



Medieklagenemnda

Klagenemndas avgjørelse av 2. juni 2020 i sak 2019/583

Saken gjelder: Avslag på søknad om tilskudd til produksjon av dokumentarfilm

Klager: Zennor Films

Klagenemndas

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

Bakgrunn:

- (1) Zennor Films (heretter klager) søkte 24. mai 2019 om tilskudd til prosjektet Viva, for produksjon av en dokumentarfilm.
- (2) Norsk filminstitutt (heretter NFI) ba 3. juni 2019 om å få oversendt dokumentasjon på at produksjons- og publiseringskravet var oppfylt. NFI påpekte i den aktuelle e-posten at dersom ikke kravet kunne dokumenteres, ville søknaden bli avslått på dette grunnlaget.
- (3) Den 7. juni 2019 fremgikk det av klagers svar til NFI at kravet ikke kunne dokumenteres oppfylt. Klager orienterte samtidig om bakgrunnen for dette, som var den aktuelle nøkkelpersonens helsemessige situasjon. Klager stilte samtidig spørsmål ved om NFI hadde hjemmel til å avslå søknaden i et slikt tilfelle, hvor resultatet «diskriminerer mot sykdom» og «oppleves veldig urimelig».
- (4) NFI avslo søknaden 12. juni 2019, etter at det ble klart at klager ikke kunne levere den etterspurte dokumentasjonen. Avslaget var begrunnet med manglende dokumentert oppfyllelse av kravet om at prosjektets nøkkelarbeidere må inneha «betydelig profesjonell erfaring innenfor sitt fagfelt», jf. detaljforskriften § 3-2 tredje ledd. I avslaget fremgikk det videre at «[o]m det likevel menes at kravet består kan det søkes igjen når som helst».
- (5) Klager påklaget vedtaket 13. juni 2019. Det ble da gjort gjeldende at praktiseringen av regelen medførte et urimelig resultat i saken, og det ble bedt om at søknaden ble realitetsbehandlet.
- (6) Klagen er vurdert av NFI, som har valgt å opprettholde vedtaket. Saken ble oversendt Medieklagenemnda ved brev 17. september 2019.
- (7) Nemndsmøte i saken ble avholdt 20. mars 2020.

Anførsler:

Klager har i det vesentlige anført:

- (8) Praktiseringen av femårsregelen, som fremgår av NFIs egne retningslinjer, er ingen god regel. Det bes om at det må kunne gjøres unntak i enkeltsaker, hvor resultatet ellers vil

Postadresse

Postboks 511 Sentrum
5805 Bergen

Besøksadresse

Zander Kaaes gate 7
5015 Bergen

Tlf.: 55 19 30 00

E-post: post@knse.no

bli urimelig. Grunnen til at kravet ikke kan dokumenteres oppfylt i denne saken, skyldes langvarig sykdom. På denne bakgrunn gjøres det gjeldende at det er urimelig at den aktuelle retningslinjen hindrer en kunstnerisk vurdering av prosjektet i et slikt tilfelle. Det stilles samtidig spørsmål ved om NFI har hjemmel til å praktisere den aktuelle retningslinjen.

- (9) NFI har laget en prosedyre som diskriminerer filmskapere som er utsatt for sykdom. Dette er svært kritikkverdig.
- (10) Medieklagenemnda bes om å omgjøre vedtaket fra NFI.

NFIs merknader til klagen:

- (11) Klager har ikke dokumentert at kravet om at prosjektets nøkkelarbeidere har «betydelig profesjonell erfaring innenfor sitt fagfelt» er oppfylt. Det følger av retningslinjene på NFIs hjemmeside at dette innebærer et produksjons- og publiseringskrav for de siste fem årene. Denne regelen åpner ikke for å gjøre unntak i den enkelte saken, noe som ville innebære forskjellsbehandling av søkere. Regelen sikrer at det foretas en objektiv og konsekvent vurdering av søkerne. Praksisen har ikke vært fraveket siden den ble etablert.
- (12) Selv om klager ikke oppfylder kravene som er stilt til denne ordningen per nå, kan klager uansett søke Viken Filmsenter AS om tilskudd. De opererer ikke med et tilsvarende krav. For øvrig kan klager på nytt søke om tilskudd så snart kravet kan dokumenteres oppfylt.

