

Jan Fridthjof Bernt
og
Olav Haugen Moen



Offentleglova

med kommentarer

2. utgave



FAGBOKFORLAGET

Offentleglova

Jan Fridthjof Bernt
og
Olav Haugen Moen

Offentleglova

med kommentarer

2. utgave



FAGBOKFORLAGET

Copyright © 2023 by
Vigmostad & Bjørke AS
All Rights Reserved

ISBN: 978-82-450-4420-1

1. utgave, 1. versjon 2023
E-utgaven er basert på 2. trykte utgave, 1. opplag: ISBN 978-82-450-4383-9

Elektronisk tilrettelegging: John Grieg, Bergen

Forsidedesign ved forlaget

Omslagsfoto: © Prokopeva Irina / Shutterstock (3D characters)

Spørsmål om denne boken kan rettes til:

Fagbokforlaget

Kanalveien 51

5068 Bergen

Tlf.: 55 38 88 00

e-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no

www.fagbokforlaget.no

Materialet er vernet etter åndsverkloven.

Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarframstilling

bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtale med Kopinor.

*Tilegnet minnet om Harald Hove,
i takknemlighet for hans store innsats
og viktige bidrag til faglig debatt
og politiske prosesser i arbeidet for
større åpenhet i norsk offentlig forvaltning.*

FORORD

Da Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (Offentleglova) trådte i kraft 1. januar 2009, var det ment som en foreløpig sluttstrek for en mangeårig diskusjon om behovet for en reform av reglene om allmennhetens innsyn i forvaltningens saksdokumenter etter Offentlighetsloven av 1970. Offentlighetsprinsippet angår så å si selve grunnfjellet til et levende demokrati – muligheten for en løpende kritisk kontroll med hvordan folkevalgte og offentlige tjenestemenn forvalter de fullmakter vi som borgere har gitt dem, i form av makt og myndighet og ved rådighet over våre felles ressurser.

Forfatterne i første utgaven av boken du nå holder i hånden, Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove, hadde da vært aktive deltakere i denne diskusjonen i mer enn en mannsalder. Hove var en aktiv og profilert pådriver for større åpenhet i offentlig forvaltning i sine verv som stortingsrepresentant, politisk rådgiver, og til slutt som leder av Offentlighetslovutvalget, som utarbeidet utkastet som den nye loven er bygget på. I første utgave av denne boken ga han et historisk tilbakeblikk og kommenterte utviklingen av debatten og den rettslige regulering av disse spørsmålene.

Ved Hoves død i 2017 mistet vi en viktig stemme i den rettslige og politiske debatt om disse spørsmålene. Vi tilegner denne boken hans minne, i respekt for hans faglige innsats, og i takknemlighet fra Bernt for et mangeårig verdifullt vennskap og samarbeid.

Denne nye kommentarutgaven er en omfattende revisjon og oppdatering med utgangspunkt i et samarbeid mellom Bernt og Moen i Norsk Lovkommentar. Den som venter å finne en enkel og lett håndterbar bruksanvisning om innsynsrett i offentlige dokumenter, vil nok stadig bli skuffet. For mange lovbestemmelser er det nærliggende å gjenta den gamle – apokryfe – innledning til en

universitetsforelesning. «Dere tror dette er enkelt, ment vent til jeg har forklart det.»

Men fremfor alt er det viktig å understreke at for mange spørsmål er det avgjort rom for saklig uenighet og forstandige alternative synspunkter. «Retten ligger foran oss, ikke bak oss.» I dette ligger at vi vil sette stor pris ikke bare på tilbakemeldinger om feil og utelatelser, men også om motforestillinger mot det vi sier på ulike punkter.

På det formelle plan er fremstillingen i boken basert på samme mal som forrige utgave:

Ved de interne henvisningene innen de enkelte paragrafer anvendes den norm som ble anbefalt av Lovstrukturutvalget i NOU 1992: 32 *Bedre struktur i lovverket*: I stedet for de alderdommelige termene «ledd» og «punktum» brukes de betegnelsene som er vanlig norsk språk: «avsnitt» og «setning». Dette er vel i ferd med å bli anerkjent som en alternativ standard, om enn ikke i departementskontorene.

Vesentlig vanskeligere har det så langt vært få aksept for at navn på individuelle lover og forskrifter er egennavn og derfor bør skrives med stor forbokstav, altså f.eks. Offentleglova og Offentlegforskrifta. For en nærmere begrunnelse for dette lille opprøret mot byråkratisk praksis viser vi til Bernt, *Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentarer* (Bergen 2006), s. 7.

I en hektisk produksjonsprosess har vi fått uvurderlig god hjelp fra forlagsredaktør Marius Gulbranson Nordby og hans kompetente medarbeidere i Fagbokforlaget.

Bergen, 1. september 2022

Jan Fridthjof Bernt
jan.f.bernt@jur.uib.no

Olav Haugen Moen
olavhm@gmail.com

INNHOOLD

FORKORTELSER PÅ LITTERATUR OG REFERANSER.....	11
KAPITTEL 1. INNLEIANDE FØRESEGNER.....	13
§ 1 <i>Formål</i>	13
§ 2 <i>Verkeområdet til lova</i>	16
KAPITTEL 2. HOVUDREGLANE OM INNSYN	43
§ 3 <i>Hovudregel</i>	43
§ 4 <i>Definisjonar</i>	46
§ 5 <i>Utsett innsyn</i>	56
§ 6 <i>Forbod mot forskjellsbehandling</i>	65
§ 7 <i>Bruk av offentleg informasjon</i>	69
§ 8 <i>Hovudregel om gratis innsyn</i>	72
§ 9 <i>Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar</i>	79
§ 10 <i>Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett</i>	83
§ 11 <i>Meirinnsyn</i>	90
§ 12 <i>Unntak for resten av dokumentet</i>	92
KAPITTEL 3. UNNTAK FRÅ INNSYNSRETTEEN	97
§ 13 <i>Opplysningar som er underlagde teieplikt</i>	97
§ 14 <i>Dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument)</i>	102
§ 15 <i>Dokument innhenta utanfrå for den interne saksførebuinga</i>	114
§ 16 <i>Innsyn i interne dokument hos kommunane og fylkeskommunane</i>	129
§ 17 <i>Unntak for visse dokument som gjeld Det Kongelige Hoff</i>	156
§ 18 <i>Unntak for rettsaksdokument</i>	158
§ 19 <i>Unntak for dokument som blir utveksla under konsultasjonar med Sametinget m.m.</i>	161
§ 20 <i>Unntak av omsyn til Noregs utanrikspolitiske interesser</i>	163

§ 21 Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingsinteresser	171
§ 22 Unntak i visse budsjettsaker	172
§ 23 Unntak av omsyn til det offentlege sin forhandlingsposisjon m.m.....	175
§ 24 Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.....	185
§ 25 Unntak for tilsetjingssaker, lønnsoppgåver m.m.....	192
§ 26 Unntak for eksamensdokument, forskingsopplysningar og fødselsnummer m.m.	202
§ 27 Forskriftsheimel.....	211
KAPITTEL 4. SAKSBEHANDLING OG KLAGE.....	215
§ 28 Innsynskravet.....	215
§ 29 Kva organ skal avgjere innsynskravet mv.	217
§ 30 Korleis organet skal gi innsyn og gjere dokument tilgjengelege	220
§ 31 Avslag og grunngiving	226
§ 32 Klage	227
KAPITTEL 5. SLUTTFØRESEGNER	235
§ 33 Iverksetjing og overgangsreglar	235
§ 34 Endringar i andre lover	236
STIKKORDREGISTER.....	237

FORKORTELSER PÅ LITTERATUR OG REFERANSER

Lover og forskrifter

Aksjeloven	LOV-1997-06-13-44 om aksjeselskaper
Allmennaksjeloven	LOV-1997-06-13-45 om allmennaksjeselskaper
Arkivlova	LOV-1992-12-04-126 om arkiv
Arkivforskrifta	FOR-2017-12-15-2105 om offentlege arkiv
Forvaltningsloven – Fvl.	LOV-1967-02-10 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Forvaltningslovforskriften	FOR-2006-12-15-1456 Forskrift til forvaltningsloven
Grunnloven – Grl.	L17.05.1814 Kongeriket Norges Grunnlov (bokmålsversjonen)
IKS-loven	LOV-1997-06-13-45 om interkommunale selskaper
Offentlegforskrifta	FOR-2008-10-17-1119 Forskrift til offentleglova
Offentleglova – Offl.	LOV-2006-05-19-16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd
Offentlighetsloven 1970 – Offvl.	LOV-1970-06-19-69 om offentlighet i forvaltningen (opphevd)
Kommuneloven – Koml.	LOV-2018-06-22-83 om kommuner og fylkeskommuner

Forarbeider

Ikraftsettingsresolusjonen	FOR-2008-10-17-1118 Iverksetjing av lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd
Offentlighetslovutvalget	NOU 2003: 30 Ny offentlighetslov
Offentleglovproposisjonen	Ot.prp. nr. 102 2004–2005. Om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)
Innst. O. nr. 41 (2005–2006)	Innstilling frå justiskomiteen om lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)

Tolkingsuttalelser

JDLOV	Tolkingsuttalelser fra Justisdepartementets lovavdeling
Rettleiar til offentleglova	Justis- og politidepartementet. Nå Justis- og beredskapsdepartementet. Lovavdelingen. <i>Rettleiar til offentleglova</i> . G-2009-419.
SOM	Uttalelser fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen, fra 1. juli 2021 Stortingets ombud for forvaltningen. Publisert i meldinger hvert år til Stortinget. Uttalelser – Sivilombudet

Litteratur

- | | |
|---|--|
| Aulstad, <i>Innsynsrett</i> | Johan Greger Aulstad, <i>Innsynsrett</i> , Fagbokforlaget 2018. |
| Bernt og Hove, <i>Offentleglova</i> | Jan Fridthjof Bernt og Harald Hove: <i>Offentleglova med kommentarer</i> , Fagbokforlaget 2009. |
| Brandt mfl., <i>Offentlighetslova</i> | Kristian Brandt, Jon Sverdrup Efestad, Hanne Harlem og Camilla Selman, <i>Offentleglova. Lovkommentar</i> , Universitetsforlaget 2018. |
| Frihagen, <i>Offentlighetsloven</i> | Arvid Frihagen, <i>Offentlighetsloven</i> . Frihagens forlag, 3. utg. 1994. |
| Moen, <i>Forvaltningsskjønn og domstolskontroll</i> | Olav Haugen Moen, <i>Forvaltningsskjønn og domstolskontroll</i> , Gyldendal 2019. |
| Overå og Bernt, <i>Kommuneloven 2018</i> | Oddvar Overå og Jan Fridthjof Bernt, <i>Kommuneloven 2018</i> , Kommune-
forlaget 2019. |
| Øy, <i>Kommentarbok til offentliglova</i> | Nils E. Øy, <i>Kommentarbok til offentliglova</i> , Cappelen Damm Akademisk 2015. |

Kapittel 1. INNLEIANDE FØRESEGNER

§ 1 Formål ⁽¹⁾

Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd ⁽²⁾ er open ⁽³⁾ og gjennomsiiktig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstrygggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege ⁽⁴⁾ og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon. ⁽⁵⁾

KOMMENTARER TIL § 1

(1) Formålsangivelsen i § 1 var ny sammenlignet med Offentlighetsloven 1970. Bestemmelsen bygger på et tilsvarende forslag til formålsbestemmelse fra Offentlighetslovutvalget,¹ men listen over hensyn som skal ivaretas, er noe utvidet sammenlignet med denne. Den angir formålet med loven og understreker sammenhengen mellom åpenhet og gjennomsiiktighet i den offentlige forvaltning, og grunnleggende demokratiske og rettsstatlige verdier.

Dette synet på åpenhet og innsynsrett er nå knesatt i Grunnloven § 100 femte avsnitt, der det fastslås som alminnelig prinsipp i første setning: «Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter ...». Prinsippet om rett til innsyn gjøres her til rettslig utgangspunkt, ved at begrensninger «i denne Ret» (bare) kan skje «i Lov», «ut fra Hensyn til Personvern og af andre tungtveiende Grunde».

En samlet kontroll- og konstitusjonskomité la til grunn at dette siste er en *rettslig* skranke for lovgivers myndighet: «Prinsippet bør sette reelle skranker

1 Se NOU 2003: 30 s. 252.

for lovgivers myndighet, og grunnlovsbestemmelsen bør kunne håndheves av domstolene.»² Det må bety at domstolene vil kunne overprøve lovgivers vurdering av om det foreligger tilstrekkelig «tungtveiende Grunde» til å begrunne et konkret unntak fra innsynsretten, men terskelen for slik overprøving er formodentlig høy.

Bestemmelsen i § 1 har som formål å tydeliggjøre utgangspunktet for loven og å markere verdien av prinsippet om rett til innsyn i forvaltningens saksdokumenter. Den har både en symboleffekt og en pedagogisk funksjon. I tillegg har den også rettslig betydning som bakteppe for tolkingen av de andre bestemmelsene i loven. De hensynene som fremheves, skal ha vesentlig vekt når det tas stilling til hvor langt en unntaksregel rekker, og ved avgjørelsen av om det skal gis merinnsyn i dokumenter som i utgangspunktet går inn under en unntaksregel: «I den vurderinga som skal gjerast etter § 11 om meirinnsyn, er formålsføresegna eit av fleire moment det vil vere grunn til å ta med i vurderinga.»³

De hensynene som begrunner de ulike unntakene fra innsynsretten, er ikke nevnt i § 1. Dette har åpenbart bekymret noen under lovgivningsprosessen, og Offentlighetslovutvalget og departementet fant det nødvendig å begrunne dette særskilt og understreke at det også skal legges vekt på de formålene som begrunner de enkelte unntakene:⁴

For å markere det prinsipielle utgangspunktet og hovudregelen i lova har departementet valt å framheve dei omsyna som talar for at forvaltninga gir innsyn i saksdokumenta. Dette tyder ikkje at dei omsyn som talar for at det skal gjerast unntak frå innsynsretten, ikkje kan tilleggjast vekt der det kan vere tvil om tolkinga av ei unntaksføresegn. Den generelle formålsføresegna må sjåast i samanheng med dei enkelte unntaksføresegnene og dei omsyna som ligg til grunn for dei.

Det er nærliggende å oppfatte dette som uttrykk for en viss bekymring fra departementets side overfor de ambisjonene § 1 oppstiller om åpenhet i den offentlige forvaltning. Man var etter alt å dømme redd for at unntaksreglene skal tolkes for snevert ved at man legger for stor vekt på lovens hovedformål og dermed stiller for strenge krav til begrunnelsen for å fravike lovens hovedregel om innsyn. Men

2 Innst. S. nr. 270 (2003–2004), s. 59–60.

3 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). Til § 1 Formål, s. 114.

4 Proposisjonen punkt 3.5 Forslag til ny formålsføresegn i offentleglova, s. 26.

her fant justiskomiteen grunn til en forsiktig reservasjon mot en slik grunnholdning ved å understreke at «[v]ed tvil om tolkning skal en prinsipielt sett falle ned på det som er mest i tråd med formålsparagrafen».⁵

(2) Formuleringen «offentleg verksemd» er en referanse til virkeområdet til loven, jf. § 2.

(3) Ordet «open» i formålsbestemmelsen er brukt for å understreke at reglene om dokumentinnsyn inngår som én av flere mekanismer som skal medvirke til å skape et åpent samfunn.

(4) En enstemmig justiskomiteé føyer inn det å styrke «tilliten til det offentlege» som en del av lovens formål. Komiteen fremhevet dette som «det viktigste og mest åpenbare formålet med loven».⁶

(5) Andre setning ble tilføyd i proposisjonen. Bestemmelsen tar sikte på «å legge til rette for auka verdiskaping gjennom vidarebruk av offentleg informasjon». Den er tatt med «for klarare å få fram omsynet til forvaltninga som informasjonsbank, og til at offentleg informasjon kan vere ein viktig ressurs for private og medverke til auka verdiskaping».⁷ Tanken er at borgerne skal sikres «tilgang til offentleg informasjon som er kvalitetssikra på ein trygg måte», noe som «kan medverke til god og effektiv bruk av informasjonsressursar og til auka verdiskaping». (Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 3.3.4 Forvaltninga som informasjonsbank, s. 25.) Tilføyelsen har også bakgrunn i gjennomføringen av EUs direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon fra den offentlige sektoren; se nærmere om dette Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) pkt. 11 Gjennomføringa av direktiv 2003/98/EF om vidarebruk av informasjon frå den offentlege sektoren, s. 78–81.

