

Rapport

Statens vegvesens deling av informasjon fra ulykkesanalysearbeid (UAG)



Juni 2015

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Oslo, den 5. juni 2015

OVERSENDELSE AV RAPPORT

Vedlagt oversendes rapport fra utvalget som ble nedsatt til å vurdere deling av informasjon fra Statens vegvesens ulykkesanalysearbeid (UAG).

Rapporten er enstemmig.

Med hilsen



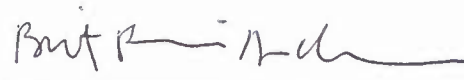
Hans Petter Graver, leder



Inggard Lereim



Kristin Bjelkemyr-Østvang



Berit Reiss-Andersen

Vedlegg:

Utvalgets rapport av juni 2015
Oversikt over personer som har vært intervjuet av utvalget

Innholdsfortegnelse

0.	SAMMENDRAG - VURDERINGER - INNSYNSPØRSMÅLET	5
1.	INNLEDNING	9
1.1	BAKGRUNN	9
1.2	UTVALGETS SAMMENSETNING	9
1.3	MANDAT	9
1.4	ANDRE UNDERSØKELSER I TILKNYTNING TIL UAGS ARBEID	11
1.4.1	<i>Riksadvokaten</i>	11
1.4.2	<i>Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i politiet</i>	11
1.4.3	<i>Statens vegvesen sin egen undersøkelse</i>	11
2.	OM UTVALGETS ARBEID	12
3.	METODE	12
3.1	INNLEDNING	12
3.2	DOKUMENTINNHEITING OG ANALYSE	12
3.3	BEFARING – GJENNOMGANG AV KVALITETSSYSTEM	14
3.4	INTERVJUER/SAMTALER	14
3.5	IVARETAKELSE AV PERSONOPPLYSNINGER OG TAUSHETSPLIKT	15
3.6	KILDEKRITIKK.....	15
3.7	VERIFISERING OG KONTRADIKSJON	15
4.	UAG RAPPORTER – BAKGRUNN OG UTVIKLING	16
4.1	INNLEDNING	16
4.1.1	<i>Historisk utvikling for arbeidet med trafiksikkerhet</i>	16
4.1.2	<i>Hensikten med UAG-arbeidet</i>	16
4.1.3	<i>Erfaringer og bruk av kunnskap</i>	16
4.1.4	<i>UAG-rapportenes betydning for ulike interessenter</i>	17
4.2	BAKGRUNN FOR ETABLERINGEN AV UAG	18
4.2.1	<i>Forslag om gransking av ulykker med tunge kjøretøy</i>	18
4.2.2	<i>Behandlingen i Stortinget</i>	19
4.2.3	<i>Statens vegvesens planlegging av opprettelse av ulykkesanalysegruppene</i>	19
4.3	FRA STORTINGSVEDTAK TIL PRØVEORDNING – UTARBEIDELSE AV RETNINGSLINJER	20
4.4	FRA PRØVEPROSJEKT TIL ETABLERING AV PERMANENTE UAG	22
5.	ANALYSEARBEIDET – SAMARBEID OG ROLLEAVKLARING - GJENNOMFØRING	25
5.1	STATENS VEGVESEN.....	25
5.2	HELSEVESENET.....	25
5.3	RELEVANTE AKTØRER UTENFOR UAG-ARBEIDET	26
5.3.1	<i>Politi og påtalemyndighet</i>	26
5.3.2	<i>Vegtilsynet</i>	26
5.3.3	<i>Statens havarikommisjon for transport (SHT)</i>	26
5.3.4	<i>Andre samarbeidspartnere</i>	27
5.4	GJENNOMFØRING AV ULYKKESANALYSEARBEIDET	27
5.4.1	<i>Litt om organisering og begreper</i>	27
5.4.2	<i>Varsling og utrykning av ulykkesundersøker («UU»)</i>	28
5.4.3	<i>Melding om dødsulykke</i>	28
5.4.4	<i>Lokal ulykkesgruppe (UG) – befarings og rapport</i>	28

5.4.5	<i>Bistand til politiet</i>	29
5.4.6	<i>Ulykkesanalysearbeidet og ulykkesanalyserapporten</i>	29
5.4.7	<i>UAG-databasen</i>	29
5.4.8	<i>Årsrapporter og temaanalyser</i>	29
5.5	KVALITETSSYSTEMET – PROSESSKARTLEGGING	30
5.5.1	<i>Prosess: Overordnet om arbeid med trafikkulykker</i>	30
5.5.2	<i>Prosess: Gjennomføring av ulykkesundersøkelse</i>	31
5.5.3	<i>Prosess: Analysere dødsulykke</i>	32
6.	STYRINGSSIGNALER	33
6.1	STYRINGSSIGNALER FRA DEPARTEMENTET.....	33
6.2	INTERNE STYRINGSSIGNALER I STATENS VEGVESEN OM OFFENTLIGHET AV UAG RAPPORTER	34
6.2.1	<i>Styringssignaler</i>	34
6.2.2	<i>Etatsledermøtene</i>	34
6.2.3	<i>Utvalgets vurdering</i>	35
7.	UAG I RETTSLIGE PROSESSER	36
7.1	FORHOLDET MELLOM ULYKKEANALYSER OG ETTERFORSKNING	36
7.2	KARTLEGGING AV OMFANGET AV RETTSSAKER ANSATTE I STATENS VEGVESEN HAR VÆRT INNKALT SOM VITNE ELLER SAKKYNDIG VITNE OG DET FORELIGGER EN UAG-RAPPORT OM ULYKKEN	38
7.3	NÆRMERE OM POLITIET OG UAG-RAPPORTER – HVORFOR HAR IKKE POLITIET BEDT OM INNSYN I STØRRE UTSTREKNING?...	39
7.4	UTVALGETS VURDERING	41
8.	NÆRMERE OM INNSYN, INFORMASJONSUTVEKSLING OG OFFENTLIGHET	42
8.1	DE RETTSLIGE UTGANGSPUNKTENE FOR SPØRSMÅLET OM INNSYN I UAG-RAPPORTENE	42
8.2	NÆRMERE OM RETNINGSLINJENES BESTEMMELSER OM INNSYN OG OFFENTLIGHET	45
8.2.1	<i>Perioden 1997 til 2004/2005</i>	45
8.2.2	<i>Fra 2004</i>	47
8.3	PRAKSIS KNYTTET TIL INNSYN OG OFFENTLIGHET	49
8.3.1	<i>Den første tiden: 2004-2010</i>	49
8.3.2	<i>Rutinene legges om – 2010-2013</i>	50
8.3.3	<i>Retningslinjer og praksis fra 2013 og frem til presseoppslagene våren 2014</i>	57
8.3.4	<i>Innsyn og retningslinjer etter presseoppslagene våren 2014</i>	59
9.	ANBEFALINGER	61
10.	VEDLEGG	64

0. Sammendrag - vurderinger - innsynsspørsmålet

Utvalget har i sitt arbeid særlig konsentrert seg om hvordan Statens vegvesen har gitt andre utenfor etaten innsyn i UAG-rapporter. Her er det grunn til å trekke et tydelig skille mellom innsyn fra andre offentlige organer, herunder politiet, og innsyn fra offentligheten. Av disse er det særlig politiets innsyn som utvalget har gått i dybden for å kartlegge. Grunnene til at utvalget har konsentrert sin oppmerksomhet om dette, er at de prinsipielle spørsmålene når det gjelder tilgang til UAG-rapportene for rettspleien er annerledes enn spørsmålet om offentlighetens tilgang.

Når det er snakk om offentlighetens tilgang, så faller de prinsipielle spørsmålene sammen med de generelle hensynene til åpenhet i forvaltningen. UAG-rapportene er utvilsomt interne dokumenter etter offentleglova, og spørsmålet om å gi allmenheten innsyn er et spørsmål om praktisering av meroffentlighet. Å praktisere meroffentlighet er viktig av hensyn til tilliten til og kontrollen med forvaltningen. Meroffentlighet er også viktig for å legge til rette for kunnskap og diskusjoner om forvaltningens arbeid og opptreden. Prinsipielt sett stiller ikke meroffentlighet på dette område seg annerledes enn på andre områder. Utvalget vil dessuten fremheve at Statens vegvesen gjennom de årlige rapportene og pressemeldingene har praktisert stor offentlighet om resultatene av UAG-arbeidet.

Når det gjelder særlig de pårørende har flere i Statens vegvesen gitt uttrykk for en oppfatning om at pårørende må beskyttes mot innholdet i rapportene, hvor det kan fremkomme hypoteser som soveulykker eller selvvalgt, noe som kan være belastende for de pårørende å få kjennskap til. Slik utvalget ser det er dette en overdreven bekymring og at pårørende ofte er interessert i all informasjon som kan bidra til opplysning av saken. Når det gjelder åpenhet overfor politiet og rettspleien for øvrig kommer andre hensyn inn i bildet. For det første er det i norsk offentlig forvaltning en klar forventning til samarbeid om opplysning av en sak, og til og med i en viss utstrekning en plikt til å kontrollere opplysninger hos hverandre.

Ved etableringen av UAG var det i henhold til retningslinjene en klar forutsetning at UAG-rapportene skulle tilflytte politiet. Statens Vegvesen synes frem til 2009/2010 å ha hatt som praksis å etterleve retningslinjene med hensyn til å dele rapportene med politiet. Undersøkelsen viser at det rundt 2010 skjedde en holdningsendring internt i Statens Vegvesen som brøt med intensjon om å dele UAG-rapportene med politiet. Disse opplysningene fremkommer både i skriftlig kommunikasjon, herunder i interne e-poster og notater mellom ansatte i Statens Vegvesen, og i samtaler utvalget har hatt med enkelte medarbeidere. Dokumentasjon i forbindelse med interne utredninger om etterlevelser av offentleglova viser at det var et uttalt ønske om å finne en hjemmel som kunne gi hjemmel for å unngå innsyn i rapportene fra eksterne.

Videre viser undersøkelsen at ansatte i UAG-utvalgene oppfattet at det ble gitt en instruks fra direktoratet om å snakke bort eventuelle anmodninger om innsyn. Undersøkelsen viser også at ansatte som arbeider med ulykkesanalyser over tid har oppfattet at informasjon som fremgår av UAG rapportene ikke skal deles, men betraktes som organinterne dokumenter unntatt offentlighet.

Allerede fra begynnelsen av UAG-arbeidet har de ansvarlige hatt en holdning som tilsa at man skulle være restriktiv med å dele UAG-rapportene med utenforstående. Helt fra oppstarten av arbeidet har det vært lagt til grunn at reglene om taushetsplikt i en viss utstrekning kunne reise problemer også når det gjaldt utlevering av UAG-rapportene til politiet. I de opprinnelige retningslinjene var etaten særlig opptatt av å beskytte dem som

måtte ha gitt opplysninger til UAG under løfte om fortrolighet. Siden det ble lagt til grunn at UAG-rapporten skulle sendes til politiet, måtte gruppens informanter opplyses om dette. Det ble trukket en misforstått parallell til reglene for arbeidet til havarikommisjonen. Grunnen til at havarikommisjonens kilder og rapporter er beskyttet er at vitner har forklaringsplikt overfor kommisjonen, og at kommisjonen har tilgang til helseopplysninger uten hensyn til helsearbeidernes taushetsplikt.

Det ble videre lagt til grunn at UAG-rapporten ville inneholde opplysninger som var taushetsbelagt overfor politiet, dvs. forhold som ikke var kjent for politiet uavhengig av rapporten, og at departementet derfor måtte trekkes inn og gi samtykke etter straffeprosessloven § 118 dersom det skulle være aktuelt å bruke rapporten i en retts sak. I den grad det dreide seg om opplysninger som politiet allerede var kjent med ville det jo ikke være nødvendig med noe vedtak fra departementet i henhold til § 118, da det jo ikke ville dreie seg om opplysninger som var undergitt taushetsplikt i denne relasjonen. Opplysninger som allerede er kjent for politiet og som inngår i politidokumentene vil jo også være kjent for forsvarerne og retten etter at tiltale tas ut. Det er imidlertid også tenkelig at den gruppen som utarbeidet retningslinjene for arbeidet misforstod reglene om taushetsplikt på dette punkt, og gikk ut fra at opplysningene var taushetsbelagte ut fra sin art selv om de allerede var kjent for politiet.

Etter utvalgets vurdering er den endringen som ble gjennomført i 2004, ved at rapportene ikke lenger rutinemessig skulle tilflyte politiet, en vesentlig årsak til at rapportene ikke har tilflytt rettsaktørene. Det viste seg at politiet i liten grad etterspurte UAG-rapporter, noe som ga foranledning til at de som arbeidet med UAG i Statens vegvesen kunne danne seg en oppfatning om at rapportene var av liten interesse for politiet og domstolene. Til dette kom erfaringen fra «Norton-saken» i 2010, hvor UAG-rapporter ble brukt til å trekke slutninger som det etter Vegvesenets oppfatning ikke var grunnlag for. Dette ga anledning til en oppfatning om at det rett og slett kunne være misvisende og skadelig om UAG-rapporter ble brukt av politiet og domstoler.

I samtaler med ansatte i Statens vegvesen ble det overfor utvalget uttrykt bekymring for at hypotesene i UAG-rapportene urettmessig kan bidra til ansvar for de trafikanter som er involvert i ulykken. Det fremstår for utvalget som at det foreligger en manglende kunnskap om og forståelse for hvordan domstolene arbeider og hvordan retten vil håndtere hypotetiske vurderinger. I forklaringer som personer i Statens vegvesen som arbeider med UAG har gitt overfor utvalget, har flere understreket at det er en bekymring for at retten ikke vil skille fakta fra det som ikke er fakta og ukritisk legge hypotesene til grunn. Dette kan igjen påvirke resultatet i retten og føre til urettmessig domfellelse eller frifinnelse. Utvalget vil her bemerke at dette kan avverges ved at retten blir forklart at dette er hypoteser og ikke fakta. Utvalget har imidlertid ikke funnet holdepunkter for at rapportene er ønsket unntatt offentlighet av frykt for erstatningsansvar for etaten.

Etter hvert dannet det seg blant de som arbeidet med UAG en oppfatning om hvis UAGs hypoteser kunne bli brukt til et annet formål enn til læring og forebygging, ville det kunne føre til at gruppene ikke lenger uforpliktende og uten å fordele skyld, fritt kunne komme opp med tanker og ideer om årsaker til en dødsulykke. Dersom Statens vegvesen i sitt UAG arbeid ikke hadde frihet til å utlede hypoteser som kunne ligge utenfor et forsvarlig faglig resonnement ville dette kunne begrense kreativitet, nytenking og muligheten til å se sammenhenger i en trafikkulykke slik at man hadde et grunnlag å innovere nye tiltak. Manglende hypoteseutledning ville derfor gå ut over trafikksikkerheten. Dette var en holdning som mange av de ansatte i Statens vegvesen ga uttrykk for i sine samtaler med utvalget.

En restriktiv praksis som følger av en slik holdning har ytterligere blitt forsterket av den praksis som Vegdirektoratet etter hvert har lagt opp til hvor det uttrykkelig ble sagt at politiet, eller andre, ikke skulle ha innsyn uten etter klage. Slik utvalget ser det la Vegdirektoratet her opp til en ordning om hvordan etaten skulle praktisere meroffentlighet i forbindelse med begjæringer om innsyn som må kunne betegnes som en generell instruks om hvordan offentleglova skulle praktiseres. Slik fikk man det fra et juridisk synspunkt litt underlige tilfellet hvor en UAG-rapport ble sladdet før det ble praktisert «meroffentlighet» overfor politiet.

Det er begrenset adgang til å gi instruks om ikke å praktisere meroffentlighet. I Justisdepartementets veiledning til offentleglova står det på s. 67:

«Det er likevel høve til å gi meir avgrensa instruksar om at ein ikkje skal gi meirinnsyn, til dømes på eit bestemt område eller for alle dokumenta i ei bestemt sak der det er sakleg grunn til det, til dømes for regjeringsnotat og merknader til slike, for visse budsjettokument og for utkast til proposisjonar, meldingar og kongelege resolusjonar, samt merknader til slike.»

Ordningen må kunne ses som en slik avgrenset instruks om ikke å praktisere meroffentlighet. Hvorvidt denne ordningen var i samsvar med offentleglova vil derfor avhenge av om det var saklig grunn for en slik ordning. Det har vært sviktende rutiner innenfor UAG-arbeidet for evaluering og oppdatering av retningslinjene for arbeidet. De rutinene som ble etablert i 2010 og 2011 står i klar motstrid til de retningslinjene for arbeidet som ble fastlagt i 2004 og som ikke er endret siden. Beslutningen om å begrense innsynet, herunder å endre hjemmelen for unntak fra offentlighet til å definere dette som et organinternt dokument iht. offentleglova § 14, synes å være tatt uten at er foretatt en reell vurdering av om dette er best farbare vei under hensyntagen til samfunnsoppdraget, og om dette er lovlig. Rutinene ble lagt om uten at dette ble diskutert med Vegdirektoratets ledelse, eller med noen av de som hadde vært inne i forbindelse med fastsettelsen av de opprinnelige retningslinjene hvor det var bestemt at politiet skulle ha tilgang til rapportene. Beslutningen om å frata dem denne tilgangen og å underlegge det en konkret vurdering i det enkelte tilfelle ble således verken forelagt Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet, politiet eller Riksadvokaten.

Rutiner og prosedyrer knyttet til retningslinjene er lagt inn i datasystem/ kvalitetssystem og arbeidet har fjernet seg fra retningslinjene som var omforent med sentrale aktører, uten at disse er tatt fram og oppdatert. Utvalget kan ikke se at man har tatt med seg inn i kvalitetssystemet kunnskapen om offentlighet som var nedfelt i retningslinjene.

Det kan fremstå slik at det sentrale punktet om politiets tilgang til rapportene har blitt satt til side av medarbeidere på lavere nivå i organisasjonen og uten at dette har fulgt en forsvarlig prosess med involvering av personer på tilstrekkelig høyt nivå. Dette har vært mulig både på grunn av at skifte av personell har ført til at den institusjonelle hukommelsen har gått tapt, på grunn av for lite oppmerksomhet i arbeidet om dets formelle grunnlag og på grunn av at Vegdirektoratets ledelse ikke har fanget opp og reagert på de signalene som kom om omlegging av praksis. Ledelsen selv har vært en medvirkende årsak gjennom de signalene som ble sendt ved behandlingen av den sakkyndige rapporten i Norton-saken.

Når det gjelder forholdet til pressen og allmenheten mener utvalget at den restriktive praksis var uheldig, men ikke ulovlig. Likebehandling er et relevant hensyn i praktiseringen av offentleglova, og det at man ville sikre en ens

behandling av meroffentlighetsvurderingen er et saklig hensyn. Det var likevel uheldig å legge opp til en ordning med avslag for å overlate til den som begjærer innsyn å klage. Dette undergraver to-instansvurderingen i klagebehandlingen og gjør dermed klageretten mindre reell, samtidig som det på en uheldig måte skyver byrden med å sette i gang en vurdering av meroffentlighet over på den som ønsker innsyn.

Forholdet til politiet faller etter utvalgets oppfatning utenfor offentleglova. Tradisjonen i norsk forvaltning er at offentlige organer bistår hverandre med informasjon så langt de har ressurser til det, og det er mulig uten å komme i konflikt med regler om taushetsplikten. Den ordningen som det ble lagt opp til overfor politiet med å behandle dem på linje med enhver annen innsynssøker var derfor etter utvalgets oppfatning påfallende, uheldig og i strid med god forvaltningspraksis.

Det er ikke avdekket forhold som tilsier at det har vært en ønske om å holde rapportene tilbake for å beskytte etaten mot eventuelle erstatningskrav. Utvalget viser dog til redegjørelsen rundt den såkalte Norton-saken og den kritikk som sakkyndige der kom med mot Statens vegvesen, delvis også begrunnet i Statens vegvesens egne vurderinger i UAG-rapporter. På den annen side er det også fremkommet at UAG har vært brukt i saker som angår erstatning. Overfor utvalget har ledende ansatte i Statens vegvesen forklart at Vegvesenet i sin virksomhet ikke er ukjent med søksmål basert på forskjelligartede forhold og at de forholder seg profesjonelt til dette. Det er ingen kultur for å unndra seg ansvar hvis ansvaret ligger på Statens vegvesen. Uansett er ansvar for vedlikehold av veier konkurranseutsatt, slik at det ikke er Statens vegvesen som er ansvarlig, hvis det påpekes mangler ved veiens beskaffenhet som årsak til en fatal ulykke.

Utvalget har vurdert om den mangelen på åpenhet som ble praktisert innebærer brudd på lover, eller av andre grunner fremstår som særlig alvorlig. Utvalget har ikke funnet klare brudd på lovbestemmelser. Siden den relevante informasjonen i UAG-rapportene stort sett allerede var kjent for politiet, og dermed aktørene i straffesaker etter dødsulykker, kan utvalget heller ikke si at det var særlig alvorlig å begrense politiets tilgang til rapportene. Svikten i interne rutiner og i interne ledelse- og styringsforhold kan være alvorlig, dersom arbeidet på dette området er representativt for andre arbeidsområder i Statens vegvesen. Det samme er tilfellet med den manglende evnen etaten viste under utvalgets arbeid med hensyn til å komme frem til relevant og dekkende informasjon for utvalgets arbeid. Hvorvidt dette er representativt har imidlertid ikke utvalget noen foranledning til å uttale seg om.

Selv om det utvalget har funnet ikke fremstår som særlig alvorlig, fremstår det likevel som klart uheldig. Holdningen til UAG-rapportene vitner om en forståelse av betydningen av informasjonsdeling og offentlighet som ikke er optimal, og som bygger på misforståelser om både egen og andres roller. Det å unndra ting fra offentlig innsyn uten gode og overbevisende begrunnelser skaper lett grobunn for mistillit, og kan også gå ut over kvaliteten av forvaltningens eget arbeid.

Utvalget mener også at utviklingen kunne ha vært unngått om de som arbeidet med UAG hadde vært mer oppmerksomme på det formelle grunnlaget for arbeidet, og om de som arbeidet med Norton-saken hadde reagert mindre emosjonelt på kritikken fra den sakkyndige. Kanskje er saken eksempel på hva som kan gå galt når forvaltningsrettslige kjerneverdier som legalitet og offentlighet svekkes i en offentlig forvaltning, som stadig sterkere underlegger seg en rasjonalitet som i overdreven grad vektlegger resultatoppnåelse.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Statens vegvesen opprettet 1. januar 2005 ulykkesanalysegrupper («UAG») som skulle undersøke dødsulykker i trafikken og analysere hva som var årsaken til ulykkene og hendelsesforløpet.

Samferdselsministeren besluttet medio mai 2014 å nedsette et uavhengig utvalg som skulle vurdere hvordan Statens vegvesen har praktisert deling av informasjon fra ulykkesrapportene til politiet, pressen og andre interesserte, jf. pressemelding av 15. mai 2014.

1.2 Utvalgets sammensetning

- Følgende ble oppnevnt som medlemmer av utvalget:
- Professor dr. juris ved Universitetet i Oslo, Hans Petter Graver - leder
- Professor dr. med Inggard Lereim, NTNU og Helsedirektoratet
- Politadvokat Kristin Bjelkemyr-Østvang, Utrykningspolitiet
- Advokat Berit Reiss-Andersen, Reiss-Andersen & Co.

Deloitte Advokatfirma v/advokat Anne Helsingeng og cand.jur. og master of management Stein Ove Songstad ble engasjert som sekretariat for utvalget.

