



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 2. juni 2020 i sak 2019/326

Saken gjelder: Klage på avslag på søknad om VIP-stipend

Klager: Ellen Ugelstad

Klagenemndas medlemmer: Bjørnar Borvik, Gunn Enli, Karin Fløistad og Leif Holst Jensen.

Bakgrunn:

- (1) Ellen Ugelstad (heretter klager) søkte 10. januar 2019 om et såkalt *Vekst i prosjektstipend*. VIP-stipendet skal ifølge Norsk filminstitutts hjemmeside «gi etablerte regissører og serieskapere mer tid til fordypning og forskning, og rom for eksperimentering med form og innhold, knyttet til et filmprosjekt regissøren ønsker å realisere».
- (2) Norsk filminstitutt (heretter NFI) avsto søknaden 19. februar 2019 med den begrunnelse at vilkårene for å motta tilskudd ikke var oppfylt. Det ble vist til informasjonen på hjemmesiden, hvor det fremgikk at søkeren «må ha hatt regi på en spillefilm/dokumentarfilm med ordinær kinopremiere de siste tre år. Alternativt skapt en dramaserie som har vært vist første gang på tv i løpet av de siste tre år».
- (3) Klager påklaget vedtaket 11. mars 2019, og ba i den anledning om at søknaden ble vurdert på nytt.
- (4) NFI opprettholdt sitt vedtak, og klagen ble derfor oversendt til Medieklagenemnda 6. mai 2019.
- (5) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. mars 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (6) NFI har gitt kryssende informasjon i forkant av, underveis og i etterkant av søknadsprosessen. Før søknaden ble inngitt, ble det gitt informasjon om at det ikke var nødvendig at filmen hadde hatt ordinær kinopremiere for å kunne få VIP-stipend, og at det ville avhenge av den enkelte søknad. At denne informasjonen må være riktig, underbygges også av tidligere praksis. Senere har NFI forklart at dersom søknaden ble innvilget, så ville dette åpne for at andre som ikke har hatt ordinær kinodistribusjon kan søke om stipendet. Dette er et irrelevant hensyn, da det tidligere ikke har vært et vilkår.
- (7) I søknaden er det godt begrunnet hvorfor det er valgt en alternativ distribusjonsstrategi for det aktuelle prosjektet, samt hvilke kunstneriske prosesser som er planlagt. NFI må derfor foreta en ny og forsvarlig saksbehandling av søknaden, hvor man forholder seg til tidligere praksis.

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

- (8) Kravet om ordinær kinopremiere bremser innovasjonen og er ekskluderende for dokumentarister som velger alternative distribusjonsstrategier til sitt prosjekt. Det kan være gode grunner for å velge en alternativ distribusjonsstrategi, spesielt for dokumentarfilmer.

NFIs merknader til klagen:

- (9) Klager har ikke blitt usaklig forskjellsbehandlet. Det er korrekt at vilkåret om ordinær kinodistribusjon ikke var et absolutt krav etter tidligere praksis, men denne ble endret i 2015. Dette var det anledning til.
- (10) Det er korrekt at det ble gitt informasjon til klager som var egnet til å gi en viss forventning om at søknaden ville bli realitetsbehandlet. Dette er imidlertid ikke en saksbehandlingsfeil som er av en slik art at vedtaket må anses ugyldig.
- (11) Det er ikke adgang til å gjøre unntak fra kravet om ordinær kinopremiere for dokumentarfilmer. Ettersom klager ikke oppfyller dette kravet, må vedtaket bli å opprettholde.

Klagenemndas vurdering:

- (12) Saken gjelder klage over avslag på søknad om VIP-stipend. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.
- (13) NFIs behandling av klagers søknad er gjort etter forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon av 31. oktober 2016 (detaljforskriften), jf. forskrift om tilskudd til produksjon og formidling av audiovisuelle verk av 7. oktober 2016 (hovedforskriften).
- (14) Det følger av detaljforskriften § 2-2 første ledd at søkeren enten må ha «relevant utdanning på bachelornivå eller høyere» eller «kunne dokumentere relevant yrkeserfaring fra den audiovisuelle bransjen» for å motta tilskudd etter forskriftens kapittel 2. Det følger videre av detaljforskriften § 2-4 at tilskuddsordningen skal stimulere til «utvikling av ideer og manuskripter til audiovisuelle verk av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet». Dette er en ordning som skal «bidra til kontinuitet og profesjonalitet i utviklingsarbeidet og sikre et bredt og mangfoldig repertoargrunnlag for alle målgrupper». Ved vurderingen av og prioriteringen mellom slike søknader, skal NFI legge vekt på «ordningens formål og den faglige begrunnelsen for søknaden», jf. detaljforskriften § 2-3. NFI har følgelig et betydelig rom for å utøve skjønn ved behandlingen av søknader om tilskudd til utvikling av ideer og manuskripter, herunder søknader på VIP-stipend.
- (15) Disse forskriftsbestemmelsene er supplert med retningslinjer som er offentliggjort på NFIs hjemmesider. Det følger av disse retningslinjene at søkeren må ha «hatt regi på en spillefilm/dokumentarfilm med ordinær kinopremiere de siste tre årene. Alternativt skapt en dramaserie som har vært vist første gang på TV i løpet av de siste tre år». Avslaget på klagers søknad om VIP-stipend er alene begrunnet med henvisning til disse retningslinjene.
- (16) Det skal innledningsvis bemerkes at det ikke er tvilsomt at et forvaltningsorgan kan utforme retningslinjer for egen saksbehandling. Disse retningslinjene tjener som hjelpenormer for egentlige rettsregler som normalt har sitt utgangspunkt i bestemmelser i lov eller forskrift. Retningslinjene kan gi veiledning når man skal avgjøre hva rettsreglene går ut på, og når man skal løse spørsmål som rettsreglene ikke gir svar på.

