



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Deres ref
200900832-/OHA

Vår ref
028-11

Dato
15.04.2011

Høring – forslag til endringer i studentsamskipnadslovgivningen

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Alle foreningene skal blant annet verne om ytringsfrihet og informasjonsfrihet.

Vi leverer en felles høringsuttalelse til forslag til endringer i studentsamskipnadslovgivningen. Våre merknader gjelder kun lovforslaget § 11: "Forvaltningsloven, arkivloven, lov om målbruk i offentlig teneste og offentlighetsloven gjelder ikke for studentsamskipnadene".

Vi vil for det første gjøre oppmerksom på at departementets forslag strider mot Justisdepartementets anbefaling i høringsuttalelse av 27.03.2007 til forslag til endringer i lov om studentsamskipnader, jf følgende utdrag:

Side 2, punkt 5, kommentar til § 13: "*Etter vår oppfatning kan det stilles spørsmål ved om det er riktig å ta det utgangspunktet at forvaltningsloven og offentlighetsloven ikke gjelder for samskipnadene.*"

Side 3 punkt 6: "*Justisdepartementet arbeider med sikte på at den nye offentleglova (lov 19. Mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i offentlig virksomhet) skal tre i kraft 1. Januar 2008. I*

offentleglova § 2 er virkeområdet regulert på en annen måte enn i gjeldende lov. Det er videre lagt opp til at virkeområdet etter den nye loven bør reguleres i den nye loven og i forskriften til loven, jf. Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 36 første spalte.

Selvstendige rettssubjekter (aksjeselskaper, stiftelser eller lignende vil ikke være omfattet av den nye offentliglova etter § 2 første ledd bokstav a i denne) men kan i stedet være omfattet etter § 2 første ledd bokstav c eller d. Studentsamskipnadene vil imidlertid neppe oppfylle vilkårene i bokstav d som er den bestemmelsen som eventuelt vil være aktuell for dem.

Hensynene som begrunner offentlighetsprinsippet tilsier imidlertid at studentsamskipnadene bør være omfattet av offentliglova. Offentliglova § 2 annet ledd tredje punktum gir adgang til å fastsette i forskrift at offentliglova skal gjelde for studentsamskipnadene, og vi vil ta dette spørsmålet opp i det pågående forskriftsarbeidet.”

Som departementet sikkert er klar over, ble dette ikke fulgt opp i Justisdepartementets arbeid med nye forskrifter, jf. høringsbrev av 04.09.2007, og Kongeleg resolusjon 17. oktober 2008: Iverksettning av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd og forskrift til lova.

Justisdepartementet går likevel langt i å antyde at Studentsamskipnadene bør innlemmes på et senere tidspunkt, jf. Kgl. res. 17. oktober 2008:

*Etter departementets syn er det mykje som kan tale for at også ei rekkje andre rettssubjekt bør trekkjast innunder lova i medhald av denne heimelen. M.a. bør det vurderast å bruke heimelen på **studentsamskipnadane** og på visse sjølvstendige rettssubjekt som er oppretta med offentlege middel eller som i det vesentlege er finansiert av det offentlege utan at dei oppfyller vilkåra i § 2 fyrste ledd bokstav c eller d i offentliglova. Departementet har likevel kome til at ei forsvarlig utgreiing av dette spørsmålet krev ei grundigare undersøking av dei enkelte rettssubjekta eller kategoriane av rettssubjekt som det kan vere aktuelt å trekkje innunder lova, samt at konkrete forslag til kva for rettssubjekt som dette eventuelt skal gjelde, må sendast på høyring. For å unngå ytterlegare forseinkingar av ikraftsetjinga av offentliglova og forskrifta, har departementet kome til at dette ikkje bør følgjast opp i denne omgang. Departementet vil kome tilbake til spørsmålet i samband med evalueringa av offentliglova, som skal skje innan utgangen av neste stortingsperiode.”*

Slik vi leser dette, er det mye som tyder på at årsaken til at studentsamskipnadene ikke ble innlemmet i forskriften til offentliglova, er at dette ikke hadde vært på høring, og at man utsatte en ny høring for å få fortgang i forskriftsfastsettelsen. Når Justisdepartementet gir så klare signaler på at det vil komme tilbake til spørsmålet i løpet av ”*neste stortingsperiode*”, altså innen 2013, kan vi ikke se at forslaget fra Kunnskapsdepartementet kan iverksettes uten at Justisdepartementet har utredet dette spørsmålet.

