

Rimelig klart at verken kommunen eller andre kan kreve innsyn i verneombudets kommunikasjon

Kommunal Rapport 16.01.2025 Jan Fridthjof Bernt er professor emeritus ved Universitetet i Bergen

Er kommunikasjonen mellom kommunens verneombud og en avis saksdokumenter det går an å kreve innsyn i etter offentleglova?

SPØRSMÅL: I Bergen er det nå en diskusjon om innsynsrett i brev og meldinger til og fra hovedverneombudet. Sentralt i denne sammenhengen har vært hovedverneombudets kommunikasjon med én av byens aviser. Byrådets administrasjon har i den forbindelse bedt om innsyn i brev og e-poster til og fra hovedverneombudet, og har også mottatt en anonym henvendelse om innsyn i disse dokumentene etter reglene i offentleglova.

Hovedverneombudet har stilt seg avvisende til begge disse kravene, idet hun fremholder at dette er fortrolig kommunikasjon som hun har i sin egenskap av tillitsvalgt for de tilsatte i kommunen, at kommunens administrasjon ikke kan kreve innsyn i denne, og at reglene om dokumentinnsyn i offentleglova ikke gjelder for denne siden av hennes virksomhet.

Hva er grunnen til denne uenigheten, og hvem mener du har rett?

SVAR: Dette er en diskusjon som har oppstått med utgangspunkt i en konflikt om ansvarsforhold og administrative reaksjoner etter en alvorlig glipp i skjermingen av taushetspliktbelagt informasjon om enkeltpersoner. Jeg har verken kunnskap eller forutsetninger for å ha noen sikker mening om denne underliggende problemstillingen, men nevner for ordens skyld at jeg på forespørsel fra samme avis som nå inne bildet, har uttalt meg om spørsmålet om inhabilitet for direktøren for kommunerådets stab ved behandlingen av denne varslingsaken. Men dette er altså ikke tema her.

Saken gjelder altså spørsmål om innsyn i hovedverneombudets kontakt med media. Her synes byrådets administrasjon å ønske innsyn i kraft av sin rolle som arbeidsgiver for hovedverneombudet. I tillegg har kommunen mottatt en anonym henvendelse med krav om innsyn i disse dokumentene hos hovedverneombudet etter bestemmelsene i offentleglova. Den grunnleggende underliggende problemstillingen er her om vervet som hovedverneombud skal anses som et ordinært kommunalt tilsetningsforhold, underlagt kommunerådet som øverste administrative ledelse, eller om dette er et faglig tillitsverv, forankret i arbeidsmiljøloven og forskriften til denne, som et verv uavhengig av og utenfor kommuneadministrasjonen, og dermed unndratt instruksjonsmyndighet fra kommunens ledelse, derfor utenfor virkeområdet for offentleglovas regler om dokumentinnsyn.

Her er det altså ulike og motstridende oppfatninger, og vi har heller ikke noen lovtekst eller høyesterettsdom som gir et uttrykkelig og presist svar på disse spørsmålene. Avgjørende blir her forståelsen av verneombudsvervet slik det er fastslått i arbeidsmiljøloven når det gjelder ombudets forhold til privat eller offentlig arbeidsgiver, og dernest spørsmålet og allmennhetens rett til innsyn i verneombudets arbeid.

Verneombudets forhold til kommunens administrasjon

I [kommuneloven § 13-1](#) andre avsnitt fastslås at «Kommunedirektøren skal lede den samlede kommunale eller fylkeskommunale administrasjonen, med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret eller fylkestinget gir». I

kommuner med parlamentarisk styringsform, gjelder etter lovens § 10-2 første avsnitt, andre setning, bestemmelsene om kommunedirektøren tilsvarende for kommunerådet.

Kommunestyret kan i tillegg etter [§ 10-2](#) femte avsnitt bestemme at «rådet kan gi enkeltmedlemmer ansvaret for å lede deler av administrasjonen». Dette kan så videredelegeres til tilsatte under kommunerådet, men under kommunerådets tilsyn og ansvar. Spørsmålet her blir dermed i første omgang om slik ledelsesmyndighet også gjelder overfor hovedverneombudet, om dette derfor kan pålegges å legge frem dokumenter av ulik art fra sitt arkiv.

I arbeidsmiljøloven § 3-1 fastslås at «Ved hver virksomhet som går inn under loven, skal det velges verneombud». Hvis det er mer enn ett verneombud ved virksomheten, skal det også velges minst et hovedverneombud.

I [arbeidsmiljølovforskriften § 3-2](#) er det regler om valg av verneombud. Disse skal velges «av og blant arbeidstakere innenfor hvert verneområde». I [§ 3-4](#) fastslås at de velges for to år av gangen, og at vervet opphører hvis verneombudet slutter i virksomheten eller går over til et annet verneområde. Virksomhetens ledelse har ingen innflytelse på hvem som velges til et slikt verv, men skal bare ha en melding om hvem som er valgt.

Verneombudet er altså en arbeidstaker som er tilsatt på vanlige vilkår i kommunen, men som har dette vervet i tillegg til sine ordinære funksjoner, noen ganger med helt eller delvis fritak fra disse. Arbeidsgiver kan ikke instruere eller frata verneombudet sitt verv i funksjonen som verneombud.

Verneombudet skal etter [arbeidsmiljølovens § 6-2](#) «ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet», og skal «se til at virksomheten er innrettet og vedlikeholdt, og at arbeidet blir utført på en slik måte at hensynet til arbeidstakernes sikkerhet, helse og velferd er ivaretatt». Dette er klart nok et selvstendig ansvar; verneombudet inngår ikke som en del av kommunens styringsapparat, men skal varsle arbeidsgiver om «forhold som kan medføre ulykkes- og helsefare». Arbeidsgiver skal så «gi verneombudet svar på henvendelsen». I tillegg skal verneombudet «tas med på råd under planlegging og gjennomføring av tiltak som har betydning for arbeidsmiljøet».

Verneombudet fremtrer etter dette ikke som en del av kommunens samlede administrasjon, men som en uavhengig kommunikasjonskanal mellom arbeidstakere og ledelse, som igangsetter og samarbeidspartner, men ikke som en del av kommunens egen administrasjon. Neste spørsmål blir så hva dette betyr for spørsmålet om funksjonen som verneombud går inn under bestemmelsene om dokumentinnsyn i offentleglova.

Gjelder offentleglova for verneombudets virksomhet?

Virkeområdet for offentleglova er fastsatt i [§ 2](#) i denne. Utgangspunktet er at loven gjelder for «staten, fylkeskommunane og kommunane», og i [§ 3](#) fastslås lovens hovedregel: «Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov». Dokument er etter lovens [§ 4](#) første avsnitt «ei logisk avgrensa informasjonsmengd som er lagra på eit medium for seinare lesing, lytting, framsyning, overføring eller liknande», altså både e-poster, SMS-er og annen form elektronisk kommunikasjon.

Avgjørende blir dermed om det som finnes av slik kommunikasjon hos verneombudet, er «saksdokument ... for organet», altså her kommunen. I andre avsnitt i [§ 4](#) er det gitt en nærmere definisjon av dette begrepet. Det 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». Her er det to avgjørende kriterier som må være oppfylt i vår sammenheng; at det er «dokument som er komne inn til eller lagde fram for eit organ», altså kommunen, og at det «gjeld ansvarsområdet eller verksemda til organet».

Henvendelser fra verneombudet til kommunen som arbeidsgiver vil klart nok gå inn under dette kriteriet så snart kommunen får dem, på samme måte som alle andre henvendelser som kommunen mottar om forhold i kommunen. Spørsmålet her er om dette også gjelder for henvendelser som verneombudet mottar om fra tilsatte om arbeidsmiljøet i kommunen, og for kommunikasjon som verneombudet måtte ha med andre om slike saker, herunder også med media som går inn i og gransker slike forhold.

At noe er et «saksdokument», betyr i vår sammenheng at dette er utarbeidet eller innsendt med sikte på å inngå som en del av grunnlaget for kommunal saksbehandling. Her er det sentrale poenget at verneombudet etter arbeidsmiljøloven er gitt en selvstendig rolle for å ivareta arbeidstakers interesser i en mulig konflikt med sin arbeidsgiver knyttet til tilsettingsforholdet.

En arbeidstaker vil etter [arbeidsmiljøloven § 2A-2](#), første avsnitt, kunne velge å varsle internt «via verneombud, tillitsvalgt eller advokat». Vi ser at verneombud og tillitsvalgt her er stilt på linje med advokat, og altså har en rolle som arbeidstakers hjelper og talsperson i en mulig konflikt med sin arbeidsgiver. Dette bekrefter at verneombud på samme måte som en advokat opptrer i en uavhengig rolle i slike saker, og ikke som kommunal saksbehandler. Jeg har etter dette vanskelig for å se hvordan kommunen skal kunne kreve innsyn i verneombudets kommunikasjon med arbeidstakere eller andre som ledd i sitt virke.

Verneombudet er ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra kommunens ledelse ved utførelsen av sine oppgaver etter arbeidsmiljøloven, og kan ikke kreve innsyn i ombudets kommunikasjon med arbeidstakere eller andre om slike saker.

Det må da også etter min mening være rimelig klart at verken kommunen eller andre kan benytte offentleglova som redskap til innsyn i verneombudets interne saksbehandling.