

Høringsnotat:

Forslag om endringer i reglene for behandling av klager
over vedtak om tildeling av mediestøtte og tilskudd til
audiovisuelle produksjoner

Høringsfrist 14. mars 2012

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning.....	3
2.	Klagereglene for pressestøtten	3
2.1	Beskrivelse av ordningen for pressestøtte.....	3
2.2	Behov for delegering av klagebehandlingen for pressestøtte.....	3
2.3	Forslag om ny klageinstans for pressestøtte.....	3
3.	Forslag om endring av klagereglene for tilskudd til audiovisuelle produksjoner	4
3.1	Beskrivelse av ordningen for tilskudd til audiovisuelle produksjoner	4
3.2	Behov for å fravike forvaltningslovens regler om klage for tilskudd til audiovisuelle produksjoner	5
3.3	Forslag til endring av klagereglene for audiovisuelle produksjoner.	6
4.	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
5.	Forslag	8

1. INNLEDNING

2. KLAGEREGLENE FOR PRESSESTØTTEN

2.1 Beskrivelse av ordningen for pressestøtte

Kulturdepartementet er per i dag klageinstans i saker om tildeling av pressestøtte (inkl. produksjonstilskudd til dagsaviser)

Kulturdepartementets ordninger med pressestøtte forvaltes av Medietilsynet.

Ordningene reguleres i egne forskrifter, jf. forskrift av 26. november 2009 nr. 1409 om produksjonstilskudd til dagsaviser, forskrift av 17. mars 1997 nr. 248 om tilskudd til samiske aviser og forskrift av 22. oktober 2003 nr. 1256 om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner.

I likhet med Norsk filminstitutt er Medietilsynet et ordinært forvaltningsorgan direkte underlagt Kulturdepartementet. Enkeltvedtak truffet med hjemmel i ovennevnte forskrifter kan derfor påklages til Kulturdepartementet i samsvar med klagereglene i forvaltningslovens § 28.

Pressestøtten tildeles i henhold til regelverk som er utformet med sikte på å overlate minst mulig til forvaltningens skjønn. Gjennom detaljerte, og mest mulig objektive, tildelingskriterier skal man sikre at det ikke tas utenforliggende hensyn ved tildeling eller utmåling av tilskudd til aviser.

2.2 Behov for delegering av klagebehandlingen for pressestøtte

Kulturdepartementet mener at prinsipielle grunner tilsier at departementet ikke bør behandle klager over enkeltvedtak om tildeling av pressestøtte.

Pressen spiller en sentral rolle som informasjonskilder og arenaer for politisk debatt i samfunnet. Fordelingen av pressestøtte vil ha direkte innvirkning på avisenes mulighet til å drive kritisk, undersøkende journalistikk. For å unngå mistanker om politisk favorisering eller uheldige avhengighets- eller lojalitetsforhold, har det derfor blitt lagt stor vekt på at støtten skal tildeles etter mest mulig objektive kriterier som overlater minst mulig til forvaltningens skjønn.

Samtidig har pressen inntil relativt nylig hatt tette bånd til de politiske partiene. Mange aviser ble etablert som rene talerør eller partiorganer. Selv om avisenes bindinger til politiske partier i dag i all hovedsak er forsvunnet, legger departementet til grunn at tidligere partikoblinger kan være egnet til å svekke tilliten til departementets avgjørelser i klagesaker.

Etter departementets vurdering tilsier derfor gode grunner at behandlingen av klager over tildeling av pressestøtte delegeres ut av departementet. På denne måten vil tilliten til at det ikke blir tatt utenforliggende hensyn ved tildeling av pressestøtte, styrkes.

2.3 Forslag om ny klageinstans for pressestøtte

I forhold til pressestøtten foreslår departementet ingen begrensning i klageadgangen, men at myndigheten til å behandle klager overføres til et uavhengig organ. Dette innebærer et ordinært delegeringsvedtak begrunnet i praktiske og prinsipielle hensyn.

Praktiske hensyn tilsier at klagebehandlingen legges til en allerede eksisterende klagenemnd på området.

Konkret foreslås det at klagebehandlingen legges til Klagenemnda for mediasaker (Medieklagenemnda), som behandler klager etter kringkastingsloven og medieeierskapsloven, jf Stortingets lovvedtak av 10. mars 2011¹.

3. FORSLAG OM ENDRING AV KLAGEREGLENE FOR TILSKUDD TIL AUDIOVISUELLE PRODUKSJONER

3.1 Beskrivelse av ordningen for tilskudd til audiovisuelle produksjoner

Kulturdepartementet er per i dag også klageinstans for vedtak gjort av Norsk filminstitutt om tilskudd til audiovisuelle produksjoner, herunder tilskudd til manusutvikling.