Typisk vil retningslinjene angi hvilke hensyn (fakta, momenter) som er relevante, og retningslinjene kan også gi føringer om hvor stor vekt ulike hensyn skal tillegges.

- (17) Klagenemnda har forståelse for at det kan være behov for å utforme retningslinjer i saker om tilskudd, særlig for å forenkle vurderingstemaet, men også for å sikre likebehandling av søkerne. NFI har et stort spillerom for skjønn i disse sakene, og det gir NFI også et visst spillerom i valget mellom en individuell vurdering og en regelbundet praksis.
- (18) Disse retningslinjene må likevel ikke utformes og anvendes på en slik måte at de i realiteten fullt ut erstatter det skjønnet som forvaltningsorganet er satt til å utøve med utgangspunkt i lov eller forskrift. Klagenemnda finner her grunn til å minne om at forvaltningsloven § 37 oppstiller særlige saksbehandlingsregler for utarbeidelsen av forskrifter. Forvaltningsorganet pålegges en utredningsplikt, og de som berøres av forskriften skal gis mulighet til å uttale seg før forskriften utferdiges, endres eller oppheves. Tilsvarende regler gjelder ikke for utarbeidelsen av retningslinjer, noe som nødvendigvis også må innebære at retningslinjene aldri fullt ut kan erstatte bestemmelsene i forskriften. Det ligger i dette at forvaltningsorganet aldri kan se bort ifra vilkårene i lov og forskrift, og nøye seg med å vurdere retningslinjene forvaltningsorganet selv har utformet.
- (19) NFI gjør i oversendelsesbrevet 6. mai 2019 til klagenemnda gjeldende at klagers søknad ble «vurdert etter forskriften §§ 2-3 og 2-4, samt kriterier som er formulert og tilgjengelig på NFIs hjemmesider». Det vises deretter til retningslinjen om ordinær kinopremiere de tre siste år, og til NFIs definisjon av hva som kan regnes for ordinær kinodistribusjon. Etter nemndas vurdering er det ikke holdepunkter i det framlagte materialet for at NFI har foretatt en slik bred vurdering. I avslagsbrevet 19. februar 2019 til klager vises det kun til manglende oppfyllelse av kravet om ordinær kinopremiere i løpet av de siste tre år som begrunnelse. Det er ikke holdepunkter for at NFI også har sett hen til vilkårene som framgår av forskriften §§ 2-3 og 2-4: Det ser ikke ut til å være foretatt vurderinger, verken av den faglige begrunnelsen for klagers søknad, eller av verkets kunstneriske eller profesjonelle kvalitet.
- (20) Tvert imot er det mye som tyder på at NFI ser på kriteriet om ordinær kinopremiere de tre siste årene som et inngangsvilkår, og ikke som en retningslinje for skjønnet som NFI ifølge §§ 2-3 og 2-4 skal utøve ved vurderingen av søknader om tilskudd fra den aktuelle ordningen. Bemerkningen i NFIs oversendelsesbrev 6. mai 2019 til klagenemnda om at «vi kunne avvist søknaden på rent formelt grunnlag» kan vanskelig tolkes på annen måte. En slik innsnevring av skjønnet er ikke forenelig med detaljforskriften §§ 2-2, 2-3 og 2-4. Et avslag på søknad om tilskudd alene med henvisning til at søker ikke oppfyller kravet om ordinær kinodistribusjon for de tre siste år, er følgelig ugyldig, og NFI må derfor foreta en ny vurdering av klagers søknad.
- (21) På bakgrunn av det resultatet klagenemnda har kommet fram til, finner ikke nemnda grunn til å ta stilling til klagers øvrige anførsler.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

NFIs vedtak 19. februar 2019 i sak mot Ellen Ugelstad oppheves, og sendes tilbake for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk