

FOLKETINGETS OMBUDSMAND

Gammel Torv 22. 1457 København K
Telefon 33 13 25 12. Telefax 33 13 07 17
Personlig henvendelse 10-15

KOPI

Dato: 16 MRS. 2006

J.nr.: 2005-3380-501
Sagsbehandler: HVE
(Bedes anført ved henvendelser)
Akt. nr.: 8

Svanemøllegruppen
v/ Flemming Kjer
Strandvænget 3, 2. th.
2100 København Ø

Vedrørende Deres sag om aktindsigt

Jeg har nu færdigbehandlet sagen, og jeg har fundet det kritisabelt at Københavns Kommune under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 3, afslog at give Svanemøllegruppen aktindsigt i breve, dokumenter og rapporter m.m. som er tilgået og modtaget fra Sund & Bælt Partner A/S samt de relaterede ingeniørfirmaer m.v. § 10, nr. 3, kan ikke anvendes, og jeg har derfor henstillet til Københavns Kommune at genoptage behandlingen af sagen med henblik på at der træffes ny afgørelse i sagen.

De kan læse nærmere om resultatet af min undersøgelse under afsnittet "Ombudsmandens udtalelse" til sidst i brevet.

Her følger en gennemgang af sagen:

I brev af 10. september 2004 fra Sund & Bælt Partner A/S til Københavns Kommune fremgik følgende:

"I gennem de seneste måneder har der i pressen været en del omtale af Københavnergruppens havnetunnelforslag i form af en landsgående vej tunnel i havneløbet kombineret med undersøiske parkeringsanlæg på strategisk vigtige og hensigtsmæssige positioner.

Sund & Bælt Partner A/S, der er et rådgivende selskab under Sund & Bælt Holding A/S, har fundet at ideen er så interessant, at den burde undersøges seriøst. Vor ekspertise, der som bygherre består i at anlægge, finansiere og drive store bro- og tunnelanlæg, bør kunne anvendes hertil.

Da Københavnergruppen ikke selv er i stand til at udvikle projekter, har Sund & Bælt Partner A/S som projektleder i samråd med Københavnergruppen, påtaget sig at stå for gennemførelsen af en undersøgelse af mulighederne for at etablere og finansiere en havnetunnel fra Kastellet til Sjællandsbroen, men naturligvis kun under forudsætning af, at relevante interesserede parter støtter undersøgelsen med

såvel direkte oplysninger og medvirken som med hensyn til etablering af et økonomisk grundlag.

En første henvendelse til Realdania fonden har givet et så positivt resultat, at vi mener, at en substantiel del af det økonomiske grundlag for at påbegynde den foreslåede undersøgelse er etableret.

Det er imidlertid bydende nødvendigt for undersøgelsens seriøsitet at opnå Københavns Kommunes medvirken; især for så vidt angår myndighedsområdet, trafikplanlægning og den æstetiske indpasning i bybilledet.

Da tunnelen tænkes anlagt i havneløbet, har vi parallelt rettet henvendelse til Københavns Havn.

Det er vort håb, at Københavns Kommune er enig i, at den foreslåede tunnelmulighed er tilstrækkelig interessant til, at Kommunen konstruktivt vil medvirke i form af såvel input fra relevant personale som med et økonomisk bidrag til undersøgelsens gennemførelse.

Vi vedlægger til information en beskrivelse af den foreslåede undersøgelse, inkl. tidsplan og budget.

Det skal understreges, at aktiviteterne, der er planlagt for 2005 (fase 2 og 3), naturligvis forudsætter, at der opnås realistiske, gennemførlige resultater af den indledende tekniske, trafikale og finansielle undersøgelse (fase 1). Aktiviteterne efter fase 1 vil således først blive igangsat efter aftale mellem de relevante parter efter evaluering af den indledende undersøgelses resultater.

Afslutningsvis skal det nævnes, at det er hensigten at indkalde relevante interessenter, herunder fra Københavns Kommune, til en uformel **workshop den 5. oktober 2004** hos Sund & Bælt Partner A/S, hvor projektets karakter og parametre frit kan diskuteres som forberedelse til undersøgelsen. Oplæg til diskussion vil blive fremsendt før mødet til de deltagende parter.

Vi håber på et positivt respons på vor henvendelse samt, i givet fald, navne på relevante kontaktpersoner."

Københavns Kommunes bygge- og teknikforvaltning indstillede herefter til Bygge- og Teknikudvalget at Bygge- og Teknikforvaltningen skulle bidrage "med maksimalt kr. 250.000 til den af Sund & Bælt Partner A/S ledede undersøgelse af mulighederne for etablering af en langsgående havnetunnel mellem Kastellet og Sjællandsbroen".

Indstillingen blev godkendt af udvalget den 6. oktober 2004. I et resume i beslutningsprotokollen for mødet den 6. oktober 2004 fremgår følgende:

"Sund & Bælt Partner A/S har i et brev af 10. september 2004 anmodet Bygge- og Teknikforvaltningen om, at Københavns Kommune medvirker til undersøgelse af en langsgående havnetunnel mellem Kastellet og Sjællandsbroen, inkl. undersøiske parkeringsanlæg. Bidraget fra Københavns Kommune skal bestå i såvel input fra relevant personale som i et økonomisk bidrag til undersøgelsens gennemførelse.

I bilag er vedlagt Sund & Bælt Partner A/S's forslag til indledende undersøgelser. Undersøgelsen vil omfatte 3 faser: Fase 1 består af en undersøgelse af de tekniske muligheder, de trafikale aspekter og de økonomiske muligheder. Fase 2 består af udarbejdelse af resumerapport og andet præsentationsmateriale og fase 3 omhandler den politiske behandling af resultater og muligheder.

Ifølge forslaget vil undersøgelsen økonomiske ramme samlet være ca. 2,6 mio. kr. Undersøgelsen finansieres gennem bidrag fra Realdania Fonden (2 mio. kr.) og Københavns Havn (250.000 kr.). Bygge- og Teknikforvaltningen foreslår at bidrage med kr. 250.000, således at undersøgelsen næsten er helt finansieret. Samtidig foreslås, at der nedsættes en følgegruppe med embedsmænd fra Københavns Kommune.

Sund & Bælt Partner A/S har i samråd med Københavnergruppen, som oprindeligt har udviklet ideen om en langsgående havnetunnel påtaget sig at stå for undersøgelsen. Undersøgelsen gennemføres af et rådgiverteam, der ud over Sund & Bælt A/S består af COWI, TetraPlan og Stig Lennart Andersson, MAA."

I telefax af 26. august 2005 anmodede De på vegne af Svanemøllegruppen Københavns Kommune om "aktindsigt i breve, dokumenter og rapporter m.m. som er tilgået og modtaget fra Sund & Bælt A/S samt de relaterede ingeniørfirmaer m.v. jf. det af BTU besluttede den 6. oktober 2004".

Ved brev af 13. september 2005 meddelte Københavns Kommune Dem under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 3, at anmodningen ikke kunne imødekommes. Kommunen anførte bl.a. følgende:

"Den arbejdsgruppe, i hvis materiale De søger aktindsigt, er at betragte som en del af en organisation nedsat af Sund & Bælt, og dermed som en særlig myndighed. Da dokumenterne alene er tilgået mig som medlem i denne arbejdsgruppe, og ikke er tilgået Vej & Park som sådan, er de at betragte som interne dokumenter, og er dermed undtaget fra reglerne om aktindsigt. Som en direkte følge af dette er dokumenterne heller ikke journaliseret i Vej & Parks journalsystem."

Brevet var underskrevet af direktøren for Vej & Park, Ole Bach.

De klagede herefter i telefax af 16. september 2005 med bilag til mig over kommunens afslag, og ved brev af 30. november 2005 anmodede jeg Københavns Kommune om at måtte modtage en udtalelse i anledning af Deres klage og om udlån af sagens akter.

Jeg modtog den 20. december 2005 en udtalelse af 19. december 2005 fra Københavns Kommune samt sagens akter. Udtalelsen havde bl.a. følgende indhold:

"Københavns Kommune, ved Vej & Park, afslog den 13. september 2005 at give Svanemøllegruppen aktindsigt i materialet vedrørende en langsgående havnetunnel. Denne afvisning blev givet under henvisning til offentlighedsloven § 10, nr. 3, idet dokumenterne alene er tilgået Vej & Parks direktør, Ole Bach, i hans egenskab som medlem af en arbejdsgruppe, 'Arbejdsgruppe Havnetunnel', som var en del af en organisation nedsat af Sund & Bælt.

Dokumenterne er alle enten udleveret til Ole Bach på disse møder, eller sendt til Ole Bachs mail adresse. Ingen af dokumenterne er journaliseret i Vej & Parks journalsystem, idet disse ikke betragtes som en del af Vej & Parks dokumenter. ...

