

HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

Mål nr

meddelad i Stockholm den 22 juli 2005

T 1906-02

KLAGANDE

Greenland Film Production Aktiebolag, 556511-2959

Box 1432

111 84 Stockholm

Ombud: Advokat JB

MOTPART

Staten genom Justitiekanslern

Box 2308

103 17 Stockholm

SAKEN

Skadestånd

ÖVERKLAGADE AVGÖRANDET

Svea hovrätts dom den 11 april 2002 i mål T 2403-01

SLUT

Högsta domstolen förklarar att Svenska Filminstitutets beslut att avslå Greenland Film Production Aktiebolags ansökan om produktionsstöd innefattat myndighetsutövning i skadeståndslagens mening samt att de i den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk ingående förpliktelserna att tillerkänna europeiska filmverk förmåner är att anse som införlivade med svensk rätt i den utsträckning som bestämmelserna i 1993 års finansieringsavtal för Filminstitutet kan anses lämna utrymme för ett beaktande av konventionens bestämmelser.

Högsta domstolen undanröjer tingsrättens och hovrättens domar och återförvisar målet till tingsrätten för fortsatt behandling.

Det ankommer på tingsrätten att i samband med målets avgörande pröva frågan om ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN

Greenland Film Production Aktiebolag har yrkat att Högsta domstolen bifaller käromålet, förpliktar staten att utge ersättning för bolaget rättegångskostnader i tingsrätten och hovrätten med där yrkade belopp samt befriar bolaget från skyldigheten att utge där utdömda rättegångskostnader.

Staten har bestritt ändring.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader i Högsta domstolen.

SKÄL

Bakgrund

Det svenska bolaget Greenland Film Production Aktiebolag (Greenland) producerade under 1996 en spelfilm med titeln ”Smilla´s Sense of Snow” (Smilla) tillsammans med ett tyskt och ett danskt bolag. Sedan Greenland år 1997 hos Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) ansökt om s.k. efterhandsstöd för produktionen av Smilla beslöt Filminstitutets styrelse den 15 december att avslå ansökan. Som motivering angavs att villkoren i 4 § i 1993 års finansieringsavtal för Filminstitutet (Filmavtalet) inte var uppfyllda.

Greenland har väckt talan mot staten med yrkande att staten som skadestånd skall förpliktas att utge det belopp som bolaget borde ha uppburit i efterhandsstöd. Greenland har, med åberopande av 3 kap. 2 § skadeståndslagen, gjort gällande att Filminstitutets beslut att avslå ansökan innefattat fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten svarar och att Greenland därigenom vållats skada uppgående till yrkat kapitalbelopp. Greenland har därvid gjort gällande att de varit berättigade till produktionsstöd såväl enligt villkoren i 4 § Filmavtalet som enligt den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk (SÖ 1993:31) som Sverige undertecknat utan förbehåll för ratifikation och i förhållande till vilken Filminstitutet av regeringen fått i uppdrag att fullgöra de uppgifter som anges i artikel 5 i konventionen.

Staten har bestritt talan och härvid gjort gällande att styrelsens beslut inte fattats vid myndighetsutövning samt att, om beslutet skulle anses ha fattats vid myndi-

hetsutövning, det vid beslutsfattandet inte förekommit fel eller försummelse som är skadeståndsgrundande. Såvitt gäller den åberopade rätten till produktionsstöd enligt konventionen har staten vidare gjort gällande att konventionen inte har införlivats i svensk rätt och därför endast medför folkrättsliga förpliktelser samt inte av enskilda kan åberopas som grund för ersättning av staten. Staten har i Högsta domstolen anfört att konventionen även om den vore införlivad i svensk rätt inte grundar rätt till produktionsstöd.

Frågan om myndighetsutövning

Filminstitutet är en stiftelse som bildades genom ett stiftelseförordnande år 1992 med staten som en av stiftarna. Stiftelsens syfte är att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film och bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa hänseenden. Syftet skall enligt förordnandet tillgodoses bl.a. genom att ge stöd till värdefull svensk filmproduktion.

Statliga förvaltningsuppgifter handhas i allmänhet av särskilda förvaltningsmyndigheter. Av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen framgår emellertid att staten även kan överlämna förvaltningsuppgifter till enskilda rättssubjekt, däribland stiftelser. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. Att uppgiften överlämnats utan lagstöd utesluter emellertid inte att det allmänna kan vara ersättningskyldigt enligt skadeståndslagen (jfr prop. 1972:5 s. 155).

Såvitt gäller Filminstitutets verksamhet finns bestämmelser av det aktuella slaget i 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde i vilken det anges att Filminstitutet prövar frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde.

Med myndighetsutövning brukar avses beslut eller åtgärder som har rättsverkningar för enskilda som ytterst inträder i kraft av det allmännas makt över medborgarna och vid vilka den enskilde får sägas inta en form av beroendeställning i förhållande till det allmänna. Besluten eller åtgärderna behöver inte vara betungande för den enskilde utan även gynnanden, som exempelvis beslut om tilldelning eller fördelning av ekonomiska förmåner, kan vara att anse som myndighetsutövning.

Vid tidpunkten för det i målet aktuella beslutet var de stöd som fördelades av Filminstitutet i huvudsak indelade i två områden: filmkulturell verksamhet samt produktionsstöd till film. Det förra av dessa områden finansierades helt av staten. Klart är att beslut om stöd inom detta område var att anse som en till Filminstitutet överlämnad statlig förvaltningsuppgift som också var att anse som myndighetsutövning i den mening som avses i skadeståndslagen (jfr prop. 1988/89:100 Bil. 10 s. 426).

När det gäller produktionsstöd till film, reglerades detta, såväl när det gäller finansieringen som villkoren för stöd, i Filmavtalet som ingicks 1993 mellan staten och olika företrädare för filmbranschen, videobranschen och TV-företag. Enligt avtalet skulle finansieringen av produktionsstödet ske genom på visst sätt i förhållande till omsättning bestämda avgifter som skulle erläggas av biografägare och videogramuthyrare samt därutöver bestämda bidrag från

TV-företagen och staten. Det statliga bidraget, 61,5 miljoner kr, beräknades enligt prop. 1992/93:10 om film- och videoavtalet och statens stöd till filmkulturell verksamhet komma att uppgå till omkring en tredjedel av den totala finansieringen av avtalsändamålen (s. 11 f.).

Som skäl för att beslut om produktionsstöd enligt Filmavtalet inte är att betrakta som myndighetsutövning har staten främst anfört dels att finansieringen till övervägande del skedde med medel som tillsköts av privata rättssubjekt, dels att villkoren för stöd reglerades i avtal och inte i lag eller författning. Dessa omständigheter är i och för sig av det slaget att de med inte oväsentlig styrka kan anses tala för att uppgiften att bevilja produktionsstöd inte utgjorde myndighetsutövning. De kan emellertid inte i sig anses berättiga till en sådan slutsats. Det avgörande för om en uppgift skall anses innefatta myndighetsutövning är inte den formella ramen utan uppgiftens faktiska innebörd.

Filmavtalet utgjorde en integrerad del av den statliga svenska filmpolitiken såsom denna presenterats för och godtagits av riksdagen (jfr nyss nämnda prop.). Filminstitutet hade redan år 1963 tillskapats i form av ett konsortium (enkelt bolag) mellan staten och vissa företrädare för filmbranschen i samband med att den nöjesskatt som bl.a. belastat biobesök och som använts för finansiering av statens filmpolitiska stöd avskaffades. Alltsedan dess har företrädare för filmbranschen och staten genom s.k. filmavtal reglerat finansiering och villkor för olika former av stöd till svensk film. Avtalen har tidvis, såsom Filmavtalet, varit begränsade till produktionsstöd och tidvis omfattat även övrig filmpolitisk verksamhet.

