

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 16. april 2021 i sag nr. KL-4-2021

[Tolk]

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(chefkonsulent Bettina Funch-Jarlbæk)

Resume af afgørelsen

[Tolk] har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 28. januar 2021 på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelsessag om tolkes adfærd over for EasyTranslate. [Tolk] blev informeret om, at undersøgelsen blev indledt ved brev af 6. september 2019, og senere at undersøgelsen blev afsluttet ved brev af 21. december 2020. Styrelsen havde afvist anmodningen om aktindsigt med henvisning til, at der ikke var tale om en afgørelsessag, jf. forvaltningslovens § 2, stk. 1, og § 9, stk. 1, og konkurrencelovens § 13, stk. 1, og at der heller ikke var grundlag for at give aktindsigt ud fra princippet om meroffentlighed. Dog gav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen [Tolk] aktindsigt i to dokumenter ud fra princippet om meroffentlighed.

[Tolk] klagede den 2. marts 2021 over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt. Den 9. marts 2021 fastholdt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i øvrigt afgørelsen om afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videresendte samme dag klagen til Konkurrenceankenævnet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Påstande

[Tolk] har nedlagt påstand om, at der meddeles aktindsigt i det materiale, der er indgået i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af tolkes adfærd over for EasyTranslate, herunder bl.a. aktindsigt i følgende forhold: Begrundelserne for oprettelsen af sag CDP-19/08315; de konkrete undersøgelser, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget i relation til sag CDP-19/08315; dokumentation for den adfærd, der er omtalt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev til hende af 6. september 2019; og al anden dokumentation om hende, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen måtte have.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har nedlagt påstand om, at afgørelsen af 28. januar 2021 stadfæstes.

Sagens omstændigheder

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rettede ved brev af 6. september 2019 henvendelse til [Tolk] og oplyste, at styrelsen blandt andet gennem omtale i pressen var blevet opmærksom på, at en række danske tolke på forskellig vis deltog i en koordineret indsats om ikke at tolke for virksomheden EasyTranslate, og at tolkene opfordrede andre tolke til ikke at udføre tolkning for EasyTranslate. Styrelsen oplyste desuden, at den konstaterede adfærd i nogle tilfælde og afhængig af de specifikke omstændigheder kunne være ulovlig efter konkurrencereglerne.

Ved brev af 21. december 2020 orienterede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen [Tolk] om, at styrelsens undersøgelse af tolkes adfærd over for EasyTranslate blev indstillet. Styrelsen oplyste, at det betød, at styrelsen ikke længere undersøgte, om adfærden i forhold til virksomheden EasyTranslate var i strid med konkurrencereglerne, samt at styrelsen ikke var afskåret fra på et senere tidspunkt at genoptage sagsbehandlingen, såfremt der f.eks. fremkom nye relevante oplysninger.

Den 21. januar 2021 anmodede [Tolk] om aktindsigt i *"det materiale, der er indgået i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af tolkes adfærd over for EasyTranslate, herunder bl.a. aktindsigt i følgende forhold: ... Begrundelserne for oprettelsen af sag CDP-19/10147... De konkrete undersøgelser, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har foretaget i relation til sag CDP-19/10147... Dokumentation for den adfærd, der er omtalt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev til mig af 6. september 2019 ... Al anden dokumentation om mig, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen måtte have."*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyste, at det var en fejl, at styrelsens brev af 6. september 2019 til [Tolk] henviste til sag CDP-19/10147. Styrelsen behandlede derfor [Tolks] anmodning om aktindsigt i relation til sag CDP-19/08315.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afslog [Tolks] anmodning om aktindsigt ved afgørelse af 28. januar 2021. I afgørelsen hedder det bl.a.:

”Aktindsigt efter forvaltningsloven

Efter forvaltningslovens § 9, stk. 1, kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. For at du kan opnå partsaktindsigt efter forvaltningsloven, er det dermed for det første en forudsætning, at anmodningen retter sig mod en afgørelsessag.

Fortolkningen af, hvornår der er tale om en afgørelse, følger af dansk rets almindelige forvaltningsretlige regler. En afgørelsessag er en sag ”hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed.”, jf. forvaltningslovens §§ 2 og 9. Det primære område er ”en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed, som udstedes på offentligt grundlag, som rettes til en eller flere personer m.v. og som går ud på ensidigt at bestemme, hvad der er eller skal være gældende ret.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at din anmodning om aktindsigt ikke vedrører en afgørelsessag. Styrelsen har i sin vurdering navnlig lagt vægt på, at sag CDP-19/08315 alene drejer sig om indledende undersøgelser af en række forskellige forhold og flere forskellige aktører, herunder vejledning af disse. Styrelsen skal samtidig fremhæve, at disse undersøgelser alene var på et indledende stadie, at der derfor heller aldrig er blevet indledt sager, der rettede sig mod en afgørelse i forhold til en eller flere af disse aktører, at der derfor heller ikke er udsendt meddelelser om betænkeligheder, jf. konkurrencelovens § 15a, stk. 2, og at sagen nu er lukket, jf. konkurrencelovens § 15, stk. 1.

Det er på den baggrund styrelsens vurdering, at du ikke kan få aktindsigt i sagen efter forvaltningslovens regler.

Aktindsigt efter offentlighedsloven

Lov om offentlighed i forvaltningen finder som udgangspunkt ikke anvendelse i sager og undersøgelser efter konkurrenceloven, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1.

Dog har virksomheder, herunder visse selvstændigt erhvervsdrivende, ret til egenaces i afgørelsessager, dvs. i sager, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse efter konkurrenceloven med undtagelse af oplysninger af en anden virksomheds fortrolige oplysninger, jf. konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt.

Da sagen er en undersøgelsessag, jf. ovenfor, og da forudsætningen for retten til egenaces er, at der er tale om en afgørelsessag, er det styrelsens vurdering, at du ikke har krav på at få egenaces efter konkurrencelovens § 13, stk. 1, 2. pkt.

Meroffentlighed

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har endvidere foretaget en vurdering af, hvorvidt du kan få meddelt yderligere aktindsigt efter princippet om meroffentlighed.

På baggrund af en konkret afvejning af på den ene side hensynet til at beskytte den interne beslutnings- og undersøgelsesproces og på den anden side den interesse du kan have i at få aktindsigt, finder styrelsen ikke anledning til at give yderligere aktindsigt i sagen efter princippet om meroffentlighed ud over det ovenfor anførte.

Indsigt i personoplysninger efter databeskyttelsesforordningen

I sager og undersøgelser efter konkurrenceloven finder reglerne om indsigt i artikel 15 i databeskyttelsesforordningen ikke anvendelse. Du har således ikke ret til indsigt i eventuelle personoplysninger om dig, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen måtte have.”

I medfør af princippet om meroffentlighed gav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 28. januar 2021 [Tolk] ret til aktindsigt i to dokumenter vedrørende styrelsens grundlag for at udvælge [Tolk] som adressat for styrelsens brev af 6. september 2019.

Parternes argumenter

[Tolk] har for Konkurrenceankenævnet anført navnlig, at det i sig selv er bekymrende, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen end ikke formår at skelne akterne i den ene sag med akterne i en anden sag. Alene det forhold i sig selv burde berettige til aktindsigt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærkede i sit brev af 21. december 2020, "at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke er afskåret fra på senere tidspunkt at genoptage sagsbehandlingen, såfremt der f.eks. fremkommer nye relevante oplysninger". Det betyder, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen reelt ikke har lukket sagen. Uagtet at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påstår, at der er tale om en undersøgelsessag og ikke en afgørelsessag, er det ganske utrygt for hende at være vidende om, at der er risiko for, at en påstået adfærd, som hun end ikke selv er bekendt med, og som

hun angiveligt har været involveret i, kan medføre både bøde og fængselsstraf i op til 1 år og 6 måneder.

Det eneste, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen oplyser om "dokumentationen" for den adfærd, der er omtalt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev til hende af 6. september 2019 er: "det indgik i grundlaget for at udvælge dig, at du er nævnt som underskriver af 'Forenede tolkes og oversætteres erklæring', hvor tolke formelt stiller sig utilfredse med tolkeordningen. Erklæringen er nævnt i en artikel i Politiken fra 12. december 2018 'Hundredvis af tolke varsler boykot af nyt samarbejde med politiet' samt i B.T. artikel fra 11. april 2019 'Tolke går sammen i fælles front mod nyt system'."

I betragtning af at der var 684 underskrivere af erklæringen, savner hun en forklaring på, at det netop er hende og ikke samtlige 684 underskrivere, der blev mistænkt for at have indgået konkurrencebegrænsende aftaler. Hun har ikke udtalt sig til pressen, og hun er ikke enig i journalisternes udlægning af, at hendes underskrift på erklæringen var ensbetydende med en konkurrenceforvridende aftale eller en boykot. Hendes underskrift på erklæringen var alene et udtryk for, at hun ikke ville være platformsarbejder hos EasyTranslate.

Begrundelsen for at afvise hendes anmodning om aktindsigt er hensynet til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens interne beslutnings- og undersøgelsesproces. Det er meget uklart, hvad der ligger i denne formulering, da en offentlig myndigheds processuelle regler burde være let gennemskuelige – også for offentligheden.

Endelig er det bekymrende, at det ikke har været muligt at få oplyst, hvad "den adfærd, der er omtalt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens brev til hende af 6. september 2019" består i, og at hun derfor heller ikke kan få viden om, hvem hun skulle have koordineret denne påståede adfærd med.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har for Konkurrenceankenævnet fastholdt, at der er tale om en undersøgelsessag og ikke en afgørelsessag.

Det fremgår af styrelsens vejledningsbrev af 6. september 2019, at: "Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen [er] blandt andet gennem omtale i pressen blevet opmærksom på, at en række danske tolke på

forskellig vis deltager i en koordineret indsats om ikke at tolke for virksomheden EasyTranslate og opfordrer andre tolke til ikke at udføre tolkning for EasyTranslate. Det er min hensigt med dette brev at oplyse om, at den konstaterede adfærd, i nogle tilfælde og afhængig af de specifikke omstændigheder, kan være ulovlig efter konkurrencereglerne.” En sådan vejledning er ikke en afgørelse.

Sag 19/08315 indeholder endvidere Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen indledende undersøgelser i relation til, om en række tolkes deltagelse i en koordineret indsats over for virksomheden EasyTranslate var i strid med konkurrencereglerne. En sådan undersøgelse vedrørende en række forhold og en lang række aktører er ikke en sag, der retter sig mod en afgørelse. Det er ikke en sag, som [Tolk], eller dennes virksomhed, er part i eller berettiget til partsaktindsigt i, jf. i øvrigt tilsvarende kendelse fra Konkurrenceankenævnet af 19. november 2019, Tolk mod Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i øvrigt overvejet og fundet grundlag for at give [Tolk] aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i to dokumenter vedrørende styrelsens grundlag for at udvælge [Tolk] som adressat for styrelsens brev af 6. september 2019. Styrelsen har endvidere vurderet, at der ikke kan gives [Tolk] yderligere meroffentlighed som følge af hensynet til styrelsens interne undersøgelses- og beslutningsproces. Styrelsen har således foretaget en afvejning af hensynet til [Tolk] ønske om aktindsigt overfor de hensyn, der begrundes undtagelserne fra aktindsigt, herunder konkurrencelovens § 13, stk. 1, og princippet i forvaltningslovens § 15 b, nr. 1 og 5, samt offentlighedslovens § 33, nr. 1 og 5.

Sammenfattende fastholder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at [Tolk] ikke har krav på yderligere aktindsigt i sag 19/08315.

Resultat og begrundelse

Sagen angår, om [Tolk] har ret til aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelses-sag om tolkes adfærd over for EasyTranslate, som blev afsluttet uden afgørelse i 2020.

Af de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anførte grunde tiltræder Konkurrenceankenævnet, at [Tolk] ikke er berettiget til aktindsigt efter hverken forvaltningsloven eller konkurrenceceloven eller til yderligere aktindsigt i medfør af princippet om meroffentlighed, jf. også Konkurrenceankenævnets kendelse af 19. november 2019 i sag nr. KL-6-2019.

Herefter, og da det for nævnet anførte ikke kan føre til et andet resultat, stadfæster Konkurrenceankenævnet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 28. januar 2021.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 28. januar 2021 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Birgitte Sloth

Claus Berg

David Dreyer Lassen

Jon Stokholm

Genpartens rigtighed bekræftes.

Konkurrenceankenævnet den 16. april 2021

Sign. af Nævnenes Hus

Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig