

Nr 18

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion om avskaffande av filmcensuren för vuxna och införande av en filmansvarighetslag.

Motionen

I detta betänkande behandlas motionen 1972:803 av herr Ullsten m. fl. (fp).

Hemställan avser: "att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att förslag framläggs om avskaffande av filmcensuren för vuxna och införande av en filmansvarighetslag i överensstämmelse med filmcensurutredningens betänkande".

I fråga om motiveringen hänvisas till motionen.

Nuvarande ordning

Sverige har haft statlig filmcensur sedan 1911.

Gällande bestämmelser om filmcensur finns i förordningen (1959:348) med särskilda bestämmelser om biografföreställningar m. m. och i instruktionen för *statens biografbyrå* (1965:748). Enligt dessa måste varje film som skall visas offentligt godkännas av biografbyrån.

Enligt 3 § biografförordningen får biografbyrån inte godkänna film eller del av film vars förevisande på grund av det sätt varpå händelserna skildras och det sammanhang vari de förekommer kan verka förråande eller skadligt upphetsande eller förleda till brott. Inte heller får film eller del av film godkännas om dess förevisande kan anses olämpligt med hänsyn till rikets förhållande till främmande makt eller kan lända till upplysning om förhållanden vilkas uppenbarande kan medföra men för försvaret eller eljest för rikets säkerhet. Biografbyrån får också i annat fall vägra godkänna film eller del av film om byrån finner att förevisande därav uppenbarligen skulle strida mot allmän lag. Film eller del av film får inte godkännas till förevisning för barn under 11 år eller för barn, som fyllt 11 men inte 15 år, i den mån den kan vålla barn i sådan åldersgrupp psykisk skada. Biografbyrån får inte vägra godkänna film på andra grunder än dessa.

Till byrån är sedan 1954 knutet ett rådgivande organ i censurärenden, *statens filmgranskningsråd*. Byrån får inte avgöra sådana ärenden utan att ha inhämtat rådets yttrande om det är fråga om att helt förbjuda en film, att förbjuda betydande delar av en film, att förbjuda delar av en film, som har vunnit erkännande som film av betydande konstnärligt värde eller som uppenbarligen kan antas vinna sådant erkännande, eller att företa en censuratgård som är av normerande betydelse för verksamhetens utövande.

Biografbyrån består av en direktör, som är byråns chef och dessutom filmcensor, samt tre andra fast anställda censorer. Dessutom finns en extra censor och suppleanter. Direktören utnämns av Kungl. Maj:t. De övriga censorerna förordnas av Kungl. Maj:t.

Den som vill få en film granskad skall enligt biografförordningen göra skriftlig anmälan därom till biografbyrån. Enligt gällande instruktion kan en censor ensam fatta beslut bara om att godkänna en film utan inskränkning. Om han vill förbjuda en film helt eller delvis skall han tillkalla ytterligare en censor. Kan de två censorerna inte enas om en films bedömning skall en tredje tillkallas. I detta fall blir de flestas mening biografbyråns beslut. Vid lika röstetal gäller den mening som den som är äldst i tjänsten företräder.

I praktiken underställs en film ofta två eller flera censorers prövning också i tveksamma fall eller då det anses att filmens bedömning är förenad med någon principiell fråga, t. ex. hänsyn till granskningens konsekvens och kontinuitet. I principfallen deltar i regel också direktören.

Filmgranskningsrådets fem ledamöter, av vilka de flesta f. n. är författare till yrket, förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av tre år i sänder. Kungl. Maj:t utser också en av ledamöterna att vara rådets ordförande. Vid handläggningen av ett ärende, som har hänskjutits till rådet, framlägger biografbyrån och filmägaren sina synpunkter på fallet. Efter en intern diskussion inom rådet meddelas rådets rekommendation varvid återigen representanter för byrån och filmägaren brukar vara närvarande. De har då tillfälle att ställa frågor om rekommendationens innebörd.

Mot biografbyråns beslut att höra eller inte höra filmgranskningsrådet får talan inte föras, inte heller över rådets rekommendationer. Besvär kan däremot föras hos Kungl. Maj:t över byråns censurbeslut. Ärendena remitteras alltid till rådet för yttrande.

Tidigare riksdagsbehandling av frågan m. m.

