

Mánudaginn 21. ágúst 1995 kl. 16:00

60. fundur Samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 27/1995

**Verk- og kerfisfræðistofan Spor  
gegn  
félagsmálaráðuneytinu**

**I.**

**Inngangur**

**1.**

Með úrskurði nr. 2/1995, frá 20. febrúar 1995, Verk- og kerfisfræðistofan Spor gegn félagsmálaráðuneytinu og Samkeppnisráði, felldi áfrýjunarnefnd samkeppnismála ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 36/1994, frá 23. nóvember 1994, úr gildi og lagði fyrir ráðið að taka málið að nýju til efnislegrar meðferðar og ákvörðunar.

Í kæru til Samkeppnisstofnunar, dags. 10. janúar 1994, gerði Spor eftirfarandi kröfu: „Þess er krafist að samkeppnisráð nýti sér vald sitt til íhlutunar í máli þessu og komi í veg fyrir að hin ólögmeta ákvörðun ráðherrans nái fram að ganga, sbr. 2. mgr. 17. gr. og/eða 19. gr. samkeppnislaga. Spor gerir nú sömu kröfur og áður, sbr. fyrrnefnda kæru til Samkeppnisstofnunar og kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 22. desember 1994.“ Ennfremur gerir Spor nú þá kröfu „að staðfest verði sú niðurstaða sem fram kemur í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/1995, dags. 20. febrúar 1995, að félagsmálaráðherra hafi með ákvörðun sinni frá 30. nóvember 1993, gengið lengra en nauðsyn krafði er hann mælti fyrir um notkun Alsam-2 kerfisins, til þess að framfylgja ákvæði 13. gr. laga nr. 18/1985, auk þess sem ráðherra hafi með ákvörðun sinni brotið gegn markmiðum 1. gr. samkeppnislaga, sem kveður á um að vinna skuli að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins og efla skuli virka samkeppni í viðskiptum.“

Félagsmálaráðuneytið krefst þess að kæru verk- og kerfisfræðistofunnar Spors sf. verði hafnað.

## 2.

Með bréfi lögmanns félagsmálaráðuneytisins, Atla Gíslasonar hrl., til áfrýjunar-nefndar samkeppnismála, dags. 10. apríl 1995, sem barst Samkeppnisráði í ljósriti, krafðist félagsmálaráðuneytið endurupptöku málsins fyrir nefndinni. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafnaði beiðni ráðuneytisins um endur-upptöku, með bréfi dags. 10. maí.

Í framhaldi af þessu ritaði lögmaður félagsmálaráðuneytis Samkeppnisráði bréf, dags. 8. júní 1995, þar sem gerð var krafa um frestun efnislegrar meðferðar og ákvörðunar Samkeppnisráðs með þeim rökstuðningi að ráðuneytið hafi falið lögmanninum að höfða mál fyrir dómstólum til ógildingar á úrskurði áfrýjunar-nefndar samkeppnismála, dags. 20. febrúar 1995. Taldi ráðuneytið eðlilegt að málið yrði ekki til lykta leitt fyrir ráðinu fyrr en niðurstaða dómsmálsins lægi fyrir. Samkeppnisráð hafnaði beiðni ráðuneytisins með bréfi, dags. 4. júlí, og gaf aðilum frest til 31. júlí til að koma að kröfum, rökstuðningi og viðbótargögnum.

## II.

### Málavextir

Frá árinu 1989 hefur Spor þróað og selt tölvuhugbúnað fyrir vinnumiðlanir sveitarfélaga og verkalýðsfélög, m.a. atvinnuleysisskráningar- og vinnu-miðlunarkerfið „DAG“, sem er skráningarforrit og staðbundinn gagnagrunnur.

Atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið Alsam-1, sem þróað var af Skýrsluvélum ríkisins og Reykjavíkurborg fyrir félagsmálaráðuneytið, var tekið í notkun árið 1989. Hugbúnaðarkerfinu var dreift til notenda endurgjaldslaust en greiða þurfti fyrir notkun kerfisins. Í kjölfarið afhenti Spor hugbúnaðarkerfi sitt án endurgjalds, en innheimti árgjald fyrir notkun þess.

