Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 3. november 2023 i sak 2023/0901

Saken gjelder:	Klage over avslag på søknad om stipend til deltakelse på kurs.
Klager:	Union Films Menezes Manicoba
Klagenemndas medlemmer:	Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Eirik Østerud

Bakgrunn:

(1) Union Films Menezes Manicoba (heretter klager) søkte 18. juni 2023 Nordnorsk Filmsenter AS (heretter NNFS) om stipend for deltakelse på kurset «LIM (Less is More) Boosting Ideas», planlagt avholdt 18.-23. juni 2023. Klager søkte om dekning av deltakeravgift på 4 800 kroner.

(2) NNFS avslo søknaden 20. juni 2023. Klager etterspurte ytterligere begrunnelse for vedtaket 22. juni 2023. NNFS ga følgende begrunnelse samme dag:

> «Det er avsatt en liten sum penger til stipender i vårt årlige budsjett, og vi gjør skjønnsmessige vurderinger av hvilke søknader vi støtter. Det er dessverre ikke slik at alle kan få det de søker om. At søknaden er behandlet administrativt betyr at det ikke er filmsentrets styre som behandler søknaden.
>
> Vi vil uansett alltid prioritere søknader fra filmskapere som bor og virker i Nord-Norge, og/eller har klare tanker om hvordan de ønsker å bidra til den nordnorske filmbransjen gjennom sitt virke og sine historiefortellinger på film.
>
> Søknaden din sier ingenting om dette, om deg, eller prosjektet du har med deg inn i workshopen. Derfor blir ikke din søknad prioritert denne gangen.»

(3) Klager besvarte NNFS 23. juni 2023, og opplyste om at det ville bli sendt inn en ny søknad med den etterspurte dokumentasjonen.

(4) Klager søkte på nytt 15. august 2023 om stipend på 4 800 kroner for deltakelse på det samme kurset.

(5) NNFS avviste søknaden samme dag, med den begrunnelse at søknaden «ikke oppfyller de formelle kriteriene for å søke dette tilskuddet».

(6) Klager ba NNFS om ytterligere begrunnelse for vedtaket 17. august 2023. NNFS besvarte klagers henvendelse 30. august 2023, og viste til at søknaden skulle ha vært innsendt før reisen eller tiltaket startet.

(7) Klager påklaget vedtaket 5. september 2023.

(8) NNFS vurderte klagen, men opprettholdt avvisningen i styrevedtak 14. september 2023. Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev 5. oktober 2023.

(9) Medieklagenemnda v/Klagenemndssekretariatet etterspurte dokumentasjon og opplysninger fra NNFS i e-post 16. oktober 2023. NNFS besvarte henvendelsen 17. oktober 2023.

(10) Medieklagenemnda v/Klagenemndssekretariatet etterspurte ytterligere opplysninger fra NNFS i e-post 18. oktober 2023. NNFS besvarte henvendelsen 20. oktober 2023.

(11) Klager innga merknader 24. oktober 2023. NNFS innga kommentarer til klagers merknader samme dag.

(12) Nemndsmøte i saken ble avholdt 3. november 2023.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

(13) Det formelle kriteriet hos NNFS om at «søknaden skal være innsendt før reisen/tiltaket starter», ble lagt til på nettsiden *etter* at søknaden var innsendt. Dette bør derfor ikke påvirke avgjørelsen.

(14) Den opprinnelige søknaden av 18. juni 2023 ble sendt inn etter at tiltaket var startet, men uten at tidspunktet for innsendingen ble nevnt av NNFS i avslaget av 20. juni 2023.

(15) NNFS har også i ettertid oppdatert nettsiden med informasjon om at årsbudsjettet for tilskuddsordningen er brukt opp. Dette ble imidlertid fjernet fra nettsiden senere, og NNFS har utbetalt tilskudd i ettertid.

(16) Det er ingen saklig grunn til at søknaden ikke skal innvilges.

