

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 1/2010

Halldór Guðbjarnason

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Með kæru, dagsettri 5. janúar 2010, hefur Halldór Guðbjarnason (hér eftir nefndur áfrýjandi) kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, frá 10. desember 2009. Í hinni kærðu ákvörðun synjaði Samkeppniseftirlitið áfrýjanda um aðgang að gögnum í máli eftirlitsins sem lauk með ákvörðun nr. 4/2008.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að veita áfrýjanda aðgang að öllum gögnum þess máls sem leiddi til ákvörðunar nr. 4/2008 samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Áfrýjandi gerir í málinu kröfur, á grundvelli 15. gr. stjórnsýslulaga, um að honum verði veittur aðgangur að öllum gögnum þess máls sem leiddi til ákvörðunar

Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008; *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Í því máli gengust fyrirtækin undir sátt þar sem þau viðurkenndu brot sín á samkeppnislögum og gengust undir stjórnvaldssekt, samtals að fjárhæð 735 milljónir króna.

Áfrýjandi var forstjóri Greiðslumiðlunar hf. (nú Valitor hf.) og stjórnarmaður í Fjölgreiðslumiðlun hf. á þeim tíma sem rannsókn Samkeppniseftirlitsins stóð.

Erindi áfrýjanda barst Samkeppniseftirlitinu þann 20. ágúst 2009. Það var sent til aðila þess máls, þ.e. Valitor hf., Borgunar hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf., með bréfi dags. 24. ágúst 2009 og þeim gefinn kostur á að tjá sig um erindið. Samkeppniseftirlitið tilkynnti áfrýjanda með bréfi dagsettu 10. desember 2009 þá niðurstöðu sína að hann ætti ekki á grundvelli stjórnsýslulaga rétt á gögnum máls sem leiddi til ákvörðunar nr. 4/2008. Jafnframt var áfrýjanda tilkynnt að Samkeppniseftirlitið hefði enn til meðferðar rétt áfrýjanda til aðgangs að gögnum á grundvelli upplýsingalaga.

III.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins um kærðu áfrýjanda barst 21. janúar 2010. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust 2. febrúar 2010 og athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við þeim bárust 8. febrúar 2010.

IV.

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er á því byggt að túlkun Samkeppniseftirlitsins á aðildarhugtakinu standist ekki og fari gegn markmiði stjórnsýslulaga um að tryggja réttaröryggi borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Hann bendir á að aðildarhugtakið sé ekki skilgreint í stjórnsýslulögum, en skýr dómafordæmi Hæstaréttar og álit Umboðsmanns Alþingis gefi

ótvírætt til kynna að hugtakið beri að skýra rúmt, þannig að það nái einnig til aðila sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta.

Varðandi hagsmuni sína að úrlausn málsins bendir áfrýjandi á að hann hafi verið framkvæmdastjóri Greiðslumiðlunar hf. og stjórnarmaður í Fjölgreiðslumiðlun hf. á þeim tíma sem um er fjallað í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008. Áfrýjandi telur að margt sé rangfært í hjá Samkeppniseftirlitinu í umræddri niðurstöðu og að hann hefði getað sett fram sjónarmið sem hefðu haft áhrif á niðurstöðu málsins. Hann telur að rannsókn Samkeppniseftirlitsins og niðurstöður málsins hafi snert persónu, æru og aflahæfi hans. Einnig telur áfrýjandi að málið hafi haft áhrif á starfslok sín hjá Greiðslumiðlun hf. Áfrýjandi telur að ljóst sé að málsatvik, tilhögun og lyktir málsins séu nátengd persónu hans og að hann eigi því einstaklegra og sérstakra hagsmuna að gæta.

Þá dregur áfrýjandi í efa hæfi forstjóri Samkeppniseftirlitsins til að taka ákvörðun í málinu. Forstjórinn hafi stýrt rannsókn þess máls sem lauk með ákvörðun nr. 4/2008. Hann hafi ákveðið hjá hvaða aðilum skyldi leitað upplýsinga og hvaða aðilar skyldu njóta aðildarstöðu. Með kröfu áfrýjanda hafi forstjóri Samkeppniseftirlitsins þurft að taka afstöðu til þess hvort að honum hefði orðið á mistök í starfi og gengið á svig við 10. og 13. gr. stjórnarsýslulaga. Telur áfrýjandi að forstjóranum hafi borið að víkja við ákvörðunartöku í máli hans en slíkar aðstæður sem hér um ræði séu til þess fallnar að draga óhlutdrægni hans í efa, sbr. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.

Að lokum gerir áfrýjandi athugasemdir við rökstuðning, vinnubrögð og málshraða Samkeppniseftirlitsins.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er á því byggt að áfrýjandi njóti ekki stöðu aðila máls í skilningi 15. gr. stjórnarsýslulaga í máli því sem leiddi til ákvörðunar nr. 4/2008. Eftirlitið bendir á að áfrýjandi hafi verið starfsmaður eins þeirra fyrirtækja sem brotleg voru. Aðrir hagsmunir hans hafi ekki þýðingu fyrir mat á því hvort hann njóti stöðu aðila máls. Grundvallaratriði við mat á því hvort áfrýjandi njóti stöðu aðila máls sé hversu náðið hagsmunir hans tengjast úrlausnarefni ákvörðunar nr. 4/2008. Eftirlitið telji að hagsmunir

hans tengist með engum hætti úrlausnarefni ákvörðunarinnar og það liggi fyrir að réttaráhrif nefndrar ákvörðunar beindust ekki að honum.

Samkeppniseftirlitið mótmælir því sem fram kemur í kæru um að eftirlitið hafi hagsmuni af því að skilgreina aðildarhugtakið þröngt og að afstaða þess gangi þvert á fyrri afstöðu stofnunar um rúma túlkun.

Þá mótmælir Samkeppniseftirlitið sjónarmiðum áfrýjanda um hæfi forstjóra eftirlitsins til að fjalla um mál hans. Samkeppniseftirlitið telji ljóst að ákvæðum stjórnsýslulaga um rannsóknarskyldu og rétt aðila til upplýsinga- og andmælaréttar hafi verið fullnægt við rannsókn og meðferð ákvörðunar nr. 4/2008. Komi því ekki til álita að vanhæfi skv. 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga verði reist á þeim grundvelli. Jafnvel þótt komist væri að þeirri niðurstöðu að málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins væri ábótavant, þá verði forstjóri ekki sjálfkrafa vanhæfur enda sé það forsenda þess að fyrrnefnt lagaákvæði eigi við að hann eigi einstaklega og verulega hagsmuni af úrlausn málsins.

Samkeppniseftirlitið mótmælir einnig því sem fram kemur hjá áfrýjanda um rökstuðning, vinnubrögð og málshraða eftirlitsins. Telur Samkeppniseftirlitið að málið hafi verið rekið með eðlilegum hraða og í samræmi við stjórnsýslulög.

V.

Niðurstaða

Málið liggur þannig fyrir áfrýjunarnefndinni að einvörðungu er til úrlausnar hvort ákvæði stjórnsýslulaga um upplýsingarétt *aðila máls* – eins og aðilahugtakið er skilgreint í samkeppnisrétti - veiti áfrýjanda heimild til að fá afhent gögn í máli sem beindist að þremur tilgreindum fyrirtækjum og lauk á sínum tíma með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 4/2008. Eins og fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í þessu máli hefur ekki verið tekin afstaða til hvort og þá til hvaða gagna áfrýjandi gæti átt rétt samkvæmt reglum upplýsingalaga nr. 50/1996 er varða

annars vegar rétt almennings til upplýsinga og hins vegar rétt manns til að fá aðgang að gögnum um hann sjálfan, sbr. III. kafla þeirra laga.

Áfrýjandi var ekki aðili að því máli sem lauk með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 4/2008. Sú ákvörðun beindist ekki að honum og hafði ekki bein réttaráhrif fyrir hann þótt hann hafi á þeim tíma sem um ræðir í málinu gegnt trúnaðarstörfum fyrir tvö þeirra fyrirtækja sem ákvörðunin tók til. Heimild til að fá þeirri úrlausn hnekk er ekki lengur fyrir hendi, sbr. 41. gr. samkeppnislaga. Aðilar þess máls undu niðurstöðu samkeppnisyfirvalda eftir því sem næst verður komist. Hvorki í samkeppnislögum né stjórnisýslulögum er að finna nákvæma skilgreiningu á því hverjir geti talist aðilar samkeppnismáls. Því er ákvörðun um þetta háð mati sem byggist á viðurkenndum sjónarmiðum samkeppnisréttar og stjórnisýsluréttar. Samkvæmt þessu gildir sú meginregla í samkeppnisrétti að málsefni þarf að varða viðkomandi bæði beint og sérstaklega til þess að til aðildar geti komið. Fyrri skilyrðið felur í sér að ákveðið orsakasamhengi verður að vera milli ákvörðunar og réttarstöðu aðila. Að jafnaði má gera ráð fyrir að tiltekin ákvörðun varði viðkomandi beint ef henni er ætlað að binda hann enda er þá orsakasamhengi augljóst. Í síðara skilyrðinu felst að viðkomandi þarf að sýna fram á að ákvörðun varði hann með þeim hætti sem aðgreinir hann frá öðrum sem kunna að vera í svipaðri aðstöðu en njóta samt sem áður ekki aðilastöðu.

Að mati áfrýjunarnefndarinnar hefur áfrýjandi ekki sýnt fram á að hann eigi hagsmuna að gæta sem gætu veitt honum aðilastöðu í fyrrgreindum skilningi. Hér er þó ekki, fremur en í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, tekin afstaða til upplýsingaréttar samkvæmt ákvæðum upplýsingalaga.

Máli þessu er því vísað frá áfrýjunarnefndinni.

Með hliðsjón af framansögðu telur áfrýjunarnefndin að málsástæður áfrýjanda sem lúta að málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu og meintu vanhæfi forstjóra eftirlitsins komi ekki til skoðunar í máli þessu.

Vegna óviðráðanlegra aðstæðna hefur málsmeðferð í máli þessu dregist hjá áfrýjunarnefndinni.

Úrskurðarorð:

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 15. mars 2010

Jóhannes Karl Sveinsson

Anna Kristín Traustadóttir

Stefán Már Stefánsson

Rétt endurrit staðfestir: