



Til

Byrådsleders avdeling stab (Arbeidssted)
v/Trine Samuelsberg og Richard Taule

Fra

Kommuneadvokaten

Notat

Vår referanse: 2025/276844-2

Saksbehandler: Roald Hopsnes

Dato: 16. desember 2025

Unntatt offentlighet: Offl §13, Fvl § 13.1

Vurdering av innsynskrav i korrespondanse mellom hovedverneombud og Bergens Tidende

1	Innledning.....	2
2	Sakens bakgrunn	2
2.1	Innsynskravet.....	2
2.2	Seksjonssjef-saken	3
2.3	Varselet mot Belén Birkenes	3
2.4	Medieomtalen av Seksjonssjef-saken og varselet mot Belén Birkenes	4
2.5	Behandlingen av innsynskravet.....	7
3	Kommuneadvokatens rettslige vurderinger.....	9
3.1	Innledning	9
3.2	Dokumentbegrepet i offentleglova.....	11
3.3	Nærmere om «[s]aksdokument for organet»	12
3.3.1	Innledning	12
3.3.2	Når blir dokumenter saksdokumenter i offentleglovas forstand (tidsdimensjonen)?	12
3.3.3	Innholdsmessige grenser for hva som er saksdokument for organet.....	13
3.3.4	Innholdsmessig grense; betydningen av rollen som (hoved-)verneombud, og forholdet mellom tillitsvalgte og (hoved-)verneombud	14
3.3.5	Innholdsmessig grense; betydningen av arbeidsmiljølovens varslervern	18
3.3.6	Innholdsmessig grense; betydningen av pressens kildevern	21
3.3.7	Innholdsmessig grense; er korrespondansen som Kindem har hatt med Anders Haga av privat karakter?	24

1 Innledning

Det vises til epost av 28. november 2025 fra seksjonssjef ved Byrådsleders avdeling, stab, Richard Taule, til kommuneadvokaten Helge Strand. I henvendelsen er Kommuneadvokaten bedt om å vurdere et innsynskrav rettet mot den korrespondanse hovedverneombud May Britt Kindem i Bergen Kommune har hatt med Bergens Tidende (og andre nyhetsmedier) om flytting av en seksjonssjef til ny stilling, og et varsel som hun leverte mot kommunaldirektør Belén Birkenes. Innsynskravet ble mottatt 13. november 2025, og var fremsatt overfor Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold (BBSM). BBSM har bedt Byrådsleders avdeling (BLED) om bistand, og BLED har deretter bedt Kommuneadvokaten om en nærmere vurdering av dette innsynskravet.

Vi beklager at det har tatt tid å besvare henvendelsen. Det har vært stor interesse for saken, og gjennom media har det vært trukket fram viktige rettsprinsipper som offentlighet, varslingsinstrumentet og pressens kildevern. I denne omtalen har det ikke vært gjennomført noen nærmere analyse av rekkevidden for disse prinsippene. Vi har derfor funnet det nødvendig å gå nærmere inn i de rettskildene som klargjør det rettslige innholdet i disse prinsippene. Samtidig har BLED bedt Kommuneadvokaten foreta en mer *prinsipiell vurdering* både av verneombudets rolle, og da særlig forskjellen mellom verneombud og tillitsvalgt. Til sammen har dette gjort oppdraget tidkrevende. Av samme grunner er dette notatet langt mer omfattende enn det den konkrete saken tilsier.

I forbindelse med behandlingen av denne saken har Kommuneadvokaten hatt en samtale med May Britt Kindem. I den forbindelse har vi blitt forevist en liste med eposter fra journalist Anders Haga i Bergens Tidende, som nå lå på hennes telefon. Vi ble også forevist tråden med SMS'er som har vært mellom dem. Vi har ikke lest innholdet i verken epostutvekslingene eller SMS'ene.

I mediene har det vært reist spørsmål om Kommuneadvokatens habilitet i denne saken. Kindem har i møtet med Kommuneadvokaten opplyst at det ikke finnes noe informasjon i disse epostene, SMS'ene og telefonloggene som er problematisk å fremvise, men at hun av prinsipielle grunner ikke ønsker at slike dokumenter skal journalføres og inngå i kommunens dokumenter. Vi har lagt dette til grunn, og for oss reiser denne saken rent prinsipielle spørsmål om hva som skal journalføres og behandles som saksdokumenter for kommunen. Ingen som har vært involvert i denne saken hos Kommuneadvokaten, noen av deres nærstående eller overordnede har noen personlig interesse i utfallet.

For ordens skyld presiseres det at innsynskravet er satt frem anonymt. Kommuneadvokaten kjenner ikke identiteten til den eller de som står bak dette kravet. Hvem som står bak kravet og deres motiver, har uansett ingen betydning for våre vurderinger. Vår innfallsvinkel er at kommunen skal oppfylle de forpliktelser offentliglova og annen lovgivning pålegger oss. Det innebærer at de som har krav på innsyn i kommunens dokumenter, skal gis et slikt innsyn. Samtidig skal kommunen ikke pålegge ansatte å journalføre eller arkivere dokumenter som ikke er «saksdokument for organet». De grenser som trekkes opp i denne saken, vil bli førende også i fremtidige saker. Vår interesse er utelukkende det prinsipielle, å trekke en riktig grense på et krevende juridisk spørsmål.

2 Sakens bakgrunn

2.1 Innsynskravet

Byrådsavdeling for barnevern, sosiale tjenester og mangfold (BBSM) mottok et innsynskrav den 13. november 2025 med følgende ordlyd:

«Hei! Jeg ber om innsyn i all kontakt som hovedverneombud May Britt Kindem i Bergen Kommune har hatt med Bergens Tidende i år i saken som BT (og andre nyhetsmedieia) har skrevet om og som gjelder varsling og avsatt seksjonssjef (Hagebø). Kontakten skal vise eposter, SMS meldingar og logg fra telefonen (tidspunkt for samtaler) Takk!»

Dette innsynskravet er fremsatt anonymt. Kravet er altså knyttet til kontakten Kindem har hatt med Bergens Tidende i saken om seksjonssjef Hagebø. Saken er vårt tidligere notat omtalt som seksjonssjef-saken. Innsynskravet retter seg også mot Kindems kommunikasjon knyttet til «varsling». Det er nærliggende å tolke dette i lys av det eller de varsel som har vært fremsatt mot kommunaldirektør Belén Birkenes.

2.2 Seksjonssjef-saken

Bakgrunnen for seksjonssjef-saken var særlig en handlingsplan mot vold i nære relasjoner utarbeidet i BBSM sommeren 2024. Da denne handlingsplanen ble fremmet til politisk behandling, kom det frem opplysninger om skoletilbudet til barn som oppholdt seg på krisesenter i Bergen. Disse opplysningene ble lagt ut på kommunens nettsider 12. august 2024. Bergen kommune ble varslet om feilen 16. august 2024. Denne informasjon ble imidlertid ikke fulgt opp. Først 21. august 2024 ble byråd Spurkeland varslet, og det var da det ble reagert internt i kommunen, og opplysningene ble fjernet fra det som lå tilgjengelig på kommunens hjemmeside.

Informasjonen som lå ute, ble vurdert som en sikkerhetsrisiko for disse barna. Både det at informasjonen hadde blitt lagt ut, og at Seksjonssjefen ikke hadde reagert på de første varslene om at disse opplysningene burde fjernes fra offentliggjorte dokumenter, ble av kommunaldirektør Birkenes vurdert [REDACTED]

[REDACTED] Dette ble formidlet til ham i et møte.

I et senere møte ble det inngått en frivillig avtale om at Seksjonssjefen skulle gå over i en ny stilling som spesialrådgiver på Byrådsavdelingen for eldre, helse og omsorg (heretter BEHO). Innsynskravet må altså tolkes slik at det er rettet mot den kommunikasjon som Kindem har hatt med Bergen Tidende om denne saken.

2.3 Varselet mot Belén Birkenes

I tid etter denne prosessen sendte hovedtillitsvalgt, Renathe Remes Øen, en epost til kommunaldirektør Birkenes. I eposten, som er datert 27. august 2024, fremgår det at Remes Øen og hovedverneombud May Britt Kindem ønsket et møte for å diskutere [REDACTED]. I eposten ble det vist til følgende kritikk [REDACTED]

Det fremgår eksplisitt av eposten at dette ikke var ment som et formelt varsel etter arbeidsmiljøloven.

Møtet mellom hovedverneombud Kindem, hovedtillitsvalgt Remes Øen, Birkenes og Samuelsberg ble gjennomført den 6. september 2024, klokken 14.30 til 15.45 i Bergen rådhus.¹

På slutten av dette møtet skal Birkenes ha gitt informasjon om bakgrunnen for prosessen der Seksjonssjefen gikk over i en annen stilling. I tilknytning til dette skal hovedverneombud Kindem ha gitt uttrykk [REDACTED].² Regelbruddet skal ha vært a [REDACTED]

[REDACTED] Etter en avklaring ble det klart at hovedverneombud Kindem måtte oppfattes slik at hun med dette ønsket å varsle etter arbeidsmiljølovens regler.

I ettertid ble både de forhold som ble tatt opp i eposten fra hovedtillitsvalgt Renathe Remes Øen av 27. august 2024, og [REDACTED], lagt inn som et varsel i BkVarsling. Dette varselet har vært behandlet av varslingsgruppen i Byrådsleders avdeling.³

Innsynskravet må tolkes slik at det omfatter all korrespondanse som Kindem har hatt med Bergens Tidende om denne saken.

2.4 Medieomtalen av Seksjonssjef-saken og varselet mot Belén Birkenes

Innsynskravet må tolkes i lys av de avisartikler som har vært om disse sakene høsten 2025. Den første artikkelen vi har funnet er datert onsdag 29. oktober. Denne dagen hadde Bergens Tidende to artikler og en kommentar om disse sakene. I den ene artikkelen er May Britt Kindem titulert som hovedverneombud, og sitert blant annet på:⁴

«– En ansatt i kommunen fikk vite at vedkommende var ønsket inn i Hagebøs stilling, før han selv fikk beskjed om at han skulle bort, sier hovedverneombud Kindem til BT.»

«– Jeg synes det er dårlig behandling av en arbeidstaker, sier Kindem.»

«Kindem nyanserer imidlertid ordlyden, og sier at det som ble sagt, var at byrådet kunne måtte gå.»

«– Birkenes uttalte at byrådet måtte gå hvis ikke Hagebø gjorde det, sier hovedverneombudet.»

«Kindem sier at det også ble formidlet til andre i Bergen kommune at både Birkenes, Spurkeland og byrådet kunne måtte gå hvis ikke Hagebø ble fjernet. Dette skal ha skjedd samtidig som prosessen med å flytte Hagebø pågikk.»

I den andre artikkelen fremgår det at seksjonssjefen «måtte slutte i jobben for å hindre byrårets avgang». Også i denne artikkelen er hovedverneombud May Britt Kindem angitt som en sentral kilde.⁵ Samme dag hadde kommentator i Bergens Tidende, Morten Myksvoll, en kommentar om samme tema. Her omtales dette som «Ein dekkoperasjon for å redde byrådet».⁶ Også i denne kommentaren er hovedverneombud May Britt Kindem omtalt.

¹ Se referat fra møte om [REDACTED]

² Se omtale av dette i rapport i varslingssak, [REDACTED]

³ Se [REDACTED]

⁴ Se [Kommunaldirektør Belén Birkenes avsatte mellomleder i Bergen kommune](#)

⁵ Se [SV og MDG hardt ut mot byråd Spurkeland etter BT-avsløring](#)

⁶ Se [Byrådet i Bergen: Mads Hagebø skal ha blitt ofra for å redde byråd Charlotte Spurkeland](#)

Bergens Tidende skrev en ny artikkel om denne saken fredag 31. oktober 2025. Temaet i artikkelen var at kommunaldirektør Birkenes kan ha brutt taushetspliktsregler når hun hadde hatt en dialog med andre i organisasjonen om håndteringen av Seksjonssjef-saken før han takket ja til ny stilling. Også i denne artikkelen er Kindem omtalt som hovedverneombud. I artikkelen fremgår det blant annet:⁷

«Hovedverneombud Kindem fastholder at dette ble uttalt, og sier fredag til BT at hun noterte seg dette etter møtet.»

Og videre:

«Hovedverneombudet er enig med Benson, som stiller spørsmål ved ledelsens håndtering og lekking av taushetsbelagte opplysninger.

– Det var akkurat det jeg reagerte på. Så konkluderte de, og det forholder jeg meg til. Personlig synes jeg ikke at det skal være slik, sier Kindem.»

Saken ble fulgt opp med to nye artikler i Bergens Tidende den 3. november. Den ene dreier seg om at kommunaldirektør Samuelsberg kan ha vært inhabil ved behandlingen av varselet.⁸ I artikkelen fremgår det blant annet:

«Hovedverneombud Kindem sier hun leverte et todelt varsel i denne saken.