Klagenemndas vurdering:

- (13) Saken gjelder klage over avslag på søknad om produksjonstilskudd til en dokumentarfilm. Klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven § 29.
- (14) 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).
- (15) Det følger av detaljforskriften § 3-2 tredje ledd at nøkkelmedarbeidere i prosjektet må ha «betydelig profesjonell erfaring innenfor sitt fagfelt». På NFIs hjemmeside heter det at et «[p]roduksjonsforetak (et aksjeselskap), utøvende produsent eller regissør må i løpet av de siste 5 år har vært produsent eller regissør for en film eller serie solgt/kringkastet av nasjonal eller internasjonal tv-kanal, vært i normal kinodistribusjon eller vist på en internasjonal filmfestival». I NFIs oversendelsesbrev 17. september 2019 til klagenemnda framgår det at dette produksjons- og publiseringskravet for de siste fem årene er ment å være en konkretisering av vilkåret «betydelig profesjonell erfaring» i detaljforskriften, og at dette er et uttrykk for den praksis som NFI har fulgt konsekvent siden den ble etablert.
- (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 skjønnnet 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) Klagenemnda har merket seg at NFI i e-post 3. juni 2019 til klager omtaler produksjons- og publiseringskravet for de siste fem år som en terskelverdi for å kunne søke om tilskudd fra den aktuelle ordningen. Videre skriver NFI at det kan «synes som dere ikke tilfredsstillende dette kravet hos oss», og at da «blir det i så fall avslag med denne begrunnelse». Klagenemnda antar at ikke alle som oppfyller produksjons- og publiseringskravet vil få innvilget sine søknader om tilskudd, men at det gjøres en innbyrdes vurdering og rangering mellom de søkerne som oppfyller dette kravet. Dette innebærer at det produksjons- og publiseringskravet som NFI har utformet i realiteten fungerer som et inngangsvilkår, og ikke som en retningslinje for skjønnnet som NFI ifølge detaljforskriften skal utøve ved vurderingen av søknader om tilskudd for den aktuelle ordningen. En slik retningslinje er ikke forenelig med detaljforskriften § 3-2 tredje ledd. Et avslag på søknad om tilskudd alene med henvisning til denne retningslinjen er følgelig ugyldig, og NFI må derfor foreta en ny vurdering av klagers søknad.
- (20) Avslutningsvis vil klagenemnda bemerke at det framstår som altfor snevert å avgrense vurderingen av om prosjektets nøkkelmedarbeidere har «betydelig profesjonell erfaring» til de siste fem år regnet fra søknadstidspunktet. Som faktum i denne saken viser, kan det inntre forhold som medfører at nøkkelmedarbeidere i denne perioden ikke har hatt mulighet til å oppfylle det produksjons- og publiseringskravet som er nedfelt i retningslinjene fra NFI. Nemnda har vanskelig for å se at inaktivitet i en periode skulle ha innvirkning på vurderingen av den erfaring vedkommende har tilegnet seg tidligere i karrieren. Denne kan like fullt være betydelig, og slik oppfylle vilkåret i detaljforskriften. I vurderingen og rangeringen mellom søkerne vil selvsagt inaktivitet kunne telle negativt, men det må etter nemndas vurdering også være et visst rom for å ta hensyn til hva som har forårsaket inaktiviteten. Detaljforskriften er ikke til hinder for dette, og NFI vil også kunne utvikle retningslinjer som i større detalj sier noe om hvordan inaktive perioder skal vurderes. Dette vil legge til rette for likebehandling og forutberegnelighet i saksbehandlingen.
- (21) Klagenemnda har etter dette kommet til at NFI må foreta en ny vurdering av klagers søknad basert på de vilkår som framgår av detaljforskriften § 3-2 tredje ledd. På bakgrunn av det resultat klagenemnda har kommet fram til, er det ikke grunn til å ta stilling til klagers øvrige anførsler.

Konklusjon:

På denne bakgrunn treffer Medieklagenemnda følgende

vedtak:

NFIs vedtak 12. juni 2019 i sak mot Zennor Films oppheves, og sendes tilbake for ny behandling.

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

Dokumentet er godkjent elektronisk