(17) Skjønn i saker om forvaltningsvedtak kan ikke være et rom for vilkårlige endringer av reglene eller manglende åpenhet med hensyn til beslutningsprosesser. Beslutninger som ikke oppfyller disse standardene, skader direkte en rekke grunnleggende prinsipper for offentlig forvaltning, særlig forsvarlighetsprinsippet og forutberegnelighetsprinsippet. Inntrykket er at det ikke var den minste bit av rettssikkerhet, samt forutsigbarhet og likeverd i saksbehandlingen.

(18) I tillegg kommer spørsmålet om inkludering og mangfold. Det fins ingen nyheter om planlagte spillefilmer som utforsker temaer knyttet til divergerende seksualiteter i Nord-Norge. For at dette skal overvinnes, er det nødvendig for offentlig forvaltning i regionen å bruke prinsippet om rettferdighet i sitt aristoteliske konsept når de vurderer sine beslutninger.

Nordnorsk Filmsenter AS har i det vesentlige anført:

(19) Søknaden er avvist da den ikke oppfyller de formelle kriteriene for å søke dette tilskuddet. Det framgår av NNFS' retningslinjer for stipend § 2.5 at søknaden skal være innsendt før tiltaket starter. Dette har alltid vært en del av retningslinjene, og har stått på senterets nettside siden webløsningen ble lansert i 2014. Kravet om at søknadene skal være innsendt før tiltaket starter er også sentralt i de aller fleste tilskuddsordninger.

Retningslinjene oppdateres jevnlig og eventuelle nye retningslinjer for søknader blir kunngjort, og vil aldri ha tilbakevirkende kraft.

(20) Bakgrunnen for kravet om at søknaden må være innsendt før tiltaket starter, er at tilskuddsordningen har begrensede midler, og for å kunne vurdere innkomne søknader opp mot formål, andre prioriteringer i løpet av året og om det er strategisk rett bruk av midler, skal konsulenten/administrasjonen ha anledning til å ta en avgjørelse, og eventuelt gå i dialog med søker, før kostnaden er påløpt. I motsetning til refusjonsordninger, som gjerne er regelstyrt og automatisk, brukes det individuelle og skjønnsmessige vurderinger på tilskudd for at de begrensede midlene skal treffe rett. Dersom søker betaler tiltaket før det er søkt om tilskudd, er konsulentleddet kuttet og søker har vist at vedkommende har råd til å bære kostnaden selv. NNFS trenger retningslinjer å forholde oss til for når søknadene skal være innsendt, og med dagens retningslinjer unngår søkerne å ta på seg kostnader som de ikke har råd til.

(21) Når det gjelder klagers anførsel om at søknaden av 18. juni 2023 ble realitetsbehandlet selv om søknaden var sendt etter at tiltaket var startet, har NNFS praktisert en fleksibel tilnærming når det gjelder søknadstidspunkt sett opp mot prosjektstart, da det hender at søkere får kort frist på seg fra de mottar invitasjonen til de må svare. Det tillates imidlertid ikke at utgiften allerede er påløpt. Dette var et tvilstilfelle, og søknaden ble derfor gjennomlest og behandlet på normal måte, og avslag gitt på vanlig vis. I retrospekt burde den kanskje bare vært avvist. Dette tar NNFS til etterretning.

(22) Når det gjelder klagers anførsel om at NNFS har oppdatert nettsiden med informasjon om at årsbudsjettet for tilskuddsordningen var brukt opp, er dette riktig. Våre nettsider er dynamiske, og brukes til å informere søkerne. Retningslinjene, som kan lastes ned som PDF-fil på våre nettsider, kan derimot kun endres gjennom styrevedtak. Etter sommeren fikk NNFS tildelt ekstra midler, og noe av dette ble brukt på reise/stipend. Informasjonen om at midlene var brukt opp ble derfor fjernet, og søkere som i mellomtiden hadde fått avslag på grunn av manglende midler ble oppfordret til å søke på nytt.

(23) Når det gjelder klagers anførsel om «vilkårlige endringer av reglene», er det knyttet til en usikker finansieringssituasjon, ettersom NNFS ikke vet fra år til år hvor mye tilskuddsmidler det rår over. I tillegg til tildelingene fra KUD søker NNFS midler fra andre aktører i løpet av året. Tilskuddsmidler er uansett enn knapphetsressurs, og prioriteringer må gjøres.

