

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 2/2019

Eimskipafélag Íslands hf., Eimskip Ísland ehf. og TVG Zimsen ehf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru dagsettri 30. ágúst 2019 hafa Eimskipafélag Íslands hf., Eimskip Ísland ehf. og TVG Zimsen ehf., hér eftir nefndir áfrýjendur, kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 19. ágúst 2019.

Í hinni kærðu ákvörðun var af hálfu Samkeppniseftirlitsins hafnað kröfu áfrýjenda um að fá aðgang að „öllum stöðubreytingum málsnr. 1306004 í rafrænu kerfi Samkeppniseftirlitsins [...]“ og kröfu áfrýjenda um afhendingu „[...] yfirlita úr skjalastjórnunarkerfi Samkeppniseftirlitsins um stöðubreytingar í öllum málum sem skráð hafi verið á áfrýjendur frá 22. september 2009 til 20. júní 2019.“

Áfrýjendur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og áfrýjendum verði veittur aðgangur að umbeðnum gögnum. Taka áfrýjendur fram að í kröfu þeirra felist að tekin verði sjálfstæð afstaða til aðgangs áfrýjenda að hverju einstöku gagni eða hluta gagns, sbr. 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. mgr. 16. gr. sömu laga.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Með bréfi, dags. 20. maí 2019, kröfðust áfrýjendur þess að Samkeppniseftirlitið léti áfrýjendum í té upplýsingar um allar stöðubreytingar máls nr. 1306004 í OneSystems skjalaumsýslukerfi Samkeppniseftirlitsins, þ.m.t. dagsetningu á stofnun málsins svo og allar stöður þess til og með dagsetningu bréfsins.

Var í bréfi áfrýjenda vísað til rannsóknar Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum áfrýjenda gegn 10. og 11. gr. samkeppnislaga, sem stofnað hafi verið til í júní 2013 og sem kom heim og saman við málsnúmerið 1306004 í OneSystems skjalaumsýslukerfi Samkeppniseftirlitsins. Með andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins, dags. 6. júní 2018, hafi fylgt afrit af húsleitarkröfum Samkeppniseftirlitsins til Héraðsdóms Reykjavíkur frá 9. september 2013 vegna áðurnefndrar rannsóknar og hafi þau skjöl verið stimpluð með fyrrgreindu málsnúmeri. Annað málsnúmer, þ.e. nr. 1309012, hafi hins vegar komið fram í kæru Samkeppniseftirlitsins til sérstaks saksóknara á hendur nokkrum einstaklingum, dags. 21. mars 2014, og megi af því ráða að það sé málsnúmer þeirrar rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu. Sama málsnúmer, þ.e. nr. 1309012, hafi einnig komið fram í húsleitarkröfu Samkeppniseftirlitsins til Héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 3. júní 2014. Þá sé í bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjenda frá 3. júní 2014, þar sem fram komi að nokkrir ótilgreindir starfsmenn áfrýjenda hafi verið kærðir til lögreglu, vísað til beggja framangreindra málsnúmera, þ.e. nr. 1306004 og nr. 1309012. Andmælaskjalið sjálft, sem afhent hafi verið áfrýjendum í júní 2018, sé hins vegar merkt með málsnúmerinu 1309012.

Í svari Samkeppniseftirlitsins frá 12. júní 2019 við fyrrgreindu erindi áfrýjenda kom fram að bæði umrædd mál, merkt nr. 1306004 og nr. 1309012 í skjalavistunarkerfinu, tengjast rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum áfrýjenda og Samskipa gegn samkeppnislögum. Mál merkt nr. 1306004 hafi verið stofnað 5. júní 2013 í skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins vegna undirbúnings og framkvæmdar húsleitar og haldlagningu/afritun gagna á starfsstöðvum Eimskips og Samskipa sem hafi farið fram 10. september 2013. Málinu hafi verið lokað í skjalavistunarkerfinu þann 23. júní 2015 en það sé í

kerfinu tengt við mál nr. 1309012 („Tengd mál“). Þá var áréttað í bréfinu að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum áfrýjenda standi enn yfir.

Áfrýjendur sendu Samkeppniseftirlitinu bréf þann 20. júní 2019 þar sem m.a. kom fram að beiðni þeirra hefði ekki verið svarað að öllu leyti og því standi enn óhöggðu áður framkomin beiðni þeirra um upplýsingar um allar stöðubreytingar máls nr. 1306004. Sérstaklega var óskað eftir að upplýst yrði hvenær síðasta stöðubreyting málsins hafi átti sér stað áður en því hafi verið lokað og jafnframt af hvaða tilefni fyrrgreindu málsnúmeri hafi verið lokað og hvert heiti þeirrar stöðubreytingar hafi verið. Þá var tekið fram í bréfinu að öll gögn og samskipti í málinu bendi til þess að mál nr. 1309012 hafi verið stofnað um rannsókn Samkeppniseftirlitsins í refsímáli á hendur tilteknum starfsmönnum áfrýjenda en að mál nr. 1306004 hafi verið stofnað um stjórnarsýslumálið á hendur áfrýjendum. Ásamt því að krefjast upplýsinga um allar stöðubreytingar máls nr. 1306004 í OneSystem skjalaumsýslukerfi Samkeppniseftirlitsins, gerðu áfrýjendur kröfu um samsvarandi upplýsingar fyrir öll mál sem skráð hafa verið á áfrýjendur frá 22. september 2009 til og með dagsetningu bréfsins.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 19. ágúst 2019, var fyrrgreindri beiðni áfrýjenda hafnað. Til stuðnings þeirri ákvörðun var m.a. vísað til þess að í bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjenda þann 12. júní 2019 hafi verið gerð grein fyrir tilhögun skjalavistunar við meðferð mála hjá Samkeppniseftirlitinu og áréttað að áfrýjendum væri kunnugt um að rannsókn á ætluðum brotum þeirra og Samskipa væri ennþá yfirstandandi og til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu. Þá var bent á að stöðubreytingar í skjalavistunarkerfi (OneSystems) væru upplýsingar, sem snúi að innri starfsemi Samkeppniseftirlitsins. Atburðaskráning í málaskrá sé til þess ætluð að tryggja yfirsýn yfir vinnslu málsins og rekjanleika uppflettinga og vinnsluáferða. Í skráum úr skjalavistunarkerfinu, sem krafist sé afhendingar á, sé haldið utan um gögn og samskipti, og þær hafi að geyma upplýsingar um vinnu og athuganir einstakra starfsmanna á skjölum. Slíkar upplýsingar feli ekki í sér eða varði með nokkrum hætti endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls og þessi gögn séu undanþegin upplýsingarétti málsaðila og þau beri að meðhöndla sem vinnuskjöl, sbr. 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga.

Um málsatvik að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjenda barst 12. september 2019. Athugasemdir áfrýjenda við greinargerðina bárust 19. september 2019 og svar Samkeppniseftirlitsins við þeim barst 30. september 2019. Áfrýjendur komu á framfæri frekari sjónarmiðum sínum í málinu með bréfi, dags. 2. október 2019.

Á fundi áfrýjunarnefndar samkeppnismála þann 14. október 2019 var ákveðið að óska eftir því við Samkeppniseftirlitið að það léti nefndinni í té, í trúnaði, afrit af þeim gögnum sem Samkeppniseftirlitið teldi að beiðni áfrýjenda tæki til og sem synjað var afhendingu á með hinni kærðu ákvörðun. Svör Samkeppniseftirlitsins bárust áfrýjunarnefnd með bréfi, dags. 24. október 2019.

IV

Röksemdir málsaðila

Málsástæður og lagarök áfrýjenda

Áfrýjendur byggja kröfur sínar á því að réttur þeirra til aðgangs að hinum umbeðnu upplýsingum sé tryggður með 15. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Þá er einnig vísað til andmælaréttar samkvæmt 13. gr. sömu laga en sá réttur sé að engu hafður séu áfrýjendur ekki upplýstir um umbeðnar stöðubreytingar.

Áfrýjendur telja að sá rökstuðningur sem Samkeppniseftirlitið byggir einkum á fyrir hinni kærðu ákvörðun, þ.e. að umbeðnar upplýsingar snúi að innri starfsemi Samkeppniseftirlitsins, fái ekki staðist. Sama eigi við um tilvísun Samkeppniseftirlitsins til 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnisýslulaga en í því lagaákvæði sé kveðið á um að réttur aðila máls til aðgangs að gögnum taki ekki til vinnuskjala sem stjórnvald hafi ritað til eigin afnota. Frá þessari reglu séu undantekningar og fyrir liggja að aðili eigi að fá aðgang að vinnuskjölum ef þau hafi að geyma endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls eða upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá. Þegar metið sé hvort skjal teljist vinnuskjal í skilningi

fyrirgreinds lagaákvæðisins sé einkum haft til hliðsjónar hvort skjalið hafi að geyma vangaveltur stjórnvalds um meðferð eða úrlausn máls án þess þó að um sé að ræða endanlega ákvörðun.

Áfrýjendur telja að umræddar upplýsingar falli ekki undir hugtakið vinnuskjal og þar með ekki undir 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga. Vandséð sé að upplýsingar um stöðubreytingar máls, einkum síðasta stöðubreyting máls áður en því sé lokað, feli í sér einhvers konar vangaveltur stjórnvalds um meðferð eða úrlausn máls. Því til viðbótar sé vandséð að skráningar í OneSystems skjalastjórnunarkerfi Samkeppniseftirlitsins um stöðu máls feli í sér uppkast að bréfi eða drög að ákvörðun.

Áfrýjendur vísa til þess að almennt sé gengið út frá því að þrjú skilyrði þurfi að vera uppfyllt til þess að gögn teljist vinnuskjöl í skilningi framangreinds lagaákvæðis og að þau skilyrði séu ekki uppfyllt í því máli sem hér um ræðir. Það eigi einkum við um það skilyrði að gögnin séu notuð með sama hætti og vinnuskjöl séu almennt notuð við meðferð mála. Gögn um breytingar á stöðu tiltekins máls hjá stjórnvaldi geti ekki talist vera gögn sem notuð séu með sama hætti og vinnuskjöl séu almennt notuð við meðferð mála. Gögn um stöðubreytingar séu ekki gögn sem samin séu til þess að undirbúa ákvarðanir stjórnvalds né hafi að geyma vangaveltur þeirra, uppköst að svörum, fundargerðum eða minnisgreinar. Samkvæmt orðanna hljóðan hafi stöðubreytingar að geyma upplýsingar um stöðu málsins hjá viðkomandi stjórnvaldi sem aðili máls eigi skýlausan rétt til aðgangs að, sbr. 15. gr. stjórnsýslulaga.

Þá vísa áfrýjendur til þess að síðasta stöðubreyting máls nr. 1306004 hjá Samkeppniseftirlitinu hafi falið það í sér að málinu hafi verið lokað af hálfu stjórnvaldsins og hafi verið tilkynnt um þá lokun í bréfi til áfrýjenda, dags. 12. júní 2019. Undantekningarregla 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga eigi við um síðustu stöðubreytinguna þar sem hún hafi falið í sér endanlega ákvörðun um afgreiðslu máls nr. 1306004. Samkeppniseftirlitið geti ekki skýlt sér á bak við þá málsástæðu að annað mál hafi verið opnað er varði áfrýjendur og að ákveðið hafi verið að „tengja málin saman“ í gagnakerfi Samkeppniseftirlitsins og því sé

málinu í raun ekki lokið. Að mati áfrýjenda verði tvö málsnúmer ekki notuð um eitt og sama málið.

Þá byggja áfrýjendur jafnframt á því að undantekningarregla 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga um að veita eigi aðgang að gögnunum á grundvelli þess að um sé að ræða upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá, eigi við í málinu. Við mat á því hvort gögnin falli undir umrædda reglu beri að hafa hliðsjón af 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 þar sem kveðið sé á um skráningu upplýsinga um málsatvik og meðferð mála. Þar komi fram að við meðferð mála þar sem taka eigi ákvörðun um rétt eða skyldu manna beri stjórnvöldum, og öðrum þeim er lögin taki til, að skrá upplýsingar um málsatvik sem veittar séu munnlega eða viðkomandi fær vitneskju um með öðrum hætti ef þær hafi þýðingu fyrir úrlausn máls og sé ekki að finna í öðrum gögnum þess. Sama eigi við um helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins. Áfrýjendur byggja á því að gögn um stöðubreytingar máls nr. 1306004 feli í sér upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá í skilningi 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 27. gr. upplýsingalaga. Ekki sé mögulegt að nálgast upplýsingar um stöðubreytingar máls nr. 1306004 nema hjá Samkeppniseftirlitinu en málinu sé lokið hjá stjórnvaldinu hvað sem líði „tengingu“ þess við önnur málanúmer í gagnakerfi þess. Umbeðin gögn séu ómissandi til skýringar á málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 1306004 og skipti þá engu máli hvort umræddar upplýsingar teljist vinnuskjöl eður ei.

Vísað er til þess að þegar Samkeppniseftirlitið stofni til máls með tilteknu málsnúmeri sé þegar af þeirri ástæðu um tiltekið úrlausnarefni að ræða, þ.e. sérstakt stjórnarsýslumál. Mál nr. 1306004 sé þannig sérstakt stjórnarsýslumál óháð „tengingu“ þess við mál nr. 1309012.

Þá er á því byggt að á Samkeppniseftirlitinu hvíli skylda til að aðgreina stjórnarsýslumál og skjöl sem tengjast viðkomandi máli með sérstöku málsnúmeri. Óheimilt sé að skrá eitt og sama málið með tveimur málsnúmerum, sbr. gagnályktun frá 2. gr. reglna nr. 85/2018 um skráningu mála og málgagna afhendingarskyldra aðila sem sett sé með stoð í 23. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014. Skyldan til skráningar undir einkvæmu málanúmeri sé beintengd

upplýsingarétti aðila máls. Áfrýjendur hafni þeim sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins að heimilt sé að notast við fleiri en eitt málsnúmer við vistun gagna sama stjórnáskjal málsins auk þess sem þau sjónarmið komi ekki heim og saman við fyrri skýringar Samkeppniseftirlitsins. Ljóst sé af svörum og málatilbúnaði Samkeppniseftirlitsins að það hafi ekki yfirsýn yfir gögn þess stjórnáskjal máls sem stofnun kveður vera í gangi gagnvart áfrýjendum og að algjör misbrestur sé á skráningum og utanumhaldi gagna í málinu. Þessi staðreynd auki enn frekar á nauðsyn þess að áfrýjendur fái aðgang að umbeðnum gögnum.

