



2014-30

En klage over Metroselskabet I/S faldt uden for kerneområdet for ombudsmandens virksomhed

En advokat bad på vegne af en klient – en underentreprenør på metrobyggeriet – ombudsmanden om at iværksætte en undersøgelse af Metroselskabet I/S' beslutning om at bede hovedentreprenøren om at stoppe samarbejdet med den pågældende underentreprenør. Advokaten gjorde i den forbindelse bl.a. gældende, at Metroselskabet I/S ikke havde overholdt forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse.

Det fremgår af § 14 i Metroselskabsloven, at offentlighedsloven, forvaltningsloven og ombudsmandsloven gælder for Metroselskabet I/S, der ikke er en forvaltningsmyndighed. Efter en gennemgang af lovens forarbejder konstaterede ombudsmanden imidlertid, at det måtte antages især at have været hensigten med § 14, at ombudsmanden skulle kunne behandle klager over den del af Metroselskabet I/S' virksomhed, der har karakter af afgørelsesvirksomhed, og ikke den del af selskabets virksomhed, som omvendt må anses for at være erhvervsmæssig.

I forlængelse heraf konstaterede ombudsmanden, at Metroselskabet I/S' beslutning ikke kunne anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand, men derimod en beslutning truffet på baggrund af de kontrakter, som var indgået mellem sagens parter – dvs. at der var tale om en privatretlig tvist.

Privatretlige tvister falder uden for kerneområdet for ombudsmandens virksomhed, og ombudsmanden henviste derfor advokaten til at søge tvisten løst ved domstolene.

(Sag nr. 14/04392)

I mit afsluttende brev af 22. oktober 2014 skrev jeg følgende til advokaten:

”Jeg har – efter din samtale samme dag med en af mine medarbejdere – modtaget din klage af 10. oktober 2014 med bilag.

22. oktober 2014

Forvaltningsret
114.1 – 1.4

Transport og kommunikation

1

Du beder mig om at iværksætte en undersøgelse af Metroselskabet I/S' beslutning om at udelukke din klient (A) fra metrobyggeriet og af Metroselskabet I/S' efterfølgende behandling af din klients henvendelser.

I klagen har du anført, at '[k]lagen er af yderst hastende karakter, idet min klient, som følge af Metroselskabets afgørelse, står til at blive ekskluderet fra metrobyggeriet ultimo oktober 2014'.

Efter at jeg har gennemgået din klage, har jeg besluttet ikke at indlede en undersøgelse. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013). Det fremgår af denne bestemmelse, at ombudsmanden selv afgør, om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Du kan læse nærmere om baggrunden for min beslutning nedenfor.

1. Kort om sagen

Det fremgår af din klage, at Metroselskabet I/S har det overordnede ansvar for anlæg af den nye metrolinje Cityringen, og at Metroselskabet I/S har antaget (B) som hovedentreprenør på metrobyggeriet. (B) har antaget adskillige underentreprenører, herunder (A), som er et (...) [nationalitetsbetegnelse; min bemærkning] byggevikarfirma, der leverer arbejdskraft til større byggerier.

Metroselskabet I/S anmodede ved brev af (...) [dato; min bemærkning] (B) om at stoppe samarbejdet med (A). Metroselskabet I/S udsendte samme dag en pressemeddelelse.

Følgende fremgår bl.a. af pressemeddelelsen:

'I kontrakten mellem Metroselskabet og (B) er der indskrevet en social klausul om, at alle underentreprenører skal overholde ILO-konventionen. Det betyder, at arbejde udført i Danmark skal følge danske løn- og arbejdsvilkår. Samtidig forlanger (B), at alle deres underentreprenører skal melde sig ind i en arbejdsgiverorganisation. Det sikrer, at de ansatte på projektet arbejder under dansk overenskomst, og at arbejdet dermed følger danske løn- og arbejdsvilkår.

(A)'s (...) [nationalitetsbetegnelse; min bemærkning] moderselskab oprettede for nylig et nyt underselskab i Danmark, der ikke er medlem af en arbejdsgiverorganisation. Selskabet er heller ikke godkendt til at arbejde på projektet, og derfor afsluttes samarbejdet nu med det (...) vikarbureau.'

Det fremgår af din klage og de medsendte bilag, at Metroselskabet I/S' beslutning efter din og din klients opfattelse bygger på urigtige oplysninger om forholdene i (A) – herunder oplysninger, som stammer fra DR-dokumentaren '(...)', som blev sendt den (...) 2014.

