

# Regeringens proposition

## 2001/02:69

Förstärkt sekretess i konkurrensärenden

Prop.  
2001/02:69

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 november 2001

*Lena Hjelm-Wallén*

*Björn Rosengren*  
(Näringsdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

Konkurrensverket har till uppgift att övervaka marknadens funktion och se till att konkurrensen inte sätts ur spel genom förfaranden som är otil-låtna enligt konkurrenslagstiftningen. I denna uppgift ingår att utreda misstankar om överträdelse av konkurrenslagstiftningen. För att dessa utredningar skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt kan vissa uppgifter som Konkurrensverket får kännedom om behövas hållas hemliga i vart fall under ett visst skede av utredningen.

I propositionen föreslås en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Den nya bestämmelsen ökar sekretesskyddet för uppgifter i Konkurrensverkets utredningar i ärenden om ifrågasatta överträdelse av konkurrensreglerna.

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 1        | Förslag till riksdagsbeslut.....   | 3  |
| 2        | Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....                    | 4  |
| 3        | Ärendet och dess beredning .....   | 5  |
| 4        | Nuvarande ordning .....  | 6  |
| 4.1      | Sekretesskydd för Konkurrensverkets utredande verksamhet.....                    | 6  |
| 4.1.1    | Tillämpliga sekretessbestämmelser .....  | 6  |
| 4.1.2    | Rätt till partsinsyn enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223), m.m. .... | 7  |
| 4.2      | Sekretesskydd för andra myndigheters utredande verksamhet.....                   | 8  |
| 4.2.1    | Pågående granskning för kontroll beträffande skatter m.m. ....                   | 8  |
| 4.2.2    | Förundersökning i brottmål .....   | 9  |
| 4.3      | EG-rätten.....   | 10 |
| 4.3.1    | Sekretessbestämmelser .....  | 10 |
| 4.3.2    | Förslag till ny förordning om tillämpning av artiklarna 81 och 82 .....          | 11 |
| 4.3.3    | EU:s nya öppenhetsregler .....   | 11 |
| 5        | Förslag .....  | 12 |
| 5.1      | Behovet av ett förstärkt sekretesskydd .....                                     | 12 |
| 5.2      | Utformningen av sekretessregeln.....   | 15 |
| 6        | Kostnader m.m. ....  | 20 |
| 7        | Författningskommentar .....  | 20 |
| Bilaga 1 | Promemorians lagförslag.....   | 23 |
| Bilaga 2 | Förteckning över remissinstanserna .....   | 24 |
| Bilaga 3 | Lagrådsremissens lagförslag .....  | 25 |
| Bilaga 4 | Lagrådets yttrande .....   | 26 |
|          | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2001 ..             | 27 |

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:69

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

## 2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)<sup>1</sup> att det i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 4 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### *4 §*

*Sekretess gäller för uppgift som hänförs till utredning hos Konkurrensverket av överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen (1993:20) eller av artikel 81 eller 82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2002.

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen uppdrog den 23 juni 1999 åt Konkurrensverket att närmare kartlägga och analysera hur konkurrensförhållandena utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. I Konkurrensverkets rapport till regeringen (Konkurrensen i Sverige under 90-talet, Konkurrensverkets skriftserie 2000:1) framförde verket en rad förslag på åtgärder. Konkurrensverket hävdade bl.a. att det behövdes ett generellt stärkt sekretessskydd för uppgifter som inhämtats av verket vid undersökningar enligt 47 och 48 §§ konkurrenslagen (1993:20) (KL). Konkurrensverket tog också upp denna fråga i en särskild skrivelse den 13 juni 2000 till regeringen (N2000/4957/NL).

Mot bakgrund av Konkurrensverkets rapport och vad som framkom under remissbehandlingen av rapporten beslutade regeringen den 25 maj 2000 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att analysera vissa frågor som rör effektiviteten hos det nuvarande regelverket för att motverka överträdelse av konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av en dominerande ställning (dir. 200:40). Regeringen överlämnade också Konkurrensverkets skrivelse av den 13 juni 2000 till utredningen som antog namnet Kartellbekämpningsutredningen (N 2000:05). Den överlämnade den 20 juni 2001 en promemoria med förslag till ändring i sekretesslagen (1980:100) (N2001/6565/NL).