– Det ene handlet om prosessen mot Mads Hagebø. Og så var det utsagnet som var gitt om at han måtte gå, hvis ikke måtte byrådet gå.»

Det heter videre:

«Hva varslingsgruppen faktisk har gått gjennom og hvilke forhold de vurderte som «ikke kritikkverdige», vet hun ikke. Kommunen har nektet henne innsyn i rapporten.

– Det er derfor jeg har prøvd å få ut disse papirene. Har de gått gjennom alt vi varslet om?

Hun varslet blant annet om at andre personer skal ha visst at Hagebø skulle fjernes, før han fikk vite det. Ansatte i kommunen skal ha fått tilbud om stillingen, før den var blitt ledig.

– Bekreftet opplysningene

Kindem deltok i flere intervjuer varslingsgruppen gjennomførte, som støtte for de involverte.

– Ble opplysningene du delte med Samuelsberg, bekreftet i de intervjuene?

– Ja.

Selv om hun aksepterte konklusjonen i rapporten, stusset hun.

– Og jeg lurte på om jeg hadde levert varselet til rette vedkommende, siden Samuelsberg er i samme linje som Birkenes.

Derfor ba hun tidligere i år om et møte med byrådsleder Christine Meyer (H). Her la hun frem opplysningene hun hadde varslet om.»

⁷ Se [Slik ble seksjonssjef Mads Hagebø fjernet av kommunaldirektør Belén Birkenes](#)

⁸ Se [Trine Samuelsberg lukket varslingssaken. Får kritikk av jussekspert.](#)

Samme dag ble det også skrevet en artikkel om et ekstraordinært utvalgsmøte for å behandle denne saken.⁹ I denne artikkelen er ikke Kindem omtalt.

Bergens Tidende publiserte en ny artikkel om saken den 7. november 2025.¹⁰ Temaet for artikkelen er uenighet mellom deltagerne i møtet 6. september 2024, og om Birkenes hadde uttalt at byrådet måtte gå hvis ikke en ansatt gjorde det. I artikkelen fremgår det:

«Hovedverneombud Kindem sier følgende om det kommunetoppene nå uttaler:

– Jeg ser på det som en bekreftelse på det jeg har sagt, bare med andre ord.

– Birkenes sa dette da vi snakket om prosessen rundt flyttingen av Hagebø. Hvis hans avgang ikke var knyttet til denne potensielt alvorlige feilen for byrådet, hvorfor ellers skulle man ha så stort hastverk med å fjerne ham? spør Kindem.»

Det heter videre:

«– Varslingssaken ble behandlet i tråd med Bergen kommunes retningslinjer for varsling, og er avsluttet. Det foreligger per nå ingen planer om å behandle saken på nytt, uttaler Samuelsberg til BT nå.

Det reagerer Kindem på.

– Hvis hun var inhabil, må jo varslingssaken behandles på nytt, mener hun.»

Saken var også tema for en artikkel 11. november 2025.¹¹ I denne artikkelen omtales det at byrådsleder Meyer ikke planla å vurdere varselet på nytt. Det var også en artikkel den 13. november 2025. Temaet var da et intervju med personen som hadde tatt kontakt med kommunen for å varsle om at det i handlingsplanen mot vold i nære relasjoner lå opplysninger ute som kunne utgjøre en sikkerhetsrisiko.¹² I disse artiklene er det ikke noen sitater fra Kindem som tilsier noen ny kontakt med Bergens Tidende.

Bergens Tidende publiserte en ny artikkel om saken den 18. november 2025. I artikkelen omtales Kommuneadvokatens habilitetsvurdering av kommunaldirektør Samuelsberg.¹³ I artikkelen fremgår det:

«Kindem har en helt annen opplevelse av hva som ble sagt. Ifølge henne ble det stilt et direkte spørsmål til Birkenes: Om Samuelsberg var der som støtteperson.

– Det svarte hun ja på, sier Kindem.

...

Hovedverneombud Kindem stiller seg undrende til at kommuneadvokaten ikke har snakket med alle som var i møtet.

⁹ Se [Charlotte Spurkeland innrømmer å ha lest dokument med opplysninger knyttet til krisesenterbarn før publisering](#)

¹⁰ Se [Samuelsberg og Birkenes: – Snakket om saker som sikkerhetsglippen og potensielle konsekvenser for byråden](#)

¹¹ Se [Varslingssaken mot kommunaldirektør Belén Birkenes skal til kontrollutvalget](#)

¹² Se [Veronica Bratseth varslet om sikkerhetsglippen i Bergen kommune](#)

¹³ Se [Kommuneadvokaten mener Trine Samuelsberg er habil i varslingssak.](#) [REDACTED]

– Han har jo bare hørt dette fra én side.

...

Heller ikke det stemmer, ifølge Kindem.

Hovedverneombudet påpeker at Birkenes gjorde et poeng ut av at hun hadde bedt Samuelsberg om å være med, fordi Birkenes «trengte litt støtte». Og at Samuelsberg hadde akseptert å komme og være med henne.»

Det var også to oppslag i Bergens Tidende den 19. november 2025 og 21. november 2021 som må sees i sammenheng med denne saken.¹⁴ I begge disse sakene er det andre verneombud i Bergen kommune som er intervjuet, og Kindem er her ikke nevnt.

Som sitatene viser, har May Britt Kindem hatt mange kontaktpunkter opp mot Bergens Tidende. Det er altså disse kontaktpunktene innsynskravet dreier seg om.

2.5 Behandlingen av innsynskravet

Innsynskravet ble fulgt opp av kommunikasjonssjef i BBSM, Lars Ove Breivik. Breivik videresendte kravet til Kindem i epost datert 18. november 2025. I eposten fremgår det blant annet:

«Rutinen er at etterspurt informasjon innhentes og at det så gjøres en vurdering av hva som leveres ut ihht lovverk. Så fint hvis du kan sende meg på epost det du eventuelt har.»

I ettertid har Kindem sendt en epost med en egen juridisk vurdering. I denne fremkommer:

«Korrespondanse mellom en journalist og en tillitsvalgt i kommunen faller utenfor saksdokumenter for forvaltningen etter offentleglova § 4.

Saksdokumentbegrepet omfatter dokumenter mottatt av, sendt ut fra, eller opprettet av et forvaltningsorgan i forbindelse med organets virksomhet. Korrespondanse som utelukkende gjelder journalistens innhenting av opplysninger fra en kilde, må regnes som av privat karakter og dermed falle utenfor denne definisjonen.

Det må skilles mellom korrespondanse som en kilde har i kraft av seg selv eller som tillitsvalgt på den ene siden, og på vegne av kommunen på den andre. Når en kilde har kontakt med en journalist i kraft av seg selv eller tillitsvalgt, så er det ikke en del av kommunes saksbehandling, dermed faller det utenfor saksdokumentbegrepet.

Som tillitsvalgt har denne kilden en særlig uavhengig rolle. Når en tillitsvalgt ytrer seg til medier som kilde, handler dette om representasjon for de ansattes interesser, ikke om utøvelse av myndighet eller oppgaver på vegne av kommunen. Informasjon i slik korrespondanse kan ikke anses som en del av kommunens saksbehandling. En slik forståelse ble lagt til grunn allerede i St.meld. nr. 32 (1997-98), kap. 4.3.4:

"Det er bare «forvaltningens saksdokumenter» som omfattes av hovedregelen om rett til innsyn i offentlighetsloven § 2 første ledd. Det må derfor trekkes en grense mot dokumenter som befinner seg i et forvaltningsorgan i original eller kopi, men som ikke har noen tilknytning til forvaltningens saksbehandling. Det dreier seg her først og fremst om dokumenter som en medarbeider i forvaltningsorganet har mottatt på arbeidsplassen i en annen egenskap enn som embets- eller tjenestemann i organet, f.eks. som privatperson, medlem av et utredningsutvalg,

¹⁴ Se [Konsernhovedverneombud i Bergen kommune slår alarm etter at mellomleder mistet jobben](#) og [Kommunaldirektør Belén Birkenes anklaget for detaljstyring og manglende involvering](#).

egenskap av medlem av kommunestyret, eller som medlem eller **tillitsvalgt i en fagforening** eller et politisk parti. Det følger av forarbeidene til forvaltningsloven at ordet «forvaltningens» er tatt inn i lovteksten nettopp for å markere et slikt skille mot dokumenter av privat karakter. Det er derfor i utgangspunktet klart at allmennheten ikke kan kreve innsyn i dokumenter som en embets- eller tjenestemann har fått tilsendt eller tatt med seg til organet, men som er personlige brev eller dokumenter som knytter seg til vedkommendes virksomhet i f.eks. et kommunestyre, en fagforening eller et politisk parti."

Det er også lagt til grunn i Justisdepartementets veileder til offentligelgova i forbindelse med omtale av offentligelgova § 14 at "Opptre den tillitsvalde overfor institusjonen på vegne av nokre av dei vedkomande skal representere, til dømes i ein konflikt, vil korrespondansen derimot ikkje vere organintern". Dette støtter at en tillitsvalgt ikke regnes som en del av kommune.

Det må også tas med at en situasjon der kilder som har kontakt med journalister som privatpersoner eller tillitsvalgt skal risikere å havne i kommunens arkiv og postjournal, vil være et klart inngrep i kildevernet. Vi viser her til at kildevernet har en sterk beskyttelse i kraft av EMK artikkel 10. Kildevernet omfatter kommunikasjon mellom journalister og deres kilder, og innsyn i slik korrespondanse risikerer å undergrave denne beskyttelsen. Selv om den tillitsvalgte i denne saken har stått åpent fram, vil en praksis der kommunen utleverer dialogen mellom den tillitsvalgte og en journalist, har en åpenbar og direkte nedkjølende effekt på andre kilders vilje til å ta kontakt med mediene. Vi minner her om reglene om varsling som bygger på et premiss om at varsling er både nødvendig og ønskelig i et demokratisk samfunn, jf. prop. 74 L (2018-2019). Varsling og kildevern henger tett sammen. Det vil også være slik at selv om en kilde står åpent frem offentlig, kan det være korrespondanse som ikke er publisert. Kildevernet beskytter også upublisert materiale, jf. HR-2015-2308-A.

Uten et solid kildevern kan ikke pressen ivareta sine viktige samfunnsroller. Kildevernet er ikke bare begrunnet i hensynet til kilden eller mediene, men i hensynet til samfunnet som helhet. Det er altså ikke først og fremst et privilegium for journalister, men for samfunnet. Dersom potensielle kilder ikke har tilstrekkelig tillit til at deres anonymitet vil bli ivaretatt, vil det kunne svekke pressens kildetilfang generelt (gi en «chilling effect») – med de negative konsekvenser det vil ha for pressens mulighet til å utøve sine nevnte oppgaver på vegne av samfunnet.

Som følge av dette vil også kildevernet hindre at korrespondanse mellom denne type kilder i forvaltningen og journalister, kan eller skal utleveres etter offentligelgova.»

Med utgangspunkt i denne vurderingen har Kindem nektet å overlevere tilgang til nevnte eposter og SMS'er.

I Bergens Tidende artikkel datert 3. desember 2025 er May Britt Kindem sitert på:

«Hvis jeg skal måtte levere fra meg e-poster, tekstmeldinger og telefonlogger, hvordan i all verden skal jeg kunne gjøre jobben min.»

Kommuneadvokaten har i møte med Kindem fått opplyst at hun innenfor den saklige rammen av innsynskravet har hatt noen epostutvekslinger med Anders Haga i Bergens Tidende. Hun har videre opplyst at epostene utelukkende omhandler kontroll av sitater (såkalt sitatsjekk). Kindem opplyser også at hun har hatt noen SMS-utvekslinger. Noe av dette angår sitatsjekk, og noen er opplyst å være korte beskjeder av typen «ringer tilbake senere» m.v. Kindem og Haga har også hatt telefonsamtaler. Det legges derfor til grunn at det i alle fall, har vært en telefonlogg som viser disse samtalene.

Kindem opplyst at hun har og har brukt en kommunal telefon, og at epostene er sendt via en kommunal epostadresse.

3 Kommuneadvokatens rettslige vurderinger

3.1 Innledning

Problemstillingen er om offentleglova pålegger kommunen saksbehandle innsynskravet, og dersom vilkårene er for unntak ikke foreligger, plikter å utlevere «eposter, SMS meldingar og logg fra telefonen» som hovedverneombud Kindem har hatt med Bergens Tidende om dette sakskomplekset. Om unntak fra innsynsretten foreligger i denne saken, ligger utenfor det oppdraget Kommuneadvokaten har fått. (Denne vurderingen kan uansett ikke foretas uten å ha tilgang til korrespondansen.)

Hovedregelen om allmenhetens innsyn i kommunale dokumenter, fremgår av offentleglova § 3:

«Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ.»