Det er korrekt, at Ole Bach, i forbindelse med sin forberedelse af arbejdet i arbejdsgruppen, har gjort brug af det særlige trafikale indblik enkelte medarbejdere i Vej & Park har. Det er dog Vej & Parks opfattelse, at inddragelsen af enkelte medarbejdere i forberedelserne er uden betydning i forhold til aktindsigtsproblematikken."

Den 6. januar 2006 sendte jeg Dem en kopi af Københavns Kommunes udtalelse af 19. december 2005 med henblik på at modtage Deres eventuelle bemærkninger hertil inden fire uger.

Ved telefax af 9. januar 2006 kommenterede De kommunens udtalelse. De anførte bl.a. følgende:

"at det er S&B som leder undersøgelserne i samarbejde med Københavns Kommune. I øvrigt er det S&B som anmoder Københavns Kommune om at få lov til at lave undersøgelsen i samarbejde med Københavner tunnelgruppen, om en langsgående havnetunnel baseret på ide og tegninger m.m. fra Københavner tunnelgruppen.

Jf. beslutningsprotokol af 6. oktober 2004 vedtages anførte,

at Københavns Kommune betaler et bidrag på kr. 250.000 samt stiller relevant personale til brug for undersøgelsen,

at der nedsættes en følgegruppe med embedsmænd fra Københavns Kommune,

at undersøgelsen omfatter 3 faser:

Fase 1. består af undersøgelsen af de tekniske muligheder, de trafikale aspekter og de økonomiske muligheder.

Fase 2. består af udarbejdelsen af resumerapport og andet præsentations materiale.

Fase 3. omhandler den politiske behandling af resultaterne og muligheder.

at S&B har i samråd med Københavnergruppen, som oprindeligt har udviklet ideen

om en langsgående havnetunnel påtaget sig at stå for undersøgelsen. Undersøgelsen gennemføres af et rådgiverteam, der ud over S&B består af COWI, TetraPlan og Stig Lennart Andersson, MAA.

at der nedsættes en følgegruppe af embedsmænd fra Københavns Kommune.

Det vil sige 'at' Københavns Kommune overdrager ledelsen af undersøgelsen til S&B,

at embedsmænd skal følge S&B's undersøgelse, samt stille nødvendigt arbejdskraft i kommune til rådighed for undersøgelsens gennemførelse.

...

I brev af 19. december 2005 fra V&P tilkendegives,

at OB i forbindelse med arbejdsgruppen har gjort brug af særlige medarbejder i V&P – efter det oplyste fra PSM, må der være andre forvaltninger, som også har arbejdet med sagen.

Det må da være betænkeligt,

at dokumenter som tilgår V&P OB ikke indgår som j.nr i kommunen, som det vil være normalt; ja det virker betænkeligt.

Der foreligger inden beslutning eller mandat fra BTU om, at materialet og dokumenterne i undersøgelsen skal betragtes som hemmelige eller private og dermed ikke skal registeret i kommune.

Det er Svanemøllegruppens påstand,

at materialet om undersøgelsen ikke er omfattet af Offentlighedsloven § 10 nr. 3; idet BTU har vedtaget at lade S&P stå for undersøgelsen i samarbejde med en følgegruppe fra kommunen samt med medarbejdere fra Københavns Kommune og flere forvaltninger – det vil være på linie med enhver anden ingeniørrapport kommunen bestiller.

Det virker betænkeligt samt fordækt med den hemmelighed omkring udarbejdelsen af en rapport om en langsgående havnetunnel.

Årsagen til vi søgte aktindsigt var, at vi havde mistanke om, at undersøgelsen ikke leverede den vare, som BTU havde bestilt – denne mistanke syntes bestyrket, når man på en søgt måde forhindrer aktindsigt.

Det er Svanemøllegruppens opfattelse jf. med disse tilkendegivelser,

at der må gives aktindsigt jf. Offentlighedsloven §§ 15 & 16 samt med henvisning til Forvaltningsloven.”

Ved brev af 7. marts 2006 sendte jeg en kopi af Deres telefax af 6. januar 2006 til Københavns Kommune til orientering.

Ombudsmandens udtalelse

Det fremgår af ovennævnte brev af 10. september 2004 fra Sund & Bælt Partner A/S til Københavns Kommune at Sund & Bælt Partner A/S som projektleder i samråd med Københavnergruppen havde påtaget sig at stå for gennemførelsen af en undersøgelse af mulighederne for at etablere og finansiere en havnetunnel. Dette skete under forudsætning af at relevante interesserede parter ville støtte undersøgelsen med såvel direkte oplysninger og medvirken som med hensyn til etablering af et økonomisk grundlag.