Frågan om filmcensurens bibehållande prövades av 1954 års riksdag. Den utredning, 1949 års filmkommitté, vars förslag då behandlades, hade övervägt att låta filmer för vuxna helt befrias från censur och härvid framhållit bl. a. att det rädde skarpt delade meningar om vad som är moraliskt och mentalhygieniskt farligt. Kommittén tillstyrkte dock att censuren skulle bibehållas inte bara för skyddande av barnen utan även med tanke på vuxna, därför att den behövdes främst som mentalhygieniskt skydd mot sadistiska och skadligt ångestpressande inslag i filmerna. Kommittén framhöll även risken för att den statliga censuren, om den upphörde, skulle ersättas med en både godtyckligare och strängare privat censur. — Praktiskt taget alla remissinstanser anslöt sig till förslaget om censurens bibehållande.

Föredragande departementschefen (prop. 1954:116) delade uppfattningen att censuren borde bibehållas. Dess betydelse ansåg han främst

ligga i att den erbjuder ett skydd för barnen mot skadliga filmintryck. Men även när det gäller film avsedd för visning inför vuxen publik fann han censuren fylla en viktig mentalhygienisk funktion.

De bestämmelser för censuren, som föreslogs i propositionen, innebar att censurens mentalhygieniska inriktning kraftigt underströks. Departementschefen uttalade att ingripande i filmerna efter moraliska eller estetiska linjer inte borde få förekomma och avböjde bestämt varje form av smakcensur. Han betonade vikten av att filmer och filmscener bedömes inte blott efter sina rent formella element utan också med behörigt hänsynstagande till filmens sammanhang, syftning och helhetsverkan. I propositionen föreslogs i överensstämmelse härmed vissa ändringar i den då gällande biografförordningen, varjämte förordades, att jämte den existerande gränsen för barntillåtna filmer, 15 år, skulle införas en lägre gräns vid 11 år.

Riksdagen (SU 1954:112; rskr 309) ansåg att filmcensuren borde bibehållas och fann ej anledning till erinran mot de föreslagna förutsättningarna för ingripanden av mentalhygieniska och socialetiska skäl. Riksdagen fann däremot ej tillräckliga skäl för införande av alternativa åldersgränser.

1959 (prop. 1959:135; 2 LU 39; rskr 308) ersattes den tidigare biografförordningen med den nu gällande. Frågan huruvida filmcensuren borde avskaffas behandlades inte. I fråga om censurens mentalhygieniska inriktning gjordes ej ändring. Däremot infördes den alternativa lägre gränsen för barntillåtna filmer vid 11 år.

I skrivelse den 2 december 1963 till justitieombudsmannen med anledning av begärt yttrande om filmen *Tystnaden* ifrågasatte de i beslutet rörande denna film deltagande censorerna om inte censuren för vuxen publik över 18 år kunde avskaffas. Censorerna uttalade vidare, att tiden var mogen för en översyn av censuren i dess helhet.

I motioner vid 1964 års riksdag (I:316 samt I:385 och II:459) hemställdes om en utredning om den statliga filmcensurens ställning. Motionärerna angav som utredningens huvudsyfte att pröva nödvändigheten av censur för vuxna och att pröva hur åldersgränserna för barn och minderåriga bör avvägas. De hänvisade därvid till televisionens tillkomst och den förändring detta kunde innebära. Över de till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna yttrade sig ett antal organisationer och myndigheter. Förslaget om utredning tillstyrktes eller lämnades utan erinran i flertalet yttranden.

I sitt utlåtande (ABU 1964:33) framhöll allmänna beredningsutskottet, att reglerna för filmcensuren skapade osäkerhet vid tillämpningen och att osäkerhet rådde om de motiv som kunde föranleda fortsatt särställning för behandlingen av film i förhållande till andra massmedia. I enlighet med utskottets förslag beslöt riksdagen (rskr 1964:307) med anledning av de nyssnämnda motionerna att hos Kungl. Maj:t hemställa om tillsättande av en förutsättningslös utredning om den statliga filmcensurens ställning och därmed sammanhängande spörsmål.

Avslutat och pågående utredningsarbete m. m.