Vid övervägandena om filmpolitikens inriktning har frågan om den valda

”avtalslösningen” i förhållande till en helt statligt finansierad filmpolitik varit ett återkommande tema. Förutom prop. 1992/93:10 i vilken Filmavtalet behandlades kan som exempel anföras prop. 1998/99:131, Ny svensk filmpolitik, där 2000 års filmavtal presenterades för riksdagen med förslag att alla filmpolitiska stöd som hanteras av Filminstitutet skulle regleras i det nya filmavtalet och att den ovan berörda uppdelningen i två områden därmed skulle upphöra. I propositionen redovisades att förslagen byggde på en offentlig utredning som haft till uppdrag att pröva såväl en fortsatt avtalsmodell som ett alternativ med en helt statligt finansierad filmpolitik. Som sitt förslag till riksdagen redovisade regeringen en fortsatt avtalslösning genom 2000 års filmavtal. Som skäl för förslaget anfördes bl.a. att parterna i praktiskt handlande visat att det fanns goda förutsättningar för en avtalslösning under ännu en avtalsperiod. Samtidigt anfördes dock att villkoren för en fortsatt avtalslösning jämfört med en helstatlig modell borde prövas inför varje ny avtalsperiod. (Jfr a. prop. s. 14 f.)

Även om det ligger i film-, video- och TV-branschens eget intresse att främja svensk filmproduktion får det anses uppenbart att de avgifter genom vilka Filmavtalet delvis finansierades för dem som enligt avtalet var skyldiga att erlägga dessa i vart fall i väsentlig utsträckning framstått som ett alternativ till en offentlig skatt- eller avgiftsbeläggning med motsvarande effekter. I själva Filmavtalet återspeglas detta genom den rätt att säga upp avtalet till omedelbart upphörande som företrädarna för filmbranschen och videobranschen har för det fall att staten skulle införa ändrade bestämmelser om skatteplikt eller avdragsrätt i förhållande till de faktorer som avgiftsskyldigheten enligt avtalet hänför sig till. Riksdagen har också i anslutning till den redovisning av olika filmavtal som regeringen lämnat behandlat den särskilda lagstiftning om bl.a. avdrag för avgifter till Filminstitutet som avtalen förutsatt (jfr t.ex. prop. 1988/89:100 Bil.10 s. 428).

Det kan vidare konstateras att den som önskat komma i åtnjutande av de statliga

medel som avsatts för produktionsstöd inte haft något alternativ till att vända sig till Filminstitutet. Att de medel som enligt Filmavtalet skulle avsättas för produktionsstöd till övervägande del härrörde från privata finansiärer kan mot den angivna bakgrunden inte anses vara tillräckligt för att beslut om fördelningen av medel inte skulle vara att anse som en statlig förvaltningsuppgift som i förhållande till dem som ansökte om medel också innefattade myndighetsutövning.

Motsvarande får anses gälla även den omständigheten att villkoren för beviljande av stöd till sökanden formellt reglerades genom avtal mellan parterna i Filmavtalet och inte genom lag eller annan författning. Det är härvid att märka att avtalet från statens sida träffades under förbehåll av regeringens godkännande och att ett sådant lämnats först efter det att riksdagen beretts tillfälle att ta ställning till avtalet som en del av den statliga filmpolitiken. Det förtjänar också att framhållas att beslutanderätten enligt avtalet tillkom Filminstitutets styrelse samt att det enligt stiftelseförordnandet var regeringen som skulle utse ledamöterna i styrelsen och bestämma vem som skulle vara ordförande.

Sammanfattningsvis finner Högsta domstolen att inslagen av offentlig maktutövning är så framträdande att Filminstitutets beslut i frågor om produktionsstöd måste anses ha innefattat myndighetsutövning i skadeståndslagens mening trots att tillgängliga medel till övervägande del härrör från privata subjekt och villkoren för erhållande av stöd reglerats i ett avtal.

Är den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk införlivad i svensk rätt

Som grund för sin talan har Greenland åberopat inte endast regleringen i Filmavtalet utan även bestämmelserna i den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk. Staten har gjort gällande att konventionen inte införlivats med

svensk rätt och därför inte kan läggas till grund för någon ersättningskyldighet för staten.

Den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk antogs den 25 juni 1992 av Europarådets ministerkommitté och öppnades för undertecknande den 2 oktober 1992. Vid regeringssammanträde den 29 april 1993 beslöt regeringen att konventionen skulle undertecknas utan förbehåll för ratifikation och den 10 juni 1993 undertecknades konventionen i överensstämmelse med regeringsbeslutet.

Konventionen har inte föranlett några andra särskilda åtgärder för införlivning i svensk rätt än att regeringen, samtidigt som den beslöt att underteckna konventionen, utsåg Filminstitutet att fullgöra de uppgifter som anges i artikel 5 i konventionen.

För att Sverige skall kunna tillträda en internationell överenskommelse krävs alltid överväganden om behovet av anpassning av den nationella regleringen för att kunna uppfylla de förpliktelser som överenskommelsen innefattar. I den mån som den nationella regleringen bedöms motsvara de internationella förpliktelserna krävs inte några särskilda åtgärder i form av transformation eller inkorporering. Det får i sådana fall anses åligga det organ som skall tillämpa den nationella regleringen att ge denna en konventionskonform tolkning (jfr t.ex. SOU 1974:100 s. 45 och 47).

När regeringen beslöt att underteckna den europeiska konventionen om samproduktion av filmverk utan förbehåll för ratifikation får det förutsättas att detta

ställningstagande grundade sig på bedömningen att gällande nationella regler varit tillräckliga för att Sverige skulle kunna uppfylla sina förpliktelser enligt artikel 4 i konventionen att, bl.a. beträffande produktionsstöd, likställa europeiska filmverk med rent nationella filmer.

Det framstår också som uppenbart att den reglering som kan anses ha uppfyllt konventionens krav var den som fanns i Filmavtalet. Det uppdrag som regeringen gav Filminstitutet att fullgöra de uppgifter som anges i artikel 5 i konventionen kan inte heller, som staten gjort gällande i målet, anses vara begränsat till att pröva ansökningar om samproduktionsstatus. Att Filminstitutet för svensk del utpekats som "behörig myndighet" enligt konventionen måste tvärtom anses innebära att institutet fått i uppdrag att även i övrigt ansvara för konventionens tillämpning, inklusive prövning av ansökningar om stöd i enskilda fall (jfr kommentaren till artikel 5 i den i anslutning till konventionen utarbetade "Explanatory Report"). Ett formellt stöd för att lämna ett sådant uppdrag får också anses ha förelegat genom 7 § i lagen om överlämnande av förvaltningsuppgifter inom Kulturdepartementets verksamhetsområde.

Vad som nu sagts får sammanfattningsvis anses innebära att konventionen och de i den ingående förpliktelserna att tillerkänna europeiska filmverk förmåner enligt nationella bestämmelser för inhemska filmverk får anses vara införlivade med svensk rätt i den utsträckning som de nationella bestämmelserna kan anses lämna utrymme för ett beaktande av konventionens bestämmelser. De skulle därigenom också kunna läggas till grund för ersättningsanspråk mot staten.

Målets fortsatta handläggning

Högsta domstolens nu redovisade ställningstaganden innebär att den i målet förda talan måste prövas från andra utgångspunkter än som skett i tingsrätten och hovrätten. Denna prövning bör med beaktande av instansordningens princip lämpligen ankomma på tingsrätten. Hovrättens och tingsrättens domar bör därför undanröjas och målet återförvisas till tingsrätten för fortsatt behandling.

I avgörandet har deltagit: justitieråden Victor, Lundius, Dahllöf,
Calissendorff (referent) och Inger Nyström
Föredragande revisionssekreterare: Thornefors