Som ordlyden i denne bestemmelsen viser, kan det bare kreves innsyn i «[s]aksdokument, journalar og liknande register for organet». For enkelhets skyld vil vi i fortsettelsen bare omtale disse vilkårene under betegnelsen 'saksdokument(-er)'. Hovedspørsmålet i denne saken er om de nevnte epostene, SMS'ene og telefonloggen er et saksdokument. Dette er et spørsmål som er fullt ut rettslig styrt. Hvis det dreier seg om saksdokument i lovens forstand, har kommunen plikt å behandle det som dette. På dette punkt foreligger det altså ikke noe fritt skjønn.

Offentleglova § 3 åpner bare for å kreve innsyn i *skriftlig kommunikasjon*. Telefonsamtaler og annen muntlig formidling av opplysninger faller dermed utenfor innsynsreglene i offentleglova.¹⁵ Samtidig følger det av forvaltningsloven § 11 d andre ledd at hvis offentlige tjenestemenn i «muntlige forhandlinger, konferanser eller telefonsamtaler» får nye opplysninger eller anførsler av betydning for avgjørelsen av saken, så skal disse normalt nedtegnes skriftlig. I den nye forvaltningsloven, som foreløpig ikke er trådt i kraft, fremgår det også.¹⁶

«Saksbehandlingen i forvaltningen skal være skriftlig.»

I forarbeidene fremgår det at denne bestemmelsen ikke er ment å innebære noen endring sammenlignet med gjeldende rett. Det forutsettes at dette kravet allerede følger av ulovfestede krav til forsvarlig saksbehandling.¹⁷ Utgangspunktet er altså at forvaltningen skal opptre skriftlig. Forvaltningen kan altså ikke velge å opptre muntlig for å unngå innsyn etter reglene i offentleglova. Som vi kommer tilbake til, gjelder dette også verneombud.

Innsyn etter offentleglova § 3 forutsetter at saksdokumentet eksisterer på tidspunktet for behandlingen av innsynsbegjæringen. Innsynsretten er altså avhengig av at organet har tatt vare på saksdokumentet. For å sikre at slike dokumenter blir tatt vare på, har kommunen en plikt til å føre journal og arkivere dokumenter. I arkivforskriften er det fastsatt at alle saksdokumenter for organet som kommer inn og sendes ut skal registreres i journalen.¹⁸ I samme forskrift fremgår det et unntak. Dokumenter som ikke har «verdi som

¹⁵ Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 4 punkt 2.2, Juridika (kopiert 11. desember 2025)

¹⁶ Se forvaltningsloven 2025 § 9 første ledd.

¹⁷ Se Prop. 79 L (2024-2025) s. 398.

¹⁸ Se Forskrift om offentlege arkiv FOR-2017-12-15-2105 § 9 første ledd andre punktum.

dokumentasjon» trenger ikke journalføres eller arkiveres.¹⁹ Dette omtales gjerne slik at dokumenter som ikke er arkivverdig verken trenger å journalføres eller arkiveres. Kommuneadvokaten har ikke gjennomgått innholdet i de epostene og SMS'ene som det er krevd om innsyn i. Vi har derfor ikke forutsetning for å ta stilling til om de etter sitt innhold er arkivverdige. For dokumenter som produseres for internt bruk, er plikten for journalføring og arkivering ikke like absolutt.²⁰ Vi tar heller ikke stilling til om telefonloggen som det er bedt om innsyn i, skulle vært journalført og arkivert.

Hvis disse epostene, SMS'ene og telefonloggen er et saksdokument i offentleglovas forstand, vil «[a]lle» i utgangspunktet har krav på å kreve innsyn i disse. I medias omtale av saken har det vært problematisert at innsynskravet er anonymt og det har vært reist spørsmål om motivet for å kreve innsyn.²¹ Av den grunn presiseres det at det ikke er noe krav om å oppgi motiv for å kreve innsyn, og det er heller ikke noe vilkår at den som krever innsyn identifiserer seg.²² At kravet i denne saken er fremsatt anonymt, og uten at motivet med innsynskravet er oppgitt, legger derfor ikke noen begrensning på retten til innsyn.²³ Samtidig presiseres det at Kommuneadvokaten verken har informasjon om motiv eller hvem som står bak innsynskravet.²⁴

Skal det gjøres unntak fra denne innsynsretten, må dette ha hjemmel i lov eller forskrift gitt med hjemmel i lov.²⁵ I offentleglova kapittel 3 finner vi flere unntak fra hovedregelen om innsyn i § 3. Grensene for disse unntakene er også rettslig styrt. Dersom noe er et saksdokument, og det ikke finnes hjemmel i lov for å gjøre unntak fra innsynsretten, *skal* dokumentet utleveres. Men det ligger i dette at kommunen ikke kan «skape» nye unntak fordi man mener det er gode grunner for dette. Å ta stilling til om vilkårene for å gjøre unntak fra for innsynsretten etter offentleglova § 3 er oppfylt, er altså et rettslig, ikke et politisk spørsmål.

I lys av medias omtale av saken, finner vi også grunn til å presisere at spørsmålet om noe er et saksdokument, må holdes adskilt fra spørsmålet om det skal eller kan gis innsyn i dokumentet. At noe er et saksdokument etter offentleglova, betyr altså ikke at dokumentet alltid må offentliggjøres, men det må gjennomføres en saksbehandling for å vurdere om noen av unntakshjemlene er anvendelig. Det var denne prosessen som var årsaken til at kommunikasjonssjef i BBSM, Lars Ove Breivik, ba om å få se epostene, SMS'ene og telefonloggen. Dersom Breivik hadde funnet taushetsbelagte opplysninger, ville dette være til

¹⁹ Se arkivlova § 6 og § 2 bokstav b.

²⁰ Se Forskrift om offentlege arkiv FOR-2017-12-15-2105 § 9 første ledd tredje og fjerde punktum.

²¹ Se særlig politisk redaktør Eirin Eikefjord – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#)

²² Se Justis- og beredskapsdepartementets, Rettleiar til offentleglova, [G-2009-419](#), punkt 4.2 s. 31; Kristian Brandt mfl., Offentleglova. Lovkommentar, § 3. punkt 1, Juridika (kopiert 11. desember 2025); og Gustav Haver: Karnov lovkommentar: Offentleglova - offl 2006, note 8 til § 4 Lovdata.no (hentet 8. desember 2025). Aulstad 2018 s. 156 har riktignok tatt til orde for at motiv kan ha betydning ved vurdering av mer-innsyn, men dette har ikke betydning for de spørsmål vår sak reiser.

²³ I – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#) skriver politisk redaktør, Eirin Eikefjord, «At kommunen jakter på informasjon fra en varsler, er nesten verre enn at det anonyme innsynskravet blir godtatt». Siste del av setningen synes å indikere at hun mener kommunen kan velge å ikke godta anonyme innsynskrav. Dette er altså ikke riktig.

²⁴ I media har det vært spekulasjoner omkring hvem som står bak. Som Sølve Rydland har skrevet i en kommentar «Er det egentleg leiinga i byrådsavdelinga som vil sjå korrespondansen mellom verneombodet og BT?», se [Debatt, Politikk | Her må Meyer rett og slett visa ryggrad som leiar](#). Kommuneadvokaten har ikke kunnskap om dette, og det har uansett ikke betydning for vurderingen av innsynskravet.

²⁵ Se Grunnloven § 100 femte ledd andre punktum, offentleglova § 3 første ledd første punktum, SOM-2021-3904 punkt 1 og SOM-2023-523 avsnitt 16. Dette er også fremhevet i forarbeidene til reglene i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A om varsling, se Prop. 72 L (2016-2017) s. 25.

hinder for at han kunne videreformidlet dette til andre. Hadde Breivik fått disse fremlagt, ville dette altså ikke være ensbetydende med at andre automatisk ville fått informasjon om hva som står i dokumentene.

3.2 Dokumentbegrepet i offentleglova

I den offentlige debatten om saken, synes det å ha blitt reist spørsmål ved om selve kommunikasjonsplattformen i dialogen mellom Kindem og Bergens Tidende tilsier at dette faller utenfor offentleglovas virkeområdet.

Offentligloven gir alle krav på innsyn i «saksdokument, journalar og liknande register til organet». Om eposter, SMS'er og telefonlogger vil være omfattet av innsynsretten, avgjøres dermed av «dokument»-begrepet i offentleglova. Dokument er nærmere definert i offentleglova § 4 første ledd:

«Med dokument er meint ei logisk avgrensa informasjonsmengde som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande.»

Denne definisjonen er vid, og omfatter mer enn det som rent språklig har vært omtalt som dokument. Bakgrunnen for ordlyden var et ønske om å gjøre dokumentbegrepet *teknologinøytralt*. Det skal altså ikke ha noe å si for innsynsretten om kommunikasjonen foregår på papir eller digitalt, og det skal ikke spille noen rolle hvilken digital plattform som er valgt.²⁶

Eposter vil inneholde en informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, og vil derfor klart falle innenfor ordlyden. At eposter er omfattet følger også av veilederen til offentleglova, idet det fremgår:²⁷

«... at det ikkje spelar noka rolle for innsynsretten om eit dokument er kome inn som elektronisk post eller som vanleg post.»

Dette er også lagt til grunn i forvaltningspraksis og juridisk litteratur.²⁸

Også *SMS'er* er omfattet av ordlyden i offentleglova § 4 første ledd. Det følger også klart av Sivilombudets praksis og juridisk teori at SMS'er er dokument i offentleglovas forstand.²⁹

Mer tvil kan det knyttet seg til om *telefonlogger* skal regnes som et dokument. Med telefonlogg tenkes det normalt på opplysninger om hver enkelt telefonsamtale, som lagres automatisk etter at en telefonsamtale er foretatt. En slik logg viser gjerne hvilket telefonnummer som deltok i samtalen, hvem som ringte hvem, tidspunkt for samtalen og samtalens lengde.³⁰ Tvilen knyttet til om slike logger er å regne som dokument, skyldes at

²⁶ Se Ot.prp. nr. 56 (1999–2000), pkt. 4.6; og Kristian Brandt mfl.: *Offentleglova. Lovkommentar*, § 4. punkt 2.1, [Juridika](#) (kopiert 08. desember 2025).

²⁷ Se Justis- og beredskapsdepartementets, Rettleiar til offentleglova, [G-2009-419](#) punkt 4.2.4.2.2 s. 34.

²⁸ Se f.eks. [SOM-2014-157](#); Kristian Brandt mfl.: *Offentleglova. Lovkommentar*, § 4. punkt 2.2, [Juridika](#) (kopiert 08. desember 2025); Gustav Haver: Karnov lovkommentar: Offentleglova - offl 2006, note 4 til § 4 [Lovdata.no](#) (hentet 8. desember 2025); og Bernt/Haugen Moen: Offentleglova med kommentarer, 2. utgave s. 49.

²⁹ Se [SOMB-2009-41](#) (Bjerke-saken); Kristian Brandt mfl.: *Offentleglova. Lovkommentar*, § 4. punkt 2.2, [Juridika](#) (kopiert 08. desember 2025); Gustav Haver: Karnov lovkommentar: Offentleglova - offl 2006, note 4 til § 4 [Lovdata.no](#) (hentet 8. desember 2025); og Bernt/Haugen Moen: Offentleglova med kommentarer, 2. utgave s. 49.

³⁰ Sml. her SOM-2022-1297 avsnitt 20.

såkalte «elektroniske spor» ikke er omfattet av dokumentbegrepet.³¹ Om slike telefonlogger er å regne som elektroniske spor eller dokument, var tema i sivilombudets uttalelse SOM-2022-1297. Etter en konkret vurdering la Sivilombudet til grunn at slike logger var et dokument og ikke omfattet av unntaket for elektroniske spor. Denne konklusjonen er også lagt til grunn i senere juridisk litteratur som uttrykk for gjeldende rett.³² Kommuneadvokaten legger til grunn dette som uttrykk for gjeldende rett.

Etter vårt syn er derfor den informasjon som det er krevd innsyn i, omfattet av offentleglovas dokumentbegrep. Selve kommunikasjonsplattformen er derfor ikke til hinder for innsyn.

3.3 Nærmere om «[s]aksdokument for organet»

3.3.1 Innledning

Et annet spørsmål i saken er om epostene, SMS'ene og telefonloggen som det er krevd innsyn i, er å regne som «[s]aksdokumenter for organet». Hva som ligger i dette, er nærmere regulert i offentleglova § 4 andre ledd første punktum:

«Saksdokument for organet er dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta, og som gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet.»

Lovteksten inneholder to typer kriterier; en *tidsmessig* som er markert med ordlyden «komne inn til eller lagde fram for eit organ, eller som organet sjølv har oppretta» og en *innholdsmessig* som er markert med ordlyden «gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet».³³

3.3.2 Når blir dokumenter saksdokumenter i offentleglovas forstand (tidsdimensjonen)?

Grensen for når noe blir et saksdokument, er forskjellig for dokumenter som er «komne inn til eller lagde fram for eit organ» og de som «organet sjølv har oppretta».

