

K E N D E L S E

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 13. april 2021 i sag nr. KL-1-2021

Tolkesamfundet

(formand XXXXXXXXXX)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

(chefkonsulent Bettina Funch-Jarlbæk)

Resume af afgørelsen

Tolkesamfundet har påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag af 28. januar 2021 på aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelsessag om tolkes adfærd over for Easy-Translate. Tolkesamfundet 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.

Tolkesamfundet klagede den 11. februar 2021 over Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gav i januar og februar Tolkesamfundet aktindsigt i fem dokumenter ud fra princippet om meroffentlighed. Den 17. februar 2021 fastholdt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i øvrigt afgørelsen om afslag på aktindsigt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen videresendte den 19. februar 2021 klagen til Konkurrenceankenævnet.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Påstande

Tolkesamfundet har nedlagt påstand om, at der meddeles aktindsigt i det faktiske grundlag, der knytter sig specifikt til Tolkesamfundets tilknytning til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens under-

søgelsessag om tolkes adfærd over for EasyTranslate; den dokumentation i sagen vedrørende Tolkesamfundet, der ligger forud for brancheorganisationens stiftelse; dokumentation for den adfærd, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen omtaler i sin henvendelse til Tolkesamfundet af 6. september 2019; og dokumenteret begrundelse for hvorfor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blandt de i alt 684 underskrivere af erklæringen har udvalgt netop [REDACTED] på trods af, at underskriften tidsmæssigt ligger 5 måneder forud for Tolkesamfundets stiftelse.

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 Tolkesamfundet 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 Tolkesamfundet 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 Tolkesamfundet om aktindsigt i ”*Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af Tolkesamfundet inklusive men ikke begrænset til ... dokumenteret årsag til oprettelse af sag CDP-19/08315 og dokumenteret baggrund for udvælgelsen af Tolkesamfundet som modtager af skrivelsen af 16. september 2019 ... hvilke konkrete undersøgelsesskridt styrelsen har foretaget i sag CDP-19/08315 og hvornår de enkelte undersøgelsesskridt er foretaget ... dokumentation for den adfærd, der omtales i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens henvendelse til Tolkesamfundet af 16. september 2019 ... enhver anden information om Tolkesamfundet, som styrelsen måtte ligge inde med i sagerne CDP-19/08315 og CDP-19/10147.*”

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

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen afslog Tolkesamfundets 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 Tolkesamfundet kan opnå partsaktindsigt efter forvaltningsloven, er det dermed en forudsætning, at der er tale om en afgørelsessag, hvori Tolkesamfundet er part.

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 offentligretligt 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 Tolkesamfundet 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 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.

Tolkesamfundet henviser i sin anmodning til kendelse afsagt af Konkurrenceankenævnet den 4. april 2017 i sag nr. KL-3-2016.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen bemærker, at reglerne om egenaces i konkurrencelovens § 13, stk. 1, pr. 1. januar 2018, kun gælder virksomheders ret til egenaces afgørelsessager.

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 Tolkesamfundet 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 Tolkesamfundet 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 Tolkesamfundet 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.”

I medfør af princippet om meroffentlighed gav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 28. januar 2021 og den 17. februar 2021 Tolkesamfundet ret til aktindsigt i fem dokumenter vedrørende styrelsens grundlag for at udvælge Tolkesamfundet som adressat for styrelsens brev af 6. september 2019.

Parternes argumenter

Tolkesamfundet har for Konkurrenceankenævnet anført navnlig, at brancheorganisationen ikke er enig i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse.

Denne sag handler om en adfærd, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen finder problematisk og på kant med konkurrenceloven. Styrelsen mener at have konstateret den pågældende adfærd hos brancheorganisationen Tolkesamfundet i løbet af året 2019. Her i marts 2021 er det endnu uklart for Tolkesamfundet, hvori den problematiske adfærd skulle bestå, og under hvilke omstændigheder den skulle være konstateret.

Derfor har Tolkesamfundet bedt om aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens arbejde med og dokumentation for at indhente oplysninger til sin konstatering af den adfærd, som styrelsen mener er konkurrencestridig. Anmodningen blev afvist med begrundelsen ”hensyn til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens interne beslutnings- og undersøgelsesproces”. Det er uklart for Tolkesamfundet, hvad der ligger i denne formulering. En offentlig myndigheds processer bør være let gennemskuelige, også for offentligheden.

Den aktuelle status i sagen er, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indstillet sagen; dog med den altafgørende tilføjelse, "at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ikke er afskåret fra på senere tidspunkt at genoptage sagsbehandlingen, såfremt der f.eks. fremkommer nye relevante oplysninger". Den meddelelse kom den 21. december 2020.

Tolkesamfundet var således genstand for styrelsens undersøgelse i næsten 16 måneder, ovenikøbet med en uafklaret afslutning. Resultatet er, at ikke blot må Tolkesamfundet fortsat leve med at være holdt hen i uvidenhed, om hvad indholdet af den "konstaterede adfærd" er og var og eventuelt kan være fremover. Med den de facto ikke-lukning af sagen, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen lægger op til ved udgangen af 2020, må Tolkesamfundet og dets medlemmer se sig nødsaget til at gå på æggeskaller på ubestemt tid. Det skyldes, at der fortsat hersker absolut mystik om såvel indholdet af den "konstaterede adfærd", som hvem der skulle have deltaget i den, hvornår og på hvilken måde. Den usikkerhed er grunden til, at Tolkesamfundet ønsker aktindsigt i egen sag.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har givet Tolkesamfundet meroffentlighed. Den er givet i januar 2021 i form af først to henvisninger til avisartikler, som begge blev offentliggjort inden Tolkesamfundets stiftelse den 28. april 2019. I februar 2021 fremsender styrelsen en henvisning til endnu en avisartikel og et link til en faglig rapport udfærdiget af Tolkesamfundet selv. Henvisningerne kan ingenlunde tælle som meroffentlighed, al den stund at alle teksterne i forvejen er offentligt tilgængelige. I øvrigt belyser de på ingen måde bestræbelsen på at nå frem til indholdet af den "konstaterede adfærd".

Tolkesamfundet ønsker i den forbindelse at gøre opmærksom på, at [REDACTED] [REDACTED]. På det tidspunkt eksisterede Tolkesamfundet ikke. De to avisartikler, styrelsen henviser til, er offentliggjort henholdsvis 12. december 2018 og 11. april 2019. Tolkesamfundet er først stiftet den 28. april 2019 som en brancheorganisation for tolke og oversættere og blev registreret i CVR som frivillig forening den 3. maj 2019 – altså efter [REDACTED] [REDACTED] underskrivelse af den omtalte erklæring og offentliggørelsen af de artikler, der henvises til. I alt 684 tolke underskrev erklæringen.

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

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

Resultat og begrundelse

Sagen angår, om Tolkesamfundet har ret til aktindsigt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelsessag om tolkes adfærd over for EasyTranslate, som blev afsluttet uden afgørelse i 2020.

Af de af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anførte grunde tiltræder Konkurrenceankenævnet, at Tolkesamfundet ikke er berettiget til aktindsigt efter hverken forvaltningsloven eller offentlighedsloven 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 13. april 2021

Sign. af Nævnenes Hus

Dorthe Hylleberg

kontorfuldmægtig