

KENDELSE

afsagt af Konkurrenceankenævnet den 8. februar 2013 i sag nr. KL-7-2012

HK Privat
(Morten Skov)

mod

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
(Specialkonsulent Gry Høirup)

Resume af afgørelsen

HK Privat har ved brev af 11. september 2012 påklaget Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. september 2012, hvori styrelsen meddelte afslag på aktindsigt i et internt strateginotat.

Styrelsen valgte – efter modtagelse af klagen fra HK Privat – at revurdere sin afgørelse og traf på baggrund heraf ved brev af 5. oktober 2012 ny afgørelse i sagen, hvor HK Privat efter reglerne om egenaces fik aktindsigt i enkelte passager af strateginotatet, svarende til ca. ½-1 side ud af 17 sider.

Styrelsen fastholdt derudover sin afgørelse om at undtage resten af dokumentet fra aktindsigt.

HK Privat har på den baggrund fastholdt klagen.

Klagen støttes i første række på, at notatet ikke kan anses for at være et internt notat, og at HK Privat efter offentlighedslovens § 8 har ret til indsigt i notatet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i første række henvist til, at notatet er at anse som et internt arbejdsdokument.

Konkurrenceankenævnet har stadfæstet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. oktober 2012.

Nævnet har henvist til, at det omtvistede notat må anses for at være et internt arbejdsdokument, hvorfor det ikke er omfattet af reglerne om aktindsigt i offentlighedsloven.

Parternes påstande

HK Privat har påstået Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. september 2012 og 5. oktober 2012 omgjort, således at der gives HK Privat fuld aktindsigt i ”Strateginotat om jobklausuler af 18. februar 2012”.

Konkurrencerådet har påstået Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. september 2012 og 5. oktober 2012 stadfæstet.

De påklagede afgørelser

Følgende fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. september 2012:

”Det er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vurdering, at HK Privat, som var klager i den pågældende sag, ikke er part i sagen. Dette gælder også selvom styrelsen i medfør af konkurrenceloven § 14, stk. 1, overfor HK afviste at behandle klagen. Tilsvarende vurderer Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at HK Privat ikke har en direkte, væsentlig og individuel interesse i sagen og derfor ikke kan opnå partsstatus.

Ifølge offentlighedsloven § 4, stk. 1, kan enhver som udgangspunkt kræve aktindsigt i en forvaltningsmyndigheds dokumenter. Det fremgår af konkurrencelovens § 13, stk. 1, at offentlighedsloven som udgangspunkt ikke finder anvendelse på konkurrencelovens område. Undtaget fra dette udgangspunkt er bl.a. begæringer om egen acces, som følger af offentlighedsloven § 4, stk. 2. Egen acces indebærer, at en person eller en virksomhed kan få aktindsigt i oplysninger om sig selv. Retten til egen acces omfatter dog ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter heriblandt dokumenter, der er udarbejdet af en myndighed til eget brug jf. offentlighedsloven § 7, stk. 1, pkt. 1, jf. § 4, stk. 2.

På ovennævnte sag er der akteret et notat, der stemmer overens med Morten Skovs beskrivelse. Notatet er af intern karakter, og er derfor undtaget fra adgangen til aktindsigt jf. offentlighedsloven § 7, stk. 1, pkt. 1.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har overvejet meroffentlighedsprincippet i offentlighedsloven § 4, stk. 1, 2. pkt. for så vidt angår notatet. Styrelsen har imidlertid skønnet, at der ikke i medfør af det nævnte princip er grundlag for at meddele HK Privat aktindsigt i det pågældende dokument. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i denne forbindelse afvejet hensynet til styrelsens interesse i at undtage det interne arbejdspapir fra adgangen til aktindsigt over for HK Privat's interesse i at få aktindsigt i det pågældende dokument, der ifølge Morten Skov udspringer af en generel nysgerrighed i forhold til styrelsens holdning til jobklausuler.”

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. oktober 2012 fremgår bl.a., at notatet ikke indeholder styrelsens endelige konkurrenceretlige vurdering af anvendelsen af jobklausuler, men alene en beskrivelse af problemstillingen og en begrundet indstilling til styrelsens direktion.

Det fremgår videre, at dokumentet efter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opfattelse heller ikke er omfattet af aktindsigt efter forvaltningsloven, hvorfor foreningen IT-Branchen heller ikke ville kunne få indsigt i dokumentet.

Endeligt fik HK Privat aktindsigt i enkelte passager i notatet i medfør af reglerne om egenaccess, idet Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i øvrigt fastholdt afgørelsen af 5. september 2012.

Sagens omstændigheder

HK Privat rettede i 2007 henvendelse til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med henblik på at få Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til at gå ind i en sag om anvendelse af jobklausuler.

På baggrund af denne og andre henvendelser udfærdigede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen den 18. februar 2008 et notat vedrørende jobklausuler. Notatet var udarbejdet af et af centrene i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til brug for styrelsens direktion. Notatet indeholder en beskrivelse af reglerne om jobklausuler samt en indstilling til direktionen om at træffe afgørelse om at afvise sagen.

Notatet har til brug for denne afgørelse været fremsendt til gennemsyn ved Konkurrenceankenævnet.

Parternes argumentation

HK Privat har gjort gældende, at HK Privat besidder en tilstrækkelig væsentlig og individuel interesse i sagen. I og med at der er tale om et sagsforhold, som berører medlemmer af HK Privats interesser helt konkret i form af reducerede muligheder for at få andet job og anden karriere og med muligt velfærdstab til følge. HK Privat har derfor, på vegne af sine medlemmer, en særdeles kvalificeret interesse i, om en praksis er ulovlig i henhold til lovgivningen, og HK Privat har, på vegne af almenvellet, en interesse i at finde ud af, om der i praksis er tale om et ulovligt forhold, der skader konkurrencen. På den baggrund har HK Privat ret til partsaktindsigt i dokumentet.

HK Privat har derudover gjort gældende, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen uberettiget har nægtet fuld aktindsigt i dokumentet, idet dokumentet tillige er omfattet af HK Privats ret til aktindsigt efter offentlighedsloven.

HK Privat har i den forbindelse anført, at dokumentet ikke kan anses for internt notat, da notatet danner baggrunden for styrelsens afslag på at gå ind i sagen, og idet dokumentet således må anses for at være styrelsens autoritative udlægning af de konkurrenceretlige reglers forhold til jobklausuler. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har af samme grund været uberettiget at begrænse HK Privats aktindsigt ved at udstrege størstedelen af notatet og alene give aktindsigt efter reglerne om egenaces.

I det omfang notatet anses for at være et internt arbejdsdokument, er det omfattet af undtagelserne i offentlighedslovens § 8, således at HK Privat alligevel skal have aktindsigt i det.

Det er afgørende for HK Privat at få aktindsigt i notatet i videst muligt omfang, idet HK Privat har en interesse i at begrænse jobklausuler mest muligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gjort gældende, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen med rette har undtaget dokumentet fra aktindsigt, idet det er et internt arbejdsdokument.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i den forbindelse henvist til, at det følger af forvaltningslovens kapitel 4 og reglerne om retten til egenaces, jf. offentlighedslovens kapitel 2 og 3, at HK's interesse i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens sag nr. 4/0120-8901-0701 ikke er tilstrækkelig væsentlig og individuel til, at HK kan anses for at være part heri, jf. forvaltningslovens § 9.

Endvidere har HK ikke ret til aktindsigt i sagen efter offentlighedsloven, idet der er tale om et internt dokument, jf. offentlighedslovens § 7, stk. 1, 1. pkt., som ikke falder ind under nogen af de kategorier, som er oplistet i offentlighedslovens § 8, og som ikke indeholder oplysninger af væsentlig betydning for sagsforholdet, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1.

Resultat og begrundelse

Vedrørende partsstatus

Det fremgår af sagen, at det notat, som HK ønsker aktindsigt i, vedrører en sag, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt styrelsen ville indlede en sag vedrørende den vejledning om jobklausuler, som fremgik af hjemmesiderne for brancheforeningen IT-Branchen (ITB) og branchefællesskabet i Dansk Industri for it, tele, elektronik og kommunikation (ITEK).

Det forhold, at HK Privat har medlemmer, som kan komme ud for jobklausuler, og at HK derfor har brug for at kunne vejlede sine medlemmer korrekt, gør ikke, at HK har en så konkret retlig interesse i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse vedrørende de to brancheforeningers vejledning, at HK er omfattet af partsbegrebet i forvaltningsloven.

Spørgsmålet om aktindsigt skal på den baggrund afgøres efter reglerne i offentlighedsloven.

Vedrørende aktindsigt efter offentlighedsloven

Konkurrenceankenævnet har gennemgået det notat, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har valgt alene at give aktindsigt i efter reglerne om egenaces.

De udeladte oplysninger i notatet indeholder en generel beskrivelse af retsområdet vedrørende jobklausuler, herunder en beskrivelse af sammenhængen mellem jobklausuler og konkurrencelovgivningen samt en beskrivelse af brancheforeningernes vejledninger og en beskrivelse af, hvad jobklausuler er. Notatet er udarbejdet af et af centrene i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til brug for direktionens afgørelse af, hvorvidt man ville gå nærmere ind i spørgsmålet om, hvorvidt vejledningen om jobklausulerne var i strid med konkurrencelovgivningen.

Det fremgår af offentlighedslovens § 7, at retten til aktindsigt ikke omfatter en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Det fremgår videre, at dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug, anses som interne arbejdsdokumenter.

Kerneområdet for denne bestemmelse er dokumenter, som udarbejdes af medarbejdere i en myndighed til brug for andre medarbejders sagsbehandling, herunder juridiske vurderinger eller beskrivelser af et retsområde.

Konkurrenceankenævnet kan på den baggrund tiltræde, at det omtvistede notat skal anses for et internt arbejdsdokument, og at det derfor som udgangspunkt er undtaget for aktindsigt efter offentlighedslovens § 7.

Konkurrenceankenævnet finder ligeledes, at dokumentet ikke er omfattet af den udtømmende opregning i offentlighedslovens § 8, idet dokumentet alene indeholder en indstilling til brug for en efterfølgende afgørelse, og således ikke selve afgørelsen. Notatet kan således ikke anses for at være en stillingtagen til spørgsmålet udadtil, men alene en støtte til direktionen, når direktionen skulle træffe en afgørelse, som efterfølgende er sendt ud.

På den baggrund stadfæstes Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. oktober 2012, om at HK Privat alene har ret til aktindsigt efter reglerne om egenaces.

Herefter bestemmes

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelse af 5. oktober 2012 stadfæstes.

Palle Bo Madsen

Christian Hjorth-Andersen

Claus Berg

Birgitte Sloth

Jon Stokholm

Udskriftens rigtighed bekræftes

Konkurrenceankenævnet den 8. februar 2013

Sign. af Erhvervsstyrelsen

Tina Delvig

Fuldmægtig