Áfrýjendur byggja jafnframt á því að þar sem máli nr. 1306004 hafi verið lokað af hálfu Samkeppniseftirlitsins og málið hafi varðað ætluð lögbrot áfrýjenda þá eigi þeir skýlausan rétt til þess að kynna sér umrædd gögn, sbr. 6. mgr. 15. gr. stjórnáskjal laga. Samkvæmt fyrrgreindu lagaákvæði eigi áfrýjendur að geta kynnt sér efni málsins og jafnframt tekið afstöðu til þess hvort til greina komi að höfða einkamál til heimtu skaðabóta vegna tjóns af völdum aðgerða Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 1306004.

Áfrýjendur benda á að það sé bindandi stjórnvaldsákvörðun þegar stjórnvald hefur upplýst aðila máls um að máli með tilteknu málanúmeri hafi verið lokað af hálfu stjórnvaldsins. Stjórnvald geti ekki haldið málinu áfram á þeirri einu forsendu að nýtt málanúmer hafi verið stofnað og það málanúmer sé „tengt“ við eldra mál sem hafi verið lokað. Vísa áfrýjendur í þessu sambandi til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 463/2017 hvað varðar réttmætar væntingar aðila máls af yfirlýsingu stjórnvalds um lokun á tilteknu málanúmeri.

Þá vísa áfrýjendur til þess að í 2. mgr. 16. gr. stjórnáskjal laga komi fram að ef það sem greini í 1. mgr. ákvæðisins eigi aðeins við um hluta skjals skuli veita aðila aðgang að öðru efni skjalsins. Óheimilt sé að synja um aðgang að umbeðnum gögnum með almennu mati og afstöðu í heild sinni án þess að byggja á atviksbundnu mati á hverri og einni stöðubreytingu, sér í lagi þeirri síðustu er leiddi til þess að málinu var að endingu lokað. Sjónarmið að baki þeirri heimild að veita aðgang að hluta skjals taki til 16. gr. stjórnáskjal laga jafnt sem 17. gr. sömu laga.

Áfrýjendur benda á að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að synja beiðni áfrýjenda um afhendingu umbeðinna upplýsinga hafi upphaflega ekki

grundvallast á því að þær teldust ekki til gagna stjórnsýslumáls í skilningi 15. gr. stjórnsýslulaga heldur á því að upplýsingarnar féllu undir undantekningarákvæði 3. tl. 16. gr. laganna. Samkeppniseftirlitið geti ekki nú breytt fyrri afstöðu sinni í þessum efnum enda sé það bundið af þeim röksemdum sem færðar voru fyrir hinni kærðu ákvörðun.

Áfrýjendur telja að tilvísanir Samkeppniseftirlitsins til reglna EES/ESB réttar séu þýðingalausar fyrir úrlausn málsins, sér í lagi þar sem málsmeðferðarreglur EB réttar hafi ekki verið samræmdar á EES-svæðinu. Íslensk stjórnsýslulög kveði á um lágmarksréttindi borgurunum til handa og þau réttindi verði ekki skert án lagaheimildar.

Áfrýjendur telja sig hafa ríka hagsmuni af því að upplýst verði um allar stöðubreytingar máls nr. 1306004 sem og annarra mála á hendur áfrýjendum. Þá gefi misvísandi skýringar Samkeppniseftirlitsins ríkt tilefni fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála til að kveða á um aðganginn, svo áfrýjendur geti nýtt andmælarétt sinn skv. 13. gr. stjórnsýslulaga á fullnægjandi hátt.

Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að upplýsingar um stöðubreytingar sem tengjast einstökum númerum í OneSystems skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins teljist ekki til skjala eða annarra gagna stjórnsýslumáls í skilningi 15. gr. stjórnsýslulaga. Hvorki sé um að ræða skjöl né önnur gögn í framangreindum skilningi heldur upplýsingar sem eingöngu séu nýttar í innri starfsemi stofnunarinnar. Þá feli slíkar upplýsingar ekki í sér upplýsingar um stöðu eða endanlega afgreiðslu einstakra mála, líkt og áfrýjendur gangi út frá, enda séu fleiri en eitt númer í skjalavistunarkerfinu iðulega tengd við eitt og sama stjórnsýslumálið. Þegar af þessum ástæðum beri að hafna kröfu áfrýjenda.

Samkeppniseftirlitið telur að reglur nr. 85/2018 um skráningu mála og málgagna afhendingarskyldra aðila, sem settar voru með heimild í 1. mgr. 23. gr. laga nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn, hafi enga þýðingu fyrir úrlausn þess máls sem hér um ræði. Fyrrgreindar reglur, sem hafi tekið gildi 1. október 2018, hafi

fyrst og fremst þann tilgang að tryggja örugga skráningu gagna þannig að auðvelt sé að nálgast þau eftir að þau hafi verið afhent Þjóðskjalasafni Íslands. Því til viðbótar áttu þær skráningar sem áfrýjendur telji að séu ekki í samræmi við reglurnar sér stað á árunum 2013-2015, þ.e. fyrir gildistöku reglnanna. Burtséð frá því telur Samkeppniseftirlitið að ekkert í áður nefndum reglum kveði á um það að óheimilt sé að vista skjöl í einu og sama stjórnslumálinu undir fleiri en einu númeri, þ.e. auðkenni í skjalaflokkunarkerfi, sem séu síðan tengd saman. Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að Samkeppniseftirlitið hafi notað númerið 1306004 í skjalavistunarkerfi sínu til að vista skjöl sem tengdust húsleit stofnunarinnar. Auðkenni í skjalaflokkunarkerfi, sbr. 3. tl. 4. gr. reglna nr. 85/2018 takmarki ekki að skjöl séu merkt með ítarlegri hætti en númerum í hlaupandi töluröð. Þannig komi ekkert í veg fyrir að skjöl tilheyri sérstökum númerum (flokkum) sem síðan tilheyri einu og sama stjórnslumálinu sem aftur beri eitt málsnúmer. Hagkvæmisástæður séu fyrir slíkri skráningu m.a. þegar málsmeðferð sé viðamikil og skjöl mörg. Þannig hafi skjöl við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum áfrýjenda og annarra fyrirtækja á 10. gr. samkeppnislaga og 1. mgr. 53. gr. EES-samningins verið vistuð undir ellefu númerum en öll tilheyri þau hins vegar eina og sama stjórnslumálinu sem auðkennt sé með númerinu 1309012 í málaskrá Samkeppniseftirlitsins. Mismunandi númer skjala í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar þýði ekki að þau tilheyri ekki einu og sama stjórnslumálinu.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er bent á að hvorki í stjórnslu- né samkeppnislögum sé gert ráð fyrir að þau stjórnslumál sem stofnunin hafi til meðferðar séu afmörkuð eða tilgreind með númerum. Þau númer sem komi fram í bréfum Samkeppniseftirlitsins til málsaðila eða í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar hafi engin réttaráhrif og það sama eigi við um stöðubreytingar í kerfinu. Númeragjöfin sé hluti af innri starfsemi Samkeppniseftirlitsins og hafi þann tilgang að stuðla að vandaðri skjalavörslu og góðri yfirsýn innan stofnunarinnar yfir rekstur þeirra mála sem þar séu til meðferðar. Fyrirkomulag og framkvæmd á skjalavistun Samkeppniseftirlitsins teljist ekki andlag upplýsinga- eða andmælaréttar áfrýjenda.

Verði hins vegar talið að upplýsingar um stöðubreytingar sem tengjast einstökum númerum í skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins séu gögn máls í skilningi 15. gr. stjórnslulaga þá sé á því byggt af hálfu Samkeppniseftirlitsins að umbeðnar upplýsingar séu undanþegnar aðgangi áfrýjenda, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 16. gr. laganna. Vakin sé athygli á því að upplýsingarnar verði innri starfsemi stofnunarinnar og þá samræmist kröfur áfrýjenda ekki tilgangi framangreinds lagaákvæðis þar sem því sé ætlað að tryggja stjórnvöldum nauðsynlegt svigrúm til að geta tekið vandaðar ákvarðanir. Sömu reglur gilda í EES/ESB-samkeppnisrétti og hafi m.a. ákvæði IV. kafla stjórnslulaga verið skýrð með hliðsjón af þeim reglum sem gilda um meðferð samkeppnismála í EES-rétti í samræmi við ákvæði 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, sem kveði á um að skýra skuli lög og reglur, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggja. Í EES-rétti sé litið svo á að gögn sem aðeins tengjast innri starfsemi samkeppnisyfirvalda falli ekki undir upplýsingarétt aðila máls. Er í þessu sambandi vísað til fjölmargra úrlausna dómstóla ESB. Þá er jafnframt vísað til 27. gr. reglugerðar EB ráðsins nr. 1/2003 um framkvæmd samkeppnisreglna og 12. töluliðar tilkynningar Eftirlitsstofnunar EFTA um aðgang að gögnum í samkeppnismálum þar sem fram komi að aðilar máls fái ekki aðgang að vinnuskjölum/innan hússkjölum.

Vegna tilvísunar áfrýjenda til þess að þeir eigi rétt til aðgangs að umbeðnum upplýsingum á grundvelli lokamálsliðar 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga bendir Samkeppniseftirlitið á að upplýsingar um stöðubreytingar í skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins verði ekki notaðar til að draga ályktanir um „*endanlega ákvörðun*“ stofnunarinnar um afgreiðslu máls né feli þær í sér eða jafngildi slíkri ákvörðun. Í samræmi við almennar reglur stjórnsluréttar og ákvæði samkeppnislaga sé endanleg ákvörðun um afgreiðslu mála tekin skriflega, eftir atvikum að undangenginni umfjöllun í stjórn stofnunarinnar. Af þessum ástæðum sé ljóst að upplýsingar um stöðubreytingar í skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins feli ekki í sér upplýsingar sem ekki verði aflað annars staðar frá.

