



NORSK  
PRESSEFORBUND



NORSK  
REDAKTØRFORENING



NORSK  
JOURNALISTLAG

Kunnskapsdepartementet

5. juni 2020

Deres referanse: 20/1090

## Høring - NOU 2020:3 Ny lov om universiteter og høyskoler

### 1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

Møte- og dokumentoffentlighet er viktige journalistiske verktøy i arbeidet med saker av samfunnsmessig betydning. Med 290.000 studenter, 40.000 ansatte, 21 statlige universitets- og høyskoler samt 26 private høyskoler er det klart at virksomheten til denne sektoren er av stor allmenn interesse. Det er også en presseetisk plikt å verne om offentlighetsprinsippet. Derfor er det svært viktig å ha et godt regelverk som tydeliggjør bestemmelsene om offentlighet og innsyn. Etter vår mening er dette dessverre ikke tilfelle med forslaget til ny lov om universiteter og høyskoler.

Hovedinnvendingen vår er at lovforslaget ikke går langt nok i å sikre åpenhet som en sentral grunnverdi i universitets- og høyskolesektoren. De få reglene som Universitets- og høyskoleutvalget foreslår om møte- og dokumentoffentlighet, er etter vår mening for skjønsmessige og uklare. Allmennhetens innsynsrettigheter på området mangler i lovforslaget, og de alminnelige innsynsprinsippene som gjelder for statlige virksomheter er fraværende. Den nye loven må i større grad inneholde mer presise og omfattende bestemmelser om retten til innsyn.

### 1. Møteoffentlighet

Åpne styremøter er akademiske og demokratiske idealer om gjennomsiktighet for beslutningsprosesser. Som Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen presiserte under stortingsbehandlingen av universitetsloven i 1995: «åpenhet er viktig fordi det gir allmennheten innsyn og mulighet for kontroll» og «skaper større interesse for virksomheten», jf. Innst. O. nr. 40 (1994-95) side 19. Den gang ble det også knesatt møteoffentlighet i *alle* organer som generell hovedregel.

Dette viktige grunnprinsippet ble dessverre endret med nåværende universitets- og høyskolelov av 2005, og i dag er det kun statlige *styrer* som i utgangspunktet skal åpne sine møter. Universitets- og høyskoleutvalget velger i utkastets § 3-7 sjette ledd å videreføre denne ordningen. Det innebærer i tillegg at statlige styrer *selv* skal få bestemme om møtene skal holdes for lukkede dører, eller at bestemte saker skal behandles for lukkede dører.

Forslaget angir etter vår mening en for vag og uforpliktende bestemmelse om åpne møter. Etter vår mening angir utkastet et altfor stort rom for skjønn. Dette gir de lokale styrene omfattende tolkningsmakt. Det å overlate spørsmål om offentlighet og innsyn til skjønnsvurderinger, har vi bred erfaring med ikke er noen god idé. Dette ender i for stor grad opp med omfattende hemmelighold, fordi mange er engstelige for å gjøre feil. Kombinert med store kulturforskjeller i de enkelte universitets- og høyskolemiljøene, vil praktiseringen av offentlighetsprinsippet igjen sprike og ordningen kan ikke kontrolleres opp mot klare og objektive kriterier om når møtene kan lukkes.

Vårt forslag er at det i loven oppstilles klare unntaksbestemmelser om når møtene kan lukkes av hensyn til «personvernet» eller «tungtveiende offentlige interesser». Dette vil etter vår mening ikke bare gi en sterkere signaleffekt for større åpenhet, men først og fremst medføre rettslige konsekvenser dersom prinsippene brytes. I en slik bestemmelse om åpne og lukkede møter mener vi at også *andre* statlige organer på universitets- og høyskolesektoren igjen må inkluderes, slik lovreguleringen var tidligere.

Vi synes også forslaget i utkastets § 3-8 siste ledd, om at styreinstruksen skal inneholde regler for innkalling og møtebehandling, er for diffus og tilfeldig. Også her mener vi at det må etableres faste prinsipper i lovens ordlyd om slike plikter. Vi foreslår at det her fremkomme uttrykkelig at kunngjøringsplikten normalt bør skje 4-5 dager før møtet.

Utvalget har dessverre heller ikke fremmet forslag om å lovregulere klagemulighet på praktisering av lukking. En slik regel mener vi må inn i den nye loven.

Vi synes også forslaget i utkast § 4-1 tredje ledd, om at private institusjoner skal praktisere «størst mulig åpenhet om styrets arbeid», er for lite forpliktende. Vi etterlyser her mer presise bestemmelser.

## 2. Dokumentoffentlighet

### 2.1 Offentleglovas anvendelsesområde på studentsamskipnadene

Som nevnt av Universitets- og høyskoleutvalget på side 282, gjelder offentleglova for statlige universitets- og høyskoler. Det innebærer at innsyn skal vurderes i alle dokumenter ut fra reglene i loven. Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp, og har etter hvert solid forankring i lovverk og praksis, både nasjonalt og internasjonalt. Dette gir blant annet borgerne og mediene mulighet til å kontrollere statlige virksomheter.

Det eneste utvalget sier om offentlighetsloven og studentsamskipnadene, er at de på side 353 understreker at loven her gjelder på «visse områder». Vi etterlyser en nærmere utdyping av hvilke områder dette er.

Uansett har vi i brev av 10.01.2020 til Universitets- og høyskoleutvalget fremmet forslag om at dagens 14 studentsamskipnader skal omfattes av offentleglova. Vi gjentar her argumentasjonen:

«Studentsamskipnadene er selvstendige rettssubjekter som utfører et viktig samfunnsoppdrag med å ivareta velferdsbehovet til studenter ved universiteter, høyskoler og fagskoler. De forvalter betydelige offentlige midler. Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus omsetter for eksempel for rundt 1,5 milliarder kroner per år. Det er likeledes det offentlige som gjennom Kunnskapsdepartementet, beslutter om studentsamskipnader skal opprettes, legges ned, deles eller slås sammen, og avgjør hvilken studentsamskipnad den enkelte institusjon skal være tilknyttet. Studentsamskipnadene sitter med betydelig makt og økonomisk handlefrihet, som må kunne ettergås og kontrolleres av allmennheten. Journalister trenger den demokratiske innsynsretten for å kunne få innsikt i virksomheten. «Offentlighetsloven er gravejournalistenes viktigste våpen», som tidligere nyhetsredaktør Hans Giæver skrev i [Universitas i 2018](#). Åpenhet er også med på å skape tillit til studentsamskipnadene.

At enkelte studentsamskipnader i dag har en såkalt «offentlighets-policy», bøter ikke på problemet med mangel på innsyn. Et eksempel på dette er omtalt av Universitas 12. mars 2018, der [«SiO skryter av gode tilbakemeldinger, men nekter å vise hvor det kommer fra»](#). Retningslinjer eller strategidokumenter er lite verdt i praksis, all den tid studentsamskipnadene ikke trenger en begrunnelse for å avslå et krav om innsyn. Det får ingen rettslige konsekvenser dersom innsyn nektes.

Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsuttalelse av 27. mars 2007 til forslag om endringer i lov om studentsamskipnader, også understreket at hensynene som begrunner offentlighetsprinsippet tilsier at studentsamskipnadene bør være omfattet av offentleglova (deres referanse: 200700726 EO/KHR/JCN/afj). Vi mener Universitets- og høyskoleutvalget ikke kan overlate dette spørsmålet til evalueringen av offentlighetsloven, men må kunne uttale seg om dette viktige spørsmålet allerede nå.

I Europarådets «Convention on Access to Official Documents» (Tromsøkonvensjonen), som Norge ratifiserte 18. juni 2008, heter det i artikkel 1 nr. 2 ii 3 at «public authorities» som skal falle innenfor de nasjonale offentlighetslovene, som et minimum må omfatte «natural og legal persons insofar as they perform public functions or operate with public funds, according to national law.»

Siden studentsamskipnader både yter samfunnsviktige tjenester og mottar statsstøtte, må dette etter vår oppfatning innebære at de må omfattes av offentleglova.»

## 2.2 Klagebehandling ved avslag på dokumentinnsyn

Den alminnelige retten til å klage over avslag på krav om innsyn er regulert i offentleglova § 32. Bestemmelsen slår fast det grunnleggende prinsippet om at en klage etter loven skal gå til det nærmeste overordnede forvaltningsorganet til den instansen som har tatt avgjørelsen.

Etter gjeldende universitets- og høyskolelov er det likevel opprettet særskilte nasjonale klageorganer som skal behandle klager over avgjørelser etter offentleglova, jf. forskrift om felles klagenemnd etter lov om universiteter og høyskoler av 10.10.2005 nr. 1192 § 1 siste ledd. Denne ordningen har med rette blitt kritisert. Blant annet har professor Jan Fridthjof Bernt, i kommentarutgaven til nåværende lov, påpekt at forståelsen og anvendelsen av de spesialiserte reglene i offentleglova kan være et problem for et organ med en helt annen kompetanse. Det samme gjelder kravet til saksbehandlingstiden i loven, som han mener vanskelig kan oppfylles av et kollegialt organ, uten at det går ut over kravene til forsvarlig saksbehandling. Likevel velger Universitets- og høyskoleutvalget også her å videreføre ordningen i utkast til ny lov om universiteter og høyskoler § 12-1 syvende ledd.

Vi har fått tilbakemeldinger om at ordningen til en viss grad fungerer bedre enn forventet. Vi etterlyser imidlertid en bredere evaluering av prøvingsmyndigheten til de kollegiale organene. Vi foreslår at den såkalte interne klagebehandlingen vurderes nærmere opp mot den alminnelige ordningen med klage til Kunnskapsdepartementet. Vi bistår gjerne med innspill til en slik evaluering.

Med vennlig hilsen  
for Norsk Presseforbund

*Kristine Foss*

*jurist*

Norsk Redaktørforening

*Anne Jensen*

*generalsekretær*

Norsk Journalistlag

*Ina Hindøhl Nyrud*

*advokat*