Medieklagenemndas vurdering:

(24) Saken gjelder klage over NNFS' avvisning av klagers søknad om stipend til deltakelse på kurs. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29 første ledd.

(25) Det rettslige grunnlaget for behandlingen av søknaden følger av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 nr. 1264 (detaljforskriften). Detaljforskriften er hjemlet i forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 nr. 1196 (hovedforskriften). For rettslige spørsmål som ikke er regulert i detaljforskriften og hovedforskriften gjelder lov 2. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (heretter forvaltningsloven), jf. lovens § 1.

(26) Krav til søknaden framgår av detaljforskriften § 1-5. Bestemmelsen lyder slik:

> «Søknad skal være på norsk og sendes på elektronisk søknadsskjema der det finnes. Tilskuddsforvalter kan gjøre unntak for språkkravet på hele eller deler av søknaden. Tilskuddsforvalter kan stille ytterligere krav til søknaden.
>
> Søker må levere fullstendig søknad før prosjektet eller den aktuelle prosjektfasen iverksettes.»

(27) I NNFS' retningslinjer, som framgår på deres nettsider, bestemmes det følgende i § 2.5, som blant annet gjelder tilskudd til deltakelse på kurs:

> «Tilskudd skal bidra til kompetanseutvikling av fagarbeidere i den norske audiovisuelle bransjen.
>
> Det kan gis tilskudd til deltakelse på kurs, seminarer og finansieringsfora, samt representasjon av audiovisuelle verk på prioriterte festivaler eller prisutdelinger.
>
> Tilskudd kan gis til deltakeravgift, reiser og opphold. Søknaden skal være innsendt før tiltaket starter.
>
> Nordnorsk Filmsenter prioriterer søknader til festivaler der regissør og produsent representerer egne filmer. Andre filmarbeidere kan også omfattes av ordningen.
>
> Tilskudd etter denne bestemmelsen kan brukes både nasjonalt og internasjonalt.»

(28) Selv om klagenemnda i prinsippet har full kompetanse til å prøve alle sider ved underinstansens vedtak, jf. forvaltningsloven § 34 og hovedforskriften § 8, vil nemndas overprøving som oftest likevel måtte begrenses til en vurdering av om tildelingsprosessen og kravene til den etterfølgende rapportering oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.

(29) Innledningsvis vil klagenemnda bemerke at nemnda er oppmerksom på sammenhengen mellom søknaden som ble sendt inn 18. juni 2023 og søknaden som ble sendt 15. august 2023. Begge søknadene gjelder dekning av deltakeravgift til samme arrangement, og klager har gitt uttrykk for at søknaden av 15. august inneholder dokumentasjon som manglet i den opprinnelige søknaden av 18. juni. Det framstår noe uklart for klagenemnda om avslaget på søknaden av 18. juni skyldes manglende dokumentasjon eller at søknaden av andre grunner ikke ble prioritert. Det er uansett nemndas syn at søknaden som ble sendt 15. august må anses som en ny, separat søknad. Søknaden er sendt inn nesten to måneder etter at den opprinnelige søknaden av 18. juni var behandlet. Det er dermed ikke naturlig å anse søknadene av 18. juni og 15. august som én og samme søknad/sak.

(30) NNFS har avvist søknaden 15. august 2023 fra klager uten en realitetsbehandling, med den begrunnelse at de formelle kravene for å ta søknaden til behandling ikke er oppfylt. NNFS har vist til at søknadsfristen er oversittet.

(31) Det første spørsmålet klagenemnda må ta stilling til er om NNFS kunne avvise søknaden uten en realitetsbehandling.

(32) I forvaltningsloven § 2 tredje ledd er det forutsatt at forvaltningen kan fatte vedtak som innebærer å avvise en sak. Et slik avvisningsvedtak er et enkeltvedtak, og reglene i forvaltningsloven kapittel IV, V og VI kommer til anvendelse.

(33) I juridisk teori er det forutsatt at hovedregelen er at forvaltningen skal realitetsbehandle søknadene som kommer inn, jf. Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019, s. 408. Det er imidlertid lagt til grunn at en søknad kan avvises dersom forvaltningen mener at vilkårene for å behandle en søknad ikke foreligger, jf. samme referanse. For eksempel er avvisning aktuelt dersom en søknad kommer etter at søknadsfristen er utløpt, jf. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, 12. utgave, Universitetsforlaget, 2022, s. 272.