Samkeppniseftirlitið telur að tilvísun áfrýjenda til 27. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 hafi enga þýðingu fyrir það mál sem hér um ræði enda feli upplýsingar

um stöðubreytingar í skjalavistunarkerfi stofnunarinnar hvorki í sér upplýsingar um málsatvik né „ákvörðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvörðana“ í skilningi ákvæðisins.

Samkeppniseftirlitið bendir á að áfrýjendur eigi rétt á upplýsingum úr málaskrá Samkeppniseftirlitsins, þ.m.t. hvort stofnunin hafi mál á hendur þeim til rannsóknar. Áfrýjendum hafi verið veittar þær upplýsingar, þ.e. að rannsókn á ætluðum brotum þeirra standi enn yfir, sbr. bréf stofnunarinnar, dags. 12. júní 2019. Áfrýjendur reyni hins vegar að halda því fram að Samkeppniseftirlitið hafi tekið ákvörðun um að ljúka rannsókn á máli þeirra án þess að slík ákvörðun hafi verið tekin. Áfrýjendum hafi á öllum stigum málsins verið kunnugt um hina yfirstandandi rannsókn og fengið afhent öll gögn málsins. Andmæla- og upplýsingaréttur þeirra hafi verið virtur í hvívetna.

Samkeppniseftirlitið hafnar því að áfrýjendur eigi rétt á umræddum upplýsingum á grundvelli 6. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga. Í fyrrgreindu ákvæði komi fram að ákvæði 15. gr. laganna taki ekki til rannsóknar sakamála og meðferðar þess að öðru leyti. Á þessari reglu sé hins vegar gerð sú undantekning að sakborningur og brotþoli geta krafist þess að fá að kynna sér gögn máls eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti. Þessi undantekning á hins vegar ekki við um áfrýjendur enda telst rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki rannsókn sakamáls né teljast áfrýjendur sakborningar.

Samkeppniseftirlitið telur að þau réttindi sem áfrýjendur njóti samkvæmt stjórnarsýslulögum við meðferð þess stjórnarsýslumáls sem stofnunin hefur til rannsóknar varðandi ætluð brot áfrýjenda á samkeppnislögum hafi að öllu leyti verið virt. Áfrýjendum sé fullkunnugt um að rannsóknin standi enn yfir og hafi enga tilkynningu fengið um að henni hafi verið lokið.

V

Niðurstaða

1

Í máli þessu er deilt um aðgang áfrýjenda að upplýsingum úr OneSystems skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins. Áfrýjendur gera annars vegar kröfu

um að fá aðgang að öllum svonefndum stöðubreytingum málsnúmers 1306004 í skjalavistunarkerfinu og hins vegar að yfirlitum um stöðubreytingar allra mála sem skráð hafa verið á áfrýjendur í skjalavistunarkerfinu á tímabilinu frá 22. september 2009 til 20. júní 2019.

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 19. ágúst 2019 var kröfu áfrýjenda um aðgang að fyrrgreindum upplýsingum hafnað og vísað til þess að upplýsingarnar vörðuðu innri starfsemi Samkeppniseftirlitsins og væru undanþegnar upplýsingarétti áfrýjenda þar sem þær bæri að meðhöndla sem vinnuskjöl sbr. 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga. Við meðferð málsins fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur Samkeppniseftirlitið einnig byggt á því að fyrrgreindar upplýsingar teljist ekki til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnslulaga.

Áfrýjendur hafa hins vegar m.a. vísað til þess að réttur þeirra til aðgangs að umbeðnum upplýsingum sé tryggður með 15. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 auk þess sem andmælaréttur þeirra samkvæmt 13. gr. sömu laga sé að engu hafður séu þeir ekki upplýstir um fyrrgreindar stöðubreytingar. Áfrýjendur telja jafnframt að Samkeppniseftirlitið geti ekki, við meðferð málsins fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, borið fyrir sig þá málsástæðu að umbeðnar upplýsingar teljist ekki til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnslulaga, þar sem sú málsástæða hafi ekki verið höfð uppi til stuðnings hinni kærðu ákvörðun. Hin kærða ákvörðun hafi þvert á mótí eingöngu grundvallast á því að umbeðnar upplýsingar bæri að meðhöndla sem vinnuskjöl í skilningi 3. tl. 1. mgr. 16. gr. stjórnslulaga.

2

Samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga á aðili máls rétt á að fá aðgang að skjölum og öðrum gögnum er varða mál hans hjá stjórnvöldum. Ef því verður við komið skal veita aðgang að gögnum á því formi eða sniði og á þeim tungumálum sem þau eru varðveitt, nema þau séu þegar aðgengileg almenningi með rafrænum hætti. Þegar skjöl eru eingöngu varðveitt á rafrænu formi getur aðili valið á milli þess að fá þau afhent á því formi eða útprentuð á pappír. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu stjórnvalda til að veita aðgang að þessum gögnum sbr. 5. mgr. 15. gr. laganna.