1.3 Mandat

Samferdselsdepartementet fastsatte følgende mandat for utvalget:

- *Beskrive bakgrunn for og hensikt med Statens vegvesens arbeid med dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken.*
- *Kartlegge og vurdere hvordan Statens vegvesen har praktisert offentlighet av enkeltrapperter fra Statens vegvesens Ulykkesanalysegrupper (UAG), etter offentleglova, forvaltningsloven og prosesslovgivningen. Praksis overfor pårørende, politi og påtalemyndighet, forsvarere, og domstoler skal vurderes særskilt.*
- *Belyse Statens vegvesens ansvar for utveksling av informasjon til pårørende.*
- *Kartlegge eksterne styringssignaler til Statens vegvesen om offentlighet av slike enkeltrapperter.*
- *Kartlegge interne styringssignaler i Statens vegvesen og etterlevelse av disse i forbindelse med offentliggjøring av rapportene.*
- *Kartlegge omfanget av rettsaker ansatte i Statens vegvesen har vært innkalt som vitne eller sakkyndig vitne og det foreligger en UAG-rapport om ulykken.*
- *Beskrive rekkevidden av vitneplikten for ansatte i Statens vegvesen som har vært innkalt enten som vitne eller sakkyndig vitne i rettsaker der det foreligger en UAG-rapport om ulykken. Herunder eventuelle begrensninger som følge av taushetsplikt. Videre om og i hvilken utstrekning slikt vitne har plikt eller rett til også å informere om forhold utover de som tas opp av retten eller sakens parter.*
- *Kartlegge og beskrive eventuelle føringer fra Statens vegvesen eller andre for slike vitner.*

- *Kartlegge og beskrive rutiner og praksis for utveksling av informasjon mellom Statens vegvesen og politiet om dødsulykker i vegtrafikken, herunder gjennom rapport fra ulykkesundersøker (UU-rapport).*
- *Beskrive de rettslige rammene for politiets ansvar for videreformidling av slik informasjon til andre berørte parter, både generelt og spesielt ifm straffesaker.*
- *Utvalget skal vurdere øvrige forhold som anses relevant for saken.*
- *Utvalget skal involvere berørte aktører.*

Avgrensing:

- *Det er startet et arbeid for å sikre større åpenhet om UAG-rapportene fremover. Gjeldende ordning med landsdekkende dybdeanalyser av dødsulykker ble etablert i 2005. Utvalget må selv vurdere om ulykkesanalysegruppens arbeid før 2005 er av betydning for utvalgets arbeid. Videre avgrenses utvalgets arbeid til å omfatte perioden fram, til tidspunktet for utvalgets oppnevning.*
- *Utvalgets arbeid avgrenses mot å vurdere om det er grunnlag for gjenopptakelse av straffesaker.*
- *Utvalget skal ikke vurdere UAG-arbeidets formål, funksjon eller gjennomføring som sådan.*

Rapportering:

- *Utvalget skal fremlegge skriftlig rapport for Samferdselsdepartementet innen 1. mai 2015*
- *Utvalget oppnevner selv sekretariat.*

Andre forhold

- *Eventuelle innsynsforespørsler i dokumenter forelagt utvalget skal behandles av avsenderorganet.*
- *Utvalget skal gis full tilgang til personsensitive opplysninger*

Utvalget har i sitt arbeid fortolket mandatet, og lagt vekt på å avklare det rent faktiske, nemlig i hvilken grad Statens vegvesen har kommunisert med andre relevante instanser og delt kunnskap og informasjon fra de konkrete UAG-rapportene. Utvalget har i den forbindelse gjort en særskilt vurdering av forholdet til politiet og andre som kan ha særlig interesse knyttet til innsyn i UAG-rapportene herunder pårørende, forsvarere, tiltalte, forsikringsselskap og andre veieiere (kommuner og fylkeskommuner).

Fristen til å avgi rapport er forlenget til 1. juni 2015. Dette skyldes at utvalget hadde en noe senere oppstart enn forutsatt da fristen for levering ble satt. Det ble også noen forsinkelser i oppstarten på grunn av avklaring av forhold knyttet til innsyn, konsesjon etc. knyttet til behandling av personopplysninger. Det tok tid å avklare om utvalget skulle få tilgang til skriftlig materiale fra styringsdialogen mellom Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet.

Det har vært tidkrevende å gjennomgå og systematisere materiale på grunn av store mengder data som er blitt tilsendt utvalget uten særlig grad av systematisering eller sortering fra Statens vegvesen. Tilsendt dokumentasjon har vist seg å være mangelfull på flere områder. Sentral dokumentasjon er mottatt sent i utvalgets arbeid. Det har vært behov for ytterligere spørsmål og avklaringer med sentrale personer, og i enkelte tilfeller har det tatt tid å få berammet avtaler med personer utvalget har ønsket å snakke med. Vegdirektoratet og enkeltpersoner er gitt mulighet til å uttale seg om rapportens data og vurderinger av hensynet til kontradiksjon, før den ble oversendt departementet.

1.4 Andre undersøkelser i tilknytning til UAGs arbeid

1.4.1 Riksadvokaten

Riksadvokaten har iverksatt egne undersøkelser av rettskraftige dommer i straffesaker om uaktsomt bildrap. I brev av 28. november 2014 ba Riksadvokaten landets politimestre om å gjennomgå samtlige saker i eget distrikt som i tidsrommet 2005-2014 har endt med domfellelse for uaktsomt drap i forbindelse med trafikkulykker. Formålet med denne undersøkelsen var å vurdere om det var grunnlag for å begjære gjenopptakelse til gunst for den domfelte. Frist for dette arbeidet ble satt til 1. mars 2015.

I brev av 11. mai 2015 til Samferdselsdepartement, med kopi til utvalget, er det opplyst at 202 saker er gjennomgått. Av disse sakene har politiet ikke gitt tilrådning om begjæring om gjenåpning i noen av sakene, og politiets anbefaling er fulgt av statsadvokaten i samtlige saker. Det er opplyst at domfelte har selv begjært gjenåpning i én av sakene og saken er for tiden til behandling av Gjenopptakelseskommissjonen. Påtalemyndigheten har ikke sluttet seg til begjæringen.

1.4.2 Analyse av dødsulykker og straffesaksbehandlingen i politiet

Riksadvokaten har gitt Utrykningspolitiet i oppdrag å gjennomføre en analyse av dødsulykker i trafikken, samt trafikkulykker med betydelig personskaide.

Formålet med analysen er å kartlegge etterforsknings- og påtalearbeidet i politidistriktene, i den hensikt å avdekke svakheter, definere forbedringsområder og fremme forslag til tiltak.

Bakgrunnen for arbeidet er at effektiv straffesaksbehandling med høy kvalitet er et viktig bidrag til å bedre trafikksikkerheten. Arbeidet omfatter også betydningen av UAG-rapporter i etterforskning av dødsfall i trafikken.

Endelig rapport er forventet avgitt den 1. november 2015.

1.4.3 Statens vegvesen sin egen undersøkelse

Vegdirektoratet mottok 12. mai 2014 et brev fra Samferdselsdepartementet, hvor det ble vist til Samferdselsministerens uttalelse om behovet for åpenhet om ulykkesinformasjon. Vegdirektoratet ble bedt om å vurdere hvordan ytterligere åpenhet om ulykkesanalysegruppene arbeid kan sikres i samarbeid med aktuelle parter.

På bakgrunn av dette besluttet vegdirektøren sommeren 2014 å opprette et prosjekt som skulle se nærmere på uavklarte problemstillinger rundt åpenhet. I tillegg skulle prosjektet se nærmere på hvordan ulykkesanalysearbeidet fungerer i dag, og om det er behov for endringer i organisering, utførelse og ressursutnyttelse.

Utvalget har per 13. januar 2015 mottatt utkast til rapport. Utkastet skulle sendes på intern høring og deretter behandles i Statens vegvesens etatsledermøte. Utvalget har ikke mottatt kopi av endelig rapport.

2. Om utvalgets arbeid

Det har vært avholdt til sammen elleve møter i utvalget:

27. oktober 2014 – oppstartsmøte med Samferdselsdepartementet

13. november 2014

18. og 19. desember 2014

12. januar 2015

9. og 10. februar 2015

9. og 10. mars 2015

9. og 10. april 2015

20. april 2015

7. og 8. mai 2015

12. mai 2015

28. mai 2015

Rapporten ble overlevert Samferdselsministeren den 5. juni 2015.

3. Metode

3.1 Innledning

Utvalgets vurderinger er i det vesentlige basert på data som er innhentet gjennom samtaler med utvalgte personer, og gjennom dokumentasjon som er samlet inn enten ved at den er etterspurt relevante enheter, eller ved overlevering fra intervjuobjekter eller andre.

Datainnsamlingen har vært målrettet mot de problemstillinger som fremkommer av mandatet. Utvalget har valgt en bred tilnærming for å sikre saken er så godt opplyst som mulig. Utvalget forutsetter at departementet, Statens vegvesen samt andre som har oversendt forespørsel om dokumentasjon ikke har holdt tilbake relevant dokumentasjon.

3.2 Dokumentinnhenting og analyse

Ved oppstart av utvalgets gjennomgang mottok utvalget utvalg dokumenter som allerede var innsamlet av Statens vegvesen.

På bakgrunn av ovennevnte dokumenter og analyse av utvalgets mandat ble det deretter oversendt en liste over ønsket dokumentasjon til Statens vegvesen. Dokumentasjonslisten ble gjennomgått i møte mellom utvalgets kontaktperson i styringsstaben hos Statens vegvesen og utvalgets sekretariat.

Tilsvarende liste ble også sendt Samferdselsdepartementet.

Utvalget har løpende etterspurt dokumentasjon som har vært relevant for utvalgets arbeid. Dette gjelder også overfor andre parter herunder Riksadvokaten og Politidirektoratet. Videre har utvalget mottatt dokumenter i forbindelse med gjennomføringen av intervjuer.

Utvalget har mottatt en betydelig mengde dokumentasjon fra Statens vegvesen og departementet i flere oversendelser. Dokumentene er stort sett mottatt elektronisk. Utvalget vil bemerke at det har vært utfordrende å sette seg inn i det mottatte materiale. Grunnen til dette er at dokumentasjonen etter utvalgets mening har vært lite systematisert, samt dårlig navngitt i elektronisk filene. Utvalget har flere ganger etterspurt ytterligere dokumentasjon. Sentral dokumentasjon er mottatt svært sent i utvalgets arbeid.

Det er også uklart om utvalget har mottatt all dokumentasjon. Utvalget har ikke fått oversendt dokumenter hvor tidligere statsråders påtegninger er medtatt, idet det har vært tvil om det kan gis innsyn i slike påtegninger. Det er også usikkert om utvalget har mottatt samtlige interne styringsdokumenter som utvalget har bedt om. Utvalget har ikke fått referater fra alle etatsledermøtene (ELM) i Statens vegvesen, men har ifølge Statens vegvesen fått oversendt alle relevante ELM-referater. Utvalget har ikke foranledning til å ta stilling til dette, da det ikke har fått anledning til selv å gjennomgå referatene. Det har heller ikke fått referat fra alle møter mellom Vegdirektoratet og UAGene for perioden 2006 – 2010. Videre har utvalget i svært liten grad mottatt kopi av e-poster. Etter direkte anmodning fra utvalget mottok utvalget få dager før rapporten skulle leveres, uttrekk fra back-up filer av e-poster for utvalgte medarbeidere i Statens vegvesen i perioden desember 2010 til og med februar 2011. Utvalget mener at det er grunn til å tro at det har forekommet henvendelser om innsyn om UAG-rapporter fra politiet og andre som ikke er nedfelt i journaler.

En tidligere UAG-leder i region Sør skrev et notat datert 3. desember 2014 med overskriften «Innspill til Graverutvalgets arbeid». Notatet ble sendt til Vegdirektoratet. I notatet beskriver hun to anledninger hvor hun har oversendt UAG-rapporter til politiet i den såkalte Norton-saken, se nærmere om denne nedenfor i punkt 8.3.2. Det blir i notatet redegjort for de vurderinger vedkommende gjorde da rapporten ble sendt, og at det ble gitt tilbakemelding fra direktoratet som gikk på at rapporten ikke skulle vært gitt ut i dette tilfellet. Det blir også vist vi til en e-post som direktoratet sendte til regionlederne i 2010 og som etter notatskrivers mening kan ha ført til en omlegging av praksis. Direktoratet sendte aldri dette notatet videre til utvalget, og omtalte heller ikke dets eksistens eller innhold.

Utvalget vil også peke på at dokumentene i Norton-saken, herunder et brev som ble skrevet av direktøren i styringsstaben og som utvalget mener er helt sentralt for å forstå utviklingen av direktoratets praksis overfor politiet, ikke ble sendt utvalget før utvalget spesifikt ba om innsyn i denne saken 8. mai 2015. Saken ble heller ikke nevnt for utvalget av sentrale informanter fra Vegdirektoratet som ble intervjuet. Vegdirektoratet har i sin kommentar sagt at grunnen til at brevet ikke ble oversendt utvalget var at ikke var ment som en ledelsesbeslutning og godkjenning av endret praksis. Dette endrer ikke utvalgets oppfatning om at brevet burde ha vært utlevert, da dette etter sitt innhold omhandler forholdet mellom Vegvesenet og politiet når det gjelder utlevering av UAG-rapporter.

3.3 Befaring – gjennomgang av kvalitetssystem

Utvalgets sekretariat har vært på befaring hos Vegdirektoratet for gjennomgang av rutiner og kvalitetssystem som gjelder for arbeidet med UAG-rapportene.

Videre har sekretariatet vært på befaring hos Region Øst for å danne seg et bilde av hvordan UAG-arbeidet blir gjennomført i regionene.

3.4 Intervjuer/samtaler

Det er gjennomført samtaler med personer som utvalget antar kan gi informasjon om de forhold utvalget skal vurdere:

Fra Vegdirektoratet/Statens vegvesen har utvalget snakket med 23 personer som har vært involvert i UAG-arbeidet i perioden siden det ble besluttet etablert UAGer og frem til i dag. Utvalget har snakket med tidligere, nåværende og fungerende Vegdirektør. Videre har utvalget snakket med ansatte som har vært ledere for Trafikksikkerhetsseksjonen i den perioden arbeidet med UAG har pågått, og som har vært ansvarlig for arbeidet med UAGene. Også tidligere avdelingsdirektør og saksbehandlere på seksjonen er intervjuet.

Samtlige UAG-regionledere samt en tidligere leder har vært intervjuet. Videre har det vært intervju med personer med ansvar for ulykkesanalyseleddet, opplæringsaktiviteter, kommunikasjon og fra juridisk seksjon. Det har også vært samtaler med enkelte personer som arbeider som ulykkesundersøkere («UU») og/eller deltar i ulykkesgruppene («UG»). Enkelte av de ovennevnte fra Vegdirektoratet har vært intervjuet flere ganger.

Det har vært gjennomført intervjuer med representanter fra Samferdselsdepartementet som har hatt ansvar for etatsstyringen av Statens vegvesens arbeid med trafikksikkerhet, samt med en tidligere statsråd.

Videre er representanter fra Riksadvokaten intervjuet.

Det har også vært samtaler med

- Representant for Politidirektoratet.
- Fire forsvarere, to politiadvokater og en advokat som arbeider med erstatningssaker.
- Representanter fra SINTEF, SHT og Norges Motorcykel Union (NMCU).

Liste over de personer som det har vært gjennomført samtaler med følger som (utrykt) vedlegg 1 til denne rapport.

De fleste av samtalene har skjedd i møte med utvalget. I enkelte tilfeller har utvalget bedt sekretariatet gjennomføre samtalene. Intervjuer utført av sekretariatet er gjennomført per telefon.

Utvalget har som hovedregel valgt å ikke referatføre samtalene da dette ikke har vært ansett som hensiktsmessig. I noen få tilfeller har utvalget likevel valgt å lage referat, som har vært forelagt samtaleparten for godkjenning. Dette gjelder sentrale personer i Vegdirektoratet. Disse er også gitt anledning til å la seg bistå med representant av eget valg. Tre personer har benyttet seg av denne adgangen.

3.5 Ivaretagelse av personopplysninger og taushetsplikt

Utvalget vurderte forholdet til personopplysningsloven ved oppstarten av arbeidet. Utvalget hadde i denne forbindelse dialog med Samferdselsdepartementet, Statens vegvesen og Datatilsynet. Det er særlig hensynet til sensitive personopplysninger som foreligger i UAG-rapportene som har vært vurdert. Det har imidlertid ikke vært behov for utvalget å behandle slike personsensitive opplysninger, idet utvalget i det vesentlige har kunnet bygge på rapporter hvor personsensitive opplysninger har vært sladdet. I den grad det har vært behov for innsyn i usladdede rapporter, har disse vært besiktiget, men ikke behandlet.

Videre har utvalget etter søknad til Riksadvokaten fått innvilget innsyn i straffesaksdokumenter.

3.6 Kildekritikk

Utvalget har lagt kildekritiske regler til grunn for sitt arbeid. Kildekritikk er i utvalgets arbeid brukt systematisk for å forsøke å eliminere feilkilder, og kritisk vurdere relevansen av de skriftlige og muntlige kilder som har vært tilgjengelig. På grunn av tidsperspektivet knyttet til Statens vegvesens gjennomføring av arbeid med UAG-rapporter, er tyngdepunktet i utvalgets bruk av kilder i hovedsak journalførte dokumenter. Intervjuer av informanter har vist seg å være krevende på grunn av UAG-arbeidets tidshorisont, og det faktum at de fleste informanter har problemer med å huske sentrale hendelser knyttet til UAG arbeidet i relasjon til utvalgets mandat. Førstehåndskilder (primærdata) er av utvalget i større grad vektlagt enn andrehåndskilder (sekundærdata).

3.7 Verifisering og kontradiksjon

Utkast til rapport er sendt Statens vegvesen til uttalelse den 20. mai 2015. Personer i Statens vegvesen som har hatt en sentral rolle i den perioden som er vurdert har også fått muligheten til å uttale seg.

Utvalget har mottatt en samlet tilbakemelding ved brev av 26. mai 2015 fra Statens vegvesen. Bemerkningene er innarbeidet der hvor utvalget har funnet det hensiktsmessig.

4. UAG rapporter – bakgrunn og utvikling

4.1 Innledning

4.1.1 Historisk utvikling for arbeidet med trafikksikkerhet

Arbeidet med vegsikkerhet fikk bred politisk oppmerksomhet midt på 90-tallet. Ulykker med tunge kjøretøy representerte en særlig utfordring. Et av tiltakene som ble diskutert, med transportnæringen som pådriver, var å få etablert ulykkeskommisjoner eller ulykkesgrupper som skulle analysere nærmere hva som var årsakene til ulykkene og for deretter kunne iverksette tiltak for å få ned dødsulykker/alvorlige personskader i trafikken. Etter initiativ fra Stortinget ble arbeidet med ulykkesanalysegrupper igangsatt. Arbeidet var gjenstand for en løpende utvikling over tid, både med hensyn til hvilke typer ulykker som skulle analyseres, hvordan gruppene skulle være organisert og etter hvilken metodikk som skulle anvendes. Det samme gjaldt samarbeid med politiet og andre aktører.

Det ble først iverksatt enkelte prøveprosjekter med tematiske undersøkelser. Fra 1. januar 2005 opprettet vegdirektoratet permanente ulykkesanalysegrupper i hver region. Gruppene skulle analysere alle trafikkulykker med dødsfølge.

4.1.2 Hensikten med UAG-arbeidet

Hensikten med UAG-arbeidet er å samle inn informasjon og kunnskap om årsaken til trafikkulykker med personskader som har gitt alvorlig utfall. Kunnskap fra de enkelte ulykkene brukes til å sammenstille årsaksbildet til hvorfor dødsulykker skjer i aggregerte årsrapporter. Den enkelte UAG-rapport og årsrapportene gir grunnlag for å bedre forutsetningene for å iverksette effektivt ulykkesforebyggende og personskadereduserende tiltak både i det enkelte konkrete tilfelle og samlet på områder hvor den samlede analysen viser at det er behov for tiltak. Bakgrunnen for dette omfattende arbeidet er først og fremst å få en dypere forståelse av relevante skademekanismer og årsaksforhold, og få bedre kunnskap om hvilke forhold som ligger bak dødsulykkene. Den utvidede vurderingen som skjer i UAG kan dessuten gi en utvidet vurdering av hendelsesforløp enn det som naturlig vil følge av en politietterforskning, som har som hovedformål å avklare om noen er strafferettslig ansvarlig for ulykken. Arbeidet skal bidra til at man får et bedre grunnlag for å sette inn målrettede tiltak mot de mest alvorlige ulykkene, samt bidra til intern og ekstern læring, med den hensikt å forebygge og/eller redusere konsekvensene av tilsvarende ulykker og effektivisere trafikksikkerhetsarbeidet.

4.1.3 Erfaringer og bruk av kunnskap

Antall dødsulykker i trafikken er gått sterkt ned de siste 20-30 år. Denne gode tendensen har fortsatt med forsterket kraft etter opprettelsen av UAG. Deres virksomhet synes å ha gitt et solid bidrag i denne positive tendensen, sammen med det arbeidet politiet, Trygg Trafikk, bilorganisasjonene og andre instanser utfører daglig. Utbedring av vegsystemet mange steder har også bidratt sterkt til reduksjon både av dødsulykker og andre trafikkulykker. Eksempler på dette er bl.a. nye E6 gjennom Østfold og nye E18 gjennom Vestfold. Et annet viktig moment er utviklingen av sikrere biler og stadig strengere krav til konstruksjon og kontrollert påbudt bruk av spesielt sikkerhetsutstyr.

Erfaringer fra lignende ulykkeskommisjoner i andre europeiske land gjennom mere enn 30 år, deriblant Sverige, har vist en god effekt av dette arbeidet. Detaljkunnskapen om ulykkesårsak, forløp og skademekanismer er viktige elementer i arbeidet med å øke trafikksikkerheten.

Ulike kilder gir ulik kunnskap. Gjennom dybdeanalyser av dødsulykker får Statens vegvesen kunnskap om hvilke faktorer som er med på å forårsake disse ulykkene. Ved hjelp av et tverrfaglig panel bestående av ekspertise innen veg, trafikant, kjøretøy og medisin kartlegges hele kjeden av hendelser som fører fram til de dødelige skadene. Ved å tilstrebe et mest mulig komplett bilde av hva som har skjedd før, under og etter ulykken, tilegner Statens vegvesen seg kunnskap til å foreslå ulike tiltak som kan være med på å redusere sannsynligheten for at tilsvarende ulykker skjer igjen.

Tallet på personskadeulykker i trafikken er dessverre meget betydelig, selv om tallet på omkomne er gått ned. Helsevesenet behandler hvert år mere enn 40.000 skadde fra trafikkulykker, mange av disse med alvorlige skader som kan gi varig mén. Disse ulykkene gir også verdifulle opplysninger som er nyttige i den samlede forebyggende innsats. En ytterligere innsats med bruk av kunnskap innhentet fra et bredt spekter av trafikkulykker med personskader vil derfor være en viktig bærebjelke i det forbyggende arbeid.

4.1.4 UAG-rapportenes betydning for ulike interessenter

Selv om UAG er etablert med et bestemt formål, er det en rekke etater og instanser som arbeider med trafikksikkerhet og som vil ha interesse av UAG materiale.

For det første er opplysninger fra ulykkesanalysene av betydning for vedlikehold og utbedring av veinettet. Det er andre betydelige veieiere enn staten, så som kommuner, fylkeskommuner, vel, private og andre. Det er opplyst til utvalget at andre veieiere tidligere fikk innsyn i materialet, men at dette har blitt endret senere år.

Videre vil UAG-materialet være av betydelig interesse for forskere som forsker på vei og trafikkulykker. Det er opplyst til utvalget at forskere regelmessig har fått tilgang til materialet.

Det er også klart at materialet har betydning som informasjonskilde og virkemiddel i det alminnelige samfunnsdebatt. Presse, interesseorganisasjoner og andre er viktige målbærere for å bidra til økt bevissthet om egen og andres adferd i trafikken. Utvalget viser til at pressen ved flere anledninger har hatt artikler om det forebyggende arbeidet som UAG gjør og gjennom sitt arbeid har fått tilgang til rapporter.

Men også utenfor den interessen som er direkte knyttet til trafikksikkerhetsarbeid som fremkommer ovenfor, er det andre, sentrale aktører som kan ha en vesentlig interesse i de enkelte UAG-rapportene.

Særlig nærliggende er de pårørende, de som har mistet sine nærmeste i en trafikkulykke. For mange er behovet for å vite stort, selv om dette kan være både på godt og vondt. Det er opplyst overfor utvalget at Statens vegvesen har vært tilbakeholdne med å opplyse om at det foreligger eller å forelegge UAG-rapporter til pårørende, idet de mener pårørende kan informeres om dette på andre måter, eksempelvis av politiet eller helsepersonell.

Tilsvarende interesse vil overlevende som har vært involvert i ulykken kunne ha.

Endelig vil også rettspleien kunne ha interesse i de enkelte UAG- rapportene. Dette gjelder politiet, tiltalte, forsvarere og bistandsadvokater i straffesaker, prosessfullmektiger og forsikringsselskaper i sivile erstatningssaker, og ikke minst domstolen som skal avsi dom i sakene.

Domstolen er interessert i alle forhold som kan kaste lys over ansvarsforholdene. Dette gjelder selv om informasjonen er innsamlet og vurderingene gjort med et annet formål, og om det foreligger hypoteser. Det er domstolens ansvar å vurdere om det foreligger tilstrekkelige bevis for et ansvar.

4.2 Bakgrunn for etableringen av UAG

4.2.1 Forslag om gransking av ulykker med tunge kjøretøy

Den 6. februar 1997 ble det av flere stortingsrepresentanter fremmet et forslag til Stortinget om å etablere tverrfaglige ulykkeskommisjoner til å granske ulykker der tunge kjøretøy var involvert, jf. dokument nr. 8:37 (1996-97). Forslaget ble oversendt Samferdselskomiteen den 18. februar 1997 og tildelt Samferdselskomiteen samme dag. Stortingsrepresentantene viste til at ulykker med tunge kjøretøy representerte en særskilt utfordring, ved at konsekvensene ofte blir dramatiske med hensyn til skader på personer og materiell. De begrunnet sitt forslag med at

«det er svært viktig så nøyaktig som mulig å finne ut av årsakssammenhengene, for deretter på en realistisk måte å kunne sette i verk aktuelle tiltak.»