Den av 1964 års riksdag begärda utredningen om filmcensuren tillkallades samma år (riksdagsber. 1965: E 56). Utredningen, som antog namnet *filmcensurutredningen*, avlämnade 1967 betänkandet *Filmens inflytande på sin publik* (SOU 1967:13) och 1969 slutbetänkandet *Filmen -- censur och ansvar* (SOU 1969:14). I slutbetänkandet föreslog utredningen att förhandsgranskningen av film skulle begränsas till film avsedd att visas offentligt för barn under 15 år och att filmen i övrigt inte skulle vara underkastad någon förhandskontroll från samhällets sida. I stället borde enligt utredningen filmen, i likhet med andra media, vara underkastad samhällskontroll i efterhand genom införande av särskilda ansvarsregler för missbruk av yttrandefriheten i film. Utredningen framlade också bl. a. ett förslag till filmansvarighetslag med regler i sistnämnda hänseende. Dessa ansluter i sak till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och formellt i stora delar till reglerna i radioansvarighetslagen.

Utgångspunkten för filmcensurutredningens bedömningar var att hänsyn till yttrandefriheten och till friheten att obehindrat ta del av de framställningar av olika slag man själv önskar strider mot varje form av censur. Vid övervägande av olika synpunkter på censurfrågan kom utredningen fram till att det enda som skulle kunna motivera censur var att filmen har en skadlig inverkan på publiken och att censur är bättre ägnad att motverka sådan inverkan än de former av offentlig eller annan kontroll som annars används för att minska sådana skador i samhället. Denna konklusion hade enligt utredningens sätt att se olika konsekvenser för bedömningen av behovet av censur av film för vuxna och behovet av barncensur. Vuxencensur borde enligt utredningens mening slopas, om det inte visas att det sannolikt föreligger risk för skada för vuxna och att censuren har en speciell förmåga jämfört med andra reaktionsformer att motverka dessa skador. Barncensur däremot borde bibehållas, om det inte visas att det är osannolikt att barn tar skada av att se film. Huvudfrågan för utredningen var om möjligheten att förbjuda film för vuxna borde bibehållas. För att vinna klarhet i denna fråga övervägde utredningen eventuellt möjliga skaderisker för vuxna att se film. Därvid fann utredningen när det gällde filmer som skildrar sexuella motiv att det inte förelåg några vetenskapliga undersökningar, som gav tillräckligt stöd för att sådana framställningar skulle ha några skadliga verkningar på en normal publik. I fråga om våldsfilm fann utredningen att det material som stått till utredningens förfogande inte gav stöd för att vuxna, normala människor löpte större risk att ta skada om de såg våldsfilm än om de tog del av framställningar eller yttringar av våld i andra sammanhang. För att genom censur effektivt motverka de skaderisker, som dock kan finnas, torde det enligt utredningen krävas att en större del av biografrepertoaren förbjöds och att en radikal censur infördes också för andra media. Dessa konsekvenser var det emellertid enligt utredningens mening orimligt att ta. Slutsatsen av vad som anförts i betänkandet i

denna del var således att vuxencensuren borde avskaffas. Utredningen framhöll emellertid därvid att ett eventuellt upphävande av vuxencensuren måste få karaktären av försök. Om fortsatt forskning skulle ge belägg för att filmen medför påtagliga skadeverkningar för vuxna borde frågan enligt utredningen omprövas.

Båda de av filmcensurutredningen avgivna betänkandena har remissbehandlats.

Massmedieutredningen (Ju 1970:51) tillkallades 1970 för att utreda frågan om enhetlig reglering i grundlag av yttrandefriheten i massmedier m. m. I direktiven erinras bl. a. om att radion, televisionen och filmen nu för tiden spelar en allt större roll som medel för information och åsiktsbildning. Enligt departementschefen ter det sig därför från principiell synpunkt mindre följdriktigt att inte skyddet för yttrandefriheten i dessa massmedier vilar på en författningsgrund som är av samma karaktär som tryckfrihetsförordningen (TF). Utgångspunkten för utredningens överväganden hör enligt direktiven vara, att yttrandefriheten i massmedier skall beredas ett så fullständigt och effektivt skydd som möjligt och att de grundläggande reglerna härom skall finnas i grundlag. Vad gäller film erinras i direktiven om de förslag som framlagts av filmcensurutredningen i dess slutbetänkande och som vid tidpunkten för direktivens meddelande var föremål för Kungl. Maj:ts prövning. Departementschefen uttalade att i den mån lagstiftning kommer till stånd på grundval av förslaget, blir det utredningens sak att därefter överväga om och i så fall i vilken utsträckning lagstiftningen bör ges grundlags karaktär. De grundlagsbestämmelser som behövs till skydd för yttrandefriheten i massmedier bör enligt direktiven samlas i en särskild massmedielag som får ersätta TF. I fråga om lagstiftningens sakliga innehåll bör översynen ha TF som utgångspunkt. Det betonas att man givetvis i vissa hänseenden måste ha skilda regler för olika slag av massmedier. Vad gäller innehållet i en massmedielag framhåller direktiven bl. a. att däri bör tas in förbudet mot censur, som sägs vara av grundläggande betydelse för upprätthållandet av yttrandefriheten. Det sägs att reglerna om ansvar och skadestånd vid missbruk av yttrandefriheten har nära samband med censurförbudet. Också de grundläggande reglerna om inskränkningar i yttrandefriheten bör enligt departementschefen självfallet ha sin plats i grundlag.