Ákvæði 15. gr. stjórnsýslulaga tekur hins vegar ekki til rannsóknar sakamáls og meðferðar þess að öðru leyti en þó geta sakborningur og brotþoli krafist þess að fá að kynna sér gögn máls eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið með öðrum hætti, sbr. 6. mgr. 15. gr. laganna.

Hugtakið „gögn máls” í skilningi stjórnsýslulaga er ekki skilgreint sérstaklega í þeim lögum en hefur verið skýrt með sama hætti og gert er í 2. mgr. 5. gr. upplýsingarlaga nr. 140/2012, þ.e. að það taki til allra hefðbundinna skriflegra skjala, s.s. bréfa, umsókna, minnisblaða, fundargerða og erinda frá stjórnvöldum svo dæmi séu tekin. Þá hefur það jafnframt verið talið ná til annars konar gagna, eins og uppdráttu, teikninga, korta, filma, hljóð- og myndupptaka og gagna sem vistuð eru í tölvum, þ.m.t. dagbókarfærslum sem lúta að gögnum málsins og lista yfir málgögn. Það tekur hins vegar ekki til gagnagrunna eða skráa sem liggja fyrir hjá stjórnvöldum eins og m.a. fram kemur í frumvarpi því er varð að upplýsingalögum nr. 140/2012. Ekki skiptir máli á hvaða formi gögnin eru, t.d. hvort þau séu skrifleg eða skráð með rafrænum hætti. Þannig er talið að efni sem eingöngu er varðveitt á tölvutæku formi geti talist til gagna í skilningi laganna, a.m.k. að því marki sem þeim er ætlað að koma í stað hefðbundinna skriflegra málgagna. Það sem skiptir hins vegar höfuðmáli við mat á því hvað teljist til gagna máls er hvort þau gögn sem um ræðir varði með einhverjum hætti það mál sem er til úrlausnar hjá viðkomandi stjórnvaldi.

Ljóst er að stjórnvöldum ber skylda til að skrá og halda til haga upplýsingum er varða meðferð máls að því marki sem það getur haft þýðingu fyrir úrlausn viðkomandi stjórnsýslumáls og þær upplýsingar sé ekki að finna í öðrum gögnum málsins. Í því sambandi má m.a. hafa hliðsjón af ákvæði 27. gr. upplýsingalaga þar sem kveðið er á um skyldu stjórnvalda til að skrá ákveðnar upplýsingar, s.s. varðandi málsatvik, meðferð máls eða forsendur ákvarðana, í málum þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna. Slíkar upplýsingar gætu t.d. verið skráðar með sérstökum dagbókarfærslum eða með færslum í málaskrá viðkomandi stjórnvalds og teljast þá til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnsýslulaga.

3

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála fór þess á leit við Samkeppniseftirlitið að nefndinni yrði afhent afrit þeirra gagna sem beiðni áfrýjenda tæki til og sem synjað var afhendingu á með hinni kærðu ákvörðun. Í svarbréfi Samkeppniseftirlitsins kom m.a. fram að þær upplýsingar sem óskað væri eftir aðgangi að væru eingöngu vistaðar í rafrænu skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins og því væri ekki um að ræða fyrirliggjandi gögn sem hægt sé að afhenda áfrýjendum.

Í þeim tilgangi að verða við beiðni áfrýjunarnefndar um afhendingu á umbeðnum upplýsingum ákvað Samkeppniseftirlitið hins vegar að taka skjámyndir af OneSystems skjalavistunarkerfinu sem sýndu breytingasögu númers 1306004 svo og allra þeirra númera sem skráð hafa verið á áfrýjendur í skjalavistunarkerfinu á tímabilinu frá 22. september 2009 til 20. júní 2019, og prenta þessar skjámyndir út á pappír. Samkeppniseftirlitið telur að fyrrgreindar skjámyndir sýni að þær upplýsingar sem þar koma fram varði einvörðungu innri starfsemi Samkeppniseftirlitsins og lúti eingöngu að tilhögun og fyrirkomulagi á skjalavörslu stofnunarinnar en varði ekki meðferð eða vinnslu einstakra mála að öðru leyti. Tilgangurinn með skráningu stöðubreytinga sé einungis sá að tryggja góða yfirsýn stofnunarinnar yfir vistun skjala og rekjanleika uppflettinga og þeirra vinnsluaðgerða sem starfsmenn gera meðan á meðferð mála stendur.

