

## Unntak for «den endelege avgjerda til organet i ei sak» etter offentleglova § 14 annet ledd pkt a)

12. juni 2013 (sak 2012/3391)

I en sak som gjaldt avslag på innsyn i et internt dokument etter offentleglova § 14 første ledd, hadde Kommunal- og regionaldepartementet vist til offentleglova § 12 c) som begrunnelse for å unnta en påtegning på dokumentet som inneholdt den endelige avgjørelsen i saken og som etter lovens § 14 annet ledd pkt a) ikke kan unntas fra innsyn.

Ombudsmannen kom til at påtegningen ikke var å anse som den endelige avgjørelsen i saken og at dokumentet i sin helhet kunne unntas etter § 14 første ledd, men uttalte seg kritisk til departementets lovforståelse om forholdet mellom offentleglova §§ 12 c) og 14 annet ledd pkt a). Dersom påtegningen hadde vært den endelige avgjørelsen i saken, vil den spesielle regelen i § 14 annet ledd pkt a) måtte gå foran den mer generelle regelen i § 12 c).

I avsluttende brev til departementet uttalte ombudsmannen:

«Departementets merinnsynsvurdering i denne saken har ikke vært gjenstand for nærmere undersøkelser herfra. Jeg har imidlertid merket meg at merinnsynsvurderingen er knapp. Det fremgår at departementet har vurdert dokumentets innhold og departementets behov for å skjerme sin interne saksforberedelse, men det fremgår ikke at det er foretatt en avveining av hensynet til det offentliges behov for innsyn. Denne avveiningen i merinnsynsvurderingen bør departementet synliggjøre i fremtidige innsynsavgjørelser.

Jeg har videre funnet grunn til å komme med noen merknader til departementets anvendelse av offentlighetsloven § 12 c) som hjemmel for avslaget:

Departementet fremholdt i brev 11. februar 2012 følgende om rekkevidden av offentlighetsloven § 12 c):

«Offentlighetsloven § 12 c) gir hjemmel for å unnta deler av et dokument – ”resten av dokumentet” – dersom ”dei unnatekne opplysningane utgjør den vesentlegste delen av dokumentet”. Det er altså en del av dokumentet som i utgangspunktet er offentlig denne bestemmelsen gir hjemmel for å unnta fra innsyn. Departementet vil presisere at det fremstår som lite tvilsomt at det er de allerede unntatte opplysningene etter § 14 som utgjør den vesentligste delen av dokumentet.

Ordlyden i § 12 c) er gitt en generell utforming. Det er ingenting i lovteksten som tyder på at det ikke er adgang til å unnta endelige beslutninger i en sak med hjemmel i § 12. c). Heller ikke i lovforarbeidene kan departementet se at det finnes uttalelser som kunne underbygge et slikt synspunkt.»

I Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) side 132 heter det blant annet følgende om bestemmelsen i offentlighetsloven § 14 annet ledd a):

«Føresegna i bokstav a) gjeld jamvel om den endelege avgjerda berre går fram av eit dokument som elles har organinternt karakter. Dette kan vere tilfellet dersom avgjerda berre går fram av ei påteikning på eit elles organinternt dokument. I slike tilfelle vil det ikkje vere høve til å gjere unntak for den delen av dokumentet der påteikninga går fram.»

Denne situasjonsbeskrivelsen er helt tilsvarende den departementet har lagt til grunn i denne saken. Som det fremgår av brev til Kommunal Rapport i dag, har jeg kommet til at påtegningen departementet har vist til som den endelige avgjørelsen i saken, er å betrakte som en del av saksforberedelsen som kan unntas etter § 14 første ledd. Henvisningen til offentlighetsloven § 12 c) er således ikke treffende.

Dersom påtegningen hadde vært den endelige avgjørelsen i saken, er spørsmålet om offentlighetsloven § 12 c) likevel kunne begrunne et unntak også for denne. Departementet har som støtte for sitt standpunkt fremholdt at lovforarbeidene ikke inneholder uttalelser som underbygger synspunktet om at det ikke er adgang til å unnta endelige beslutninger i en sak med hjemmel i § 12 c). Jeg anser imidlertid at forarbeidene til § 14 annet ledd pkt a), sitert over, nettopp gir støtte for dette synspunktet. En påtegning på et dokument vil som regel utgjøre en så liten del av dokumentet at det resterende kan betegnes som «den vesentlegaste delen av dokumentet». Departementets tolkning vil derfor medføre at det helt unntaksvis ville bli gitt innsyn i den endelige avgjørelsen i slike tilfeller.

Offentlighetsloven § 14 annet ledd a) angir presist at «dokument eller deler av dokument som inneheld den endelege avgjerda til organet i ei sak» ikke omfattes av unntaket for organinterne dokumenter etter § 14 første ledd. Bestemmelsen i § 12 c) er generelt utformet. I en situasjon der reglene tilsynelatende gir anvisning på ulike løsninger, må den spesielle regel gå foran den generelle (lex specialis-prinsippet). Hensynet bak bestemmelsene og sammenhengen i regelverket tilsier at § 14 annet ledd pkt a) går foran den generelle bestemmelsen i offentlighetsloven § 12 c), og departementet bør legge dette til grunn ved behandlingen av fremtidige innsynsbegjæringer.»

Publisert: 15.01.2014