Det lagförslag som lades fram i promemorian återfinns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig hos Näringsdepartementet (dnr N2001/6565/NL).

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 18 oktober 2001 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*.

Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

I samband med lagrådsgranskningen har den remitterade lagtexten ändrats något. Ändringen är av redaktionell karaktär.

## 4 Nuvarande ordning

### 4.1 Sekretesskydd för Konkurrensverkets utredande verksamhet

#### 4.1.1 Tillämpliga sekretessbestämmelser

När Konkurrensverket genomför utredningar enligt konkurrenslagen blir främst tre bestämmelser i sekretesslagen (1980:100) aktuella: bestämmelsen i 4 kap. 1 § om planläggningssekretess, bestämmelsen i 8 kap. 4 § om sekretess i Konkurrensverkets verksamhet med hänsyn till skyddet för enskilda ekonomiska förhållanden och bestämmelsen i 14 kap. 5 § om partsinsyn. Någon särskild bestämmelse till skydd för uppgifter i Konkurrensverkets utredande verksamhet finns inte.

#### *Planläggningssekretess*

Av 4 kap. 1 § sekretesslagen framgår att sekretess gäller för uppgift angående planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

Kammarrätten i Stockholm har i två avgöranden prövat Konkurrensverkets tillämpning av bestämmelsen. Bakgrunden var att verket – i anledning av misstanke om kartellsamarbete mellan ett antal bolag – hade samlat in material vid en undersökning enligt 47 § konkurrenslagen. Ett av bolagen begärde att få ut samtliga handlingar som hade samlats in vid undersökningstillfället. Begäran omfattade även rättsliga utredningar, promemorior och handlingar som hade upprättats hos verket, handlingar som fram till och med ett visst datum hade tillförts ärendet av de inblandade bolagen, förteckningar som verket hade upprättat över insamlat material samt protokoll rörande muntliga förklaringar. Konkurrensverket beslutade med stöd av 4 kap. 1 § och 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen samt punkt 17 i bilagan till sekretessförordningen, i deras dåvarande lydelse, att lämna ut endast delar av materialet. Kammarrätten fann att 4 kap. 1 § sekretesslagen åsyftade sekretess av hänsyn till ifrågavarande myndighets verksamhet för uppgifter om förberedelser inför en förestående granskningsaktion, exempelvis med avseende på undersökningsobjekt, tid, plats och tillvägagångssätt (s.k. instrumentell sekretess). I domarna konstaterade kammarrätten vidare att sekretess enligt 4 kap. 1 § kunde gälla för material även efter det att exempelvis en inspektion företagits, om materialet innehöll uppgifter om myndighetens förberedelser inför ytterligare förestående granskningsaktioner (t.ex. checklistor för revision som avsågs att användas vid ytterligare revisioner). Kammarrätten fann mot den bakgrunden att 4 kap. 1 § inte kunde

tillämpas generellt på material av det slag det var fråga om i målen (domar den 24 maj 2000 i mål nr 2303-2000 respektive 2871-2000).

Prop. 2001/02:69

#### *Sekretess till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden*

Den 1 april 2000 trädde 8 kap. 4 § sekretesslagen i dess nuvarande lydelse i kraft. Bestämmelsen i andra stycket är ny, medan innehållet i övrigt i paragrafen motsvarar vad som tidigare gällde enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen, 2 § sekretessförordningen (1980:657) och punkt 17 i bilagan till förordningen. Enligt 8 kap. 4 § första stycket gäller sekretess i Konkurrensverkets verksamhet som består i tillsyn och utredning för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller även för andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Den senare sekretessen är absolut. Enligt paragrafens andra stycke gäller sekretess hos Konkurrensverket för uppgift som avses i första stycket och som enbart hänför sig till verksamhet som gäller rådgivning inför en anmälan av företagsförvärv enligt 37 § konkurrenslagen. När en sådan anmälan kommit in till Konkurrensverket gäller i stället sekretess enligt första stycket.

