

NORSK PRESSEFORBUND
Mottatt: 31.5.07
Arkiv:

Sivilombudsmann  
Arne Fliflet

Stortingets ombudsmann  
for forvaltningen

Uttalelse

SOM

**Sak: 2007/345**

## **INNSYN I DELER AV PROSJEKTARKIV FOR HANEKLEIVTUNNELEN**

Vegmyndighetene begrunnet et avslag på begjæring om innsyn fra avisa Verdens Gang (VG) i dokumenter om prosjektering og bygging av Hanekleivtunnelen på E 18 i Vestfold med at begjæringen ikke gjaldt en bestemt sak, og at dokumentene var mange og med ulikt og komplekst innhold. Det ble også vist til at innsyn ville virke forstyrrende for gruppen som da undersøkte raset i tunnelen 25. desember 2006.

VGs innsynbegjæring var tilstrekkelig presis til at individualiseringskravet i offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum var oppfylt. At gjennomgang av dokumentene ville vært arbeidskrevende, synes i første rekke å skyldes at de var oppbevart nokså usystematisk i permer og kasser på en måte som synes lite forenlig med hensynene bak arkiv- og offentlighetslovgivningen. Dersom vegmyndighetene hadde hatt bedre oversikt over dokumentene på forhånd, ville det trolig vært mulig å finne en løsning hvor pressen kunne se gjennom dokumenter samtidig som undersøkelsesgruppen arbeidet. Vegmyndighetene bør nå foreta den konkrete innsynsvurderingen for så vidt gjelder de dokumentene som ikke ble offentliggjort da undersøkelsesgruppen la frem sin rapport. Ved denne vurderingen må vegmyndighetene ta hensyn til at saken har stor offentlig interesse, bl.a. fordi den gjelder tunnelsikkerhet på en sterkt trafikkert vei og forvaltning av store offentlige midler.

### **Sakens bakgrunn og ombudsmannens undersøkelser**

Etter at det gikk et ras i Hanekleivtunnelen på E 18 i Vestfold 25. desember 2006, begjærte Verdens Gang 8. januar 2007 innsyn i «deler av prosjektarkivet knyttet til Hanekleivtunnelen». Statens vegvesen avsto begjæringen 10. januar 2007, og

Samferdselsdepartementet opprettholdt avslaget i klagevedtak 13. februar 2007. Departementet viste til at dokumentene var «av meget stort omfang og med et komplekst innhold», og til at rapporten fra gruppen som undersøkte raset ville foreligge om kort tid. Undersøkelsesgruppens rapport, som skulle offentliggjøres, ville vise til «sentrale dokumenter».

Undersøkelsesgruppens rapport forelå 15. februar 2007. Samme dag ble det gitt innsyn i dokumenter tilknyttet rapporten.

Norsk Presseforbund etterlyste i klage 21. februar 2007 til ombudsmannen lovgrunnlaget for avslaget på VGs begjæring 8. januar 2007, og anførte bl.a. at den ikke kunne avvises med henvisning til pågående granskningsarbeid. Til vegvesenets avslag fremholdt presseforbundet at begjæringen var tilstrekkelig presis.

Samferdselsdepartementet ble i brev 9. mars 2007 herfra bedt om å angi lovgrunnlaget for avslaget. Videre ble det spurt om det var departementets syn at VG ikke hadde bedt om innsyn i «en bestemt sak», jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum, og om en utdyping av begrunnelsen for avslaget. Forholdet til undersøkelsesgruppens arbeid ble bedt kommentert.

Departementet viste i svarbrev 12. april 2007 til at Vegdirektoratet hadde kommet til at individualiseringskravet i offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum ikke var oppfylt samt til § 5 første ledd og § 5 annet ledd bokstav b. Ettersom det trolig ville tatt flere dager å finne frem til relevante dokumenter og dokumentene var av høyst ulik karakter, hadde departementet, «etter en helhetsvurdering», kommet til at «det ikke kunne forsvares å imøtekomme klagen». Til illustrasjon ble det vist til bilder av dokumentene, herunder de viktigste dokumentene for undersøkelsesgruppen, kontraktsdokumenter (15 – 20 ringerpermer) og hele E 18 Nord-arkivet (14 arkivbokser). Delvis innsyn «ville neppe gitt et korrekt og helhetlig bilde». Om forholdet til undersøkelsesgruppens arbeid skrev departementet:

«Departementet er av den formening at innsyn ville blitt forstyrrende for undersøkelsesgruppens arbeid. Dokumenter stilt til rådighet for gruppen, hadde man måttet kopiere. Gruppen hadde som nevnt kort tid til rådighet.»

Vedlagt departementets svar fulgte redegjørelse 30. mars 2007 fra Statens vegvesen.

Norsk Presseforbund kunne i brev 24. april 2007 ikke se at departementet selv hadde tatt stilling til om individualiseringskravet var oppfylt, og imøtegikk bl.a. at avslag på begjæring om innsyn kan begrunnes med kapasitetshensyn og henvisning til dokumentenes høyst ulike karakter. Til Vegdirektoratets redegjørelse ble det fremholdt at det ikke er adgang til å unnta dokumenter av forretningsmessig art ut fra lojalitetshensyn.

Samferdselsdepartementet presiserte i telefaks 15. mai 2007 at det ikke anså individualiseringskravet for oppfylt. Det ble med henvisning til Arvid Frihagen, Offentlighetsloven, bind I, fremholdt at kravet til individualisering må sees i sammenheng med arbeidet med å finne frem dokumentene, som i denne saken ville være omfattende.

Vedlagt telefaksen fulgte kopi av Vegdirektoratets brev 9. mai 2005 til Samferdselsdepartementet, hvor direktoratet bl.a. tilbakeviste at det var dets syn at dokumenter kunne unntas fra offentlighet ut fra lojalitetshensyn. Det ble derimot vist til unntaksbestemmelser for anbudsdokumenter og taushetspliktige drifts- og forretningsforhold, og til offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 2 bokstav a.

### **Mitt syn på saken**

#### *1. Lovgrunnlaget for avslaget*

Ved avslag på begjæring om dokumentinnsyn må lovgrunnlaget for avslaget fremgå av vedtaket, jf. offentlighetsloven § 9 annet ledd. I brevet 12. april 2007 ser Samferdselsdepartementet «i ettertid at begrunnelsen for avslaget med henvisning til de ulike lovhjemler burde ha gått tydelig fram av vårt vedtak». Jeg er enig i dette. Det må likevel nevnes at det i klagevedtaket henvises til vegvesenets vurderinger, hvor det er vist til bestemmelsene i § 2 annet ledd første punktum, § 5 første ledd og § 5 annet ledd bokstav b.

#### *2. Individualisering*

Etter offentlighetsloven § 2 annet ledd første punktum må en begjæring om dokumentinnsyn gjelde «en bestemt sak» – det såkalte individualiseringskravet. Hovedhensynet bak bestemmelsen er at forvaltningen på grunnlag av innsynsbegjæringen skal kunne identifisere den aktuelle saken uten for mye arbeid.

Saken i dette tilfellet er prosjekteringen og byggingen av Hanekleivtunnelen på E 18 i Vestfold. VGs innsynsbegjæring gjaldt «deler av prosjektarkivet knyttet til Hanekleivtunnelen», primært «dokumenter som omhandler vurderinger knyttet til sikkerheten og fare for ras, samt dokumenter som berører fjellets beskaffenhet der tunnelen ble bygget». Det ble bedt om innsyn i «dokumenter utarbeidet forut for og under bygging av tunnelen». Med dette anga VG den konkrete saken så vidt presist at individualiseringskravet i § 2 annet ledd første punktum måtte anses oppfylt. Under behandlingen av innsynskravet og ombudsmannsbehandlingen synes da også vegmyndighetene å ha funnet nokså raskt frem til de aktuelle dokumentene.

Det kan normalt ikke kreves at de enkelte dokumenter individualiseres, slik Vegdirektoratet synes å legge til grunn i avslaget 10. januar 2007:

«Som kjent gjelder det et krav om individualisering av de dokumenter som etterspørres.»

Ut fra Samferdselsdepartementets telefaks 15. mai 2007 kan det se ut til at dette også er departementets syn. Jeg presiserer derfor at kravet er at den konkrete *saken* skal kunne finnes uten for mye arbeider, slik også Arvid Frihagen, Offentlighetsloven, bind I, 3. utgave s. 148. Det er for øvrig vanskelig å se at VG kunne angitt særlig mer presist hvilke dokumenter avisa ønsket innsyn i all den tid den neppe hadde nærmere kunnskap om dokumentene.