Representantene viste også til at ulykkeskommisjoner allerede hadde fungert en tid i Sverige, og at det også i Norge hadde vært gjennomført forsøk med slike kommisjoner.

Samferdselskomiteen ba ved brev av 20. februar 1997 om uttalelse fra Samferdselsdepartementet, som igjen ved brev av samme dag ba om Vegdirektoratets utkast til svar *«i lys av den prosess som direktoratet har med vegkontorene når det gjelder vurdering av lokale, tverrfaglige ulykkesgrupper.»*

Vegdirektoratet besvarte Samferdselsdepartementets henvendelse ved brev av 10. mars 1997. I brevet uttales: *«Vegdirektoratet stiller seg i utgangspunktet positivt til denne type aktiviteter med basis i vegkontorene eller trafikkstasjonene, men har som utgangspunkt at det er for kostbart å operere med ulykkeskommisjoner med stående beredskap hele døgnet. Vegdirektoratet vurderer det slik at ulykkesanalysegrupper, som analyserer de enkelte ulykker i ettertid er det mest aktuelle.»*

Samferdselsdepartementet svarte Samferdselskomiteen ved brev av 9. april 1997. I brevet viste departementet til at *«ved ulykker foretas eventuell etterforskning av politiet. Etterforskningen følger en fast struktur, noe som er viktig for å fremskaffe kunnskap om ulykkene.»* Departementet viste videre til erfaringer fra de nordiske land knyttet til ulykkeskommisjoner og påpekte svakheter med kommisjonsordningen. Det viste også til at undersøkelser på ulykkesstedet var en politioppgave og at en eventuell ulykkeskommisjon vil måtte arbeide i etterkant av politiets undersøkelser. Departementet gjorde gjeldende at det var lite hensiktsmessig å etablere ulykkeskommisjoner med stående beredskap. Departementet var imidlertid positiv til at det ble foretatt utvidede undersøkelser av ulykker for å bedre kunnskap om ulykkesårsaker ved spesielle typer ulykker. Det viste også til at

Vegdirektoratet vurderte bruken av ulykkesanalysegrupper nærmere både når det gjaldt i hvilke fylker det eventuelt burde opprettes slike grupper, hvordan gruppene skulle bemannes og hvilke ulykkestyper som burde studeres. Departementet viste avslutningsvis til at det var positivt til at ulykkesanalysegrupper ble opprettet, men anså at dette måtte vurderes i samarbeid med vegkontorene i hvert enkelt tilfelle, basert på nytten av slike grupper.

4.2.2 Behandlingen i Stortinget

Stortingets samferdselskomiteen behandlet saken i møte den 22. april 1997 og avga sin innstilling i Innst. S nr. 166 (1996-97). Flertall uttrykte det som viktig å satse på å redusere ulykker, blant annet med tunge kjøretøy. Videre ble det vist til at komiteen var kjent med at det allerede ble gjennomført ulykkesanalysegrupper med basis i vegkontor/trafikkstasjon i noen fylker. Flertallet mente således at å opprette tverrfaglige ulykkesanalysegrupper var viktig for å finne ut hva som hendte ved en ulykke, og hva årsaken var. Det ble understreket at ved å kartlegge årsakssammenhengene ved en ulykke så nøyaktig som mulig, så kan man best iverksette de riktige tiltakene for å redusere tallet på ulykker. Komiteen så det også som nødvendig at ulykkesanalysegruppene fikk en bred faglig sammensetning for å få maksimal mulighet for innsikt i årsaken til ulykken. Komiteens oppfatning var at forslaget ikke skulle begrenses til tunge kjøretøy.

Samferdselskomiteen rådet Stortinget til å fatte følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringa syte for at det vert etablert tverrfaglege ulykkesanalysegrupper til å granske alvorlege ulykker i ulike delar av landet der kjøretøy er involverte.»

Saken ble behandlet i Stortinget den 28. april 1997, og Stortinget fattet vedtak i samsvar med innstillingen.

4.2.3 Statens vegvesens planlegging av opprettelse av ulykkesanalysegruppene

Parallelt med diskusjonene i Stortinget, satte Vegdirektoratet i gang arbeid med å planlegge opprettelsen av ulykkesanalysegruppene. Den 14. mars 1997 arrangerte Statens vegvesen et møte i Vegdirektoratet med representanter fra en rekke fylker. På møtet deltok blant annet tre fylker, som på dette tidspunktet allerede utførte slike analyser. Fylkene utførte imidlertid oppgavene ulikt og til dels i liten skala. I møtet ble også forholdet til fortrolighet diskutert og det ble vist til at personlig informasjon skulle behandles fortrolig overfor media, men at det er noe annet med domstolene, og at representanter kunne bli innkalt som vitner. Videre ble det vist til at i Sverige var informasjonen gjort fortrolig gjennom lovtekst. Det ble videre vist til at dette var tatt opp med juridisk kontor i Vegdirektoratet. Det fantes ingen retningslinjer til hjelp for vegkontorene, og det var ønskelig å utarbeide retningslinjer for hvordan slikt analysearbeid burde legges opp.

Ulykkesanalysegrupper ble for øvrig også omtalt i Innst. S. 273 (1996-1997) om norsk veg og vegtrafikkplan 1998-2007 datert 11. juni 1997:

«Komiteen viser ellers til at de vedtatte ulykkesanalysegruppene bør operere i et såvidt stort geografisk område at medlemmene kan få tilstrekkelig innsikt og erfaring.»

4.3 Fra stortingsvedtak til prøveordning – utarbeidelse av retningslinjer

Vegdirektoratet ble orientert om Stortingets vedtak ved Samferdselsdepartementets brev av 28. mai 1997. I sitt svar til departementet opplyste Vegdirektoratet om at det var satt ned en arbeidsgruppe som skulle lage retningslinjer for arbeidet med ulykkesanalysegrupper.

Av notat av 19. november 1997 fremkom at arbeidsgruppen hadde utarbeidet utkast til retningslinjer, som fulgte vedlagt notatet. I notatet ble det videre vist til at

«det arbeid som forutsettes gjennomført i forbindelse med ulykkes analysegrupper vil ha en viss grenseflate mot politiets arbeid. Det legges vekt på å etablere et godt samarbeid med politiet, både når det gjelder alarmering og arbeidet på ulykkesstedet.»

I utkastet til retningslinjer fremkom også et eget avsnitt om informasjon til involverte. Det fremkom at

«det under samtalen klart må komme fram at deltakerne i ulykkesgruppen har taushetsplikt. Likeledes må det informeres om at ulykkesrapporten blir sendt til politiet.»

I den videre saksbehandling var forholdet til taushetsbelagte opplysninger og dokumentinnsyn oppe til diskusjon, herunder hvilke hjemler som forelå til innsyn iht. forvaltningsloven og straffeprosessloven. For øvrig var det diskusjoner om omfang og ressursbruk.

Ved brev av 12. mars 1998 oversendte Vegdirektoratet utkast til retningslinjer til Samferdselsdepartementet. Samtidig ble det anmodet om at utkastet også ble sendt til Justisdepartementet. Det ble vist til at arbeidet i ulykkesanalysegruppene ville ha en klar grenseflate mot politiets ordinære ulykkesetterforskning, samtidig som det kunne være aktuelt å innhente opplysninger som ble rammet av forvaltningslovens regler om taushetsplikt. I brev av 18. juni 1998 ba Samferdselsdepartementet om en nærmere redegjørelse for forslaget knyttet til stående beredskap og kostnader. Vegdirektoratet ga sitt svar i brev av 26. juni 1998.

Utkast til retningslinjer ble oversendt Justisdepartementet ved brev av 15. oktober 1998.

Det var videre en diskusjon om deltakelse av medisinsk personell i ulykkesanalysegruppene. I brev av 23. oktober 1998 fra Samferdselsdepartementet til Vegdirektoratet ble det vist til henvendelse fra prof. dr. med./leder av Norsk trafikkmedisinsk forening Inngard Lereim om dette. Det fremkom at departementet vurderte det som verdifullt at denne kompetansen fantes i gruppene og ba derfor om at direktoratet involverte medisinsk personell. Videre ba departementet om direktoratets vurdering av behovet for også å trekke inn politiet i gruppene. I sitt svarbrev av 10. november 1998 viste Vegdirektoratet til at

«arbeidet med ulykkesanalysegrupper er ment som dybdeanalyser av et begrenset antall ulykker, der man gjennomfører en mer grunnleggende analyse av forholdene, for å få mer dyptgående kjennskap til forhold knyttet til ulykker. Det er antatt at slike analyser kan gi verdifull informasjon om ulykkene, informasjon som senere kan brukes i arbeidet med forebygging av ulykker.» Videre fremkommer at
«arbeidet med ulykkesanalysegrupper er ikke et alternativ til det omfattende arbeid med ulykkesdata

som har foregått gjennom mange år. Det er et supplement til dette arbeidet og kan gi oss utfyllende informasjon som det ikke er mulig å få gjennom det tradisjonelle arbeidet på uhellsrapporten.»

Vegdirektoratet var positiv til å involvere medisinsk personell, spesielt nå det gjaldt å vurdere medisinske opplysninger om trafikantene, og helsetilstand og medikamentbruk. Når det gjaldt politiets deltakelse var Vegdirektoratet i utgangspunktet skeptisk. For det første ble det vist til kapasitetsproblemer hos politiet, og at det var viktigere for politiet å prioritere arbeidet med den ordinære politietterforskningen. For det andre ville arbeidet i ulykkesanalysegruppene bestå i å intervju involverte personer. Vegdirektoratet fryktet at den åpenheten som var viktig for arbeidet kunne bli hemmet hvis de måtte forklare seg til en polititjenestemann. Videre ble det vist til at politiet ville ha en egen undersøkelse av selve ulykken.

Ved brev av 13. november 1998 sendte Vegdirektoratet ut statusrapport til Statens Vegvesen/vegkontorene hvor det fremkom at det var tatt kontakt med 9 fylker som var påtenkt å ha ulykkesanalysegrupper i første omgang og at det var tatt kontakt med Ullevål sykehus for å diskutere den rolle medisinsk personell skal ha.

I brev av 27. november 1998 til Vegdirektoratet fra Norges Lastebileier-Forbund (NLF) påpekte NLF at de fant det uheldig at UAG-gruppene kun skulle bestå av Statens Vegvesens egne ansatte. De mente at «etatstenkning» ville komme til å påvirke vurdering og analyser. De mente at arbeidet kunne balanseres med deltakelse fra andre. Videre ble behovet for fortrolighet i intervjusituasjonen påpekt og at dette behovet ikke kunne møtes hvis deltakerne ikke ble beskyttet av taushetsplikt. De mente at det at rapporter og konklusjoner i sin helhet skulle gjøres tilgjengelig for politiet forverret dette forholdet ytterligere.

I notat av 28. desember 1998 fra Samferdselsdepartementet til samferdselsministeren ble det vist hvilke ni fylker som i første omgang skulle ha ulykkesanalysegrupper. Det fremkom at målet var at alle fylker etter hvert skulle ha slik gruppe. Det fremkom videre at det ikke tok sikte på politiet skulle delta aktivt i gruppene. Det ble vist til at politiet ville foreta egen etterforskning og at det kunne være aktuelt for gruppene å få tilgang til politiets etterforskningsrapporter. Politiet ville i etterhånd få tilgang til gruppenes rapporter.

Den 8. februar 1999 ble det avholdt møte mellom Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Justisdepartementet og Riksadvokaten. På bakgrunn av dette møtet ble det utarbeidet reviderte retningslinjer og oversendt departementet ved brev av 9. mars 1999. Departementet videresendte disse til Riksadvokaten og Justisdepartementet den 19. mars 1999. Ved brev av 7. mai 1999 viste Riksadvokaten til at det var upresist å si at Riksadvokaten hadde godkjent retningslinjene, men at det riktige var «*har vært forelagt Riksadvokaten til vurdering og uttalelse*». Riksadvokaten var ikke beredt til å gi en formell godkjennelse for alle problemstillinger av strafferettslig og straffeprosessuell art. For øvrig ble det vist til at Riksadvokaten var beredt til å gi direktiv om utlån av relevante straffesaksdokumenter, også ved verserende saker. Justisdepartementet godkjente de nye retningslinjene i brev av 31. mai 1999, dog med henvisning til Riksadvokatens brev. I brevet ga departementet uttrykk for følgende:

Justisdepartementet finner at det reviderte forslaget tar nødvendig hensyn til skille mellom politiets ordinære etterforskning og oppgavene til analysegruppene. Øvrige endringer som er gjort i utkastet styrker dette inntrykket.

Samferdselsdepartementet godtok de nye retningslinjene ved brev av 22. juni 1999. Retningslinjene ble endelig fastsatt av Vegdirektoratet i juli 1999 og gitt betegnelsen «Retningslinjer for arbeidet i ulykkesanalysegrupper TTS-9-1999».

Ved brev av 16. august 1999 ble retningslinjene oversendt til så vel Justisdepartementet som Riksadvokaten. Den 6. oktober 1999 ble retningslinjene oversendt til samtlige politimestre. Det fremkom at Justisdepartementet hadde bestemt at politiet som hovedregel ikke skulle delta i ulykkesanalysegruppene eller styringsgruppene til disse. Dette innebar at informasjon til gruppene fra politiets etterforskning ville skje med en formell anmodning om utlån eller kopi av straffesaksdokumentene. I brev av 21. november 1999 fra Riksadvokaten til samtlige politimestre, ble det vist til brevet fra Justisdepartementet, og Riksadvokaten ba om at anmodninger fra ulykkesanalysegruppene om utlån eller kopier av relevante straffesaksdokumenter normalt skulle etterkommes så raskt som mulig. Kopi av Riksadvokatens brev ble deretter sendt til samtlige veikontor.

I 2000 ble det forsøksvis gjennomført analyser av alvorlige veitrafikkulykker i ti fylker.

Etter at et politidistrikt i 2001 ønsket å benytte en mottatt ulykkesrapport under hovedforhandling, og i tråd med retningslinjene ba Samferdselsdepartementet om at taushetsplikten knyttet til dokumentet ble opphevet, kom departementet til at vurdering av benyttelse av rapporter i etterfølgende rettsaker måtte praktiseres etter regler om lovbestemt taushetsplikt, og retningslinjene ble oppdatert iht. dette.

Arbeidet ble deretter evaluert av SINTEF. I sin rapport av april 2002 anbefalte SINTEF at arbeidet med mindre justeringer ble videreført i hele landet, men at gruppene burde knyttes nærmere det øvrige trafikksikkerhetsarbeidet. Rapporten pekte på en del forbedringspotensialer med hensyn involvering av medisinsk personell og opplæring. Videre ble det påpekt at en stor del av medlemmene var kjøretøys eksperter som hadde erfaring fra ulykkesetterforskning som sakkyndige for politiet, mens veg- og trafikantsiden i mange tilfeller var dårligere representert og manglet erfaring fra slikt arbeid. Rapporten uttalte at samarbeidet med politiet hadde vært tilfredsstillende eller godt.

4.4 Fra prøveprosjekt til etablering av permanente UAG

I ledermøte i Statens Vegvesen den 23. september 2002 ble det truffet vedtak om videreføring av arbeidet med ulykkesanalysegrupper, fra prøveordning til permanent ordning.

Det ble nedsatt en intern arbeidsgruppe som skulle utrede videre bruk av ulykkesanalysegruppe i Statens Vegvesen. Blant temaene arbeidsgruppene drøftet var forholdet mellom UAG og politiet. I et av møtene ble det vist til at det ikke var hensiktsmessig med en bestemmelse om at informasjon gitt til UAG ikke kan gis videre, idet *«mulig feilrapportering eller underrapportering fra involverte personer pga. frykt for strafferettslige konsekvenser vurderes ikke som et stå stort problem at det oppveier hensynet til samarbeid med politiet.»*

Vegdirektoratets ledergruppe fattet 17. februar 2003 prinsippvedtak om å opprette en ulykkesanalysegruppe for hver region med datainnsamlingsgrupper på distrikts-/fylkesnivå. Ulykkesanalysegruppene skulle analysere alle dødsulykker. I tillegg skulle andre alvorlige ulykker følges opp, for eksempel ulykker med buss.

Beslutningen ble videreformidlet til alle Statens vegvesens regioner i brev fra Vegdirektoratet av 3. mai 2004.

I notat av 1. juli 2004 ble det vist til behovet for opplæring knyttet til etableringen av UAG. Utvalget noterer seg at det i skissen til opplæringsplan ikke er medtatt opplæring knyttet til bruk av rapporter som bevis i rettslige prosesser eller i forbindelse med vitnemål. Opplæringen var utelukkende rettet mot datainnsamling, analyse og rapportering.

Ved brev av 13. september 2004 ble Politidirektoratet varslet om at det nå var bestemt at det skulle etableres ulykkesanalysegrupper i alle 5 regionene. Videre ble det vist til at det, som i forsøket, vil være flere kontaktpunkter med politiet.

Detaljerte retningslinjer ble utarbeidet per april 2004 - benevnt «*Ulykkesanalysegrupper i Statens vegvesen – Forslag til organisering og arbeidsopplegg*». Det er overfor utvalget opplyst at dette er de retningslinjer som ble vedtatt og som fortsatt er gjeldende. Dette gjelder selv om dokumentet er benevnt «forslag», noe som, etter det som er opplyst til utvalget, skyldes interne beslutningsstrukturer og adgangen til å gi instruksjoner.

Statens vegvesen sendte brev til Politidirektoratet den 13. september 2004, hvor «*Forslag til organisering og arbeidsopplegg*» ble vedlagt. Det ble vist til at det var flere kontaktpunkter med politiet i arbeidet, blant behovet for at politiet varsler vegtrafikksentralen, samarbeid på ulykkesstedet for å unngå dobbeltarbeid samt videreføring av utlån av politidokumenter.

Når det gjaldt politiets tilgang til UAG-rapportene ble det gitt uttrykk for følgende:

«Etter at ulykkene er analysert vil det bli skrevet en rapport for hver ulykke. Dersom politiet ønsker tilgang til denne, vil den kunne oversendes politiet. Vi har gjort det klart for våre folk at politiet kan få tilgang til rapportene. Det er også beskjed som våre folk skal formidle til de som er innblandet i eller vitne til en ulykke. I den grad de uttaler seg til våre folk, vil de bli gjort kjent med at ulykkesrapporten kan bli sendt til politiet.»

I samtaler med Statens vegvesen under utvalgets gjennomgang, har Statens vegvesen påberopt dette avsnittet som grunnlag for at politiet ikke lenger skulle få tilsendt rapportene fra hver ulykke, men at politiet måtte be om dette i hvert enkelt tilfelle. I følge Statens vegvesen burde politiet, for det tilfelle at de ønsket tilgang til rapportene uten at de måtte be om dette, ha gitt uttrykk for at de ikke var enige i denne vurderingen.

Ved brev av 27. oktober 2004 oversendte Politidirektoratet henvendelsen til Riksadvokaten. I sitt brev til Riksadvokaten ba Politidirektoratet Riksadvokaten om en ny vurdering av forhold til retningslinjene om utlån eller kopier av dokumenter i straffesaker siden ordningen skulle bli permanent.

Arbeidet i regionale ulykkesanalysegrupper ble startet på regulær basis i hele landet 1. januar 2005. Riksadvokaten oversendte den 20. januar 2005 brev til samtlige politimestre hvor Politidirektoratets brev av 27. oktober 2004 ble oversendt. Riksadvokaten viser til direktivet av 22. november 1999 om utlån av kopier av relevante straffesaksdokumenter. Riksadvokaten fant å kunne gjenta direktivet. Videre ble det bedt om at direktivet snarlig ble gjort kjent for aktuelle tjenestemenn i politidistriktet. Det framkommer for øvrig at samtlige statsadvokatembeter fikk kopi av dette brevet. Politidirektoratet sendte direktivet til politimestrene ved brev av 26. januar 2005 og ba politimestrene sørger for at aktuelle tjenestemenn i politidistriktene ble gjort kjent med dette.

Som ledd i at UAG-arbeidet skulle bli permanent, sendte også Statens vegvesen brev til samtlige politidistrikt hvor det viste til at det var etablert regionale ulykkesanalysegrupper. Videre ble det vist til at det var behov for at politidistriktene og UP varslet Veitrafikksentralen om ulykker. Dette ble fulgt opp av brev av 20. januar 2006 til landets politimestre, hvor Politidirektoratet anmodet at det ble iverksatt varsling til de lokale veitrafikksentralene om dødsulykker.

Kort tid etter at UAG ble etablert på permanent basis, ble Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) utvidet til å også skulle behandle vegtrafikkulykker. Dette skjedde per 1. september 2005. SHTs virksomhet er hjemlet i lov. Det er inngått samarbeidsavtale mellom Statens Vegvesen og SHT per 14. juni 2010, revidert 13. oktober 2011. Utvalget behandler ikke forholdet til SHT nærmere i den videre drøftelse.

Ved brev av 6. november 2008 til departementet pekte Statens vegvesen på at manglende medisinsk kompetanse var et problem for UAG, og departementet ble anmodet om å ta kontakt med helsedepartementet om dette.

I perioden 2005 – 2009 var det noe korrespondanse om tilgang for Transportøkonomisk institutt TØI til datamaterialet til UAG til forskning, hvoretter TØI ble gitt slik tilgang under henvisning til forskeres taushetsplikt. I 2009 var det korrespondanse med Politidirektoratet om varsling om dødsulykker på veg, hvoretter det fremkom at Statens Vegvesen ikke ble varslet i ca. 15-20 % av ulykkene. Statens Vegvesen anmodet således Politidirektoratet om å gjenta sin henvendelse til politimestrene fra 2006, hvilket ble gjort ved Politidirektoratets brev av 19. februar 2009.

Videre var det korrespondanse med Riksadvokaten om obduksjon i forbindelse med dødsulykker på veg, hvor på Riksadvokaten ved brev av 25. februar 2009 viste til at likundersøkelser var ressurskrevende og at riksadvokaten måtte være tilbakeholden med å pålegge politiet å prioritere slike undersøkelser.

Det har også vært flere diskusjoner om beredkapsområdene, og i etatsledermøte 31. mai 2012 ble det truffet vedtak om ulykkesundersøkelser med fastsettelse av kompetansekrav og færre beredkapsområder.

5. Analysearbeidet – samarbeid og rolleavklaring - gjennomføring

5.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen har et sektoransvar for flere fagområder. Når det gjelder trafiksikkerhet, har etaten ansvar for å være initiativtaker, koordinator og pådriver for å nå nasjonale mål. Statens vegvesen er Samferdselsdepartementets fagorgan innen trafiksikkerhet, og bistår fylkeskommunene og kommunene med faglige råd.

Analyse av ulykker og gjennomføring av tiltak er en viktig del av etatens trafiksikkerhetsarbeid. Kunnskap om ulykker er et bidrag til bedre ulykkesforebygging. I forlengelsen av Statens vegvesens arbeid på ulykkesstedet og etterarbeidet, kan Vegvesenets personell bli stevnet som vitne eller oppnevnt som sakkyndig vitne når straffesaken skal behandles i retten.

5.2 Helsevesenet

Leger med faglig høy kompetanse i ulykkesrelatert medisin, heretter benevnt som UAG-leger, har vært med i UAG siden 2010. Helsemyndighetene har sendt pålegg til de regionale helseforetak om å oppnevne en dertil kvalifisert lege fra hver region som medlemmer for å delta i UAG-arbeidet. De oppnevnte er høykvalifiserte leger fra de respektive universitetssykehusene. Legene har vært med uten avbrudd eller personellskifte siden oppnevningen. Deres innsats vurderes som både nødvendig og nyttig.

Fullstendige og anvendbare analyser av årsaker, hendelsesforløp og følger av trafikkulykker betinger at man har opplysninger om førerens helse før ulykken. Det er en rekke medisinske tilstander som påvirker kjøreferdighet. De vanlig forekommende sykdomstilstander som kan ha stor betydning her er grundig belyst i helseforskriftene for kjøreferdighet. Helsemyndighetene arbeider jevnlig med oppfølging og revisjon av disse retningslinjer og forskrifter i pakt med sykdomsutvikling og forekomst av sykdom i de aktuelle aldersgruppene i befolkningen.

For yrkessjåfører er helsekravene mere detaljert beskrevet og er i mange tilfeller strengere enn for øvrige førere av motorkjøretøy. Sentralt i forskriftene står vurdering av kjøreferdighet ved hjerte-karsykdommer, sykdommer i nervesystemet, bevegelsesapparatet, endokrine sykdommer (hormonrelaterte) som sukkersyke, psykisk sykdom, lammelser, synsforstyrrelser, omfattende medfødte lidelser av ulik lokalisasjon og omfang m.fl. Alle disse sykdomsgrupper kan medføre redusert funksjonsdyktighet som fører av motoriserte kjøretøy og dermed påvirke muligheten for å forårsake trafikkulykker.