Med "enskild" avses inte bara den som Konkurrensverkets verksamhet är inriktad på utan också den som står i affärsförbindelse eller annan sådan förbindelse med denne. Med affärs- och driftförhållanden avses bl.a. förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat och även affärshemligheter av mer allmänt slag, t.ex. marknadsundersökningar och prissättningskalkyler. I bestämmelsen talas endast om "skada", vilket innebär att den kan åberopas till skydd endast för ekonomisk förlust. Avgörande för skadebedömningen är om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som skall skyddas genom bestämmelsen. Konkurrensverket har i sin handläggning av ärenden tagit stor hänsyn till företagets önskemål om sekretess. Regelmässigt har uppgifter om avtalsvillkor, kunder och marknadsstrategier bedömts som sekretessbelagda. (Carlsson m.fl., Konkurrenslagen, s. 283 ff).

#### **4.1.2 Rätt till partsinsyn enligt 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223), m.m.**

Konkurrensverkets handläggning av ärenden sker enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) såvida det inte finns särskilda regler i KL. I 13 § förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket finns en bestämmelse om att Konkurrensverket innan verket väcker talan om bl.a. konkurrensskadeavgift eller talan om att förbjuda en företagskoncentration skall bereda den som avses med talan tillfälle att yttra sig. Den rätten gäller dock inte i brådskande fall eller om det annars finns särskilda skäl.

Av 16 § förvaltningslagen framgår att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt huvudregeln i 17 § första

stycket får inte ett ärende som rör myndighetsutövning mot någon enskild avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över uppgiften. Bestämmelsen avser alla slag av uppgifter, oavsett i vilken form de har tillförts ärendet.

Både rätten enligt 16 § förvaltningslagen att ta del av uppgiften och underrättelseskyldigheten enligt 17 § gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Enligt den bestämmelsen hindrar sekretess inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda. Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i ärendet.

Denna bestämmelse syftar inte till att reglera myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter. Den reglerar i stället kollisionen mellan den rätt till partsinsyn som kan finnas föreskriven på annat håll än i sekretesslagen och den lagens bestämmelser om sekretess (Regner m.fl., Sekretesslagen, s. 14:40). Som utgångspunkt gäller därvid huvudregeln att den som är part i ett mål eller ärende har rätt att ta del av handlingar och annat i målet eller ärendet, även om det finns en sekretessregel som i och för sig skulle vara tillämplig. Rätten till sådan partsinsyn får emellertid vika, om det finns ett motstående allmänt eller enskilt intresse av sekretess som är av synnerlig vikt.

För handläggningen hos Konkurrensverket torde detta innebära att den som är part i ett ärende, som kan gälla t.ex. huruvida parten har överträtt förbuden i 6 och 19 §§ konkurrenslagen, har rätt enligt 16 § förvaltningslagen att få del av en uppgift som tillförs ärendet. För att parten skall kunna vägras att ta del av en uppgift krävs dels att det finns en tillämplig sekretessbestämmelse, dels att det är av synnerlig vikt med hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse att uppgiften inte röjs.

## 4.2 Sekretesskydd för andra myndigheters utredande verksamhet

### 4.2.1 Pågående granskning för kontroll beträffande skatter m.m.

Enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som hänförs till pågående granskning och kontroll beträffande skatt eller avgift till staten eller kommun eller beträffande lån, kreditgaranti eller annan förmån, om det med hänsyn till syftet med kontrollen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för den som kontrollen avser. Det restriktivt utformade rekvisitet ”synnerlig vikt” har avfattats med tanke på att sekretessen



egentligen är riktad mot den som är part och rekvisitet överensstämmer med motsvarande rekvisit i bestämmelsen om partsinsyn i 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Bestämmelsen i 4 kap. 2 § sekretesslagen omfattar enligt uttalanden Ekosekretessutredningens betänkande (SOU 1999:53 s. 59) alla de olika metoder som skattemyndigheten kan använda för att skaffa sig underlag för att fastställa skatt, t.ex. granskning av självdeklarationer, taxeringskontroll och taxeringsrevision.

#### 4.2.2 Förundersökning i brottmål

##### *Sekretessbestämmelserna*

Bestämmelser till skydd för det allmännas brottförebyggande och brottsbeivrande verksamhet finns i 5 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller sekretess, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. De uppgifter som avses är bl.a. sådana som hänför sig till förundersökning i brottmål (punkt 1). Sekretess enligt den punkten har ansetts gälla för brottsanmälan hos polis- och åklagarmyndigheter (RÅ 1987 not 808 och JO 1992/93 s. 197). Sekretess gäller även för angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i förundersökningar i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2), eller åklagarmyndighets, polismyndighets, skattemyndighets, Tullverkets eller Kustbevakningens verksamhet i övrigt för att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott (punkt 4). Sekretess enligt punkt 4 har ansetts gälla för uppgifter om namn på personer som biträder polisen vid spaningsarbete, med tolkning eller genom att lämna förtrolig information (RÅ83 Ab 79). Motsvarande sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till verksamhet som rör utredning om näringsförbud (punkt 3).

Även Finansinspektionens verksamhet som rör övervakning enligt insiderstrafflagen (1999:1086) omfattas av sekretess (punkt 5). Bestämmelsen infördes eftersom det tidigare ansågs oklart i vilken utsträckning sekretess gällde i Finansinspektionens insiderutredningar (prop. 1995/96:215 s. 62). Sekretess gäller även om det inte inleds någon förundersökning och är därför inte beroende av om ärendet överlämnas till åklagare (a. prop. s. 93).

##### *Rätt för en misstänkt att ta del av en förundersökning*

Bestämmelser om rätt för en misstänkt att ta del av en förundersökning återfinns i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Av 32 § förvaltningslagen framgår att bestämmelserna i bl.a. 16–17 §§ i den lagen (rätten till partsinsyn) inte gäller polis- åklagar, skatte- och tullmyndigheternas eller kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet. Undantaget har tillkommit främst med hänsyn till ärendenas speciella natur och nära anknytning till domstolarnas verksamhet (Hellners – Malmquist, Nya förvaltningslagen, 5 u. s. 325 f.).

I 23 kap. 18 § rättegångsbalken föreskrivs att, när en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för brott, han skall, när han hörs, underrättas om misstanken. Efter denna tidpunkt har den misstänkte och hans försvarare rätt att fortlöpande – i den mån det kan ske utan men för utredningen – ta del av vad som förekommit vid förundersökningen. De har också rätt att begära att utredningen kompletteras. Åtal får inte väckas innan de fått möjlighet att ta del av allt material i utredningen och fått skäligt rådrum att begära ytterligare utredning. Det har ansetts att det inte går att undanhålla den misstänkte information om något material i detta skede (SOU 1999:53 s. 394 med hänvisningar). Rätten till insyn ger inte automatiskt rätt att få ut handlingar som upprättats under förundersökningen. En sådan rätt uppkommer först när åtal har beslutats, 23 kap. 21 § fjärde stycket rättegångsbalken.

Rätten till insyn i förundersökningar har behandlats i olika utrednings-sammanhang, bl.a. av JO i det s.k. buggningsmålet (JO 1995/96 s. 36 ff.), av Buggningsutredningen (SOU 1998:46 s. 94 ff.) och av Ekosekretess-utredningen (SOU 1999:53 s. 392 ff.).

## 4.3 EG-rätten

### 4.3.1 Sekretessbestämmelser

Grundläggande bestämmelser om sekretess finns i artikel 287 i EG-fördraget. Av artikeln framgår att bl.a. tjänstemän vid kommissionen och medlemmar av kommittéer skall, även efter det att deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden. För konkurrensområdet finns också bestämmelser om sekretess i artikel 20 i förordning 17/62. Av artikel 20.1 framgår att upplysningar som inhämtats med stöd av artikel 11 (rätt för kommissionen att begära in upplysningar), artikel 12 (rätt för kommissionen att utreda hela branscher), artikel 13 (undersökningar genomförda av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter) eller artikel 14 (kommissionens befogenheter vid undersökningar) får användas endast för det ändamål som avsetts med begäran eller undersökningen. EG-domstolen har tolkat bestämmelsen så att medlemsländernas konkurrensmyndigheter, oavsett om nationell lagstiftning eller EG:s konkurrenslagstiftning tillämpas, inte får som bevisning använda icke offentliggjorda uppgifter som infordrats med stöd av artikel 11 i förordning 17/62. Motsvarande gäller icke offentliggjorda uppgifter som myndigheterna fått del av med stöd av artikel 14 i förordningen. Uppgifterna får dock användas för att motivera att ett förfarande på nationell nivå inleds.