Der har for øvrig ikke skjedd vesentlige endringer i Studentsamskipnadenes struktur og organisering som tilsier at Justisdepartementet har endret standpunkt.

I tillegg til Justisdepartementets fraråding mener vi det er tungtveiende argumenter mot å utelukke samskipnadene fra samfunnets rett til innsyn. Mange av disse har flere av våre organisasjoner nevnt i tidligere høringsuttalelser¹.

Studentsamskipnadene forvalter i dag betydelige offentlige midler. I 2010 fikk Samskipnadene utbetalt kr. 62 543 066 til velferdsarbeid. Videre ble det for 2010 gitt tilsagn om tilskudd til studentboliger på kr. 227 882 000. I tillegg kommer indirekte tilskudd i form av lovpålagt semesteravgift som i 2009 var på kr 156 613 413². Vi snakker altså om samlet statstøtte på rundt 450 millioner som unntas fra prinsippet om at offentlighet følger pengene.

Offentlighetsloven bygger på et generelt prinsipp om at innsyn, sammen med Stortingets kontrollordninger, er en forutsetning for effektiv kontroll, jf. Innst.O. nr .41 (2005-2006):

"(...) allmennhetens innsyn er en viktig forutsetning for at det kan utøves effektiv kontroll med forvaltningen. Riksrevisjonen og Sivilombudsmannens mulighet til å drive effektiv kontroll på vegne av Stortinget utgjør sammen med allmennhetens innsyn en viktig demokratisk garanti mot maktmisbruk, mulig korrupsjon og uheldige forhold i offentlig forvaltning. "

Det kan ikke være noen tvil om at det er et reelt behov for denne type kontroll i studentsamskipnadene. I samskipnadene sitter styret med betydelig makt og økonomisk handlefrihet. Styret kan selv vedta at studentene skal ha flertall i styret, jf. lov om universiteter og høyskoler § 6. At man i loven oppfordrer til at det *"i størst mulig grad skal være åpenhet om styrets arbeid"*, er etter vårt syn en lite tilfredsstillende garanti for behovet for offentlig innsyn. Poenget med offentleglova og retten til uavhengig kontroll er nettopp at det er *samfunnet*, og ikke *virksomheten*, som skal bestemme hva man skal få innsyn i. Vi viser for øvrig til komiteens merknader i behandlingen av offentleglova i Innst. O. nr 41 (2005-2006) punkt 2.2.

Ifølge prp. 1 (2009-2010), post 74 og post 75 er regjeringens mål med tilskuddene til hhv. studentvelferd og studentboliger:

"å legge grunnlaget for studentvelferda ved utdanningsinstitusjonane, og fremme interessene til studentane. Velferdsarbeidet til studentsamskipnadene skal supplere det generelle velferdstilbudet elles i samfunnet og vere ein integrert del av det heilskaplege læringsmiljøet ved utdanningsinstitusjonane.

"Tilskottsordninga skal sikre bygging av studentbustader og bidra til å sikre ein rimeleg bustadsituasjon for studentar. Studentbustadene skal vere eit supplement til den private bustadmarknaden. "

¹ jf. høringsuttalelse til lov om universiteter og høyskoler, datert 30.01.2004 fra Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund, høringsuttalelsene fra hhv. Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening til forskriftene til offentleglova 04.09.2007, og høringsuttalelse fra Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening til forslag til endringer i lov om studentsamskipnader datert 12.3.2007.

² Tall oppgitt fra Kunnskapsdepartementet i e-post datert 10.02.2011

Etter gjeldende rett er det departementet som skal godkjenne oppnevnelser, sammenslåinger og nedleggelse av samskipnader. I tillegg foreslås det i forslag til endringer i Lov om studentsamskipnader § 9 (2) og (3) å gi departementet adgang til å avsette styret i særlige tilfeller.

Det er altså snakk om et styre som disponerer en stor andel av våre skattepenger, og som har tydelig definerte oppgaver som de utfører på vegne av det offentlige, jf. høringsnotatet s. 2: *"Studentsamskipnadene har et viktig samfunnsoppdrag, og forvalter store verdier i blant annet studentboligtilskudd. (...). Studentvelferdstilbudene er derfor et sentralt virkemiddel og en forutsetning (...) for at man skal ha mulighet til å studere"*. Med andre ord er samskipnadene underlagt en betydelig grad av politisk styring. Departementet har gjennom dette stor innflytelse over samskipnadene – og kan komme til å få enda mer, jf. forslag til endringer i studentsamskipnadsloven §§ 9(2)(3).. Dette er forhold som er svært viktige for spørsmålet om samfunnet skal ha krav på innsyn, både i henhold til praksis fra den tidligere offentlighetsloven, og ifølge forarbeidene til offentleglova, Ot.prp. 102 (2004-2005), jf. følgende:

" I disse tilfella vil det offentlege i praksis ha høve til å øve ein bestemmende innverknad på drifta i rettssubjektet. Verksemda i eit slikt rettssubjekt dreiar seg dermed i realiteten om forvaltning av kapital og andre ressursar som er underlagde offentleg styring og kontroll, og som dermed i røynda er ein del av alle borgarane sin eigedom. Dette talar sterkt for at borgarane bør ha innsyn i slike verksemdar. "

Kontrollbehovet ble også fremhevet av Stortinget i dets behandling av offentleglova, jf. Innst. O nr. 41 (2005-2006), punkt 2.3: *"Komiteen ser at utvidelsen kommer som en følge av at det offentlige omgjør deler av sin drift og virksomhet ved å skille ut deler av den. Det er da viktig at slike omorganiseringer ikke fører til mindre innsyn og dermed mindre kontroll med skattebetalernes penger. "*

Departementets forslag vil for det første gjøre det vanskelig å drive uavhengig kontroll av økonomiforvaltningen i samskipnadene. Dette er åpenbart problematisk fordi det er snakk om så mye penger. I tillegg mener vi BDO Noraudits rapport av 15. september 2009 gir grunnlag for å hevde at dette er et område med særlig behov for uavhengig kontroll. Vi viser her til følgende sitat fra rapporten, s. 6: *"Vår vurdering er at økonomistyringen i flere av samskipnadene har vært for svak. Gjennomgangen viser at den økonomiske stillingen er svært variabel mellom samskipnadene. Noen av samskipnadene har gått og går med betydelige tap, og det er satset, og satses fremdeles, på risikofylte aktiviteter i flere av samskipnadene. "*

Videre er innsyn avgjørende for samfunnets mulighet til å vurdere studentsamskipnadenes virksomhet er i tråd med de formål som regjeringen har satt ved tildeling av midler. Dette går særlig utover brukerne av studentsamskipnadene, altså studentene. Et grunnleggende prinsipp for samskipnadene er brukerstyring, og en forutsetning for dette er åpenhet rundt saker som samskipnaden har til behandling, og avgjørelser som treffes. Åpenhet har også den positive effekten at flere får mulighet til å delta i og gi innspill til beslutninger på et tidlig tidspunkt, noe som ofte styrker kvaliteten på de beslutningene som tas.

Noen studentsamskipnader har, i forbindelse med en offentlig debatt om dette, anført økonomiske hensyn mot en underleggelse av offentleglova. Dette mener vi er en svært kortsiktig tankegang. Innsyn skal nettopp sikre forsvarlig bruk av offentlige midler. Fravær av en slik kontroll kan koste samfunnet mye mer enn de administrative kostnadene som følger med det å være underlagt offentleglova.

Samlet kan vi altså ikke støtte forslaget til endringer i samskipnadsloven § 11 om å unnta Studentsamskipnadene fra offentleglova. Det følger av dette at vi heller ikke støtter forslaget om å unnta samskipnadene fra arkivloven, jf. offentleglova § 10.

Ettersom vi mener forholdet til Offentleglova må reguleres av i forskrift til offentleglova, og ikke Lov om Studentsamskipnaden, vi vil følge opp dette overfor Justisdepartementet som ansvarlig departementet. Vi fremmer derfor ingen forslag om ny lovtekst i dette høringsnotatet.

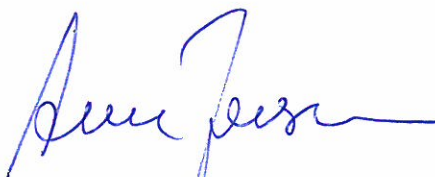
Med hilsen

Norsk Journalistlag



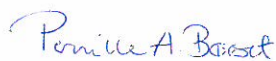
Elin Floberghagen
leder

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær

Mediebedriftenes Landsforening



Pernille A. Børset
fagsjef

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

KOPI: Justisdepartementet