Udskriftsdato: 30. oktober 2026 (Gældende)

Kontrolrapporter udarbejdet af konsulentvirksomhed om overholdelse af sociale klausuler kunne på det foreliggende grundlag ikke undtages fra aktindsigt. Oplysninger om ansatte og deres løn- og arbejdstidsforhold kunne undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 1

Ministerium: Folketingets Ombudsmand	Journalnummer: Sag nr. 16/05552

Kontrolrapporter udarbejdet af konsulentvirksomhed om overholdelse af sociale klausuler kunne på det foreliggende grundlag ikke undtages fra aktindsigt. Oplysninger om ansatte og deres løn- og arbejdstidsforhold kunne undtages efter offentlighedslovens § 30, nr. 1

Svar til fagforbund A

04-07-2017

Sag nr. 16/05552

Klage over Aarhus Letbane I/S' afslag på aktindsigt i kontrolrapporter

Jeg har nu færdigbehandlet sagen.

Det er samlet set min opfattelse, at Aarhus Letbane I/S ikke på det foreliggende grundlag med henvisning til § 30, nr. 2, og § 33, nr. 3 og 5, i offentlighedsloven kunne afslå at give aktindsigt i kontrolrapporter af 13. og 24. oktober 2016 udarbejdet af konsulentvirksomheden B for Aarhus Letbane.

Det er dog min opfattelse, at Aarhus Letbane I/S kunne undtage oplysninger om privatansatte og disses lønforhold i rapporterne i medfør af § 30, nr. 1, i offentlighedsloven.

Jeg har på den baggrund henstillet til Aarhus Letbane I/S at genoptage sagen med henblik på fornyet behandling af spørgsmålet om aktindsigt under hensyn til det, som jeg har anført.

Jeg har ikke taget stilling til, om afslaget på aktindsigt eventuelt – helt eller delvist – vil kunne opretholdes på et bedre underbygget og dokumenteret grundlag.

Jeg har på baggrund af min henstilling ikke fundet grundlag for at tage stilling til Aarhus Letbane I/S' afslag på at give meraktindsigt i oplysningerne.

Fagforbundet A kan læse nærmere om begrundelsen for mit resultat nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". Fra s. 15 er der en sagsfremstilling.

Ombudsmandens udtalelse

1. Hvad drejer sagen sig om, og hvad tager jeg stilling til?

Sagen drejer sig om fagforbundet A's anmodning om aktindsigt i to kontrolrapporter udarbejdet af konsulentvirksomheden B for Aarhus Letbane I/S (herefter Aarhus Letbane) af henholdsvis 13. og 24. oktober 2016. Rapporterne blev udarbejdet som led i Aarhus Letbanes kontrol af, om entreprenørerne på byggeprojektet overholder de sociale klausuler, som fremgår af den af parterne indgåede kontrakt (Turnkey Contract).

Ved afgørelser af 30. november og 15. december 2016 meddelte Aarhus Letbane fagforbundet A afslag på aktindsigt i rapporterne, under henvisning til at de var omfattet af § 30, nr. 2, samt § 33, nr. 3 og 5, i offentlighedsloven.

Aarhus Letbane har desuden i sin udtalelse til mig af 16. marts 2017 henvist til, at oplysninger i rapporterne om entreprenørernes ansatte og disses lønforhold er undtaget fra aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1.

A anmodede i sin henvendelse af 7. november 2016 om at få aktindsigt i rapporterne fra B. I sin henvendelse til Aarhus Letbane af 28. november 2016 anmodede A – ud over aktindsigt i de nævnte rapporter fra B – tillige om at modtage oplysning om forskellige forhold hos de benyttede underentreprenører samt om brugen af lærlinge og praktikpladser på byggeprojektet.

A har alene klaget til mig over afslag på aktindsigt i rapporterne fra B. Min undersøgelse af sagen omfatter derfor kun dette forhold.

Min undersøgelse omfatter herefter spørgsmålet om, hvorvidt Aarhus Letbane under henvisning til § 30, nr. 1 og 2, samt § 33, nr. 3 og nr. 5, i offentlighedsloven kan afslå at give aktindsigt i rapporterne fra B af 13. og 24. oktober 2016.

2. Offentlighedslovens § 30, nr. 1

2.1. Retsgrundlaget

2.1.1. Offentlighedslovens § 30, nr. 1, har følgende ordlyd:

"§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

1) enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold og

…"

2.1.2. I de specielle bemærkninger til § 30 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er anført følgende:

"Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v. Der henvises om denne bestemmelse generelt til pkt. 4.1.1.16, jf. pkt. 3.4.3.1 og pkt. 3.4.3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter *nr. 1* omfatter retten til aktindsigt ikke oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold.

Ved vurderingen af, hvilke oplysninger der kan anses for at vedrøre 'private forhold', må der – som efter den gældende lov – tages udgangspunkt i, om oplysningerne er af en sådan karakter, at de efter den *almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab*. Det er således ikke enhver konkret oplysning om enkeltpersoners forhold, der kan tilbageholdes med hjemmel i bestemmelsen.

Ved vurderingen af, om en oplysning kan undtages fra aktindsigt efter nr. 1, er det dermed afgørende, om oplysningen ud fra en *generel betragtning* efter sin karakter vedrører oplysninger om enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold. Det er derimod ikke en betingelse for at undtage oplysninger, at hemmeligholdelse i det konkrete tilfælde er af betydning for den person, oplysningerne angår. "

2.1.3. I betænkning nr. 1510/2009 om Offentlighedsloven, kapitel 17, pkt. 2 (side 650 ff.), fremgår bl.a.:

"Efter § 12, stk. 1, nr. 1, kan oplysninger om enkeltpersoners økonomiske forhold også undtages fra aktindsigt. Bestemmelsens formulering – "private, herunder økonomiske forhold" – indebærer, at der skal være tale om oplysninger, som vedrører den pågældendes privatøkonomi, hvis der skal ske undtagelse af oplysninger med den begrundelse, at der er tale om enkeltpersoners økonomiske forhold. "

2.2. Min vurdering

Aarhus Letbane har i sin udtalelse til mig af 16. marts 2017 henvist til, at rapporterne fra B indeholder oplysning om underentreprenørers ansatte og disses lønforhold. Aarhus Letbane har anført, at disse oplysninger er undtaget fra aktindsigt under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Oplysningerne om underentreprenørers ansatte findes i rapporterne i form af lønsedler på enkelte udvalgte medarbejdere, der er vedlagt som bilag til rapporterne. Lønsedlerne indeholder oplysning om disse ansattes navne, arbejdstid og løn.

De medarbejdere, hvis lønoplysninger fremgår af rapporterne, er privatansatte hos forskellige underentreprenører, som entreprenøren C benytter.

Der er således tale om oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold, der er kommet i Aarhus Letbanes besiddelse. Oplysningerne må anses for omfattet af udtrykket "private, herunder økonomiske forhold" og kan derfor efter min opfattelse undtages under henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Jeg henviser til betænkningens kapitel 17, pkt. 2 (side 650 ff.), og til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, s. 518 f, hvor det bl.a. er anført, at oplysninger om privatpersoners indtægts- og formueforhold – herunder oplysninger om privatansattes lønmæssige forhold – der er i en myndigheds besiddelse, kan undtages under henvisning til § 30, nr. 1. Det skyldes, at oplysningerne har en sådan karakter, at de efter den almindelige opfattelse i samfundet bør kunne forlanges unddraget offentlighedens kendskab.

Jeg bemærker dog, at det burde være fremgået af afgørelserne i sagen af 30. november og 15. december 2016, at nogle af oplysningerne i rapporten var undtaget fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 1. Jeg henviser i den forbindelse til forvaltningslovens § 24 (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014), hvoraf det fremgår, at en begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, hvorefter afgørelsen er truffet.

3. Offentlighedslovens § 30, nr. 2

3.1. Retsgrundlaget

3.1.1. Bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2 (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

"§ 30. Retten til aktindsigt omfatter ikke oplysninger om

…

2) tekniske indretninger eller fremgangsmåder eller om drifts- eller forretningsforhold el.lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den person eller virksomhed, oplysningerne angår, at anmodningen ikke imødekommes. "

3.1.2. I de specielle bemærkninger til § 30 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der anført følgende:

"Bestemmelsen, der er enslydende med den gældende lovs § 12, stk. 1, undtager oplysninger om privatlivets forhold og erhvervsmæssige forhold fra retten til aktindsigt. Bestemmelsen er begrundet i hensynet til privatlivets fred og private erhvervsinteresser m.v.