I sammanhanget bör bestämmelsen i 8 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen noteras. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller, i den mån riksdagen godkänt avtal härom med främmande stat eller mellanfolklig organisation, hos myndighet i verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet

med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt, för uppgift om enskilda ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet. Sekretessen är absolut. Den omfattar både uppgifter som erhållits från utlandet och uppgifter som har inhämtats inom landet enligt avtalet. Bestämmelsen tillkom främst med tanke på tillämpningen av EG:s konkurrensregler (Regner m.fl., Sekretesslagen, s. 8:18 f.). Bestämmelsen innebär att Konkurrensverket kan komma att tillämpa olika sekretessbestämmelser, beroende på om uppgiften inhämtats enligt ett internationellt avtal eller enligt nationella regler. Det medför i sin tur att absolut sekretess gäller för uppgifter inhämtade med stöd av t.ex. förordning 17/62.

#### **4.3.2 Förslag till ny förordning om tillämpning av artiklarna 81 och 82**

EG-kommissionen fattade den 27 september 2000 beslut om ett förslag till rådet om en ny förordning om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget<sup>2</sup>. Förslaget behandlas f.n. i en rådsarbetsgrupp för konkurrens. Den föreslagna förordningen är avsedd att ersätta förordning 17/62. I förslaget finns bl.a. en bestämmelse om informationsutbyte mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och mellan de nationella konkurrensmyndigheterna inbördes (artikel 12). Bestämmelsen innebär att den information som utväxlas endast får användas för tillämpning av EG:s konkurrensregler och att endast påföljder av ekonomisk natur får åläggas på grundval av de utväxlade upplysningarna.

I artikel 27 i den föreslagna förordningen finns särskilda sekretessbestämmelser. Artikel 27 motsvarar artikel 20 i förordning 17/62 (jfr avsnitt 4.3.1). Den nya artikeln omfattar inte bara information som utväxlas mellan kommissionen och medlemsstaterna utan även information som utväxlas mellan medlemsstaternas konkurrensmyndigheter inbördes.

Förslaget innehåller även en bestämmelse med den innebörden att, i den mån både EG:s konkurrensregler och nationella konkurrensregler är tillämpliga, endast EG:s konkurrensregler får tillämpas (artikel 3).

#### **4.3.3 EU:s nya öppenhetsregler**

Europaparlamentet och ministerrådet antog den 30 maj 2001 en förordning om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar<sup>3</sup>, den s.k. öppenhetsakten.

Förordningen reglerar hur de nämnda institutionerna skall hantera en begäran om utlämnande av handlingar som institutionerna har upprättat

<sup>2</sup> Kommissionens förslag den 27.9.2000 till Rådets förordning om genomförande av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87, KOM(2000) 582 slutlig. Förslaget återfinns på hemsidan för Europeiska gemenskapernas kommission i länken [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/modernisation/comm\\_2000\\_582/sv.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/modernisation/comm_2000_582/sv.pdf).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EGT nr L 145, 31.5.2001, s. 43 (Celex 32001R1049).

eller erhållit och som finns i deras förvar. Av punkt 11 i ingressen till förordningen framgår att institutionernas samtliga handlingar i princip bör göras tillgängliga för allmänheten men att vissa allmänna och privata intressen emellertid bör skyddas.

Av artikel 4.2 framgår att institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling dels om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter, dels om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för rättsliga förfaranden eller juridisk rådgivning och dels om ett utlämnande skulle undergräva syftet med inspektioner, utredningar och revisioner, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av lämna ut handlingen. Av artikel 4.3 framgår att tillgång till handling som upprättats av en institution för internt bruk eller mottagits av en institution, och som gäller en fråga där institutionen inte fattat något beslut, skall vägras om ett utlämnande allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsfattande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av utlämnandet. Vidare framgår att tillgång till handlingar som innehåller yttranden för internt bruk och som är en del av överläggningar och inledande samråd inom den berörda institutionen skall vägras även efter det att beslutet fattats, om ett utlämnande av handlingen allvarligt skulle undergräva institutionens beslutsfattande, om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av att lämna ut handlingen.

Förordningen kommer att få betydelse för allmänhetens tillgång till bl.a. sådana handlingar som kommissionen förfogar över med stöd av tillämpningsförfordningar på konkurrensområdet.