UAG-legene har til nå ikke hatt tilgang på disse opplysninger. Det har over lengre tid (flere år) pågått forhandlinger mellom Vegdirektoratet og Helsemyndighetene om å få tilgang til slike helseopplysninger for UAG-legene. I brev av 15. september 2014 skriver Helsemyndighetene at de «ikke (har) myndighet til å gi dispensasjon fra taushetsplikt i en sak som dette». UAG-legene er bundet av sin yrkesbaserte taushetsplikt og kan holde slike opplysninger utenom det øvrige arbeid i UAG. Statens Havarikommisjon for Transport (SHT) har slik tilgang. Der har man lyktes i få lovbasert grunnlag for innhenting av slike helseopplysninger. Det bør sikres hjemmel for at også UAG-legene for tilgang til disse helseopplysninger på linje med det man har i SHT. Statens vegvesen har påpekt overfor Helsemyndighetene at de «samfunnsmessige hensyn som begrunner unntak fra taushetsplikten for

ulykkesanalysegruppene er så viktige og sterke at taushetsplikten må vike». Bare en klar lovhjemmel kan gi ulykkesanalysegruppene tilgang til helseopplysninger.

Konsekvent gjennomføring av obduksjon av dødsofre i trafikkulykker er den andre bærebjelken i innhenting av nødvendige medisinske data for kunne gi troverdige svar i analysearbeidet med etterfølgende anbefalinger. Det har over mange år vært gjort forsøk fra rettsmedisinsk og trafikkmedisinsk hold å få til dette. Økonomiske forhold er angitt som en viktig årsak til at obduksjonsraten er lav. Etter opplysninger fra både rettsmedisinske avdelinger og Rettsmedisinsk forening ved disse en rekke anledninger de siste 10 år påpekt for lav obduksjonsrate. Obduksjon må utføres konsekvent og omfatte blant andre alle ulykkesofre. UAG-legene må få tilgang til alle obduksjonsrapporter, slik man har i SHT.

Disse to viktige anliggender for effektiv deltakelse av og faglige fullstendige bidrag fra UAG-legene ble tatt opp med Samferdselsdepartementet ved oppnevningen av medlem til utvalget. Det ble lovet full støtte til de to anliggende som er omtalt ovenfor.

5.3 Relevante aktører utenfor UAG-arbeidet

5.3.1 Politi og påtalemyndighet

Politiet etterforsker om det er begått lovbrudd i forbindelse med en trafikkulykke. Som støtte for dette arbeidet, søker de ofte bistand fra Statens vegvesen. I første rekke er det teknisk kompetanse med undersøkelse av kjøretøy, beregninger av hastighet og forståelse av hendelsesforløp som politiet ber om. Statens vegvesen gjennomfører analyser og sender sine rapporter til politiet på bakgrunn av en formell bestilling fra politiet.

5.3.2 Vegtilsynet

I 2012 ble det opprettet et statlig tilsyn for sikkerhet i veginfrastrukturen for europa- og riksveger. Vegtilsynet er etablert som en egen enhet i Statens vegvesen, direkte underlagt Vegdirektøren. Det er bygget opp som et risikobasert systemtilsyn. Dette innebærer tilsyn med at Statens vegvesen har tilstrekkelige og effektive styringssystemer for best mulig å fremme trafikksikkerhet når det gjelder planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riksvegnettet. De tilsynssakene som har størst effekt på trafikksikkerheten på vegene blir prioritert. Vegtilsynet har også tilsyn med at Statens vegvesen følger det regelverket som er etablert, følger opp tiltak fra for eksempel UAG-rapporter og har system for å lære av ulykkene.

5.3.3 Statens havarikommisjon for transport (SHT)

SHT er en uavhengig kommisjon som utfører selvstendige undersøkelser og kartlegger årsaksforhold og hendelsesforløp i visse typer alvorlige vegtrafikkulykker. Undersøkelsene til SHT er hjemlet i vegtrafikkloven kapittel VII, som regulerer både varsling, bevissikring, utvidet forklaringsplikt og taushetsplikt. Forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker mv beskriver rammene for undersøkelsene. SHT konsentrerer seg i første rekke om ulykker som har skjedd innenfor kommersiell transport. Arbeidet har som formål å fremme sikkerhetstilrådingene som skal forbedre trafikksikkerheten på veg, uten å fordele skyld eller ansvar. Dersom SHT velger å iverksette undersøkelser av en dødsulykke vil de ofte søke bistand fra Statens vegvesen (UG eller UAG).

Undersøkelsene til SHT dokumenteres gjennom en offentlig rapport. Denne inneholder beskrivelse av hendelsesforløpet, årsaksfaktorer og eventuelle sikkerhetstilrådninger. SHT oversender rapporten til Samferdselsdepartementet og publiserer den i sin helhet på sine egne nettsider. Slik det er i dag, gjennomfører UAG dybdeanalyser av alle dødsulykker, mens SHT parallelt analyserer noen av de samme dødsulykkene. SHT ca. 5-10 av totalt ca. 150 dødsulykker årlig.

5.3.4 Andre samarbeidspartnere

Statens vegvesen har inngått samarbeidsavtaler om trafiksikkerhet med en rekke interesseorganisasjoner: NHO Transport, Norges Lastebileier-Forbund, Norges Taxiforbund, Norsk Motorcykel Union, Pensjonistforbundet og Norges Fotballforbund. Avtalene er gjensidig forpliktende, og kan være nyttige i UAG-sammenheng. Statens vegvesen har for eksempel i samarbeid med Norsk Motorcykel Union analysert MC-ulykker på bakgrunn av UAG-rapportene.

5.4 Gjennomføring av ulykkesanalysearbeidet

5.4.1 Litt om organisering og begreper

Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regioner med hver sin vegtrafikkssentral (Region midt, vest, sør øst), 20 vegavdelinger og 72 trafikkstasjoner.

Ulykkesanalysearbeidet blir koordinert fra Trafikksikkerhetsseksjonen som ligger i avdelingen for Trafikksikkerhet, miljø og teknologi i Vegdirektoratet. UAG er organisert med en enhet i hver region og med en UAG-koordinator i Vegdirektoratet.

I ulykkesanalysearbeidet er det flere aktører som bidrar inn i arbeidet. Disse representerer forskjellige kompetanseområder og avdelinger innad i Statens vegvesen. Det kan bli avgitt flere typer uttalelse og rapporter, som er nærmere redegjort for nedenfor. For omverden kan det være noe vanskelig tilgjengelig å få oversikt over hvem som har gjort de forskjellige undersøkelsene og hvilke rapporter som er avgitt. Det kan derfor oppstå situasjoner hvor det blir referert til rapport fra Vegvesenets ulykkesanalysegruppe, mens dette i realiteten er en rapport avgitt av andre.

Statenes vegvesen benytter også ofte akronymer i sin interne kommunikasjon, som kan være vanskelig å trenge inn i, og bidra til at bildet blir uklart.

De viktigste aktørene som deltar i analyse av en trafikkulykke i Statens vegvesen, og som vil bli nærmere gjennomgått nedenfor, er:

- Ulykkesundersøker («UU»): Disse rykker ut på «varmt åsted» for å danne seg et bilde av den umiddelbare situasjonen.
- Trafikkstasjonen/Kjøretøy: Vurderer tekniske forhold ved kjøretøyet etter at kjøretøy er brakt inn på trafikkstasjonen.
- Ulykkesgruppe («UG»): Samler inn rapport fra ulykkesundersøker samt tekniske vurderinger. Befarer ulykkesstedet i etterkant. Danner seg inntrykk av hendelsesforløpet.

- Ulykkesanalysegruppe («UAG»): Bygger på data fra de øvrige undersøkelser når det gjelder de faktiske og tekniske forhold knyttet til hendelsesforløpet. Foretar deretter en analyse av faktorer som har medvirket til at ulykken skjedde og skadeomfanget, for deretter å foreslå tiltak på distrikts-, regional og nasjonalt nivå.

Politiet har ansvar for etterforskningen av ulykken og er ansvarlig på åstedet. Politiet vil regelmessig be om bistand fra Statens vegvesens aktører.

5.4.2 Varsling og utrykning av ulykkesundersøker («UU»)

Når det inntreffer en dødsulykke, varsler politiet vegtrafikksentralen. Vegtrafikksentralen ringer vakthavende ulykkesundersøker (UU) i Statens vegvesen. UU rykker umiddelbart ut til dødsulykker som skjer innenfor det området de har beredskap for. Utrykning til "varmt åsted" utenfor det definerte beredskapsområdet, skjer etter særskilt anmodning fra politiet.

Formålet med utrykningen er å samle inn informasjon om ulike faktorer som er, eller kan være, relevant for at ulykken inntraff og for skadeomfanget av ulykken. UU sikrer blant annet tidskritiske data om føreforhold, dokumenterer bremsespor, gjennomfører friksjonsmålinger og inspiserer kjøretøy. Det er politiet som leder arbeidet på åstedet og UUs arbeid skjer i samråd med politiets skadestedsleder.

5.4.3 Melding om dødsulykke

Når undersøkelsene på åstedet er ferdig, utarbeider UU innen 24 timer en "Melding om dødsulykke". I dette skjemaet fører UU inn en første beskrivelse av hendelsesforløpet og foreløpige vurderinger om årsaksforhold. Eksempler på slike beskrivelser og vurderinger er forhold ved ulykkesstedet, involverte personer, bruk av sikkerhetsutstyr og antatt fart. I tillegg foreslår UU åpenbare strakstiltak på ulykkesstedet. Meldingen sendes til sentrale aktører i Vegdirektoratet, regionsledelsen, vegavdelingen og andre aktuelle personer som jobber med trafikksikkerhet i regionene. I tillegg får UP-sjefen, Statens Havarikommisjon for transport og UAG-legene meldingen via eRoom.

5.4.4 Lokal ulykkesgruppe (UG) – befaring og rapport

Etter at UU er ferdig med sin rapport, blir ulykken nærmere behandlet i den lokale ulykkesgruppen (UG). UG består av representanter med kunnskap om trafikant, kjøretøy- og vegtekniske forhold. Disse gjennomfører en ny befaring av ulykkesstedet for å danne seg et godt bilde av hva som har eller kan ha skjedd. Ulykkesundersøkeren (UU) som ble utkalt til åstedet er som regel også med på dette. Flere steder er UU også medlem av UG, som representant for sitt kompetanseområde (veg, kjøretøy eller trafikant).

Kjøretøyet blir normalt tatt inn og undersøkt på Statens vegvesens trafikkstasjon for å fastslå dets tekniske stand og andre forhold ved kjøretøyet som kan være relevant for å forstå hendelsesforløp og skadeomfang. I Region øst og sør utarbeider UG en foreløpig ulykkesrapport med fakta om ulykken, beskrivelse av sannsynlig hendelsesforløp og konkrete forslag til trafikksikkerhetstiltak på kort og lang sikt. I Region vest, midt og nord konsentrerer UG seg om hendelsesforløpet.

5.4.5 Bistand til politiet

I en del ulykker ønsker politiet bistand fra Statens vegvesen. Med utgangspunkt i en formell forespørsel fra politiet, utarbeider Vegvesenet en rapport som inngår i politiets etterforskningsgrunnlag.

I en del tilfeller ber politiet Vegvesenet om å rekonstruere ulykken. Dette gjelder særlig når ulykken involverer flere kjøretøy og vitner. En rekonstruksjon kan blant annet ha som formål å vurdere vitneutsagn mot tekniske spor på ulykkesstedet.

5.4.6 Ulykkesanalysearbeidet og ulykkesanalyserapporten

Etter at UG har gjort sine undersøkelser og skrevet en foreløpig ulykkesrapport, begynner ulykkesanalysegruppen (UAG) sitt analysearbeid. I UAG deltar personer med fagkunnskap om trafikanter, kjøretøy og vegforhold. Fra 2010 har UAG i alle regioner også hatt med en lege i arbeidet. Når flere fagpersoner jobber sammen og ser på ulykken fra flere synsvinkler, sikres et mest mulig korrekt forståelse av hendelsesforløpet og skadeomfanget. Der det er mangelfull informasjon om ulykken, vurderer UAG ulike scenarier og hypoteser for på denne måten å sannsynliggjøre mulige hendelsesforløp forklaringer på skadeomfang.

UAG skriver den endelige ulykkesanalyserapporten basert på alle tilgjengelige data fra UU, UG, politiavhør, rusprøver og obduksjonsrapporter. Rapporten som er gitt til politiet inngår også i UAGs arbeid med ulykkesanalysen. Alle skadde personer i en dødsulykke registreres i rapporten, i tillegg til avdøde personer. Normalt registreres kjønn, skadegrad og alder på de involverte i en ulykke. UAG søker å komme frem til svar på hvorfor utfallet ble fatalt og vurderer medvirkende faktorer til dødsulykken. Basert på de sikkerhetsproblemer som identifiseres og formuleres i rapporten, kommer UAG med forslag til tiltak. Rapporten sendes ledelsen direkte i noen regioner, mens den presenteres i form av spesifikke analyseresultater i andre regioner. Oppfølging av foreslåtte tiltak skjer både lokalt, regionalt og nasjonalt.

5.4.7 UAG-databasen

Data fra UAG-analysene blir lagt inn i UAG-databasen. Basen er inndelt i tre deler: Del 1 inneholder fakta om ulykken. Del 2 inneholder kvalitative vurderinger av ulykken og del 3 inneholder forslag til tiltak. I tillegg kan det gis en fritekst beskrivelse av hendelsesforløp og medvirkende faktorer og tiltak som ikke omfattes av kodeverket. Per november 2014 inneholder basen data fra 1744 ulykker. Dette gir Statens vegvesen et godt grunnlag for å spore spesielle ulykker og gjennomføre overordnede og nasjonale analyser. Det er også et viktig verktøy for å forstå ulykkene og gi kunnskap som kan bidra til å hindre nye.

5.4.8 Årsrapporter og temaanalyser

Hvert år utarbeider Vegdirektoratet nasjonale årsrapporter som formidles via en pressemelding, ofte også med en pressekonferanse. Rapporten oppsummerer resultatene på landsbasis for vedkommende år, og viser utviklingstrekk i årsaksbildet fra 2005 da registreringen startet og frem til i dag. Rapportene viser hvordan ulykkesituasjonen er og hvordan utviklingen har vært for sentrale parametere, både regionalt og nasjonalt. De peker på årsaksfaktorer bak ulykkene og skadeomfang, både innen trafikantadferd, kjøretøysikkerhet og forhold ved vegen. Regionene oppsummerer sine funn i regionale årsrapporter eller på andre måter. I tillegg utarbeides

det flere rapporter med temaanalyser. Eksempler på slike temarapporter er trafikkulykker med vogntog, trafikkulykker i tilknytning til vegarbeid og eldreulykker. Både nasjonale og regionale årsrapporter, og alle gjennomførte temaanalyser legges ut og gjøres allment tilgjengelig på vegvesen.no.

5.5 Kvalitetssystemet – prosesskartlegging

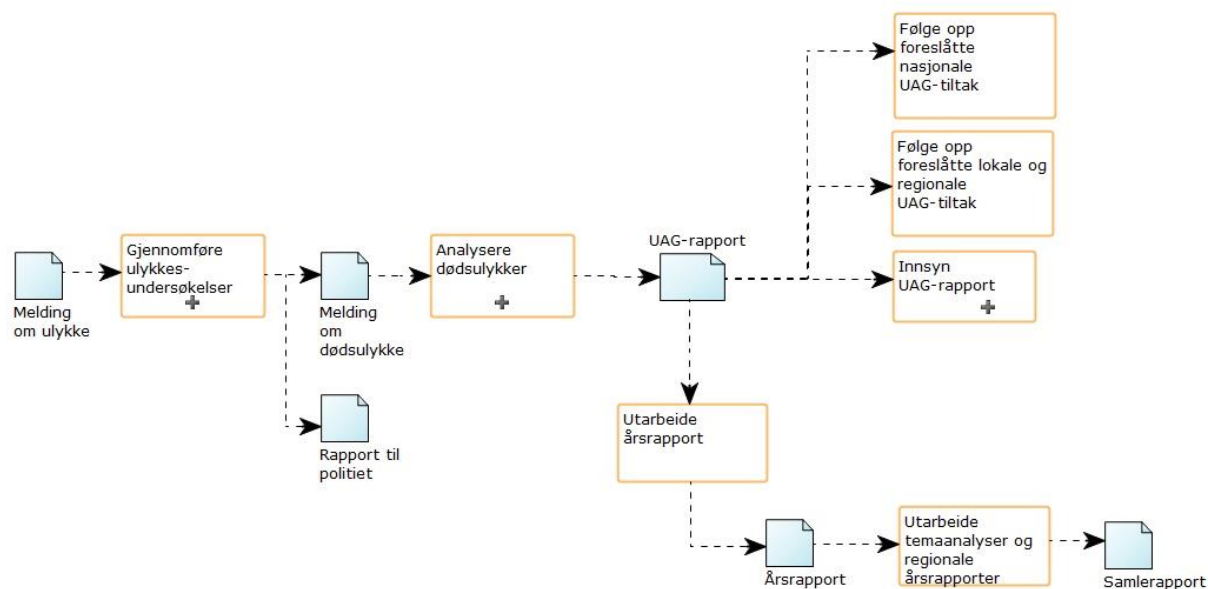
Statens vegvesen har utarbeidet et samlet metodeverk som anvendes i ulykkesanalysearbeidet. Dette inngår som del av Statens vegvesens kvalitetssystem, som er et prosessorientert system som beskriver de viktigste arbeidsprosessene slik at Statens vegvesen skal nå sitt mål.

Metodeverket er utarbeidet av UU/UAG-miljøet og er lagt inn som prosesser i kvalitetssystemet. Metodeverket illustreres gjennom prosesskart, hvor det de enkelte stegene i analysearbeidet blir nærmere beskrevet i den rekkefølge disse gjøres. Under hvert steg ligger det underliggende styringsverktøy så som beskrivelser av aktiviteter, dokumenter, maler, henvisning til hjemler, anvisninger og lignende.

Det er opplyst at kvalitetssystemet er utviklet over tid, men at hovedlinjene har ligget fast siden UAG ble gjort permanent i 2005.

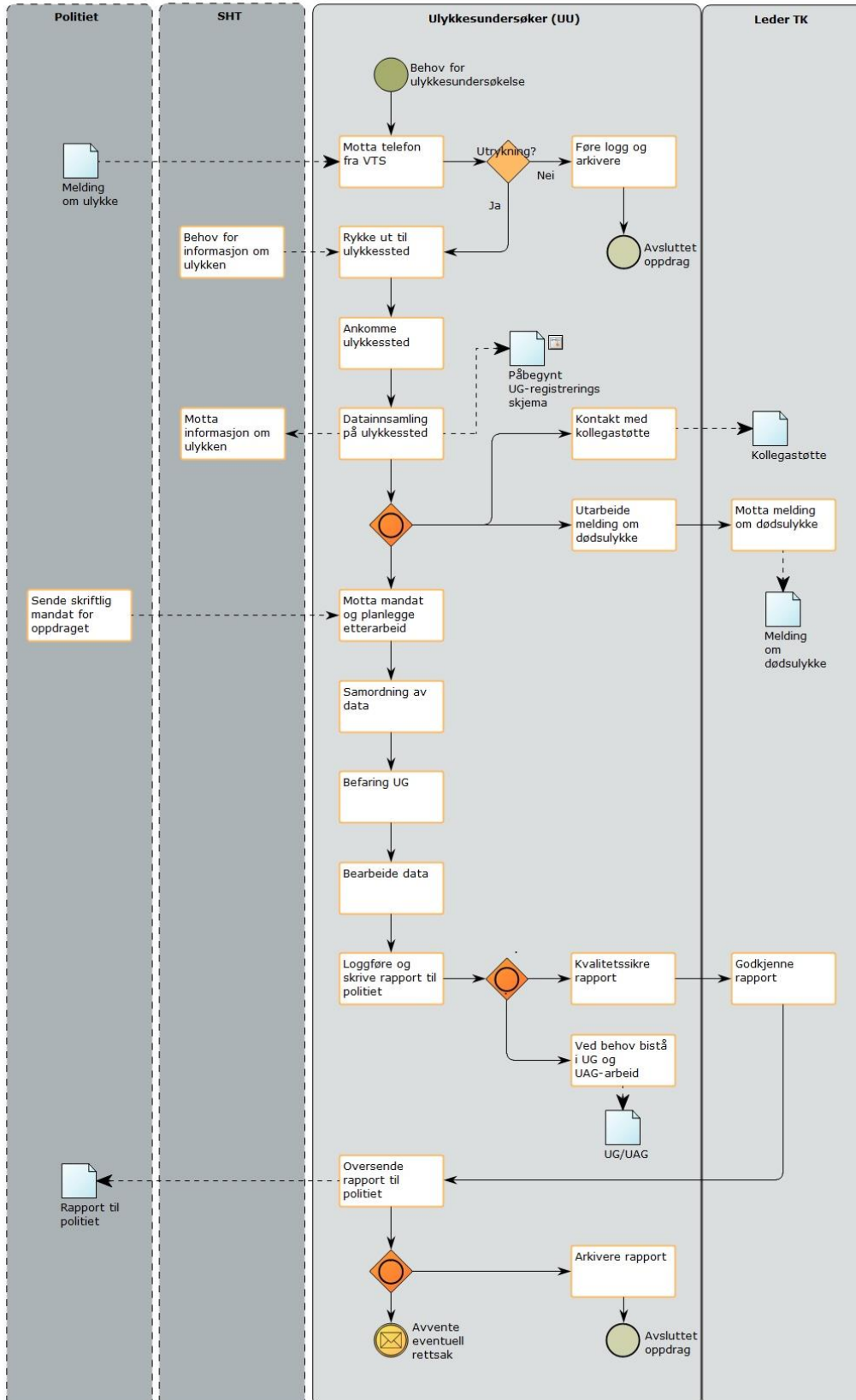
5.5.1 Prosess: Overordnet om arbeid med trafikkulykker

Figur 1



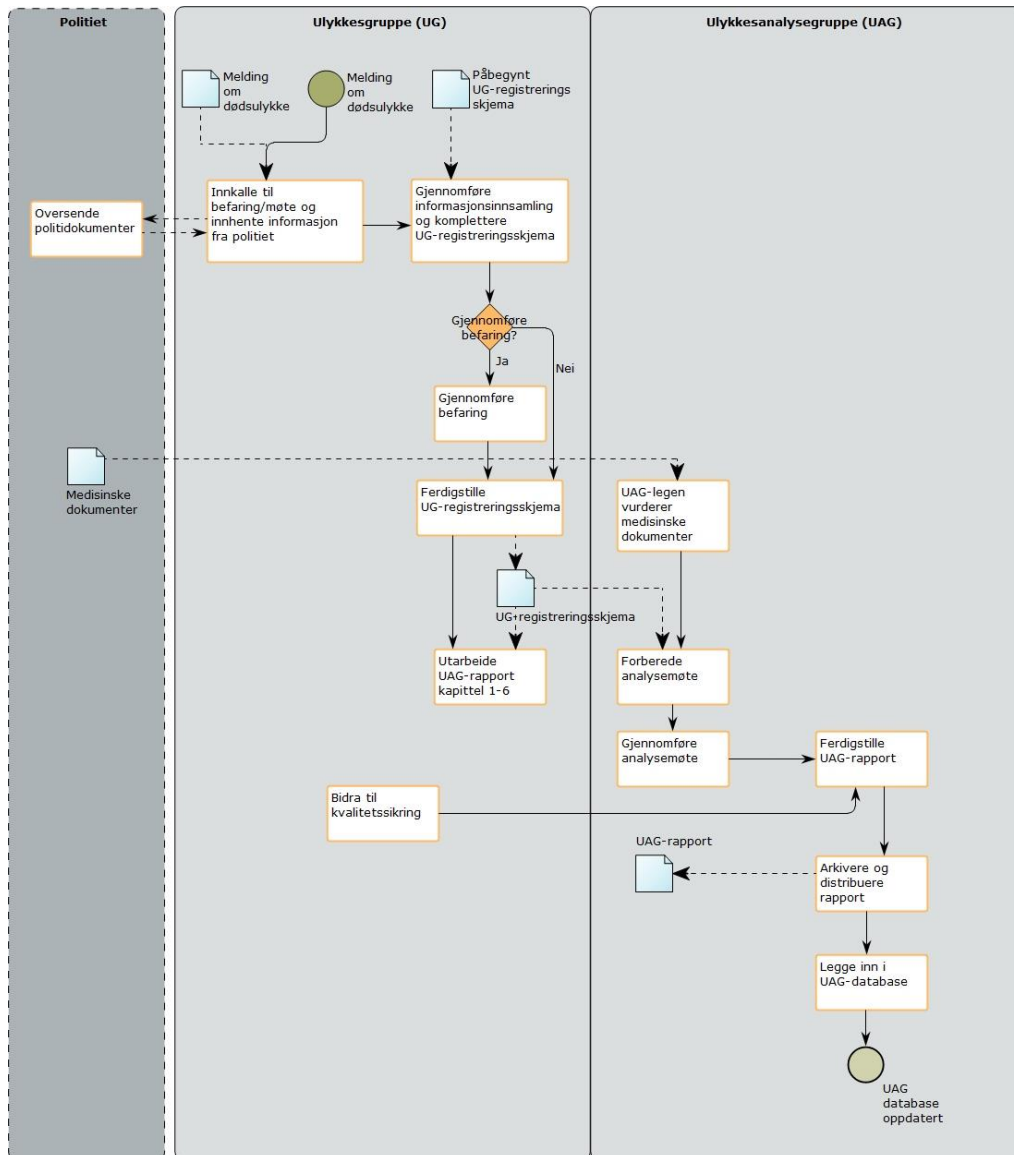
5.5.2 Prosess: Gjennomføring av ulykkesundersøkelse

Figur 2



5.5.3 Prosess: Analysere dødsulykke

Figur 3



6. Styrings signaler

6.1 Styrings signaler fra departementet

Når det gjelder styrings signaler fra departementet knyttet til deling av informasjon med politiet konstaterer utvalget at det fremgår av retningslinjene for arbeidet i UAG utarbeidet i versjon fra 1999 og gjentatt i 2004 at politiet skal ha tilgang til UAG rapporter.