…

Bestemmelsen forudsætter – i modsætning til nr. 1 – at forvaltningsmyndigheden foretager en *konkret vurdering*, der falder i to led. Myndigheden skal først tage stilling til, hvorvidt der er tale om oplysninger vedrørende forretningsforhold m.v. Er det tilfældet, skal myndigheden dernæst foretage en vurdering af, om aktindsigt i disse oplysninger må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der – typisk af konkurrencemæssige grunde – påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Der vil i forhold til oplysninger, der er omfattet af nr. 2, gælde en *klar formodning* for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, oplysningerne angår, vil lide skade af betydning.

Forvaltningsmyndighederne bør dog – som hidtil – *indhente en udtalelse* fra den, oplysningerne angår, for at få belyst risikoen for, at en udlevering af oplysninger om forretningsforhold m.v. vil medføre den nævnte risiko for økonomisk skade.

Der henvises i øvrigt til beskrivelsen af gældende ret i betænkningens kapitel 17, pkt. 3 (side 651 ff.). Om kommissionens overvejelser henvises til betænkningens kapitel 17, pkt. 5.3 (side 706 f.). ”

3.1.3. Som eksempler på oplysninger omfattet af bestemmelsen nævner betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 706, bl.a. produktionsmetoder, produktionsforhold, forretningsforbindelser, kundelister, forretningsbetingelser, kontraktsvilkår, forretningsmæssige strategier og markedsføringstiltag.

Også oplysninger om etableringsomkostninger, driftsomkostninger, salgsomkostninger samt oplysninger om virksomhedens regnskaber og økonomiske forhold i øvrigt nævnes som eksempler på omfattede typer af oplysninger.

Jeg henviser også til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 521 ff., herunder det på s. 523 anførte om, at oplysninger om økonomiske forhold i bred forstand i praksis er anset for omfattet af bestemmelsen. Således er bl.a. vederlagsoplysninger i en kontrakt, udgiftsoplysninger, afsætningsmuligheder samt prisfastsættelsesovervejelser omfattet af bestemmelsen.

3.1.4. Som det fremgår af de citerede forarbejder, er offentlighedslovens § 30, nr. 2, kun anvendelig, hvis udlevering af oplysningerne efter en konkret vurdering må antages at indebære nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed skade, navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Som det imidlertid også fremgår, vil der gælde en ”klar formodning” for, at udlevering af oplysningerne vil indebære en nærliggende risiko for, at virksomheden eller den person, som oplysningerne angår, vil lide en sådan skade. Se også betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven, s. 1005.

Om det nærmere indhold af formodningsreglen har Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 530, bl.a. anført følgende:

”Hverken de specielle bemærkninger eller betænkningen indeholder noget nærmere om baggrunden for eller den nærmere betydning af formodningsreglen. Det må antages, at reglen skal ses i sammenhæng med, at myndigheden, der skal foretage den endelige skadesvurdering, typisk ikke vil have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om en udlevering af oplysningerne om drifts- eller forretningsmæssige forhold mv. omfattet af § 30, nr. 2, rent faktisk vil påføre den pågældende virksomhed skade. Derfor anføres det også i de specielle bemærkninger til § 30, nr. 2, (…), at myndigheden bør indhente en udtalelse fra vedkommende virksomhed mv. I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at en udlevering vil påføre konkrete skadevirkninger for virksomhedens økonomi, og begrunder dette, må formodningsreglen indebære, at myndigheden normalt ikke behøver yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigten efter § 30, nr. 2, er opfyldt. ”

Det anføres samme sted (s. 530 f.), at formodningsreglen ikke ændrer ved, at myndigheden (for en principiel betragtning) fortsat skal foretage en konkret vurdering af, om udleveringen vil indebære en nærliggende risiko for, at der påføres virksomheden navnlig et økonomisk tab af nogen betydning.

Jeg kan også henvise til min udtalelse af 25. november 2016 i sagen med mit j. nr. 16/03664, som kan findes på www.offentlighedsportalen.dk.

3.2. Min vurdering

3.2.1. Aarhus Letbane har lagt til grund, at oplysningerne i rapporterne er omfattet af anvendelsesområdet for § 30, nr. 2.

C har i sagen leveret oplysninger til B, der på vegne af Aarhus Letbane skal kontrollere, om de sociale klausuler i den af parterne indgåede kontrakt overholdes. B's rapporter indeholder oplysning om underleverandørers ansatte og disses arbejdstid og lønforhold.

Der er – så vidt jeg forstår – tale om oplysninger om, hvornår disse ansatte har arbejdet, deres arbejdstid og om løn og eventuel afspadsering for overarbejde. Rapporterne indeholder også B's vurdering af, om ansættelsesforholdene hos de enkelte entreprenører er i overensstemmelse med de sociale klausuler i kontrakten.

Da oplysningerne om arbejdstid, afspadsering og løn hos underentreprenørerne har betydning for, om C overholder de sociale klausuler i kontrakten med Aarhus Letbane, kan det ikke give mig anledning til bemærkninger, at oplysningerne efter deres karakter er anset for omfattet af bestemmelsen i § 30, nr. 2.

3.2.2. Spørgsmålet er herefter, om udlevering af oplysningerne må antages at indebære en nærliggende risiko for, at der påføres den pågældende person eller virksomhed navnlig økonomisk skade af nogen betydning.

Som det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. ovenfor, bør myndigheden – i denne sag Aarhus Letbane – indhente en udtalelse fra den berørte virksomhed, idet en myndighed sædvanligvis må antages ikke selv at have de nødvendige forudsætninger for at vurdere, om virksomheden faktisk risikerer at lide skade ved en udlevering af oplysningerne.

I de tilfælde, hvor virksomheden giver udtryk for, at udlevering vil medføre konkret økonomisk skade, og dette er ledsaget af en relevant begrundelse, indebærer formodningsreglen, at myndigheden normalt ikke behøver at indhente yderligere dokumentation for, at betingelserne for at begrænse aktindsigt efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, er opfyldt. Myndigheden skal imidlertid foretage en selvstændig vurdering af skaderisikoen.

C har i sin udtalelse til Aarhus Letbane ikke oplyst nærmere om, at en udlevering vil resultere i, at virksomheden vil lide økonomisk skade. C har blot henvist til fortrolighedsbestemmelser i den af parterne indgåede kontrakt og har desuden henvist til, at A må søge oplysningerne udleveret via det overenskomstretlige system. Der foreligger ikke nærmere oplysninger om, hvorvidt Aarhus Letbane har hørt C's underleverandører om spørgsmålet om eventuel økonomisk skadevirkning hos disse ved en udlevering af oplysningerne.

Jeg bemærker i den forbindelse, at retten til aktindsigt efter offentlighedslovens § 7, stk. 1, tilkommer "enhver", og der er ikke i loven et krav om, at den aktindsigtssøgende skal begrunde sin anmodning eller på anden måde dokumentere en særlig interesse i sagen. Jeg henviser bl.a. til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, s. 168 f, hvor det er anført, at dette skal ses i sammenhæng med de formål, som offentlighedsordningen understøtter, herunder informations- og ytringsfriheden, jf. offentlighedslovens § 1, stk. 1.

Det forhold, at A eventuelt har mulighed for at søge oplysningerne udleveret via det overenskomstretlige system, er således uden betydning for spørgsmålet om aktindsigt efter offentlighedsloven.

Jeg bemærker også, at offentlighedslovens bestemmelser er præceptive i den forstand, at en myndighed ikke kan give tilsagn om fortrolighed (diskretionstilsagn), ud over hvad der følger af lovens bestemmelser.

Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands beretning for 1997, s. 108 ff. Jeg henviser desuden til Jens Møller, "Myndighedskontrol og anmelderi – en oversigt", Festskrift til Jan Petersen (2011), s. 337 ff., og til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 509 f. Her anføres det samtidig, at det er uden selvstændig betydning for afgørelsen af spørgsmål om aktindsigt, om en person i forbindelse med afgivelse af oplysninger til en myndighed har taget forbehold om, at de pågældende oplysninger skal være undtaget fra aktindsigt (diskretionsforbehold).

Aarhus Letbane kan således efter min opfattelse ikke afslå aktindsigt i oplysningerne i rapporten efter offentlighedslovens § 30, nr. 2, med henvisning til det, som C har anført i sin udtalelse.

3.2.3. Aarhus Letbane har i afgørelsen af 30. november 2016 og i udtalelserne til mig af 22. februar og 16. marts 2017 også henvist til yderligere hensyn vedrørende fortolkningen af kontrakten mellem C og Aarhus Letbane, som kan begrunde, at oplysningerne i rapporten kunne undtages fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 30, nr. 2.

Jeg forstår, at disse hensyn er sammenfaldende med de hensyn, som Aarhus Letbane har henvist til for så vidt angår undtagelsen af oplysningerne i rapporten efter offentlighedslovens § 33, nr. 3, og § 33, nr. 5.

I udtalelsen til mig af 22. februar 2017 har Aarhus Letbane anført, at Aarhus Letbane ved undtagelsen af rapporterne primært har lagt vægt på "hensynet til væsentlige offentlige økonomiske interesser", jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, og § 33, nr. 5, og at der subsidiært tillige er lagt vægt på C's økonomiske interesser.

Jeg tager på den baggrund stilling til det anførte i forbindelse med vurderingen efter §§ 33, nr. 3 og 5, jf. nedenfor i pkt. 4 og 5.

4. Offentlighedslovens § 33, nr. 3

4.1. Retsgrundlag

Offentlighedslovens § 33, nr. 3, har følgende ordlyd:

"§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

…

3) Det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed.

…"

Af de specielle bemærkninger fremgår det, at § 33, nr. 3, er identisk med bestemmelsen i § 13, stk. 1, nr. 5, i den tidligere gældende offentlighedslov og har til formål at beskytte hensynet til det offentliges økonomiske interesser.

I betænkning nr. 1510/2009 om offentlighedsloven er på side 679 bl.a. følgende anført:

"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.

Det antages, at bestemmelsen efter omstændighederne også kan finde anvendelse i de tilfælde, hvor det offentlige indhenter tilbud fra private erhvervsdrivende i forbindelse med indkøb og lignende til det offentlige, og hvor der vil være en nærliggende risiko for, at aktindsigt i de afgivne tilbud vil indebære, at myndigheden i forbindelse med næste udbudsrunde ikke vil kunne fremkalde kvalificerede tilbud, eller at det offentliges forhandlingsposition svækkes, jf. Vogter, side 246, samt Gammeltoft-Hansen m.fl., side 434. Derimod er en beslutning fra en offentlig myndighed om, at man generelt har besluttet ikke at offentliggøre tilbud fra private virksomheder af diskretionshensyn, ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, jf. FOB 1990, side 276.

Bestemmelsen kan i øvrigt ikke uden videre bringes i anvendelse i forhold til indgåede aftaler mellem en forvaltningsmyndighed og et privat firma med hensyn til, hvilket beløb kommunen skal betale det private firma for levering af en ydelse (en såkaldt prisaftale). Også i disse tilfælde skal forvaltningsmyndigheden nærmere konkretisere de forhold, der medfører, at der foreligger et sådant hensyn til det offentliges økonomiske interesser, at de omhandlede oplysninger er unddraget aktindsigt. "

4.2. Min vurdering

4.2.1. Aarhus Letbane har ved anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 3, henvist til, at oplysningerne i rapporterne angår overholdelse af en arbejdsretlig forpligtelse.

Der er uenighed mellem parterne om, hvorvidt det, som rapporterne viser, udgør en overtrædelse af de sociale klausuler i kontrakten mellem Aarhus Letbane og entreprenøren C. Der verserer således en uafklaret kontraktretlig tvist mellem C og Aarhus Letbane som følge af B's rapporter.

Aarhus Letbane har anført, at manglende overholdelse af de sociale klausuler i kontrakten ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der foreligger et overenskomstbrud hos C, men ved indsigt i rapporterne er der risiko for, at C på trods heraf uretmæssigt af A vil blive beskyldt for overenskomststridige forhold. Herudover har Aarhus Letbane anført, at en udlevering af oplysninger kan medføre uberettigede beskyldninger i pressen og mulige ugrundede politianmeldelser fra A's side.

Hvis en udlevering har sådanne konsekvenser, kan det få følger for byggeriet af letbanen i form af forsinkelser på byggeprojektet. Aarhus Letbane anfører, at letbanen på den baggrund med stor sandsynlighed risikerer at blive mødt med økonomiske krav såvel som krav om tidsfristforlængelse med hjemmel i kontrakten som følge af de gener, en udlevering af rapporterne måtte medføre i form af en eventuel uretmæssig anklage mod C.

4.2.2. Jeg forstår det anførte således, at risikoen for økonomisk skade bygger på to forudsætninger:

For det første på, at A misforstår oplysningerne og under alle omstændigheder vil mene, at oplysningerne viser, at der er begået overenskomstbrud.

For det andet på, at denne misforståelse vil føre til en kæde af begivenheder, hvor A retter først krav mod C, der vil lide økonomisk skade, og at C herefter retter krav mod Aarhus Letbane, der igen vil lide økonomisk skade.

4.2.3. Ved vurderingen af, om en anmodning om aktindsigt kan imødekommes, vil der ikke i almindelighed være grundlag for at lægge vægt på, hvad den aktindsigtssøgende skal bruge oplysningerne til. Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til sag nr. 2009 9-1 i Folketingets Ombudsmands beretning for 2009, samt sagerne 2013-13 og 2017-3, der alle er offentliggjort på min hjemmeside.

Risikoen for at den, der søger aktindsigt, eller andre misforstår de oplysninger, som udleveres, vil derfor i udgangspunktet ikke kunne tillægges betydning. Myndigheden kan i den forbindelse søge at undgå misforståelser ved f.eks. at ledsage en udlevering af oplysningerne med forklarende bemærkninger.

Et afslag på aktindsigt med henvisning til formodning om, at den aktindsigtssøgende vil benytte oplysningerne til beskyldninger om overenskomststridige forhold eller i øvrigt udtale kritik i pressen, vil således efter min opfattelse ikke kunne gives. Se i den forbindelse også min udtalelse af 5. april 2017 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag 2017-11).

4.2.4. Som det fremgår ovenfor under beskrivelsen af retsgrundlaget, kan bestemmelsen i § 33, nr. 3, alene anvendes efter en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af, om der er en nærliggende fare for, at de interesser, der er nævnt i bestemmelsen, vil lide skade, hvis der meddeles aktindsigt. Heri ligger også, at der skal være årsagsforbindelse mellem aktindsigt i oplysningerne og risikoen for, at den pågældende virksomhed påføres et økonomisk tab.

Risikoen for, at Aarhus Letbane vil lide økonomisk skade ved en udlevering af oplysningerne, synes som nævnt at bygge på en forudsætning om, at A vil misforstå oplysningerne og rette krav mod C, som herefter lider økonomisk skade. Denne risiko for økonomisk skade hos C er ikke underbygget af den udtalelse, som er indhentet hos virksomheden. Herudover bygger risikoen på en forudsætning om, at C herefter vil rette et krav mod Aarhus Letbane.

Det er min opfattelse, at kravet om årsagsforbindelse ikke er opfyldt, og at Aarhus Letbane ikke har påvist eller sandsynliggjort, at der er en nærliggende fare for, at Aarhus Letbane vil lide økonomisk skade, hvis der bliver meddelt aktindsigt i oplysningerne.

Jeg mener på denne baggrund ikke, at rapporterne kan undtages fra aktindsigt under henvisning til bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 3.

5. Offentlighedslovens § 33, nr. 5

5.1. Retsgrundlaget

Bestemmelsen i § 33, nr. 5, i offentlighedsloven (jf. lov nr. 606 af 12. juni 2013) har følgende ordlyd:

"§ 33. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til:

…

5) Private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. "

I de specielle bemærkninger til § 33 (lovforslag nr. L 144 af 7. februar 2013) er der bl.a. anført følgende:

"Efter nr. 5 kan retten til aktindsigt endvidere begrænses, hvis det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet. Det er – som efter gældende ret – en betingelse for at undtage oplysninger efter bestemmelsen, at der er en nærliggende fare for, at de pågældende interesser vil lide skade.

