



DET KONGELEGE  
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 72

(2005–2006)

---

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



## Innhold

<b>1</b>	<b>Hovudinnhaldet i proposisjonen</b>	5	7.1	Gjeldande rett .....	16
			7.2	Høyringsnotatet .....	16
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovframlegget og høyringa</b> .....	6	7.3	Merknader i høyringsrunden .....	16
2.1	Bakgrunn .....	6	7.4	Departementets vurdering .....	17
2.2	Høyring .....	6	<b>8</b>	<b>Aldersgrenser, følgjeregelen, reklameforbod mm</b> .....	19
<b>3</b>	<b>Tilhøva i andre nordiske land</b> ....	8	8.1	Bakgrunn .....	19
			8.2	Aldersgrenser .....	19
<b>4</b>	<b>Førehandssensur av film eller videogram som skal synast fram i næring</b> .....	9	8.2.1	Gjeldande rett .....	19
4.1	Gjeldande rett .....	9	8.2.2	Høyringsnotatet .....	19
4.2	Høyringsnotatet .....	9	8.2.3	Merknader i høyringsrunden .....	19
4.3	Merknader i høyringsrunden .....	10	8.2.4	Departementets vurdering .....	20
4.4	Departementets vurdering .....	10	8.3	Følgjeregelen .....	20
<b>5</b>	<b>Pornografi på kino</b> .....	13	8.3.1	Gjeldande rett .....	20
5.1	Gjeldande rett .....	13	8.3.2	Høyringsnotatet .....	20
5.2	Høyringsnotatet .....	13	8.3.3	Merknader i høyringsrunden .....	20
5.3	Merknader i høyringsrunden .....	13	8.3.4	Departementets vurdering .....	21
5.4	Departementets vurdering .....	13	8.4	Reklameforbod på barnefram- syningar .....	22
<b>6</b>	<b>Registrering og kontroll av videogram som skal omsetjast i næring</b> .....	15	8.4.1	Gjeldande rett .....	22
6.1	Gjeldande rett .....	15	8.4.2	Høyringsnotatet .....	22
6.2	Høyringsnotatet .....	15	8.4.3	Merknader i høyringsrunden .....	22
6.3	Merknader i høyringsrunden .....	15	8.4.4	Departementets vurdering .....	23
6.4	Departementets vurdering .....	15	8.5	Babykino .....	24
<b>7</b>	<b>Kommunal konsesjon for fram- syning og omsetning av film eller videogram i næring</b> .....	16	<b>9</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar</b> .....	25
			<b>10</b>	<b>Merknader til lovframlegget</b> .....	26
				<b>Forslag til lov om endringar i lov av 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram</b> .....	28





DET KONGELEGE  
KULTUR- OG KYRKJEDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 72

(2005–2006)

---

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

*Tilråding frå Kultur- og kyrkjedepartementet av 5. mai 2006,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Stoltenberg II)*

### 1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

Kultur- og kyrkjedepartementet gjer med dette framlegg til lov om endringer i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram. Endringane skal bringe lova i samsvar med den nye § 100 om ytringsfridom i Grunnlova. I tillegg har departementet vurdert framlegga i eit Dok. nr. 8-framlegg om aldersgrenser og reklameforbod på barneframsyningar.

Departementet gjer framlegg om at førehandskontrollen berre skal vere obligatorisk for filmar eller videogram som skal synast fram for personar under 18 år. Dette inneber at den såkalla «vaksensensuren» blir oppheva. For filmar som berre skal visast for vaksne vil distributøren på eige initiativ kunne be Medietilsynet vurdere om filmen er i strid med forboda mot pornografi (film- og video-

gramlova § 4, jf avsnitt 5 nedanfor) og grov underhaldningsvald (straffelova § 382).

Departementet foreslår at det skal vere straffbart å syne fram pornografiske filmar på kino. Forbodet vil også ramme filmar som skildrar alminnelig seksuell aktivitet. Framlegget vil ikkje gjelde omsetning (sal eller utleige) av videogram. For omsetning av videogram gjeld den generelle grensa for pornografi i straffelova § 204.

Departementet gjer også framlegg om endringar i ordninga med kommunal konsesjon for framsyning eller omsetning av film eller videogram i næring.

Departementet går ikkje inn for endringar i reglane om aldersgrenser eller å innføre eit nytt forbod mot reklame på barneframsyningar på kino.

## 2 Bakgrunnen for lovframlegget og høyringa

### 2.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for lovframlegget er dels Stortingets vedtak til ny § 100 om ytringsfridom i Grunnlova og dels at Stortinget har bede departementet vurdere framlegga i Dok. nr. 8:31 (2002-2003) om aldersgrenser og reklameforbud ved framsyning av barnefilm.

#### *Ny § 100 i Grunnlova*

30. september 2004 gjorde Stortinget vedtak om ny § 100 i Grunnlova. Fjerde ledd lyder:

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

Paragrafen som vart vedteken skil seg på fleire punkt frå fleirtalet sitt framlegg i Innst. S. nr. 270 (2003-2004). På grunn av at Stortinget ikkje var samla vart det likevel ikkje utarbeidd noka tilleggsinnstilling i saka. Fleirtalet si grunngeving for framlegget går difor hovudsakleg fram av saksordføraren sitt innlegg under handsaminga i Stortinget 30. september 2004.

Grunnlovsendringar trer i kraft straks, dvs. også før dei er kunngjorte, med mindre dei sjølve seier noko anna. I den grad det er motstrid mellom den grunnlovsparagrafen som vart vedteken og alminneleg lov på området vil § 100 i Grunnlova gå føre. I brev av 6. oktober 2004 instruerte departementet Statens filmtilsyn (noverande Medietilsynet) om å praktisere film- og videogramlova i tråd med den nye § 100 i Grunnlova.

Departementet viser til nærmare omtale i samband med dei enkelte framlegga til lovendringar.

#### *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 vurdere 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 filmar for barn frå 7 år og nedover.»

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

Når det gjeld framlegget om å oppheve følgjeregelen, viser representantane til ei undersøking som Medietilsynet har gjennomført. Denne syner m.a. at «...tre av fire foreldre ikkje kjenner regelverket rundt aldersgrenser for kinofilm.» Det blir òg vist til at det er få foreldre som opplever å få rettleiing når dei kjøper kinobilletter og at regelen legg press på foreldra om å la barna få sjå filmar som «...alle vennene får se.»

Framlegget om forbod mot kinoreklame ved framsyning av «...film for barn frå 7 år og nedover» blir først og fremst grunnlagt med at reklame kan verke skræmmande og at reklamen fører til stort kjøpepress på barn og unge. Representantane peikar òg på at det er inkonsekvent å tillate reklame i tilknytning til barnefilm på kino når det samstundes ikkje er tillate å vise reklame retta mot barn i fjernsyn.

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

### 2.2 Høyring

Departementet presenterte framlegga til endringar i eit høyringsnotat 10. mai 2005. Høyringsnotatet vart sendt til følgjande instansar, i tillegg til at det var tilgjengeleg på departementets nettsider:

- Alle kommunar
- Departementa
- Barneombodet
- Fagforbundet
- Familie & medier
- Film & kino
- Forbrukarombodet

- Forbrukerrådet
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
- Høgskulen i Volda
- Institusjonen Fritt Ord
- Klagenemnda for film og videogram
- Konkurransetilsynet
- KS
- Medietilsynet
- Norges kvinne- og familieforbund
- Norsk filmfond
- Norsk filmforbund
- Norsk filminstitutt
- Norsk filmklubbforbund
- Norsk kinoforbund
- Norsk medieforskarlag
- Norsk PEN (forum for ytringsfridom)
- Norsk videogramforening
- Norske film- og tv-produsenters forening
- Norske filmbyråers forening
- Norske kinosjefers forbund
- Norske videohandleres forbund
- Sametinget
- Samisk filmforbund
- Sivilombudsmannen
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Tromsø
- Universitetet i Trondheim

Høyringsfristen var sett til 10. august 2005. Det kom inn 80 høyringssvar. BarneVakten, Bergen kino AS og Kino 1 uttalte seg også til framlegget. Merknader frå høyringsrunden blir behandla under drøftinga av framlegga til endringar.

### 3 Tilhøva i andre nordiske land

#### *Førehandskontroll*

Alle dei nordiske landa praktiserer filmsensur i ei eller anna form. Sverige og Island 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 granskning.

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 han også gjeld omsetjing av videogram.

Tilsvarande gjeld i Finland der alle «bildprogram» (dvs. film eller videogram) 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 berre skal synast fram for eller omsetjast til personar over 18 år skal berre meldast til granskingsstyresmakta.

På Island skal alle filmar og videogram som vert synt fram eller distribuert granskast av KVS (Kvikmyndaskodun).

#### *Aldersgrenser*

Alle land i Norden har aldersgrenser for framsyning av film på kino. Grensene for barn og ungdom er dei same i Danmark, Sverige, Finland og Noreg:

Tillate for alle, 7 år, 11 år og 15 år. Finland og Noreg har i tillegg ei øvre grense på 18 år. På Island gjeld følgjande aldersgrenser: Alle, 10 år, 12 år, 14 år og 16 år.

Med unntak av Island har alle dei nordiske landa ein følgjeregulering, 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. Tabell 2.2 viser systema i dei nordiske landa i ei forenkla form.

#### *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 tobakks- eller alkoholreklame) før barnefilm etter ei frivillig avtale med bransjen. Island har reglar om at kino-reklame må vere tilpassa den filmen som skal synast fram.

Tabell 3.1 Aldersgrenser i dei nordiske landa

Noreg	Sverige	Finland	Danmark	Island
Tillate for alle	Tillate for alle	Tillate for alle	Tillate for alle	Tillate for alle
7 år (4)	7 år (alle)	7 år (5)	7 år (alle)	10 år
11 år (8)	11 år (7)	11 år (9)	11 år (7)	12 år
15 år (12)	15 år	15 år (13)	15 år (7)	14 år
18 år		18 år		16 år

Tala i parentes viser aldersgrensene etter følgjeregulen.



## 4 Førehandssensur av film eller videogram som skal synast fram i næring

### 4.1 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 praktisere film- og videogramlova i tråd med gjeldande Grunnlov.

Alle filmar og videogram som skal synast fram i næring skal på førehand vere 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, jf film- og videogramlova § 4 andre leddet. Det følgjer av § 13 i lova at det er straffbart å syne 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. 18-årsgrensa er absolutt. Når tilsynet meiner at ein film kan verke 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 fastsetje 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. skræmande scener i ein film, er det klart at ein film kan vere 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. Meininga er å reklamere 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 speltida (lengda) på filmen eller videogrammet. Medietilsynet fører eit register over alle filmar og videogram som er førehandskontrollerte etter § 4 i lova.

### 4.2 Høyringsnotatet

---

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om å avgrense kravet om førehandskontroll til filmar som skal synast fram for personar som ikkje har fylt 18 år. Ut over dette foreslo departementet ingen endringar i den obligatoriske førehandskontrollen.

Departementet foreslo at filmar eller videogram som etter dette ikkje vert førehandskontrollert likevel skal registrerast i Medietilsynet. For å sikre ei effektiv handheving av det etterfølgjande ansvaret for framsyningar foreslo departementet at også tid og stad for framsyning av slike filmar eller videogram skal meldast til Medietilsynet.

Departementet foreslo også at det skulle vere høve til frivillig førehandskontroll av filmar med 18-årsgrænse, der tilsynet vurderer om filmen har eit innhald som gjer at framsyning vil vere i strid med norsk lov. Departementet la til grunn at det vil vere mest konsekvent at tilsynet i slike høve berre gir ei rådgivande fråsegn. Likevel meinte departementet at også frivillig førehandskontroll bør frita frå straffansvar etter straffelova § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd.

Dersom tilsynet meiner at framsyning av filmen vil vere straffbart vil denne vurderinga berre vere rådgivande for distributøren. Kultur- og kyrkjedepartementet la difor til grunn at dette ikkje vil vere

eit enkeltvedtak som kan påklagast. Ei vurdering om at framsyning av filmen vil vere lovleg, vil derimot ha rettslege konsekvensar og vil difor vere eit enkeltvedtak som kan påklagast. I tillegg foreslo departementet at Klagenemnda for film og videogram skal ha høve til å overprøve vedtak om å tillate filmar med 18-årsgrense.

KKD foreslo å presisere i filmloven at det er straffbart å syne fram filmar eller videogram som «krenkjer sømd», jf at ei oppheving av vaksensensuren elles vil innebere ei viss utilsikta liberalisering.

I høyringsnotatet la departementet til grunn at det er grunn til å vere varsam med å gje tilsynet politiliknande oppgåver eller oppgåver som krev oppsøkjande tilsynsverksemd. Departementet gjekk difor ikkje inn for å gje tilsynet noko formelt ansvar i høve til framsyningar som fell utanfor den obligatoriske førehandskontrollen.

### 4.3 Merknader i høyringsrunden

Ingen av høyringsinstansane går mot framlegget om å fjerne kravet til førehandsgodkjenning av filmar med 18-års aldersgrense for å bringe lov om film og videogram i samsvar med den nye § 100 i Grunnlova.

*Medietilsynet* er derimot negative til at tilsynet framleis skal kunne sette 18-årsgrense etter obligatorisk førehandskontroll, og foreslår i staden at vedtaka bør formulerast slik at tilsynet «... ikke kan tillate filmen på 15 år». *Medietilsynet* foreslår dessutan at det skal gå fram av lova at tilhøvet til § 204 og § 382 i straffelova berre skal vurderast ved frivillig førehandskontroll «... etter ønske fra en distributør». Tilsynet viser til at «Det er lite sannsynlig at en film som prøves mot 15 år eller under ligger i nærheten av forbud.»

*Medietilsynet* stør framlegget om å oppretthalde plikten til å registrere alle filmar. *Medietilsynet* går imot registrering av kvar einskild framsyning, og viser mellom anna til at ordninga vil vere «både tid- og ressurskrevende for både bransjen og Medietilsynet og gi liten effekt med hensyn til kontroll».

*Barne- og familiedepartementet* og *Medietilsynet* er positive til framlegget om å innføre ei ordning med frivillig førehandskontroll av film og videogram med 18-års aldersgrense. *Medietilsynet* meiner likevel at tilsynet sine vurderingar etter frivillig førehandskontroll berre bør vere rådgivande og at dei difor ikkje bør få konsekvensar for straffansvaret for framsyning av den aktuelle filmen.

Når det gjeld den rettslege statusen til tilsynet sine avgjerder etter frivillig førehandskontroll, pei-

ker både *Justisdepartementet* og *Medietilsynet* på at også nekting av å godkjenne filmar med 18-årsgrense vil vere enkeltvedtak etter forvaltningslova.

*Barne- og familiedepartementet* og *Familie & Medier* legg begge vekt på at det framleis er viktig å sikre ei effektiv handheving av straffelova § 204 og 382, samt filmlova § 4, når den obligatoriske førehandskontrollen vert avvika. *BFD* stør også framlegget om at *Medietilsynet* bør ha høve til å politimelde «i de tilfeller Medietilsynet mener produktet kan være i strid med straffeloven».

Fordi også pornografiske ytringar er verna av Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettar artikkel 19, ber *Utanriksdepartementet* om at tilhøvet til desse menneskerettspliktene vert drøfta i framlegget til ny lovgiving.

### 4.4 Departementets vurdering

Kultur- og kyrkjedepartementet slår fast at obligatorisk førehandssensur av filmar som berre skal synast fram for vaksne vil vere i strid med fjerde ledd i den nye § 100 i Grunnlova, jf St.forh. (2003-2004) s. 3585-3586. Saksordføraren uttalte her følgjande på vegner av komitéfleirtalet:

«Uavhengig av grunnlovsbestemmelsen har imidlertid 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 grunnlovparagrafen.»

Kultur- og kyrkjedepartementet meiner difor at det er naudsynt å endre § 4 i film- og videogramlova slik at det går fram at førehandskontrollen berre er obligatorisk for filmar som skal synast fram for personar som ikkje har fylt 18 år. Ingen av høyringsinstansane uttalte seg mot framlegget. I dag er dette dessutan i tråd med gjeldande praksis i *Medietilsynet*, jf at departementet har instruert *Medietilsynet* om å endre sensurpraksisen som følgje av grunnlovsendringa.

Ni av i alt 232 kontrollerte filmar fekk 18-årsgrense i 2005. Av desse er fire filmar ikkje førehandskontrollerte i *Medietilsynet*, dvs. at 18-årsgrensa er sett av distributøren.

Departementet er einig med *Medietilsynet* i at det vil vere mest naturleg at tilsynet ikkje lenger gjer vedtak om 18-årsgrense. Tilsynet si oppgåve bør vere å vurdere om filmen kan synast fram for born eller unge, dvs om filmen kan få 15-årsgrense

eller lågare. Kan han ikkje det, bør det vere opp til distributøren om han ønskjer å distribuere filmen med 18-årsgrense og på eige ansvar. Sjå likevel nedanfor om frivillig førehandskontroll.

Dette vil for det første understreke at tilsynet først og fremst har eit ansvar for vern av born og unge. For det andre legg departementet til grunn at ei slik løysing betre vil samsvare med ordlyden i § 4 i lovframlegget. Det kan synast ulogisk at tilsynet skal kunne setje 18-årsgrense når sjølve kravet om førehandskontroll berre gjeld filmar som skal synast fram for personar *under* 18. Vi unngår dessutan situasjonen at 18-årsgrensa i nokre høve vil vere sett av Medietilsynet og i andre høve av distributøren sjølv, jf også nedanfor om klagehandsaming. For publikum vil ei slik endring ikkje få praktiske konsekvensar i og med at dei aktuelle filmene uansett må ha 18-årsgrense når dei vert sette opp på kino. Departementet går difor inn for å endre § 5 første ledd slik at det går fram at den øvste grensa som vert fastsett av Medietilsynet er 15 år.

Medietilsynet foreslår at tilhøvet til straffelova berre skal vurderast ved frivillig førehandskontroll og etter oppmoding frå distributøren. Etter departementets syn må Medietilsynet – som i dag – vurdere tilhøvet til straffelova når innhaldet i den konkrete filmen tilseier det, uavhengig av om distributøren særskilt har bede om ei slik vurdering eller ikkje. Sjølv om det er lite sannsynleg at ein film som er sendt inn for godkjenning med 15-årsgrense er problematisk i høve til filmlova § 4 eller straffelova § 382, kan det ikkje utelukkast. Dersom det skulle vere tilfellet, må Medietilsynet orientere distributøren om at han kan pådra seg straffansvar ved å distribuere den aktuelle filmen.

Når det gjeld filmar eller videogram som etter dette ikkje vert førehandskontrollerte, meiner departementet at det er naudsynt å oppretthalde kravet om registrering i Medietilsynet. Departementet legg til grunn at ei slik registreringsplikt ikkje vil vere i strid med § 100 i Grunnlova, så lenge ordninga ikkje tek sikte på å stanse ytringar på førehand, men berre å leggje til rette for å finne fram til ansvarlege etter at ytringane er offentleggjorte. Departementet gjer difor framlegg om eit nytt andre ledd i § 4 om registreringsplikt. Departementet bør ha høve til å gje nærmare reglar om registreringsplikta i forskrift.

I høyringsnotatet foreslo departementet også at tid og stad for framsyning av filmar som ikkje er førehandskontrollerte, samt namnet på den ansvarlege for framsyninga, skulle meldast til tilsynet. Departementet er samd med Medietilsynet i at ei slik ordning truleg vil ha avgrensa effekt i høve til etterforskning og handheving av det etterføl-

gjande straffansvaret for framsyning av film eller videogram. Medietilsynet viser også til at også registreringa av sjølve filmene vil gjere det «enkelt å identifisere den ansvarlige distributør og evt pålegge ham tiltak i forhold til den vidare distribusjon». Departementet registrerer også at tilsynet meiner ei slik ordning vil vere ressurskrevjande, både for bransjen og tilsynet. Kultur- og kyrkjedepartementet vil difor ikkje gjere framlegg om meldeplikt for einskildframsyningar.

Departementet legg til grunn at det i tillegg bør vere høve til frivillig førehandskontroll av filmar som berre skal synast fram for vaksne. Departementet legg til grunn at ei slik ordning ikkje vil vere å rekne som «Forhaandscensur» i Grunnlova si meining. Dette vil også vere i tråd med Stortinget sine føresetnader ved endringa av Grl. § 100, jf at Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 270 (2003-2004) viste til at «ordninger med frivillig forhåndskontroll kan være nyttig ved tvil om innholdet i film eller videogram er i strid med norsk lov». Departementet slår fast at ei slik ordning i seg sjølv ikkje krev lovheimel.

Eit anna spørsmål er kva slags konsekvensar det skal få at tilsynet vurderer ein film etter frivillig førehandskontroll. Departementet legg til grunn at det vil vere mest konsekvent og best i samsvar med den nye § 100 i Grunnlova at tilsynet i slike høve i utgangspunktet berre gir ei rådgivande fråsegn. Til gjengjeld vil distributørar, kinosjefar osv på vanleg måte vere strafferettsleg ansvarleg i etterhand. Derimot meiner departementet at dersom tilsynet legg til grunn at ein film *ikkje* er lovstridig, så bør distributørar, kinosjefar osv vere trygge på at dei ikkje risikerer straffansvar. I dag kan film og videogram som Medietilsynet har godkjent synast fram eller omsetjast utan risiko for straffansvar, jf straffelova § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd. Departementet meiner at også frivillig førehandskontroll bør frita frå straffansvar. Å vurdere 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 avklare dette på førehand, kunne konsekvensen bli at distributørar ikkje vil ta den risikoen som ligg i å distribuere lovlege, men kontroversielle filmar på den norske marknaden. Departementet legg til grunn at dette vil vere negativt for mangfaldet i kinotilbodet. Departementet gjer difor framlegg om å oppretthalde unntaka i straffelova, og legg til grunn at formuleringa «ved forhåndskontroll har godkjent» (jf. strl. § 204 fjerde ledd og § 382 fjerde ledd) også vil omfatte godkjenning etter frivillig førehandskontroll. I tillegg har depar-

tementet tatt inn eit tilsvarende unntak i framlegget til § 13 tredje ledd, jf omtale i kap. 5 nedanfor.

Departementet legg til grunn at Medietilsynet sine vurderingar etter frivillig førehandskontroll vil vere enkeltvedtak som kan påklagast til Klagenemnda for film og videogram. Dette må også gjelde vurderingar om at framsyning vil vere i strid med straffelova, sjølv om distributøren ikkje vil vere bunden av ei slik vurdering. Vi siterer her frå Justisdepartementet si høyringsfråsegn:

«Nektelsen innebærer at vedkommende ikke får den privilegerte rettsstillingen som følger av en forhåndsgodkjenning. Det er derfor tale om en «avgjørelse» som er «bestemmende» for den avslaget er rettet mot.

At reglene om enkeltvedtak bør følges også i disse tilfellene, støttes av reelle betraktninger. Før saken er vurdert av tilsynet er det uansett vanskelig å vite hva utfallet vil bli, og dermed problematisk å ha ulike saksbehandlingsregler. Når vedtaket treffes er det størst behov for å følge reglene om enkeltvedtak – særlig om begrunnelse og klage – dersom forhåndsgodkjenning ikke gis.»

I høyringsnotatet gjorde departementet framlegg om at Klagenemnda for film og videogram skal ha høve til å overprøve etter eige initiativ vedtak om å tillate filmar med 18-årsgrænse. Bakgrunnen for framlegget var at lova i dag ikkje opnar for administrativ overprøving av slike avgjerder fordi Barneombodet berre kan påklage vedtak som har verknad for barn og unge. Konsekvensen av framlegget ville bli at Klagenemnda kunne vurdere dei filmane som får 18-årsgrænse etter vedtak i Medietilsynet. Der filmar vert sett opp med 18-årsgrænse utan å vere førehandskontrollert, vil det derimot ikkje liggje føre noko forvaltningsvedtak som kan overprøvast, og Klagenemnda vil ikkje kunne vurdere filmen. Departementet ser at ein slik skilnad kan synast urimeleg, mellom anna av di ei overprøving kan ta tid og i somme høve kanskje gjere det naudsynt å utsetje premieredato. Departementet viser til at framlegget til § 4 og § 5 i lova inneber at

Medietilsynet ikkje lenger vil gjere vedtak om å godkjenne filmar med 18-årsgrænse. Departementet legg difor til grunn at framlegget ikkje lenger er aktuelt.

I St.meld. nr. 26 (2003-2004) om framlegget til ny § 100 i Grunnlova la regjeringa Bondevik til grunn at tilsynet bør ha ei rolle i den etterfølgjande kontrollen med framsyning av film eller videogram, mellom anna ved å melde framsyningar til politiet eller be om mellombelse åtgjerder for å stoppe ei framsyning dersom tilsynet meiner at filmen bryt med reglane i straffelova. Ingen av høyringsinstansane kommenterer spørsmålet. Departementet meiner det er grunn til å vere varsam med å gje tilsynet politiliknande oppgaver eller oppgaver som krev oppsøkjande tilsynsverksemd. Til dømes kan departementet ikkje sjå at søksmål med krav om mellombelse åtgjerder for å stoppe framsyninga vil vere ein naudsynt eller rimeleg reaksjon mot framsyningar som berre er tilgjengelege for vaksne. Departementet går difor ikkje inn for å gje tilsynet noko formelt ansvar i høve til framsyningar som fell utanfor den obligatoriske førehandskontrollen. I tråd med omtala i St.meld. nr. 26 meiner Kultur- og kyrkjedepartementet likevel at tilsynet bør ha høve til å politimelde «der tilsynet finner det på sin plass». Departementet legg til grunn at dette ikkje krev særskilt lovheimel.

Når det gjeld tilhøvet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 10 og FN's konvensjon om sivile og politiske rettar artikkel 19 viser departementet til at bakgrunnen for lovframlegget er endringa av Grl. § 100. Tilhøvet til menneskerettskonvensjonane som Noreg er bunde av, vart grundig vurdert under arbeidet med grunnlovsendringa, jf til dømes omtalen i NOU 1999:27 pkt. 7.3.1 og St.meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 5.2.2. I hovudsak går lovframlegget her ikkje lengre enn det som er naudsynt for å bringe lova i tråd med Grunnlova. Departementet ser difor ikkje grunn til å gå nærmare inn på desse spørsmåla her.

## 5 Pornografi på kino

### 5.1 Gjeldande rett

---

Tidlegare har det etter lovforarbeid og praksis i Medietilsynet vore klart at norma for kva som er tillate av sexskildringar i film- og videogramlova § 4 («krenkjer sømd») har vore noko strengare enn den tilsvarande norma i straffelova § 204 («porno-grafi»). Noko forenkla kan ein seie at skilnaden i praksis har vore at såkalla «mjuk-porno» var tillate etter straffelova, men forbode etter reglane om framsyning i næring i filmlova. Begge reglane er såkalla «rettslege standardar» der grensa for kva som er tillate vil endre seg over tid i tråd med haldningane til slike skildringar i befolkninga.

### 5.2 Høyringsnotatet

---

I høyringsnotatet la departementet til grunn at ei oppheving av vaksensensuren i utgangspunktet vil innebere ei viss utilsikta liberalisering, fordi det etter dette vil vere straffelova § 204 og ikkje den noko strengare regelen i filmlova § 4 som vil setje grensa for filmar som ikkje vert førehandskontrollert. Dette har samanheng med at § 4 i film- og videogramlova berre regulerer kva tilsynet har høve til å godkjenne. § 4 er ikkje nokon generell regel om kva som kan synast fram på kino. Departementet meinte at det framleis skal vere straffbart å syna fram filmar eller videogram som «krenkjer sømd», og gjorde framlegg om å slå dette fast i § 13 i film- og videogramlova.

### 5.3 Merknader i høyringsrunden

---

*Barne- og familiedepartementet* «støtter forslaget om å opprettholde forbudet mot visning av myk-porno som ikkje strider mot straffeloven, men som virker krenkende på sømmeligheten, når slik visning skjer i næringssammenheng.» *Medietilsynet* legg derimot til grunn at norma i film- og videogramlova etter gjeldande praksis ikkje skiljar seg frå definisjonen av straffbar pornografi i straffelova § 204, og meiner difor at omgrepet «krenkjer sømd» kan gå ut av lova: «Slik Medietilsynet nå tol-

ker rettstilstanden, kan vi med andre ord ikke lenger innfortolke avgjørende forskjeller på disse to standardene. Dermed vil en fjerning av sømd-begrepet i filmloven etter vår mening – og praksis – ikke innebære noen som helst endring eller liberalisering hva angår det som kan vises på kino for personer over 18 år.»

### 5.4 Departementets vurdering

---

Etter høyringa av framlegget til lovendringar har Klagenemnda for film og videogram fatta ei avgjerd som inneber ei vesentleg liberalisering i høve til tidlegare praksis. I ei avgjerd 12. mars 2006 omgjorde Klagenemnda forbudet mot omsetning av tre pornografiske videogram ut frå ei tolking av § 204 i straffelova. Klagenemnda viste til Høgsterett si ordscurd 7. desember 2005 i den såkalla Frie Aktuell Rapport-saka (Rt. 2005 s 1628) og la til grunn at:

«Ut fra folk flests oppfatning skildrer filmene ikke avvikende seksuell aktivitet, og det er utvilsomt ikke tale om de alvorlige former for støtende seksualskildringer som er nevnt i de strengeste alternativene under strl § 204. Selv om de inntrykkene filmene etterlater er ganske så sterke, fordi det utvilsomt er tale om reelle «pornofilmer» uten samme kunstneriske tilsnitt som flere av de filmer som nemnden tidligere har ansett lovlige, vil nemnden vike tilbake for å gi dem stemplet «støtende». Nemnden vil på dette punkt vise til Høyesteretts kjennelse om at det kreves et kvalifisert forhold, at det ikke er tilstrekkelig at skildringene fremstår som «usmakelige» eller er uten kunstnerisk kvalitet. Dette må slik kjennelsen er formulert åpenbart ikke bare være en norm for stillbilder, men også for film.

...

Nemnden vil anta at det finnes pornofilmer av dårligere filmatisk kvalitet enn de tre som omfattes av klagesaken, og at det så lenge bedømmelsen etter strl § 204 skjer med grunnlag i et skjønn, kanskje ikke helt kan utelukkes at også pornofilmer som skildrer alminnelig seksuell aktivitet etter forholdene kan rammes av strl § 204. Når dette er sagt, vil nemnden like-

vel få uttale at det skal meget til for at noe slikt skal være tilfellet, så lenge det verken er tale om seksuell aktivitet som rammes av de skjerpede alternativene i strl § 204 eller filmer som klart bærer preg av å være kvinneundertrykkende eller på annen måte er «menneskelig nedverdiggende».

Denne avgjerda vil leggje føringar for framtidig praksis i Medietilsynet, også når det gjeld tolkinga av film- og videogramlova § 4 («krenkjer sømd»), og domstolane vil truleg leggje stor vekt på denne praksisen i ei eventuell rettssak.

Kultur- og kyrkjedepartementet meiner at det ikkje bør opnast for framsyning av pornografi på norske kinoar. Det bør gjelde strengare grenser for slike skildringar i det offentlege rom enn det som gjeld på det private området. Det er difor naudsynt å oppretthalde ei eiga pornografinorm i film- og videogramlova som er strengare enn § 204 i straffelova.

Departementet meiner difor at det framleis må vere straffbart å syne fram i næring filmar eller videogram som «krenkjer sømd», og gjer framlegg om å slå dette fast i ein ny § 13a i film- og videogramlova. I vurderinga av om ei framsyning vil «krenkje sømd» må det leggjast vekt på kor nærgående den kjønnslege skildringa er, til dømes om ho

inneheld sterk framheving av kjønnsorgan. I tillegg kan formuttrykket, omfanget av kjønnslege skildringar og føremålet med skildringane ha konsekvensar for vurderinga av om framvisninga er straffbar. Departementet legg difor til grunn at omgrepet «krenkjer sømd» vil ramme «pornofilmer som skildrer alminnelig seksuell aktivitet», jf avgjerda frå Filmklagenemnda. Som tidlegare bør regelen likevel opne for å tillate einskilde skildringar som isolert sett må reknast for å krenkje sømd dersom dei inngår som ein integrert del av forteljinga. Føresetnaden må vere at det etter ei samla vurdering kan seiast at filmen inneheld tilstrekkelig med kunstnariske, vitskapelege, informative eller liknande element til at dei aktuelle skildringane kan forsvarast.

Ein slik regel vil innebere ei innskrenking av ytringsfridomen når det gjeld kva som kan synast fram i næring. Kultur- og kyrkjedepartementet legg likevel til grunn at framlegget ikkje vil vere i strid med § 100 i Grunnlova og viser til at stortingsfleirtalet under handsaminga av framlegget til ny § 100 i Grunnlova slo fast at «spørsmålet om fremtidige endringer i pornografilovgivningens bør være et rettspolitisk og ikke et konstitusjonelt spørsmål», jf Innst. S. nr. 270 (2003-2004) pkt. 4.6.1 og St. meld. nr. 26 (2003-2004) pkt. 4.6.7.

## 6 Registrering og kontroll av videogram som skal omsetjast i næring

### 6.1 Gjeldande rett

Etter film- og videogramlova § 7 må videogram som skal omsetjast i næring på førehand vere registrert i Medietilsynet sitt videogramregister. Tilsynet kan vurdere videogrammet før det blir registrert og skal nekte 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 omsetje 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.

### 6.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet la departementet til grunn at den nye § 100 i Grunnlova ikkje er til hinder for å videreføre ordninga med registrering, merking og stikkprøvekontroll av videogram som i dag, jf § 7 andre ledd i lova. Departementet gjorde difor ikkje framlegg om endringar i kontrollordninga for videogram.

### 6.3 Merknader i høyringsrunden

*Barne- og familiedepartementet* og *Barneombodet* er positive til framlegget om å oppretthalde reglane om registrering av videogram for omsetning i næring. *Barneombodet* viser til at det «er en stor og viktig utfordring å få en regulering av dette markedet som kan sikre barn og ungdom den beskyttelsen mot skadelig påvirkning, slik som de har krav på etter Barnekonvensjonens 17».

*Barne- og familiedepartementet* meiner i tillegg at «det må kunne stilles krav gjennom film og videogramloven eller i forskrift til loven om at det i forbindelse med salg, utleie og utlån av film og videogram kan dokumenteres systemer og tiltak som sikrer at produktene ikke vises, leies ut, lånes ut eller selges til personer som ikke har nådd den fastsatte aldersgrensen for produktet.»

### 6.4 Departementets vurdering

Kultur- og kyrkjedepartementet legg til grunn at unntaket for førehandskontroll som er naudsynt for å «beskytte Børn og Unge imod skadelig Paa-virkning fra levende Billeder», jf Grl. § 100 fjerde ledd, gjer det mogleg å oppretthalde ordninga med registrering, merking og stikkprøvekontroll av videogram som skal omsetjast i næring, jf St.forh. (2003-2004) s. 3585-3586. Saksordføraren uttalte her følgjande på vegner av komitéfleirtalet:

«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.»

Departementet meiner vidare at det er naudsynt å oppretthalde kontrollordninga og sluttar seg til merknadane om dette frå Barne- og familiedepartementet, Barneombodet og frå Stortingsfleirtalet under handsaminga av framlegget til ny § 100 i Grunnlova, jf over.

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

## 7 Kommunal konsesjon for framsyning og omsetning av film eller videogram i næring

### 7.1 Gjeldande rett

Framstillinga av gjeldande rett nedanfor er basert på rettssituasjonen før endringa av § 100 i Grunnlova. Departementet har etter endringa orientert kommunane om konsekvensane for konsesjonsordninga, jf rundskriv av 31. desember 2004.

Film- og videogramlova § 2 slår fast at det er ulovleg å drive 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 fastsetje «vilkår som inneber totalforbod mot framsyning av film eller videogram i ein kommune.» Elles vil høvet til å fastsetje vilkår følge av alminnelege forvaltningsrettslege krav til sakleg grunngeving og rimeleg samhøve.

Lova inneheld ikkje nokon tilsvarande generell heimel til å knyte 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 nærmare reglar om høvet til å stille krav om breidd i utvalet ved utleige av video. Etter forskrift av 20. desember 1999 nr. 1515 § 2-1 kan kommunane stille «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 stille 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».

### 7.2 Høyringsnotatet

Departementet foreslo å presisere i film- og videogramloven § 2 fjerde leddet at kommunane ikkje lenger kan stille krav til innhaldet i tilbodet som vilkår for å gi konsesjon for framsyning av film eller

videogram i næring. Etter framlegget vil kommunane framleis kunne stille vilkår som *ikkje* gjeld innhaldet i tilbodet, til dømes krav om tilrettelegging for funksjonshemma.

Når det gjeld konsesjonsordninga for omsetning av videogram gjorde departementet framlegg om å presisere i film- og videogramloven § 2 femte leddet at kommunane ikkje kan stille vilkår i samband med tildeling av konsesjon.

### 7.3 Merknader i høyringsrunden

*Justis- og politidepartementet* er einig i at «det etter Grunnloven § 100 fjerde ledd som utgangspunkt ikkje kan stilles krav til innhaldet i tilbodet som vilkår for at det gis konsesjon til fremvisning eller omsetning av film eller videogram i næring». Samstundes finst det etter Justisdepartementet sitt syn «viktige argumenter for at det kan innfortolkes reservasjonar i det prinsipielle utgangspunktet ved tolkningen av Grunnlovens § 100 fjerde ledd». Departementet drøftar mellom anna om Grunnlova kan tolkast innskrenkande i situasjonar der marknadstilhøva gjer det umogeleg å bevare eit tilbod med tilstrekkeleg breidd og kvalitet utan å stille vilkår om innhaldet i programtilbodet. JD ønskjer likevel ikkje å trekke nokon endeleg konklusjon om forståinga av Grunnlova § 100 fjerde leddet på dette punktet. Dersom forslaget skulle bli vedteke og konsesjonsordninga får eit så avgrensa innhald som foreslått i høyringsnotatet, meiner *Justis- og politidepartementet* at «det er grunnlag for å vurdere om konsesjonsordninga bør avvikles».

*FILM&KINO* er ueinige i departementet si tolking av den nye § 100 i Grunnlova og meiner at konsesjonsvilkår som søker å auke tilgangen til kulturtilbod i kommunane ikkje vil kome i konflikt med den nye grunnlovsregelen om yringsfridom. Dei meiner at «... argumentene som taler for opprettholdelsen av en fjernsynskonsesjon, samtidig (taler) for at konsesjonsvilkår for kinoer som positivt skal sikre alle befolkningsgrupper tilgang til kommunens kulturtilbud kan opprettholdes. En slik tolkning er best i samsvar med grunnlovsbe-



stemmelsens tekst og formål samt behovet for konsistens ved sammenligning med fjernsynskonsesjon.»:

«Som tidligere redegjort for, er det i de fleste av landets kommuner kun kommersielt grunnlag for drift av én kinobedrift, og denne kinoen er som regel avhengig av offentlige tilskudd for å kunne drive i balanse. Det er altså i høyeste grad tale om besittelse av knapphetsgoder. Gjennom konsesjonsvilkår kan kommunene sikre et tilgjengelig kulturtilbud for alle kommunens ulike befolkningsgrupper. Dermed kan konsesjonsordningen etter film- og videogramloven, i likhet med fjernsynskonsesjoner, benyttes til å styrke ytringsfriheten ved å sikre tilgang til offentlig knapphetsgoder for ulike befolkningsgrupper. I denne forbindelse kan det ikke spille noen rolle om knappheten til samfunnsgodene skyldes rent tekniske forhold som frekvensknapphet eller andre faktiske forhold som har akkurat samme virkning. FILM&KINO er av den oppfatning at i den grad konsesjonsvilkårene etter film- og videogramloven benyttes til å styrke ytringsfriheten ved å sikre tilgjengeligheten for hele kommunens befolkning, fremfor å begrense ytringsfriheten, kan dette ikke rammes av forbudet i Grunnloven § 100, 4. ledd. Dette vil samsvare best ikke bare med selve grunnlovsteksten, men også med lovgivers intensjon.»

Også *Norske film & TV produsenters forening og Norsk filmforbund* meiner det vil vere mogleg å stille krav om del av barne- og ungdomsfilmar utan å kome i konflikt med § 100 i Grunnlova, med den same kulturpolitiske grunngevinga som for fjernsyns- og radiokonsesjonar.

Andre høyringsinstansar (*Barneombudet, Fagforbundet og ei mengd kommunar*) er negative til framlegget og går inn for at lova framleis skal gi høve til å stille krav til innhald ved tildeling av konsesjon til framsyning og omsetning av film og videogram i næring. Fleire av kommunane legg vekt på at innhaldskrav til konsesjonar er eit viktig kulturpolitisk verkemiddel i kommunane.

*Konkurransetilsynet* stiller seg derimot positive til framlegget om forbod mot å stille innhaldsmessige krav for å få konsesjon.

*Konkurransetilsynet, Lillehammer kommune og Lier kommune* er positive til framlegget om at det ikkje lenger skal kunne knytast vilkår til konsesjonar for omsetning av videogram i næring.

*Justisdepartementet* tar det same prinsipielle utgangspunkt som for framsyning og meiner det «finnes (...) i det foreliggende rettskildematerialet vektige argumenter for at det kan innfortolkes reservasjonar i den prinsipielle utgangspunktet

ved tolkningen av Grunnlovens § 100 fjerde ledd» i spørsmålet om det kan stilles krav til innhaldet i tilbodet som vilkår for å gi konsesjon til omsetning av videogram i næring. Justisdepartementet tar heller ikkje her standpunkt til kva for vilkår som eventuelt kan stillast, sjå ovanfor.

#### 7.4 Departementets vurdering

Grunnlova § 100 fjerde ledd inneheld som utgangspunkt eit absolutt forbod mot «Forhaandscensur og andre forebyggende Forholdsregler». Omgrepet «andre forebyggende Forholdsregler» omfattar for det første «ordningar 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 omfatte «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 drive medieverksemd kombinert med krav til innhaldet i media. Under stortingsdebatten om framlegget til ny § 100 uttalte saksordføraren på vegner av stortingsfleirtalet følgjande om det grunnlovsalternativet som vart vedtatt, jf. St.forh. (2003-2004) s. 3586:

«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 formuleringene 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».

Kultur- og kyrkjedepartementet har merka seg at fleire høyringsinstansar, mellom anna Justisdepartementet, meiner at forbodet mot å knyte innhaldskrav til konsesjonar på medieområdet likevel ikkje er så absolutt som den siterte fråsegna frå saksordføraren kunne tyde på.

Departementet vil difor ikkje sjå bort frå at det kan tenkjast situasjonar der det *ikkje* vil vere i strid med fjerde leddet i § 100 i Grunnlova å knyte innhaldskrav til konsesjonar for framsyning eller omsetning av film eller videogram. Først og fremst vil dette truleg gjelde situasjonar der det som utgangspunkt ikkje er kommersielt økonomisk grunnlag for eit mangfaldig kino- eller videotilbod i kommunen.

Departementet meiner likevel at det vil vere vanskeleg å formulere og handheve ein lovtekst som opnar for å stille innhaldskrav og som sam-

stundes ligg klart innanfor rammene av § 100 i Grunnlova. For det første kan det per i dag synast uklart i kva grad Grunnlova opnar for å stille slike vilkår, jf mellom anna høyringsfråsegna frå Justisdepartementet. For det andre er det vanskelig å sjå for seg eit system som føreset at kommunen i kvart enkelt tilfelle må gjere ei vurdering av det kommersielle grunnlaget for breidd og kvalitet i den lokale kino- eller videomarknaden. Eit slikt system ville vere vurderingsprega og juridisk komplisert, og eventuelle feilvurderingar vil lett kunne resultere i vedtak som inneber grunnlovsstridig førehandssensur.

Departementet legg også vekt på at innlegget til saksordføraren under handsaminga av framlegget til ny § 100 i Grunnlova syner at Stortingets intensjon var at det ikkje lenger skal vere høve til å stille innhaldskrav til tilbodet ved framsyning av film og videogram.

Alle dei kommunane som har svart på høyringa ynskjer å oppretthalde høvet til å knyte vilkår til vedtak om kinokonsesjon, og berre to kommunar stør framlegget om å oppheve høvet til å knyte vilkår til vedtak om videokonsesjon. I samband med NOU 2001:5 «Kino i ei ny tid» vart det gjort ei undersøking blant norske kommunar om forvaltninga av og haldninga til konsesjonsordninga. På spørsmålet om konsesjonsordninga for framsyning burde først vidare var 49 % for og 31 % imot. På spørsmål om kommunen framleis burde ha høve til å fastsetje lokale vilkår, svarte 30 % ja og 49 % nei. Undersøkinga viste dessutan at oppslutninga om konsesjonsordningane har minka dei seinaste åra. Sjølv om undersøkinga er frå 2001, kan resultatene tyde på at oppslutninga om konsesjonsordninga i realiteten er lågare enn høyringssvara tilseier.

Etter ei samla vurdering gjer departementet framlegg om å presisere i § 2, fjerde leddet, at kom-

munane ikkje kan stille krav til innhaldet i tilbodet i samband med tildeling av konsesjonar for framsyning av film eller videogram i næring. Departementet vil understreke at kommunane framleis vil kunne stille krav til innhaldet i tilbodet i kinoar som dei sjølv eig. Justis- og politidepartementet slår i høyringsfråsegna si fast at det som utgangspunkt heller ikkje er forbode etter Grunnloven § 100 fjerde ledd å stille vilkår for å gi offentleg støtte til drift av kinoar i form av økonomisk tilskot eller billige kinolokale.

Når det gjeld omsetning av videogram, jf § 2 femte leddet, kan kommunane i dag berre stille krav som gjeld innhaldet i tilbodet, dvs. krav om «breidd» i utvalet. Departementet legg difor til grunn at høvet til å knyte vilkår til konsesjonar for omsetning av videogram bør opphevast.

Etter departementets vurdering vil konsesjonsordningane i film- og videogramlova etter dette ha mista si kulturpolitiske grunngeving. Krav som ikkje gjeld innhaldet i tilbodet – til dømes krav om tilgang for funksjonshemma – vil dessutan kunne stillast på anna grunnlag enn konsesjonsordninga, til dømes med heimel i plan- og bygningslova. Det er difor grunn til å sette spørsmålsteikn ved om det ein oppnår kan forsvare bruk av eit så inngripande verkemiddel som ei konsesjonsordning. Departementet meiner at det er grunn til å vurdere om konsesjonsordninga bør opphevast, men vil likevel ikkje gjere framlegg om dette no, mellom anna av di høyringsinstansane ikkje har hatt høve til å kommentere spørsmålet. Departementet vil vurdere konsekvensane av ei slik endring, mellom anna for kinomarknaden og kulturtilbodet i kommunane, og moglege alternative verkemiddel og kome attende til Stortinget i eigna form.

## 8 Aldersgrenser, følgjeregelen, reklameforbud mm

### 8.1 Bakgrunn

---

Bakgrunnen for drøftinga under dette punktet er framlegga frå stortingsrepresentantane May Hansen og Magnar Lund Bergo i Dok. nr. 8:31 (2002-2003):

«Stortinget ber regjeringen vurdere 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 barn frå 7 år og nedover.»

Representantane grunnir framlegget m.a. med at fleire kinofilmar «har fått lavere aldersgrense enn det mange mener er riktig for barn.» Dei meiner òg å kunne registrere at det er meir vald i barne- og ungdomsfilmar, og nemner her som døme «Ringenes Herre – To Tårn». Når det gjeld framlegget om å oppheve følgjeregelen, viser representantane mellom anna til ei undersøking utført av Medietilsynet som syner at «tre av fire foreldre ikke kjenner regelverket rundt aldersgrenser for kinofilmer.» Framlegget om forbod mot kinoreklame ved framsyning av «filmer for barn frå 7 år og nedover» blir først og fremst grunnlagt med at reklame kan verke skræmmande og at reklamen fører til stort kjøpepress på barn og unge.

### 8.2 Aldersgrenser

---

#### 8.2.1 Gjeldande rett

Alle filmar som vert godkjente for framsyning i næring får ei aldersgrense fastsett av Medietilsynet. Dette følgjer av § 5 første leddet i lova. Aldersgrensene er: Tillate for alle, 7, 11, 15 og 18 år.

Den såkalla følgjeregelen gir foreldra, innanfor visse grenser, rett til å overprøve dei fastsette aldersgrensene, jf § 5 andre leddet.

Medietilsynet skal i tillegg til å fastsetje aldersgrenser også gi ei tilråding om kva for aldersgrupper filmane 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 vere ueigna for barn, til dømes av di innhaldet samla sett høver best for vaksne. Når Medietilsynet gir råd om kva for aldersgrupper filmane høver for, nyttar dei desse kategoriane: familie, barn/ungdom, ungdom, ungdom frå 13 år, ungdom/vaksne og vaksne.

#### 8.2.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet tok departementet ikkje stilling til framlegget om å differensiere aldersgrensene ytterlegare, men la i staden fram to alternative forslag som høyringsinstansane vart bedne om å uttale seg om. Framlegg a) var å oppretthalde gjeldande rett og framlegg b) var endringsforslaget i Dok. nr. 8:31.

Departementet viste på den eine sida til at dei noverande aldersgrensene er godt innarbeidde og i hovudsak felles for dei nordiske landa. På den andre sida meinte departementet at omsynet til den overordna barne- og ungdomspolitikken kunne tale for å endre aldersgrensene.

#### 8.2.3 Merknader i høyringsrunden

Et fleirtal av høyringsinstansane (*Medietilsynet, FILM&KINO, Justisdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Norges Kvinne- og Familieforbund, Fagforbundet, Norsk Filmfond og eit fleirtal av kommunane*) meiner dagens aldersgrenser fungerer bra og bør oppretthaldast. *Justisdepartementet* «har vansker med å se hvordan mer fingraderte alderstrinn skal kunne tjene det formål som forslagsstillerne ønsker å fremme – at barn i større grad blir vernet mot uønskede sex- og voldsskildringer enn i dag.»

*Barneombodet, BarneVakten, Hamar kommune, Karasjok kommune, Tysvær kommune, Øvre Eiker kommune, Åseral kommune, Grong kommune og Meråker kommune* er derimot positive til framlegget om auka differensiering av aldersgrensene. *Barneombodet* nemner særleg det store spranget mellom 11- og 15-årsgrrensa og foreslår å innføre ei ny 13-årsgrænse:

«I flere tilfelle der vi har vurdert 11 års grense som for lavt med hensyn til å beskytte mot skadelig påvirkning har det vært vår vurdering at en 13 års aldersgrense ville vært riktigst ut fra ungdoms rett til informasjon, som også omfatter kulturelle kilder i vid forstand.»

#### 8.2.4 Departementets vurdering

Regjeringa legg vekt på at barn og unge så langt det er råd skal skjermast mot visuelle uttrykk som kan skade dei. Dette er m.a. i samsvar med FN's Barnekonvensjon artikkel 17 som forpliktar partane til å oppmuntre utviklinga av eigna retningslinjer for å verne barn mot informasjon og stoff som er skadeleg for deira velferd. På den andre sida er ytrings- og informasjonsfridom vektige omsyn også i høve til barn og unge, jf artikkel 13 i konvensjonen.

Departementet er einig med Justisdepartementet i at ei meir finmaska aldersgrenseinnndeling i seg sjølv ikkje vil gi barn og unge betre vern mot uønska eller skadelege skildringar på kino. Uavhengig av inndeling i alderstrinn må Medietilsynet sette grensene ut frå ei vurdering av den effekten filmen kan ha på barn under ein viss alder. I dag vurderer Medietilsynet til dømes om ein film kan vere «skadeleg» for barn/unge i aldersgruppa 11 – 15. Er svaret på dette ja, har tilsynet ikkje noko anna val enn å sette 15-årsgrense. Med ei 13-årsgrense ville ein del av desse filmene truleg bli vurdert som uproblematisk for aldersgruppa 13-15 og få 13-årsgrense. Konsekvensen ville difor på den eine sida bli at færre barn/unge blir ekskludert frå framsyning av ein konkret film. På den andre sida ville det innebære at barn ned til 13 år vil kunne sjå filmar som på grunn av valds- eller sexskildringar i dag berre er tilgjengeleg for dei over 15 år.

Ei undersøking utført i 2002 av Feedback for Medietilsynet, FILM&KINO og Norske Kinosjefers Forbund viste at 71 prosent av foreldra var einige i nivået på aldersgrensene som vert sett av Medietilsynet. Ei nyare undersøking<sup>1</sup> frå 2004 organisert av IMK tenester ved Institutt for medier og kommunikasjon, UiO, stadfester dette inntrykket. 76 prosent av dei som svarte på denne undersøkinga meinte at aldersgrensene på kino ligg på eit riktig nivå.

Aldersgrensene er blitt endra fleire gonger dei siste åra. Departementet legg til grunn at kontinuitet her er verdefullt i seg sjølv. Det kan verke som ein del av problemet ligg i manglande kunnskap

om regelverket. Å endre systemet nok ein gong vil i seg sjølv kunne medvirke til auka uvisse omkring aldersgrensereglane.

I dag er aldersgrensene 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 vere eit poeng å operere med dei same aldersgrensene i Norden.

Departementet legg også vekt på at eit fleirtal av høyringsinstansane meiner at dagens aldersgrenser fungerer godt og bør oppretthaldast.

Kultur- og kyrkjedepartementet går difor ikkje inn for å endre film- og videogramlova § 5 om aldersgrenser for film eller videogram som skal synast fram i næring.

### 8.3 Følgjeregelen

#### 8.3.1 Gjeldande rett

Barn og unge 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, jf film- og videogramlova § 5 andre leddet. Det er likevel ikkje høve til å ta med nokon som er yngre enn 18 år på filmar som har ei aldersgrense på 18 år.

#### 8.3.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet la departementet til grunn at det er foreldra og dei føresette som har dei beste føresetnadene for å vurdere om eit barn eller ein ungdom er mogen nok til å kunne sjå filmar med ei høgare aldersgrense. Departementet tok likevel ikkje stilling til framlegget, men la også her fram to alternative framlegg som høyringsinstansane vart bedne om å uttale seg om. Framlegg a) galdt endringsforslaga frå stortingsrepresentantane, dvs. oppheving av følgjeregelen, medan framlegg b) var å oppretthalde følgjeregelen som i dag.

#### 8.3.3 Merknader i høyringsrunden

Et fleirtal av høyringsinstansane (*Medietilsynet, FILM&KINO, Justisdepartementet, Norges Kvinne- og Familieforbund og eit fleirtal av kommunane*) meiner følgjeregelen bør oppretthaldast slik han er i dag. *Justisdepartementet* viser mellom anna til at:

«Å fjerne følgjeregelen innebærer en innskrenking av foreldreansvaret. En slik innskrenking bør eventuelt kunne begrunnes i tungtveiende hensyn. Justisdepartementet ser ikke at påstanden om at foreldrene generelt er lite orienterte

<sup>1</sup> «Medieregulering og foreldre», Faltin Karlsen og Trine Syvertsen (Statens filmtilsyns rapport 1/2004)

om reglene og at de kan bli utsatt for press fra sine barn, er grunnlag for å gjøre et så vidtgående inngrep i foreldreretten.»

*Barneombodet, BarneVakten, Hamar kommune, Tysvær kommune, Karasjok kommune, Grong kommune og Meråker kommune* er derimot positive til å oppheve følgjeregelen. *Barneombodet* uttaler:

«Ulike filmer med samme aldersgrense og egnethetsvurdering kan være svært forskjellige når det gjelder innhold. For at foreldre skal kunne vurdere om deres barn skal kunne se en film på et informert grunnlag, bør de derfor ha sett filmen på forhånd. Dette er noe de færreste foreldre vil gjøre. I tillegg kommer at en av tre foreldre, i følge en undersøkelse utført av Medietilsynet, ikke kjenner regelverket rundt aldersgrenser. Ledsagerregelen kan også oppleves som å legge et press på foreldre til å la barn under aldersgrensen få se film, i følge undersøkelsen. For at aldersgrensesystemet reelt skal beskytte barn og ungdom mot skadelig påvirkning mener vi derfor at aldersgrensene bør være absolutte.»

### 8.3.4 Departementets vurdering

Framlegget om å oppheve følgjeregelen blir hovudsakeleg grunnlagt med at foreldre og andre føresette manglar kunnskap om regelverket. Ei undersøking utført i 2002 av Feedback for Medietilsynet, FILM&KINO og Norske Kinosjefers Forbund stadfester at reglane er for dårleg kjent. Undersøkinga viste mellom anna at heile 75 prosent av foreldre med barn i alderen 4 til 15 år ikkje kjente til følgjeregelen. Ei lita overvekt av dei som svarte (59 prosent) stør her prinsippet med følgjeregelen på kino. Dei fleste foreldra (75 prosent) seier likevel at dei ikkje har tatt med seg barn yngre enn aldersgrensa på kino.