Inngående dokumenter blir saksdokumenter når det er «komne inn til eller lagde fram for eit organ». Vilåret er altså oppfylt når det er mottatt via post, epost eller annen elektronisk kommunikasjon. Det er også kommet inn når noe er fysisk levert enten det er til administrasjonen eller til et folkevalgt organ. Det har ikke noe å si om dokumentet er journalført³⁴ eller det angår en sak som er til behandling.³⁵ For de eposter og SMS'er som Kindem har mottatt fra Bergens Tidende vil dette kriteriet altså være oppfylt fra hun mottok dem, selv om dokumentene ikke er journalført, eller har blitt gjenstand for noen nærmere behandling eller oppfølging fra noen andre i kommunen.

Dokumenter som «organet sjølv har oppretta», vil ikke regnes som saksdokument i offentleglovas forstand mens det er under produksjon. Grensen mellom dokumenter i produksjon og saksdokumenter vil her trekkes ulikt avhengig av om dokumentet skal sendes

³¹ Se nærmere NOU 2003: 30 kapittel 8.4.7.5.1 s. 90; [Ot.prp. nr. 102 \(2004–2005\) kapittel 12.1.4 s. 89](#); Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) kapittel 4.4.2.3; og SOM-2022-1297 avsnitt 29 og Kristian Brandt mfl.: *Offentleglova. Lovkommentar*, § 4, punkt 2.2, [Juridika](#) (kopiert 08. desember 2025).

³² Gustav Haver: Karnov lovkommentar: Offentleglova - offl 2006, note 4 til § 4 [Lovdata.no](#) (hentet 8. desember 2025); og Bernt/Haugen Moen: Offentleglova med kommentarer, 2. utgave s. 49.

³³ Se tilsvarende Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 120; og Kristian Brandt mfl.: Offentleglova. Lovkommentar, § 4. Juridika (kopiert 08. desember 2025).

³⁴ Se slik Kristian Brandt mfl.: Offentleglova. Lovkommentar, § 4. Juridika (kopiert 08. desember 2025).

³⁵ Se slik Kristian Brandt mfl.: Offentleglova. Lovkommentar, § 4. Juridika (kopiert 08. desember 2025).

ut av organet, eller om det er ment for internt bruk. Skal det *sendes ut*, vil dokumentet ansees ferdigstilt når det er sendt ut av organet.³⁶ Innsynskravet i denne saken, er blant annet rettet mot eposter eller SMS'er som Kindem har sendt til Bergens Tidende. For disse vil dette tidskriteriet være oppfylt når eposten eller SMS'en er sendt.³⁷

Dokumenter som er utarbeidet for *intern bruk*, vil regnes som saksdokument «når det er ferdigstilt», se offentliglova § 4 første ledd tredje punktum. Vilkåret er oppfylt når det ikke lenger er ment å skje noen ytterligere bearbeidelse av dokumentet.³⁸ Dette kriteriet er aktuelt for bedømmelsen av den delen av innsynskravet som er rettet mot *telefonlogger*. Slike logger etableres automatisk i telefonen, og skal ikke bearbeides. Loggen vil dermed være ferdigstilt allerede når telefonsamtalen er avsluttet.

3.3.3 Innholdsmessige grenser for hva som er saksdokument for organet

Av offentliglovas ordlyd følger det at «[s]aksdokumenter for organet» bare omfatter dokumenter som gjelder «ansvarsområdet eller verksemda til organet». Dette vilkåret må tolkes i sammenheng med offentligloven § 4 tredje ledd bokstav e der det fremgår det at «... dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet», ikke er å regne som «[s]aksdokument for organet». Dersom en kommunalt ansatt mottar en epost fra en venn med en invitasjon til en 40-årsdag, vil dette være noe som er «motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet».³⁹ Både fordi *temaet* i eposten er av privat karakter, og fordi innholdet ikke har noe med ansvarsområde og virksomheten til kommunen, er dette ikke et «[s]aksdokument for organet». Det gjelder selv om eposten er sendt til en jobbkonto, eller en utskrift av eposten ligger på den offentlig ansattes kontor. Dette er et dokument som ikke skal journalføres, og det kan heller ikke kreves innsyn i dette med hjemmel i offentliglovas regler.

Denne grensen mellom jobbrelevante dokumenter og dokumenter «ein medarbeidar i organet har ... i annan eigenskap enn som tilsett i organet», gjelder imidlertid ikke bare for inngående dokumenter. Det er sikker rett at også dokumenter som blir utarbeidet av en ansatt i et forvaltningsorgan, men som tematisk faller utenfor organets «ansvarsområdet eller verksemda til organet», ikke vil regnes som et saksdokument.⁴⁰ Dersom en saksbehandler i en kommune, som har et verv i det lokale idrettslagets styre, sender en epost til en annen i styre vil eposten oppfylle dokumentbegrepet i offentliglova. Men på grunn av epostens innhold og manglende tilknytning til arbeidsoppgavene i forvaltningsorganet, vil eposten ikke være saksdokument for kommunen.⁴¹

Det er dette innholdsmessige avgrensningskriteriet som er kjernen i vår sak. Kindems anførsel er at det må skilles mellom korrespondanse noen har sendt eller mottatt

1. «i kraft av seg selv» eller
2. «som tillitsvalgt»

³⁶ Se offentliglova § 4 andre ledd andre punktum.

³⁷ Sml. Kristian Brandt mfl., Offentliglova. Lovkommentar, § 4 punkt 3.2, Juridika (kopiert 11. desember 2025).

³⁸ Se NOU 2003: 30 s. 258; Ot.prp. nr. 102 (2004–2005) s. 120; Gustav Haver: Karnov lovkommentar: Offentliglova - offl 2006, note 14 til § 4 [Lovdata.no](https://lovdata.no) (hentet 9. desember 2025); og Kristian Brandt mfl., Offentliglova. Lovkommentar, § 4 punkt 3.2, Juridika (kopiert 11. desember 2025).

³⁹ Eksempelet er hentet fra Kristian Brandt mfl.: Offentliglova. Lovkommentar, § 4. Juridika.

⁴⁰ Se f.eks. SOMB-1993-25, SOM-2017-3029, SOM-2022-1297 avsnitt 17 og Bernt/Haugen Moen: Offentliglova med kommentarer, 2. utgave s. 50.

⁴¹ Også dette eksempelet, er med visse tilpasninger, hentet fra Kristian Brandt mfl.: Offentliglova. Lovkommentar, § 4. Juridika.

3. «på vegne av kommunen».

Anførselen bygger på at hun enten har sendt og mottatt disse dokumentene i kraft av seg selv eller som tillitsvalg, og på vegne av kommunen. Av den grunn er heller ikke disse dokumentene saksdokumenter for kommunen.

3.3.4 Innholdsmessig grense; betydningen av rollen som (hoved-)verneombud, og forholdet mellom tillitsvalgte og (hoved-)verneombud

Vi starter med anførselen om at Kindem har opptrådt som «tillitsvalgt», og dermed at hun ikke har opptrådt på vegne av kommunen. I medieomtalen av saken har lignende synspunkt vært fremsatt av politisk redaktør, Eirin Eikefjord, som har skrevet at hovedverneombudet ikke tilhører «kommunens forvaltningsapparat», og derfor ikke er «omfattet av lovens krav til dokumentoffentlighet».⁴² Som nevnt har BLED bedt kommuneadvokaten foreta en bredere og prinsipiell avklaring av (hoved-)verneombudets rolle og oppgaver. Problemstillingen er derfor i første omgang om (hoved-)verneombud *generelt* må likestilles med tillitsvalgt. Spørsmålet om Kindem i denne saken reelt har opptrådt i en tillitsvalgt-rolle, drøftes nedenfor i punkt 3.3.7.

Det er flere rettskilder som legger til grunn at korrespondanse mellom en *fagorganisasjon* og dets *medlemmer* i utgangspunktet ikke regnes som saksdokumenter for organet i offentliglovas forstand. Disse dokumentene regnes altså som «private». En sentral kilde i denne sammenhengen er St.meld. nr. 32 (1997-98) punkt 4.3.4 der det fremgår:

«Det er derfor i utgangspunktet klart at allmennheten ikke kan kreve innsyn i dokumenter som en embets- eller tjenestemann har fått tilsendt eller tatt med seg til organet, men som er ... dokumenter som knytter seg til vedkommendes virksomhet i ... en fagforening.»

Dette må sees i sammenheng med at fagforeninger er egne rettssubjekt, og disse faller utenfor offentliglovas anvendelsesområde.⁴³ Dokumenter som medlemmene får fra foreningen er også noe de har fått i «annan eigenskap enn som tilsett i organet». De har fått det som medlem i en forening, ikke som offentlig ansatt. En slik regulering må også sees i sammenheng med fagforeningenes oppgaver. Den ene hovedoppgaven til slike foreninger, er å bistå sine medlemmer i å ivareta de generelle arbeidsvilkårene. Viktig i denne sammenhengen er at foreningene forhandler om lønn og kollektivavtaler på vegne av sine medlemmer. I slike forhandlinger er fagforeningen og kommunen normalt motparter med motstridende interesser. Den andre hovedoppgaven til fagforeningene er å bistå medlemmer i enkeltsaker, og da typisk i konflikter med arbeidsgiver. Også her opptrer altså fagforeningene som kommunens forhandlingsmotpart, og da med motstridende interesser. I begge disse tilfellene ville det være høyst problematisk om kommunikasjon mellom foreningen og deres medlemmer skulle arkiveres og journalføres i kommunen.

Utgangspunktet om at kommunikasjon mellom en fagforening og deres medlemmer faller utenfor rammen av offentliglova, gjelder også for de som er *tillitsvalgte i en fagforening*.⁴⁴ Tillitsvalgte vil imidlertid ikke bare motta dokumenter. De vil også aktivt opptre på vegne av fagforeningen. Denne typen tillitsvalgte er valgt for at de skal representere medlemmenes interesser overfor arbeidsgiveren. De mer sentrale tillitsvalgte i slike foreninger vil oftest være helt eller delvis frikjøpt fra sine ordinære arbeidsoppgaver i kommunen. Det vil innebære at kommunen betaler lønnen til den tillitsvalgte, samtidig som den tillitsvalgte helt

⁴² Se – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#)

⁴³ Se offentliglova § 2 første ledd.

⁴⁴ Se St.meld. nr. 32 (1997-98) heter det i kapittel 4.3.4 hvor «tillitsvalgt i en fagforening» er eksplisitt nevnt.

eller delvis stilles til rådighet for fagforeningen.⁴⁵ Selv om kommunen i slike tilfeller betaler lønnen til den tillitsvalgte, vil hen i rollen som tillitsvalg opptre på vegne av fagforeningen. I denne rollen vil den tillitsvalgte ofte møte i forhandlinger med kommunen som motpart. Det er blant annet vanlig at de deltar i lokale lønnsforhandlinger. De vil også ofte representere og bistå medlemmer som kommer i arbeidskonflikter med kommunen. Kindem har altså rett i at det må skilles mellom det arbeid tillitsvalgte gjøre på vegne av en forening, og det arbeidet vedkommende gjør på vegne av kommunen. Det er videre riktig at de dokumenter som tillitsvalgte produserer eller mottar i denne rollen, ikke vil være et saksdokument for kommunen. Slike dokumenter skal med andre ord ikke journalføres eller arkiveres, og de kan heller ikke kreves innsyn i etter reglene i offentleglova.

Spørsmålet er imidlertid om Kindem i denne saken har opptrådt som *tillitsvalgt i en fagforening*. I møte med Kommuneadvokaten uttalte Kindem at hun i denne saken hadde opptrådt som *hovedverneombud (og varslar)*. Det er også slik hun har blitt omtalt i diverse artikler i Bergens Tidende. Vi har ikke grunnlag for å betvile dette, og legger dette til grunn. Det er på det rene at rollen som hovedverneombud er en annen enn rollen som tillitsvalgt i en fagforening. Spørsmålet blir derfor om et (hoved-)verneombud må likestilles med en tillitsvalgt i en fagforening i relasjon til reglene om innsyn i offentleglova.

Mens rollen som tillitsvalg for en fagforening er omtalt i departementets veileder⁴⁶ og forarbeidene til offentleglova,⁴⁷ er rollen som (hoved-)verneombud ikke omtalt. Derimot er denne rollen behandlet i Sivilombudets uttalelse SOM-2023-523. I saken hadde noen krevd innsyn i et dokument som gjaldt et varsel knyttet til arbeidsmiljøet i et kommunalt botilbud. Dokumentet var sendt fra hovedverneombudet til oppvekstdirektøren og kommunalsjefen for barne- og familietjenesten. Et av spørsmålene i saken var om dette varselet var å anse som et internt dokument. Om dette heter det i avsnitt 17 og 18:

«Organet «kan» unnta dokumenter som det har utarbeidet «for si eiga interne saksførebuing» (organinterne dokumenter), jf. offentleglova § 14. At **organet** må ha **utarbeidet dokumentet** for sin egen interne saksforberedelse, innebærer at det er avgjørende for unntaksadgangen hva som skal anses for å være ett og samme organ, herunder **hvilke personer som må ses som en del av organet**. ...