…

Bestemmelsen i *nr. 5* – den såkaldte generalklausul – er enslydende med den gældende lovs § 13, stk. 1, nr. 6. Bestemmelsen har som efter gældende ret et snævert anvendelsesområde og forudsættes alene anvendt, hvor hemmeligholdelse af hensyn til offentlige eller private interesser er klart påkrævet.

Bestemmelsen skal i første række tilgodese beskyttelsesinteresser, der som sådan er anerkendt i lovens øvrige undtagelsesbestemmelser, men hvor de udtrykkelige bestemmelser har vist sig at være utilstrække-

lige. Bestemmelsen kan imidlertid også i særlige tilfælde anvendes til at varetage beskyttelsesinteresser, der ikke har en snæver sammenhæng med de interesser, der er kommet til udtryk i undtagelsesbestemmelserne.

Bestemmelsen kan således bl.a. anvendes med henblik på at beskytte hensynet til det offentliges politiske beslutningsproces af særlig karakter. Den kan f.eks. anvendes på de tilfælde, hvor hensynet til den politiske beslutningsproces gør det påkrævet, at retten til aktindsigt begrænses i forhold til oplysninger og dokumenter, der udveksles i forbindelse med sager, der er omfattet af lovforslagets § 24, stk. 3.

Endvidere kan bestemmelsen f.eks. anvendes til at undtage interne dokumenter, der udveksles mellem ministre og folketingsmedlemmer i forbindelse med sager om lovgivning og anden tilsvarende politisk proces, men som ikke er udarbejdet til brug for en sådan sag og derfor ikke vil være omfattet af lovforslagets § 27, nr. 2.

5.2. Min vurdering

Som det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 33, nr. 5, er bestemmelsen tiltænkt et snævert anvendelsesområde. Om der foreligger sådanne beskyttelsesværdige hensyn, at retten til aktindsigt kan begrænses efter generalklausulen i § 33, nr. 5, bygger på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde.

Aarhus Letbane har ikke anført særlige hensyn i forbindelse med undtagelsen af oplysningerne efter § 33, nr. 5, og jeg må derfor forstå, at undtagelsen af oplysningerne bygger på samme hensyn, som Aarhus Letbane har henvist til i forbindelse med undtagelsen af oplysningerne efter § 33, nr. 3.

Hvis de hensyn, der søges tilgodeset gennem anvendelsen af opsamlingsbestemmelsen, er fuldt ud identiske med de hensyn, der er tilgodeset gennem offentlighedslovens øvrige undtagelsesbestemmelser – men hvor betingelserne for at anvende disse ikke er anset for opfyldt – kan opsamlingsbestemmelsen ikke anvendes. Se bl.a. Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), s. 587, og min udtalelse af 26. januar 2017 (offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2017-3).

Jeg mener på den baggrund ikke, at Aarhus Letbane kunne undtage oplysningerne i rapporten fra aktindsigt efter bestemmelsen i offentlighedslovens § 33, nr. 5.

6. Sammenfatning

Samlet set er det min opfattelse, at Aarhus Letbane ikke på det foreliggende grundlag kunne undtage oplysninger i rapporten efter bestemmelserne i offentlighedslovens §§ 30, nr. 2, 33, nr. 3, og 33, nr. 5, men at Aarhus Letbane kunne undtage enkelte oplysninger efter offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Jeg har på den baggrund henstillet til Aarhus Letbane at genoptage sagen med henblik på en fornyet behandling af spørgsmålet om aktindsigt under hensyn til det, som jeg har anført.

Jeg har ikke taget stilling til, om afslaget på aktindsigt eventuelt – helt eller delvist – vil kunne opretholdes på et bedre underbygget og dokumenteret grundlag, f.eks. på baggrund af en supplerende udtalelse fra C og/eller de involverede underleverandører.

Jeg har på baggrund af min henstilling ikke grundlag for at tage stilling til Aarhus Letbanes afslag på at give meraktindsigt i oplysningerne.

Jeg har bedt Aarhus Letbane om at underrette mig om sin nye afgørelse i sagen, men foretager mig i øvrigt ikke mere i sagen.

Med venlig hilsen



Jørgen Steen Sørensen

Kopi til:

Aarhus Letbane

Sagsfremstilling

Den 7. november 2016 anmodede fagforbundet A Aarhus Letbane I/S (herefter Aarhus Letbane) om aktindsigt på følgende måde:

”Hermed fremsendes anmodning om aktindsigt i konsulentvirksomheden B’s rapport vedr. Aarhus Letbane. ”

Den 28. november 2016 sendte A en opfølgning på anmodningen. A præciserede, at anmodningen om aktindsigt drejede sig om B’s kontrolrapporter vedrørende opfyldelse af de sociale klausuler, som Aarhus Letbane havde oplyst, at de ville følge.

Aarhus Letbane traf den 30. november 2016 afgørelse og anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

”Aarhus Letbane I/S har foretaget en konkret vurdering af A’s aktindsigtsanmodning.

Aarhus Letbane I/S har i den forbindelse foretaget en høring af entreprenøren C, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2. Ifølge den nævnte bestemmelse omfatter retten til aktindsigt bl.a. ikke oplysninger om drifts- eller forretningsforhold el. lign., for så vidt det er af væsentlig økonomisk betydning for den virksomhed, oplysningerne angår.

C har ved skrivelser af hhv. 10. november, 11. november og 18. november 2016 til Aarhus Letbane I/S modsat sig, at rapporten udleveres til tredjepart. C’s begrundelse er bl.a., at det er deres vurdering, at fagforeningen A’s ret til udlevering af dokumentation allerede kan finde sted i henhold til de overenskomstmæssige regler herom, hvorfor A må gå frem efter dette regelsæt i stedet, og at en imødekommelse af anmodningen om aktindsigt fra A krænker de kontraktuelle bestemmelser om fortrolighed. C er desuden ikke enig i grundlaget for de af B foretagne undersøgelser.

Ved Aarhus Letbane I/S’ mail af 18. november 2016 blev A orienteret om den forventede forlængede sagsbehandlingstid som følge af høringen.

Som følge af C’s høringssvar har Aarhus Letbane I/S anmodet advokatfirmaet D om at forholde sig til aktindsigtsanmodningen sammenholdt med C’s høringssvar. A blev den 21. november mundtligt orienteret om dette og således om status i forhold til aktindsigtsanmodningen.

D konkluderer i sin vurdering til Aarhus Letbane I/S bl.a., at:

’Det er på baggrund af nedenstående gennemgang af sagens faktiske og retlige forhold vores vurdering, at den af B udarbejdede rapport for tiden bør undtages fra aktindsigt med henvisning til såvel C’s som AAL’s økonomiske interesser, if. Offentlighedslovens § 30, nr. 2, § 33, nr. 3 og § 33, nr. 5. ’

Som følge af C’s høringssvar samt vores advokats vurdering kan vi desværre ikke på nuværende tidspunkt imødekomme jeres anmodning om aktindsigt, hvilket A blev orienteret mundtligt om ved møde hos Aarhus Letbane I/S den 29. november.

Begrundelsen for afslaget er, at Aarhus Letbane I/S vurderer, at oplysningerne i rapporten er undtaget fra aktindsigt i medfør af jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2, § 33, nr. 3 og § 33, nr. 5.

…

Aarhus Letbane I/S har i sin vurdering tillagt det betydning, at rapporten angår oplysninger, som angår C’s erhvervsmæssige forhold, herunder virksomhedens/underleverandørernes økonomiske forhold.

Aarhus Letbane I/S kan desuden ikke afvise, at der består en nærliggende fare for, C vil lide væsentlig økonomisk skade, hvis disse økonomiske forhold på nuværende tidspunkt videregives til A.

Endelig hersker der på nuværende tidspunkt uenighed mellem Aarhus Letbane I/S og C om fortolkningen af den indgående kontrakt, herunder om forpligtelserne i medfør af de indgåede arbejdsklausuler er overholdt, hvorfor der skal foretages en nærmere juridisk afklaring af dette.

Til information kan oplyses, at Aarhus Letbane I/S har igangsat yderligere undersøgelser af, hvorvidt den udarbejdede rapport giver et retvisende billede af C's overholdelse af de indgåede arbejdsklausuler. "

Den 15. december 2016 fastholdt Aarhus Letbane afslaget på aktindsigt i rapporterne fra B.

I et brev af 20. december 2016 klagede A til mig over Aarhus Letbanes afgørelser af 30. november og 15. december 2016 og anførte bl.a. følgende:

" Vi har med henvisning til lov om Aarhus Letbane (AAl) paragraf 9 om at der er offentlighed i forvaltningen, begæret aktindsigt i de kontrol rapporter som Aarhus letbane har fået udført af deres revisionsfirma. Der er materiale af væsentlig samfundsmæssig betydning da det kan belyse de problemer med social dumping som vi fra A's side har konstateret. Her er også rapporter fra C som er fremsendt til Aarhus Letbane.

Der er tale om et offentligt finansieret milliard projekt, og det er vigtigt med åbenhed om hvorledes skatteborgernes midler forvaltes. Der er tale om en Italiensk hovedentreprenør C som igen anvender en række underentreprenører fra Italien som er under mistanke for at have relationer til Italiensk mafia. Se Weekendavisens dokumenterede artikler af 30. sept. og 9 dec. 2016 (de kom med toget, og Mafiaen i detalje, hvor sporene ender), dette er efter vores opfattelse også en tungtvejende grund til at der ikke lukkes af for offentlighedens aktindsigt. Vi har forståelse for at evt. forretningshemmeligheder kan være undtaget, men ikke at gardinerne lukkes helt til.

I afslaget henvises der alene til C's og AAL's økonomiske interesser og der nævnes direkte at C har modsat sig at B's rapport udleveres, da de bl.a. Ikke er enige i rapporten.

Vi finder det helt uforståeligt, at en entreprenør på den vis kan diktere en offentlig bygherre hvad man må give offentligheden adgang til. Ikke mindst når der er mistanke om alvorlige forhold. "

Jeg bad den 9. januar 2017 Aarhus Letbane om en udtalelse om sagen.

Ud over selve indholdet af Aarhus Letbanes afgørelse bad jeg Aarhus Letbane om at redegøre nærmere for anvendelsen af offentlighedslovens § 33, nr. 3, og § 33, nr. 5, da begrundelsen i afgørelserne mest syntes at angå bestemmelsen i § 30, nr. 2.

Jeg bad desuden Aarhus Letbane om at redegøre nærmere for sine overvejelser om offentlighedslovens § 34 og om meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14.

Den 1. marts 2017 modtog jeg Aarhus Letbanes udtalelse af 22. februar 2017.

Af denne fremgår bl.a. følgende:

"Det bemærkes indledningsvist, at B's rapporter med tilhørende følgebreve og bilag ved afgørelsen af 30. november 2016 blev undtaget fra aktindsigt med henvisning til alle de tre nævnte bestemmelser i offentlighedsloven, idet det var Aarhus Letbane I/S' vurdering, at såvel væsentlige offentlige interesser

som væsentlige private interesser var udsat for en nærliggende risiko for at lide alvorlig økonomisk skade ved en udlevering.

For så vidt angår undtagelsen af B's rapporter med tilhørende bilag som *hele dokumenter* bemærkes, at Aarhus Letbane I/S primært har lagt vægt på hensynet til *væsentlige offentlige økonomiske interesser*, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3 og § 33, nr. 5.

Indholdet af B's rapporter angår en aftaleretlig forpligtelse, nemlig C's forpligtelse til at dokumentere overholdelse af arbejdsklausulen i den mellem parterne indgåede Turnkey Contract. Manglende dokumentation for overholdelse af arbejdsklausulen er ikke automatisk ensbetydende med manglende overholdelse af overenskomstmæssige forhold.

Det var Aarhus Letbane I/S' vurdering, at der forelå en risiko for, at C ved en udlevering af B's rapporter til A måtte blive beskyldt for manglende overholdelse af overenskomstmæssige forhold, herunder med urette blive negativt påvirket i arbejdet med letbanen, hvilket potentielt kunne medføre uberettigede og alvorlige forretningsmæssige konsekvenser for C og dets underleverandører samt for letbane-projektet – og dermed almene offentlige interesser som helhed.

C og dets rådgivere modsatte sig ved skrivelser af hhv. 10., 11. og 18. november 2016 udlevering af B's rapporter, bl.a. med den begrundelse, at en udlevering var i strid med aftaleretlige fortrolighedsforpligtelser. Herudover bestred C Aarhus Letbane I/S' forståelse af den mellem parterne aftalte arbejdsklausul.

Det var således vurderingen, at Aarhus Letbane I/S i lyset af C's indsigelse med stor sandsynlighed risikerede at blive mødt med økonomiske krav såvel som krav om tidsfristforlængelse med hjemmel i kontrakten som følge af de gener, en udlevering af B's rapporter måtte medføre i form af en eventuel uretmæssig anklage mod C.

Derfor blev det vurderet, at B's rapporter skulle undtages fra aktindsigt som hele dokumenter 'for tiden', indtil det var nærmere afklaret, om indsigelserne fra C havde noget på sig, jf. også nærmere notatet af 24. november 2016 fra advokatfirmaet D.

Det var med andre ord nødvendigt at undtage B's rapporter som helhed fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn. Det gælder såvel det offentliges økonomiske interesser, herunder udførelsen af det offentliges forretningsvirksomhed, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 3, som det gælder private og offentlige interesser, hvor hemmeligholdelse efter forholdets særlige karakter er påkrævet, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Subsidiært er der tillige lagt vægt på C's økonomiske interesser, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 2.

I den forbindelse er der særligt lagt vægt på de forhold, som også begrunder de væsentlige offentlige interesser i form af den mellem parterne uafklarede kontraktuelle tvist.

Ligeledes er der lagt vægt på, at den økonomiske skadesvirkning – for C og de udvalgte underleverandører – vil kunne strække sig til fremtidige konkurrencer og udbud og således på et uberettiget grundlag svække de pågældende virksomheders fremtidige konkurrencesituation.

Der henvises herved bl.a. Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009, jf. vedlagte notat af 24. november 2016 fra D.

Aarhus Letbane I/S' vurdering

Aarhus Letbane I/S vurderer, at der fortsat består en betydelig risiko for økonomisk skadesvirkning i forbindelse med udlevering af B's rapporter, dels i forhold til C og dets underleverandører, dels i forhold til Aarhus Letbane I/S.

Aarhus Letbane I/S er dog på nuværende tidspunkt af den opfattelse, at der med al overvejende sandsynlighed foreligger en kontraktuel misligholdelse, idet enkelte af C's underleverandører trods gentagne forespørgsler ikke leverer den anmodede dokumentation som påkrævet i Turnkey Contract. Af samme årsag har Aarhus Letbane I/S taget forbehold om at kræve dagbøder af C i henhold til Turnkey Contracts bestemmelser herom.

Som konsekvens af, at C endnu ikke har formået at levere tilstrækkelig dokumentation til, at B kan konkludere, at den aftalte arbejdsklausul er overholdt, har C på Aarhus Letbane I/S' opfordring iværksat en selvstændig undersøgelse af overholdelsen af arbejdsklausulen via revisionsfirmaet E. Denne undersøgelse pågår så vidt vides fortsat.

Først når rapporten fra E er færdiggjort, vil det i være muligt at få et overblik over, i hvilket omfang der foreligger en aftaleretlig misligholdelse af den aftalte arbejdsklausul.

Det bemærkes i den forbindelse, at Aarhus Letbane I/S på nuværende tidspunkt er af den opfattelse, at en uafklaret manglende overholdelse af en aftaleretlig bestemmelse vedrørende dokumentationskrav om arbejdstid og arbejdsvederlag ikke nødvendigvis er ensbetydende med et overenskomststridigt arbejdsforhold.

…

Hertil kommer, at rapporterne fra B konstaterer, at størstedelen af de udvalgte underleverandører har afleveret den krævede dokumentation og *i det væsentligste* overholder den mellem parterne aftalte arbejdsklausul. Muligvis vil rapporten fra E komme frem til det resultat, at alle udvalgte underleverandører overholder den aftalte arbejdsklausul.

Dette skal sammenholdes med det forhold, at A ganske naturligt har en overenskomstmæssig og egennyttig interesse i at gennem faglig kamp at påse overholdelsen af danske overenskomster.

A's naturlige interesse i at påse overholdelsen af danske overenskomster underbygges for det første af, at A har indgivet politianmeldelse af visse underleverandører for narkotikaindsmugling, hvilket ikke har ført noget med sig, da sagen efterfølgende er opgivet hos Østjyllands Politi i mangel på beviser (artikler er vedlagt).

For det andet har A ved kendelse af 1. februar 2017 fra Pressenævnet fået kritik i forhold til behandlingen af Metro-sagen i medierne (vedlagt). Nogle af underleverandørerne på Metro-byggeriet er identiske med underleverandørerne på letbane-projektet.

Aarhus Letbane I/S har således som udgangspunkt ønsket at udlevere B's rapporter til A men er af ovenstående årsager bekymret for konsekvenserne af en udlevering, såfremt A måtte sætte lighedstegn mellem den aftaleretlige tvist og manglende overholdelse af overenskomstmæssige forhold.

På Aarhus Letbane I/S' initiativ har der siden foråret 2013 løbende været afholdt møder mellem A og Aarhus Letbane I/S, og Aarhus Letbane I/S har på intet tidspunkt ønsket at tilbageholde oplysninger for A, som man har vurderet kunne udleveres. A's kendskab til B's rapporter stammer fra et sådant møde. I perioden fra august 2013 og frem, herunder ved afgørelsen af 15. december 2016, som behandles senere i denne skrivelse, har Aarhus Letbane I/S således givet A aktindsigt i fire ud af fem fremsatte anmodninger, med B's rapporter som den eneste undtagelse.

Hertil kommer, at A til enhver tid har mulighed for at gå frem efter sædvanlige regler i udstationeringsloven, herunder udstationeringslovens § 6a, som har følgende ordlyd:

'Stk. 1. Med henblik på at sikre udstationerede lønmodtagere løn svarende til, hvad danske arbejdsgivere er forpligtet til at betale for udførelsen af tilsvarende arbejde, kan der på samme måde som over for danske arbejdsgivere anvendes kollektive kampskridt over for udenlandske tjenesteydere til støtte for et krav om indgåelse af en kollektiv overenskomst, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. Det er en betingelse for iværksættelse af kollektive kampskridt som nævnt i stk. 1, at der forinden over for den udenlandske tjenesteyder er henvist til bestemmelser i de kollektive overenskomster, der indgås af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter i Danmark, og som gælder på hele det danske område. Det skal af disse overenskomster med den fornødne klarhed fremgå, hvilken løn der efter overenskomsterne skal betales. '

Det er således ikke sådan, at A er afskåret fra at varetage overenskomstmæssige interesser, fordi A 'for tiden' ikke gives aktindsigt i B's rapporter vedrørende overholdelse af en kontraktuel arbejdsklausul.

Sammenfatning

Aarhus Letbane I/S har som offentlig virksomhed en umiddelbar interesse i, at eventuel manglende overholdelse af overenskomstmæssige vilkår rettelig bliver forfulgt af overenskomstparterne i Danmark, herunder A, efter de gældende overenskomstmæssige regler. Aarhus Letbane I/S deltager således løbende i møder med A vedrørende gennemførelsen af arbejder på letbane-projektet og har imødekommet A's aktindsigtsanmodninger både før og efter anmodningen om udlevering af B's rapporter.

Derfor har Aarhus Letbane I/S som udgangspunkt ønsket at udlevere B's rapporter til A, uagtet at der er tale om rapporter indhentet på et privatretligt grundlag med henblik på at påse overholdelsen af en kontraktuel arbejdsklausul, som i udgangspunktet alene er gældende inter partes.

Imidlertid er Aarhus Letbane I/S i den foreliggende situation bekymret for konsekvenserne af en udlevering, og store offentlige og private økonomiske interesser er på spil, hvis Aarhus Letbane I/S udleverer B's rapporter til A.

Aarhus Letbane I/S er for det første yderst bekymret for, at A vil sætte lighedstegn mellem på den ene side manglede overholdelse af kontraktuelle bestemmelser om levering af dokumentation og på den anden side manglende overholdelse af danske overenskomster. Denne kobling kan ikke umiddelbart foretages.

Ligeledes er Aarhus Letbane I/S yderst bekymret for konsekvenserne af en udlevering af B's rapporter, herunder om A vil forsøge at påvirke arbejderne ved letbane-projektet negativt, hvilken påvirkning hovedsagligt vil gå ud over parter, der hverken er i kontraktuel eller overenskomstmæssig misligholdelse.

Så længe der ikke foreligger en endelig retlig afgørelse på Aarhus Letbane I/S' og C's aftaleretlige konflikt, er det i princippet ikke muligt at udlede, om der foreligger misligholdelse af den aftalte arbejdsklausul, særligt fordi revisionsfirmaet E tillige er i gang med tilsvarende undersøgelser af arbejdstid og vederlag på vegne af C. I øvrigt vil en udlevering af B's rapporter i givet fald altid være renset for personfølsomme oplysninger m.v., som ikke kan udleveres.

Udlevering af B's rapporter risikerer at medføre betydelig økonomisk skade af offentlige såvel som private interesser. Som også anført af A i brevet af 20. december 2016 til ombudsmanden, er der tale om et offentligt finansieret milliard-projekt, og det er vigtigt med åbenhed omkring forvaltningen af skatteborgernes penge. Af samme årsag er det så meget desto mere vigtigt, at det offentlige (og dermed skatteborgerne) ikke påføres væsentlige økonomiske skadesvirkninger som følge af uberettigede beskyldninger i pressen, mulige ugrundede politianmeldelser samt mulige uberettigede overenskomstmæssige sanktioner.

Sådanne mulige uberettigede sanktioner vil være en del af en faglig tvist uden sammenhæng med den aftaleretlige tvist mellem Aarhus Letbane I/S og C. Det vil ikke blot være til væsentlig økonomisk skade for Aarhus Letbane I/S, men også for offentligheden og almene interesser som helhed. Samtidig vil C, herunder de underleverandører, som faktisk har afleveret den nødvendige og påkrævede dokumentation for overholdelse af danske overenskomster, kunne lide betydelig økonomisk skade.

Afslaget på aktindsigt i B's rapporter og den endnu uafsluttede kontraktuelle tvist mellem C og Aarhus Letbane I/S afskærer på ingen måde A fra at varetage sine overenskomstmæssige interesser, idet A kan påberåbe sig udstationeringslovens § 6a. I øvrigt har Aarhus Letbane I/S kontinuerligt holdt A orienteret og efterkommet aktindsigtsanmodninger i det omfang, der ikke har været risiko for offentlig eller privat økonomisk skade eller offentliggørelse af personfølsomme oplysninger.

I tillknytning hertil bemærkes, at offentlighedslovens § 33, nr. 3, i henhold til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510/2009 har til formål 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'*.

Den 2. marts 2017 bad jeg Aarhus Letbane om en supplerende udtalelse.

Den 16. marts 2017 modtog jeg udtalelsen. I denne anførte Aarhus Letbane bl.a. følgende:

”Aarhus Letbane I/S fastholder i det hele det i skrivelsen af 22. februar 2017 anførte og supplerer som nedenfor anført.

Der hersker fortsat en ikke-afsluttet kontraktretlig tvist mellem C og Aarhus Letbane I/S vedrørende overholdelsen af de kontraktuelle bestemmelser om arbejdsklausuler. De forhandlinger samt grundlaget herfor, som pågår mellem disse parter, bør ikke undergives aktindsigt, så længe forhandlingerne endnu pågår.

På den baggrund fastholder Aarhus Letbane I/S sin afgørelse af 30. november 2016, således som denne også er gentaget i afgørelsen af 15. december 2016.

Med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 5, hvorefter der kan nægtes aktindsigt i *hele dokumenter*, når hemmeligholdelse er påkrævet efter forholdets særlige karakter af hensyn til beskyttelse af private og offentlige interesser, tilbageholdes B’s rapporter som helhed.

Det var og er fortsat Aarhus Letbane I/S’ vurdering, at der er en nærliggende fare for, at C ved en udlevering af B’s rapporter til A måtte blive beskyldt for manglende overholdelse af overenskomstmæssige forhold, herunder med urette blive negativt påvirket i arbejdet med letbanen, hvilket potentielt ville kunne medføre uberettigede og alvorlige forretningsmæssige konsekvenser for C og dets underleverandører samt for letbane-projektet – og dermed almene offentlige interesser som helhed.

C og dets rådgivere modsatte sig udlevering af B’s rapporter, bl.a. med den begrundelse, at en udlevering var i strid med aftaleretlige fortrolighedsforpligtelser og bestred samtidig Aarhus Letbane I/S’ forståelse af den aftalte arbejdsklausul.

Det var og er fortsat vurderingen, at Aarhus Letbane I/S i lyset af C’s indsigelse med stor sandsynlighed risikerer at blive mødt med økonomiske krav såvel som krav om tidsfristforlængelse med hjemmel i kontrakten som følge af de gener, en udlevering af B’s rapporter måtte medføre i form af en eventuel uretmæssig anklage mod C.

Derfor blev det vurderet, at B’s rapporter skulle undtages fra aktindsigt som hele dokumenter ’for tiden’, indtil det var nærmere afklaret, om indsigelserne fra C havde noget på sig. Dette er endnu ikke afklaret, hvorfor Aarhus Letbane I/S fastholder sin afgørelse af 30. november 2016, således som denne også er gentaget i afgørelsen af 15. december 2016.

Det var med andre ord nødvendigt at undtage B’s rapporter som helhed fra aktindsigt for at beskytte væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, jf. offentlighedslovens § 33, nr. 5.

Subsidiært er der lagt vægt på de samme faktuelle hensyn – den mellem Aarhus Letbane I/S og C uafklarede kontraktuelle tvist som beskrevet ovenfor – for så vidt angår tilbageholdelse af *oplysninger* med hjemmel i offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3.

Med henvisning til disse to bestemmelser har Aarhus Letbane I/S således nægtet aktindsigt i de specifikke oplysninger, som er streget ud i de vedhæftede to rapporter fra B. Ved at sammenholde disse versioner

af B's rapporter med de uredigerede rapporter fra B fremsendt den 22. februar 2017 fremkommer de tilbageholdte oplysninger.

Med henvisning til offentlighedslovens § 30, nr. 2 undtages således den overstregede tekst, som udgør drifts- og forretningsforhold, fordi det ville være af væsentlig negativ økonomisk betydning for C, hvis A fik indsigt heri.

Med henvisning til offentlighedslovens § 33, nr. 3 undtages således den overstregede tekst, der udgør det offentliges, herunder Aarhus Letbane I/S', økonomiske interesser, fordi der er nærliggende fare for, at denne interesse – hvis A fik indsigt heri – ville lide skade.

Det bemærkes, at Aarhus Letbane I/S i forbindelse med sin fornyede vurdering af sagen tillige begrunder en del af undtagelsen fra aktindsigt med hensynet til enkeltpersoners private, herunder økonomiske, forhold, jf. offentlighedslovens § 30, nr. 1.

Uagtet, at de ovenfor nævnte hensyn, som begrunder en tilbageholdelse af oplysninger i medfør af offentlighedslovens § 30, nr. 1 og nr. 2 samt § 33, nr. 3, er det Aarhus Letbane I/S' vurdering, at en offentliggørelse af de resterende dele af B's rapporter vil medføre *en prisgivelse af hensynet* til særligt C's økonomiske interesser (§ 30, nr. 2) og det offentliges, herunder særligt Aarhus Letbane I/S' økonomiske interesser (§ 33, nr. 3), hvorfor det med henvisning til offentlighedslovens 34, nr. 1 fastholdes, at B's rapporter som helhed skal undtages fra aktindsigt.

Prisgivelsen af hensynene i offentlighedslovens § 30, nr. 2 og § 33, nr. 3 ligger i at risikoen for, at A sætter lighedstegn mellem manglende overholdelse af en aftaleretlig forpligtelse (som i øvrigt bestrides) og overenskomststridige forhold.

Indholdet af B's rapporter angår C's aftaleretlige forpligtelse til at dokumentere overholdelse af arbejdsklausulen i den indgåede Turnkey Contract. Manglende dokumentation for overholdelse af arbejdsklausulen er ikke automatisk lig med overenskomststridige forhold.

Det var ved afgørelsen og er fortsat Aarhus Letbane I/S' vurdering, at der foreligger en nærliggende risiko for, at C ved en udlevering af blot *dele af* B's rapporter til A kan blive beskyldt for overenskomststridige forhold, herunder med urette blive negativt påvirket i arbejdet med letbanen, hvilket potentielt kan medføre uberettigede og alvorlige forretningsmæssige konsekvenser for C og dets underleverandører samt for letbane-projektet – og dermed almene offentlige interesser som helhed.

Meroffentlighed

Folketingets ombudsmand anmoder Aarhus Letbane I/S om at redegøre for overvejelser om offentlighedslovens § 34 og meroffentlighed efter offentlighedslovens § 14 i forhold til afgørelsen af 30. november 2016 og afgørelsen af 15. december 2016.

Aarhus Letbane I/S har ved denne fornyede vurdering af sagen samtidig foretaget en vurdering af, om reglerne om meroffentlighed i offentlighedslovens § 34 medfører, at der alligevel bør gives indsigt i de undtagne oplysninger, jf. offentlighedslovens § 14, hvorefter det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal overvejes, om der kan gives aktindsigt i oplysninger i videre omfang, end hvad der følger af lovens undtagelsesbestemmelser, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt m.v.

Det kan i den forbindelse oplyses, at de undtagne oplysninger er omfattet af tavshedspligt, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 2 og § 27, stk. 4, nr. 3 og nr. 5, og allerede af den grund kan de pågældende oplysninger ikke udleveres efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1. ”

A fremsatte den 28. marts 2017 følgende bemærkninger til Aarhus Letbanes udtalelser i sagen:

”2. Ang. aktindsigt i rapporter fra B.

At der er uafsluttede forhandlinger mellem C og Aarhus Letbane mener vi ikke kan anvendes som begrundelse for TOTALT at afvise aktindsigt.

Aarhus Letbane som jo er offentlig bygherre og fører kontrol med byggeriet på vegne af Aarhus Kommune og Region Midtjylland udtaler, at C har modsat sig udlevering af B’s rapporter. Samtidig henvises der til at der er en tvist mellem parterne.

Aarhus Letbane bøjer sig åbenbart for denne afpresning og vil undtage B’s rapporter som ’hele dokumenter ’for tiden’’(s. 3). Ifølge direktøren for Aarhus Letbane har man sat revisionsfirmaets særlige bedrageriafdeling på sagen.

Indebærer det også at bestyrelsen i Aarhus Letbane er nægtet adgang til disse tilsynsrapporter?

Var der konstateret strafbare forhold må man forvente at sagen er overdraget til Politiet, men det er der ikke informationer om. Derfor kan der ikke være tale om forhold som bør unddrages aktindsigt, da det er væsentlige samfundsmæssige interesser som er i spil: At der anvendes offentlige midler og at der er mistanke om social dumping og udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft som strider mod kommunens sociale klausuler.

A har ikke interesser som er i modstrid med kommunens og Aarhus Letbanes interesser om at sikre ordnede forhold for arbejdstagerne. At foretage en total mørklægning af rapporter af væsentlig interesse for offentligheden finder vi derfor kontraproduktivt, da A ikke har modsatte interesser til de offentlige interesser. C bør derfor ikke nyde særbehandling og undgå offentlighedens indsigt. Det kan kun befordre mistanke om at der er forhold som ikke tåler dagens lys.

Påstanden om at A vil benytte B’s rapporter til at beskylde C for manglende overholdelse af overenskomsten (s. 4) virker også søgt. Således kan man læse i Aarhus Stiftstidende d. 23. dec. 2016 at A rejser millionkrav mod den italienske jernbaneentreprenør F, der bygger Aarhus Letbane. Dvs. der er skam allerede rejst en sag.

3. Ang. Meroffentlighed.

A må beklage at ikke engang hensynet til muligheden for meroffentlighed er Aarhus Letbane åben overfor. Hvis der er strengt forretningsmæssige forhold som man ønsker undtaget fra aktindsigt gøres dette normalt ved en overstregning. I stedet ønsker man total mørklægning, hvad der kun kan øge en mistanke om at også Aarhus Letbane har foretaget dispositioner som man ikke ønsker frem i lyset.

Afgørelsen af 30. november 2016.

1. Nærmere om forløbet.

Det fremgår her, at de rapporter fra B som C og Aarhus Letbane ikke ønsker offentlighed i er rapporterne af hhv. 13 og 24. oktober 2016 og 30. januar 2017(s. 6). Samt at de vedrører kontrol af arbejdsforhold og vederlag fastsat i en aftalt arbejdsklausul. Samt at C er forpligtet til at dokumentere de overholder arbejdsklausulen i den mellem parterne indgåede kontrakt (s. 1). Men de vedrører også mere, nemlig de sociale klausuler.

Dette er af væsentlig offentlig interesse da der er tale om et offentligt milliardprojekt, og både kommune og region har krav om sociale klausuler, og således henviser bestyrelsesformanden på interessentskabsmøde i Aarhus Letbane d. 15. april 2016 til, at 'det i 2015 endelig var lykkedes i dialog med de lokale fagforeninger at udarbejde de sociale klausuler, der sikrer overenskomstmæssig korrekt løn og arbejdsvilkår for entreprenørernes medarbejdere, herunder medarbejdere fra udlandet'(Se Aarhus Letbanes hjemmeside).

Klausuler hvis indhold som C (s. 2) åbenbart også bestrider.

Derfor virker det helt malplaceret at afvise A's ønske om at få indblik i hvordan det faktisk går med at overholde disse klausuler som man jo også har aftalt med A som forhandlingspart.

Hertil kommer den offentlige interesse fra kommune og region som jo gennem bestyrelsen skal føre tilsyn også med overholdelse af de sociale klausuler som er besluttet.

Der henvises til økonomiske skadevirkninger ved offentliggørelse, som ikke er dokumenterede.

2. Aarhus Letbanes vurdering og sammenfatning.

Der fremgår at Aarhus Letbane at 'der med overvejende sandsynlighed foreligger en kontraktuel misligholdelse, idet enkelte af C's underleverandører trods gentagne forespørgsler ikke leverer de fornødne dokumentation'(s. 3). Samt at der er problemer med at få tilstrækkelig dokumentation fra C.

Denne uenighed med C blev også oplyst i Aarhus Letbanes afvisning af aktindsigt fra 30. nov. 2016(s. 2). Det kan undre at man i brev til ombudsmanden af 16. marts 2017 beskriver denne tvist med C, dvs. at den ikke er afklaret selv om der er gået 3 mdr.

Vi kan derfor ikke anse det for andet end et påskud for at afvise aktindsigt.

Der nævnes at der ikke nødvendigvis er tale om 'overenskomststridige arbejdsforhold'(s. 3). Dette må jo blive en påstand som Aarhus Letbane ikke ønsker at afkræfte gennem udlevering af B's rapporter. Underentreprenøren F er medlem af en dansk erhvervsorganisation og således forpligtet til at overholde gældende overenskomst mellem parterne. A har ved egne kontrolbesøg konstateret problemer med at overholde overenskomsten. Offentlighed i forvaltningen, herunder åbenhed om løn- og arbejdsforhold er af central betydning for at bekæmpe social dumping, herunder underbetaling af udenlandsk arbejdskraft. Det klæder ikke en offentlig arbejdsgiver at spænde ben for indsigt i hvordan et udenlandsk konsortium behandler sine ansatte, og sætte offentlighedsloven ud af kraft.

Aarhus Letbane oplyser i sin Årsberetning 2015 at 'Udover C's egenkontrol samt Aarhus Letbanes løbende tilsyn og audits, er B hyret til at foretage stikprøvevis kontrol af overholdelse af sociale klausuler, herunder gennemføre uanmeldte kontrolbesøg på byggepladserne og stikprøvevist interviewe medarbejdere samt kontrollere lønsedler'. Det er således ikke korrekt at A's kendskab til disse rapporter stammer fra møder med Aarhus Letbane (s. 4). Det er offentlig tilgængelige oplysninger.

Aarhus Letbane påstår (s. 5) at B's rapporter er 'privatretlige med henblik på at påse overholdelsen af en kontraktuel arbejdsklausul som i udgangspunktet alene er gældende inter partes'. At dette kun skulle være et internt redskab mellem parterne må bestrides, da Aarhus Letbane også som offentlig bygherre har forpligtet sig til at føre kontrol for Aarhus Kommune og Region Midtjylland af sociale klausuler formuleret af disse, se ovenfor.

Aarhus Letbane medgiver at rapporterne ved udlevering vil være renset for personfølsomme oplysninger, hvad A har forståelse for, men det er væsentlige samfundsmæssige hensyn som må varetages ved at give aktindsigt, herom senere.

Aarhus Letbane (s. 5) gør sig overdrevne forestillinger om skadevirkninger, og holder sig ikke tilbage med grove anklager om at det kan medføre 'uberettigede beskyldninger i pressen, mulige ugrundede politianmeldelser samt mulige uberettigede overenskomstmæssige sanktioner'(s. 5).

Aarhus Letbane påstår at A's ønske om aktindsigt handler om at varetage sine overenskomstmæssige og egennyttige interesser (s. 4). Dette er en meget ensidig påstand, da A ønsker aktindsigt af hensyn til væsentlige samfundsmæssige interesser, herunder bekæmpelse af social dumping og åbenhed om offentlige skatteyderbetalte milliardbyggeprojekter.

Generelle betragtninger om afslaget på vores begæring af aktindsigt.

Vi vil understrege følgende, og håber at Ombudsmanden vil tage hensyn til disse betragtninger:

- at retten til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke kan tilsidesættes af aftaler eller frygt for konflikter.

- at rapporterne handler om forhold, der har central betydning for den indsats A udfører.

- at det ikke kan være rigtigt, at forhindre A i at få oplysninger med henvisning til, at A ville kunne bruge oplysninger til at stille krav til virksomhederne (negativ økonomisk betydning for virksomheder).

- at afvisning af aktindsigt forhindrer indsatsen mod social dumping.

Endvidere vil vi henvise til en afgørelse fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Danmark er forpligtet til at overholde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention herunder artikel 10 om informations- og ytringsfrihed.

Senest foreligger der en dom som fastslår at artikel 10 giver grundlag for ret til aktindsigt, når den er vigtig for at kvalificere debat om samfundsmæssige forhold. I denne sag som vedrører mistanke om social dumping på et offentligt milliardprojekt, mener vi at der er et samfundsmæssigt hensyn at varetage. Hemmeligholdelse vil her forhindre eller skade ytringsfriheden og debatten om samfundsmæssige forhold.

Dommen er fra Grand Chamber of ECHHR, Nov. 2016. Se www.echhr.eu. I dommen klargjorde domstolen retten til aktindsigt efter art. 10 og lagde vægt på de samme kriterier, som domstolen har anvendt i mange sager om ytringsfrihed bl.a.:

'Disclosure provides transparency on the manner of conduct of public affairs and on matters of interest for society as a whole and thereby allows participation in public governance by the public at large. '

'The public interest relates to matters which affect the public to such an extent that it may legitimately take an interest in them, which attract its attention or which concern it to a significant degree, especially in that they affect the well-being of citizens or the life of the community. This is also the case with regard to matters which are capable of giving rise to considerable controversy, which concern an important social issue, or which involve a problem that the public would have an interest in being informed about. '

'In this connection, the privileged position accorded by the Court in its case-law to political speech and debate on questions of public interest is relevant. ''[1]

[1] The judgment in the case Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, 8.11.2016, paragraph 157 – 168. '

Den 28. marts 2016 meddelte jeg A, at jeg nu ville forsøge at behandle sagen på grundlag af de oplysninger, som jeg havde modtaget fra A og fra Aarhus Letbane.