Det er således Sund & Bælt Partner A/S der i samråd med Københavnergruppen skal foretage undersøgelsen, men under medvirken af blandt andre Københavns Kommune som "i form af såvel input fra relevant personale som med et økonomisk bidrag" skal bidrage til undersøgelsens gennemførelse.

Bygge- og Teknikudvalget godkendte den 6. oktober 2004 Bygge- og Teknikforvaltningen indstilling om at bidrage økonomisk "til den af Sund & Bælt Partner A/S ledede undersøgelse".

I et resume i beslutningsprotokollen for mødet den 6. oktober 2004 fremgår det at der skal nedsættes en følgegruppe med embedsmænd fra Københavns Kommune. Det gælder at Sund & Bælt Partner A/S i samråd med Københavnergruppen, som oprindeligt har udviklet ideen om en langsgående havnetunnel, har påtaget sig at stå for undersøgelsen, men anføres ligeledes at undersøgelsen "gennemføres af et rådgiverteam, der ud over Sund & Bælt A/S består af COWI, TetraPlan og Stig Lennart Andersson, MAA".

Resultatet af arbejdet udgøres af en rapport udgivet af Sund & Bælt Partner A/S. Det fremgår af rapportens indholdsfortegnelse at "[d]e indledende undersøgelser er betalt af Fonden Realdania, Københavns Kommune og Københavns Havn A/S". Endvidere anføres følgende:

"Undersøgelserne er gennemført af:
Sund & Bælt Partner A/S
Projektledelse og Finansiell analyse

Cowi A/S
Trafikmodelberegninger

SLA Landskabsarkitekter
Arkitektonisk analyse

Københavns Kommune og Københavns Havn har bidraget med baggrundsmateriale som indgår i projekteringsforudsætningerne for de indledende undersøgelser."

I rapportens første afsnit er bl.a. anført følgende:

"Sund & Bælt Partner har for Realdania, Københavns Kommune og Københavns Havn gennemført indledende undersøgelser af en havnetunnel i København."

Jeg mener på den baggrund ikke at der er tale om en selvstændig forvaltningsmyndighed i offentlighedslovens forstand. Der er derimod tale om en undersøgelse foretaget af en institution der er organiseret på privatretligt grundlag (Sund & Bælt Partnere A/S) hvor offentlige myndigheder, herunder Københavns Kommune, har bidraget med forskelligt materiale og i den forbindelse modtaget materiale fra den private institution.

Jeg er som følge deraf ikke enig med kommunen i at offentlighedslovens § 10, nr. 3, finder anvendelse. § 10, nr. 3, vedrører "[d]okumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed". Sund & Bælt Partnerer A/S er ikke en offentlig myndighed, og § 10, nr. 3, er derfor ikke anvendelig.

Hovedreglen efter offentlighedsloven er at enhver har ret til aktindsigt, jf. § 4, stk. 1. § 4, stk. 1, har følgende ordlyd:

"Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed."

Retten til aktindsigt forudsætter således at dokumenterne

- a) er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som
- b) led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

Materiale som ansatte i Københavns Kommune har modtaget i forbindelse med udarbejdelsen af ovennævnte rapport opfylder begge betingelser. De ansatte har deltaget i udarbejdelse i kraft af deres ansættelse i Københavns Kommune, og det materiale de har modtaget er derfor indgået hos Københavns Kommune som led i den administrative sagsbehandling de har foretaget i forbindelse med arbejdet.

Materialet er derfor undergivet aktindsigt, og jeg finder det kritisabelt at Københavns Kommune under henvisning til offentlighedslovens § 10, nr. 3, har nægtet Svanemøllegruppen aktindsigt i de ønskede dokumenter.

Kommunens afslag på at meddele Dem aktindsigt er alene baseret på bestemmelsen i offentlighedslovens § 10, nr. 3. Da denne bestemmelse som nævnt ikke kan anvendes har jeg samtidig hermed henstillet til Københavns Kommune at genoptage behandlin-

gen af sagen med henblik på at der træffes ny afgørelse i sagen.

Da offentlighedslovens § 10, nr. 3, som nævnt ikke er anvendelig i sagen har jeg ikke fundet anledning til at undersøge de spørgsmål om ekstrahering og meroffentlighed – som under forudsætning af bestemmelsens anvendelighed – kunne rejses i relation til det hidtidige sagsforløb i kommunen.

Jeg har bedt Københavns Kommune om at underrette mig om sagens videre forløb.

Med venlig hilsen



Hans Gammeltoft-Hansen

Kopi er sendt til:

Københavns Kommune
J.nr. 05.03.05G01-0044