Personer som er ansatt ved organet, vil som hovedregel anses å være en del av organet. Unntak fra dette gjelder hvis de i en gitt situasjonen ikke opptrer i egenskap av å være tjenestemenn, men som part, privatperson eller representant for et annet organ eller sammenslutning, jf. NOU 2003:30, kapittel 22.1, særmerknadene til § 15 (vedtatt som § 14). Både i forarbeidene, Ot.prp.nr.102 (2004–2005), særmerknadene til § 14 og i den ovennevnte veilederen pkt. 7.2.2, s. 93, fremgår det at korrespondanse mellom en arbeidstaker og et organ, som gjelder driften av virksomheten, som utgangspunkt er organinternt. **Dette kan stille seg annerledes hvis det oppstår sterk konflikt mellom den ansatte og organet.**» [Våre uthevninger]

Uttalelsen bygger med andre ord på at dokumenter som produseres av ansatte i et organ, når de opptrer i egenskap av denne rollen, som den klare hovedregel er saksdokument for

⁴⁵ Se [Hovedavtalen-KS-2024-2025.pdf](#), del B § 3-3 bokstav c der det fremgår at frikjøp innebære at fagforeningen får «tildelt en ... tillitsvalgtressurs».

⁴⁶ Se Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova (G-2009-419) punkt 7.2.3 s. 95. Der trekkes det en grense mellom tillitsvalgtes oppgaver som tillitsvalgte og deres rolle som medlem i utvalg e.l. i kommunen. Dokumenter til og fra medlemmene i slike utvalg i kommunen, vil regnes som saksdokumenter for kommunen.

⁴⁷ Se St.meld. nr. 32 (1997-98) kapittel 4.3.4 som var en melding som ble utarbeidet i forkant av arbeidet med offentleglova 2005.

organet. Når slike dokument sendes til andre i organet, vil dette være et organinternt saksdokument for organet.

Om forholdet mellom tillitsvalgte og verneombud uttales videre i avsnitt 21:

«Verneombudet har en noe annen rolle enn tillitsvalgte. Arbeidsgiver plikter, med enkelte unntak, å ha verneombud, jf. [arbeidsmiljøloven § 6-1](#) første ledd. Verneombudet velges blant de ansatte i virksomheten, jf. [forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-2](#) (1). Verneombudet skal ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet og skal se til at virksomheten er innrettet slik at sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt. Verneombudet skal også tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet, jf. [arbeidsmiljøloven § 6-2](#) første og fjerde ledd. **Verneombudet er en sentral deltager i det interne vernearbeidet i virksomheten. Verneombudet har vanligvis ikke en ekstern tilknytning, slik tillitsvalgte har til fagforeninger.** Normalt vil dermed dokumenter utvekslet mellom verneombudet og andre i samme virksomhet, være et organinternt dokument.⁴⁸ Ombudet utelukker ikke at et verneombud i noen situasjoner kan opptre på vegne av en tilsatt på lignende måte som en tillitsvalgt, og at dokumenter utvekslet i den forbindelse ikke kan anses som organinterne.» [Vår utheving]

Det er altså viktige forskjeller mellom rollen som tillitsvalgt i en fagforening, og rollen som (hoved-)verneombud. En viktig forskjell angår det *organisatoriske*. I rollen som tillitsvalgt i en fagforening, vil man som nevnt opptre på vegne av foreningen, som er et eget rettssubjekt. Den tillitsvalgte opptrer altså ikke på vegne av kommunen, men for et annet rettssubjekt. (Hoved-)verneombud derimot inngår i den ordinære kommunale organisasjon. Dokumenter som verneombudet produserer i denne rollen, vil, som Sivilombudet klart fastslår, i utgangspunktet være et saksdokument for organet.

En annen viktig forskjell er *oppgavene* som ligger i de to ulike rollene. Tillitsvalgte i en fagforening skal bidra til å forbedre medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår, samt bistå medlemmer i konflikten med arbeidsgiver. De interessene som de tillitsvalgte skal fremme, vil gjennomgående stå i motstrid til de interesser kommunen har som arbeidsgiver. (Hoved-)verneombudets rolle er å passe på at kommunen følger loven og fremme helse-, miljø- og sikkerhet, og rollen må sees i sammenheng med kommunedirektørens plikter til å gjennomføre internkontroll.⁴⁹ Formålet med internkontrollen er å sikre at lover og forskrifter følges.⁵⁰ Den skal dermed innrettes slik at den avdekker avvik, og når slike avvik er avdekket skal disse følges opp.⁵¹ (Hoved-)verneombudet inngår som et viktig ledd i den delen av internkontrollarbeidet som knytter seg til overholdelsen av HMS-krav. De skal løpende være et bindeledd mellom de ansatte og ledelsen, og blir et verneombud kjent med forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare, plikter de å varsle blant annet arbeidsgiveren.⁵² I kommuneloven er det et krav om å «dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig».⁵³ Formålet med dokumentasjonskravet er å sikre notoritet omkring hvilke kontrolltiltak som er gjennomført, men også hva denne kontrollen har

⁴⁸ Sivilombudet legger med andre ord til grunn motsatt konklusjon av det politisk redaktør Eirin Eikefjord – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#) gjør når hun skriver: «Hun [hovedverneombud Kindem] tilhører ikke kommunens forvaltningsapparat, og er ikke omfattet av lovens krav til dokumentoffentlighet». Dette er også den motsatte konklusjon av hva professor Bernt er sitert på i [Innsynskrav mot hovedverneombud og varsler May Britt Kindem](#). Verken Eikefjord eller Bernt berører denne uttalelsen fra Sivilombudet.

⁴⁹ Se kommuneloven § 25-1.

⁵⁰ Se kommuneloven § 25-1 første ledd.

⁵¹ Se kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c.

⁵² Se arbeidsmiljøloven § 6-2 tredje ledd.

⁵³ Se kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav d.

avdekket. Dette skal øke tilliten til kontrollsystemet og heve kvaliteten i kontrollen.⁵⁴ Siden (hoved-)verneombudenes arbeid inngår som et viktig ledd i internkontrollarbeidet, er det på tilsvarende måte viktig at dette arbeidet dokumenteres, og at disse dokumentene legges i kommunens arkiv. Dette er nødvendig for å sikre at kommunens HMS-arbeid kan dokumenteres og etterprøves.

Etter det Kommuneadvokaten har fått opplyst, skal verneombudet ha fått opplæring om plikten til å dokumentere. For eksempel skal det være fremhevet viktigheten av at vernerunden skal dokumenteres i BkKvalitet, og at handlingsplan/tiltak og risikovurderinger for HMS skal dokumenteres enten i BkKvalitet eller BkStyring. Resultatet fra andre kartlegginger skal dokumenteres enten i BkStyring eller Bk360. Revisjon av lokal HMS-dokumentasjon er også et punkt i systematisk HMS-arbeid. Det er lederen som har ansvar for at denne dokumenteringen skjer. Verneombudene har imidlertid en plikt til å påse at dokumentasjon foreligger, på lik linje med annet HMS-arbeid. Kommuneadvokaten har videre fått opplyst at det skal fremgå av BkKvalitet at Arbeidsmiljøgrupper sine møter skal dokumenteres og at denne dokumentasjonen skal oppbevares i kommunens saks- og arkivsystem.⁵⁵ Dersom et annet verneombud overtar en sak, skal også dette dokumenteres.⁵⁶ Det er videre opplyst at Bergen kommune har laget et innføringsløp for verneombud. Dette består av oppstartsamtale som dokumenteres i Kompetanseportalen, kompetanseplan og en sjekkliste for innfasing av nytt verneombud. Det er videre anbefalt at det inngås en avtale mellom verneombud og nærmeste leder. Mal for dette ligger i BkKvalitet. I tråd med de generelle krav til at kommunens saksbehandling skal være skriftlig, viser dette at også (hoved-)verneombudene skal dokumentere, og at dette skal arkiveres i kommunens arkivsystemer.

I medieomtalen av denne saken har verneombudet vært omtalt som ansattes «advokat» i saker om arbeidsmiljøet.⁵⁷ Dette er en beskrivelse som etter Kommuneadvokatens syn ikke er treffende. Verneombudet skal ha en funksjon i internkontrollen i kommunen, og fordi de skal være et bindeledd mellom alle ansatte og ledelsen i arbeidsmiljøspørsmål, skriver Arbeidstilsynet på sine sider av verneombud bør være forsiktig med å opptre som partsrepresentant for enkeltpersoner i personalsaker.⁵⁸ Dette er en arbeidsoppgave som bør overlates til de tillitsvalgte i fagorganisasjonene. Fordi ikke alle arbeidstakere er fagorganiserte, kan det være et behov for at verneombudet også bistår enkeltpersoner i en enkeltsak. På Arbeidstilsynets sider fremgår det da at verneombudet i slike tilfeller bare skal «fungere som observatør og rådgiver for å sikre en forsvarlig prosess».⁵⁹ Dette er videre fulgt opp i rollekort for verneombud i Bergen kommune, der det eksplisitt er fremhevet at verneombud ikke skal «involvere seg i personalsaker eller konflikter mellom enkelte arbeidstakere».⁶⁰

Den rolle som verneombudet skal ha står dermed ikke i noe strukturelt motsetningsforhold til kommunens interesser. Tvert imot er det i kommunens egen interesse at arbeidstakernes

⁵⁴ Se NOU 2016: 4 s. 308.

⁵⁵ Det kan her vises til startside for AMG (dokumentnummer i BkKvalitet; ID10982) og Veileder for AMG (ID6071).

⁵⁶ Se ID10982.

⁵⁷ Se f.eks. [Innsynskrav mot hovedverneombud og varsler May Britt Kindem](#) i det fremkommer: «– Verneombudet skal være de ansattes «advokat» i saker om arbeidsmiljøet, og har verken plikt eller rett til å videreformidle henvendelser hun har mottatt, påpeker Bernt.»

⁵⁸ Se [Verneombud - Arbeidstilsynet](#)

⁵⁹ Se [Verneombud - Arbeidstilsynet](#)

⁶⁰ Se [Dokument «Bk - HMS - Rollekort for verneombud \(VO\)», ID 28232 - BkKvalitet](#)

helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt. Selv om verneombudets oppgaver kan utløse uenighet og konflikter mellom arbeidstakerne/verneombud og arbeidsgiver, skiller ikke dette seg fra de motsetninger som ofte oppstår mellom andre kontroll-/tilsynsmyndigheter og kontrollobjektet. Risikoen for en slik uenighet kan uansett ikke være noe argument for at verneombudets arbeid ikke skal dokumenteres eller at denne dokumentasjonen skal holdes utenfor kommunens arkiv, tvert imot. De potensielle konfliktene tilsier at det er særlig viktig å sikre notoritet.

Slik Kommuneadvokaten ser det, er det derfor svært gode grunner for det utgangspunkt Sivilombudet legger til grunn. (Hoved-)verneombudets dokumenter er saksdokumenter for kommunen. Disse skal journalføres, og inngå i kommunens arkiv.

3.3.5 Innholdsmessig grense; betydningen av arbeidsmiljølovens varslervern

I den offentlige debatten som har vært i denne saken, har det vært argumentert med at en dokumentasjons- og arkiveringsplikt for (hoved-)verneombud vil komme i strid med reglene om varsling i arbeidsmiljøloven.⁶¹ Problemstillingen er altså om det er noe med varslingsinstituttet som tilsier at slike dokumenter ikke skal regnes som saksdokument for kommunen. Også denne problemstillingen drøftes generelt, og da slik at vi ikke ser hen til foreliggende sak.

Det er på det rene at verneombudet har en viktig funksjon i tilknytning til varsling. Arbeidsmiljøloven oppstiller en *plikt* for verneombud til å varsle om trakassering og diskriminering, samt ved fare for liv og helse.⁶² Ut over denne plikten vil også et verneombud kunne *velge* å varsle etter reglene i arbeidsmiljøloven.⁶³ I begge disse tilfellene vil det være *verneombudet* som er varslers, og det er verneombudet som da eventuelt kan påberope seg den beskyttelse som følger av arbeidsmiljøloven.

Verneombudet har også en rådgiver- og veilederrolle for andre ansatte som vurderer å varsle. De kan for eksempel drøfte saken med varsleren og bistå med å vurdere framgangsmåten for varsling.⁶⁴ Dersom verneombudet i den forbindelse får kjennskap til lovbrudd, legger Arbeidstilsynet til grunn at verneombudet normalt vil få en plikt til å varsle arbeidsgiver.⁶⁵ Også slik rådgivning kan altså utløse en plikt for verneombudet til å varsle.⁶⁶ Arbeidstilsynet legger her til grunn at verneombudet ved påstander om lovbrudd ikke har taushetsplikt overfor arbeidsgiveren. Sender verneombudet varslet uten at dette skjer etter ønske fra den ansatte, vil det være verneombudet som er varslers.

