleg påverknad frå levande bilete. Det andre opnar for brevsensur i anstaltar.

Stortingsfleirtalet, jf saksordføraren sitt innlegg 30. september, la til grunn at regelen skal gi eit strengt og medienøytralt vern mot førehandssensur, og streka under ”at det må krevs klart sterkere grunner for å gripe inn mot en ytring gjennom forhåndskontroll enn det som må krevs for å gjøre ansvar gjeldende i etterkant”.

3.1.2 Førehandssensur ved framsyning

Konsekvensane av ny § 100 i Grunnlova

Både regjeringa og komitéfleirtalet gjekk i utgangspunktet inn for ein grunnlovstekst som ville gjera det mogleg å oppretthalda filmsensuren utan endringar. Regjeringa var likevel open for å oppheva ordninga med sensur av film for vaksne, kombinert med ulike tiltak som kan sikra handhevinga av eit etterfølgjande ansvar.

Under stortingsdebatten uttalte stortingsfleirtalet, ved saksordføraren, følgjande om ordninga med førehandskontroll av film eller videogram som skal synast fram i næring, jf. St.forh. (2003-2004) s. xxx:

”Uavhengig av grunnlovsbestemmelsen har [...] Regjeringen stilt seg åpen for å gjøre forhåndskontroll av filmer for voksne til en frivillig ordning, og flertallet har sluttet seg til en slik tilnærming. Slik flertallet forstår formuleringen i alternativ 1, vil resultatet av at den blir vedtatt, bli at denne tilnærmingen blir en følge av grunnlovsparagrafen.

Det politiske resultat, at filmsensur for voksenfilm ikke lenger er obligatorisk, blir det samme som Regjeringen gikk inn for å gjøre i vanlig lov. Flertallet finner denne konsekvensen av å bifalle kommisjonens formulering akseptabel.”

Fråsegnen er i tråd med Ytringsfridomskommisjonens omtale av framlegget, jf NOU 1999:27 s. 246.

Kultur- og kyrkjedepartementet har etter dette lagt til grunn at det vil vera i strid med gjeldande Grunnlov å krevja førehandskontroll av filmar eller videogram som utelukkande skal synast fram for personar over 18 år.

Derimot legg departementet til grunn at unntaket for sensurordningar som er naudsynte ”for at beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder” gjer det mogleg å oppretthalda førehandskontrollen av film eller videogram som skal synast fram for personar under 18 år. Dessutan meiner departementet at ordningar med frivillig førehandskontroll ikkje vil vera å rekna som ”Forhaandscensur” i Grunnlova si mening. Vidare legg departementet til grunn at det ikkje vil vera i strid med Grunnlova § 100 å krevja (førehands)registrering av filmar eller videogram, så lenge ordninga ikkje tek sikte på å stansa ytringar på førehand, men berre å leggja til rette for å finna fram til ansvarlege etter at ytringane er offentleggjorte.

Departementets vurdering

Kultur- og kyrkjedepartementet gjer framlegg om å presisera i film- og videogramlova § 4 at førehandskontrollen er obligatorisk berre for film eller videogram som skal synast fram for personar under 18 år.

Berre fire filmar (av i alt 240) fekk 18-års aldersgrense i 2004. Sidan 2000 har 33 filmar (av i alt 1088) fått 18-års aldersgrense. Dette utgjer om lag 3 prosent av alle filmar som er førehandskontrollerte i perioden. Tilsynet har ikkje forbode ein film for framsyning sidan 1994. Departementet reknar også med at ein del distributørar, for å sikra seg mot etterfølgjande straffansvar, framleis vil ønskje kontroll av filmar som etter dette fell utanfor den obligatoriske førehandskontrollen.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) la regjeringa til grunn at det bør vera høve til frivillig førehandskontroll av filmar som skal synast fram for vaksne:

”Eventuell oppheving av ordningen med forhåndskontroll av film eller videogram som skal vises i næring, også overfor voksne, vil ikke være til hinder for ordninger med frivillig forhåndskontroll. En distributør bør, dersom vedkommende er i tvil om innholdet er i strid med norsk lov, på eget initiativ kunne be filmtilsynet om å vurdere filmen før visning.”

Ei ordning med frivillig førehandskontroll krev i seg sjølv ikkje lovheimel.