Með bréfi til allra sveitarstjórna og vinnumiðlana sveitarfélaga, dags. 30. nóvember 1993, tilkynnti félagsmálaráðherra þá ákvörðun sína að allar vinnu-miðlanir sveitarfélaga skyldu taka í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið Alsam-2, sem vinnumálaskrifstofa ráðuneytisins hafði þróað í samvinnu við Skýrsluvélar ríkisins og Reykjavíkurborg. Alsam-2 kerfið er skráningarforrit og staðbundinn gagnagrunnur. Safna skal öllum upplýsingum er fást með kerfinu í sameiginlegan gagnagrunn hjá Skýrsluvélum ríkisins. Í gagnagrunni Alsam-2 eru þó

geymdar fleiri upplýsingar en þær sem reglubundið ber að flytja í miðlægan gagnagrunn.

Í bréfi til ráðuneytisins, dags. 8. desember 1993, mótmælti Spor þessari ákvörðun og skoraði jafnframt á félagsmálaráðherra að draga hana til baka.

Bréfi Spors svaraði lögmaður ráðuneytisins með bréfi, dags. 29. desember 1993. Í svarinu kom fram að ráðherra hygðist standa við fyrri ákvörðun sína varðandi Alsam-2 hugbúnaðarkerfið. Jafnframt sendi lögmaður ráðuneytisins afrit af fyrrgreindu svarbréfi sínu ásamt fleiri gögnum til Samkeppnisráðs og vakti athygli ráðsins á málinu.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar og Samkeppnisráðs, dags. 10. janúar 1994, kærði Spor fyrrgreinda ákvörðun félagsmálaráðherra frá 30. nóvember 1993. Ennfremur kærði Spor sömu ákvörðun til umboðsmanns Alþingis, með bréfi dags. 10. janúar 1994.

Samkeppnisstofnun sendi félagsmálaráðuneytinu erindi Spors til umsagnar. Frá ráðuneytinu bárust tvær umsagnir, önnur frá lögmanni ráðuneytisins, Atla Gíslasyni hrl., dags. 10. febrúar 1994, og hin frá ráðuneytisstjóra félagsmála-ráðuneytisins, dags. 14. febrúar 1994.

Þann 27. apríl 1994 sendi Samkeppnisstofnun lögmanni Spors og lögmanni félagsmálaráðuneytisins greinargerð stofnunarinnar vegna máls áfrýjanda.

Álit umboðsmanns Alþingis var sent Spori og félagsmálaráðherra þann 2. maí 1994. Í niðurstöðu álitsins segir að ákvörðun ráðherra hafi nægjanlega lagastoð, ekki verði séð að undirbúningi ákvörðunarinnar hafi verið áfátt né að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið ákvörðuninni.

Í bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 19. maí 1994, gagnrýndi lögmaður Spors ýmislegt í fyrrgreindri greinargerð Samkeppnisstofnunar og lýsti sjónarmiðum Spors.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 19. september 1994, kom Spor á framfæri frekari athugasemdum og sjónarmiðum varðandi mál þetta, m.a. er við kemur frumvarpi að lögum um vinnumiðlun.

Á fundi Samkeppnisráðs þann 23. nóvember 1994 komst ráðið að niðurstöðu í máli þessu, með ákvörðun nr. 36/1994. Í niðurstöðu ráðsins segir m.a.: „*Þróun og framleiðsla ALSAM-kerfanna hefur nokkra sérstöðu miðað við þróun og framleiðslu hugbúnaðarkerfa almennt þar sem hugbúnaður er að öllu jöfnu seldur á frjálsum markaði. ALSAM-kerfin eru eingöngu framleidd og þróuð fyrir félagsmálaráðuneytið til að öll skil á upplýsingum í eða notkun á miðlægum gagnagrunni ráðuneytisins fyrir atvinnuleysisskráningu og vinnu-miðlun fari í gegnum eitt samræmt heildarkerfi sem félagsmálaráðuneytið ber ábyrgð á.*“