Kulturdepartementets tilskuddsordninger på filmområdet forvaltes av Norsk filminstitutt. Ordningene reguleres i forskrift av 7. september 2009 nr. 1168 om tilskudd til audiovisuelle produksjoner (AV-forskriften) og forskrift av 3. november 2009 nr. 1334 om tilskudd til manuskriptutvikling og utdanningsrettede tiltak (manusforskriften). (I det følgende brukes "tilskudd til audiovisuelle produksjoner" som et samlebegrep for disse ordningene.)

Norsk filminstitutt er direkte underlagt Kulturdepartementet. I henhold til gjeldende regelverk kan vedtak truffet med hjemmel i ovennevnte forskrifter, påklages til Kulturdepartementet i samsvar med klagereglene i forvaltningslovens § 28.

Vedtak om tildeling av tilskudd til audiovisuelle produksjoner, avgjøres i første instans av Norsk filminstitutt på bakgrunn av skjønnsmessige faglige og kunstneriske kriterier. Det følger av forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner § 1-7 at:

"Med mindre annet følger av forskriften skal vurdering av og prioritering mellom søknader baseres på en samlet vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn."

Tilsvarende følger det av manusforskriften § 7 siste ledd at:

"Ved vurdering av og prioritering mellom søknader og utmåling av tilskudd skal det legges vekt på ordningens formål, samt kunstneriske og produksjonsmessige kriterier."

Vedtak om tilskudd til manuskriptutvikling er nærmest utelukkende gjort på bakgrunn av faglig kunstnerisk skjønn foretatt av faglig kompetente konsulenter ved Norsk filminstitutt.

Det er fem filmkonsulenter og to manuskonsulenter ved Norsk filminstitutt. Filmkonsulentene dekker områdene kortfilm (en konsulent), dokumentarfilm (to konsulenter) og fiksjonsfilm for kino (to konsulenter). De er ansatt på åremål for fire år og rekrutteres fra filmbransjen. Gruppen med filmkonsulenter består per i dag av to regissører, en filmklipper, en produsent og en filmviter. Videre er det en manusprodusent og en manusforfatter blant manuskonsulentene. Hver av konsulentene har et eget tilskuddsbudsjett som de forholder seg til.

¹ Lov av 17. juni 2011 nr 17, lovendringen trådte i kraft 1. juli 2011.

I en normal prosedyre søker en produsent om tilskudd til utvikling eller produksjon av audiovisuelle produksjoner² gjennom et nettbasert søknadssystem. Søker bestemmer selv hvilken konsulent innenfor sin sjanger man vil søke til. Konsulenten går gjennom prosjektet og vurderer prosjektets kunstneriske kvalitet.

Er konsulenten negativ, treffes det et vedtak om avslag, som meddeles søker. Er konsulenten positiv, vil det som regel komme i stand et møte mellom søker og konsulent for å gjennomgå prosjektsøknaden. På bakgrunn av dette blir det satt opp mål for et utviklingsarbeid, som blir budsjettet. Budsjett og andre formalia vil bli vurdert av en produksjonsrådgiver som er ekspert på filmproduksjon. Konsulent og produksjonsrådgiver vil sammen innstille et tilskuddsbeløp til avdelingsdirektør som fatter vedtak om tildeling. Innstilling om tilskudd til produksjon går deretter til direktøren i Norsk filminstitutt.

Etter fast praksis vil en søker alltid ha mulighet for å få en ny vurdering av søknaden av en annen konsulent innen samme sjanger. På de områdene der Norsk filminstitutt kun har én konsulent, er det opprettet rutiner for såkalt settekonsulent.

Søknader om tilskudd til pakkefinansiert produksjon, tilskudd til interaktive spill (herunder dataspill) og tilskudd etter markedsvurdering, vurderes av rådgivende ekspertpanel, som gir anbefaling om innstilling. Ekspertpanelene er sammensatt av to eksterne eksperter og to fra Norsk filminstitutt. Avdelingsdirektør i Utviklings- og produksjonsavdelingen (UPA) foretar deretter en vurdering av de samlede anbefalinger i forhold til forskriftenes overordnede målsetting og innstiller til direktøren i Norsk filminstitutt for vedtak. Tilskuddet gis på bakgrunn av en helhetlig vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn.

3.2 Behov for å fravike forvaltningslovens regler om klage for tilskudd til audiovisuelle produksjoner

Kulturdepartementet mener det foreligger tungtveiende praktiske og prinsipielle grunner for å begrense adgangen til å klage enkeltvedtak om tilskudd til audiovisuelle produksjoner som er basert på faglig kunstnerisk skjønn, inn til departementet.

En forskrift som begrenser klageretten eller som vesentlig endrer reglene til skade for partsinteresser, kan i henhold til forvaltningslovens § 28 fjerde ledd annet punktum bare gis når *”tungtveiende grunner”* taler for det.

Ifølge forarbeidene, jf. Ot.prp. nr 38 (1964-65), vil tungtveiende grunner foreligge der de eksisterende reglene *”... vil være særlig vanskelig å praktisere på vedkommende saksområde, og at det ikke uten vesentlig ulempe er mulig å få gjennomført nødvendige tiltak i lovs form. Bestemmelsen kan også tenkes brukt når særlige forhold skaper en økning i arbeidsbyrden eller antallet klagesaker, som overstiger det forvaltningsorganet kan make uten at andre mer vesentlige oppgaver forsømmes.”*

Tilskudd til audiovisuelle produksjoner er offentlig tilskuddsforvaltning som har som formål å fremme allmenne interesser. I forhold til slike tilskuddsordninger skal det mindre til for at det foreligger tungtveiende grunner enn når en tilskuddsordning skal

² Dette omfatter produksjon av kinofilm, kortfilm, dokumentarfilm, dokumentar fjernsynsserie, andre fjernsynsserier samt manuskriptutvikling.

dekke et behov hos den enkelte støttmottaker, jf. Justisdepartementets prinsipputtalelse/fortolkning av 28. mars 2003.³

Justisdepartementet skriver her at: *"... hensynet til rettsikkerhet for den enkelte søker trer da noe mer i bakgrunnen sammenliknet med andre typer enkeltvedtak. I forhold til offentlig tilskuddsforvaltning som skal fremme allmenne interesser mener Justisdepartementet derfor at det skal mindre til før det foreligger "tungtveiende grunner" for å begrense klageretten enn når det gjelder avgjørelser som har større velferdsmessig betydning for søkeren/parten."*

Kunstnerisk frihet er et sentralt kulturpolitisk mål. I Prop 1 S for 2010 s. 201 heter det at *"[bevilgningene] må forvaltes effektivt og ubyråkratisk slik at følgende hensyn ivaretas: (...) - Styrke prinsippet om armlengdes avstand mellom politikk og skjønn"*⁴.

Departementet anser det som prinsipielt uheldig at et sentralt politisk organ skal foreta en kvalitetsvurdering av kunstneriske prestasjoner og/eller produksjoner. Hensynet til kunstnerisk frihet tilsier derfor avstand fra politiske myndigheter i enkeltsaker.

For det andre viser vi til at Kulturdepartementet mangler den *faglige kunstneriske* kompetansen som er nødvendig for å overprøve de aktuelle vedtakene. Dette gjør at klagereglene blir *"særlig vanskelig å praktisere på vedkommende saksområde"*.⁵

Konsekvensen av dette er at departementet i praksis er svært tilbakeholden med å overprøve det faglige kunstneriske skjønnnet som ligger til grunn for vedtak om tildeling av midler til audiovisuelle produksjoner. Etter departementets vurdering er klageadgangen derfor reelt sett allerede begrenset.

På denne bakgrunn mener Kulturdepartementet at det foreligger *"tungtveiende grunner"* for å begrense adgangen til å påklage enkeltvedtak til departementet hva angår det faglige kunstneriske skjønnnet.

3.3 Forslag til endring av klagereglene for audiovisuelle produksjoner.

Departementet understreker at den foreslåtte begrensningen i klageretten over tilskudd til audiovisuelle produksjoner kun gjelder det faglige kunstneriske skjønnnet. Klageadgangen over rettsanvendelse og saksbehandling videreføres uendret med Kulturdepartementet som klageinstans.

Som beskrevet ovenfor, vil en søker etter dagens praksis ha mulighet til å få en ny, helhetlig vurdering av søknad om tilskudd til utvikling eller produksjon av audiovisuelle produksjoner av en annen konsulent. Kulturdepartementet tar sikte på å videreføre praksisen og fastsette den i instruks til Norsk filminstitutt. Det bes om høringsinstansenes synspunkter på om det er ønskelig å fastsette denne adgangen i forskrift.

³ Justis- og politidepartementet, saksnummer 2003/261 EO, prinsipputtalelse/fortolkning vedr. adgangen til å påklage Kulturminnefondets enkeltvedtak til Miljøverndepartementet.