Eit anna spørsmål er kva slags konsekvensar det skal få at tilsynet ”godkjenner” eller ikkje ein film etter frivillig førehandskontroll. Departementet legg til grunn at det vil vera mest konsekvent og i tråd med den nye § 100 i Grunnlova at tilsynet i slike høve berre gir ei rådgivande fråsegn. Ansvaret må liggja hos den som står for framsyninga, i praksis kinosjefen. I og med at kontrollen blir frivillig bør det ikkje i seg sjølv vera straffbart å syna fram ein film som tilsynet meiner er i strid med straffelova (eller filmlova). Den som ber om førehandskontroll kan difor velje å sjå bort frå vurderinga, også der tilsynet meiner at framsyning av ein film vil vera i strid med straffelova. Til gjengjeld vil den som står for framsyninga på vanleg måte vera strafferettsleg ansvarleg i etterhand.

Derimot meiner departementet at dersom tilsynet legg til grunn at ein film *ikkje* er lovstridig, så bør den som står for framsyninga vera trygg på at han ikkje vil bli stilt til ansvar i etterhand. I dag er film og videogram som Medietilsynet ved førehandskontroll har godkjent for framsyning eller omsetning i næring unntatt frå straffansvar, jf straffelova § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd. Departementet meiner at også frivillig førehandskontroll bør fritta frå straffansvar. Å vurderer om

ein film vert ramma av forboda mot pornografi eller grove valdsskildringar er fagleg kompliserte vurderingar prega av stor grad av skjønn. Dersom det ikkje var mogleg å avklara dette på førehand, kunne konsekvensen bli at distributørar ikkje vil ta risikoen som ligg i å distribuera lovlege, men kontroversielle filmar på den norske marknaden. Departementet legg til grunn at dette vil vera negativt for mangfaldet i kinotilbodet. Departementet gjer difor framlegg om å oppretthalda unntaka i straffelova § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd.

Når tilsynet med bindande verknad slår fast kva for aldersgrupper ein film eller eit videogram kan synast fram for, er dette eit enkeltvedtak som vil kunna påklagast til Klagenemnda for film og videogram, jf lova § 6. Ei rådgjevande fråsegn vil derimot ikkje vera enkeltvedtak som kan påklagast. Dersom tilsynet i samband med frivillig førehandskontroll slår fast at ein film *kan* synast fram for vaksne vil dette likevel vera bindande, jf over, og dermed eit enkeltvedtak.

I dag gjeld det i praksis likevel ikkje nokon rett til å påklage avgjerder om å godkjenna ein film med 18 års aldersgrense. Dette har samanheng med at ingen vil ha rettsleg klageinteresse i slike høve. Barneombodet er gitt klagerett på vegne av barn, men berre i høve til vedtak som har ”verknad for barn”. Departementet meiner at det bør vera høve til administrativ overprøving også av vedtak om å tillata filmar med 18-årsgrense, og gjer framlegg om at Klagenemnda får høve til å ta opp slike saker etter eget initiativ.

Ei oppheving av vaksensensuren vil i utgangspunktet innebera ei viss liberalisering, fordi det vil vera straffelova (§ 204 ”pornografi”) og ikkje den noko strengare regelen i filmlova (§ 4 ”krenkjer sømd”) som vil setta grensa for filmar som ikkje vert førehandskontrollert. Noko forenkla kan ein seia at skilnaden i praksis er at såkalla ”mjuk-porno” er tillate etter straffelova, men forbode etter reglane om framsyning i næring i filmlova. Departementet legg til grunn at ei slik liberalisering ikkje har vore tilsikta, jf St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 124: ”Det er ikke noe mål med fjerning av forhåndskontrollen at praksis skal bli mer liberal.” Departementet meiner difor at det framleis skal vera straffbart å syna fram filmar eller videogram som ”krenkjer sømd”, og gjer framlegg om å slå dette fast i § 13 i film- og videogramlova.

Med heimel i film- og videogramlova § 4 tredje ledd krev tilsynet inn eit gebyr som skal dekkje kostnadane ved ordninga med førehandskontroll av film og videogram. Departementet ser det ikkje som rimeleg å krevja gebyr for filmar som berre skal registrerast – og ikkje kontrollerast – og vil presisera dette i forskriftene til lova.

Særleg om tilsynet si rolle i høve til etterfølgjande kontroll

Regjeringa har lagt til grunn at oppheving av vaksensensuren føreset at tilsynet skal ha ei rolle i den etterfølgjande kontrollen med framsyning av film eller videogram, jf omtala i St.meld. nr. 26 (2003-2004):

”En slik oppheving forutsetter at Statens filmtilsyn løpende skal følge situasjonen og kan anmelde der tilsynet finner det på sin plass. ... For å sikre mulighet til å følge opp en slik rolle, legges det til grunn at filmer meldes til filmtilsynet i forkant. På dette grunnlag kan også filmtilsynet gi et varsel om sannsynlig anmeldelse og/eller begjæring om midlertidig forføyning hvis tilsynet anser at filmen bryter med straffelovens bestemmelser.”

I innstillinga slutta komitéfleirtalet seg på generelt grunnlag til vurderingane i meldinga. Spørsmålet vart ikkje nemnt under debatten. Stortingsfleirtalet har difor ikkje kommentert spørsmålet på bakgrunn av det grunnlovsalternativet som vart vedtatt.

Departementet gjer framlegg om å oppretthalda kravet om at alle filmar eller videogram som skal synast fram i næring må vera registrerte i Medietilsynet. Dette vil opna for ei effektiv handheving av det etterfølgjande ansvaret.

Registreringsplikta bør også gjelda filmar som etter dette ikkje er underlagde obligatorisk førehandskontroll. I dag er registrering ein praktisk konsekvens av førehandskontrollen. Dersom registreringsplikta skal oppretthaldast også for filmar eller videogram som ikkje er underlagt obligatorisk førehandskontroll, må det ha særskilt lovheimel. Departementet gjer difor framlegg om eit nytt andre ledd i § 4 om registreringsplikt. For å sikra høvet til etterfølgjande kontroll bør også tid og stad for den einskilde framsyninga og namnet på den ansvarlege for framsyninga meldast til tilsynet. Departementet bør ha høve til å gje nærmare reglar om registreringsplikta i forskrift.

Etter departementet si vurdering er det likevel grunn til å vera varsam med å gje tilsynet politiliknande oppgåver eller oppgåver som føreset oppsøkjande tilsynsverksemd.

Om filmar som ikkje er underlagt obligatorisk førehandskontroll vil Medietilsynet berre ha dei opplysningane om filmen som følgjer av registreringa. Desse opplysningane vil aldri vera tilstrekkelege til å slå fast om framsyning av den aktuelle filmen vil vera straffbar. Skal tilsynet sjå filmen, må det i utgangspunktet skje på kino. Departementet ser det som uaktuelt å skulla byggja opp eit apparat som vil gjera det mogleg med oppsøkjande tilsynsverksemd over heile landet. Dette vil ha økonomiske og administrative konsekvensar som ikkje står i høve til talet på aktuelle filmar. Som nemnt over er det i dag berre om lag 3 prosent av dei førehandskontrollerte filmane som får 18-årsgrense.

Eventuelle inngrep frå tilsynet vil i praksis vera baserte på tips frå publikum eller andre. I slike tilfelle vil grunnlaget for inngrep nødvendigvis vera usikkert. Dersom tilsynet berre kan agera på bakgrunn av tips, vil det dessutan vera meir eller mindre tilfeldig om eit regelbrot blir oppdaga av tilsynet.

I tråd med omtala i St.meld. nr. 26 meiner Kultur- og kyrkjedepartementet likevel at tilsynet bør ha høve til å politimelda ”der tilsynet finner det på sin plass”. Dette krev ikkje særskilt lovheimel. Politimelding vil kunna vera aktuelt til dømes der publikum gir tilsynet tips om framsyning av filmar som inneheld pornografi eller grov vald, eller i tilfelle der ein film blir synt fram i strid med ei tilråding frå tilsynet i samband med frivillig førehandskontroll.

Mellombelse åtgjerder etter tvangsføllføringslova kap. 15 for å hindra framsyning av ein film eller eit videogram vil vera å rekna som ”andre forebyggende Forholdsregler” som i utgangspunktet er forbode etter fjerde leddet i § 100. Ytringsfridomskommisjonen la likevel til grunn at slike åtgjerder bør kunna brukast, men berre når ”det er sannsynleggjort at offentliggjøring ikke tilfredsstillende kan repareres med økonomisk kompensasjon og/eller straff”. Kommisjonen meinte vidare at ein berre bør kunne stansa ”ytringer som vil føre til irreversible skadelige konsekvenser – som f.eks. visse ytringer knyttet til statens sikkerhet eller privatlivets fred”. I St.meld. nr. 26

(2003-2004) la Justisdepartementet til grunn at framlegget ikkje ville krevja ei endring av tvangslova, men at framlegget likevel kunne "føre til en viss innstramning i adgangen til å beslutte midlertidig forføyning overfor ytringer".

Mellombelse åtgjerder vil berre vere aktuelle mot framsyning av filmar eller videogram for personar over 18 år. Dette er eit felt der det er svært vanskeleg å fastslå klare skadeverknader og der det òg er ulike syn innanfor forskingsmiljøa. Dette vil særleg gjelde i høve til framsyning av film for vaksne. Når det gjeld vaksne må dessutan omsynet til informasjons- og ytringsfridom ha vesentleg vekt. Departementet legg difor til grunn at det sjeldan eller aldri vil vera mogleg å påvisa at framsyning av ein film eller eit videogram for personar over 18 år i seg sjølv vil ha slike skadeverknader at vilkåra i tvangslova kap.15 vil vera oppfylte. Departementet kan heller ikkje sjå at søksmål med krav om mellombelse åtgjerder for å stoppa framsyninga vil vera ein naudsynt eller rimeleg reaksjon i slike tilfelle.

Departementet gjer difor ikkje framlegg om å gje tilsynet eit formelt ansvar i høve til framsyningar som fell utanfor den obligatoriske førehandskontrollen.

3.1.3 Førehandssensur ved omsetning av video

Konsekvensane av ny § 100 i Grunnlova

Ytringsfridomskommisjonen la til grunn at framlegget ville innebere at gjeldande regler om videosensur for vaksne ikkje kunne oppretthaldast, jf NOU 1999:27 s. 246. Regjeringa gjekk likevel inn for eit grunnlovsalternativ som ville opne for å oppretthalde ordninga med registrering, merking og stikkprøvekontroll av videogram, men uttalte samstundes følgjande:

"Departementet avviser ikke på prinsipielt grunnlag å oppheve adgangen til å foreta stikkprøvekontroll i forbindelse med registrering. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen konklusjon om spørsmålet før det er utredet nærmere."³

Komitéfleirtalet (Høgre, Sosialistisk Venstreparti og Kristeleg Folkeparti) viste til dette og uttalte at: "*Flertallet ser det som ønskelig at spørsmålet utredes nærmere*", jf Innst. S. nr. 270 (2003-2004). Under stortingsdebatten 30. september 2004 uttalte saksordføraren følgjande, jf. St.forh. (2003-2004) s. xxx:

"Videre legger flertallet til grunn at man ut fra dette unntaket kan videreføre dagens ordning med stikkprøvekontroll før registrering av videogrammer som skal omsettes i næring. Flertallet registrerer at kommisjonen har vurdert dette annerledes, men vil vise til at den reelle kontrollen med alderen på dem som ser videogrammer som leies ut, er dårligere enn for kinofilm, slik at hensynet til barn og unge tilsier at man ut fra grunnlovsbestemmelsen kan ha en strengere linje for all video som skal leies ut, enn for voksenfilm på kino."

Departementets vurdering

Stortingsfleirtalet har her lagt seg på ei anna forståing av den grunnlovsteksten som vart vedtatt enn Ytringsfridomskommisjonen, jf over. Forarbeida er difor

³ Ot.prp. nr. 26 (2003-2004) s. 125

ikkje eintydige med omsyn til kva for konsekvensar vedtaket vil ha for kontrollordninga for video. Departementet vil likevel leggje til grunn merknadane frå stortingsfleirtalet, som inneber at Grunnlova ikkje vil vera til hinder for å vidareføra ordninga med registrering, merking og stikkprøvekontroll av videogram som i dag, jf § 7 andre ledd i lova.

Departementet meiner at det er naudsynt å oppretthalde kontrollordninga uendra, og sluttar seg til merknadane om dette frå fleirtalet under handsaminga av framlegget til ny § 100 i Grunnlova, jf over.

Kultur- og kyrkjedepartementet gjer difor ikkje framlegg om endringar i reglane om registrering av videogram for omsetning i næring.

3.1.4 Førehandssensur gjennom konsesjonskrav

Konsekvensane av ny § 100 i Grunnlova

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) la regjeringa til grunn at system med førehandsløyve til å gi ut bøker, blad, aviser m v med sikte på innhaldskontroll er prinsipielt uønskte og ”at en bør likestille dette med forhåndskontroll som retter seg direkte mot ytringen”. Trass i denne generelle skepsisen til konsesjonsordningar, ønskte regjeringa å halda fram konsesjonsordninga for framsyning og omsetning av film og videogram inntil vidare. Det ble vist til at ”ordningen kan ha en preventiv effekt i forhold til omsetning av ulovlig vold og pornografi”.

Under stortingsdebatten om framlegget til ny § 100 i Grunnlova uttalte saksordføraren på vegne av stortingsfleirtalet følgjande om konsekvensane for konsesjonsordningane med heimel i film- og videogramlova, jf St.forh. (2003-2004) s. xxx:

”Når det gjelder dagens ordning med at kommunene kan sette krav til innholdet i tilbudet som vilkår for å kunne vise eller omsette film og videogram i næring, antar flertallet at dette vil komme i konflikt med formuleringen i alternativ 1. Dersom alternativ 1 vedtas, vil det bare være anledning til å sette krav som har til hensikt å «beskytte Børn og Unge imod skadelig Paavirkning fra levende Billeder».

Departementets vurdering

Konsesjonsordningar på medieområdet kan definerast som forbod mot å formidla ytringar gjennom medium utan godkjenning frå styresmaktene. Dersom godkjenninga føreset at konsesjonæren oppfyller visse krav til innhaldet i dei ytringane som vert formidla, vil ordninga innebera ei form for førehandssensur. Det er difor kombinasjonen av konsesjonsplikt og innhaldskrav som gjer ordninga problematisk i høve til Grunnlova § 100, jf òg presiseringa frå saksordføraren.

Krav til innhaldet i kino- eller videogramtilbodet kan fastsettast enten som føresetnader for å få konsesjon eller som plikter knytte til vedtak om å tildela konsesjon. I nokre høve følgjer krava direkte av lova eller forskriftene. I andre høve gir lova kommunane høve til å fastsetta krav etter skjønn.

For det første inneheld *film- og videogramlova* krav som kan gi grunnlag for å nekta eller trekkja attende konsesjonar på bakgrunn av innhaldet i tilbodet. Lova slår i § 4 fast at Medietilsynet ikkje kan ”godkjenne for framsyning i næring bilete som

tilsynet meiner krenkjer sømd eller strir mot straffelova § 382". Tilsvarande følgjer det av § 7 i lova at "videogram som Medietilsynet meiner er i strid med reglane i straffelova § 204 eller § 382" ikkje kan registrerast, og dermed heller ikkje omsetjast. Framsyning av bilete som ikkje er godkjent, eller omsetning av videogram som ikkje er registrert, utgjer brot på lova. Av § 2 i lova følgjer det så at kommunane kan nekta eller trekkja attende ein konsesjon dersom konsesjonshavaren "bryt reglar i denne lova eller i forskrifter til denne lova ...".

Innhaldskrava i film- og videogramlova §§ 4 eller 7 har til føremål å hindra spreiring av pornografi og grove valdsskildringar. Departementet legg difor til grunn at slike krav vert omfatta av unntaket for ordningar som har til føremål å verna barn og unge mot skadeleg påverknad frå levande bilete, jf over. Dermed vil det ikkje vera i strid med Grl. § 100 om ein kommune trekk attende eller nektar fornying av konsesjon ved brot på §§ 4 eller 7 i lova.

Ut over dette inneheld verken lova eller forskriftene til lova krav til innhaldet i det kommunale film- eller videotilbodet. Krav som ikkje gjeld innhaldet vert ikkje ramma av forbodet mot førehandssensur og kan difor oppretthaldast utan endringar.

For det andre opnar § 2 fjerde og femte leddet for *kommunale vilkår for løyve* til framsyning eller omsetning av film og videogram i næring. Av § 2 andre leddet følgjer det at konsesjon kan nektast eller trekkjast attende dersom løyvehavaren "bryt vilkår som er sette ved tildeling av løyvet". Kultur- og kyrkjedepartementet legg til grunn at det vil vera i strid med Grunnlova § 100 å knyta innhaldsvilkår til kommunale konsesjonar etter film- og videogramlova, med mindre føremålet med vilkåra er avgrensa til å verna barn og unge mot skadeleg påverknad frå levande bilete.

Når det gjeld framsyning av film eller videogram, jf § 2 fjerde leddet, stiller mange kommunar i dag vilkår om at innehavaren av kinokonsesjon skal syna eit rimeleg utval av det som finst av film på marknaden. Mange kommunar stiller også meir konkrete vilkår, til dømes når det gjeld tilbodet av barnefilm og norskprodusert eller norskspråkleg film. Dette er ein type vilkår som ikkje lenger kan stillast. Det same må gjelda meir generelt formulerte vilkår, til dømes om å "*leggja til rette eit tilbod for barn og unge*". Det finst også døme på konsesjonsvilkår om samarbeid med kommunale institusjonar som skolar eller barnehagar. Slike krav set ikkje direkte krav til innhaldet i tilbodet. Departementet reknar likevel med at dersom det skulle bli tale om å trekkja tilbake eller å nekta fornying av ein konsesjon med bakgrunn i eit slikt vilkår, vil det vera fordi konsesjonæren syner for lite film for barn eller unge. Dette vil neppe vera i tråd med den nye § 100 i Grunnlova.

Departementet legg til grunn at kommunane etter dette heller ikkje kan leggja vekt på innhaldet i tilbodet når dei vurderer konsesjonssøknadar. Til dømes vil kommunen ikkje kunna avslå ein søknad om fornying av konsesjon av di konsesjonæren ikkje tilbyr barnefilm eller norskspråkleg film.

Departementet gjer difor framlegg om å presisera i § 2, fjerde leddet, at kommunane ikkje kan stilla krav til innhaldet i tilbodet i samband med tildeling av konsesjonar for framsyning av film eller videogram i næring. Framlegget inneber derimot at kommunane framleis kan stilla krav som *ikkje* gjeld innhaldet i tilbodet. Døme på dette kan vera krav om tilrettelegging for funksjonshemma eller krav som kan sikra

mot framsyning av filmar eller videogram til personar som ikkje har nådd den fastsette aldersgrensa osv. Føresetnaden er at vilkåra oppfyllar alminnelege forvaltningsrettslege krav til sakleg grunngjeving og rimeleg samhøve.

Når det gjeld omsetning av videogram, jf § 2 femte leddet, er høvet til å knyta vilkår til konsesjonar alt i dag sterkt avgrensa. Kommunane kan berre stilla vilkår om breidd i utvalet, og høvet til å stilla vilkår er nærmare presisert i forskrifta til lova.⁴ Etter departementet si vurdering vil det vera vanskeleg å hevda at vilkår om mangfald i sjangerutval, om ein del videogram som høver for barn og unge eller om ein del videogram med norsk språk, jf filmforskrifta § 2-1, er grunngitt i omsynet til vern av barn og unge. Departementet legg difor til grunn at høvet til å knyta vilkår til konsesjonar for omsetning av videogram må opphevast. Kommunane vil etter dette ikkje lenger kunna knyta vilkår til konsesjonar for omsetning av video. Kommunane vil heller ikkje kunna leggja vekt på innhaldet i tilbodet når dei vurderer søknadar om konsesjon for omsetning av videogram i næring.

3.2 Aldersgrenser, reklame m v

Aldersgrensene

Regjeringa legg vekt på at barn og unge så langt det er råd skal skjermast mot visuelle uttrykk som kan skade dei. Dette er i samsvar med dei overordna måla for barne- og ungdomspolitikken og for mediepolitikken, jf. m.a. budsjettproposisjonane for budsjettåret 2004 for Barne- og familiedepartementet og Kultur- og kyrkjedepartementet.

Det er argument som både talar for og mot å endra aldersgrensene.

Dei noverande aldersgrensene er godt innarbeidde. Vi viser òg til at Danmark, Finland og Sverige har dei same aldersgrensene som i Noreg, og at det i seg sjølv kan vera eit poeng å operera med dei same aldersgrensene i Norden. Det synest å vera berre *ein* film som er grunnlaget for framlegget om å endra aldersgrensene, jf. grunngivinga for framlegget i Dok. nr. 8:31 (2002-2003). Dette talar mot å endra aldersgrensene.

Omsynet til den overordna barne- og ungdomspolitikken talar for å endra aldersgrensene, jf. ovanfor. Eit meir finmaska system med aldersgrenser kan bidra til å skjerma barn og unge mot uønskte inntrykk på kino. Dette talar for å endra aldersgrensene.

Departementet tek ut frå dette i høyringsnotatet ikkje stilling til framlegget om å endra aldersgrensene. Vi ber såleis høyringsinstansane eksplisitt om å uttala seg om kva for eit av dei to følgjande framlegga dei stør:

a) § 5 første ledd skal lyde:

Film og videogram som skal synast fram i næring, skal anten godkjennast for alle aldersgrupper, sju år og eldre, elleve år og eldre, femten år og eldre eller atten år og eldre.

⁴ Trass i dette inneheld dei fleste kommunale forskrifter om videokonsesjon i dag også andre vilkår, til dømes forbod mot videoautomatar og sal på postordre.

b) § 5 første ledd skal lyde:

Film og videogram som skal synast fram i næring, skal anten godkjennast for alle aldersgrupper, *fem år og eldre*, sju år og eldre, *ti år og eldre*, *tretten år og eldre*, femten år og eldre eller atten år og eldre.

Alternativ a) er gjeldande rett.

Departementet vil ta stilling til kva for alternativ som skal leggjast fram for Stortinget etter at høyringsrunden er avslutta.

Følgjeregelen

Representantane som la fram Dok. nr. 8:31 (2002-2003) har òg fremja forslag om at følgjeregelen skal opphevast, jf. kap.1.

Mange av dei same argumenta som kan nyttast for og mot å endra aldersgrensene, gjeld òg for framlegget om å oppheva følgjeregelen, jf. ovanfor.

Det som i tillegg talar mot å oppheva følgjeregelen, er at det er foreldra og føresette som har dei beste føresetnadene til å vurdera om eit barn eller ein ungdom er mogen nok til å kunna sjå filmar under den aldersgrensa som gjeld for vedkomande.

I dette høyringsnotatet tek departementet ikkje endeleg stilling til framlegget om å oppheva følgjeregelen, men vi ber høyringsinstansane uttala seg om følgjande to alternativ:

- a) Følgjeregelen blir oppheva. Dette alternativet inneber at § 5 andre ledd i film- og videogramlova blir oppheva.
- b) Følgjeregelen blir oppretthalden som i dag. Dette inneber ingen lovendringar. Vi ber likevel om høyringsinstansanes syn på om dei meiner følgjeregelen bør gjelda eventuelle endra aldersgrenser, jf. pkt. b) under omtalen ovanfor om aldersgrenser.

Medietilsynet har etter krav frå departementet innført ei ordning der det for kvar film blir gitt ei klår tilråding om kva for aldersgrupper ein film høver for. Departementet meiner at Medietilsynet i tillegg til dette må kunna gi eit særskilt råd dersom ein film absolutt ikkje høver for personar som er yngre enn den aldersgrensa filmen har fått. Dette inneber at medietilsynet vil bli pålagt å gi ei tilråding om filmar som har aldersgrense frå 15 år og nedetter *absolutt* ikkje høver for personar som er yngre enn dei aktuelle aldersgrensene. Departementet føreset at Medietilsynet aktivt må informera om denne ordninga, og at det klårt må gå fram av kinoannonsane om ein film i det heile ikkje høver for personar under ei viss aldersgrense. Departementet er innstilt på å gjennomføra denne ordninga dersom følgjeregelen blir oppretthalden.

Også her vil departementet ta stilling til kva for alternativ som skal leggjast fram for Stortinget når høyringa er avslutta.

Reklame

Det er eit overordna mål for regjeringa at barn og unge så langt det er råd skal skjermast mot uønskt kjøpepress, jf. m.a. St.prp. nr. 1 (2003-2004) for Barne- og familiedepartementet.

Det er ikkje tvil om at reklamefilm verkar på barn, noko som fører til eit press på foreldra til å kjøpa dei produkta det blir reklamert for. Dette talar for å innføra eit forbod mot å syna fram reklamefilm på framsyningar for barn. Som det går fram av punkt 2.1.3, må inntektene frå reklamefilm berre utgjera ein liten del av dei samla inntektene til kinoane.

Det som talar mot å innføra eit forbod mot framsyning av reklamefilm føre filmar der det er høve til å ta med seg barn under sju år, er at området er regulert av marknadsføringslova, jf. kap. 2.1. Vi viser òg til at Forbrukarombodet spelar ei aktiv rolle når det gjeld reklamefilm og barn.

Også på dette punktet legg departementet fram to alternativ for høyringsinstansane:

- a) Det blir ikkje forbode å syna fram reklamefilm i samband med filmar for barn frå sju år og nedetter. Dette krev ingen lovendingar.
- b) Det blir forbode å syna fram reklamefilm i samband med filmar for barn frå sju år og nedetter.

Dersom dette alternativ b) blir valt, finn departementet det rimeleg at forbodet berre skal gjelda filmar som Medietilsynet meiner høver for barn. Departementet finn det ikkje rimeleg at det t.d. skal gjelda eit allment forbod for filmar som blir godkjende for kategorien ”alle aldersgrupper”. Dette er filmar som blir godkjende for alle aldersgrupper, t.d. av di dei ikkje inneheld vald. Slike filmar kan likevel etter innhaldet vera mest eigna for vaksne.

Medietilsynet kan med heimele i § 5 tredje ledd siste punktum i lova uttala seg om ein film eller eit videogram høver for ei viss aldersgruppe. Dersom det blir innført eit forbod mot framsyning av reklamefilm i samband med barnefilm, vil Medietilsynet bli pålagt å uttala seg om filmane høver for aldersgruppa under sju år.

Alternativ b) krev lovendingar. Departementet finn det mest naturleg at eit eventuelt forbod blir teke inn i film- og videogramlova, og ikkje t.d. i marknadsføringslova. Departementet meiner at eit eventuelt forbod bør takast inn som eit nytt fjerde ledd i § 5 i film- og videogramlova, og ha denne ordlyden:

”Det er ikkje tillate å syna fram reklamefilm i samband med film som Medietilsynet meiner er særskilt eigna for barn”

I merknadene til paragrafen vil det bli presisert at omgrepet ”...i samband med...” skal innebera at det korkje skal vera tillate å syna fram reklamefilm føre eller umiddelbart etter slike filmar.

4. Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaga til lovendingar som heng saman med endringa av Grunnlova § 100 vil ikkje ha negative økonomiske konsekvensar for nokon. Forslaga som heng saman med Dok. nr. 8: 31 (2002-2003) vil, avhengig av kva for alternativ som blir valde, kunne ha visse negative økonomiske konsekvensar for kinoane. Det alternativet som truleg vil kunna ha dei største negative økonomiske konsekvensane, er å innføra forbod mot framsyning av reklamefilm i samband med filmar som høver for aldersgruppa under sju år. Men – som departementet har gjort greie for – desse konsekvensane er truleg små.

Forslaga vil uansett ikkje ha nemneverdige administrative konsekvensar.

5. Lovframlegg

I

I lov 15 mai 1987 nr 21 om film og videogram blir det gjort følgjande endringar:

§ 2 fjerde, femte og sjette ledd skal lyde:

Kommunane kan fastsetje vilkår for løyve til framsyning av film og videogram. *Vilkåra kan ikkje innehalde krav til innhaldet i tilbodet eller innebere totalforbod mot framsyning av film eller videogram i ein kommune.*

Ved omsetning av videogram skal den som omset videogram til kunden i løyvepliktig verksemd ha fylt 18 år. Det kan ikkje omsetjast videogram til den som ikkje har nådd den aldersgrensa som er sett for videogrammet.

Departementet kan i forskrift gjere unntak frå kravet om løyve.

§ 4 skal lyde:

§ 4. *Førehandskontroll*

Film eller videogram som skal synast fram i næring *for personar under 18 år*, må på førehand vere godkjent av Medietilsynet. Departementet kan gi forskrifter om førehandskontroll av film og videogram som skal omsetjast til forbruker.

Framsyning av filmar eller videogram for personar som er 18 år eller eldre må på førehand vere meldt til Medietilsynet.

Medietilsynet må ikkje godkjenne for framsyning i næring bilete som tilsynet meiner krenkjer sømd eller strir mot straffelova § 382.

Den som vil ha ein film eller eit videogram vurdert av Medietilsynet, skal betale eit gebyr som blir fastsett av departementet.

Departementet kan i forskrift gi nærmare reglar om førehandskontroll, *meldeplikt* og betaling av gebyr.

§ 6 nytt andre ledd skal lyde:

Klagenemnda kan av eige tiltak omgjere vedtak om å tillata ein film med 18-årsgrense.

Gjeldande andre ledd blir nytt tredje ledd.

§ 13 nytt andre ledd skal lyde:

Den som i næring syner fram film eller videogram som krenkjer sømd straffast med bøter eller med fengsel inntil 3 månader.