Ennfremur segir í niðurstöðunni: „*ALSAM-2 kerfið er ekki hannað í viðskiptalegum tilgangi og kerfinu er ekki dreift á markaði samkvæmt skilgreiningu samkeppnislaga. Vinnumiðlanir sveitarfélaga fá ALSAM-2 kerfið afhent án endurgjalds enda er og verður kerfið í eigu félagsmálaráðuneytisins. Þó að vinnumiðlanir beri kostnað vegna daglegrar þjónustu Tölvuþjónustu sveitarfélaga við skráningarkerfið tengist sá kostnaður einungis með óbeinum hætti ákvörðun félagsmálaráðherra um að vinnumiðlanir taki upp ALSAM-2 kerfið. Má gera því skóna að sá kostnaður yrði til staðar óháð því hvaða kerfi væri í notkun sem uppfyllti kröfur félagsmálaráðuneytisins um eignarhald og tæknilega eiginleika. Samkvæmt framansögðu er það álit Samkeppnisráðs að ákvörðun félagsmálaráðherra falli utan gildissviðs samkeppnislaga.*“

Ákvörðunarorð eru eftirfarandi:

**„Það er niðurstaða Samkeppnisráðs með vísan til þess sem að framan hefur verið rakið að ákvörðun félagsmálaráðherra frá 30. nóvember 1993 um að skylda allar vinnumiðlanir sveitarfélaga til að taka í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið Alsam-2 falli utan gildissviðs samkeppnislaga nr. 8/1993 og fari ekki gegn markmiðum laganna. Samkeppnisráð mun því ekki hafast frekar að vegna málsins.“**

### III.

#### Málsástæður og lagarök aðila

##### 1.

Félagsmálaráðuneytið vísar til þess að þegar hafi verið færð ítarleg rök fyrir kröfu þess bæði fyrir Samkeppnisráði og áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Jafnframt vísar ráðuneytið til rökstuðnings í fyrri ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 34/1994 og í álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 986/1994. Ennfremur áréttar ráðuneytið ýmsar röksemdir og reifar ný sjónarmið.

Helstu málsástæður Félagsmálaráðuneytis eru eftirfarandi:

Ráðuneytið telur vinnumiðlun, skráningu atvinnuleysis og greiðslu atvinnuleysisbóta hvorki lúta lögmálum virkrar samkeppni né teljast til atvinnureksturs í skilningi samkeppnislaga. Þessi starfsemi fari ekki fram gegn endurgjaldi í skilningi samkeppnislaga.

Ráðuneytið bendir á að samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 sé markmið laganna „að efla virka samkeppni í viðskiptum“, vinna gegn „takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri“, auðvelda aðgang „að markaðnum“ o.fl. Í 2. gr. segir að lögin taki til hvers konar atvinnustarfsemi. Þar sé ennfremur tekið fram að lögin taki ekki til launa og annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum. Rétturinn til vinnu og til atvinnuleysisbóta ella sé órjúfanlegur þáttur í starfskjörum launþega.

Ráðuneytið vísar til athugasemda um 2. gr. í frumvarpi til samkeppnislaga þar sem segir m.a. að félagsmálastarfsemi teljist ekki til atvinnustarfsemi og falli því ekki undir ákvæði frumvarpsins. Ráðuneytið telur vinnumiðlun, skráningu atvinnuleysis og greiðslu atvinnuleysisbóta ótvírætt falla undir félagsmála-starfsemi og vísar til ákvæða í lögum um vinnumiðlun, nr. 18/1985, og alþjóðasamningum um mannréttindi því til stuðnings.

Ráðuneytið vísar í orðskýringar 4. gr. samkeppnislaga sem taki af tvímæli um hvað átt sé við með helstu hugtökum laganna. Þannig sé atvinnurekstur skilgreindur sem „hvers konar atvinnustarfsemi sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi“, markaður sé skilgreindur sem „sölusvæði vöru“, þjónusta sem „hvers konar fyrirgreiðsla, vinna eða þjónusta gegn endurgjaldi“ og verð sem „andvirði vöru eða þjónustu, þ.e. hvers konar endurgreiðsla“. Ráðuneytið kveður hönnun, þróun og endurbætur á hugbúnaðarkerfinu ALSAM-2 ekki falla undir þessar orðskýringar. Þá sé ljóst að ekkert endurgjald komi fyrir hugbúnaðinn til félagsmálaráðuneytisins, hvorki beint né óbeint. Vísar ráðuneytið til ákvæða í lögum nr. 18/1995 um vinnumiðlun, og yfirlýsingar Tölvuþjónustu sveitarfélaga máli sínu til stuðnings.