### 3. Dokumentmengde, innholdet i dokumentene og undersøkelsesgruppens arbeid

Hovedbegrunnelsen for avslaget på VGs innsynsbegjæring synes å ha vært at det ville bli på uforholdsmessig mye arbeid å gå gjennom de aktuelle dokumentene for å klarlegge hvilke dokumenter det kunne gis innsyn i. Dette kom på spissen fordi gruppen som undersøkte raset i Hanekleivtunnelen 25. desember 2006 var i arbeid da innsynskravet kom. Gruppen måtte naturlig nok ha løpende tilgang til dokumentene.

Det er ikke grunn til å betvile at gjennomgang av dokumentene ville vært arbeidskrevende. Av bilder vegmyndighetene har fremlagt fremgår det at det dreier seg om et stort antall ringpermer og arkivbokser. Jeg har likevel vanskelig for å se at dette i seg selv kan begrunne avslag. Dette er i første rekke et spørsmål om hvordan dokumentene i sin tid ble arkivert og journalført. Ut fra beskrivelser og bilder kan det se ut til at dokumentene er oppbevart nokså usystematisk i permer og kasser på en måte som synes lite forenlig med hensynene bak arkiv- og offentlighetslovgivningen. Dersom dokumentene hadde vært systematisert på en mer oversiktlig måte, hadde det vært enklere å skille mellom bl.a. «byggtekniske og andre faglige vurderinger, kostnadsoverslag og kalkyler, tegninger, møtereferater, anbudspapirer og kontrakter» (departementets brev 12. april 2007 s. 2). Forvaltningens saksdokumenter må oppbevares slik at innsynsretten blir mest mulig effektiv.

Dersom vegmyndighetene hadde hatt bedre oversikt over dokumentene på forhånd, ville trolig forholdet til undersøkelsesgruppens pågående arbeid også blitt mindre problematisk. I medhold av offentlighetsloven § 8 måtte det være mulig å finne en løsning hvor pressen kunne se gjennom dokumenter hos vegmyndighetene eller lignende, også om flere medier enn VG skulle begjære innsyn.

Vegdirektoratet skriver i brev 9. mai 2005 til Samferdselsdepartementet at «kritikk av arkiveringssystemet kan være berettiget».

### 4. Er det grunnlag for helt eller delvis innsyn?

Det fremgår at vegmyndighetene ikke har vurdert innholdet i de enkelte dokumentene, og det er bl.a. av den grunn heller ikke gjort under behandlingen her. Slik saken nå står, vil jeg be om at vegmyndighetene foretar den konkrete innsynsvurderingen for så vidt gjelder de dokumentene som ikke ble offentliggjort da undersøkelsesgruppen la frem sin rapport 15. februar 2007. Det er dog liten grunn til å foreta vurderingen nå, dersom det ikke er et ønske fra VG. Vegmyndighetene bør derfor først avklare dette med avisa.

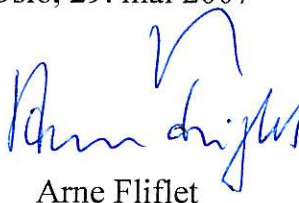
Under ombudsmannsbehandlingen er det fra forvaltningen pekt på flere mulige grunnlag for å nekte innsyn. Det er vist til at saken inneholder interne dokumenter, vurderinger fra særlige rådgivere og sakkyndige, taushetspliktige opplysninger om drifts- og forretningsforhold, forhandlingsdokumenter m.v. Byggingen av Hanekleivtunnelen var ferdig for flere år siden da VG begjærte innsyn. Saken har stor offentlig interesse, bl.a. fordi den gjelder tunnelsikkerhet på en sterkt trafikkert vei og forvaltning av betydelige offentlige midler. Dette er forhold som normalt taler for offentlighet, og som jeg ikke kan se at vegmyndighetene har vært inne på.

Videre er det ikke tilstrekkelig til å avslå delvis innsyn at det «neppe» ville «gitt et korrekt og helhetlig bilde», jf. departementets brev 12. april 2007 s. 2.

Saken gir videre grunn til å minne om at et viktig formål med reglene om dokumentoffentlighet er at allmennheten skal kunne etterse det offentliges handlemåte – uavhengig av om det er nedsatt en egen undersøkelsesgruppe eller ikke.

Jeg ber om å bli orientert om utfallet av den videre saksgangen, og om en oversikt over hvilke dokumenter som ble offentliggjort 15. februar 2007.

Oslo, 29. mai 2007

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Arne Fliflet', with a stylized flourish above the name.

Arne Fliflet