Retningslinjene fra 1999 var gjenstand for behandling i Samferdselsdepartementet, Justisdepartementet og Riksadvokaten, og ble formelt godkjent av de to departementene. De oppdaterte retningslinjene ble oversendt de samme organer da ordningen ble gjort permanent i 2004. Retningslinjene er nærmere omhandlet i punkt 8.2 nedenfor. Utvalget har gjennomgått relevante og tilgjengelige styringsdokumenter internt i Samferdselsdepartementet i tidsrommet 1996 til 2014. Utvalget har etter sin gjennomgang av den oversendte dokumentasjonen fra departementet utover nevnte retningslinjer ikke identifisert andre styrings signaler fra departementet eller mellom departement og underliggende direktorat som gir føringer for offentliggjøring eller innsyn i UAG rapporter. Det har i intervjuer ikke framkommet opplysninger som gir indikasjoner på at det er gitt føringer i den formelle styringsdialogen om at Statens vegvesen skal fravike de prinsipper for innsyn og informasjonsdeling som fremkommer i retningslinjene for gjennomføring av UAG analyser.

Det har også vært fremmet spørsmål i Stortinget knyttet til offentlighet. Spørsmålet som ble fremmet av stortingsrepresentant Bård Hoksrud den 11. desember 2007, lød som følger: «*Vil Statsråden vurdere om anonymiserte data om faktorer relatert til ulykkeshendelser kan gjøres tilgjengelig?*» Begrunnelsen for spørsmålet var følgende: «*Det vises til at etter ulykker blir hendelsene undersøkt med sikte på klarlegging av årsaksforhold, forhold ved kjøretøy, vei, adferd mv. Det antas at man får oversikt over friksjon på stedet, dekkbruk (sommer / vinter / pigg / kjetting) osv. I tillegg til veietatens faglige oppfølging kan det være interessant for allmennheten å kunne få kjennskap til i hvilken grad en del slike faktorer har vært til stede ved hendelsene, men så langt vites finnes slike data ikke åpent tilgjengelig. (gjerne anonymisert til statistikk).*»

Dette spørsmålet ble oppfattet som et spørsmål om en henvendelse knyttet til informasjon fra Vegvesenets ulykkesundersøkelser og ulykkesgrupper, og ikke som en etterspørsel etter offentliggjøring av resultatene fra ulykkesanalysene. I sitt svar til Stortinget av 17. desember 2007 viser statsråden til UAG og til at det utgis årsrapporter som er tilgjengelig for offentligheten. Det vises også til at analysegruppens foreløpige melding for 2007 er utlånt VG. Det opplyses at det tas «*sikte på å etablere en ordning hvor også disse anonymiserte foreløpig ulykkesrapporten i framtiden gjøres allment tilgjengelig.*»

I møte med utvalget har statsråden utdypet sitt svar. Hun opplyser at hun ikke lenger husker bakgrunnen, men mener at Hoksruks spørsmål var fremmet i en annen kontekst enn spørsmålet om offentliggjøring av alle UAG-rapporter fra hver ulykke. Hun kunne ikke huske at offentliggjøring av den enkelte rapport hadde vært tema.

6.2 Interne styringssignaler i Statens vegvesen om offentlighet av UAG rapporter

6.2.1 Styringssignaler

Utvalget har som det er redegjort for i punkt 3.2 ikke hatt fullt innsyn i interne styrende dokumenter.

Som tidligere nevnt var det klart da UAG-arbeidet ble opprettet at politiet skulle ha tilgang til rapportene, slik det fremkommer av retningslinjene.

Gjennomgangen av innsynspraksisen nedenfor for i punkt 8.3 viser at det senere ble gitt føringer fra Vegdirektoratet til regionene om å begrense innsyn og offentliggjøring av enkeltrapper, også overfor politiet og parter i rettssaker.

Det har ikke vært mulig for utvalget å avdekke hvordan denne praksisen oppstod og hvor beslutningene ble tatt.

6.2.2 Etatsledermøtene

Utvalget har mottatt referat fra utvalgte møter i etatsledelsen i Vegdirektoratet, etatsledermøtet, hvor arbeidet med ulykkesanalysene har vært behandlet. Referatene viser at det har vært både oppmerksomhet og tilfredshet i etatsledelsen med både med UAG-arbeidet og med arbeidet med ulykkesundersøkelser mer generelt.

I møtet 27. januar 2011 ble etatsledermøtet forelagt en orientering om UAG arbeidet i Region sør. Her ble det orientert om at «den regionale UAG gruppen analyserer ulykken og kommer med sine forslag til tiltak i en egen rapport. Resultatet brukes lokalt, regionalt og nasjonalt og har vakt stor interesse i media, politisk, i forskningen og brukes ellers aktivt på mange områder». I referatet fra møtet er det gitt momenter fra diskusjonen, bl.a. at arbeidet er fortjenestefullt. Det fremgår ikke av referatet om politiets tilgang til rapportene var tema i diskusjonen. Forholdet til politiet ble behandlet grundig i etatsledermøtet 7. mars 2012 på grunnlag av rapport av oktober 2011 om «SVVs bistand til politiet i forbindelse med ulykkesgransking». Punktet på dagsorden hadde overskriften «Ulykkesundersøkelser i Statens Vegvesen». Arbeidet med UAG var derfor ikke direkte tema for møtet. Rapporten som dannet grunnlag for diskusjonen omhandler i det vesentlig bistand til politiet i fasene før ulykkesanalysegruppene utarbeider sine rapporter, og drøfter hvordan bistanden til politiet skal innrettes og prioriteres. I denne rapporten behandles ikke UAG-arbeidet og det står det ingen ting uttrykkelig om hvorvidt politiet skal ha tilgang til rapporten fra ulykkesanalysen.

I referatet fra etatsledermøtet fremgår det av momentene fra diskusjonen at møtet var inne på hvordan arbeidet kunne tjene andres behov enn Vegvesenets. Blant annet er det referert at «Vi betjener allerede egne behov. Spørsmålet er hvor mye mer bør vi gjøre for å betjene andres behov». I et annet punkt fra diskusjonen står det «- Sikre av god og lik kvalitet på rapporter til politiet og Statens havarikommisjon, taler for kvalitetssikring i Vegdirektoratet».

Det kan være usikkert om dette punktet referer til UAG-rapporter eller til rapportene som Statens vegvesen skriver på oppdrag fra politiet, se nærmere om de forskjellige stadiene i ulykkesanalysearbeidet i punkt 5.4 ovenfor. I lys av at det er rapportene til politiet som uttrykkelig er omhandlet i rapporten og underlagsdokumentasjonen til møtet, kan en slik tolkning være nærliggende, men den er ikke nødvendig. I samme retning peket er punkt fra diskusjonen om at «det må ytes teknisk bistand til politiet i tillegg til arbeid i

ulykkesanalysegrupper». Dette kan tyde på at diskusjonen i møtet, i likhet med rapporten «SVVs bistand til politiet i forbindelse med ulykkesgransking» dreide seg om ulykkesundersøkelsene og det arbeidet som gjøres forut for, og som underlagsmateriale til både politiet og UAG.

I møte 31. mai 2012 kom saken opp igjen. Problemstillingen var fortsatt ulykkesundersøkelser i Statens vegvesen og i hvilken utstrekning denne skulle legges opp for å bistå politiet, eller om hovedprioriteten skulle være etatens eget UAG-arbeid. Fra møtet er det referert om formålet med arbeidet: «Statens vegvesens arbeid på ulykkessted med dødsulykker/ alvorlige ulykker eller hendelser med stort trafikksikkerhetspotensiale, skal danne grunnlag for å finne årsakene til ulykkene og skadeomfanget og/eller bidra til rettssikkerhet for involverte parter.» Som ambisjonsnivå skal Statens vegvesen «ivareta eget behov, bistå SHT og politiet». Også her ser det ut til at det er det tale om arbeidet med ulykkesundersøkelser, ikke UAG-arbeidet.

6.2.3 Utvalgets vurdering

Arbeidet i Statens vegvesen med undersøkelse og analyse av dødsulykker har gjentatte ganger vært til behandling i etatsledermøtet. Bortsett fra i forbindelse med rapporten fra Region sør ser det likevel ikke ut til at etatsledelsen har diskutert UAG spesielt. Hvordan rapportene fra UAG skal behandles ser ikke ut til å ha vært noe tema, verken til orientering eller diskusjon. I hvilken utstrekning rapportene fra ulykkesanalysene skal tilflyte politiet og hvilke begrensninger som eventuelt skal settes for dette kan utvalget ikke se har vært uttrykkelig diskutert i etatsledermøtene. I alle fall er det ikke referatført noe om noen slike diskusjoner i det materialet som utvalget har fått tilgang til.

I samtale med utvalget har fungerende vegdirektør vist til et referat hvor det er nevnt at Vegdirektoratets ulykkesundersøkelser skal tjene rettssikkerheten og også bistå politiet. Dette må etter det han har forklart ses som uttrykk for at politiet skal ha tilgang til UAG-rapportene. Utvalget kan imidlertid ikke se at referatet viser at etatsledelsen med dette har gitt uttrykk for noe uttrykkelig standpunkt til politiets tilgang til disse rapportene. Tvert imot er det i alt materiale utvalget har hatt tilgang til trukket et tydelig skille mellom det arbeidet som utføres i forbindelse med ulykkesundersøkelsene, UU og UG på den ene side, og ulykkesanalysene, UAG på den annen. Det har aldri, så vidt utvalget kan se, vært reist tvil om at Statens vegvesen skal foreta undersøkelse av ulykker også for å tjene politiets behov.

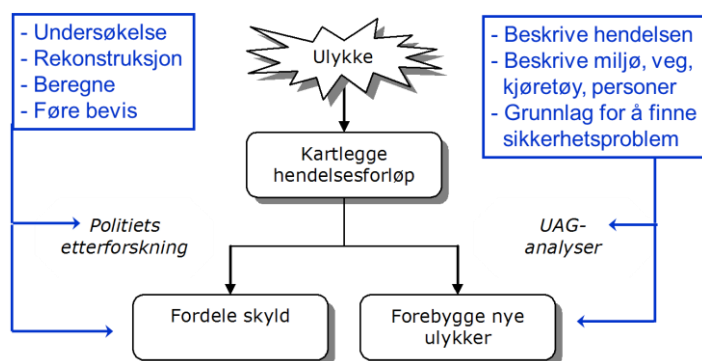
7. UAG i rettslige prosesser

7.1 Forholdet mellom ulykkesanalyser og etterforskning

I retningslinjene som gjelder for UAG, i Statens vegvesens presentasjonsmateriale av UAG og i muntlige forklaringer overfor utvalget, blir det understreket at UAGs rolle er å forebygge nye ulykker, mens fordeling av skyld tilligger politiet.

Dette illustreres gjerne ved bruk av visuelle hjelpemidler som figuren nedenfor.

Figur 4



Som det fremkommer av figuren, har politiet og UAG en felles oppgave når det gjelder å kartlegge hendelsesforløpet i en dødsulykke selv om opplysningene brukes til ulike formål. Det synes likevel som at Statens vegvesen ikke i tilstrekkelig grad har sett dette hensynet i sin vurdering av UAG-enes plass i rettspleien, hvor Statens vegvesen i stor grad legger vekt på at informasjonen er innhentet til et annet formål enn det som er politiets anliggende, nemlig å finne om noen kan holdes til ansvar.

Statens vegvesen er opptatt av at personer som uttaler seg i retten på vegne av etaten har de rette faglige forutsetningene. Hovedprinsippet er derfor at ulykkesundersøkerne (UU) skal uttale seg om UUs rapport til politiet, mens representanter for ulykkesanalysegruppene (UAG) skal uttale seg om UAG-rapporten.

I ulykker der Statens vegvesen har bistått politiet, kan UU bli stevnet som vitne eller sakkyndig vitne når straffesaken skal behandles i retten. UU sin oppgave i rettsbehandlingen er å redegjøre for sin befatning med, og kunnskap om saken. Dette skal framkomme i rapporten UU har utarbeidet for politiet, og denne danner dermed grunnlaget for vitnemålet. UU har plikt til å opplyse om alle forhold man skjønner har betydning for saken, selv om man ikke blir spurt direkte om det. I følge Statens vegvesen er UU som oftest godt kjent med denne praksisen, og har fått informasjon og opplæring i hvordan de skal opptre i retten. Etter det utvalget forstår har opplæringen blitt styrket siste år. Etter at det er blitt satt søkelys på UAG-rapporter, blir UAG-rapportene nå stadig oftere lagt fram for retten. I enkelte rettssaker har UU fått spørsmål om en UAG-rapport, selv om de ikke har deltatt i arbeidet. Dette har skapt en viss bekymring i Statens vegvesen. De om ofte opptrer som sakkyndige vitner for Statens vegvesen er som regel andre personer enn de som har deltatt i selve UAG-analysen. Det er derfor trolig at de ikke er kjent med hva analysegruppen har konkludert med i rapporten. De rent faktiske omstendigheter er

imidlertid de samme i UAG-rapporten som de som UU kjenner til og redegjør for i retten. Videre er det uttrykt som en utfordring at retten i utgangspunktet ikke kjenner til skillet mellom en faktarapport fra ulykkesundersøker og en skjønnsmessig analyserapport fra UAG. Begge deler kan framstå som ulykkesanalyser fra Statens vegvesen, og det kan være vanskelig for en utenforstående å skjønne forskjellen.

Etter straffeprosessloven § 108 plikter enhver etter innkalling å møte som vitne og forklare seg overfor retten. Hvis forklaringen gjelder lovbestemt taushetsplikt vitnet har som følge av tjeneste eller arbeid for stat og kommune må departementet gi samtykke etter § 118. Samtykke kan bare nektes hvis åpenbaringen vil kunne utsette staten eller allmenne interesser for skade eller virke urimelig overfor den som har krav på hemmelighet. Taushetsplikten gjelder ikke hvis noen står i fare for å urettmessig bli dømt. Etter straffeloven § 172 er straffbart å unnlate å opplyse om omstendigheter som godtgjør at noen som er uskyldig blir tiltalt eller dømt.

Etter straffeprosessloven § 148 kan påtalemyndigheten til bruk for etterforskningen søke bistand hos sakkyndige. Det fastsettes et mandat for den sakkyndige. Sakkyndige uten oppnevning gir forklaring etter de alminnelige reglene for vitner. Det antas at Statens vegvesens ansatte normalt møter som sakkyndige vitner, idet deres befatning med saksforholdet er de rapportene som er utarbeidet etter oppdrag fra politiet. Et vitne fra UAG vil normalt ikke være engasjert av politiet, og vil da kunne møte som vanlig vitne.

Den som møter som vitne plikter å fortelle den fulle sannhet uten å skjule noe. Vitnet skal forklare hva det vet om gjenstanden for bevisførselen. Et vitne plikter uoppfordret å uttale seg om andre forhold som vitnet kjenner til og som det burde forstå har betydning for saken.

For et sakkyndig vitne vil det normalt være klart hva som er gjenstanden for vitnemålet, og den sakkyndige vil normalt forklare seg om den sakkyndige rapporten, og ikke om andre forhold.

Statens vegvesen gjør et poeng ut av at UAG-enes arbeid skiller seg fra politiets og rettsapparatets virksomhet både i formål og innretning. I rapporten «Dybdeanalyser av døds- ulykker i vegtrafikken 2013», utgitt i juni 2014 s. 2 står det:

«Fokuset i UAG-rapportene er rettet mot å drive forbyggende trafikksikkerhetsarbeid gjennom organisatorisk læring og robust styring av sikkerheten i veg og transportsystemet i nullvisjonens ånd. De er ikke skrevet med det formål å bidra til å belyse skyldspørsmålet i eventuelle rettsaker. Rettens fokus og intensjon er å fordele ansvar og skyld, og da spesielt i form av trafikantatferd som kan relateres til brudd på vegtrafikklovenes bestemmelser. Til dette formålet utarbeider Statens vegvesens ulykkesundersøkere (UU) en eller flere bistandsrapporter i de tilfeller politiet anmoder om sakkyndig bistand. Det er politiet som har det formelle ansvaret for etterforskningen med det formål å finne ut om noen har handlet i strid med regelverket eller for øvrig kan klandres for ulykken. Derfor er det viktig at UAG-rapportene leses med denne forståelsen som utgangspunkt. UAG – rapportene inneholder funn av sikkerhetsproblemer som ikke bare relateres til det som er rett og galt, men også til det som er dumt og smart.»

Utvalget går ikke nærmere inn på i hvilken grad UAG-rapportene er egnet som bevis i straffesaker, men viser til at retten vil være interessert i alt som kan bidra til å avklare saksforholdet nærmere.

7.2 Kartlegging av omfanget av rettssaker ansatte i Statens vegvesen har vært innkalt som vitne eller sakkyndig vitne og det foreligger en UAG-rapport om ulykken

Utvalget har vurdert muligheten til å kartlegge det eksakte antall rettssaker hvor ansatte i Statens Vegvesen har vært innkalt som vitner og hvor det foreligger en UAG-rapport. På grunn av manglende sammenstilling og tilgjengelige databaser, er det imidlertid ikke mulig å svare eksakt på dette spørsmål uten en uforholdsmessig ressursinnsats som ikke står i forhold til rammene som er tildelt utvalget.

Som det fremkommer er det utarbeidet UAG-rapporten i tilnærmet 90 % av dødsulykker som skjer i trafikken. Fra Riksadvokatens egen kartlegging har det vært ca. 202 domfellelser for uaktsomt drap i dødsulykker i perioden 2004 – 2014. Med andre ord er det grunn til å tro at det i de fleste av disse sakene vil foreligge en UAG-rapport. Utvalget vil bemerke at det er trolig at det har vært vitner fra Statens Vegvesen i de fleste av disse sakene. Det vises til at ansatte i Statens Vegvesen regelmessig blir benyttet av politiet som sakkyndige knyttet til avdekking av faktiske forhold knyttet til trafikkulykken, så som veiforhold, bremsespor, teknisk tilstand, analyser av fart mv. Statens vegvesen utarbeider en skriftlig rapport til politiet som blir fremlagt ved rettslig prøvning av saken. Utvalget har anmodet Statens vegvesen om å få en oversikt over saker hvor UU og UAG har møtt som vitner i perioden. Statens vegvesen opplyser at det ikke finnes noen samlet oversikt over dette. De har derfor innhentet tilbakemeldinger fra regionene etter deres beste skjønn og hukommelse. Det mottatte materiale er lite systematisert og strukturert, slik at utvalgets tolkning av materiale kan være unøyaktig.

For perioden 2004-2010 er det fremlagt fire innsynssaker som gjelder krav om innsyn fra politiet. Den ene gjelder en innsynsbegjæring fra politiet vedrørende en dødsulykke 31. januar 2004 ved Bergsmoen i Grimstad. Den andre gjelder en møteulykke i Brattåstunnelen ved Porsgrunn 27. juni 2008. Den tredje er den såkalte Norton-saken som er nærmere behandlet nedenfor under punkt 8.3.2, hvor politiet den 17. februar 2010 ba om at UAG-rapporten ble sendt en konsulent/forsker som var oppnevnt av retten som sakkyndig samt til politiet. Som det er redegjort for nedenfor skjer det her i samme tid en endring med hensyn til politiets tilgang til UAG-rapportene.

I forbindelse med en sivilrettslig erstatningssak etter en dødsulykke med MC i Gjerdrum i 2008 fikk de pårørendes advokat tilsendt usladdet UAG-rapport i 2009. Videre fikk Akershus fylkeskommune som veieier/saksøkt innsyn. Avdødes kone fikk innsyn i sladdet UAG-rapport. Det ble avholdt flere møter ved Akershus vegkontor, Lillestrøm. På møtene deltok den avdødes far og en venn av familien sammen med blant annet leder av vegavdeling Akershus. Avdødes kone var med på ett av møtene. I samtale med utvalget har de pårørendes advokat opplyst at det var et åpent, godt og tillitsfullt samarbeid med representanter fra UAG. Disse møtte i retten og forklarte seg om rapporten, herunder hensikten med denne og at denne inneholdt hypoteser. Utvalget har også snakket med leder i NMCU, som var sakkyndig vitne i rettssaken, som opplyste at det var åpen og god dialog om funnene i UAG-rapporten.

Det fremkommer av denne oversikten at det også har vært en del saker hvor UAG-rapporter har vært fremlagt i retten etter 2010, eventuelt til politiet, og i en del av tilfellene har personer tilknyttet UAG møtt som vitner. De fleste av sakene har trolig kommet etter at pressen skrev om saken våren 2014. Ut fra de opplysningene som utvalget har fått ser det ut til at det ikke er blitt utlevert UAG-rapporter til politiet eller domstolene i perioden fra januar 2011 til media begynte å skrive om sakene i mai 2014.

Det har vært et større antall hvor det har vært personer knyttet til UU som har møtt som vitner, uten at det er fremlagt UAG-rapporter eller at vitnet har forklart seg om dette. Der fremkommer ca. 194 saker hvor UU har møtte som vitner. Kun et fåtall av disse sakene fremkommer at det er fremlagt UAG-rapporter. ‘

De som har møtt som tekniske sakkyndige vitner fra Statens Vegvesen har normalt ikke vært involvert i UAG-arbeidet, idet disse har sitt daglige arbeid andre steder i Statens Vegvesen (som er en svært stor etat med så vel regioner, distrikter og vegkontor), og derved ikke har noen inngående kunnskap om UAG-rapporten.

7.3 Nærmere om politiet og UAG-rapporter – hvorfor har ikke politiet bedt om innsyn i større utstrekning?

Det er ikke tvilsomt at det er politiet som har ansvaret for etterforskningen av dødsulykker i trafikken for å avklare om det foreligger et straffbart forhold.

Det følger av straffeprosessloven § 225 at etterforskning iverksettes og utføres av politiet. Videre følger det av § 226, 1. ledd at formålet med etterforskningen blant annet er å skaffe tilveie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale og tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuell reaksjon. Etter § 226, 3. ledd skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot mistenkte og det som taler for.

Det fremgår av de undersøkelser som utvalget har foretatt at politiet antakelig i liten grad har etterspurt UAG-rapporter til sitt arbeid. Det kan være mange grunner til dette. For det første utarbeides UAG-rapporten etter at Vegvesenet har sendt sin rapport til politiet. Underlagsmaterialet for UAG-rapporten er som regel denne rapporten som er sendt politiet, samt dokumentene i straffesaken som UAG har innhentet fra politiet. Det som tilføyes av UAG er i første rekke gruppens vurderinger av hva årsaksforholdene kan være, og av andre omstendigheter rundt ulykken. I tillegg kommer gruppen med forslag til tiltak. Disse forholdene kan tilsi at UAG-rapporten som regel ikke tilfører saken noe nytt bevismateriale ut over det som politiet allerede har.

Utvalget har ikke undersøkt hvordan politi- og påtalemyndigheten har sett på rapportenes bevisverdi. I møte med utvalget ble det opplyst at Riksadvokaten, frem til pressens omtaler våren 2014, ikke oppfattet at rapportene tilførte etterforskningen noen nytt. Opplysninger fremkommet i presseoppslag førte imidlertid til at de har måttet revurdere dette synet. Som redegjort for i punktene 1.4.1 og 1.4.2 har Riksadvokaten iverksatt egne undersøkelser knyttet til dette. Konklusjonen på undersøkelsen nevnt i punkt 1.4.1 er at politiet ikke har funnet grunnlag for at noen er feilaktig dømt og ingen av sakene er foreslått gjenopptatt.

En annen grunn til at politiet i så liten grad har etterspurt rapportene kan være at kunnskapen om at de finnes etter hvert har gått i glemmeboken hos politiet. Da saken om den manglende åpenheten og UAG kom frem i offentligheten i 2014 var det mange i politiet og påtalemyndigheten som uttalte at de ikke kjente til at det fantes slike rapporter. Det samme har vært uttalt av personer utvalget har snakket med.

Som det er redegjort for ovenfor, skjedde det en endring fra at politiet rutinemessig fikk rapportene oversendt til at de måtte be om disse. Det synes å være en kollektiv hukommelse i Vegdirektoratet om at det var politiet som selv ga uttrykk for at de ikke lenger ønsket å få disse rutinemessig tilsendt. Dette har vært hevdet overfor utvalget av

flere av informantene. Utvalget har bedt Vegvesenet fremlegge dokumentasjon for dette og har selv søkt å finne dette fra politiet uten at slik dokumentasjon kan forevises. Det er heller ikke påvist hvem hos politiet som eventuelt formidlet dette synspunktet. Da utvalget ba om dokumentasjon, endret historien seg fra at det var politiet som tok initiativet til at endringen av praksisen skjedde i 2004 ved ovennevnte brev fra Vegdirektoratet til Politidirektoratet. Slik utvalget ser saken har denne omleggingen bidratt til at hukommelsen hos politiet om eksistensen av rapportene ble svekket, slik at disse rapportene i svært liten grad ble etterspurt før etter artikkelserien i pressen våren 2014.

Sett fra Vegvesenets side kunne politiets mangel på etterspørsel etter rapportene gi inntrykk av at rapportene ikke var av interesse for politiets arbeid. De som arbeidet med UAG trodde fast, og mente at de hadde grunn til å tro, at politiet var vel kjent med at slike rapporter ble utarbeidet. Ved gjentatte anledninger er politiet og påtalemyndigheten blitt gjort oppmerksom på arbeidet. De retningslinjene som ble fastsatt i 2004 som sier at politiet har tilgang til rapportene ble sendt både til riksadvokaten og Politidirektoratet. Informasjon om de permanente UAGene og informasjon om behovet for å bli varslet er også sendt fra Statens vegvesen til samtlige politidistrikt.

Statens vegvesen avga pr. 1. oktober 2011 en prosjektrapport om Statens vegvesens bistand til politiet. I brev av 7. januar 2013 informerte Statens vegvesen Politidirektoratet om en ny organisering av arbeidet i forbindelse med bistand til politiet ved ulykkesundersøkelser. Det fremkommer av brevet at Vegdirektoratet håper at eventuelle uklarheter når det gjelder samarbeid mellom politi og ulykkesundersøkelser blir eliminert og at dette vil bidra til å styrke samarbeidet mellom politi og Statens vegvesen på dette området.

Utvalget viser videre til at politiets etterforskere og Statens vegvesens ulykkesundersøkere (UU) ofte samarbeider på ulykkesstedet. Videre engasjeres UU regelmessig av politiet til å gjennomføre tekniske undersøkelser, samt målinger på ulykkesstedet.

Videre er UAG avhengig av å få tilgang til politidokumentene, og disse samles inn i alle saker. Det er opplyst at det kan være varierende praksis med hensyn til formalitetene når politidokumentene oversendes, men innsynsbegjæringen fra Statens vegvesen skal iht. retningslinjene journalføres i dokumentlisten som ligger i politidokumentene, og således være synlig for så vel påtaleansvarlig som forsvarersiden.

Informanter fra Vegvesenet har også vist til at de aggregerte årsrapporter tilflyter politiet, og at politiet ved dette burde forstå at det foreligger underliggende rapporter fra de enkelte ulykker, hvor ulykkesårsaken er drøftet. Kombinasjonen av en overbevisning om at eksistensen av UAG-rapporter var vel kjent i politiet, og manglende etterspørsel etter disse fra politiet, kan ha ført til at det har festet seg en overbevisning i Vegvesenet om at rapportene ikke var av interesse for arbeidet med straffesaker i politi og domstoler.

En tredje grunn til at det er så få tilfeller registrert hvor politiet har bedt om rapportene er at UAG-ledere har håndtert forespørsler fra politiet muntlig. Særlig etter at rutinene for utlevering ble lagt om i 2010-2011 kan det være grunn til å tro at politiet har unnlatt om å be om innsyn i rapportene etter at UAG-ledere har redegjort for rapportene muntlig og opplyst om at rapporten ikke inneholder faktabeskrivelser som ikke politiet allerede har.

7.4 Utvalgets vurdering

Som figuren inntatt ovenfor i punkt 7.1 viser, er det samme ulykke med samme hendelsesforløp som analyseres både av politiet og UAG. Domstolen kan derfor ha interesse av begge innfallsvinkel til ulykkes- og skadeårsaken når ansvarsforhold skal fastslås.

Det er en klar oppfatning i Statens vegvesen om at UAGs rolle utelukkende er knyttet til forebygging av nye ulykker og at mulige ansvarsforhold ikke er noe de skal forholde seg til. Utvalget finner det underlig at Statens vegvesen ikke har en dypere forståelse for at virksomheten også inngår som del av et større bilde, hvor alle har et ansvar for å bidra med sitt.

Det synes å ha nedfelt seg en sammenfallende holdning om at vitner som møter fra Statens vegvesen kun skal holde seg strengt til det som er empiriske bevis, og at hypotesetenkning ikke hører hjemme i en rettssal. Det fremstår som at det er etablert en kollektiv oppfatning om at det forhold at UAG stiller opp alle mulige årsaksforhold som hypoteser til ulykkes- og skadeomfang, gjør at det er «farlig» at domstolen eller andre får innsyn i disse, idet dette kan føre til at noen blir får skyld eller skyld blir tatt vekk. Videre er det en holdning om at dette igjen vil føre til at medlemmene i UAGene begrense i mindre grad vil være preget av fritenkning med den følge at arbeidet med trafikksikkerhet blir dårligere.

Slik utvalget ser dette, vitner dette om en manglende forståelse for hvordan domstolen arbeider. Det er som nevnt den samme ulykken som analyseres. Domstolen er interessert i alle typer vurderinger som samlet kan bidra til å fastslå et hendelsesforløp. Et bevis kan være sterke eller svake, ha en empirisk forankring eller kun være indisium. Statens vegvesen synes å ha hatt en oppfatning om at det kun skal legges fram bevis som er verifiserbare etter vitenskapelig metode.

Domstolen kan uttrykkelig gjøres oppmerksom at dette er hypoteser med det formål å bedre trafikksikkerheten, og ikke ugjendrivelige fakta, slik at domstolen forstår usikkerhetsmomentene i analysene og kan legge dette til grunn i sin vurdering.

8. Nærmere om innsyn, informasjonsutveksling og offentlighet

8.1 De rettslige utgangspunktene for spørsmålet om innsyn i UAG-rapportene

Hovedregelen i offentleglova er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, jf. § 3. Tilgangen til offentlig informasjon skal være lik for alle, se § 6, og opplysningene kan brukes «til ethvert formål», jf. § 7. Tilgangen skal som hovedregel være gratis, se § 8. Unntak fra offentlighet krever særskilt hjemmel i bestemmelse som er gitt i lov eller i medhold av lov. Dersom et dokument ikke er omfattet av et slikt lovforankret unntak, er dokumentet offentlig i samsvar med lovens hovedregel.

Offentlighetsprinsippet er en viktig del av norsk forvaltning. Bakgrunnen for offentlighetsprinsippet er bl.a. å styrke rettssikkerheten i forvaltningen. En viktig del av offentlighetsplikten er regelen om journaloffentlighet. Journalen er nøkkelen til forvaltningens arkiver og er et viktig grunnlag for å finne frem til de dokumenter som man ønsker innsyn i. Offentleglova § 10 slår fast at organet skal føre journal etter reglene i arkivloven.

Det er ikke anledning til å unnta et dokument fra offentlighet på rent skjønnsmessig grunnlag. Et forvaltningsorgan kan derfor ikke nekte en person innsyn bare fordi det finner det mest hensiktsmessig at dokumentet ikke offentliggjøres. Det vil heller ikke være avgjørende i seg selv om man har mottatt anmodning fra eller gitt tilsagn til noen om fortrolig behandling eller unntak fra offentlighet. I slike som i andre tilfeller må eventuelle unntak fra lovens hovedregel om offentlighet ha dekning i de unntaksbestemmelsene som er fastsatt i lovens kapittel 3, i særlover, i forskriftene til offentleglova eller i andre særforskrifter.

Av de unntak fra offentlighet som er av særlig interesse for de problemstillingene som utvalget behandler har vi for det første unntaket for opplysninger som er underlagt lovbestemt taushetsplikt, ikke offentlige. Dette er uttrykkelig presisert i § 13.

Forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1 oppstiller taushetsplikt for opplysninger om noens «personlige forhold». Ordlyden indikerer at det må dreie seg om informasjon som knytter seg til en bestemt person, gjerne på en måte som karakteriserer vedkommende eller berører vedkommendes identitet og som man vanligvis ønsker å holde for seg selv. Det er bare fysiske personer som er beskyttet mot at det røpes opplysninger om «personlige forhold». Verken ordlyden eller forarbeidene tilsier at begrepet «personlige forhold» i forvaltningsloven omfatter alt som vedrører en person. Begrepet er således snevrere enn begrepet «personopplysning» i personopplysningsloven, se nærmere nedenfor om dette. Taushetsplikten for noens personlige forhold tar først og fremst sikte på temmelig utpreget personlige opplysninger om f. eks. fysisk og psykisk helse, karakter og følelsesliv. Lovens uttrykk rekker imidlertid videre.

En rekke opplysninger om en person er etter sin art følsomme. Opplysningene kan f.eks. bidra til å utlevere eller skade vedkommende person i allmennhetens øyne. I tillegg til utpreget personlige opplysninger som nevnt ovenfor, må opplysninger om den enkeltes økonomiske situasjon, holdninger og innstillinger også i utgangspunktet anses som personlige forhold, med mindre de på forhånd er alminnelig kjent. Mer nøytrale opplysninger om en person som vedkommendes slektskapsforhold, utdanning og arbeid må derimot normalt falle utenfor taushetsplikten, jf. også § 13 annet ledd. Hva som er følsomt vil være avhengig av sammenhengen.

Det må legges en objektiv målestokk til grunn. Det avgjørende er hva folk flest vil oppleve som utleverende eller krenkende. Det er imidlertid ikke bare ubehagelige opplysninger som er vernet. Også positive opplysninger om for eksempel helse eller karakteregenskaper kan være personlige og en videreføring utleverende.

For at det skal foreligge taushetsplikt er det en forutsetning at det dreier seg om opplysninger som ikke er kjent, jf. lovens formulering at en tjenestemann plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysningene. Opplysninger i UAG-rapporten som gruppen har innhentet fra politiet eller som både politiet og UAG-gruppen har, for eksempel fordi de finnes i rapporten fra UG som er gitt til begge, er derfor ikke gjenstand for taushetsplikt i kommunikasjonen mellom Statens Vegvesen og vedkommende politikammer som behandler saken.

Et klart utgangspunkt for bruken av taushetsbelagte opplysninger er dessuten at taushetsplikten ikke er til hinder for at forvaltningsorganet kan bruke opplysningene til å oppnå det formålet de er gitt eller innhentet for. Dette omfatter bruk av opplysningene som ledd i saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll. Til slike formål kan forvaltningsorganet gi videre opplysninger internt i organet selv, til sakens parter, men også eksternt til andre forvaltningsorganer eller personer som bistår organet i dets saksbehandling. Unntaket fra taushetsplikten som gjelder behandlingen av den enkelte sak, oppstiller ingen begrensninger med hensyn til hvem som kan gjøres kjent med opplysningene.

Taushetsplikten hindrer således ikke en nødvendig kommunikasjon med andre som ledd i saksbehandlingen. Det kan for eksempel tas kontakt med andre offentlige organer eller private personer eller bedrifter for å innhente opplysninger om en person, selv om dette røper et klientforhold som i utgangspunktet er taushetsbelagt. Det er også adgang til å gi opplysninger til sakkyndige eller andre som blir trukket inn i arbeidet med å behandle saken. Taushetsplikten er heller ikke til hinder for at to organer utveksler opplysninger der de samarbeider om løsningen av saken opplysningene er innhentet for. Også dette tilsier dermed at Statens vegvesen og politiet kan utveksle informasjon om personer når formålet er å bedre trafikksikkerheten. Selv om ulykkesforebygging og irtteføring av straffesaker er forskjellige virkemidler, tjener de i denne sammenheng samme formål. Utgangspunktet er dermed at taushetsplikten ikke er til hinder for Statens vegvesen gir opplysninger om enkeltpersoner til politiet.

Til andre forvaltningsorganer kan dessuten gis opplysninger som er nødvendig å gi for å fremme avgiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag, se § 13 b nr. 5. Avgiverorganets interesse i å gi opplysninger behøver ikke å være knyttet til den enkelte konkrete sak, men kan dreie seg for eksempel om et mer generelt oppfølgingsarbeid. Denne bestemmelsen hjemler en stor grad av tverretattlig samarbeid mellom forvaltningsorganer om behandling av spørsmål knyttet til enkeltpersoner, og innebærer at Statens vegvesen kan gi opplysninger til politiet for å fremme trafikksikkerheten.

På bakgrunn av dette kan utvalget konstatere at taushetsplikten ikke er til hinder for at UAG-rapporter utleveres fra Statens vegvesen til politiet. Dette er det samme rettslige utgangspunktet som ble lagt til grunn da retningslinjene for UAG-arbeidet ble fastlagt.

Når man på grunnlag av reglene om taushetsplikt har konstatert at det ikke er noen rettslig skranke mot at politiet får UAG-rapportene, må utvalget undersøke om det finnes regler som gir Vegvesenet rettslig adgang til å nekte politiet innsyn i rapportene. I interne dokumenter som utvalget har fått tilgang til har offentliglova vært påberopt som et slikt grunnlag. Det har vært hevdet at UAG-rapportene må anses som interne dokumenter etter denne

loven, og at adgangen til å unnta interne dokumenter også gjelder der politiet etterspør opplysninger og dokumenter.

I offentleglova § 14 har vi unntaket for såkalte organinterne dokumenter, dvs. for dokumenter for et organs interne saksforberedelse som er utarbeidet av organet selv, og i § 15 unntaket for dokumenter som er innhentet utenfra for den interne saksforberedelsen. Etter § 14 kan organet gjøre unntak fra innsyn i dokument som det selv har utarbeidet for sin interne saksforberedelse. Dette er en kan-bestemmelse, som ikke kan sammenlignes med reglene om taushetsplikt. Når det gjelder interne dokumenter står organet fritt til å bestemme om innsyn skal nektes, og det bryter ingen lovbestemmelse om innsyn gis. Dette til forskjell fra taushetsbelagte opplysninger hvor organet begår et lovbrudd om opplysningene utleveres. Siden loven gir en kan-bestemmelse, er det opp til organet selv å beslutte om unntaksadgangen skal benyttes. Selv om det gjelder et likebehandlingsprinsipp ved behandlingen av saker etter offentleglova, er det opplagt ikke slik at loven pålegger et forvaltningsorgan å bruke adgangen til å unnta interne dokumenter ved henvendelse fra andre offentlige organer bare av den grunn at dokumentene behandles som interne ved innsynsbegjæringer fra private. Tvert imot er det tradisjonelle utgangspunktet i norsk forvaltning at organer samarbeider og utveksler opplysninger der dette kan skje uten hinder av taushetsplikt, og at et organ til og med i en viss utstrekning kan ha plikt til å innhente opplysninger fra et annet organ, se Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett, 10. utgave s. 266 og Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 4 utgave s. 429-430. På den annen side vil et dokument som utveksles mellom to offentlige organer ikke lenger være «interne» etter offentleglova § 14. Dette må organet ta i betraktning når det sender over et internt saksdokument til et annet forvaltningsorgan.

Offentleglova § 11 oppstiller en plikt til å vurdere om det skal gis innsyn i et dokument, selv om det er adgang til å unnta dokumentet fra offentlighet etter de skjønsmessige unntaksbestemmelsene i kapittel 3. Dette fremgår av annet punktum som sier at «*organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentlig innsyn veg tyngre enn behovet for unntak*». Dette er det viktige prinsippet om meroffentlighet. Organet må vurdere om de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Deretter må det foretas en avveining av de kryssende hensyn. Etter loven skal det vurderes om det kan gis helt eller delvis innsyn. Selv om det ikke er aktuelt å gi innsyn i hele dokumentet, må organet vurdere om det er deler av dokumentet som det kan gis innsyn i.

Når organet gir avslag på et krav om innsyn, skal det fremgå av avslaget at man har vurdert spørsmålet om merinnsyn med mindre de opplysningene det er nektet innsyn i er taushetsbelagte.

Slik UAG-arbeidet er lagt opp utarbeides UAG-rapportene for Statens vegvesens interne arbeid med trafiksikkerheten. Mye kan derfor tale for at rapportene kan anses som dokumenter utarbeidet for organets interne saksforberedelse. Dette innebærer at disse rapportene vil kunne unntas offentlighet etter en vurdering av om at det er behov for å unnta rapportene fra offentlighet. En slik vurdering kan foretas på generell basis ut fra hensikten og formålet med ulykkesanalysearbeidet. I veiledningen til offentleglova sier justisdepartementet på s. 67:

«Det er likevel høve til å gi meir avgrensa instruksar om at ein ikkje skal gi meirinnsyn, til dømes på eit bestemt område eller for alle dokumenta i ei bestemt sak der det er sakleg grunn til det, til dømes for regjeringsnotat og merknader til slike, for visse budsjettokument og for utkast til proposisjonar, meldingar og kongelege resolusjonar, samt merknader til slike.»

Dersom det kan gis en tilstrekkelig begrunnelse for det, kan det således ikke være noe i veien for at Statens vegvesen sentralt gir en instruks om at det ikke skal praktiseres meroffentlighet om UAG-rapportene. Offentlighetslovens regler gjelder «alle», se § 3. Likevel er det ikke tradisjon for at offentlige organer legger lovens regler til grunn i sin utveksling av dokumenter med hverandre. Når det gjelder den interne informasjonsutvekslingen i forvaltningen gjør det seg gjeldende andre hensyn enn de som ligger til grunn for reglene om offentlighet og unntak fra offentlighet. Mellom forvaltningsorganer er det vanlige at organer bistår hverandre med opplysninger og informasjon så langt de har ressurser til det, og det er mulig uten å komme i konflikt med regler om taushetsplikten. Det er på mange måter en fremmed tanke at informasjonsutveksling mellom offentlige organer skulle reguleres etter offentleglova, selv om også offentlige organer kan bruke loven som grunnlag for å kreve innsyn hos et annet forvaltningsorgan, se ot.prp. nr. 102 (2004-2005) s. 119.

8.2 Nærmere om Retningslinjenes bestemmelser om innsyn og offentlighet

8.2.1 Perioden 1997 til 2004/2005

I prøveperioden forut for at UAGene ble gjort permanente i 2004/2005, ble det i 1997-98 først dokumentet «Ulykkesanalysegrupper - Retningslinjer for arbeidet». Det ble deretter laget nye retningslinjer i 1999, benevnt «Retningslinjer for arbeidet i ulykkesanalysegrupper TTS-9-1999». Sistnevnte var forelagt Samferdselsdepartementet, Justisdepartement og Riksadvokaten til vurdering og uttalelse. Samtlige sluttet seg i prinsippet til disse, se nærmere ovenfor i punkt 4.3.

Under punktet - «Informasjon til involverte», som er identiske for begge retningslinjer, fremkommer følgende:

«Når politiet er til stede er politiet den førende på ulykkesstedet og den eneste som skal gi informasjon om ulykken til publikum og presse. Generell informasjon om ulykkesanalysegruppen og dens arbeid kan imidlertid gis av tilstedeværende representant fra ulykkesanalysegruppen.»

Under punktet - «Samarbeid med politiet» fremkommer i retningslinjene av 1997:

«Det kan være aktuelt/ønskelig for ulykkesanalysegruppen å få tilgang til politiets dokumenter for ulykken. På den annen side vil politiet få ulykkesrapporten fra ulykkesanalysegruppen. Det er derfor i begges interesse at arbeidet med ulykken blir best mulig, og derved at samarbeidet mellom politiet og ulykkesanalysegruppen er godt.»

I Retningslinjene av 1999 legger opp til samme system i punkt 3 – «Forholdet til ordinær ulykkesetterforskning»:

«Det legges videre opp til at ulykkesanalysegruppen får tilgang til politiets endelig rapport fra ulykken, på samme måte som politiet vil få tilgang til ulykkesanalysegruppens rapport (i henhold til forvaltningslovens § 13b nr. 6).»

Både i 1997 og 1999 uttrykkes:

«Det er en rekke forhold ulykkesanalysegruppen bør avklare med politiet på et tidlig tidspunkt:

- (...)
- *Utarbeidelse og spredning av ulykkesrapporter.*

Under punktene «Rapportering» fremgår følgende i begge utgaver:

«Ulykkesrapporten bør forelegges leder av styringsgruppen for gjennomsyn før den formelt sendes styringsgruppen, relevante i Statens vegvesen og politiet.»

Endelig framkommer følgende av punktet om «Fortrolighet»:

«Politiet vil motta en kopi av ulykkesrapporten, hvilket betyr at de konfidensielle opplysninger som ulykkesanalysegruppen bruker i ulykkesrapporten vil tilflyte politiet. Dersom det i forbindelse med en ulykke blir avholdt rettssak for å avklare skyldspørsmålet, og den aktuelle ulykke har vært gjenstand for en granskning av en ulykkesanalysegruppe, vil derfor politiet ha tilgang til de opplysninger som har vært gitt til gruppen av de involverte, og som er gjengitt i ulykkesrapporten. Dette vil skje uavhengig av hva de involverte måtte mene om det. I tillegg må det antas at medlemmer av ulykkesanalysegruppen kan bli innstevnet som vitner. For at taushetsbelagte opplysninger skal kunne fremlegges i en rettssak, enten skriftlig eller som vitneforklaring, må normalt Samferdselsdepartementet ha gitt sitt samtykke. Disse forhold dvs. den generelle taushetsplikt, og det faktum at rapportene vil kunne bli brukt av politiet eller i forbindelse med en rettssak, er forhold som vil være viktige for personer som eventuelt blir intervjuet av deltakere i en ulykkesanalysegruppe, og de bør derfor skriftlig bli gjort kjent med forholdene. Det er laget et utkast til et standardskriv som kan brukes til å informere publikum»

Verken retningslinjene av 1997 eller 1999 inneholder bestemmelser om forholdet til pårørende. Imidlertid fremkommer at det er et mål å intervju personer som har vært involvert i eller vitne til en ulykke. Det fremkommer videre at det må klart komme fram at deltakerne har taushetsplikt, og at det må informeres om at ulykkesrapportene blir sendt til politiet.

Den 5. september 2001 mottok Samferdselsdepartementet en henvendelse fra Troms politidistrikt om fritak fra taushetsplikt for å kunne bruke opplysninger fra en UAG-rapport de hadde mottatt i forbindelse med en straffesak. I forbindelse med dette skrev departementet til Vegdirektoratet 15. oktober 2001 og ba om at direktoratet tok stilling til slike henvendelser som første instans. Departementet tilføyde: «Vurderingen av hvorvidt opplysningene i den enkelte rapport for øvrig tillates fremlagt/benyttet i en straffesak, må ellers etter vårt syn tilligge domstolen og partene i saken.»

Vegdirektoratet besluttet 14. februar 2002 å justere retningslinjene etter at departementet hadde gjort direktoratet oppmerksom på at retningslinjene ikke var i samsvar med «gjeldende regler når det gjelder fortrolighet og mulighetene for å bruke ulykkesgruppens rapporter i en eventuell rettssak. På denne bakgrunn ble retningslinjene justert både i punkt 9 og i punkt 14 om taushetsplikt. I punkt 9 ble følgende fastsatt:

«Under samtalen må det komme fram at deltakerne i ulykkesanalysegruppen har taushetsplikt om personlige forhold, men at rapporten blir sendt politiet som eventuelt kan benytte opplysningene. Deltakerne kan bli pålagt å vitne i en eventuell retts sak, men Samferdselsdepartementet må samtykke dersom det gjelder taushetsbelagte opplysninger.»

I kapittel 14 ble følgende satt inn:

«For at taushetsbelagte opplysninger skal kunne framlegges i en retts sak som vitneforklaring, må normalt Samferdselsdepartementet samtykke. Framleggelse av ulykkesanalysegruppens rapport må politiet/påtalemyndigheten vurdere ut fra sitt regelverk når rapporten er oversendt dit.»

Departementet og direktoratet skulle således ikke ha noen rolle når det gjaldt politiets vurdering av bruk av rapportene. Når det gjaldt vitneplikten til etatens ansatte ville de vanlige regler om taushetsplikt i straffeprosessloven komme til anvendelse.

Vi ser med andre ord at retningslinjenes bestemmelser om at politiet skal ha tilgang til rapporten fra ulykkesanalysegruppen, og at rapporten skal kunne brukes i forbindelse med gjennomføringen av en eventuell straffesak, var gjenstand for en lang prosess hvor to departementer, riksadvokaten og politiet var involvert. Samferdselsdepartementet var også inne etter at bestemmelsene opprinnelig var fastsatt for å få dem justert med hensyn til reglene om taushetsplikt og vitneplikt.

