

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

2010/632

201002051

06.07.2010

KLAGEORGAN FOR UNIVERSITETER OG HØYSKOLER I SAKER OM DOKUMENTINNSYN ETTER OFFENTLIGHETSLOVEN

I brev 9. april 2010 ble Kunnskapsdepartementet (KD) stilt spørsmål om hvilket organ som er riktig klageorgan når et universitet eller en høyskole avslår krav om innsyn i dokumenter med hjemmel i offentlighetsloven 19. mai 2006 nr. 16.

Bakgrunnen for spørsmålet var flere henvendelser til ombudsmannen der problemstillingen ble reist, samt en konkret klagesak fra journalist Vegard Førland Venli hvor departementet hadde henvist klagebehandlingen i en sak om dokumentinnsyn ved Høgskolen i Oslo til høyskolens klagenemnd.

I henvendelsen til departementet 9. april 2010 ble det vist til offentlighetsloven § 32 om klage, hvor det fremgår at avgjørelser etter loven kan «påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket.» KD ble bedt om å opplyse hvilket organ som er det «nærmest overordna» forvaltningsorganet til universiteter og høyskoler. Videre ble det vist til forskriftskompetansen i offentlighetsloven § 32 første ledd fjerde punktum, som gir Kongen kompetanse til å bestemme hvilket organ som skal være «klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ». Det kunne ikke sees at forskriftskompetansen var benyttet, og departementet ble i lys av det bedt om å gi sitt syn på hvilket organ som er klageinstans for universiteter og høyskoler etter offentlighetsloven § 32. Avslutningsvis ble det vist til korrespondanse mellom Venli og departementet i den konkrete klagesaken hvor det gikk frem at departementet mente universitets- og høyskoleloven 1. april 2005 nr. 15 § 5-1 regulerer klagebehandlingen. Departementet ble bedt om å utdype sitt synspunkt dersom oppfatningen ble fastholdt og samtidig gi sitt syn på betydningen av prinsippet om *lex specialis* i vurderingen av hvilken lov som regulerer klagebehandlingen.

I KDs svar 3. mai 2010 ble det bekreftet at Kunnskapsdepartementet er «nærmest overordnet forvaltningsorgan for statlige universitet og høyskoler». Videre redegjorde

departementet for forarbeidene til universitets- og høyskoleloven og den tidligere bestemmelsen i lovene fra 1995 og 1989. Departementet viste bl.a. til at:

«[d]isse tidligere lovene slo fast at klagenemnden skulle behandle de sakene den fikk seg henvist fra styret, og disse var ikke begrenset til enkeltvedtak eller saker etter forvaltningsloven, jf. Ot.prp. nr. 62 (1988-1989). Departementet har ikke hatt til hensikt at endringene i lovens bestemmelser om klagenemnd skulle medføre en endring i de saksområder klagenemndene har kompetanse til å behandle, jf. Innst. 0. nr. 40 (1994-95), jf. Ot.prp. nr. 85 (1993-94) og Innst 0. nr. 48 (2004-2005), jf. Ot. prp. nr. 79 (2003-2004).»

Departementet la til grunn at avslag på innsynsbegjæringer skulle behandles i institusjonens klagenemnd «uavhengig av om grunnlaget finnes i offentleglova eller i forvaltningsloven». Det ble videre anført at prinsippet om *lex specialis* tilsa at «bestemmelsene i forvaltningsloven skal vike for universitets- og høyskoleloven på dette punktet.»

Avslutningsvis ble det kommentert at ordningen med at institusjonens klagenemnd skal behandle klager på avslag på krav om innsyn «ikke klart fremgår av ordlyden» i universitets- og høyskoleloven § 5-1 og at det ville bli vurdert initiativ til å endre bestemmelsen «slik at dette kommer klarere frem».

Departementets svar ble oversendt Venli som kom med kommentarer i brev 20. mai 2010. I brevet opplyste Venli at han hadde «gjennomgått samtlige forarbeider som departementet har henvist til, uten å kunne finne et eneste ord som viser til at det har vært forutsatt at klagenemnder ved universiteter og høgskoler skulle behandle klager etter offentlighetsloven». Han fastholdt at «utgangspunktet må uansett tas i offentleglova § 32 om klage».

I brev fra departementet 21. juni 2010 ble det opplyst at departementet ville ta initiativ til å endre universitets- og høyskoleloven § 5-1, og at departementet slik den rettslige situasjonen var nå, inntil videre selv ville behandle klager på institusjonenes avslag på innsynsbegjæringer.

Mitt syn på saken

Spørsmålet i saken gjelder hvilket organ som er klageinstans når et universitet eller en høyskole har avslått et krav om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven 19. mai 2006 nr. 16.

Offentlighetsloven regulerer allmennhetens rett til innsyn i offentlige saksdokumenter. Lovens hovedregel er at forvaltningens dokumenter «er åpne for innsyn dersom ikke annet følger av lov eller forskrift med heimel i lov», jf. § 3. I lovens kapittel 3 er unntakene fra innsynsretten nærmere regulert, mens reglene om saksbehandling og klage er gitt i lovens kapittel 4.

Reglene om klage er fastsatt i lovens § 32. Første ledd lyder slik:

«Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. Kongen kan gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd.»

Etter denne bestemmelsen kan avgjørelser etter offentlighetsloven påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Kunnskapsdepartementet har bekreftet at det er departementet som er nærmest overordnet forvaltningsorgan til universiteter og høyskoler. Det følger dermed direkte av ordlyden i offentlighetsloven § 32 første ledd at departementet er klageinstans i saker der universiteter og høyskoler har avslått en begjæring om dokumentinnsyn etter offentlighetsloven. Adgangen i offentlighetsloven § 32 første ledd fjerde punktum til å gi forskrift om annen klageinstans er ikke benyttet.

Departementet har vist til bestemmelsen om klage i universitets- og høyskoleloven 1. april 2005 nr. 15 § 5-1, og antatt at denne bestemmelsen vil kunne hjemle spørsmålet om klageinstans for avgjørelser etter offentlighetsloven. Jeg kan ikke se at det kan være riktig. Regler om klageorgan for universitets- og høyskolesektoren i saker om innsyn etter offentlighetsloven kan etter mitt syn ikke gis med hjemmel i universitets- og høyskoleloven. Klageordningen på offentlighetslovens område er forutsatt å være uttømmende regulert i offentlighetsloven med forskrifter. Kongen har med hjemmel i offentlighetsloven § 32 første ledd fjerde punktum adgang til å gi forskrift om hvilket organ som skal være klageorgan i saker etter offentlighetsloven. Dersom departementet fastholder at det er en hensiktsmessig ordning at klagenemndene for universiteter og høyskoler skal være klageorgan i slike saker, må dette eventuelt gjennomføres ved bruk av denne forskriftskompetansen.

Jeg ber om å bli holdt underrettet om den videre utviklingen i saken.

Arne Fliflet