⁴ Prop 1 S for 2010 s. 201

⁵ Ref. Ot.prp. nr 38 (1964-65)

Søknader om tilskudd til pakkefinansiert produksjon, tilskudd til interaktive spill (herunder dataspill) og tilskudd etter markedsvurdering, vurderes som nevnt av et rådgivende ekspertpanel. Ekspertpanelet gir anbefaling om innstilling til avdelingsdirektør for UPA, som forelegger saken for direktør i Norsk filminstitutt til avgjørelse. Behandlingen innebærer m.a.o. at søknaden vurderes på tre trinn før beslutning treffes. På denne bakgrunn, samt at anbefalingene om innstilling i førsteinstans foretas av et ekspertpanel, mener departementet at det ikke er behov for en intern toinstansbehandling av disse søknadene.

Ved videreføring av Norsk filminstitutts praksis, legges det til grunn at ulempen ved at det faglige kunstneriske skjønn ikke lenger kan påklages til departementet, er begrenset.

4. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

De skisserte endringene vil etter Kulturdepartementets vurdering ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser for næringene. Endringene vil lette saksmengden for departementet, men samtidig vil saksmengden øke noe for Medieklagenemnda. Dette vil det bli tatt høyde for ved fastsettelsen av klagenemndas budsjett. Forslaget skulle ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for Norsk filminstitutt, i og med at det innebærer en videreføring av gjeldende praksis. Det samme gjelder Medietilsynet.

5. FORSLAG

Med henvisning til begrunnelsen ovenfor fremmer departementet følgende forslag til endringer i forskrifter:

I

Forslag til endring i forskrift 26. november 2009 nr. 1409 om produksjonstilskudd til dagsaviser:

§ 13 annet ledd skal lyde:

Forvaltningsloven kommer til anvendelse på Medietilsynets saksbehandling etter denne forskriften. Enkeltvedtak truffet av Medietilsynet i henhold til denne forskriften kan påklages til *Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda)*.

II

Forslag til endring i forskrift 17. mars 1997 nr 248 om tilskudd til samiske aviser:

§ 11 første ledd skal lyde:

Forvaltningsloven kommer til anvendelse på Medietilsynets saksbehandling etter denne forskriften. Enkeltvedtak fattet av Medietilsynet i henhold til denne forskriften kan påklages til *Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda)*.

III

Forslag til endring i forskrift 22. oktober 2003 nr 1256 om tilskudd til minoritetsspråklige publikasjoner:

§ 6 annet ledd skal lyde:

Enkeltvedtak fattet av Medietilsynet i henhold til denne forskriften kan påklages til *Klagenemnda for mediesaker (Medieklagenemnda)*.

IV

Forslag til endring i forskrift 7. september 2009 nr 1168 om tilskudd til audiovisuelle produksjoner:

§ 1-3 første ledd skal lyde:

Tilskuddsordningene forvaltes av Norsk filminstitutt. Enkeltvedtak truffet med hjemmel i denne forskriften kan påklages til Kultur- og kirkedepartementet, jf. forvaltningsloven § 28. *Vedtak fattet av Norsk filminstitutt kan ikke påklages til departementet for så vidt angår det faglige kunstneriske skjønn etter denne forskriften, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andrepunktum.*

V

Forslag til endring i forskrift 3. november 2009 nr 1334 om manuskriptutvikling og utdanningsrettede tiltak:

§ 3 første ledd skal lyde:

Tilskuddsordningene forvaltes av Norsk filminstitutt. Enkeltvedtak fattet med hjemmel i denne forskriften kan påklages til Kultur- og kirkedepartementet, jf.

forvaltningsloven § 28. *Vedtak fattet av Norsk filminstitutt kan ikke påklages til departementet for så vidt angår det faglige kunstneriske skjønn etter denne forskriften, jf. forvaltningsloven § 28 fjerde ledd andre punktum.*

VI

Forslag til endring i forskrift 20. november 1987 nr 924 om unntak fra adgangen til å klage over vedtak i Norsk kulturråd, Norsk kassettagiftsfond og Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere:

Ny forskriftstittel skal lyde:

Forskrift om unntak fra adgangen til å klage over vedtak i Norsk kulturråd, Norsk kassettagiftsfond, ~~og~~ Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere gjøres følgende endringer *og Norsk filminstitutt*

Forskriften skal lyde:

I medhold av forvaltningslovens § 28 tredje ledd fastsettes følgende forskrift:

Vedtak fattet av Norsk kulturråd, Norsk kassettagiftsfond, ~~og~~ Utvalget for statens stipend og garantiinntekter for kunstnere *og Norsk filminstitutt* kan ikke påklages til departementet for så vidt angår det faglige kunstneriske skjønn.

Forskriften trer i kraft fra kunngjøringstidspunktet.

VII

Ikrafttredelse

Forskriftsendringene trer i kraft [...]