Áfrýjendur hafa hins vegar bent á að upplýsingar um stöðu mála skipti þá miklu máli og þeir eigi rétt á að fá aðgang að þessum upplýsingum. Vakin sé athygli á því að Samkeppniseftirlitið hafi nú þegar upplýst að málsnúmeri 1306004 hafi verið lokað 23. júní 2015. Ákvörðun um að loka tilgreindu málsnúmeri hafi að mati áfrýjenda verulega þýðingu fyrir meðferð þess máls sem Samkeppniseftirlitið hefur til rannsóknar gagnvart áfrýjendum m.a. þar sem lokun fyrrgreinds málsnúmers sé ákvörðun sem hafi ákveðin réttaráhrif í för með sér.

4

OneSystems skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins er rafrænt kerfi þar sem öll skjöl sem berast stofnuninni eru skráð (skönnuð) með rafrænum hætti inn í

kerfið. Samkvæmt upplýsingum Samkeppniseftirlitsins er það í höndum skjalastjóra stofnunarinnar, að stofna númer í kerfinu. Í fjarveru skjalastjóra, sem hefur umsjón með kerfinu, hefur rekstarstjóri stofnunarinnar heimild til að stofna ný númer í skjalavistunarkerfinu. Skráðar stöðubreytingar í skjalavistunarkerfinu snúa að stöðu og tilhögun skjalavistunar hvers og eins númers, en staða þeirra getur á mismunandi tímum verið skráð með eftirfarandi hætti í kerfinu; *ekki hafid, í vinnslu, lokið, fært í skjalasafn, fært í skjalageymslu* eða *enduropnad*. Þrátt fyrir stöðubreytinguna „*lokið*“ er viðkomandi númer ekki læst í skjalavistunarkerfinu þar sem eftir sem áður er hægt að skrá og vista gögn undir viðkomandi númeri og tengja það öðru eða öðrum númerum í kerfinu.

Tilgangurinn með notkun á sérstöku skjalavistunarkerfi er fyrst og fremst sá að halda utan um rafræna vistun skjala hjá Samkeppniseftirlitinu. Skráning á sérstökum stöðubreytingum númera í skjalavistunarkerfi er gerð í þeim eina tilgangi að tryggja varðveislu ákveðinna upplýsinga sem snúa að vinnslu þeirra mála sem stofnunin hefur til meðferðar. Þessar skráningar lúta eingöngu að tilhögun skjalavistunar og rekjanleika ákveðinna skjalavistunaraðgerða þeirra mála sem eru til úrlausnar hjá stofnuninni. Ekki verður hins vegar séð að umræddar stöðubreytingar feli í sér sérstakar ákvarðanir vegna meðferðar mála hjá stofnuninni að öðru leyti, þ.e. umfram það sem snýr að tilhögun skjalavistunar. Þá er einnig ljóst að upplýsingar úr skjalavistunarkerfinu koma ekki í stað né verður jafnað við upplýsingar úr málaskrá, enda liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið heldur sérstaka málaskrá og eiga áfrýjendur rétt á því að fá upplýsingar hvað þá varðar úr þeirri skrá.

Ekki verður tekin afstaða til þess hvort tilhögun Samkeppniseftirlitsins varðandi skjalavistun mála sé í samræmi við reglur nr. 85/2018 um skráningu mála og málsgagna afhendingarskyldra aðila enda fer Þjóðskjalasafn Íslands með slíkt eftirlit, sbr. lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála ekki talið að upplýsingar um stöðubreytingar í skjalavistunarkerfi Samkeppniseftirlitsins geti talist til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnisýslulaga, þar sem fyrrgreindar upplýsingar lúta eingöngu að tilhögun skjalavistunar stofnunarinnar og þannig alfarið að innri starfsemi

stofnunarinnar. Gildir það jafnt um stöðubreytingar einstakra númera svo og yfirlita úr skjalavistunarkerfinu um stöðubreytingar, en sú krafa sem fram kemur í seinni kröfulið áfrýjenda lýtur í raun að aðgangi að öllum stöðubreytingum þeirra númera sem skráð hafa verið á áfrýjendum í skjalavistunarkerfinu á tilgreindu tímabili. Í ljósi framangreindrar niðurstöðu áfrýjunarnefndar um að upplýsingar úr skjalavistunarkerfinu teljist ekki til gagna máls í skilningi 15. gr. stjórnsýslulaga er ekki þörf á því að taka afstöðu til krafna áfrýjenda að öðru leyti.

5

Með hliðsjón af efnis- og málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttarins, þ. á m. lögætisreglu og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga, er áfrýjunarnefnd samkeppnismála ekki bundin af þeim röksemdum sem færðar hafa verið fram við meðferð málsins, þ.m.t. á fyrri stigum þess. Í þessu sambandi verður jafnframt að hafa í huga að málsmeðferð fyrir stjórnsýslunefndum er með talsvert öðrum hætti en fyrir dómstólum þar sem byggt er á málsforræði aðila og sönnunarfærslu af þeirra hálfu.

Samkvæmt öllu framansögðu er kröfum áfrýjenda í máli þessu hafnað.

Úrskurðarorð

Kröfum áfrýjenda í máli þessu er hafnað.

Reykjavík, 18. desember 2019.

Björn Jóhannesson formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir