



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2024-17

Transportministeriet kunne afslå aktindsigt af hensyn til det offentliges økonomiske interesser knyttet til voldgiftssager

Resumé

21. maj 2024

Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet, der var bygherrer på byggeriet af Niels Bohr Bygningen, var involveret i et antal voldgiftssager mod flere entreprenørselskaber som følge af forsinkelser ved byggeriet. I den forbindelse anmodede et af selskaberne Transportministeriet om aktindsigt i nogle fortrolige orienteringer fra ministeriet til Folketinget vedrørende byggeriet.

Forvaltningsret

11241.3

Selskabet klagede over, at Transportministeriet afviste at give aktindsigt i oplysninger om Bygningsstyrelsens og Vejdirektoratets beskrivelser og vurderinger vedrørende byggeprojektets forløb og fremdrift, herunder styrelsernes vurderinger af, hvilke forhold der var medvirkende til byggeriets forsinkelse og fordyrelse. Som grundlag for undtagelsen havde Transportministeriet henvist til offentlighedslovens § 33, nr. 3, om hensynet til det offentliges økonomiske interesser.

Ombudsmanden udtalte, at bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3, omfatter det offentliges økonomiske interesser i forbindelse med kontraktforhold, herunder i visse situationer økonomiske interesser, der ligger efter kontraktens indgåelse. Det gælder bl.a. økonomiske interesser, der knytter sig til retssager, der udspringer af kontraktforhold. Ombudsmanden var enig med Transportministeriet i, at også det offentliges økonomiske interesser, der knytter sig til voldgiftssager, der udspringer af kontraktforhold, er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.

Ombudsmanden kunne endvidere ikke tilsidesætte Transportministeriets vurdering af, at udlevering af oplysningerne ville kunne få indflydelse på verserende voldgiftssager eller sager, som styrelserne konkret overvejede at anlægge, og at det på den baggrund var nødvendigt at undtage oplysningerne fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3.

(Sag nr. 23/06427)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen:

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens omstændigheder

Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet, der var bygherrer på Niels Bohr Bygningen, er involveret i et antal voldgiftssager mod flere entreprenører, herunder din klient PRO Ventilation A/S, som følge af forsinkelser ved byggeriet.

Den 2. februar og 11. november 2021 anmodede du på vegne af din klient Transportministeriet om aktindsigt i nogle fortrolige orienteringer fra ministeriet til Folketinget vedrørende byggeriet af Niels Bohr Bygningen.

Transportministeriet traf senest afgørelse i sagen den 5. december 2022.

Du har efterfølgende klaget til mig over afgørelsen. Din klage til mig angår alene tre afsnit i det efterspurgte materiale (benævnt pkt. 1, 5 og 8), som Transportministeriet har undtaget efter offentlighedslovens § 33, nr. 3. Min undersøgelse i sagen vedrører derfor alene ministeriets undtagelse af disse tre afsnit.

Det fremgår af afgørelsen af 5. december 2022, at de tre afsnit indeholder oplysninger om Bygningsstyrelsens og Vejdirektoratets beskrivelser og vurderinger vedrørende byggeprojektets forløb og fremdrift, herunder styrelsernes vurderinger af, hvilke forhold der var medvirkende til byggeriets forsinkelse og fordyrelse.

Transportministeriet har efter høring af Vejdirektoratet og Bygningsstyrelsen vurderet, at udlevering af oplysningerne vil kunne være til skade for det offentlige økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, fordi oplysningerne kan få indflydelse på allerede indledte voldgiftssager eller sager, som styrelserne konkret overvejer at anlægge. Ministeriet har af den årsag heller ikke fundet anledning til at udlevere oplysningerne efter meroffentlighedsprincippet, jf. offentlighedslovens § 14, stk. 1.

Du har anført, at formålet med offentlighedslovens § 33, nr. 3, er at sikre offentlige myndigheder mulighed for at optræde som ligestillet part i et kontraktforhold. Da Niels Bohr Bygningen er afleveret, indgår hverken Vejdirektoratet eller Bygningsstyrelsen længere i et kontraktforhold med entreprenørerne. Du mener ikke, at bestemmelsens beskyttelse kan udstrækkes til offentlige myndigheder, der er part i en voldgiftssag.

Desuden mener du, at Transportministeriet har undtaget faktiske oplysninger, og at offentlige myndigheder ikke kan undtage sådanne oplysninger fra aktindsigt alene af den årsag, at de vil stå bedre i en rets- eller voldgiftssag. Du har i den forbindelse anført, at rets- og voldgiftssager ikke er en forhandling, men en indenretlig proces, hvor dommere vurderer sagen på baggrund af det faktum, som indgår i sagen. Der er således ikke risiko for, at den offentlige myndighed bliver stillet forhandlingsmæssigt ringere, end hvad sagens faktum tilsiger. Der er derimod en risiko for, at Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet vil opnå en bedre retsstilling, end sagens faktum berettiger til, hvis oplysningerne undtages.

Transportministeriet har heroverfor anført, at også økonomiske interesser, som knytter sig til perioden efter kontraktindgåelsen, herunder eventuelle retssager som følge af kontraktforholdet, er omfattet af anvendelsesområdet for offentlighedslovens § 33, nr. 3, jf. sagen [FOB 1994.414](#) (på ombudsmandens hjemmeside). Ministeriet har i den forbindelse anført, at voldgift er karakteriseret ved, at parterne i et kontraktforhold i stedet for at gå til domstolene nedsætter en privat ret, som afgør tvister med bindende virkning for parterne i kontraktforholdet. Ministeriet finder på den baggrund, at en voldgiftssag indgår som en mulig naturlig del af et kontraktforløb mellem to parter.

Transportministeriet har endvidere anført, at fakta kan være omstridt i en voldgiftssag, og at grundlaget for voldgiftsretternes kendelser i sagerne er, hvad parterne oplyser og gør gældende i sagerne. Formålet med § 33, nr. 3, er at sikre, at det offentlige gives mulighed for at optræde somigestillet part i kontraktforhold. En udlevering af oplysningerne vil imidlertid skævvride forholdet mellem sagerens parter og stille Bygningsstyrelsen og Vejdirektoratet i en ringere position i forhold til modparten i voldgiftssagerne, idet oplysningerne vil give modparten mulighed for at få indblik i styrelsernes vurdering af de enkelte dispositioner og årsager i forløbet.

2. Retsgrundlaget

Efter § 33, nr. 3, i offentlighedsloven (lovbekendtgørelse nr. 145 af 24. februar 2020) kan retten til aktindsigt begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

Det fremgår af forarbejderne til § 33, nr. 3, at det er en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade. Jeg henviser til lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013, s. 104. Lovforslaget kan læses på [Folketingstidende.dk](#), samling 2012-13, tillæg A.

Om bestemmelsens anvendelsesområde er anført følgende i forarbejderne til § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere offentlighedslov, som er videreført med § 33, nr. 3:

”Bestemmelsen tænkes navnlig anvendt i forhold til det offentliges kontraktindgåelser og i forhold til det offentliges forhandlinger om løn- og personaleforhold. Herudover forudsættes det, at det som hidtil vil være muligt at begrænse offentlighedens krav på aktindsigt i det omfang, det er nødvendigt for, at offentlige institutioner kan fungere under samme betingelser som private erhvervsdrivendes virksomheder eller indgå i et erhvervsmæssigt samvirke med sådanne virksomheder.”

Jeg henviser til lovforslag nr. L 5 af 2. oktober 1985 om lov om offentlighed i forvaltningen, sp. 229. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1985-86, tillæg A.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 678 f., er desuden anført følgende om bestemmelsen i den tidligere offentlighedslovs § 13, stk. 1, nr. 5:

”Det fremgår af bestemmelsens forarbejder, at den tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 229, og Folketingstidende 1969-70, tillæg A, sp. 588.

...

Bestemmelsen kan endvidere anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, herunder med hensyn til afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom mv. Aktindsigt i forbindelse med kontraktindgåelse må antages at kunne nægtes, hvis en imødekommelse af en aktindsigtsbegæring vil afskære det offentlige fra at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold. Om dette hensyn gør sig gældende i det enkelte tilfælde, vil i praksis ofte bero på, om begæringen fremsættes forud for kontraktindgåelsen, eller efter at kontrakten er afsluttet.”

Mohammad Ahsan anfører i Offentlighedsloven med kommentarer, 3. udgave (2022), s. 773 ff., følgende:

”Bestemmelsen tager sigte på at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser, bl.a. i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse, idet der i sådanne tilfælde er et hensyn til, at det offentlige kan virke på lige vilkår som private erhvervsdrivende virksomheder (...).

Der er således tale om, at bestemmelsen bl.a. har til formål at sikre det offentliges forhandlingsposition i forbindelse med kontraktindgåelser og lignende privatretlige dispositioner.

...

Bestemmelsen kan anvendes i forbindelse med det offentliges kontraktindgåelse. Bestemmelsen har således til formål at give det offentlige mulighed for at optræde som ligestillet part i det pågældende kontraktforhold, og kan bl.a. anvendes i forbindelse med afgivne tilbud, køb og salg af fast ejendom og løsøre til brug for myndighederne, optagelse af lån mv. Henset til det nævnte formål vil aktindsigt som udgangspunkt kunne afskæres over for alle, herunder parter, hvis der anmodes om aktindsigt i forhandlingssituationen forud for kontraktens indgåelse. Bestemmelsen kan imidlertid i hvert fald som udgangspunkt alene anvendes, hvis der er tale om en konkret forhandlingssituation, som er indledt, eller som med en vis sandsynlighed må forventes, jf. FOB 2016-38.

...

Efter at kontrakten er afsluttet, vil hensynet som udgangspunkt ikke kunne gøres gældende, såfremt det offentlige ikke længere i det konkrete tilfælde har behov for at beskytte sin stilling som forhandlingspart (...).

Bestemmelsen kan dog – selv når kontrakten er indgået – efter en konkret vurdering anvendes til at undtage oplysninger og dokumenter, hvis der er en nærliggende fare for, at aktindsigt vil forringe det offentliges fremtidige forhandlingsposition (...). Det gælder navnlig, hvor der er tale om en kontrakt, der skal genforhandles efter en periode (...). Bestemmelsen kan dog også anvendes, hvor der skal indgås andre lignende, fremtidige kontrakter, hvis myndigheden har konkretiseret og sandsynliggjort en økonomisk tabsrisiko ved imødekommelse af aktindsigt (...).”

I sagen [FOB 1994.414](#) (på ombudsmandens hjemmeside) havde en borger – til brug for en retssag, som borgeren havde anlagt mod DSB vedrørende leveringen af et sikringsanlæg – anmodet Trafikministeriet om aktindsigt i nogle dokumenter, som indeholdt bl.a. DSB's interne vurderinger af de dispositioner, som DSB og borgeren foretog under kontraktforholdets forløb. Trafikministeriet afslog anmodningen efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5 (nu § 33, nr. 3) og begrundede det med, at DSB skulle kunne varetage sine økonomiske interesser i den verserende retssag, og at offentliggørelse af oplysningerne ville kunne få indflydelse på udfaldet af den sag, som borgeren havde anlagt, og derved skade DSB økonomisk. Klageren i sagen havde gjort gæl-

dende, at det ikke er en anerkendelsesværdig interesse hos en offentlig myndighed at tilbageholde oplysninger, som vil kunne føre til et mere fyldestgørende beslutningsgrundlag for en domstol, med den begrundelse at det vil skade den offentlige myndighed i en tvist. Ombudsmanden udtalte, at det ikke kan antages, at der gælder særlige begrænsninger i arten af de økonomiske interesser, som er omfattet af bestemmelsen, selv om forarbejdernes eksempler på økonomiske interesser, som efter deres art anses for omfattet af bestemmelsen, vedrører navnlig økonomiske interesser i forbindelse med kontraktindgåelsen. Efter ombudsmandens opfattelse var også økonomiske interesser, som knytter sig til perioden efter kontraktindgåelsen, dvs. under selve kontraktforløbet, ved kontraktforholdets ophør og under eventuelle retssager som følge af kontraktforholdet, efter deres art omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Efter sagens omstændigheder og på baggrund af en gennemgang af de pågældende dokumenter fandt ombudsmanden ikke grundlag for at kritisere Transportministeriets afslag på aktindsigt.

3. Min vurdering

Retten til aktindsigt kan efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentlige forretningsvirksomhed. Dette omfatter det offentlige økonomiske interesser i forbindelse med kontraktforhold, herunder i visse situationer økonomiske interesser, der ligger efter kontraktens indgåelse. Det gælder bl.a. økonomiske interesser, der knytter sig til retssager, der udspringer af kontraktforhold, jf. [FOB 1994.414](#) (på ombudsmandens hjemmeside).

Jeg er enig med Transportministeriet i, at også det offentlige økonomiske interesser, der knytter sig til voldgiftssager, der udspringer af kontraktforhold, er omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde. Det offentlige økonomiske interesser ved voldgiftssager svarer således efter min opfattelse til beskyttelseshensynet ved retssager.

Offentlighedslovens § 33, nr. 3, er endvidere ikke begrænset med hensyn til, hvilke typer af oplysninger der kan undtages efter bestemmelsen. Forudsat at det relevante beskyttelseshensyn gør sig gældende med den fornødne styrke, kan bestemmelsen således også anvendes i forhold til faktiske oplysninger.

Det forhold, at din klients modpart eventuelt står bedre i voldgiftssagen ved, at de relevante oplysninger ikke udleveres, kan efter min opfattelse ikke føre til et andet resultat. Offentlighedslovens § 33, nr. 3, har således til formål bl.a.

at give det offentlige mulighed for at optræde som ligestillet part i kontraktforhold, herunder ved at give det offentlige mere lige muligheder for at agere under tvister, der udspringer af kontraktforholdet.

Transportministeriet har på baggrund af hørings svar fra Vejdirektoratet og Bygningsstyrelsen vurderet, at de undtagne oplysninger vil kunne få indflydelse på verserende voldgiftssager eller sager, som styrelserne konkret overvejer at anlægge.

Efter min gennemgang af de undtagne oplysninger har jeg ikke fundet grundlag for at tilsidesætte Transportministeriets vurdering af, at det på den baggrund var nødvendigt at undtage oplysningerne for at beskytte væsentlige hensyn til det offentlige økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3. Jeg har endvidere ikke fundet grundlag for at tilsidesætte ministeriets vurdering af spørgsmålet om meroffentlighed i sagen.

Samlet set kan jeg således ikke kritisere, at Transportministeriet har undtaget oplysningerne fra aktindsigt.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.