(34) På denne bakgrunn legger klagenemnda til grunn at forvaltningsorganet kan avvise en søknad dersom vilkårene for å behandle søknaden ikke foreligger. Typisk gjelder dette tilfeller hvor søknadsfristen er oversittet. Nemnda vil også bemerke at det i saker hvor søknadsfristen er oversittet, normalt ikke vil ha praktisk betydning om forvaltningsorganet avslår eller avviser søknaden. Vedtaket vil i begge tilfeller kunne påklages.

(35) Spørsmålet er deretter om NNFS kunne avvise klagers søknad, med den begrunnelse at søknadsfristen var oversittet.

(36) Detaljforskriften § 1-5 gir etter klagenemndas syn NNFS et visst rom for å utforme retningslinjer og ytterligere krav til søknader, herunder også søknadsfrister. Nemnda mener at slike retningslinjer og krav både kan fremme likebehandling av søkerne og bidra til en mer effektiv saksbehandling. Det er dermed klagenemndas syn at forskriften åpner for at NNFS kan fastsette nærmere søknadsfrister i sine retningslinjer.

(37) Klagenemnda forstår NNFS' retningslinjer § 2.5 slik at søknad om tilskudd til deltakelse på kurs må leveres før kurset har startet. Søknaden fra klager som denne klagesaken gjelder, ble sendt nesten to måneder etter at det omsøkte kurset var avholdt. Det er verken tvilsomt eller bestridt at klager har oversittet søknadsfristen som framgår av NNFS retningslinjer § 2.5. Etter nemndas vurdering kan ikke klager høres med at søknadsfristen ikke framgikk på nettsiden på søknadstidspunktet, da nemnda ikke kan se at dette er dokumentert. NNFS' retningslinjer er publisert på deres nettside og er tilgjengelig for alle. NNFS har opplyst om at retningslinjene har vært publisert på nettsiden siden 2014. Det framgår videre av retningslinjene at disse senest ble revidert 19. januar 2022.

(38) Klagenemnda er etter dette kommet til at NNFS kunne avvise klagers søknad med den begrunnelse at søknadsfristen var oversittet.

(39) Spørsmålet er deretter om NNFS' begrunnelse i saken oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.

(40) Et vedtak om avvisning av en sak er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. § 2 tredje ledd, og kravene til begrunnelse av enkeltvedtak i §§ 24 og 25 gjør seg dermed gjeldende.

(41) Det følger av forvaltningsloven § 24 andre ledd andre setning at et forvaltningsorgan ikke plikter å gi en begrunnelse samtidig med vedtaket ved fordeling av goder mellom flere parter. Klagenemnda forstår klagers henvendelse til NNFS 17. august 2023 som en forespørsel om en nærmere begrunnelsen for vedtaket i tråd med forvaltningsloven § 24 andre ledd tredje og fjerde setning. Klagenemnda vil derfor også se hen til NNFS' senere begrunnelse for vedtaket, henholdsvis i svar til klager 30. august, brev til Medieklagenemnda 5. oktober, og i e-poster av 17., 20. og 24. oktober 2023.

(42) Det grunnleggende kravet til forsvarlig saksbehandling innebærer at begrunnelsen må gi søkeren mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen må være egnet til å vise at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken. Av forvaltningsloven § 25 framgår det at begrunnelsen skal angi «de regler vedtaket bygger på» og «de faktiske forhold som vedtaket bygger på». I tillegg bør de «hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn» nevnes.

(43) NNFS ga 30. august 2023 følgende begrunnelse for avvisningsvedtaket:

> «[…] søknaden skal være innsendt før reisen/'tiltaket starter. Viser ellers […] til retningslinjer for stipend på våre nettsider»

(44) Klagenemnda er av den oppfatning at NNFS' begrunnelse av 30. august 2023 er knapp, og gir søker begrenset mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. NNFS har vist til sine retningslinjer, men ikke til § 2.5 i retningslinjene som regulerer det aktuelle tilskuddet og søknadsfristen. NNFS har heller ikke vist til de rettsregler som vedtaket bygger på, herunder særlig detaljforskriften § 1-5.