Arbeidsmiljøloven fastsetter dessuten en rett for arbeidstakere til å varsle *via* verneombudet.⁶⁷ Også i slike tilfeller får verneombudet en plikt til å varsle. Her vil imidlertid varselet være fremsatt på vegne av noen andre. Det er da arbeidstakeren som verneombudet varsler på vegne av, som blir varslers.

⁶¹ Se f.eks. politisk redaktør, Eirin Eikefjord, [– Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på frykttkultur](#) som gir uttrykk for at kommunen roter med «varslervernet».

⁶² Se blant annet arbeidsmiljøloven § 6-2 tredje ledd.

⁶³ Se reglene om varsling i arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

⁶⁴ Se [Ansvar, rettigheter og roller i varslingssaker](#)

⁶⁵ Se [Ansvar, rettigheter og roller i varslingssaker](#), se Verneombudets rolle i varslingssaker.

⁶⁶ Professor Bernt er sitert på det motsatte i [Innsynskrav mot hovedverneombud og varsler May Britt Kindem](#) i det fremkommer: «– Verneombudet skal være de ansattes «advokat» i saker om arbeidsmiljøet, og har verken plikt eller rett til å videreformidle henvendelser hun har mottatt, påpeker Bernt.»

⁶⁷ Se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 første ledd bokstav d.

Kjernen i varslervernet er forbudet mot *gjengjeldelse*.⁶⁸ Med gjengjeldelse menes enhver «ugunstig handling, praksis eller unnlattelse som er en følge av eller en reaksjon på at arbeidstaker har varslet». ⁶⁹ Som eksempler på gjengjeldelse nevnes i loven trusler, trakassering, usaklig forskjellsbehandling, sosial ekskludering eller annen utilbørlig opptreden, advarsel, endring i arbeidsoppgaver, omplassering, degradering, suspensjon, oppsigelse, avskjed eller ordensstraff. Arbeidsmiljøloven inneholder altså et forbud mot at den som oppfyller lovens krav til varsler blir utsatt for slik gjengjeldelse. I lys av medias omtale av denne saken⁷⁰ finner vi grunn til å presisere: Det at det offentlige behandler innsynskrav i tråd med offentleglovas regler, er åpenbart ikke en gjengjeldelse i arbeidsmiljølovens forstand. Årsaken til at kommunen behandler innsynskravet er ikke varselet, men pliktene som følger av offentleglova.

For å beskytte varslere mot risikoen for gjengjeldelse, og samtidig stimulere arbeidstakere til å varsle om kritikkverdige forhold, er det i arbeidsmiljøloven og annen lovgivning gitt en viss beskyttelse mot at varslers identitet skal gjøres kjent. I media synes det å være problematisert om dette tilsier at varsler generelt må falle utenfor saksdokumentbegrepet i offentleglova.

Som det fremgår ovenfor, har Sivilombudet lagt til grunn at et skriftlig varsel som sendes internt i kommunen faller innenfor rammen av det som regnes som saksdokument for organet.⁷¹ I saken var det et hovedverneombud som hadde sendt varselet. Utgangspunktet må derfor være at det kan kreves innsyn i varsler etter offentleglova. Verken i offentleglova eller arbeidsmiljøloven finner vi regler som tilsier unntak fra dette utgangspunktet.

I forarbeidene til varslingsreglene i arbeidsmiljøloven kapittel 2 A fremgår det tvert imot om forholdet til innsyn etter offentleglova:⁷²

«Spørsmålet om taushetsplikt, eller forvaltningens adgang til å unnta varslers identitet fra offentlighet, vil ellers måtte avgjøres på bakgrunn av reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Forvaltningsloven regulerer forvaltningens taushetsplikt og har også regler om partsinnsyn. Offentlighetsloven regulerer hvilken tilgang allmennheten har til forvaltningens saksdokumenter, der hovedregelen er at disse er offentlige, jf. § 3. Det kreves hjemmel i lov for at forvaltningen kan gjøre unntak fra dette. Slike lovbestemte unntak fra innsyn finnes blant annet i offentlighetsloven. Mest praktisk for varslingssaker er unntak fra innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt i lov eller i medhold av lov, jf. § 13, og unntak fra innsyn i melding, tips eller lignende dokument om lovbrudd fra private, jf. § 24 andre ledd første setning.»

Forutsetningen til departementet er altså at varslinger i offentlig sektor regnes som saksdokument for organet. De forutsetter altså at det ikke gjelder noen særunntak for varslinger. Derimot vil varslinger utløse spørsmål om unntak fra innsyn.

⁶⁸ Se arbeidsmiljøloven § 2 A-4 første ledd.

⁶⁹ Se arbeidsmiljøloven § 2 A-4 andre ledd.

⁷⁰ Vi viser her særlig til politisk redaktør, Eirin Eikefjord, – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#). Hun skriver blant annet: «Formelt sett skjer det [anmodningen om å få Kindems SMS'er og eposter] for å vurdere innsynskravet. Men i praksis jakter kommunen på hva en varsler har delt.» Som Sølve Rydland har skrevet i en kommentar, er det nærliggende å tolke dette slik at det spekuleres i «Er det snakk om hemn fordi verneombudet varsla mot kommunaldirektøren?», se [Debatt, Politikk | Her må Meyer rett og slett visa ryggrad som leiar](#).

⁷¹ Se ovenfor i punkt 3.3.2 og 3.3.3 og SOM-2023-523.

⁷² Se Prop. 72 L (2016-2017) s. 23.

Etter Kommuneadvokatens syn kan det ikke være tvil om at varsler fra ansatte i en kommune faller innenfor saksdokumentbegrepet i offentleglova, og at dette er dokumenter som det i utgangspunktet kan kreves innsyn i.

Samtidig er det viktig å fremheve at offentleglovas regler om innsyn ikke er til hinder for at noen kan varsle anonymt. I Bergen kommunes digitale varslingsystem (BkVarsel) er det åpnet for å varsle uten å oppgi navn eller andre opplysninger som gjør det mulig å identifisere varsleren. Det er også tilrettelagt for at varslingsgruppen i sin behandling kan ta kontakt med den anonyme varsleren, og at varsleren kan svare på spørsmål uten å bli identifisert. Denne portalen kan brukes både av en vanlig ansatt og av et (hoved-)verneombud. Hvis en varsler først velger å benytte seg av denne muligheten, kan ikke innsyn etter offentleglova medføre at identiteten til varsleren avsløres.

Det er også mulig å varsle uten å bruke dette digitale varslingssystemet. En ansatt kan gjøre dette skriftlig direkte til varslingsgruppen eller til annen leder. Dersom varslers navn fremgår av dokumentet, vil innsyn i dokumentet i utgangspunktet kunne avdekke varslers identitet. Som nevnt inneholder offentliglova kapittel 3 en rekke unntak fra retten til partsinnsyn. Selv om varsler eventuelt regnes som saksdokument, vil derfor unntakene fra innsynsretten i offentleglova kapittel 3, gi varslere et betydelig vern. Sentralt her er offentliglovas § 13 om taushetsplikt. Bestemmelsen lyder:

«Opplysningar som er underlagde teieplikt i lov eller i medhald av lov, er unnatekne frå innsyn.»

Dersom en opplysning som står i et dokument er underlagt lovbestemt taushetsplikt, plikter organet å unnta denne opplysningen fra innsyn.

En slik taushetspliktsregel finner vi arbeidsmiljøloven § 2 A-7 første ledd:

«Når tilsynsmyndigheter eller andre offentlige myndigheter mottar et **eksternt varsel** om kritikkverdige forhold, plikter enhver som utfører arbeid eller tjeneste for mottakerorganet, å hindre at andre får kjennskap til **arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker**.» [Våre uthevinger]

Bakgrunnen for denne særegne taushetsplikten er å gjøre det tryggere for varslere å varsle eksternt til offentlige myndigheter.⁷³ Arbeidsmiljøloven § 2 A-7 første ledd gjelder imidlertid bare «et eksternt varsel» som er innkommet til offentlige myndigheter. Bestemmelsen gjelder dermed ikke varsler avgitt til egen arbeidsgiver, eller til en avis.⁷⁴ Taushetsplikten omfatter bare opplysninger som kan gjøre «at andre får kjennskap til arbeidstakers navn eller andre identifiserende opplysninger om arbeidstaker». Taushetsplikten gjelder altså ikke innholdet i varselet.⁷⁵

Et annet viktig regelverk som vil kunne beskytte varslere mot innsyn etter offentleglova, er reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 følger det en taushetsplikt om opplysninger som angår «noens personlige forhold». Om en varslers identitet er et personlig forhold vil bero på en helhetsvurdering.⁷⁶ I denne helhetsvurderingen vil det måtte legges vekt på om avsløringen av identiteten kan bidra til å skade varsleren i allmennhetens øyne, om opplysningene er gitt i fortrolighet til forvaltningsorganet og om utlevering av opplysningene kan skade tilliten til forvaltningen på en slik måte at det kan bli

⁷³ Se Prop. 72 L (2016-2017) s. 25.

⁷⁴ Se Prop. 72 L (2016-2017) s. 36.

⁷⁵ Se Prop. 72 L (2016-2017) s. 36.

⁷⁶ Se SOM-2022-1406 og SOM-2023-523 avsnitt 27.

vanskelig å hente inn nødvendige opplysninger i fremtidige saker. Samtidig skal det vektlegges om det har allmennhetens interesse å gjøre seg kjent med opplysningene.⁷⁷ Sivilombudet har i flere uttalelser lagt til grunn at varslers identitet vil kunne være et personlig forhold, og dermed være underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13.⁷⁸ De har også fremhevet at fortrolighetshensynet gjør seg særlig gjeldende i slike saker.⁷⁹ Samtidig har Sivilombudet presisert at en slik taushetsplikt bare vil gjelde de opplysninger som avsløre identiteten til varsleren. Dersom andre deler av varselet skal unntas offentlighet, må dette ha annet grunnlag.⁸⁰

Som nevnt kan varsleren også velge å benytte verneombud som et mellomledd. Kravene til forsvarlig saksbehandling tilsier at verneombudet normalt må nedtegne varselet skriftlig, og dette vil da være et saksdokument for organet. Det er imidlertid ikke alltid nødvendig å nedtegne varslers navn. Hvis navnet nedtegnes, vil dette *normalt* være underlagt taushetsplikt, og i tilfelle vil det ikke kunne gis innsyn etter offentleglova i de deler av dokumentet som kan avsløre varslers identitet.

Kommuneadvokaten er på bakgrunn av ovennevnte uenig i at vernet for varslere uthules ved at et varsel regnes som saksdokumenter for organet. Lovgivningen vil gjennom reglene om taushetsplikt i betydelig grad verne varslers anonymitet, og det er et bevisst valg fra lovgiver at det ikke er gitt et sterkere vern enn det som er beskrevet ovenfor.

3.3.6 Innholdsmessig grense; betydningen av pressens kildevern

I medias omtale av saken har det også vært argumentert med at det å behandle disse epostene, SMS'ene og telefonloggen som et saksdokument for kommunen, vil krenke reglene om «pressens kildevern».⁸¹ Også Kindem har argumentert med slike synspunkt. Også dette spørsmålet drøfter vi under en prinsipiell synsvinkel. Problemstillingen er i hvilken grad pressens kildevern vil være til hinder for at korrespondanse mellom en ansatt i en kommune og pressen, utgjør et saksdokument for kommunen.

Kjernen i pressens kildevern er lovregulert i sivilprosessen og straffeprosessen. Utgangspunktet i både sivile saker og straffesaker er at enhver har en vitneplikt. I sivile saker fremgår dette at tvisteloven § 21-5 som fastsetter at enhver plikter å forklare seg. En tilsvarende bestemmelse finner i straffeprosessloven § 108. Både i sivilprosessen og straffeprosessen er det flere unntak fra dette utgangspunktet. En type unntak er såkalte *bevisforbud*. Dette er regler som oppstiller et forbud mot å motta forklaring fra bestemte personer og/eller forklaring om et bestemt tema. Eksempel på slike bevisforbud finner vi i tvisteloven § 22-5 og straffeprosessloven § 119. Av disse bestemmelsene følger det et *forbud* mot å motta forklaringer om det som er betrodd blant annet prester, leger, advokater og psykologer i deres stilling. En annen type unntak er såkalte *bevisfritak*. Dette er regler som gir vitne en frihet til å avstå fra å avlegge forklaring om et bestemt tema. Pressens kildevern er et eksempel på et slikt bevisfritak. Regler om dette finner vi i tvisteloven § 22-11 og straffeprosessloven § 125. Av disse paragrafenes første ledd fremgår det at «[r]edaktøren» av et trykt skrift kan nekte å gi tilgang til «hvem som er forfatter til en artikkel eller melding i skriftet eller kilden for opplysninger i det». De kan også nekte å oppgi kilden

⁷⁷ Se nærmere Ot.prp. nr. 3 (1976–1977) s. 13-15, Justis- og beredskapsdepartementets Rettleiar til offentleglova, G-2009-419, punkt 6.2.3 s. 79 og SOM-2023-523 avsnitt 25.

⁷⁸ Se SOM-2022-1406 og SOM-2023-523 punkt 3.

⁷⁹ Se SOM-2022-1406 punkt 2.

⁸⁰ Se SOM-2022-1406 og SOM-2023-523 punkt 3.

⁸¹ Se politisk redaktør, Eirin Eikefjord, – [Kildejakten på Rådhuset i Bergen er en oppskrift på fryktkultur](#).

for opplysninger i artikkelen og kilder for andre opplysninger som er betrodd redaktører til bruk i sin virksomhet. Reguleringen gir uttrykk for et prinsipp om at redaktører ikke skal kunne pålegges å avsløre sine kilder, det gjelder i rettssaker, men også overfor andre offentlige myndigheter.

Formålet med kildevernet er nærmere omtalt i Rt. 2013 s. 1290 avsnitt 29:

«Kildevernet er ikke først og fremst begrunnet i hensynet til kilden selv eller andre enkeltpersoner, men i allmenhetens behov for informasjon gjennom «medias nyhetsformidling og fri formidling av synspunkter», jf. Rt-2010-1381 avsnitt 52. Dersom journalister må røpe kilder, vil dette kunne ha en dempende effekt på potensielt fremtidige kilder.»

Kjernen i kildevernet i tvisteloven § 22-11 og straffeprosessloven § 125 er *hvem* som er forfatter eller kilde til en artikkel, melding eller opplysning. Er kildens identitet kjent, står kildevernet mye svakere. I tilfellet kan redaktøren bli pålagt å forklare seg om innholdet i kommunikasjonen.⁸²

Utgangspunktet er at kildevernet etter tvisteloven § 20-11 og straffeprosessloven § 125 gjelder for «redaktøren». I tvisteloven 20-11 tredje ledd og straffeprosessloven § 125 andre og femte ledd utvides fritaket til også å gjelde for kringkastings- eller mediemedarbeidere og «andre som har fått kjennskap til forfatteren eller kilden gjennom sitt arbeid for vedkommende forlag, redaksjon, pressebyrå eller trykkeri».⁸³ Dette omtales gjelder generelt som *mediearbeidere*. Ordlyden i loven gir imidlertid ikke noe bevisfritak for kilden. Kommuneadvokaten har heller ikke funnet noen andre kilder som tilsier at kilden kan påberope seg kildevernet som grunnlag for å nekte å forklare seg. Kilden vil altså kunne pålegges å forklare seg, og det gjelder også om den kommunikasjon den har hatt med en avis.

Kildevernet har også en plass i regler om *bevisfremleggelse* i sivile saker og *beslagsreglene* i straffesaker. Av tvisteloven § 21-5 fremgår det at enhver i utgangspunktet plikter å «gi tilgang på gjenstander som kan utgjøre bevis i en rettssak». Dette gjelder også dokumentbevis der det er innholdet som er ment å tjene som bevis.⁸⁴ Plikten til å fremlegge dokumenter er imidlertid begrenset av bevisforbudsreglene og bevisfritaksreglene i tvisteloven kapittel 22.⁸⁵ Pressens kildevern er derfor til hinder for at mediearbeidere pålegges å fremlegge dokumenter eller opplysninger som kan avsløre kilder.

Spørsmålet er imidlertid om denne regelen også må tolkes slik at den er til hinder for å pålegge utlevering av dokumenter med et slikt innhold fra andre. Hvis det er snakk om å kreve fremlagt dokumenter som er omfattet av *bevisforbudene* er det antatt at disse gjelder uavhengig av *hvem som har beviset*.⁸⁶ Et advokatnotat kan altså verken kreves fremlagt av

⁸² Se Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Universitetsforlaget, 2022 s. 815, *Juridika* (kopiert 15. desember 2025), men videre henvisning til Rt. 1995 s. 147 U, Rt. 1995 s. 1166 U, Rt. 1997 s. 1734 U, Rt. 1999 s. 532 U og Rt. 2015 s. 1286 A som alle gjelder straffesaker. I 2012 avsa riktignok EMD en avgjørelse i saken Becker mot Norge (EMDN-2012-21272) der det ble lagt til grunn at også *innholdet* i kommunikasjonen mellom journalist og kilde kan være vernet av EMK art 10, men da etter en konkret vurdering der kjennskap til kilden vil utgjøre et viktig moment. Se nærmere omtale i Øyen: *Straffeprosess* 3. utgave s. 383.

⁸³ Se f.eks. Øyen: *Straffeprosess* 3. utgave s. 382 og Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Universitetsforlaget, 2022 s. 817.

⁸⁴ Se nærmere Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Universitetsforlaget, 2022 s. 838.

⁸⁵ Se tvisteloven § 21-5.

⁸⁶ Se nærmere Jens Edvin A. Skoghøy, *Tvisteløsning*, Universitetsforlaget, 2022 s. 849-850 og Rt. 1999 s. 1066.

advokaten eller av klienten. Om dette uttaler Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt. 1999 s. 1066:

«Formålet med bestemmelsene om forbud mot vitneprov og formålet med bestemmelsene om fritak fra vitneplikt er imidlertid nokså forskjellige, og dette må sette sitt preg på tolkingen av unntakene fra edisjonsplikten. Mens formålet med bestemmelsene om fritak fra vitneplikt er å beskytte vitnet, er formålet med reglene om forbud mot vitneprov ikke å beskytte den som er pålagt taushetsplikt, men å sikre at opplysninger om nærmere bestemte forhold ikke kommer ut. Siden reglene om forbud mot vitneprov er gitt for å sikre at nærmere bestemte opplysninger ikke kommer ut, må dokumenter som inneholder opplysninger **som det er forbudt å motta vitneprov om**, nektes fremlagt uten hensyn til hvem som besitter dokumentet, se [Rt-1970-831](#), [Rt-1973-1086](#), [Rt-1986-1149](#), [Rt-1996-1101](#) og [Rt-1998-83](#).» [Vår utheving]

For bevisfritak forutsetter disse kildene at utgangspunktet er det motsatte. Ettersom reglene om pressens kildevern i tvisteloven § 20-1 bare gir et vitnefritak, er denne regelen ikke til hinder for å kreve fremlagt dokumenter eller informasjon fra andre, herunder hos kilden. En slik tolkning har også gode grunner for seg. Noe annet ville nemlig åpnet for at vitner og parter for å unngå å fremlegge relevante bevis, kunne sende dokumenter til aviser og deretter påberope seg kildevern.

Vi finner også en regulering av kildevernet i straffeprosessloven § 204 om beslag. Denne bestemmelsen lyder:

«Det kan ikke tas beslag i dokumenter eller annet hvis innhold et vitne kan nekte å forklare seg om etter § [...] 125, og som besittes enten av den som kan nekte å forklare seg, eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold.»

Også ved spørsmål om beslag vil kildevernet være til hinder for at det gjennomføres beslag i redaksjonslokaler, eller hos hjemme hos en journalist.⁸⁷ Også her oppstår spørsmålet om bestemmelsen må tolkes slik at den stenger for beslag av dokumenter som kan avsløre en kilde, men som er i kildens besittelse.

Lovens ordlyd stenger for beslag hos den som kan nekte å forklare seg «eller av den som har rettslig interesse i hemmelighold». Dette kan tolkes slik at den stenger for beslag også hos kilden. Det er imidlertid ikke gitt at kilden kan sies å ha «rettslig interesse i hemmelighold». Som nevnt er kildevernets formål ikke å beskytte kilden, men samfunnets interesser. Kildevernet beskytter også først og fremst identiteten til en kilde, ikke innholdet i kommunikasjonen mellom kilden og pressen. Dersom politiet kommer over dokumenter hos en kilde, som avdekker at vedkommende er en kilde, vil dette hensynet til anonymitet ikke gjøre seg gjeldende. Dersom kildevernet skulle være til hinder for beslag hos kilden, vil dette også åpnet for at siktede og vitner kunne unndra seg beslag ved å sende kompromitterende bevis til pressen.

Slike synspunkt var også sterkt fremhevet i forarbeidene til en lovendring i reglene om pressens kildevern. Endringen bygger på NOU 1988: 2 Kildevern og offentlighet i rettspleien og departementets oppfølging i Ot.prp. nr. 55 (1997-1998). I denne proposisjonen heter det på s. 40-41:

«Fra pressehold er det også – ut fra hensynet til kildevernet – tatt til orde for et generelt *forbud mot etterforskning av hvem som er kilder til opplysninger i konkrete saker*. Dette vil bety at politiet heller ikke kan søke å finne kilden om det brukes andre fremgangsmåter enn spørsmål til

⁸⁷ Se NOU 1988: 2 s. 23.

eller beslag **hos mediearbeidere**. Departementet anser det klart at en slik regel ikke har noe for seg når kilden selv har begått straffbare handlinger. Både når vedkommende har gitt taushetsbelagte opplysninger og når vedkommende som anonym kilde har gitt opplysninger om sine egne straffbare handlinger, må det kunne foretas etterforskning når det skjer uten å kreve at **mediearbeidere oppgir kilden i strid med kildevernet**.

I andre tilfelle har det interesse for etterforskningen i en straffesak å finne frem til en anonym kilde som mulig vitne i saken. Et forbud som foreslått vil være til hinder for dette, også i en situasjon hvor man har søkt etter vitnet allerede før vedkommende gikk til pressen. Et forbud vil derfor åpne mulighet for at mulige vitner kan unndra seg sin vitneplikt. Så langt det gjeldende kildevern strekker seg, er kilden beskyttet mot at pressen pålegges å oppgi hans navn, og mot at identiteten ellers røpes ved ransaking eller beslag **hos pressen**. Ut fra dette kan vedkommende ha den ønskede tillit til pressen. **Departementet kan ikke se at dette tillitsforholdet – som det ut fra samfunnsmessige hensyn er ønskelig å opprettholde – blir nevneverdig rokket ved å fastholde adgangen til å etterforske saken på annen måte enn ved vitnepålegg, ransaking og beslag mot pressen.**» [Våre uthevinger og understrekninger]

I forarbeidene er det altså forutsatt at politiet kan gjennomføre annen etterforskning, herunder å foreta beslag, så lenge dette skjer hos andre enn pressen selv.

Vi kan altså ikke se at reglene om pressens kildevern er til hinder for at kilder pålegges å forklare seg og fremlegge opplysninger. Vi kan heller ikke se at disse reglene da kan være til hinder for at offentlige ansatte journalfører og arkiverer dokumenter som de utarbeider eller mottar så langt dette etter offentleglovas regler utgjøre et «saksdokument for organet».

Det presiseres samtidig at denne konklusjonen ikke legger noen begrensninger for ansattes mulighet til å varsle pressen under beskyttelse av kildevernet. Som nevnt beskytter kildevernet først og fremst *identiteten* til pressens kilder. Dersom en offentlig ansatt anonymt har opptrådt som kilde for pressen, vil dette som den klare hovedregel ikke utløse noe krav om journalføring og arkivering av korrespondansen. Det gjelder i alle fall der varslar presiserer at den opptrer som privatperson, og informasjonsutvekslingen skjer utenfor det offentlige organets digitale plattformer. Reglene i offentleglova er altså ikke til hinder for at offentlige ansatte kan være anonyme kilder for å sikre en reell adgang til kritikk mot kommunen.⁸⁸ Offentleglovas regler vil heller ikke åpne for noen «klappjakt» på slike kilder. I vår sak har imidlertid Kindem opptrådt med fullt navn og stillingstittel. Kommunikasjonen det er spørsmål om i denne saken vil ikke kunne avdekke identiteten til pressens kilder, den er kjent.

3.3.7 Innholdsmessig grense; er korrespondansen som Kindem har hatt med Anders Haga av privat karakter?

Kindem har anført at korrespondansen hun har hatt med journalist i Bergens Tidende, Anders Haga, må regnes som privat, og at denne kommunikasjonen av den grunn ikke er et saksdokument for kommunen.

I møte med Kommuneadvokaten presiserte Kindem at hun blant annet har opptrådt som *varsler* i denne saken. Arbeidsmiljøloven oppstiller en rekke krav for at noe skal regnes som en varsling etter denne loven. Viktig er kravet til hvem det kan varsles til.⁸⁹ Det er på det rene at Kindem i møtet 6. september 2024 fremsatte et varsel. Den generelle kritikken som var fremsatt av Kindem og hovedverneombud May Britt Kindem i forkant av dette møtet, ble

⁸⁸ Sml. NOU 1988: 2 s. 14.

⁸⁹ Se arbeidsmiljøloven § 2 A-2.

også tolket som et varsel.⁹⁰ Disse varslene har vært behandlet internt i byrådsleders varslingsgruppe. Elementer av disse varslene har vært tema i Bergens Tidendes omtale av saken. Men i tillegg har Kindem også reist annen kritikk som det ikke har vært fremsatt varsel om internt, til ekstern offentlig tilsynsmyndighet eller annen offentlig myndighet.⁹¹ Kommuneadvokaten tar derfor ikke stilling til om eller i hvilken grad Kindem har et varslervern i denne saken.

Ordlyden i offentleglova § 4 definerer saksdokument for organet slik at det bare omfatter dokumenter som gjelder «ansvarsområdet eller verksemda til organet». I samme paragrafs tredje ledd bokstav e avgrenses det også mot «... dokument som ein medarbeidar i organet har motteke i annan eigenskap enn som tilsett i organet». Dette må også gjelde dokumenter som en medarbeider utarbeider. Dermed vil dokumenter som en ansatt har utarbeidet «i annan eigenskap enn som tilsett i organet», falle utenfor det som skal journalføres og arkiveres.

Grensen mellom det som er *privat*, og det som skal regnes som saksdokument for organet, vil bero på en «konkret og nyansert vurdering».⁹²

Utgangspunktet for vurderingen er dokumentets innhold, og da holdt opp mot hva som er den ansattes og/eller organets saklige virkeområde. Generelt skal det lite til for at dokumenter, som inneholder informasjon innenfor dette saklige virkeområdet, regnes som et saksdokument for organet.

Dette ble sterkt fremhevet i St.meld. nr. 32 (1997-98) kapittel 4.3.4:

«I praksis kan det ofte være vanskelig å trekke grensen mellom forvaltningsorganets saksdokumenter og ulike private dokumenter som knytter seg til annen virksomhet. Dette gjelder særlig i tilfeller hvor det **private dokumentet omhandler eller inneholder opplysninger om saker som også vedkommende forvaltningsorgan steller med**. I slike tilfeller **skal det ikke mye til før et dokument** som i utgangspunktet har en privat karakter, likevel må regnes som et av forvaltningsorganets saksdokumenter. [...] Det er dokumentets innhold som er avgjørende for om offentlighetsloven gjelder eller ikke. Et veiledende utgangspunkt for vurderingen er at et dokument som en embets- eller tjenestemannen har mottatt som privatperson eller i andre egenskaper, likevel må regnes som ett av forvaltningsorganets saksdokumenter dersom det er sendt i anledning av en forvaltningssak og inneholder nye opplysninger som kan ha betydning for avgjørelsen av saken.»

Tilsvarende synspunkt følger også klart av forarbeidene til offentleglova § 4 tredje ledd bokstav e:⁹³

«Føresegna tek sikte på dokument som **utelukkande gjeld** private tilhøve for vedkommande medarbeidarar. Det avgjerande er ikkje om dokumentet er retta til vedkommande medarbeidarar, **men kva innhald det har**. Dersom dokumentet gjeld ei sak organet arbeider med, eller **inneheld opplysningar om eit saksområde som organet har ansvaret for**, skal det lite til for at eit dokument som er retta til ein medarbeidar i organet likevel må reknast som eit saksdokument for organet. For eksempel vil eit dokument som ein tilsett eller politiskar i organet har motteke som privatperson bli rekna som eit saksdokument for organet dersom det inneheld nye opplysningar som har noko å seie for ei sak organet har til behandling.

⁹⁰ Se nærmere omtale av denne ovenfor i punkt 2.3.

⁹¹ Se arbeidsmiljøloven § 2 A-2 første og andre ledd.

⁹² Se St.meld. nr. 32 (1997-98) heter det i kapittel 4.3.4 og SOM-2018-4671.

⁹³ Se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 121.

Dersom eit dokument har ein blanda karakter slik at det inneheld både private opplysningar og saksopplysningar, vil dei delane som inneheld saksopplysningar, vere omfatta av innsynsretten.» [Våre uthevinger]

Disse forarbeidsuttalelsen er også fulgt opp i praksis fra Sivilombudet.⁹⁴

Kommuneadvokaten har ikke sett innholdet i de epostene, SMS'ene og telefonloggene som det er krevd innsyn i. Kindem har i møtet med Kommuneadvokaten opplyst at disse dokumentene i hovedsak angår «sitatsjekk», og ellers korte beskjeder av typen «Jeg ringer opp igjen». Uttalelsene hun er sitert på i Bergens Tidende angår Bergen kommunes håndtering av Seksjonssjef-saken og varselet mot Birkenes. Vi antar derfor at de direkte er knyttet til virksomhet i Bergen kommune, og til Kindems rolle som hovedverneombud. Selv om vi ikke har hatt mulighet til å vurdere dokumentenes innhold nærmere, antar vi derfor at flere av dem angår det saksområde hun har ansvar for som hovedverneombud i Bergen kommune. Vi antar derfor at dette saklighetskravet vil være oppfylt for flere av disse epostene, og antagelig også enkelte av SMS'ene. De deler av telefonloggene som angår denne saken, antas da også å være innenfor dette saklighetskravet.

Så vidt vi er kjent med har Kindem ikke involvert andre ansatte i Bergen kommune i den korrespondanse hun har hatt med Bergens Tidende, og denne korrespondansen har heller ikke utløst noen intern saksbehandling i kommunen. Det kan problematiseres om dette har betydning for vurderingen av om dette er saksdokumenter for kommunen. I forarbeidene heter det om denne problemstillingen:⁹⁵

«Det er ikkje noko krav at dokumentet må gjelde ei konkret sak i organet. Det er tilstrekkeleg at dokumentet knytter seg til ansvarsområda til organet eller til verksemda meir generelt. Så lenge dette kravet er oppfylt, har det heller ikkje noka å seie at dokumentet ikkje har vore gjenstand for noka verkeleg saksbehandling i organet.»

Det er altså ikke avgjørende om den informasjon, som den ansatte mottar eller sender ut, aktivt er tatt inn i en saksbehandling, eller angår noe som er til behandling i organet. Det faktum at det ikke har skjedd noen egentlig saksbehandling av disse i kommunen, vil av denne grunn ikke ha noen betydning for vurderingen av om dette er saksdokumenter for kommunen.

Også andre momentet kan trekkes inn i denne helhetsvurderingen. I SOM-2023-523 som er grundig omtalt ovenfor i punkt 3.3.4, tok Sivilombudet det forbehold at verneombud i noen situasjoner «kan opptre på **vegne av en tilsatt på lignende måte som en tillitsvalgt**». I tilfelle vil dokumenter som et verneombud utformer på vegne av en ansatt, kunne faller utenfor det som regnes som saksdokument for kommunen.

Det kan problematiseres om Kindem i denne saken reelt sett har opptrådt i en tillitsvalgt-lignende rolle. Som nevnt legger arbeidstilsynet til grunn at (hoved-)verneombud skal være forsiktig med å opptre i en slik rolle. De fraråder også at noen kombinerer rollen som verneombud og tillitsvalgt.⁹⁶ Hvis et verneombud likevel inntar en slik rolle, mener de vedkommende bør begrense seg til å delta i møter som observatør og rådgiver. Velger et verneombud å bistå noen i denne typen konflikter, bør den innta en langt mer tilbaketrukket rolle enn det tillitsvalgte gjør. Dersom et hovedverneombud skal påta seg et slikt oppdrag på

⁹⁴ Se f.eks. SOMB-1993-25, SOM-2014-157 og SOM-2018-4671.

⁹⁵ Se Ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 120.

⁹⁶ Se [Verneombud - Arbeidstilsynet](#).

vegne av en ansatt, og også skal opptre aktivt på linje med en tillitsvalgt, må det også forventes at vedkommende tydelig opplyser om sin rolle. Så vidt vi forstår, har Kindem ikke opplyst til Bergen kommune at hun opptre på vegne av en bestemt ansatt, i en tillitsvalgtlignende rolle. I medieomtalen av saken har Kindem tvert imot har omtalt seg selv som *hovedverneombud*. Kommunikasjonen med Bergens Tidende synes riktignok i stor grad å ha vært knyttet til behandlingen av den såkalte Seksjonssjef-saken. Kindem har imidlertid opplyst at hun ikke var involvert da partene ble enige om at seksjonssjefen skulle tiltre en ny stilling i en annen byrådsavdeling. Vi har heller ikke noen opplysninger som tilsier at Kindem i ettertid har fått noe mandat til å opptre som tillitsvalgt eller representant for Seksjonssjefen. Selv om faktum på dette punkt ikke er fullstendig klarlagt, finner vi det mest sannsynlig at Kindem ikke har hatt en tillitsvalgtlignende rolle i kommunikasjonen med Bergens Tidende. I tråd med det hun fortalt i møtet med Kommuneadvokaten, legger vil til grunn at hun har opptrådt som hovedverneombud, og da for å ivareta alle de ansattes psykososiale miljø.

I den samme uttalelsen fra Sivilombudet tas det som utgangspunkt at dokumenter som gjelder driften av virksomheten og som er sendt fra en ansatt til organet, i utgangspunktet er organinternt. Slike dokumenter vil altså regnes som et saksdokument for organet allerede når det er ferdig utarbeidet. Samtidig ble det fremhevet at unntak kan tenkes «hvis det oppstår sterk konflikt mellom den ansatte og organet». Slike synspunkt er også fremhevet i forarbeidene:⁹⁷

«Avgjørende blir i hvilken egenskap de opptre. Ved for eksempel søknad om opprykk i organet eller ved oppsigelse må et dokument fra vedkommende tjenestemann regnes å komme utenfra. Det samme gjelder ved reiseregninger der vedkommende tjenestemann krever godtgjørelse eller refusjon. Dokumenter fra tjenestemannen med oppfatninger om hvordan virksomheten skal drives, må som utgangspunkt regnes for å være organinterne. Det kan stille seg annerledes dersom det oppstår **skarp konflikt mellom tjenestemannen og organet**.» [Vår utheving]

Tanken er at hvis det oppstår et sterkt motsetningsforhold vil arbeidstakeren opptre som kommunens motpart, og dermed i egenskap av privatperson.

Det kan problematiseres om Kindem i denne saken har stått i et slikt motsetningsforhold til kommunen, at de kan sies å ha oppstått en slik «skarp konflikt mellom tjenestemannen og organet».

I en situasjon der en ansatt mener vedkommende er i en slik konflikt med sin arbeidsgiver er det viktig at rollene klargjøres. Det må av den grunn vektlegges om den ansatte presiserer at den gjør noe som privatpersoner, og dermed ikke som representant for organet. Kindem har valgt å bli sitert i avisen med fullt navn og stillingstittel som hovedverneombud. Det kan tilsi at dokumentene ikke tolkes som private dokumenter.

I den konkrete vurderingen av om et dokument er privat eller et saksdokument for kommunen, vil også formalitetene har en viss betydning. I sin kommunikasjon med Bergen Tidende har Kindem brukt kommunal telefon og så vidt vi har forstått har epostene vært sendt til og fra hennes kommunale epostadresse. Også dette trekker i retning av at dokumentene må ansees som saksdokumenter for organet.

Kommuneadvokaten har ikke funnet rettskilder som trekker en klar grense mellom privat korrespondanse og saksdokumenter for kommuner i et tilfelle som dette. Vi har søkt etter kilder som angår innsynskrav rettet mot korrespondanse mellom offentlig ansatt/politiker og

⁹⁷ Se NOU 2003: 30 s. 266.

pressen. (Kindem er i denne sammenhengen offentlig ansatt.) Vi har ikke funnet uttalelser om dette. Vi antar derfor at dette spørsmålet ikke har vært behandlet i uttalelser som er tilgjengelig på lovdata.

Som denne saken illustrerer, har vår sak medført en stor offentlig debatt om forholdet innsyn på den ene siden og varsling og pressens kildevern på den andre. Slik vi tolker rettskildene, vil imidlertid verken reglene om varsling eller pressens kildevern utfordres ved at denne korrespondansen regnes som et saksdokument for kommunen. Konsekvensen blir bare at dokumentene vil være omfattet av innsynsreglene i offentleglova. Dersom det fremmes innsynskrav mot slike dokumenter, vil det måtte gjøres til gjenstand for en saksbehandling.

For å oppsummere, mener vi det er flere momenter i saken som tilsier at dokumentene er saksdokumenter for kommunen. Innholdet i korrespondansen er opplyst å være «sitatsjekk». De sitater fra Kindem som er gjengitt i pressen, angår temaer som er relevant for de oppgaver som hører til verneombudet. Kindem har konsekvent benyttet sin stillingstittel, hovedverneombud, og benyttet kommunens telefon og epostadresse i denne korrespondanse. Etter vårt beste faglige skjønn er gjenstanden for innsynskravet derfor saksdokumenter for kommunen. Det hefter likevel en usikkerhet ved denne konklusjonen. Vi fremhever særlig at innsynskravet er rettet mot korrespondanse mellom offentlig ansatt og pressen, og at denne problemstillingen ikke synes å være behandlet tidligere. Det finnes omfattende praksis om innsyn etter offentleglova. Et tydelig trekk ved denne, er at det er unntakene fra offentlighet som krever et tilstrekkelig klart rettslige grunnlag. Vi kan ikke se at det finnes et tydelig rettsgrunnlag for at slike dokumenter skal holdes utenfor offentleglovas anvendelsesområde.

Helge Strand – Kommuneadvokat
Roald Hopsnes – advokat

Dokumentet er godkjent elektronisk.