5 Innst. O. nr. 41 (2005–2006) s. 4, «Formålsbestemmelsen».

6 Sst.

7 Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) punkt 3.5 Forslag til ny formålsføresegn i offentleglova, s. 26.

§ 2 Verkeområdet til lova ⁽¹⁾

Lova gjeld for ⁽²⁾

- a) staten, fylkeskommunane og kommunane, ⁽³⁾
- b) andre rettssubjekt i saker der dei gjer enkeltvedtak eller utferdar forskrift, ⁽⁴⁾
- c) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har ein eigardel som gir meir enn halvparten av røystene i det øvste organet i rettssubjektet, ⁽⁵⁾ og
- d) sjølvstendige rettssubjekt der stat, fylkeskommune eller kommune direkte eller indirekte har rett til å velje meir enn halvparten av medlemmene med røysterett i det øvste organet i rettssubjektet. ⁽⁶⁾

Bokstavane c og d gjeld ikkje ⁽⁷⁾ rettssubjekt ⁽⁸⁾ som hovudsakleg ⁽⁹⁾ driv næring i direkte konkurranse ⁽¹⁰⁾ med og på same vilkår ⁽¹¹⁾ som private. ⁽¹²⁾ For verksemder som etter offentleg oppkjøp eller liknande kjem inn under bokstavane c eller d, gjeld lova frå og med fjerde månadsskiftet etter den månaden da vilkåra vart oppfylte. ⁽¹³⁾

Kongen kan gi forskrift ⁽¹⁴⁾ om at lova ikkje skal gjelde for sjølvstendige rettssubjekt eller for visse dokument hos sjølvstendige rettssubjekt som er omfatta av første ledd bokstavane c eller d, dersom det må reknast som nødvendig ⁽¹⁵⁾ ut frå omsynet til arten av verksemda, ⁽¹⁶⁾ konkurransesituasjonen ⁽¹⁷⁾ eller andre særlege tilhøve. ⁽¹⁸⁾ Det same gjeld ⁽¹⁹⁾ dersom det gjeld unntak frå innsynsretten for det alt vesentlege av dokumenta til verksemda ⁽²⁰⁾ og ⁽²¹⁾ særlege tungtvegande omsyn tilseier det. ⁽²²⁾ Kongen kan gi forskrift om at lova heilt eller delvis skal gjelde ⁽²³⁾ for sjølvstendige rettssubjekt som er knytte til stat eller kommune ⁽²⁴⁾ utan å oppfylle vilkåra i første ledd bokstav c eller d, eller som er unnatekne etter første ledd andre punktum.

Lova gjeld ikkje ⁽²⁵⁾ for Stortinget, Riksrevisjonen, Stortingets ombodsmann for forvaltninga ⁽²⁶⁾ og andre organ for Stortinget. ⁽²⁷⁾

Lova gjeld ikkje ⁽²⁸⁾ for gjeremål som domstolane har etter rettsstellovene. ⁽²⁹⁾ ⁽³⁰⁾ Lova gjeld heller ikkje for gjeremål som andre organ har etter rettsstellovene i eigenskap av rettsstellorgan. ⁽³¹⁾ Lova gjeld dessutan ikkje for gjeremål som politiet og påtalemakta har etter straffeprosessloven. ⁽³²⁾ Lova gjeld ikkje for dokument som blir behandla av Etterretningstenesta etter etterretningstjenesteloven. ⁽³³⁾ Kongen kan gi forskrifter om kva lover som skal reknast som rettsstellover, og om at enkelte gjeremål etter rettsstellovene likevel skal vere omfatta av lova. ⁽³⁴⁾

Lova gjeld ikkje ved innsyn i Folkeregisteret i opplysningar som i medhald av folkeregisterloven § 3-1 er registrerte om enkeltpersonar. ⁽³⁵⁾