(45) Klagenemnda har i sin behandling av saken etterspurt en nærmere begrunnelse for NNFS' vurderinger i saken. Klagenemnda mottok utfyllende begrunnelse fra NNFS henholdsvis 17., 20. og 24. oktober 2023. NNFS har redegjort nærmere for søknadsfristen i retningslinjene. NNFS har også vist til at klager har sendt søknaden etter søknadsfristen. Det er nemndas vurdering at begrunnelsen fra NNFS i e-poster 17., 20. og 24. oktober 2023 gir klager mulighet til å ta stilling til om vedtaket er riktig. Begrunnelsen viser også at det er foretatt en reell og selvstendig vurdering av klagers søknad med utgangspunkt i de vilkår og kriterier som gjelder for avgjørelsen i saken.

(46) På denne bakgrunn er det klagenemndas vurdering at NNFS' begrunnelse i saken er i tråd med forvaltningsloven § 25 og oppfyller de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til forsvarlig saksbehandling.

(47) Klagenemnda kan på denne bakgrunn ikke se at det hefter saksbehandlingsfeil ved avvisningsvedtaket, med hensyn til begrunnelsen eller andre forhold, som skulle lede til at vedtaket må settes til side. Slik saken er opplyst, kan nemnda heller ikke se at NNFS har forsømt sin veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11 i foreliggende sak.

(48) Selv om det er uten betydning for utfallet i foreliggende klagesak, ønsker klagenemnda å bemerke et par forhold ved søknadsfristen som NNFS har fastsatt i sine retningslinjer § 2.5.

(49) Det er klagenemndas syn at søknadsfristen med fordel burde vært formulert klarere i NNFS' retningslinjer. Utgangspunktet er som nevnt at forvaltningen skal realitetsbehandle alle søknader, og avvisning av søknader krever hjemmel, jf. Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2010/2776. Etter klagenemndas syn bør hjemmelen for å kunne avvise søknader være klar. Søknadsfristen som NNFS opererer med er vag/uklar, og ikke tilstrekkelig presist formulert. Nemnda mener at det ikke framgår tilstrekkelig presist av retningslinjene hva som menes med at søknad skal være innsendt *«før»* tiltaket starter. Det er uklart for nemnda om søknad må sendes inn dagen før tiltaket starter for å være innen søknadsfristen.

(50) Det er videre nemndas syn at søknadsfristen, slik denne er formulert, heller ikke er egnet til å ivareta formålet som NNFS har begrunnet fristen i. Hensynet til at klagerne ikke skal pådra seg utgifter før det er avklart om NNFS vil gi tilskudd, tilsier at søknadene må sendes inn i god tid før tiltaket starter, slik at NNFS får anledning til å behandle søknaden før søkerne må betale for tiltaket. Dette formålet tilsier at det ikke er tilstrekkelig at søknad sendes inn samme dag eller dagen før tiltaket starter.

(51) Klagenemnda har også merket seg at informasjonen om søknadsfristen på nettsiden er misvisende. På nettsiden, under fanen «Tilskudd», opplyser NNFS om konkrete søknadsfrister for produksjonstilskudd, og at «[a]lle andre typer søknader behandles fortløpende». NNFS' informasjon på nettsiden indikerer at det ikke gjelder søknadsfrister for andre tilskudd enn produksjonstilskudd, herunder det omsøkte tilskuddet. NNFS kunne med fordel også opplyst om søknadsfristen for denne tilskuddsordningen under «Søknadsfrister» på www.nnfs.no/tilskudd.

(52) Nemnda vil også bemerke at en fleksibel praktisering av søknadsfristen ikke er forenelig med hensynet til likebehandling av søkerne. Søknadsfrister bør praktiseres strengt av hensyn til likebehandling av søkerne. Dette tilsier at alle søknader som kommer inn etter søknadsfristen som utgangspunkt må avvises, og at alle søknader som mottas innen søknadsfristen som utgangspunkt skal behandles.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

Klagen tas ikke til følge.

Vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur