

NTNU

v/Institutt for sosialt arbeid

Dato: 04.12.2017

Deres ref.: 2017/11/ÅMR

Vår ref.: INNSYN-42-2017 (2017/8033)

**Vedrørende anmodning om omgjøring av avgjørelse fattet av Felles klagenemnd i sak om innsyn i ARK-rapporter**

Det vises til NTNUs henvendelse av 17.11.2017, hvor NTNU ber om at Felles klagenemnd omgjør sin avgjørelse av 06.11.2017 i sak 42-2017 (nemndas referanse).

Felles klagenemnd har vurdert de opplysninger som fremkommer i brev datert 17.11.2017. Nemnda har ikke funnet at det fremkommer noen nye opplysninger som gir grunnlag for å omgjøre konklusjonen i vår avgjørelse av 06.11.2017.

NTNU har vist til at Felles klagenemnd i avgjørelsen av 06.11.2017 ikke tok stilling til om rapporter som gjelder NTNU som institusjon kan unntas offl. § 14, og det er anført at dette er en saksbehandlingsfeil. For å avhjelpe en evt. saksbehandlingsfeil, vil Felles klagenemnd under ta stilling til om ARK-rapporter som Institutt for sosialt arbeid har utarbeidet for NTNU, kan unntas etter offl. § 14, og videre om det er grunnlag for å gi merinnsyn i rapportene med hjemmel i offl. § 11.

*Offentleglova § 14*

Det fremgår av offentliglova § 14 første ledd at organinterne dokumenter kan unntas fra offentlig innsyn, og i annet ledd er det gjort noen unntak fra dette utgangspunktet:

«Eit organ kan gjere unntak frå innsyn for dokument som organet har utarbeidd for si eiga interne saksførebuing.

Første ledd gjeld ikkje:

- a) dokument eller del av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak,
- b) generelle retningslinjer for saksbehandlinga til organet,
- c) føredrag til saker som er avgjorde av Kongen i statsråd, og
- d) presedenskort og liknande, men ikkje dersom kortet gjengir organinterne vurderingar.»

Vilkårene for at et dokument skal kunne anses som organinternt er at dokumentet er ment for ett og samme organ, at dokumentet ikke er sendt ut av organet, og at dokumentet er ment for bruk i den interne saksforberedelsen i organet.

NTNU har gitt følgende begrunnelse for å unnta ARK-rapportene etter offl. § 14:

«Undersøkelsen er gjennomført av ARK. Dette er ingen egen institusjon, men en forvaltningsorganisasjon som ligger under NTNU. Formålet med å gjennomføre denne typen arbeidsmiljøundersøkelser er å undersøke om det er behov for eventuelle forbedringstiltak i institusjonenes arbeidsmiljø. Det dreier seg m.a.o. om rapporter innhentet for organets egne interne saksforberedelse. Vilkårene for unntak fra offentlighet er da oppfylt, for så vidt gjelder rapportene vedr. NTNUs eget arbeidsmiljø.»

De ARK-rapportene som er blitt forelagt Felles klagenemnd stammer fra en ARK-undersøkelse som ble gjennomført ved NTNU høst 2014/vinter 2015. ARK-rapportene om NTNU er på flere nivåer, og antall svar varierer fra 4 til 3862. Dette er rapporter for hele institusjonen, fakulteter, institutter, ledergrupper og fakultetsadministrasjonen, det vil si enheter og grupper på ulike nivåer.

Det er Institutt for sosialt arbeid (ved NTNU) som har vært ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen, og oppbevaring av data om de ansatte. De ansatte ved NTNU har fylt ut spørreundersøkelsen elektronisk, og instituttet har sammenstilt resultatene og utarbeidet rapporter.

Felles klagenemnd har funnet at ARK-rapporter som er blitt utarbeidet av instituttet for NTNU, kan anses som organinterne dokumenter for NTNUs vedkommende, og at de således kan unntas i medhold av offl. § 14.

#### *Merinnsyn*

Av offl. § 11 følger det en plikt til å vurdere merinnsyn, selv om det er anledning til å unnta dokumentene fra offentlig innsyn med hjemmel i offl. § 24. Offl. § 11 har følgende ordlyd:

«Når det er høve til å gjøre unntak fra innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.»

Bestemmelsen om merinnsyn i offl. § 11 er ment å ivareta de hensyn som ligger bak retten til innsyn i offentlig virksomhet, og som kommer til uttrykk i formålsbestemmelsen til offentleglova, jf. offl. § 1. Formålet med loven er å legge til rette for at offentlig virksomhet er åpen og gjennomsiktig, for slik å styrke informasjons- og ytringsfrihet, demokratisk deltakelse, rettssikkerhet for den enkelte, tillit til det offentlige og kontroll fra allmenheten.

Ved vurdering av merinnsyn må det foretas en interesseavveining av hensynet til offentlig innsyn, og de hensyn som ligger til grunn for den aktuelle unntaksbestemmelsen. Det må vurderes i hvilken grad innsyn i dokumentet vil kunne skade de interesser som unntaksbestemmelsen er ment å verne.

Hovedhensynet bak bestemmelsen i offl. § 14 er å ivareta effektive avgjørelsesprosesser. Det skal unngås å skape forventninger om organets beslutninger, som ikke innfris ved den endelige beslutningen. Det skal legges til rette for fri diskusjon under saksforberedelsen, slik at også mothensyn og avvikende synsmåter kommer frem under saksforberedelsen.

Det vises i denne forbindelse til Ot.prp.nr.12 (2004-2005) Om lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova), kap. 3, punkt 3.4.3:

«Omsynet til effektive avgjerdsprosessar i forvaltninga ligg til grunn for unntaka for interne dokument i gjeldande rett. Når det gjeld organinterne dokument, det vil seie dokument som er utarbeidde av eit forvaltningsorgan for eiga saksførebuing, kan innsyn vere til hinder for ein fri diskusjon om saka. Desse dokumenta vil ofte vere ueigna for presentasjon utanfor organet, og førebelse standpunkt som kjem til uttrykk i interne notat, kan skape forventningar om bestemte resultat, slik at det seinare kan vere vanskeleg for organet å endre meining.»

Det vises til at ARK-rapportene er fra høsten 2016-vinteren 2015. Etter det opplyste er rapportene blitt presentert i plenum ved den enkelte enhet eller gruppe, og/eller har blitt brukt som underlagt for diskusjon om videre oppfølging og forbedringstiltak.

Nemndas vurdering er at de hensyn som ligger bak offl. § 14, om effektive avgjørelsesprosesser, ikke gjør seg gjeldende for disse ARK-rapportene. Nemnda kan ikke se at NTNU har sannsynliggjort at arbeid med å følge opp resultatene fra en arbeidsmiljøundersøkelse som ble gjennomført høsten 2014/vinteren 2015 vil bli tilstrekkelig skadelidende dersom det gis innsyn i rapportene på nåværende tidspunkt.

Felles klagenemnd har i denne saken, og for de konkrete rapportene som nemnda er blitt forelagt, funnet at de hensyn som ligger unntaksbestemmelsen i offl. § 14 første ledd ikke gjør seg gjeldende i tilstrekkelig grad.

I alle tilfeller har Felles klagenemnd funnet at de hensyn som ligger bak bestemmelsen om merinnsyn i offl. § 11, veier tyngre enn de hensyn som kan begrunne unntak fra innsyn etter offl. § 14 når det gjelder disse ARK-rapportene.

Retten til innsyn i offentlig virksomhet er et grunnleggende demokratisk prinsipp. Det følger av offl. § 1 at «Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomsiktig, for slik å styrkje informasjons – og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettsryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta».

ARK-undersøkelsen er et verktøy for utviklingen for sektoren til bruk i en helhetlig og systematisk arbeidsmiljøundersøkelse. Undersøkelsen har et legitimt og viktig formål, og bør av denne grunn gjøres offentlig for å ivareta blant annet borgernes og medias mulighet til å føre kontroll med forvaltningen. På denne måten vil de kunne gis mulighet til å avsløre kritikkverdige og uheldige forhold.

Det kan videre være gode grunner til at også de ansatte har nytte av og ønske om at det offentlige får innsyn i denne type statistiske rapporter. Innsynsretter legger ikke bare opp til kontroll utenfra, men er også en rettsikkerhetsgaranti for de som jobber i forvaltningen selv, ved at også forvaltningens medarbeidere vil vite at deres organisasjon er både åpen, gjennomsiktig og underlagt kontroll. Innsyn i rapportene er således med på å styrke rettsikkerheten til den enkelte, ivareta den demokratiske deltakelsen og opprettholde tilliten til det offentlige.

Det vises for øvrig til nemndas vurderinger i avgjørelsen av 06.11.2017, som opprettholdes uendret.

På vegne av en enstemmig nemnd bestående av Knut Andreas Bostad, Marianne Klausen, Kjetil Sudmann Larssen, Mari Arnekleiv Bækkelund og Ruben Haugland,

med hilsen

Knut Andreas Bostad  
leder for Felles klagenemnd

Marianne Klausen  
nestleder for Felles klagenemnd

Felles klagenemnd har godkjent dokumentet ved elektronisk kommunikasjon, og det er derfor ikke signert.

Kopi til:

- Forskerforum v/Jørgen Svarstad
- Kunnskapsdepartementet