Departementet er einig i at den dårlege kunnskapen om regelverket gir grunn til uro, men kan vanskelig sjå at det i seg sjølv skulle grunnge ei oppheving av følgjeregelen. På bakgrunn av denne undersøkinga planlegger Medietilsynet ei informasjonskampanje om følgjeregelen som i første rekke skal rette seg mot foreldre og kinopersonell.

Følgjeregelen er basert på at barn og unge utviklar seg forskjellig, og at det er foreldra som kjenner barnet best. Regelen gir difor foreldre og føresette ein rett til å overprøve tilsynet ut frå vurderin-

gar av barnet si utvikling og evne til å forstå og takle visuelle inntrykk.

Omsynet til informasjonsfridom tilseier at eit system med sensur og aldersgrensefastsetting i utgangspunktet ikkje bør rekke vidare enn det som er naudsynt av omsyn til vern av barn og unge. Ein føremon med følgjeregelen er at han gir systemet ein fleksibilitet som mellom anna opnar for at barn og unge kan sjå filmar av pedagogisk, kulturell eller historisk art som er eigna til å gi viktige impulsar og lærdom, men som det ikkje er tilrådeleg at dei ser aleine.

Kinoen er i dag den mest gjennomkontrollerte arenaen for framsyning av levande bilete. Til samanlikning er ansvaret for kva barn og ungdom ser av levande bilete på fjernsyn og Internett i praksis overlate til foreldra. Langt på veg gjeld dette òg for video, jf likevel § 2 i film- og videogramlova som slår fast at det ikkje kan «omsetjast videogram til den som ikkje har nådd den aldersgrensa som er sett for videogrammet».

Tal frå Statistisk sentralbyrå<sup>2</sup> syner at barn og unge mellom 9 og 15 år i gjennomsnitt var på kino 5,2 gonger i 2004. Til samanlikning brukte denne aldersgruppa i gjennomsnitt 123 minutt på fjernsyn, 18 minutt på video og 21 minutt på Internett på ein gjennomsnittleg dag i 2004. 45 prosent av Internett-brukarane i denne aldersgruppa brukte nettet til spel eller å sjå film eller TV. Dette viser at stor delen av barn og unge sitt forbruk av levande bilete skjer utanfor kinosalen. Det kan difor synast inkonsekvent å frata foreldra retten til å overprøve aldersgrensene på det einaste området som er underlagt full statleg førehandskontroll. Etter departementets vurdering bør styresmaktene heller leggje til rette for at foreldra skal kunne utføre denne oppgåva, særleg ved å sikre klar og tilstrekkeleg informasjon om filmane.

Kultur- og kirkedepartementet legg også vekt på at alle dei nordiske landa utanom Island praktiserar ein form for følgjeregelen. Med unntak av Finland har dessutan foreldra i dei andre nordiske landa ein vidare rett til å overprøve aldersgrensene enn i Noreg.

Kultur- og kyrkjedepartementet går difor inn for å oppretthalde følgjeregelen i film- og videogramlova § 5, som inneber at barn inntil tre år under den fastsette aldersgrensa kan sjå filmen i følgje med ein vaksen.

<sup>2</sup> Norsk mediebarometer 2004

## 8.4 Reklameforbud på barnefram- syninger

### 8.4.1 Gjeldande rett

Film og videogramlova inneheld ingen særskilte reglar om reklamefilm på kino. Reklamefilm er likevel unnateke 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 sjølvstags 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 føre 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 praksis<sup>3</sup>, mellom anna i høve til kinoreklame:

«Fjernsyn og kino anses som særlig sterke og påtrengende medier med stor påvirkningskraft og hvor det gjerne tas i bruk sterke virkemidler. 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 det aktuelle kino og fjernsynsselskap som ansvarlig medvirker.»

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

### 8.4.2 Høyringsnotatet

Departementet tok ikkje stilling til framlegget om å innføre eit forbod mot å syne kinoreklame på filmar for barn frå sju år og nedover, men kom i staden med to alternative framlegg og bad høyringsinstansane uttale seg om desse. Framlegg a) var å oppretthalde gjeldande rett og framlegg b) var ei lovending i tråd med framlegget i Dok.nr. 8:31, dvs. eit forbod mot å syne reklame i samband med filmar for barn på sju år og nedover.

Departementet viste på den eine sida til at 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. På den andre sida viste departementet til at området allereie er regulert i marknadsføringslova, jf. kap. 2.1, og at Forbrukarombodet spelar ei aktiv rolle når det gjeld reklamefilm og barn. Departementet viste til at barnefilmene dei siste åra har utgjort om lag 10 prosent av alle filmar godkjent for framsyning på norske kinoar, og la difor til grunn at reklame i samband med framsyning av barnefilm i praksis ikkje er nokon sentral inntektskjelde for kinoane.

### 8.4.3 Merknader i høyringsrunden

Dei fleste høyringsinstansane (*Norske film & TV produsenters forening og Norsk filmforbund, Norske kinosjefers forbund, Norsk filmfond, Norske Filmbyråers forening, Norsk PEN, Kino 1 Sandvika, Fauske kommune, Hamar kommune, Haugesund kommune, Kongsvinger kommune, Lillehammer kommune, Nes kommune, Nord-Odal kommune, Oslo kommune, Ullensaker kommune, Lørenskog kommune, Rana kommune, Re kommune, Sandefjord kommune, Sandnes kommune, Stavanger kommune, Stord kommune, Sunndal kommune, Trondheim kommune, Vefsn kommune, Vestvågøy kommune, Ål kommune, Åseral kommune og Molde kommune*) er negative til framlegget om lovforbud mot reklame på kino for filmar for barn frå 7 år og nedover.

Særlig kommunar og kinoar peikar på at inntektene av reklame på film ikkje kan reknast ut frå tal på barnefilm. Det viktige er kor stort besøk desse filmene har. Mellom anna opplyser

<sup>3</sup> «Forbrukerombudets retningslinjer Markedsføring og avtalevilkår – Barn og Unge» (1999, revidert i 2002)

*FILM&KINO* at «reklameinntektene for visning av film innen egnethetskategoriene barn og familie utgjør omkring 25 prosent av de totale reklameinntektene på norske kinoer». *Film & kino* åttvarar difor mot å vurdere eit reklameforbod på sviktande økonomisk grunnlag. Fleire instansar, mellom anna *Bergen kino*, er redd for å måtte «nedprioritere visningen av film som ikke gir reklameinntekter, dvs. barnefilm.» *Medietilsynet* støt heller ikkje framlegget av di dei økonomiske konsekvensane ikkje er tilstrekkeleg utgreidd.

*Justisdepartementet* reiser spørsmålet om eit totalforbod mot reklame i samband med barnefilm går for langt i høve til Grunnlova § 100:

«Forslaget forbyr også reklame rettet mot andre enn barn. Det skisserte forbudsalternativet forbyr all reklame vist i tilknytning til filmer som er egnet for barn. Begrunnelsen for den del av forbudet som rammer reklame som ikke er rettet mot barn, synes å være svak eller fraværende. Dersom problemet som ønskes løst er reklame rettet mot barn, virker forbudet å gå lengre enn nødvendig.»

*Justisdepartementet* meiner difor at eit eventuelt forbod bør knytast meir direkte mot det ein ønskjer å forby, dvs. «reklame rettet mot barn eller annen skadelig reklame» etter modell frå kringkastinglova. Også *Tysvær kommune* meiner dei same reglene bør gjelde for kino som for kringkasting.

Fleire høyringsinstansar (*Barneombudet, Forbrukerombudet, Norges Kvinne- og Familieforbund, Grong kommune, Gjøvik kommune, Karasjok kommune, Kristiansand kommune, Meråker kommune og Øvre Eiker kommune*) er positive til framlegget om reklameforbod. *BarneVakten* meiner det «vil være et viktig tiltak for å redusere det kommersielle presset mot barn». *Forbrukerombudet* uttaler:

«Undersøkelser har vist at kino er et mye sterkere og mer påtrengende medium enn fjernsyn. Det er ingen tvil om at reklamefilmer, hvor annonsøren har mulighet til å bruke levende bilder og lyd har stor påvirkningskraft på barn. Selv om markedsføringsloven gir Forbrukerombudet mulighet til å vurdere innholdet i kinoreklamen, vil det etter min mening være behov for å beskytte barn mot en så sterk påvirkning av reklame. Det at barn og unge daglig utsettes for et stadig økende kommersielt press, tilsier at det bør finnes noen reklamefrie soner, i hvert fall for de minste barna.»

*Norsk medieforskarlag* foreslår at departementet stiller pengar til rådvelde for meir forskning på feltet barn og medium, for på den måten å kunne

betre kunnskapen om korleis kinoreklamen verkar på barn.

#### 8.4.4 Departementets vurdering

Departementet legg til grunn at eit forbod mot reklame før framsyning av barnefilm på kino kan bidra til å redusere det kommersielle presset mot barn. Kino er eit sterkt medium som kan ha stor påverknad på barn. Ifølgje ei undersøking gjennomført i 2004<sup>4</sup> reknar foreldra reklame på TV, kino, Internett, teikneseriar og blader som det mest problematiske når det gjeld uønska medieinnhald.

Eit generelt forbod mot å syne reklame i samband med barneframsyningar på kino vil vere ei innskrenking av yringsfridomen som er verna av § 100 i Grunnlova. Departementet har merka seg at *Justisdepartementet* stiller spørsmål om lovframlegget går for langt i høve til § 100 i Grunnlova av di det også vil ramme all reklame og ikkje berre den som er retta mot barn.

Høyringa gir også grunn til å anta at dei økonomiske konsekvensane av eit forbod vil bli større enn departementet la til grunn i høyringsnotatet. Eit eventuelt forbod vil særskilt ramme dei små lokale kinoane som i stor grad baserer seg på barne- og familiefilm. I dag finst det om lag 240 kinoar i Noreg. I følgje ei undersøking utført av *Film&Kino* synar om lag 135 av desse reklame før framsyningar. Av desse opplyser 12 kinoar at dei ikkje syner reklame før barneframsyningar. Undersøkinga syner vidare at reklameinntektene samla sett utgjør om lag 10 prosent av inntektene til kinoane, medan billettinntektene utgjør om lag 80 prosent. Det finst ikkje eksakte tall på kor stor del av reklameinntektene som kjem frå framsyning av barnefilm, men *FILM&KINO* legg til grunn at så mykje som 25 prosent av reklameinntektene på kino kan kome frå framsyningar av barnefilm.

I den grad eit forbod får merkbare økonomiske konsekvensar for kinoane er det ein fare for at kinoane vil velje bort filmar som ikkje gir reklameinntekter. I så fall vil eit forbod kunne få negative konsekvensar for kinotilbodet for barn og unge.

Departementet legg også vekt på at det alt finst regulering på området, jf at det etter *Forbrukerombudet* sin praksis vil vere i strid med markedsføringslova «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 avsnitt 8.4.1. over.

<sup>4</sup> «Medieregulering og foreldre», Faltin Karlsen og Trine Syvertsen (Statens filmtilsyns rapport 1/2004)

Departementet legg i tillegg vekt på at fleirtalet av høyringsinstansane ikkje stør framlegget om å innføre eit reklameforbod.

Kultur- og kyrkjedepartementet vil difor ikkje gå inn for å innføre eit «lovforbud mot reklame på kino for filmar for barn frå 7 år og nedover», jf Dok. nr. 8:31 (2002-2003).

## 8.5 Babykino

---

Fleire av høyringsinstansane (*Fagforbundet, Kristiansand kommune, Stavanger kommune og Oslo kommune*) omtaler fenomenet «babykino» i sine høyringssvar og ber departementet opne for dette i film- og videogramlova. *FILM&KINO* peikar på at babykino er eit populært tilbod og ber departementet sørge for at aktiviteten framleis blir mogleg. *Medietilsynet* foreslår at departementet utgreiar fenomenet babykino nærmare i samråd med Medietilsynet.

Departementet ser på fenomenet «babykino» som eit godt sosialt tiltak der foreldre saman med

små barn får høve til å sjå filmar under tilhøve som er særskilt tilrettelagde m.a. med lys i salen, dempa lyd og høve til bleieskift. Formelt opnar film- og videogramlova i dag ikkje for at barn under fire år kan gå på kino, korkje åleine eller saman med foreldre eller føresette, med mindre filmen har fått aldersgrensa «tillaten for alle».

Departementet meiner at lova bør opna for slike ordningar, og gjer difor framlegg om å gje departementet heimel til å gje reglar om «babykino» i forskrift. Det må vere ein føresetnad at ordninga blir avgrensa slik at barna ikkje blir utsette for syns- og lydinntrykk som kan vere skadelege eller skræmmande. Difor bør framsyningane berre vere opne for barn som er så små at dei berre i liten grad registrerer kva som skjer på lerretet. Departementet vil utrede desse spørsmåla nærmare i samråd med psykologisk fagkompetanse på området.

Departementet gjer difor framlegg om å ta inn ein forskriftsheimel i § 5 i lova som gir høve til å gjere unntak frå reglane om aldersgrenser, til dømes for å opne for ordningar med «babykino».



## 9 Økonomiske og administrative konsekvensar

Forslaget om å avgrense høvet til å stille innhaldskrav ved tildeling av konsesjonar for framsyning eller omsetning av film og videogram i næring vil innebere ei administrativ forenkling for kommunane. Forslaga har truleg ingen vesentlege økonomiske konsekvensar.

Framlegget om oppheving av vaksensensuren vil innebere at nokre filmar ikkje vil bli førehandskontrollerte av Medietilsynet. Dette vil innebere ei

administrativ forenkling både for Medietilsynet og for distributørane. Distributørane vil heller ikkje måtte betale gebyr til Medietilsynet for desse filmene. Dei nærmare konsekvensane av framlegget vil avhenge av kor mange distributørar som vel å ikkje sende filmar inn til førehandskontroll i Medietilsynet.

Dei andre framlegga vil ikkje få nemneverdige økonomiske eller administrative konsekvensar.

## 10 Merknader til lovframlegget

### Til § 2

Framlegget til *fjerde ledd andre punktum* inneber at kommunane ikkje lenger kan stille krav til innhaldet i tilbodet som vilkår for å få konsesjon for framsyning av film og videogram i næring. Til dømes vil kommunane ikkje lenger kunne stille krav til ein konsesjonær om å setje opp ein viss del barnefilmar eller norskproduserte og norskspråklege filmar. Det same må gjelde meir generelt formulerte vilkår, til dømes om å «leggje 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 trekkje tilbake eller å nekte fornying av ein konsesjon med bakgrunn i eit slikt vilkår, vil det vere fordi konsesjonæren syner for lite film for barn eller unge. Dette vil ikkje vere i tråd med framlegget.

Derimot kan kommunane framleis stille vilkår som *ikkje* gjeld innhaldet i tilbodet. Døme på dette vil vere vilkår om tilrettelegging for funksjonshemma eller krav som skal sikre mot framsyning av filmar og videogram til personar som ikkje har nådd den fastsette aldersgrensa.

Kommunane kan etter dette heller ikkje leggje vekt på innhaldet i tilbodet når dei vurderer konsesjonssøknadar. Til dømes vil kommunen ikkje kunne avslå ein søknad om fornying av konsesjon av di konsesjonæren ikkje tilbyr barnefilm eller norskspråkleg film.

I § 2 *femte ledd* er siste punktum om høvet til å fastsetje krav til breidd i utvalet tatt ut av lovteksten. Dette inneber at kommunane ikkje lenger kan stille vilkår i samband med tildeling av konsesjonar for omsetning av video.

### Til § 4

I § 4 *første ledd første punktum* slår fast at film eller videogram som skal synast fram i næring må vere registrert i Medietilsynet. Registreringsplikta

gjeld også der filmen berre skal synast fram for vaksne, dvs personar over 18 år. Registreringa skal skje før filmen eller videogrammet blir synt fram.

*Andre ledd* slår fast at filmar som skal synast fram for personar under atten år må vere førehandsgodkjent av Medietilsynet. Føresegna er ei kodifisering av den praksisen departementet instruerte Medietilsynet til å følgje etter endringa av Grunnlova § 100. Filmar som ikkje er godkjente kan ikkje synast fram for barn og unge og må difor ha 18-års aldersgrense når dei vert sett opp på kino.

*Tredje ledd* tilsvarer noverande andre ledd.

*Femte ledd* tilsvarer det noverande fjerde ledd. Føresegna gir ny forskriftsheimel for departementet til å gi nærmare reglar om registreringsplikt.

### Til § 5

Framlegget til § 5 *første ledd* inneber at Medietilsynet ikkje lenger vil setje attenårsgrense. Medietilsynet vil etter dette setje følgjande aldersgrenser: Godkjent for alle, sju år og eldre, elleve år og eldre eller femten år og eldre. Dersom Medietilsynet på grunn av innhaldet ikkje godkjenner ein film for aldersgruppa «femten år og eldre», må filmen synast fram med attenårsgrense. Det same gjeld filmar som berre er registrert.

### Til § 13a

Ny § 13a slår fast at det ikkje skal vere lovleg å syne fram i næring filmar eller videogram som «krenkjer sømd». Dette gjeld også i dag, jf § 4 andre leddet, men opphevinga av vaksensensuren gjer det naudsynt å supplere § 4 med ein generell strafferegel. Det går fram av omtala under kap. 5 at departementet legg til grunn ein noko strengare tolking av omgrepet «krenkjer sømd» enn det som følgjer av gjeldande praksis i Medietilsynet og Klagenemnda for film og videogram. Regelen gjeld berre framsyning av film eller videogram i næring, og inneber inga endring når det gjeld kva som kan omsetjast på video.

Kultur- og kyrkjedepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram.

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram

#### I

I lov 15. mai 1987 nr. 21 om film og videogram blir det gjort følgende endringer:

§ 2 fjerde, femte og sjette ledd skal lyde:

Kommunane kan fastsetje vilkår for løyve til framsyning av film og videogram. *Vilkåra kan ikkje setje 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.

Overskrifta til kapittel III skal lyde:

Kapittel III. *Registreringsplikt, førehandskontroll og aldersgrenser*

§ 4 skal lyde:

§ 4. *Førehandskontroll og registreringsplikt*

*Film eller videogram som skal synast fram i næring, må på førehand vere registrert i Medietilsynet.*

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 forbrukar.

Medietilsynet må ikkje godkjenne for framsyning i næring bilete som tilsynet meiner *strir mot § 13a eller 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, *registreringsplikt og betaling av gebyr*.

§ 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 *eller femten år og eldre*.

§ 5 nytt fjerde ledd skal lyde:

*Departementet kan i forskrift gjere unntak frå aldersgrensene for barn opp til eitt år.*

Ny § 13a skal lyde:

*Det er ikkje tillate å syne fram i næring film eller videogram som krenkjer sømd, inkludert filmar eller videogram som inneheld nærgåande og omfattande skildringar av seksuell aktivitet. Skildringar som må reknast som forsvarlege ut frå eit kunstnarisk, vitskapeleg, informativt eller liknande føremål vil ikkje krenkje sømd. Den som med vilje eller aktlaust bryt føresegnene i dette leddet vert straffa med bøter eller med fengsel inntil 3 månader.*

*Første ledd gjeld ikkje for film eller videogram som Medietilsynet ved førehandskontroll har godkjent for framsyning i næring.*

#### II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.