Det fremgår endvidere af din klage, at både du og (A)'s ejer efterfølgende har forsøgt at komme i dialog med Metroselskabet I/S om sagen, men at Metroselskabet I/S har afvist dette, under henvisning til at selskabet ikke har nogen kontraktmæssig forbindelse ('no contractual relationship') med (A).

I din klage af 10. oktober 2014 beder du mig for det første om 'at vurdere lovligheden af Metroselskabet I/S' afgørelse om at ekskludere (A) fra metrobyggeriet'. Du henviser i den forbindelse til, at selskabet ikke har overholdt sin pligt til at partshøre din klient forud for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 19. Du anfører også, at Metroselskabet I/S ikke har begrundet afgørelsen over for din klient, jf. reglerne i forvaltningslovens kapitel 6.

Du beder mig for det andet om at vurdere 'Metroselskabet I/S' efterfølgende ageren i forbindelse med (A)'s henvendelser i sagen'.

Samlet set ønsker du, at 'Metroselskabet pålægges at tilbagekalde brev og pressemeddelelse af (...) og starte en fornyet sagsbehandling'.

2. Mine bemærkninger

a) Metroselskabet I/S er oprettet med hjemmel i lov nr. 551 af 6. juni 2007 om Metroselskabet I/S og Arealudviklingsselskabet I/S (nu Udviklingsselskabet By & Havn I/S).

Metroselskabet I/S' formål og virksomhed mv. er beskrevet i lovens § 8, stk. 1, 2 og 4, hvoraf følgende fremgår:

'§ 8. Metroselskabet I/S' formål er at varetage projektering og anlæg af en Cityring som en metro, færdiggørelse af anlæg af Østamagerbanen (metroens 3. etape) samt stå for drift og vedligehold af den samlede metro.

Stk. 2. Selskabet kan tillige drive anden virksomhed, som har en naturlig forretningsmæssig sammenhæng med metroaktiviteterne, jf. stk. 1.

...

Stk. 4. Selskabet skal drives på et forretningsmæssigt grundlag.'

Det fremgår af lovens § 14, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand gælder for Metroselskabet I/S. Metroselskabet I/S er ikke en del af den offentlige forvaltning, men det er altså

ved § 14 bestemt, at reglerne i de tre nævnte love – som i øvrigt gælder for forvaltningsmyndigheder – også gælder for selskabet.

I lovforslag nr. L 158/2006-07 (fremsat af transport- og energiministeren den 21. februar 2007) er følgende anført i de særlige bemærkninger til § 14:

'Det foreslås, at lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand skal gælde for Metroselskabet I/S. På den måde sikres offentlig indsigt i Metroselskabets virke.

Under hensyntagen til Metroselskabet I/S' virke vil offentlighedslovens regler om undtagelse fra aktindsigt forventes at finde anvendelse i et vist omfang.'

Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår endvidere bl.a. følgende:

'De nye selskaber skal være omfattet af reglerne i Offentlighedsloven og Forvaltningsloven. Det skal sikre, at borgerne så vidt muligt kan få oplysninger om selskabernes aktiviteter, der vil have stor betydning for Hovedstadens udvikling.

...

8. Offentlig indsigt

Det fremgår af principaftalen, at de nye selskaber skal være omfattet af reglerne i offentlighedsloven og forvaltningsloven. Det fremgår endvidere af principaftalen, at det skal sikre, at borgerne så vidt muligt kan få oplysninger om selskabernes aktiviteter, der vil have stor betydning for hovedstadens udvikling.

Offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand gælder i dag for Københavns Havn A/S, mens Ørestadsselskabet I/S ikke er direkte omfattet af de nævnte love, men selskabet agerer, som om selskabet var omfattet af offentlighedsloven.

De foreslåede bestemmelser vil betyde, at både Arealudviklingsselskabet I/S og Metroselskabet I/S bliver omfattet af offentlighedsloven, forvaltningsloven og lov om Folketingets Ombudsmand.'

b) Bestemmelsen i lovens § 14 betyder – udover at sikre offentlig indsigt – bl.a., at forvaltningslovens regler finder anvendelse i forholdet mellem Metroselskabet I/S og dets ansatte, ligesom Folketingets Ombudsmand har kompetence til at behandle klager over selskabet.