8.2.2 Fra 2004

Vegdirektoratet etablerte rutiner for UAG-arbeidet i 2004 på bakgrunn av «*Forslag til organisering og arbeidsopplegg av april 2004*». Forslaget til retningslinjer for arbeidet med ulykkesanalysegrupper var basert på vedtak i ledermøtet i Vegdirektoratet. Retningslinjene ble sendt regionene i brev fra Vegdirektoratet 3. mai 2004. Her ble regionene bedt om å opprette ulykkesanalysegrupper. Forslaget til rutiner ble omtalt som et «forsøk på å hjelpe regionene i arbeidet med å etablere ordningen, med tanke på at det kan være en fordel å få tilnærmet like opplegg i ulike deler av landet».

Selv om det ikke formelt ble fastsatt retningslinjer på grunnlag av forslaget, ble anvisningene i forslaget ansett som bindende retningslinjer for arbeidet. Dette er forklart til utvalget av den opprinnelige koordinator for UAG-arbeidet i Vegdirektoratet, og også presisert skriftlig av den senere UAG-koordinatoren i en epost av 1. februar 2011 hvor hun skriver:

«Jeg legger ved dokumentet som er retningsgivende for arbeidet med dybdeanalyse. Navnet på notatet kan være noe misvisende "Forslag til organisering og arbeidsopplegg". Jeg har blitt fortalt at det var motstand mot å kalle dokumentet "retningslinjer" da regionene ønsket noe frihet til tilpasning av arbeidsmetode. Derfor omtales notatet som et forslag. Men dokumentet er endelig, og har vært gjeldende og styrende for arbeidet siden april 2004.»

Rapporten med utkast til retningslinjer ble også sendt politidirektoratet i brev av 13. september 2004. Utkastet til retningslinjer fra 2004 bygget på «*Retningslinjer for arbeidet i ulykkesanalysegrupper TTS-9-1999*» som var fastsatt i 1999 for forsøket med ulykkesanalysegrupper i enkelte av landets regioner. Disse

retningslinjene var godkjent av Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet, og hadde vært forelagt Riksadvokaten til gjennomsyn og uttalelse, se ovenfor punkt 4.3. Retningslinjene har ikke vært gjenstand for formell revisjon i den tiden som er gjenstand for utvalgets undersøkelser.

I retningslinjenes punkt 2, «*Overordnede rammer for arbeidet*», står i punkt 2.2 «*Bruk av resultater*» følgende:

«Resultatene fra ulykkesanalysene må gjøres lett tilgjengelige i forebyggende øyemed. Ny kunnskap må tilflyte de miljøer som kan ha direkte nytte av den. Bearbeidede samlerapporter fra regionene med nye funn og vinklinger er interessante. (....) Både sendere og mottakere av granskningsresultater har et ansvar for at tilegnet kunnskap når de rette miljøene.»

I retningslinjenes punkt 6 er det bestemmelser om «*Fortrolighet*». Disse viser til at arbeidet vil kunne avdekke veiforhold, trafikale forhold, driftsforhold, forhold hos trafikant og kjøretøy og organisasjonsforhold, slik at ulykkesgruppen vil sitte på informasjon og antagelser som kan være meget følsomme for de impliserte. Det ble vist til at enhver som utfører tjenester eller arbeid for et forvaltningsorgan er underlagt taushetsplikt etter forvaltningslovens §§ 13-13f.

Under punkt 8 – «*Rapportering og statistikk*» gjøres rede for at ulykkesrapportene vil ofte kunne inneholde taushetsbelagte opplysninger, og de derfor skal behandles fortrolig, knyttet opp til Forvaltningslovens § 13b. Videre slår bestemmelsen fast det at ulykkesrapporten skal gjøres tilgjengelig for det lokale politi. Retningslinjene inneholder ikke egne bestemmelser om informasjon til pårørende.

I punkt 5 regulerer retningslinjene «*Opptreden/informasjon overfor involverte og media*». Her står at det bare unntaksvis vil være aktuelt å gjennomføre noen samtale på et ulykkessted, men at dette er politiets oppgave. Videre fremkommer at det, for å få frem kunnskap om ulykken, kan gis ut enkel skriftlig informasjon om analysearbeidet. Etter det utvalget kan se er dette gjort i liten utstrekning. Dog har utvalget notert seg at Region Nord utarbeidet en brosjyre – «*Hva skjedde – En informasjon om ulykkesanalyser*».

I punkt 8.3 – «*Årsrapportering*» er bestemt at det årlig skal utarbeides en årsrapport beregnet på media og allmenheten. I tillegg til egen etat og politiet, skal rapporten spres til SHT, redningstjenesten, helsevesenet, fylkenes trafikksikkerhetsutvalg, Trygg Trafikk, trafikkforskningsmiljøene, bilorganisasjonene, ATIL, fordring osv. og spesielt til pressen/media.

I Retningslinjene inneholder flere punkter som omhandler deling av informasjon med politiet:

I punkt 2.3 er det inntatte et avsnitt om forholdet til politiets ulykkesetterforskning. Her står det at ulykkesanalysegruppen

«skal ha tilgang til politiets endelige rapport på samme måte som at politiet vil få tilgang til ulykkesanalysegruppens rapport.»

Bestemmelsen svarer i det vesentlige til i retningslinjene fra forsøksperioden.

Punkt 6.2 inneholder en bestemmelse om forholdet til politiets og rettsvesenets arbeid. Her står det følgende:

«Politiet vil ha tilgang til ulykkesrapporten, hvilket betyr at ved konfidensielle opplysninger som ulykkesanalysegruppen bruker i ulykkesrapporten vil tilflyte politiet. Dersom det i forbindelse med en ulykke blir avholdt rettssak for å avklare skyldspørsmål, og den aktuelle ulykke har vært gjenstand for granskning av en ulykkesanalysegruppe, vil derfor politiet ha tilgang til de opplysninger som har vært gitt til gruppen av de involverte, og som er gjengitt i ulykkesrapporten.

For at taushetsbelagte opplysninger skal kunne framlegges i en rettssak som vitneforklaring, må normalt Samferdselsdepartementet ha gitt sitt samtykke. Framleggelse av ulykkesanalysegruppens rapport må politiet/påtalemyndigheten vurdere ut fra sitt regelverk når rapporten er oversendt dit.

Det er derfor viktig at vi er klar over at vi ikke kan taushetsbelegge vårt arbeid overfor politiet, og at den som stiller seg til disposisjon for rettsvesenet, har plikt til å fortelle den fulle og hele sannhet om en sak. På bakgrunn av ovenstående er det viktig at den som er aktuell som sakkyndig eller sakkyndig vitne i en rettssak, skal være tydelig og åpen om denne forpliktelsen i forhold til all kommunikasjon med involverte personer. Dette arbeidet skal bygges på reelle funn og uttalelser skal framlegges og dokumenteres for den som har rett til disse opplysningene.»

Som det vi ser skal politiet «ha tilgang til ulykkesrapporten». I retningslinjene fra prøveperioden ble ordlyden «vil motta en kopi» brukt. Det er uklart for utvalget om endringen av ordlyden var tilsiktet. Ingen informanter har kunnet avklare dette. Utvalget viser imidlertid til brevet fra Vegdirektoratet til Politidirektoratet av 13. september 2004 med oversendelse av retningslinjene, jf. ovenfor under punkt 4.4 hvor det sto at ulykkesrapporten vil kunne oversendes politiet hvis politiet ønsket tilgang til denne. Som tidligere nevnt skjedde det her en endring i praksis hvoretter rapportene ikke lenger rutinemessig ble sendt til politiet, men at politiet måtte be om disse.

I januar / februar 2011 ble det bestemt i Vegdirektoratet at politiet ikke skulle ha tilgang til rapportene fra ulykkesanalysegruppene, men at de også overfor politiet skulle anses som interne dokumenter etter offentleglova § 14, se nærmere nedenfor i punkt 8.3.2.

8.3 Praksis knyttet til innsyn og offentlighet

8.3.1 Den første tiden: 2004-2010

Det har etter det utvalget har fått opplyst vært svært få krav på innsyn i UAG-rapporter i perioden 2004 og fram til pressens oppslag våren 2014.

Det er lite informasjon og spor av innsynsbegjæringer i det materiale utvalget har mottatt. Det finnes kun noen spredte uttalelser i møtoreferater. Utvalget har også konkret spurt Vegdirektoratet om en oversikt over hvilke saker hvor det er gitt innsyn.

Det kan være mange grunner til de manglende opplysninger om krav på innsyn i UAG-rapporter. Det er opplyst at innsynskrav i første rekke blir behandlet i regionene, og at det derfor kan være vanskelig å få oversikt over hva som har skjedd samlet sett. Det har vært varierende praksis med hensyn til journalføring og arkivering.

Innsynskrav kan også ha blitt fremmet muntlig og behandlet mer uformelt. En annen mulig årsak kan være at det har vært liten etterspørsel etter rapportene, noe som igjen kan skyldes manglende kunnskap om rapportenes eksistens og/eller om muligheten til å be om innsyn i disse.

Personer i Statens vegvesen som utvalget har snakket med har forklart at det, i alle fall de siste årene, forelå en føring om at eventuelle forespørsler politiet etter rapportene skulle snakkes bort, ved at politiet ble forklart at de allerede hadde all informasjon de trengte gjennom rapporten fra UU eller rapporten som var bestilt av politiet. Til tross for muligheten for manglende journalføring antar utvalget at det ikke kan ha vært snakk om mange tilfeller hvor politiet har bedt om å få utlevert UAG-rapporten. Både det forholdet at det ikke finnes spor i arkivene og at de aktuelle personene ikke kan komme på noen tilfeller trekker i retning av en slik konklusjon.

Det kan også konstateres at det har vært innsynsbegjæring i 2005 fra TØI til bruk i forskning, som ble innvilget. Det samme gjelder begjæring fra rettsmedisinsk institutt i mai 2010.

8.3.2 Rutinene legges om – 2010-2013

I 2010/2011 skjedde det en omlegging av rutinene med hensyn til offentlighet av rapportene.

I et notat fra Vegdirektoratet av 5. juli 2010 – «*Om unntak av UAG-rapporter fra offentlig innsyn*» opplyses det at Vegdirektoratet har vurdert hjemmelsgrunnlaget for å unnta UAG-rapporter fra offentlig innsyn etter offentleglova. Bakgrunnen for dette var en konkret innsynsbegjæring.

Det er opplyst til utvalget at rapporten som det ble bedt om innsyn i, var unntatt fra offentlighet med henvisning til hjemmel i den gamle offentlighetsloven, og det var derfor behov for en gjennomgang av hjemmelsgrunnlaget. Det forelå klare føringer for at det skulle finnes en hjemmel for unntak fra offentlighet. Saksbehandleren oppfattet at det var en klar tradisjon for at rapportene ikke skulle utleveres, idet disse var sett på som Statens Vegvesens egne dokumenter med det formål å lære, og at offentlighet ville redusere denne læringseffekten.

I notatet står det følgende:

«Det er ønskelig at UAG-rapportene i sin helhet unntas offentlighet. Rett paragraf vil da være offentleglova § 14, «dokument utarbeidde for eiga saksførebuing (organinterne dokument).»

Videre står det:

«I helt spesielle tilfeller, vil det være aktuelt å vurdere meroffentlighet av rapportene etter offentleglova § 11. Vegdirektoratet bør i så fall konsulteres. Dersom man beslutter å gi innsyn, skal likevel taushetsbelagte personopplysninger unntas offentlighet etter offentleglova § 13, 1. ledd.»

Det er uklart for utvalget hvilken konkret innsynssak som foranlediget notatet. Utvalget antar at dette kan være en innsynsbegjæring fra en privatperson med særlig interesse for trafikksikkerhetsspørsmål, som foranlediget en klage til samferdselsdepartementet og sak for sivilombudsmannen. Personen begjærte i brev av 23. november 2009 innsyn i en UAG-rapport datert 13. november 2007. Innsynsbegjæringen ble avslått 13. november 2009 under henvisning til at rapporten var unntatt offentlighet. Avslaget ble klaget inn for Samferdselsdepartementet 5. desember 2009, som videresendte saken til Vegdirektoratet som rett klageinstans. Først ved beslutning av 1. juli

2010, dvs. 4 dager før notatet om unntak fra offentlighet, ble innsyn innvilget under henvisning til prinsippene om meroffentlighet. Før dette var saken innklaget til Sivilombudsmannen på grunn av sent svar og sen saksbehandling. Sivilombudsmannen avsluttet saksbehandlingen ved brev av 1. juni 2009 i det det var sendt forliksklage i saken. I Statens Vegvesens tilsvaret til Sivilombudsmannen ble det nevnt som begrunnelse for sen saksbehandling at spørsmålet om innsyn i Vegdirektoratets interne ulykkesanalysegrupperapporter var en kompleks problemstilling som Vegdirektoratet så seg nødt til å avklare både på generell basis. I Vegdirektoratets interne saksdokument hvor innsynet ble innvilget, ble det presisert at alle andre UAG-rapporter fremdeles i sin helhet skulle unntas offentlighet.

Fra dette tidspunktet synes det å ha etablert seg en praksis hvoretter begjæring om innsyn i rapporter skal avslås, også overfor politiet. Før dette skal det i alle fall i noen regioner ha vært praksis å dele rapportene med politiet. Også i denne perioden er det et svært begrenset antall innsynssaker som er fremlagt for utvalget. Den første er den såkalte «sladdesaken».

Den 12. november 2010 anmodet gjenlevende ektefelle om innsyn i UAG-rapporten etter en ulykke i Bærumsveien. Anmodningen ble ved brev 26. november 2010 avslått under henvisning til offentlighetslovens § 14. Den pårørende ble i stedet tilbudt et møte for å gjennomgå ulykken.

Den 27. januar 2011 anmodet en politiadvokat ved Asker og Bærum om innsyn i den samme ulykkesrapporten. Han opplyste at det i påvente av rapporten ikke var truffet noen påtaleavgjørelse i saken. Av en intern e-post i Statens vegvesen av 28. januar 2011 fremkom at forespørselen skulle avslås under henvisning til notatet fra Vegdirektoratet av 5. juli 2010. Dette ble meddelt politiet ved brev av 9. mars 2011. Politiet klaget på avslaget og ved brev av 1. april 2011 ble politiet gitt delvis innsyn i rapporten, ved at politiet mottok en versjon hvor deler av rapporten var sladdet. I den rapporten som politiet mottok var personsensitive opplysninger sladdet, men også vitneforklaringer inntatt fra politidokumentene samt UAGs vurdering av faktorer som kan ha medvirket til at ulykken skjedde og skadeomfanget samt forslag til tiltak. Dette var således et klart brudd på den rutinen som var fastsatt i retningslinjene, nemlig at politiet skulle ha innsyn i rapportene.

De andre to rapportene som utvalgets har fått opplyst ble utlevert i denne perioden var i forbindelse med Norton-saken. Denne saken synes å være særlig viktig for hvordan rutiner og praksis utviklet seg. Den 14. mai 2008 skjedde en dødsulykke i tilknytning til anleggsarbeider på RV 402 i Lillesand. I forbindelse med etterforskningen av saken oppnevnte Kristiansand tingrett 10. desember 2009 en førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger som sakkyndig for å vurdere varslingsplanen for anleggsarbeidet og de sikkerhetsmessige krav som var stilt av tiltakshaver. Den sakkyndige fikk utlevert en del materiale fra Statens vegvesen, blant annet kontraktsmateriale og to UAG-rapporter. UAG-rapportene fikk han fra UAG-lederen i region sør, kontraktsmaterialet fikk han fra den prosjektansvarlige i Vegdirektoratet.

UAG-lederen fikk senere kritikk for å ha gitt de to rapportene til den sakkyndige. Utvalget har fått en e-postutveksling mellom leder for Region Sør og Vegdirektoratet/UAG regionlederne av 3. januar 2013 hvor følgende fremkommer:

«For et par år siden tok juristene i Vegdirektoratet tak i dette, og konkluderte med at ulykkesrapportene i sin helhet er unntatt offentligheten da de anses som interne arbeidsdokumenter. Det er altså ikke tilstrekkelig å luke ut personsensitive opplysninger.

I forbindelse med Norton-saken (også gransket av SHT) utleverte jeg saksdokumenter som politiet skulle bruke til forberedelse av straffesaken.

I den sammenhengen ble det tydeliggjort at regelen også gjelder overfor politiet. Jeg skulle altså ikke ha gjort det.»

Overfor utvalget har vedkommende opplyst at hun fikk kritikk fra Vegdirektoratet for dette. Dette fremkommer også av referat fra UAG møte i region Sør 2. og 3. februar 2011, hvor følgende sies:

«I forbindelse med at dødsulykken på OPS-prosjektet i 2008 skal opp i retten, har Vegdirektoratet kritisert V[...] for å ha utlevert vårt UAG-materiale til politiet.»

Den ansvarlige i Statens vegvesen har forklart at grunnlaget for kritikken var at rapporten var utlevert til en privat konsulent, og at han ikke hadde oppfattet at konsulenten hadde oppdrag som rettsoppnevnt sakkyndig. Han ville, slik han har forklart seg for utvalget, ikke ha kommet med noen kritikk mot regionlederen for å utlevere rapporten til politiet eller retten.

Likevel skal kritikken skal ha blitt kjent i organisasjonen med den følge at praksis endret seg. Selv om den ansvarlige i Statens vegvesen sentralt mener at kritikken ble gitt på det grunnlaget at han ikke hadde oppfattet at det var snakk om en rettsoppnevnt sakkyndig, var den oppfatningen som dannet seg i organisasjonen den at rapporten ikke skulle utleveres til noen, heller ikke til politiet.

Av interne dokumenter fremkommer at det de ansvarlige saksbehandlerne i Statens vegvesen sentralt etablerte en ordning hvoretter regionene regelmessig skulle avslå alle innsynsbegjæringer, og at det ble overlatt til den som begjærer innsyn om å innklage dette til Vegdirektoratet. På den måten ønsket man å sikre at man kunne følge en ens praksis med hensyn til praktisering av meroffentlighet.

Dette fremkommer blant annet i en e-post av 18. og 19. januar 2011 som omhandlet en konkret innsynsbegjæring. Her sies følgende:

*«Jeg har nå snakket med G[...] og HG[...] (jurist hos oss).
HG[...] mener at vi kan bruke § 14 også overfor politiet, og dermed avvise ønsket om innsyn.
UAG-rapporten er et internt arbeidsdokument for Statens Vegvesen.»*

I respons til denne e-posten ble følgende sendt til en rekke UG-ledere dagen etter:

*«Til UG lederne
Sender notat fra Vegdirektoratet til orientering .. Evt forespørsler om utlevering av UAG rapporter skal sendes meg ,,,, de blir avslått og evt klage sendes Vegdirektoratet.*

Vegdirektoratet mener at vi ikke skal utlevere rapportene til politiet heller da de er å betrakte som interne saksdokumenter for å utarbeide årsrapporten.....»

I UAG-ledermøte den 20. januar 2011 ble forholdet til innsyn diskutert.

«Forespørsler om innsyn i UAG-rapporter:

Rapportene er unntatt offentlighet etter offentlighetslovens § 14. Ettersom rapportene er regionens eiendom, skal søknader om innsyn rettes til respektive region. Alle som søker skal avvises med hjemmel i nevnte §. Henvis da til § 31 i offentlighetsloven som beskriver prosedyrer for klager (for å vise til klagefrist osv.), Vegdirektoratet er klageinstans.

SHT-rapporter og rettssaker:

SHT sine rapporter skal ikke brukes i en rettssak. Det er ønske om at det bør være tilfelle også for våre rapporter. Ettersom UAG-arbeidet ikke er forankret i forskrift, vil det være vanskelig å få til. Det er likevel muligheter for at våre rapporter ikke skal nyttes som grunnlagsdokument i en rettssak knyttet til taushetsplikt og offentlighetsloven. Cf.] jobber videre med dette opp mot juristene.»

I samme periode foregikk det en diskusjon om hvor omfattende bistand det skulle være overfor politiet, herunder hvordan Statens Vegvesen skulle disponere sine ressurser. Her fremkom det at Statens Vegvesen var opptatt av at UAG skulle ha prioritet foran bistand til politiet og SHT. Med andre ord synes oppmerksomheten å bli mer innadvendt mot egen virksomhet.

På samme tid som disse innskjerpingene av rutinene med hensyn til utlevering av UAG-rapporter skjedde, skrev direktøren for styringsstaben i et brev til Vestfold politidistrikt av 9. februar 2011 med kommentarer til rapporten fra den rettsoppnevnte sakkyndige i Norton-saken. Rapporten av 11. november 2010 var på en del punkter sterkt kritisk til opplegget og gjennomføringen av prosjektet i Vegdirektoratet. Flere av de ansatte ble bedt av politiet om å avgi forklaring om punkter som var tatt opp i rapporten. På denne foranledning ba Vegdirektoratet 12. januar 2011 politiet om å få tilsendt hele rapporten slik at de kunne lese den i sammenheng og uttale seg om den til politiet.

Rapporten ble umiddelbart oversendt direktoratet og de andre partene i straffesaken med en kort frist til uttalelse. Vegdirektoratet skrev et tilsvarende svar til rapporten, som inneholdt en lang rekke kritiske merknader til den sakkyndiges konklusjoner. Om den sakkyndiges bruk av UAG-rapporter sto det:

«Disse dokumentene er unntatt fra offentlighet i henhold til offentleglova § 14 og det er bare et begrenset antall medarbeidere som har tilgang til å hente dem ut. UAG-rapportene er ikke skrevet med tanke på offentliggjøring og har til dels et innhold som gjør dem uegnet for offentliggjøring.

Den sakkyndige sendte ingen formell henvendelse om innsyn i disse rapportene, men kontaktet en av våre medarbeidere direkte. (Den sakkyndige har overfor utvalget tilbakevist dette, og sier at han aldri la skjul på sin rolle eller hva han skulle bruke materialet til) Vedkommende ga ut rapportene i god tro fordi den sakkyndige tidligere hadde tilgang til alle UAG-rapporter fra en tidsbestemt periode i forbindelse med prosjektet «Høyrisikogrupper i vegtrafikken – identifisering av undergrupper», som var et

forskningsoppdrag for Statens vegvesen. Det var i den forbindelse Samferdselsdepartementet som fattet vedtak om å gi Universitetet i Stavanger innsyn i UAG-rapportene. Etter vår oppfatning har den sakkyndige misbrukt den tidligere innsynsretten han hadde i forbindelse med et forskningsprosjekt og de personlige kontaktene han da opparbeidet seg, til å få utlevert materiale som ikke skulle vært utlevert, for deretter å benytte materialet i nærværende sammenheng.

(ingen av prosjektmedarbeiderne) har hatt tilgang til eller fått seg forelagt de aktuelle UAG-rapportene fra ulykken ved Risdal eller ulykken ved rv. 402. Den sakkyndige er vel kjent med den svært begrensede distribusjonen av disse rapportene etter gjennomføringen av det forskningsarbeidet som er nevnt i foregående avsnitt. Vi reagerer derfor kraftig på at navngitte medarbeidere i Statens vegvesen i rapporten (s. 88, 89, 90 og 92) kritiseres for ikke å ha tatt noen «læring» av de forhold som er dokumentert i de aktuelle rapportene.»

Slik avsnittene i brevet er formulert, kan de synes å rette seg både mot måten den sakkyndige fikk tilgang til UAG-rapportene på, det forholdet at rapportene i det hele tatt ble utlevert og brukt av en rettsoppnevnt sakkyndig og de slutninger som den sakkyndige trakk av rapportene. Særlig formuleringen «til å få utlevert materiale som ikke skulle vært utlevert, for deretter å benytte materialet i nærværende sammenheng» kan synes å rette seg mer generelt mot bruk av UAG-rapporter i slike sammenhenger.

Direktøren for styringsstaben har forklart at han med disse formuleringene ikke mente at rettsoppnevnte sakkyndige ikke skal ha tilgang til UAG-rapportene og at det ikke skulle brukes i forbindelse med etterforskning av straffesaker. Også formuleringen om at rapportene ikke skulle vært utlevert til den sakkyndige eller brukt av ham i rapporten var rettet mot måten den sakkyndige hadde fått rapporten på. Utvalget kan ikke se bort fra dette, men vil likevel mene at dette ikke er den mest naturlige lese måte for en leser uten innsikt i forfatterens subjektive intensjon. I samme retning trekker det forholdet at den kritikken som rettes mot den sakkyndige på dette punkt kan synes noe overdreven dersom den bare gjelder at den sakkyndige begikk en formell feil da han henvendte seg direkte til en UAG-leder han hadde samarbeidet med tidligere, uten å presisere at han ba om rapportene som rettsoppnevnt sakkyndig. Dette forholdet kunne for øvrig vært avklart ved henvendelse til den sakkyndige, noe som ikke ble gjort.

Det er også på det rene at samtidig med at den sakkyndiges rapport var til behandling under ledelse av direktøren for styringsstaben, og hvor det var sterke innvendinger mot den sakkyndiges bruk av UAG-rapportene i sitt arbeid, ble rutinene for UAG-arbeidet lagt om. Denne omleggingen skjedde ikke gjennom en åpen prosess tilsvarende den prosessen som hadde ligget til grunn for fastsettingen av retningslinjene opprinnelig. Det var således ingen konsultasjoner med politiet, påtalemyndigheten eller departementet før det ble besluttet at retningslinjenes punkt om at politiet ikke lenger skulle ha tilgang til rapportene skulle gjelde.

Direktøren for styringsstaben forklarte til utvalget at det etter det han hadde kjennskap til ikke var noen sammenheng mellom diskusjonene som ble ført omkring den sakkyndiges bruk av UAG-rapporter i sin utredning og den endringen i rutinene som UAG-koordinatoren la opp til på samme tid. Han diskuterte ikke saken med noen i trafikk sikkerhetsseksjonen, og var ikke kjent med at rutinene ble lagt om slik at politiet ikke lenger uten videre skulle ha tilgang til rapporten.

Uavhengig av hvordan brevet var ment og de intensjoner styringsstabens direktør hadde med det, er det på det rene at arbeidet med å avgi uttalelse til den sakkyndiges rapport fikk den virkning at rutinene ble lagt om når det gjaldt deling av UAG-rapporter med politiet. UAG-lederen for Region Sør ble kontaktet etter at Vegdirektoratet hadde fått rapporten, og hun fikk kritikk både fra den trafiksikkerhetsansvarlige i styringsstaben og fra UAG-koordinatoren i vegdirektoratet for å ha utlevert UAG-rapporter til den sakkyndige. Hun har forklart at denne episoden i miljøet ble oppfattet som uttrykk for at politiet ikke lenger skulle ha tilgang til rapportene. Dette fremgår også av referatet fra UAG møte i region Sør 2. og 3. februar 2011.

Det var også kontakt mellom kontraktsansvarlig for Grimstad - Kristiansand og UAG-koordinatoren i trafiksikkerhetsseksjonen i forbindelse med utarbeidelsen av tilsvaret til den sakkyndiges rapport. I en epostutveskling mellom den prosjektansvarlige for anleggsarbeidene ved Lillesand og UAG-koordinator i Vegdirektoratet gjorde UAG-koordinator rede for UAG-rapportene og offentlig. I en epost av 1. februar 2011 skriver UAG-koordinator:

«Jeg legger ved dokumentet som er retningsgivende for arbeidet med dybdeanalyse. Navnet på notatet kan være noe misvisende "Forslag til organisering og arbeidsopplegg". Jeg har blitt fortalt at det var motstand mot å kalle dokumentet "retningslinjer" da regionene ønsket noe frihet til tilpasning av arbeidsmetodene. Derfor omtales dokumentet som et forslag. Men dokumentet er endelig, og har vært gjeldende og styrende for arbeidet siden april 2004.»

E-posten gikk i kopi til tidligere og daværende leder for trafiksikkerhetsseksjonen. I møte med utvalget 7. mai 2015 forklarte UAG-koordinator at hun ikke kunne huske å ha festet seg var at dette notatet inneholdt noe om offentliggjøring av rapporten.

I eposten skriver hun videre:

«UAG-rapportene er ikke skrevet med tanke på offentliggjøring. Arbeidet ble satt i gang for å skaffe oss mer kunnskap til trafiksikkerhetsarbeidet. Målet er å finne årsaken til ulykkene og hva som gikk galt i det enkelte tilfelle, ikke hvem som har skylden. Analysearbeidet baserer seg i meget stor grad på dokumenterte fakta, men også på framsatte, kvalifiserte antakelser og hypoteser om hva som gikk galt for å gravere (sic) dypere i hendelsen enn vi kan objektivt dokumentere. Når et slikt arbeid gjøres uten å ha mål om å peke ut den skyldige, vil det ikke være riktig å bruke rapporten i rettslig sammenheng. Til sammenligning har Statens havarikommisjon for transport fått lovfestet at deres rapporter ikke skal eller kan brukes i rettssak.»

I møte med utvalget 27. april forklarte tidligere leder for trafikkseksjonen at politiet skal ha innsyn i dokumenter og han ikke har vært med å bestemme noe annet, eller hatt kunnskap om annet syn knyttet til denne problemstillingen internt i Statens vegvesen. Utvalget har ikke funnet noe materiale som kan indikere at han reagerte på innholdet av eposten av 1. februar 2011, som han fikk i kopi.

Det var med andre ord ingen vannrette skott mellom behandlingen av den sakkyndiges rapport og reaksjonen på bruken av UAG-rapporter i denne, og den omleggingen av rutinene for utlevering av rapportene til politiet som ble foretatt. Informasjon om det som skjedde gikk begge veier. I den grad andre fikk kjennskap til formuleringen i

brevet til Vestfold politidistrikt var det også nærliggende å oppfatte brevet som uttrykk for omleggingen. Skulle retningslinjene fra 2004 fortsatt være gjeldende kunne ikke Vegdirektoratet skrive at sakkyndige ikke skulle ha tilgang til UAG-rapporter.

Den restriktive holdningen til å utlevere UAG-rapporter synes videre dokumentert gjennom en e-post 4. januar 2013 sendt fra Statens Vegvesen region Buskerud til en ansatt i Buskerud fylkeskommune:

«Jeg viser til samtale om mulig frigivelse av opplysninger om ovennevnte ulykke fra Vegvesenets ulykkesrapport. Dessverre synes dette vanskelig. Vegdirektoratet har vurdert offentliggjøring av ulykkesrapportene og har konkludert med at de skal være unntatt offentlighet etter § 14 i Offentlighetsloven, dvs. "Dokument utarbeidet for eiga saksførebuing (organinterne dokument). Dette gjelder selv «sladdede» versjoner der taushetsbelagte opplysninger er fjernet. Praksis har derfor vært å avslå innsynsbejæring, men med mulighet for å anke til Vegdirektoratet. Ulykkesanalysegruppen skal gjennomgå denne ulykken 11. februar og selv om vi ikke kan frigi rapporten, vil det være mulig å gi deg en orientering om hovedkonklusjonene fra ulykkesanalysegruppens gjennomgangen.»

I e-post av 24. april 2013 fra UAG-koordinatoren i Vegdirektoratet til samtlige UAG regionledere, ble forholdet til «felles praksis» drøftet, og vist til at det var vanskelig å lage en «felles offisiell mal» utover det som fremkommer av notatet fra 2010, jf. ovenfor. E-posten ble innledet med: «Jeg ber dere lese mailen under nøye, og poengterer at dette er en mail som IKKE skal distribueres ut forbi UAG-ledergruppa». Når det gjaldt hvordan en felles praksis skulle oppnås, ble det gitt følgende beskjed:

«Den enkleste løsningen for dere, og som kan gi oss en så lik praksis som mulig, er at dere avviser alle eksterne bejæringar om innsyn (media, pårørende, forskning, interesseorganisasjoner osv) og opplyser om at Vegdirektoratet er klageinstans. Da blir det min seksjons oppgave å gjøre så konsistente vurderinger som mulig over tid.»

Utvalget oppfatter dette som at det ble gitt en instruks om hvordan meroffentlighet skulle praktiseres i etaten når det gjaldt forespørslar om innsyn i UAG-rapporter.

I det påfølgende ledermøtet avholdt 6. mai 2013 ble igjen forholdet til innsyn tatt opp. Her fremkom følgende:

«4. Dokumenter unntatt offentlighet – presisering

Gjennomgang av tekst sendt fra C[.].

Det ble etterlyst en presisering av hvordan vi forholder oss til politiet. C[.]. mener at politiet blir å betrakte som en ekstern interessent, og behandles på samme måte som media, pårørende, forskningsinstitusjoner, interesseorganisasjoner mm.»

Utvalget fikk etter forespørsel en oversikt fra Vegdirektoratet over rettsaker UU og UAG har vært innkalt til i perioden 2010 - d.d. og eventuell oversendelse av UAG-rapporter til politiet. Oversikten er basert på tilbakemeldinger fra regionene og er etter deres beste skjønn og hukommelse. Oppstillingen er ikke ensartet, men

kopiert ut fra den enkelte regions tilbakemelding. Den er derfor noe vanskelig å tyde, angir ikke dato for utlevering av UAG-rapport og skiller i mange tilfeller ikke klart mellom UAG-rapporter og andre rapporter fra ulykkesundersøkelser. Rapporten viser at det mellom 2010 og 2014 ikke ble utlevert noen UAG-rapporter til politiet eller domstoler. Fra 2014 skjer det en markant endring. Dette har klart sammenheng med at media begynte å skrive om saken. Etter utvalgets syn viser oversikten at den restriktive holdningen også slo gjennom i praksis. På den annen side er det grunn til å understreke at det neppe var mange henvendelser fra politiet eller parter om å få utlevert UAG-rapporter.

8.3.3 Retningslinjer og praksis fra 2013 og frem til presseoppslagene våren 2014

Høsten 2013 fremkom en muntlig forespørsel til juridisk seksjon om å vurdere hjemmelsgrunnlaget for å unnta UAG-rapportene fra innsyn. Retningslinjene fra 2004 ble ikke forelagt juridisk avdeling, og saksbehandleren fikk heller ingen opplysninger om UAG-arbeidets forhistorie. Det ble deretter utarbeidet et notat fra juridisk seksjon av 20. september 2013 med overskriften «Retningslinjer for UAG-innsyn – juridiske vurderinger», hvorefter det blir uttrykt følgende om bakgrunnen:

«De som utarbeider UAG-rapportene ønsker å unnta dem fra innsyn. Hovedbegrunnelsen for å unnta rapportene fra innsyn er at rapportene inkluderer vurderinger som i utgangspunkt er tiltenkt intern bruk i Statens vegvesen. Dersom utenforstående får tilgang kan det medføre at de som utarbeider rapportene blir mer tilbakeholdne i drøftelsene. Dette skyldes at rapportene i noe grad inneholder fagbaserte spekulasjoner, som ikke egner seg for allmenheten.»

Det fremkommer innledningsvis at temaene som ønskes vurdert er hvilke opplysninger som er taushetsbelagte, hvilke unntaksbestemmelser som er aktuelle å anvende, om familiemedlemmer har større rett til å innsyn i rapportene enn andre, samt i hvilken grad politiet bør få tilgang på ulykkesrapportene.

Det er videre innledningsvis bemerket følgende:

«Juridisk seksjon bemerker at vi med denne gjennomgangen ønsker å gi en veiledning som kan benyttes som utgangspunkt i spørsmål om innsyn i ulykkesrapporter. Gjennomgangen er ikke ment som en blankofullmakt til å unnta ulykkesrapporter etter de hjemlene vi konkluderer med kan anvendes. Avslag på innsynsbegjæringer må begrunnes i faktiske forhold ved den konkrete ulykkesrapporten som det ønskes innsyn i.»

Det konkludere videre med at vilkårene for anvendelse av offentleglova § 15 første ledd er oppfylt. I drøftelsen sies følgende:

«4.3.1 «Nødvendig for å sikre forsvarlege interne avgjerdprosesser»:

Å unnta UAG-rapportene fra innsyn er motivert av ønsket om en fortrolig arbeidsprosess, hvor tiltak og årsaker i forbindelse med ulykker kan drøftes åpent. Dette passer med anvendelsesområdet i § 15 første ledd. Formålet med bestemmelsen er å sikre en fortrolig arbeidsprosess. Om innholdet av nødvendighetskravet fremgår det av Gyldendal Rettsdatas lovkommentarer:

«Det vil derfor...kunne legges avgjørende vekt på at innsyn vil kunne skade fremtidige interne beslutningsprosesser ved at organer som mottakerorganet samarbeider tett med, kan bli mer tilbakeholdne med å komme med frimodige råd og vurderinger».

Juridisk seksjon vurderer det som at innsyn i UAG-rapportene kan medføre skadevirkninger i den fremtidige beslutningsprosessen. Dette fordi man risikerer at UAG-rapportene blir mer tilbakeholdne i drøftelse av årsak og tiltak, noe som på sikt kan skade arbeidet med trafiksikkerhet.»

Når det gjelder pårørendes rett til innsyn konkluderes med følgende:

«6.3 Konklusjon:

Dersom enkelte opplysninger, eller hele UAG-rapporten, er unntatt etter offentleglova § 13 første ledd vil de involverte i ulykken samt pårørende i tilfelle død, ha rett til innsyn. I de tilfeller en UAG-rapport er unntatt etter offentleglova § 15 første ledd skal involverte og pårørende behandles likt som allmenheten. Innsyn skal i dette tilfelle avslås. Det samme vil være tilfelle dersom begge bestemmelsene får anvendelse parallelt på samme UAG-rapport.»

I notatets punkt 7.0 drøftes forholdet til politiet.

«Vurderingstemaet er om politiet har rett til å få utlevert ulykkesrapportene. Utgangspunktet er at Statens vegvesen ikke har noen generell forklaringsplikt for politiet. Det foreligger imidlertid regler som i visse situasjoner gjør unntak fra taushetsplikten ovenfor politiet, og regler som i visse situasjoner gir politiet utstrakt mulighet til å innhente informasjon fra Statens vegvesen.

Statens vegvesen har som praksis vært forsiktige med å gi ulykkesrapportene til politiet. Dette gjelder både UAG-rapporter og foreløpige rapporter. Begrunnelsen er at politiet angivelig lekker opplysninger til media.»

Det har ikke lyktes utvalget å få nærmere informasjon om denne angivelige lekkasjen.

I punkt 7.4 konkluderer notatet med følgende:

«7.4 Konklusjon

Utenom etterforskning skal politiet behandles som enhver annen som ønsker innsyn i ulykkesrapportene. Offentleglovas regler vil da utgjøre utgangspunktet for vurderingen.

I situasjoner hvor det foregår etterforskning plikter Statens vegvesen å bidra med all informasjon til politiet som ikke er taushetsbelagt. Dette betyr at Vegvesenet som et minimum er pliktig å gi ulykkesrapportene i sensurert form til politiet.

I alle tilfeller kan Statens vegvesen velge og på eget initiativ gi ulykkesrapporter i usensurert form til politiet dersom formålet med å gi den konkrete rapporten er innenfor Statens vegvesens formål som vegstyresmakt, herunder arbeidet med trafiksikkerhet.»

I oppsummeringen i punkt 8.0 sies følgende:

«8.0 Oppsummering

For hva som er å anse som taushetsbelagte opplysninger vises det til avsnitt 3.0.

UAG-rapporter kan unntas fra innsyn på bakgrunn av bestemmelsene § 13 første ledd, § 15 første ledd og § 24 andre ledd i offentleglova. Av disse er § 15 første ledd den eneste bestemmelsen som gir mulighet til å unnta et helt dokument fra innsyn uten tidsbegrensning.

Foreløpige ulykkesrapporter kan også unntas med hjemmel i offentleglova § 15 første ledd.

For begge typer rapporter gir ikke bestemmelsene i § 15 første ledd gir noe blankofullmakt til å unnta samtlige ulykkesrapporter fra innsyn. Unntatt innsyn kan bare bestemmes dersom forhold ved den konkrete rapporten gjør det nødvendig å unnta den fra innsyn.

Dersom involverte i en ulykke eller deres pårørende ber om innsyn i taushetsbelagte opplysninger har de rett til innsyn. Men dersom de ber om innsyn i en ulykkesrapport som er unntatt som internt dokument har de ikke rett på innsyn.

Ansatte i Statens vegvesen har i etterforskningsfasen utstrakt informasjonsplikt ovenfor politiet. I praksis inkluderer dette å gi politiet ulykkesrapportene. Statens vegvesen kan også gi politiet taushetsbelagte opplysninger av eget initiativ dersom dette fremmer de oppgaver Statens vegvesen er satt til å gjøre. Utenom etterforskning har ikke Statens vegvesen noen spesiell informasjonsplikt ovenfor politiet.»

Ovennevnte retningslinjer ble oversendt riksadvokaten ved e-post av 24. april 2014. Etter det opplyste har disse retningslinjene vært gjeldende frem til etter at pressen omtalte saken våren 2014.

8.3.4 Innsyn og retningslinjer etter presseoppslagene våren 2014

Utvalget konstaterer at det etter oppslagene i media er kommet nye retningslinjer med hensyn til innsyn i UAG-rapporter, sladding mv. Blant annet er det fremlagt retningslinjer av 1. desember 2014. Utvalget går ikke nærmere inn på de nye retningslinjene.

Utvalget har mottatt et regneark fra Statens Vegvesen som, skal være et uttrekk av journalsystemet, gir en oversikt over innsynsbegjæringer i perioden våren 2014 til 7. oktober 2014. En gjennomgang viser at det for det meste har vært innsynsforespørsler fra presse og media. Det er videre notert at det har vært innsynsforespørsler fra 14 pårørende, åtte advokater/advokatfirmaer samt fra to personer som er oppgitt å ha vært involvert i ulykken. Videre synes å fremkomme at det har vært begjært innsyn fra politi eller statsadvokatembete i tre tilfeller. For noen av innsynsbegjæringene er det ikke notert hvilken tilknytning personene har til saken.

Utvalget viser til at innsynsbegjæringer fra pårørende o.l. nå blir besvart på følgende måte:

«Vedlagt er ulykkesrapporten du ba om innsyn i. Vi har sladdet personsensitive opplysninger i rapporten, jf. offentleglova § 13 første ledd jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Det er gitt delvis innsyn. Avgjørelse om delvis innsyn kan påklages til overordnet organ innen tre uker. En eventuell klage sendes til Vegdirektoratet.

Vi vil gjøre deg oppmerksom på at rapporten er svært detaljert og blant annet inneholder bilder av ulykkeskjøretøyene.

Dersom du har spørsmål til rapporten, kan du kontakte leder av Vegavdeling (../.) NN på tlf. xxx.»

Videre at:

«Hensikt og formål med UAG-analysene til Statens vegvesen skiller seg fra politiets etterforskning. Politiet etterforsker med formål å finne ut om noen har handlet i strid med regelverket eller for øvrig kan klandres for ulykken. Statens vegvesens ulykkesanalyser forsøker å finne fram til forhold som kan ha vært medvirkende til at ulykken skjedde, og at den fikk et så alvorlig utfall, uten tanke på om det ligger noe juridisk ansvar knyttet til disse forholdene. Det er politiet som har det formelle ansvaret for etterforskningen. Det er viktig at UAG-rapporten leses med denne forståelsen som utgangspunkt.»

9. Anbefalinger

Etter utvalgets syn er det gode grunner for at rapportene som utarbeides i Statens vegvesen for å analysere enkeltulykker med sikte på å bedre trafiksikkerheten er tilgjengelige for offentligheten. Erfaringen har vist at det å holde slike rapporter internt lett gir grobunn for spekulasjoner og mistanker. Her som ellers øker offentlighet tilliten til forvaltningen. Offentlighet vil dessuten kunne bidra til at viktig informasjon kommer ut og vil seg selv kunne være en positiv faktor for trafiksikkerhetsarbeidet. Det forholdet at rapportene skal kunne offentliggjøres vil også kunne øke kvaliteten på analysene og vurderingene i rapportene. I den grad etatens medarbeidere har behov for mer uformelt å prøve ut hypoteser og spekulasjoner vil det best kunne skje under arbeidet med utarbeidelsen av rapportene eller i møter etterpå hvor rapportene blir diskutert.

Det eneste vektige argumentet som utvalget kan se som taler mot offentliggjøring, er hensynet til personvernet til personer som er innblandet i trafikkulykker. Dette hensynet bør håndteres ved hjelp av reglene om taushetsplikt slik at man anonymiserer eller skjerner opplysninger om personlige forhold til identifiserbare personer. Statens vegvesen har allerede utarbeidet en praksis som varetar dette.

På grunnlag av utvalgets gjennomgang, funn og vurderinger, mener utvalget at Vegdirektoratet bør vurdere å se på følgende områder for ytterligere forbedring av UAG-arbeidet:

- Utvalgets gjennomgang har vist at det har skjedd vesentlig omlegging av adgangen til innsyn i UAG-rapporter uten at forholdet til retningslinjene er vurdert eller at interessenter er hørt. Det er også uklart om ledelsen har reflektert over denne omleggingen.

Retningslinjer og andre styrende dokumenter knyttet til UAG-arbeidet bør løpende gjennomgås og oppdateres slik at disse til enhver tid avspeiler gjeldende praksis. Vesentlige endringer må forankres i riktig beslutningsledd. Aktører som har interesse i endringene må forelegges disse til uttalelse. Dette gjelder også aktører utenfor Statens vegvesen.

- Utvalgets gjennomgang viser at det har vært svært utfordrende å få tak i dokumenter som utvalget har hatt behov for i sin gjennomgang. Dette tyder på at rutinene er utilstrekkelige eller mangelfulle.

Rutiner knyttet til arkivering og journalføring bør derfor gjennomgås og operasjonaliseres. Det må påses at reglene om arkivering og journalføring etterleves i praksis. Dette gjelder også forholdet til e-post.

- Utvalgets gjennomgang viser at det kan synes som at det foreligger manglende kjennskap til hvordan rettspleien fungerer og hvilke vurderinger som gjøres av rettens aktører i forhold til bevisvurdering.

Utvalget konstaterer at Statens vegvesen har satt strengere krav til hvem som kan delta i ulykkesundersøkelser og analyser med hensyn til faglig bakgrunn og kompetanse, samt erfaring. Det samme gjelder i til metodikk.

Utvalget vil peke på at Statens vegvesen med sitt sektoransvar for vegtrafiksikkerhet og med sin tunge faglige kompetanse innenfor veg, trafikant og kjøretøy, er viktige bidragsyttere når ulykkesårsaker skal

fastslås. Dette gjelder også overfor rettens aktører. Alle som deltar i arbeidet bør være best mulig skodd for møtet med domstolen, med økt kunnskap om de rettslige prosessene, vitnerollen m.v.

Utvalget anbefaler derfor at Statens vegvesen ser nærmere på hvordan opplæringsaktivitetene kan styrkes på dette punkt.

- Utvalgets undersøkelse viser at politiets kunnskap om UAG-rapportene har blitt svekket over tid. Utvalget viser til at trafikksaker blir behandlet i politidistriktene og at arbeidsmengden til tider kan være stor. Det er også til dels stor utskifting på påtalesiden slik at kunnskapen om UAG-rapportene over tid vil svekkes.

Utvalget anbefaler at Statens vegvesen i samråd med Riksadvokaten og Politidirektoratet ser nærmere på muligheten for å gjeninnføre ordningen fra prøveperioden hvor samtlige UAG-rapporter rutinemessig blir sendt politiet og med angivelse av hvem som eventuelt kan møte som vitne og forklare seg om innholdet.

- Det fremstår for utvalget at det foreligger betydelige utfordringer for eksterne aktører å forstå hvem hos Statens vegvesen som gjør hvilke undersøkelser og vurderinger på de enkelte stadier i analyseprosessen, og hvilke rapporter som foreligger og til hvilke formål. Så vel informanter som utvalget har snakket med som beskrivelser i presseoppslag viser at det er uklart hva slags rapporter som foreligger og hensikten med disse.

Utvalget anbefaler at Statens vegvesen gjør en gjennomgang av begrepsbruken og vurdere å innføre et klarere begrepsapparat.

- Utvalget har notert seg at Statens vegvesen i sin egen evalueringsrapport drøfter forholdet til hjemmelsgrunnlaget for unntak fra offentlighet og innsyn og har satt i gang en prosess for gjennomgang av dette.

Utvalget vil i den sammenheng vise til prinsippene om meroffentlighet. Videre anbefales at Statens vegvesen vurderer omfanget av sladding og om klarere fastsetter hva som anses om taushetsbelagte opplysninger. Utvalget viser til at det finner det uheldig om det etableres et system med to sett rapporter, med en rapport som er beregnet på offentliggjøring og hvor store deler av vurderingene er tatt ut og en skyggerapport beregnet for internt arbeid.

- Utvalget har merket seg at det har vært store variasjoner i hvordan hypoteser er fremkommet og formulert.

Utvalget anbefaler at Statens vegvesen fortsetter arbeidet med et faglig fundert metodeverk som grunnlag for hypotesene og fravær av synsing. Utvalget antar at en bedre disiplin i hypotesene bidrar til bedre konklusjoner.

- Utvalget har merket seg at det er stor usikkerhet med hensyn til hvordan ansatte i UU og UAG skal forholde seg til pårørende, og at det foreligger forskjellige rutiner i regionene.

Utvalget anbefaler at Statens vegvesen, i samråd med politiet og UAG-legene ser nærmere på det systematiske informasjonsarbeidet overfor pårørende.

- Det er i utvalgets undersøkelse kommet frem at UAG-legene i liten grad har tilgang på helseopplysninger. Videre er det opplyst at det i for liten grad gjennomføres obduksjoner som kan bidra til å kaste lys over dødsårsaken.

Utvalget mener at UAG-legene må få hjemlet tilgang til helseopplysninger om førere av motorvogn i ulykkene som nødvendig del av kunnskapsgrunnlaget for fullgodt analysearbeid.

Alle dødsofre fra trafikkulykker må obduseres og UAG-legene må ha uinnskrenket tilgang til obduksjonsrapportene av samme grunn.

Det rettslige grunnlaget for dette bør gjennomgå. Samarbeidet mellom de berørte departement og direktorater bør intensiveres for å sikre et tilstrekkelig lovgrunnlag.

10. Vedlegg

Vedlegg 1

Oversikt over personer som er intervjuet av utvalget (Utrykt)