Genom *beslut den 22 oktober 1971* överlämnade Kungl. Maj:tt filmcensurutredningens betänkanden jämte däröver avgivna remissvar — utom i vad avser barncensurens organisation — till massmedieutredningen för att tagas under övervägande vid fullgörandet av det åt utredningen givna uppdraget.

Det berörda konseljbeslutet av den 22 oktober 1971 omnämns i prop. 1972:1 bil. 10 under avsnittet B 6. Statens biografbyrå (s. 23 f.) i samband med att departementschefen där tar upp vissa frågor rörande filmcensurens organisation. Departementschefen framhåller i detta sammanhang att meningarna varit mycket delade i den centrala frågan rörande vuxencensurens fortbestånd, både i den allmänna debatten och

vid remissbehandlingen. Enligt departementschefen bör frågan om filmcensur inte nu behandlas isolerat. Frågan bör senare prövas i sammanhang med andra ställningstaganden till yttrandefrihetsproblem på massmediernas område. Biografbyrån och filmgranskningsrådet bör, säger departementschefen, i avvaktan på ställningstagande till de förslag som massmedieutredningen kan komma att lägga fram fungera på i princip samma sätt som hittills. Vissa ändringar föreslås dock i fråga om granskningen av sådan film som visas för barn under femton år. Frågan härom behandlas av kulturutskottet.

Utskottet

I förevarande motion begärs att förslag framläggs om avskaffande av filmcensuren för vuxna och införande av en filmansvarighetslag i överensstämmelse med vad som föreslagits i filmcensurutredningens slutbetänkande.

De i motionen aktualiserade frågorna övervägs för närvarande inom massmedieutredningen som ett led i dess uppdrag. I detta läge bör enligt utskottets mening riksdagen nu inte ta ställning i de berörda sakfrågorna. Utskottet hemställer därför

att motionen 1972:803 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 11 april 1972

På konstitutionsutskottets vägnar

GUNNAR LARSSON

Närvarande: herrar Larsson i Luttra (c), Adamsson (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Ahlmark (fp), Mossberg (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Bergqvist (s), Fiskesjö (c), Karlsson i Malung (s) och Schött (m).

Reservation

av herr Ahlmark (fp), vilken anför:

Utskottsmajoriteten avstyrker motionen 1972:803 med hänvisning till massmedieutredningen. Utredningens direktiv hänvisar till filmcensurutredningens betänkande på bl. a. följande sätt: "I den mån lagstiftning kommer till stånd på grundval av förslaget, blir det utredningens sak att därefter överväga om och i så fall i vilken utsträckning lagstiftningen bör ges grundlags karaktär." Enligt direktiven kommer alltså *sakbehandlingen* av frågan om filmcensur för vuxna att tas upp i annan ordning än i massmedieutredningen. Några tilläggsdirektiv på denna punkt har inte utfärdats.

Kungl. Maj:t har emellertid den 22 oktober 1971 överlämnat filmcensurutredningens betänkande med remissvar "till massmedieutredningen för att tagas under övervägande vid fullgörandet av det åt utredningen givna uppdraget". Om detta skall tolkas så att massmedieutredningen nu också skall ta ställning i *sakfrågan* om filmcensur för vuxna har utredningens uppdrag vidgats på ett påtagligt sätt. Jag kan inte se att detta är nödvändigt eller önskvärt. En parlamentarisk utredning har enhälligt lagt fram förslag (SOU 1969:14) om att avskaffa förhandscensuren för film för vuxna. Jag delar denna principiella ståndpunkt. Starka skäl talar för en lagstiftning på grundval av filmcensurutredningens betänkande. Jag anser därför att utskottet bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionen 1972:803 hos Kungl.

Maj:t begär att förslag läggs fram om avskaffande av filmcensuren för vuxna enligt de grundläggande principerna i filmcensurutredningens betänkande.

