

Til lovforslag nr. L 43. Betænkning afgivet af Kulturudvalget den 5. februar 1997

Betænkning

over

Forslag til lov om film

Udvalget har behandlet lovforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til kulturministeren, som denne har besvaret dels skriftligt, dels i samråd.

Ministerens kommentar til et i en henvendelse fra Foreningen af Danske Spillefilmproducenter (FDS) og Kort- og Dokumentarfilmproducenternes organisation Producenterne stillet spørgsmål er optrykt som bilag til betænkningen.

Endvidere har udvalget modtaget skriftlige og/eller mundtlige henvendelser fra:

Advokatfirmaet Berning, Schlüter, Hald,

Børnerådet,

Dansk Reklame Film A/S,

Danske Biografers Fællesforening,

Danske Dramatikeres Forbund,

Danske Filminstruktører,

Det Danske Filminstitut,

Dræbye, Tage, Albertslund,

Filmens Fællesråd,

Foreningen af Danske Spillefilmproducenter (FDS) og Kort- og Dokumentarfilmproducenternes organisation Producenterne,

Foreningen af Filmudlejere i Danmark og Foreningen af Danske Videogramdistributører,

Giese, Charlotte, børnefilmkonsulent, Statens Filmcentral,

Grasten, Regner,

Katolsk Radio og Fjernsynsforbund,

KLF, Kirke & Medier,

Koefoed, Ingerlise og Engelbrecht, Hanna,

Nesgaard, Poul, rektor, Den Danske Filmskole,

Nielsen, Per, børnefilmkonsulent, m.fl.,

Sammenslutningen af Danske Filminstruktører og Statens Filmcentral,

Der er af kulturministeren stillet ændringsforslag, hvorom henvises til de ledsagende bemærkninger.

Under et samråd med kulturministeren har denne oplyst, at ifølge lovforslagets § 6, stk. 1, foretager konsulenterne den endelige kunstneriske vurdering af manuskript- og produktionsforslag og afgiver indstilling til direktionen om anvendelsen af bevillingen til støtte af filmproduktion. Den eneste forskel fra den gældende filmlovs § 6, stk. 3, er, at konsulenterne ikke længere indstiller til bestyrelsen, men til direktionen.

Det har været et ønske både fra bestyrelsen i Det Danske Filminstitut og Statens Filmcentral, at den nye fælles bestyrelse skulle frigøres for konkrete sager. Så kan bestyrelsen i langt højere grad koncentrere sig om den overordnede ledelse og målfastsættelse for institutionen. Denne ændring vil ikke påvirke konsulenternes uafhængighed. Det er fortsat konsulenterne, som har den endelige kunstneriske vurdering af et projekt, og denne vurdering kan ikke omgøres af direktionen, ligesom den i dag ikke kan omgøres af bestyrelsen.

Det Danske Filminstitut og især filminstruktørerne har fremført, at man kun kan sikre konsulenternes suverænitet, hvis konsulenten afgiver forslag om produktionsbevillingens anvendelse til »genredirektøren« og ikke som foreslået i lovforslaget til »direktionen«. Hertil er at sige, at direktionen kan blande sig lige så lidt i konsulentens kunstneriske vurdering som spillefilmsdirektøren. Det vil sige slet ikke.

Når betegnelsen »direktion« er anvendt, skyldes det, at det fremgår af lovforslagets § 5, at den daglige ledelse af den nye institution varetages af en »direktion«, som ledes af en administrerende direktør. For at imødekomme Det Danske Filminstitut foreslår jeg, at det fremgår af den første vedtægt, at konsulenterne refererer til genredirektøren. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 5.

I det daglige arbejde vil sager, der knytter sig til ét af de 3 fagspecifikke områder i institutionen - som f.eks. sager om bevillinger til filmproduktion - blive afgjort inden for det pågældende område. Men sammenlægningen af institutionerne har som konsekvens, at det overordnede ansvar for de lovgivnings- og bevillingsmæssige rammer ligger hos bestyrelsen, der til daglig delegerer dette ansvar til direktionen under ledelse af den administrerende direktør. For at direktionen og dermed i sidste ende bestyrelsen kan varetage dette ansvar, er det nødvendigt, at direktionen har indseende og beslutningskompetence i alle spørgsmål om institutionen. Derfor bør f.eks. spørgsmål om den overordnede prioritering af institutionens midler ikke kunne unddrages den administrerende direktør og dermed i sidste ende bestyrelsen.