Lova gjeld for Svalbard dersom ikkje anna blir fastsett av Kongen. ⁽³⁶⁾

Føresegnene ⁽³⁷⁾ i § 6, ⁽³⁸⁾ § 7 andre ledd, ⁽³⁹⁾ § 8 tredje ledd andre punktum ⁽⁴⁰⁾ og fjerde ⁽⁴¹⁾ og femte ledd ⁽⁴²⁾ og § 30 første ledd tredje punktum ⁽⁴³⁾ og andre ledd ⁽⁴⁴⁾ gjeld uavhengig av føresegnene i paragrafen her for alle verksemdar som er omfatta av EØS-avtalen vedlegg XI nr. 5k (direktiv 2003/98/EF) om vidarebruk av informasjon frå offentleg sektor.

KOMMENTARER TIL § 2

(1) § 2 regulerer virkeområdet til loven og erstattet § 1 i Offvl. 1970. Bestemmelsen bygger på Offentlighetslovutvalgets utkast.⁸

Den viktigste ulikheten mellom utvalgets utkast og det som ble lovtekst, angår avgrensingen av virkeområdet for loven når det gjelder selvstendige rettssubjekter. Her gikk departementet lenger enn utvalget når det gjaldt å trekke inn selvstendige rettssubjekter som ikke er fullt ut eid av stat, fylkeskommune eller kommune.⁹

Men man avviste forslaget om en bestemmelse som trakk inn under loven også rent private rettssubjekter når disse utfører helse-, sosial- eller utdanningstjenester som det offentlige har et lovpålagt ansvar for å tilby. Dette siste forslaget ble tatt opp igjen under Stortingets behandling av loven, av Fremskrittspartiet og Høyre, med støtte fra Venstre, men falt.¹⁰

Verken departementet eller Stortinget tok opp et forslag fra et mindretall i Offentlighetslovutvalget, leder Harald Hove og medlemmet Nils E. Øy, om at loven også skulle gjelde der rettssubjekter utfører offentlige funksjoner eller tilbyr tjenester på oppdrag eller etter tillatelse av offentlig myndighet på et område der det er etablert en monopolpreget situasjon overfor borgeren.¹¹

For en oversikt over anvendelsesområdet for innsynsreglene i Sverige og Danmark, se Aulstad, *Innsynsrett*, s. 142 flg.

(2) Første avsnitt regulerer hva slags virksomheter loven gjelder for.

8 §§ 2–4, se NOU 2003: 30 s. 294, s. 299–300 og s. 304, med spesialmotiver på s. 252–256.

9 Se første avsnitt bokstav b og c, sammenholdt med Offentlighetslovutvalgets utkast til § 2 bokstav b, i NOU 2003: 30 s. 294, jf. s. 252.

10 Se Innst. O. nr. 41 (2005–2006) s. 6–7 og Ot.t. (2005–2006) s. 208 (votering over § 2).

11 NOU 2003: 30 s. 290.

(3) Etter bokstav a gjelder loven for staten, fylkeskommunene og kommunene. Dette tilsvare avgrænsingen etter § 1 første avsnitt første setning, i Offvl. 1970. Loven gjelder dermed for alle organer som er «en organisatorisk del» av stat, fylkeskommune eller kommune, som var den formulering Offentlighetslovutvalget foreslo.¹²

Hvorvidt et organ er en del av stat, fylkeskommune eller kommune, vil normalt ikke by på tvil. Det vil kunne avgjøres ut fra et krav til hjemmelsgrunnlaget for opprettelsen av vedkommende organ – lov, forskrift, administrativ beslutning – i motsetning til samarbeidsavtale, selskapsdannelse, opprettelse av stiftelse og lignende. I motsetning til det som har blitt lagt til grunn når det gjaldt Offentlighetsloven 1970 og Forvaltningsloven, vil selvstendige rettssubjekter som er organisert på grunnlag av generelle regler om stiftelser eller selskap, aldri kunne anses som en del av stat eller kommune etter denne bestemmelsen. De vil i stedet kunne gå inn under loven etter § 2 første avsnitt bokstav b, c eller d, for c og d med de begrensningene som følger av andre og tredje setning samme sted.

Hva som er ett og samme organ etter bestemmelsene i Offentleglova, er ikke regulert av § 2, og må avgjøres konkret for hver av de paragrafene som bruker organbegrepet, for eksempel §§ 3 og 14.¹³ Se nærmere om dette i merknadene til de aktuelle paragrafene.

Bokstav a omfatter ikke bare folkevalgte og politisk utpekte organer som Regjeringen, fylkesting og kommunestyre, men også administrative organer som departement, direktorat, statsforvalterembetet, regional statsadministrasjon og fylkeskommunal og kommunal administrasjon. Også statlige og kommunale råd, utvalg og nemnder faller inn under dette alternativet, uavhengig av om de er faste eller midlertidige, og uavhengig av om medlemmene er valgte, oppnevnte eller utnevnte.

Frittstående offentlige institusjoner som skoler, universiteter, høyskoler og sykehus går inn under loven etter dette alternativet, hvis ikke de er organisert som selvstendige rettssubjekter etter privatretslige regler. Det samme gjelder offentlige forvaltningsbedrifter og kommunale foretak etter Kommune-loven kap. 9. Også offentlige forskningsinstitusjoner som ikke er organisert som selvstendige, privatretslige rettssubjekter, og andre statlige spesialorganer, er omfattet av dette

12 NOU 2003: 30 s. 294, jf. s. 253.

13 Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). Til § 2 Verkeområdet til lova, s. 114.

alternativet. Eksempler på dette er Norges forskningsråd, Likestillingsombudet og Barneombudet.

Loven gjelder i utgangspunktet også domstolene, men ikke den virksomhet som drives etter rettsstellovene, jf. fjerde avsnitt nedenfor.

Kongen og Det Kongelige Hoff anses omfattet av loven når det utøves offentlig myndighet, først og fremst i statsråd. For øvrig faller virksomheten utenfor loven.¹⁴ Se nærmere Brandt mfl., *Offentleglova*, s. 79–80, og Aulstad, *Innsynsrett*, s. 349 flg. Aulstad argumenterer for at Grunnloven § 100 femte avsnitt gir rett til innsyn også i Kongens og Det Kongelige Hoffs øvrige virksomhet.

For organer som er omfattet av bokstav a, gjelder loven for alle sider av virksomheten, altså ikke bare for myndighetsutøving i form av enkeltvedtak eller forskrift, slik som etter bokstav b, men også for andre forvaltningsoppgaver, personalforvaltning, annen internadministrasjon med mer, og for mer eller mindre forretningspreget virksomhet, som for eksempel når et universitet konkurrerer med andre institusjoner om et forsknings- eller utredningsoppdrag.

Norske forvaltningsorgan i utlandet, for eksempel ambassader og andre utenriksstasjoner, er omfattet av loven. Internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, faller derimot utenfor loven.¹⁵

(4) Bokstav b gir en generell regel for alle rettssubjekter som ikke er en del av stat, fylkeskommune eller kommune; private eller helt eller delvis offentlig eide. Det er her tale om en sakstypeavhengig anvendelse av loven; den gjelder i alle saker der andre enn stat, fylkeskommune eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. Bestemmelsen er en videreføring av Offvl. 1970 § 1 første avsnitt tredje setning. Eksempler på rettssubjekter som denne bestemmelsen er aktuell for, er godkjente salgsorganisasjoner for omsetning av råfisk (se Fiskesalagslova)¹⁶ og private skipsklassifiseringsselskaper, se Skipssikkerhetsloven.¹⁷ Se også Overå og Bernt, *Kommuneloven 2018*, om Kommuneloven § 5-4 som gir regler om adgang for kommunestyre eller fylkesting til å delegere vedtaksmyndighet til andre rettssubjekter, herunder også private.

14 Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 37.

15 Jf. Ot.prp. nr. 102 (2004–2005). Til § 2 Verkeområdet til lova, s. 114.

16 Lov 21. juni 2013 nr. 75 om førstehandsomsetning av viltlevande marine ressurser, §§ 8–11.

17 LOV-2007-02-16-9 om skipssikkerhet, § 41 andre avsnitt.