Ráðuneytið tekur fram að með bréfi félagsmálaráðherra hinn 30. nóvember 1993 hafi verið ákveðið að allar vinnumiðlanir sveitarfélaga tækju í notkun Alsam-2. Hugbúnaðurinn hafi verið afhentur án endurgjalds. Bent er á að ráðherra hafi engar ákvarðanir tekið um það hverjir þjónusti hugbúnaðinn og sé vinnumiðlunum og sveitarfélögum í sjálfsvald sett við hverja þeir skipta í þeim efnum. Greiðslur fyrir þjónustu Tölvuþjónustu sveitarfélaga við starfrækslu hugbúnaðarins sé ráðuneytinu óviðkomandi og renni að engu leyti til þess. Ráðuneytið tekur það dæmi máli sínu til stuðnings að með sömu rökum og kærandi notar mætti halda því fram að endurgjald fyrir þjónustu fyrirtækis A við hugbúnað frá fyrirtækinu B jafngildi greiðslu til síðarnefnda fyrirtækisins. Ráðuneytið telur að því grundvallaratriði samkeppnislaga að endurgjald komi fyrir vöru eða þjónustu sé ekki fullnægt. Kærandi hafi ekki fært sönnur á fullyrðingar sínar þar að lútandi og ekki hnekkir því sem fram kom í framlögðum gögnum og upplýsingum félagsmálaráðuneytisins. Þá sé ráðuneytinu reyndar óheimilt að lögum að áskilja sér endurgjald og beri ráðuneytið auk þess allan kostnað af áframhaldandi þróun hugbúnaðarins og endurbótum.

Ráðuneytið áréttar og vísar til þeirrar niðurstöðu umboðsmanns Alþingis, dags. 2. maí 1994, að í 1. mgr. 13. gr. laga nr. 18/1985 felist skýr heimild fyrir félagsmálaráðherra til að taka ákvörðun um miðlægan gagnagrunn svo og skráningarkerfi og að allir noti sama forritið. Ráðuneytið bendir á að umboðsmaður staðfesti einnig að ráðuneytið hafi borið allan kostnað af gerð Alsam-2 og að það sé afhent notendum að kostnaðarlausu. Ennfremur að ákvörðun ráðherra sé ekki stjórnvaldsákvörðun þar sem hún sé ekki ákvörðun um réttindi og skyldur borgaranna. Þá bendir ráðuneytið á, að umboðsmaður hafi jafnframt komist að þeirri niðurstöðu, að ráðuneytið hafi staðið formlega rétt að ákvörðunartöku sinni.

Ráðuneytið telur sig hafa frjálsar hendur til að hanna og þróa eigin hugbúnað eða kaupa af öðrum og þá af hverjum það kaupir. Þá telur ráðuneytið sig og Atvinnuleysistryggingasjóð geta sett eðlilegar kröfur um tilhögun bótagreiðslna, þar með talið hvaða hugbúnarkerfi sé notað, eða valið þann kost að láta úthlutunarnefndir eða Tryggingastofnun ríkisins sjá um bótagreiðslur.

Ráðuneytið áréttar að ekki hafi verið óskað eftir liðsinni kæranda til að mæta þörfum ráðuneytisins um miðlægan gagnagrunn upplýsinga. Ráðuneytið telur óeðlilegt að kærandi geti unnið rétt eftir að hafa unnið að þróun kerfis með hliðsjón af upplýsingum frá SKÝRR, enda sé hugbúnaðinum eingöngu ætlað að uppfylla félagslegar innri stjórnsýsluþarfir. Þá spyr ráðuneytið hvort eðlilegt sé að eitt

hugbúnaðarfyrirtæki geti náð til sín opinberum félagslegum verkefnum með þessum hætti, án þess að önnur fyrirtæki hafi einnig átt þess kost.

Ráðuneytið vísar til gagnrýni þess á úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem fram kom í bréfi til áfrýjunarnefndarinnar, dags. 10. apríl 1995. Þá tekur ráðuneytið undir rökstuðning Samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 36/1994 fyrir niðurstöðum um form og efni.

Að síðustu segir orðrétt í greinargerð félagsmálaráðuneytis: „Að lokum er það enn og aftur ítrekað, að hin kærða starfsemi fellur undir opinbera stjórnslu og félagsmálastarfsemi og snertir alfarið og eingöngu innri þarfir Félagsmálaráðuneytisins. Megintilgangur starfseminnar er að vinna gegn því böli sem atvinnuleysi er og að tryggja atvinnulausum lífsafkomu sem þeim ber samkvæmt alþjóðlegum mannréttindaskuldbindingum og íslenskum lögum. Þessi atbeini ríkisvaldsins á ekkert skylt við samkeppni og atvinnurekstur í skilningi samkeppnislaga.“

## 2.

Spor telur að í greinargerð félagsmálaráðuneytisins til Samkeppnisráðs séu ítrekaðar rangfærslur, sem þegar hafi verið svarað. Athugasemdir Spors eru þessar helstar:

Spor lýsir því að margoft hafi verið bent á að hinn miðlægi gagnagrunnur ráðuneytisins, sem vistaður sé hjá Skýrr hafi ekkert með skráningu upplýsinga að gera. Skráning upplýsinga geti farið fram í skráningarforritinu ALSAM-2 og í öðrum skráningarforritum að fengnum upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti eða vinnumálaskrifstofu um kröfur ráðuneytisins til forms og efnis upplýsinga sem síðar eru lesnar inn á miðlæga gagnagrunninn.

Spor segir þá fullyrðingu ráðuneytisins ekki standast að vinnumiðlunum eða sveitarfélögum sé í sjálfsveld sett við hverja þau skipta og þau geti jafnframt notað annan hugbúnað svo fremi að þörfum ráðuneytisins sé fullnægt með því að yfirfæra upplýsingar í ALSAM-2. Hin kærða ákvörðun ráðherra feli í sér skipun um að sveitarfélög taki upp notkun á ALSAM-2. Það sé „hreinasta firra“ að skrá t.d. upplýsingar í skráningarforritið DAG, yfirfæra þær síðan í skráningarforritið ALSAM-2 og senda þær svo í miðlæga gagnagrunninn, í stað þess að ferja þær í miðlæga gagnagrunninn beint úr því skráningarforriti sem notað er.

Spor vekur athygli á að í greinargerð ráðuneytisins sé enn verið að gagnrýna það að fengnar hafi verið upplýsingar hjá SKÝRR án heimildar frá ráðuneytinu og ennfremur talað um að ekki hafi verið óskað eftir liðsinni Spors um miðlægan gagnagrunn. Spor tekur fram að þetta voru einungis bráðabirgðaupplýsingar þar sem endanleg mynd skráanna lá ekki fyrir og getur þess að með þessu upplýsti SKÝRR ekkert um það hvernig ALSAM-2 kerfið er uppbyggt eða skrifað. Þá snúist málið ekki um miðlæga gagnagrunninn sem slíkan heldur um þau skilyrði sem skráningarforrit þarf að uppfylla hvað varðar innslátt upplýsinga svo ferja megi þær í hinn miðlæga gagnagrunn. Lögmanni Spors er spurn hvaða tilgangi það þjóni að „*klifa í sífellu á rangfærslum sem þessum?*“

Um vísan félagsmálaráðuneytisins til álits umboðsmanns Alþingis rifjar Spor upp að umboðsmaður hafi talið það sjálfstætt skoðunarefni hvort hin kærða ákvörðun ráðherrans feli í sér brot á samkeppnislögum, enda snerti ákvörðunin viðskiptahagsmuni þriðja manns. Einnig minnir Spor á að áfrýjunarnefnd samkeppnismála telji ákvörðunina til þess fallna að skaða hagsmuni ótiltekins fjölda aðila er stunda forritunarvinnu og brjóti ákvörðunin gegn samkeppnis-lögum auk þess að vera óþarflega víðtæk til að þjóna tilgangi/markmiði 13. gr. laga nr. 18/1985.

Spor telur félagsmálaráðuneytið horfa fram hjá einu af aðalatriðum málsins með tilvísun ráðuneytisins til ýmissa atriða er felli málið utan gildissviðs samkeppnislaga, svo sem félagsmálastarfsemi, laga um vinnumiðlun, launa og starfskjara launþega og alþjóðasamninga. Forrit, forritagerð og notkun forrita sé algjörlega hlutlaus og óháð þeirri starfsemi sem þessi töl eru notuð við og verði ekki samvinnuð við hugtök eins og laun eða starfskjör launafólks, félagsmálastarfsemi, eða aðra starfsemi sem er undanþeginn samkeppnislögum.

Um það hvort endurgjald komi fyrir hugbúnaðinn, ALSAM-2, setur Spor m.a. fram eftirfarandi sjónarmið:

Spor rifjar upp að í kæru þess til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 22. desember 1994, hafi verið bent á að fyrir liggi að hugbúnaðinum sé í raun ekki dreift endurgjaldslaust. Vísar Spor til notendaráðstefnu sem haldin var í Borgartúni þann 14. og 15. desember 1993 en þar voru lögð fram gögn sem Spor telji sýna svart á hvítu að sveitarfélögin greiði ýmis gjöld og kostnað og endurgjald fyrir notkun og rekstur á þessu forriti. Í gögnunum komi fram að sveitarfélögum sé gert að greiða gjöld til SKÝRR og Tölvuþjónustu sveitar-félaga, auk kaupa á tölvubúnaði í mörgum tilfellum.



Spor telur með vísan til þessa og frekari sjónarmiða málið ekki undanskilið samkeppnislögum með vísan til 4. gr. laganna.

Spor telur samanburð þann, sem fram kemur í samantekt vinnumálaskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, og fylgdi greinargerð ráðuneytisins á ALSAM-kerfinu og kerfi Spors, ekki raunhæfan, þar sem verið sé að bera saman nýtt kerfi, ALSAM-2 við gamalt kerfi Spors.

### 3.

Með bréfi, dags. 9. ágúst sl., óskaði vinnumálaskrifstofa félagsmála-ráðuneytisins eftir að koma að viðbótargreinargerð vegna málsins. Þar segir m.a. að frá því að lög nr. 18/1985 tóku gildi hafi vinnumálaskrifstofa félagsmálaráðuneytisins unnið að samræmdu atvinnuleysisskráningu og vinnu-miðlunarkerfi fyrir vinnumiðlanir undir nafninu ALSAM og frá árinu 1993 bótaútreikningskerfi fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð og úthlutunarnefndir undir heitinu BÓAS. Sérstakt forrit, VOTTI, annist samskipti milli þessara kerfa. Ennfremur hafi verið unnið að samtengingu þessara kerfa við sameiginlegan gagnagrunn (ALSAM-SG), eftirlitskerfi (BÓAS-efirlit) og greiðslukerfi Atvinnuleysistryggingasjóðs. Félagsmálaráðuneytið á þessi kerfi og ber ábyrgð á því að þau uppfylli ákvæði laga um atvinnuleysisskráningu, vinnumiðlun og bótaútreikninga.

Þá segir í greinargerð vinnumálaskrifstofunnar: „Í 18. gr. laga nr. 18/1985 er skýrt tekið fram að kostnaður við vinnumiðlun greiðist af hlutaðeigandi sveitarfélagi. Hins vegar er ákvæði um að rekstrarkostnaður gagnavinnslukerfis, samkvæmt 13. gr. skal greiddur sameiginlega af ríkissjóði og Atvinnuleysistryggingasjóði eftir nánari samkomulagi aðila. Þetta ákvæði hefur verið túlkað svo að hér er fyrst og fremst átt við rekstrarkostnað sameiginlegs gagnavinnslukerfis og þróun og viðhald hugbúnaðar. Félagsmálaráðuneytið og Atvinnuleysistryggingasjóður greiða þannig kostnað við gerð og þróun hugbúnaðar, viðhald sameiginlegs gagnagrunns og kostnað við flutning gagna í sameiginlegan gagnagrunn. Stofnkostnaður og rekstarkostnaður tækjabúnaðar til vinnumiðlunar greiðist af viðkomandi sveitarfélagi enda er hægt að nota tölvur, prentara, myndsendi og mótem til að sinna öðrum þörfum sveitarfélagsins. Tengigjald til SKÝRR vegna mótems er fastakostnaður sem greiðist óháð því til hvers mótemið er notað og getur t.d. nýst til að afla upplýsinga úr þjóðskrá.“

Um þjónustugjöld Tölvuþjónustu sveitarfélaga kemur m.a. fram í greinargerð vinnuálaskrifstofu að komi upp gallar í ALSAM-kerfinu séu þeir lagfærðir af hönnuðum kerfisins á kostnað félagsmálaráðuneytisins, þ.e.a.s. SKÝRR.

### III.

#### Niðurstöður

##### 1.

Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 20. febrúar 1995, var ákvörðun Samkeppnisráðs frá 23. nóvember 1994 felld úr gildi og lagt fyrir ráðið að taka málið að nýju til efnislegrar meðferðar. Í forsendum fyrir niðurstöðum nefndarinnar segir m.a.: „*Pótt atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfinu Alsam-2 sé ætlað takmarkað notkunarvið, þá snerta fyrirmæli félagsmálaráðherra um notkun þess, tiltekinn atvinnurekstur og einkanlega atvinnurekstur áfrýjanda. Taka þau að því leyti til efnissviðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. m.a. 4. gr., enda hefur félagsmálaráðuneytinu ekki tekist að hnekkja þeirri fullyrðingu áfrýjanda að í þjónustugjaldi því sem notendum umræddrar þjónustu sé ætlað að greiða, felist „endurgjald“ í merkingu 4. gr. samkeppnislaga.*“

##### 2.

Fyrir Samkeppnisráð hafa nú verið lögð fram frekari gögn, m.a. yfirlýsing frá Tölvuþjónustu sveitarfélaga. Þar kemur m.a. fram að sveitarfélög eða eftir atvikum vinnumiðlanir fengu nýja útgáfu af Alsam-tölvukerfinu fyrir rúmu ári síðan. Jafnframt segir í yfirlýsingunni að fyrir þessa nýju útgáfu og uppsetningu hennar hafi ekkert endurgjald komið. Ennfremur segir að þjónustugjöld til Tölvuþjónustu sveitarfélaga vegna daglegrar þjónustu og námskeiðshalda á Alsam-kerfinu renni óskipt til tölvuþjónustunnar til að standa undir rekstri við kerfið. Engin greiðsla renni til félagsmálaráðuneytisins frá Tölvuþjónustu sveitarfélaga eða sveitarfélögum. Sveitarfélög greiði hins vegar tengigjald til SKÝRR eins og fyrir aðra þjónustu SKÝRR við sveitarfélög.

##### 3.

Í álitum umboðsmanns frá 2. maí 1994 segir m.a. um endurgjald: „*Í þessu sambandi skal áréttað, að félagsmálaráðuneytið hefur borið allan kostnað af gerð atvinnuleysis- og skráningarkerfisins Alsam-2 og afhendir notendum það, þeim að kostnaðarlausu. Aftur á móti verða notendurnir að reka skráningar-kerfið á eigin kostnað, þó að félagsmálaráðuneytið kosti gerð hins miðlæga gagnagrunns.*“

#### 4.

Það er mat Samkeppnisráðs á grundvelli fyrirbyggjandi gagna, m.a. gagna sem hvorki Samkeppnisráð né áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafa haft tækifæri til að leggja til grundvallar á fyrri stigum, að félagsmálaráðuneytinu hafi tekist að hnekkja þeirri fullyrðingu kæranda, að í þjónustugjaldi sem notendur Alsam-2 kerfisins greiði, felist endurgjald fyrir hugbúnaðinn í merkingu 4. gr. samkeppnislaga. Sú niðurstaða, að ekkert endurgjald komi fyrir hugbúnaðinn byggist á staðreyndum, ekki lögskýringu. Samkeppnisráð telur því ekki unnt að fallast á það með kæranda að hann vinni rétt gagnvart félagsmálaráðuneytinu á grundvelli samkeppnislaga fyrir það eitt að þriðji aðili, í þessu tilviki Tölvuþjónusta sveitarfélaga, taki við endurgjaldi fyrir að þjónusta kerfið.

Þar sem endurgjald er grundvallarskilgreiningaratriði fyrir því að samkeppnislög, sbr. 4. gr. samkeppnislaga, geti átt við um mál þetta og með vísan til þess sem að framan greinir er ljóst, að sú ákvörðun félagsmálaráðherra að skylda allar vinnumiðlanir sveitarfélaga til að taka í notkun atvinnuleysisskráningar- og vinnumiðlunarkerfið Alsam-2 fellur utan gildissviðs samkeppnislaga. Samkeppnisráð brestur heimildir til að taka málið til efnislegrar meðferðar með vísan til þeirrar grundvallarreglu að stjórnslan er lögbundin.

#### IV.

#### Ákvörðunarorð:

**„Máli þessu er vísað frá Samkeppnisráði.“**

*[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 21/1995](#)]*