Efter min opfattelse må lovens § 14 og dens forarbejder forstås sådan, at ombudsmanden i første række er gjort kompetent over for Metroselskabet I/S med henblik på – inden for disse loves anvendelsesområde – at påse overholdelsen af offentlighedsloven og forvaltningsloven, herunder særligt reglerne om aktindsigt.

Det må således efter min opfattelse antages især at have været hensigten med § 14, at ombudsmanden skal kunne behandle klager over den del af Metroselskabet I/S' virksomhed, der har karakter af afgørelsesvirksomhed, herunder afgørelser om aktindsigt efter offentlighedsloven og forvaltningsloven.

For så vidt angår de dele af selskabets virksomhed, som omvendt må anses for at være erhvervsmæssig, kan lovens § 14 efter min opfattelse ikke antages at indebære væsentlige fravigelser af ombudsmandens almindelige praksis med hensyn til spørgsmål af denne karakter, jf. nærmere herom nedenfor.

c) Jeg mener på det foreliggende grundlag ikke, at en beslutning taget af Metroselskabet I/S om at bede hovedentreprenøren, (B), stoppe samarbejdet med (A) er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. § 2, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014).

Jeg henviser i den forbindelse til, at der såvel i Metroselskabet I/S' brev af (...) som i selskabets pressemeddelelse af samme dato som baggrund for beslutningen om at stoppe samarbejdet alene er henvist til de aftaler, som er indgået mellem parterne.

Beslutningen er således ikke truffet på offentligretligt grundlag. Derimod er beslutningen – som jeg har forstået det – en konsekvens af, at (A) efter Metroselskabet I/S' opfattelse ikke lever op til de krav, som stilles til underentreprenørerne i henhold til den 'sociale klausul', som er indskrevet i kontrakten mellem Metroselskabet I/S og (B). Jeg henviser i den forbindelse bl.a. til Forvaltningsloven med kommentarer af Niels Fenger (2013), s. 83 ff., og særligt s. 94 f.

d) At Metroselskabets beslutning ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, betyder bl.a., at forvaltningslovens regler om partshøring og begrundelse – som du har henvist til i din klage – ikke finder anvendelse, jf. forvaltningslovens § 2.

Der er således efter min opfattelse tale om en rent privatretlig tvist, herunder – som jeg har forstået det – uenighed om de faktiske forhold i sagen. Det fremgår i den forbindelse af din klage, at beslutningen om at stoppe samarbejdet efter din og din klients opfattelse er truffet på baggrund af urigtige oplysninger om (A)'s forhold, ligesom det fremgår af dit brev af 1. oktober 2014 til Metroselskabet I/S, at (A) ikke har været bekendt med 'den sociale klausul' i kon-

trakten mellem Metroselskabet I/S og (B), og at (A) ikke har misligholdt sin kontrakt med (B).

Tvisten i sagen falder derfor uden for kerneområdet for ombudsmandens virksomhed – at tage stilling til, om myndigheder mv., der træffer afgørelser over for borgerne, overtræder offentligretlige regler eller begår andre tilsvarende fejl. En række sagstyper anses således i ombudsmandens praksis for mere naturligt at høre under domstolene, herunder sager med rent privatretlige problemstillinger. Jeg henviser herved til Ombudsmandsloven med kommentarer af Lisbeth Adserballe, Jon Andersen, Morten Engberg, Kaj Larsen, Karsten Loiborg og Jens Olsen, 2. udgave, 2013, s. 79 og 144.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at ombudsmandens prøvelse af sager sker på skriftligt grundlag. Det kan således være vanskeligt for ombudsmanden at afklare de nærmere faktiske forhold, bevisspørgsmål og lignende i sager som den foreliggende, fordi ombudsmanden som udgangspunkt ikke har mulighed for at afhøre vidner. Også på denne baggrund mener jeg, at sagen egner sig bedre til prøvelse ved domstolene.

e) Jeg må på den anførte baggrund henvise dig til at søge tvisten i sagen mellem (A), (B) (som jeg må forstå er din klients kontraktspart) og Metroselskabet I/S løst ved domstolene, og jeg foretager mig ikke mere i anledning af din klage af 10. oktober 2014.

For en ordens skyld gør jeg opmærksom på, at jeg ikke med dette brev har taget stilling til Metroselskabet I/S' beslutning om at bede (B) om at stoppe samarbejdet med (A) mv. Jeg har alene besluttet ikke at undersøge din klage.

...”