Udvalget anmoder om at få lovforslaget henvist til fornyet udvalgsbehandling mellem 2. og 3. behandling.

Herefter indstiller et *flertal* (Socialdemokratiets, Venstres, Det Konservative Folkepartis, Det Radikale Venstres og Centrum-Demokraternes medlemmer af udvalget) lovforslaget til *vedtagelse* med de af kulturministeren stillede ændringsforslag.

Et mindretal inden for flertallet (Venstres medlemmer af udvalget) mener ikke, at ledsageordningen som foreslået i ændringsforslag nr. 9 burde omfatte andre voksne end barnets forældre. Det skal være barnets forældre, der må tage stilling til og dermed tage ansvaret for, om barnet må se en film, der ikke er godkendt for barnets alder.

Et *mindretal* (Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget) vil stemme hverken for eller imod lovforslaget. Mindretallet vil stemme for de stillede ændringsforslag.

Mindretallet mener, at lovforslaget indeholder for mange bemyndigelsesbestemmelser til

ministeren. Mindretallet mener derfor, at lovforslaget forringer det såkaldte armsslængdeprincip, hvorefter staten nok støtter, men ikke dirigerer.

Mindretallet kan stemme for de stillede ændringsforslag, der forbedrer lovforslaget, især på børnecensurområdet. Imidlertid er disse forbedringer ikke tilstrækkelige, og mindretallet kan derfor ikke stemme for lovforslaget, men vil på grund af forbedringerne undlade at stemme. Mindretallet kan dog, som anført, støtte de stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* (Dansk Folkepartis medlem af udvalget) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget og de stillede ændringsforslag ved 2. behandling.

Ændringsforslag

Af *kulturministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af DF):

Til § 2

1) Efter stk. 2 indsættes som nyt stykke:

»Stk. 3. Herudover kan instituttet yde støtte til andre aktiviteter til fremme af filmkunst, filmkultur og biografkultur i Danmark.«

Til § 3

2) I *stk. 7* udgår », og må ikke være medlemmer af de råd, der er nævnt i § 8«.

Til § 8

3) I *stk. 2* indsættes efter »indsigt« ordene: », der udpeges af det i § 9 nævnte kontaktudvalg«.

4) I *stk. 3* indsættes efter »indsigt« ordene: », der udpeges af det i § 9 nævnte kontaktudvalg«.

Til § 9

5) 2. *pkt.* affattes således:

»Kontaktudvalget har til opgave at følge instituttets virksomhed og afgive forslag herom til bestyrelsen og at udpege 2 medlemmer til Rådet for Spillefilm og 2 medlemmer til Rådet for Kort- og Dokumentarfilm, jf. § 8, stk. 2 og 3.«

Til § 10

6) I 2. pkt. udgår ordene »om konsulentordningen, jf. § 6,«, og i stedet indsættes efter 2. pkt. som nyt punktum:

»Kulturministeren fastsætter endvidere i vedtægten efter forslag fra bestyrelsen regler om konsulentordningen.«

Til § 14

7) Ordet »han« udgår, og i stedet indsættes: »vedkommende«.

Til § 18

8) Paragraffen affattes således:

»§ 18. En kommune eller amtskommune kan producere film med henblik på varetagelse af opgaver, som kommunen eller amtskommunen kan varetage i medfør af lovgivningen. Kommuner og amtskommuner kan endvidere forevise og udleje film samt yde støtte i form af tilskud, lån eller garanti for lån til filmproduktion, filmudlejning og biografvirksomhed.«

Til § 20

9) Paragraffen affattes således:

»§ 20. Enhver film, der vises offentligt for eller erhvervsmæssigt sælges, udlejes eller udlånes offentligt i Danmark til børn under 7, 11 og 15 år, skal forinden være godkendt for børn i den pågældende aldersgruppe af Medierådet for Børn og Unge, jf. dog stk. 3.

Stk. 2. Medierådets afgørelse træffes på baggrund af en vurdering af, om filmene kan antages at være skadelige for børn i den pågældende aldersgruppe. Medierådet kan til brug for vurderingen indkalde nærmere oplysninger om filmenes indhold. Medierådets afgørelse kan være,

- 1) at filmen godkendes for alle,
- 2) at filmen godkendes for børn, der er fyldt 7 år,
- 3) at filmen godkendes for børn, der er fyldt 11 år,
- 4) at filmen godkendes for børn, der er fyldt 15 år.

Stk. 3. Alle film må dog vises offentligt for børn, der er fyldt 7 år og er ledsaget af en af forældrene eller en anden voksen.

Stk. 4. Kulturministeren fastsætter regler om opkrævning af gebyr til hel eller delvis dækning af udgifter forbundet med Medierådets

vurdering af film. Gebyrernes størrelse fastsættes af kulturministeren.«

Til § 23

10) Stk. 2 affattes således:

»Stk. 2. Kulturministeren kan dog fastsætte regler om videregående klageadgang for afgørelser truffet i henhold til § 20, stk. 1, og kan i forbindelse hermed fastsætte gebyrer til hel eller delvis dækning af udgifter til behandling af klager.«

Til § 25

11) I stk. 2 udgår », § 20, stk. 4 og 5«.

Til § 26

12) Stk. 4 affattes således:

»Stk. 4. Kulturministeren beskikker de i § 8 nævnte råd første gang.«

13) Stk. 5 affattes således:

»Stk. 5. Det første kontaktudvalg, jf. § 9, beskikkes af kulturministeren.«

14) Stk. 6 affattes således:

»Stk. 6. Den første vedtægt, jf. § 10, fastsættes af kulturministeren efter drøftelse med de siddende bestyrelser for Det Danske Filminstitut og Statens Filmcentral.«

15) I stk. 8 udgår ordene »en vurdering af films egnethed for børn og unge, jf. § 20, stk. 2,«, og i stedet indsættes: »en afgørelse, jf. § 20, stk. 1.«

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringsforslaget er en præcisering af, at Det Danske Filminstitut ligesom i dag har mulighed for at iværksætte nye aktiviteter til gavn for dansk film.

Til nr. 2

Ændringsforslaget har til formål at styrke den filmfaglige indsigt i bestyrelsen ved at give rådene, som repræsenterer denne indsigt, mulighed for at udpege et medlem til bestyrelsen såvel blandt rådernes egne medlemmer som uden for rådene.

Til nr. 3, 4 og 5

For at knytte en tættere forbindelse mellem Det Danske Filminstitut og brugerne, repræsenteret ved Kontaktudvalget, får Kontaktudvalget til opgave at udpege 2 medlemmer til Rådene for henholdsvis Spillefilm og Kort- og Dokumentarfilm.

Til nr. 6

I ændringsforslaget præciseres, at initiativet til at foreslå ændringer af konsulentordningen ligger hos Det Danske Filminstitut. Ændringsforslaget imødekommer et synspunkt fra bl.a. Danske Filminstruktører om en tydeligere markering af armslængdeprincippet.

Til nr. 7

Ændringen er en sproglig korrektion, der erstatter ordet han med en kønsneutral betegnelse.

Til nr. 8

Ændringsforslaget indebærer, at kommuner og amtskommuner ikke længere har hjemmel til at producere film til kommercielle formål. Derimod bør der fortsat være hjemmel til, at kommuner og amtskommuner kan producere film som led i varetagelsen af henholdsvis kommunale eller amtskommunale opgaver.

Til nr. 9

Stk. 1 tager sigte på, at der fortsat fra samfundets side skal markeres nogle grænser for, hvad specielt mindre børn bør se af levende billeder. Derfor gøres den nuværende vejledende aldersgrænse på 7 år obligatorisk, samtidig med at de nuværende aldersgrænser på 12 og 16 år nedsættes til henholdsvis 11 og 15 år. Herved følger ændringsforslaget konklusionen i rapporten Medievold – Børn og Unge, jf. side 60, om at mindre børn er særlig sårbare, når det gælder påvirkning fra voldsscener i film.

Godkendelsen af film til de forskellige aldersgrupper foretages, jf. stk. 1, af Medierådet. Det er tanken, at den konkrete vurdering af den enkelte film udelukkende foretages af den del af rådets medlemmer, der har professionel viden om børn og unge, eller af suppleanter for disse med samme kvalifikationer. I stk. 2 er det endvidere fastsat, at Medierådets afgørelser, li-

gesom Statens Filmcensurs afgørelser i dag, skal baseres på et skadelighedskriterium. Herved skal der lægges vægt på, om filmen indeholder scener, der må antages at virke forrående på børn og unge, navnlig ved at svække deres hæmninger over for anvendelsen af vold. Der skal endvidere tages hensyn til, om filmen indeholder seksuelle skildringer, der efter Medierådets skøn ikke bør vises for børn under henholdsvis 7, 11 og 15 år. Der skal desuden lægges vægt på, om filmen kan virke skræmmende eller fremkalde angst hos mindre børn. Med henblik på en forhåndsvurdering af, om en film bør indsendes til godkendelse, eller om der er tale om en film, som kan undtages fra mærkning, jf. lovforslagets § 21, stk. 2, kan Medierådet rekvirere nærmere oplysninger om den pågældende films indhold.

Stk. 3 er en modifikation af det generelle påbud i stk. 1 ud fra princippet om forældrenes ansvar. Bestemmelsen indfører en ledsageordning på biografområdet, der indebærer, at alle film kan vises for børn over 7 år, hvis barnet er ledsaget af en af forældrene eller en anden voksen, der tager vare på barnet. Det vil være naturligt, at den voksne ledsager først og fremmest er forældremyndighedens indehaver, men det kan også være andre, der tager vare på børnene, f.eks. personer, der tilhører samme husstand som forældremyndighedens indehaver og barnet, personer, der har et barn boende hos sig, jf. lov om social bistand, bedsteforældre eller andre familiemedlemmer, lærere m.fl. Hvis barnet er fyldt 7 år, bliver det nu forældrenes beslutning, om barnet – med en voksen ledsager – bør se en given film. Bortset fra 7-års-grænsen gælder aldersgrænserne således kun uledsagede børn. Ændringsforslaget skal ses i lyset af ovennævnte rapport om medievold, som fremhæver, at det især er de mindre børn, der bør beskyttes imod voldsomme påvirkninger fra levende billeder, hvorimod større børn som oftest er i stand til at forholde sig vurderende til vold i medierne. Rapporten lægger desuden vægt på, at børnene efterfølgende kan tale med en ansvarlig voksen om de film, de har set.

I stk. 4 gives der mulighed for, at kulturministeren kan fastsætte gebyr for rådets vurdering af film, ligesom der i dag betales gebyr for censurering af film til delvis dækning af filmcensurs administrationsomkostninger.

Til nr. 10

Ændringsforslaget skal ses i sammenhæng med ændringsforslaget til § 20, jf. ændringsforslag nr. 9 og tager sigte på, at kulturministeren kan fastsætte regler om videregående klageadgang over Medierådets afgørelser, jf. § 20, stk. 1, hvis der viser sig at være behov herfor. I forbindelse hermed kan kulturministeren, som det er tilfældet i dag, fastsætte gebyrer for behandling af klager.

Til nr. 11

Ændringsforslaget skal ses i sammenhæng med ændringsforslaget vedrørende § 20, jf. ændringsforslag nr. 9 og tilsigter, at der i § 25 fastsættes bødestraf for overtrædelse af påbudet, jf. § 20, stk. 1, om ikke at forevise film offentligt eller erhvervsmæssigt sælge, udleje eller på anden måde udbrede film offentligt til børn og unge i strid med Medierådets afgørelser.

Til nr. 12

Ændringsforslaget tager sigte på det forhold, at det er bestyrelsen, som nedsætter rådene, men første gang rådene skal nedsættes, er der ikke nogen bestyrelse. Frem for at involvere de afgående bestyrelser for Det Danske Filminstitut og Statens Filmcentral foreslås det, at kulturministeren beskikker rådene første gang.

Til nr. 13

Det fremgår af § 9, at bestyrelsen nedsætter Kontaktudvalget, men første gang Kontaktudvalget skal nedsættes, er bestyrelsen endnu ikke udpeget. Det foreslås derfor, at kulturministeren beskikker Kontaktudvalget første gang.

Til nr. 14

Udpegning af bestyrelsen for de i § 8 nævnte råd og for det i § 9 nævnte Kontaktudvalg kan ikke finde sted, før den i § 10 nævnte vedtægt er trådt i kraft. Det er derfor nødvendigt, at den første vedtægt fastsættes efter drøftelse med de nuværende bestyrelser.

Til nr. 15

Ændringsforslaget skal ses i sammenhæng med ændringsforslaget vedrørende § 20, jf. ændringsforslag nr. 9 og tilsigter, at Statens Filmcensurs afgørelser i medfør af lov om filmcensur og lov om mærkning af videogrammer om film for børn over henholdsvis 12 og 16 år fremover betragtes som afgørelser om film for børn over henholdsvis 11 og 15 år, der er omfattet af voksenledsageordningen, jf. § 20, stk. 3. Oplag af videokassetter, der allerede er mærket med de gamle aldersgrænser, skal således ikke ommærkes men blot betragtes som følgende de nye aldersgrænser.

Hanne Andersen (S) fmd. Søren Hansen (S) Eva Fatum (S) Poul Qvist Jørgensen (S)

Peder Sass (S) Margrete Auken (SF) Elsebeth Gerner Nielsen (RV) Aage Frandsen (SF)

Peter Duetoft (CD) Ester Larsen (V) Helge Sander (V) Lars Løkke Rasmussen (V) nfmd.

Hans Christian Schmidt (V) Torben Rechendorff (KF) Agnete Laustsen (KF)

Brian Mikkelsen (KF) Poul Nødgaard (DF)

Fremskridtspartiet og Enhedslisten havde ikke medlemmer i udvalget.

Kulturministerens kommentar til et i en henvendelse fra Foreningen af Danske Spillefilmsproducenter (FDS) og Kort- og Dokumentarfilmsproducenterne organisation Producenterne stillet spørgsmål

1.3. Kan de offentlige tv-stationer søge støtte i Det Danske Filminstitut?

I Producenternes henvendelse til Folketingets Kulturudvalg er det i relation til hjemmelen i § 17, stk. 2, til statslig filmproduktion nævnt som et særligt problem, at Danmarks Radio og TV 2 efter det nyligt fremsatte lovforslag nr. L 84 om ændring af radio- og fjernsynsloven får mulighed for at oprette datterselskaber. Producenterne frygter, at sådanne datterselskaber vil søge støtte i Det Danske Filminstitut, således at den ene statsinstitution søger støtte hos den anden til skade for de private producenter.

Når det gælder Danmarks Radios og TV 2's almindelige virksomhed, er filmlovens generelle definition af »en producent« imidlertid ikke relevant, da rammerne for institutionerne DR og TV 2's almindelige virksomhed er fastlagt i radio- og fjernsynslovens §§ 7 og 18. Disse rammer er forholdsvis snævre og omfatter først og fremmest DR og TV 2's public service-forpligtelser. Det er rigtigt, at lovforslag nr. L 84 om ændring af radio- og fjernsynsloven lægger op til en udvidelse af disse rammer. I nr. 6 og nr. 14 i L 84 foreslås det således indføjet som et nyt stykke i henholdsvis § 7 om DR og § 18 om TV 2, at stationerne kan

»... oprette nye selskaber eller indskyde kapital i eksisterende selskaber med henblik på at udøve anden virksomhed, herunder programvirksomhed, eller med henblik på at indgå i samarbejde om medierelaterede aktiviteter med andre virksomheder.«

Filmproduktion må opfattes som »anden medierelateret virksomhed«, som datterselska-

bene m.v. gerne må drive. Denne form for virksomhed må imidlertid kun drives på almindelige konkurrencevilkår, dvs. under forudsætning af regnskabsmæssig adskillelse mellem den ordinære programvirksomhed, hvori licensmidler gerne må indgå, og de nye aktiviteter, hvortil der ikke må anvendes licensmidler. Dette fremgår af bemærkningerne til nr. 6 og nr. 13 i L 84.

Udvidelsen af de offentlige tv-stationers rammer ses på denne baggrund ikke at kunne indebære problemer i relation til definitionen af en filmproducent, jf. filmlovforslagets § 17, stk. 2, nr. 3, i form af, at den ene statsinstitution søger støtte i den anden. Herved lægges særlig vægt på følgende:

- Tv-stationernes datterselskaber m.v. vil ikke være statsinstitutioner, men selskaber, der drives på konkurrencemæssige vilkår.
- Hvis selskaber, hvori DR eller TV 2 er involveret, på forhånd afskæres fra at søge støtte i Det Danske Filminstitut, vil dette ikke alene ramme DR og TV 2, men også de øvrige partnere i sådanne selskaber, f.eks. uafhængige producenter.
- Det Danske Filminstitut må til enhver tid prioritere de ansøgninger, det modtager, og dermed selv afgøre, om instituttet vil støtte projekter fra de nævnte datterselskaber m.v.

De datterselskaber, der kan opstå som konsekvens af L 84, vil således ikke have nogen principiel anderledes karakter end et privat selskab, der er en del af en større mediekoncern. Ministeriets opfattelse er, at det vil være betænkeligt i en lov specifikt at begrænse enkelte selskabers adgang til at søge støtte i Det Danske Filminstitut.