## 5 Förslag

### 5.1 Behovet av ett förstärkt sekretesskydd

**Regeringens förslag:** En särskild regel om sekretesskydd för Konkurrensverkets utredningar införs.

Sekretessregeln begränsas till att omfatta utredningar om överträdelser av förbuden i 6 eller 19 § konkurrenslagen (1993:20) eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser tillstyrker (bl.a. *Kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Föreningen Svenskt Näringsliv och Företagarnas Riksorganisation*) eller har inget att erinra (bl.a. *Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Riksåklagaren och Marknadsdomstolen*) mot promemorians förslag att nuvarande sekretessregler kompletteras med en särskild regel om sekretesskydd för Konkurrensverkets utredningar.

*Advokatfirman Vinge* avstyrker att den föreslagna sekretessbestämmelsen införs då det skulle leda till att offentlighetsintresset och partsinsynen för företagen reduceras för att ge myndigheten ökade diskretionära befogenheter. *Vinge* har vidare anfört att lagstiftningsbehovet inte kan anses klarlagt mot bakgrund av att utredningen uttalat att en rad uppgifter alltså, även efter kammarrättens domar, torde omfattas av planlägningssekretessen i 4 kap. 1 § sekretesslagen. *Sveriges advokatsamfund* tillstyrker i och för sig en bestämmelse som ger ökat skydd till Konkurrensverkets utredande verksamhet; emellertid menar samfundet att en sådan bestämmelse inte kan införas utan att enskilda parter intresse av insyn i Konkurrensverkets utredning samtidigt tillvaratas. *Nordbanken AB* anser det rimligt att Konkurrensverket ges möjlighet att i utökad omfattning sekretessbelägga uppgifter under pågående utredning om konkurrensöverträdelser, men menar att det är att gå för långt att utsträcka sekretessen till att omfatta även den som utredningen avser.

**Skälen för regeringens förslag:** Konkurrensverket har till uppgift att övervaka marknadens funktion och se till att konkurrensen inte sätts ur spel genom förfaranden som är otillåtna enligt konkurrenslagstiftningen. I denna uppgift ingår att utreda misstankar om överträdelse av förbuden i 6 och 19 §§ KL. Verket får också tillämpa artikel 81 eller 82 i EG-fördraget. Sådana utredningar syftar till att ta reda på om överträdelser har skett och i så fall säkra bevis om överträdelserna för att dessa skall kunna beivras genom ålägganden enligt 23 § KL eller genom konkurrensskadeavgift enligt 26 § KL.

I denna utredande verksamhet får Konkurrensverket kännedom om uppgifter som behöver hållas hemliga i vart fall under ett visst skede av utredningen. Annars kan det företag som utredningen avser begära att få tillgång till uppgifterna och därmed få möjlighet att sabotera utredningen eller omintetgöra resultaten så att sanktioner inte kan åläggas. Risken för att de företag som utredningen avser försöker att sabotera utredningen är särskilt framträdande när det gäller utredningen av karteller. Det är då fråga om företag som medvetet överträtt konkurrensreglerna genom att träffat hemliga överenskommelser som sätter de normala marknadsmekanismerna ur spel. Vid sådant förhållande föreligger en beaktansvärd risk för att dessa företag under utredningen försöker samordna sina utsagor eller vidta andra åtgärder som försvårar utredningen. Ett sådant beteende underlättas avsevärt om företagen redan från början kan ta del av allt utredningsmaterial hos Konkurrensverket. Utredningen menar att det därför behövs regler som gör det möjligt för verket att vägra lämna ut vissa känsliga uppgifter som hänför sig till pågående utredningar hos verket.

De bestämmelser om sekretess som idag kan tillämpas i Konkurrensverkets utredande verksamhet är som nämnts främst 4 kap. 1 §, som reglerar planlägningssekretess, och 8 kap. 4 §, som föreskriver sekretess i Konkurrensverkets verksamhet till skydd för enskilda ekonomiska förhållanden. När Konkurrensverket med stöd av 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler direkt tillämpar artikel 81 och 82 i EG-fördraget gäller för handläggningen samma regler som vid tillämpningen av 6 och 19 §§ KL. De särskilda regler om bl.a. sekretess som är tillämpliga när Konkurrensverket med stöd av 2 a–5 §§ lagen om tillämpningen av Europeiska ge-

mensskapernas konkurrens- och statsstödsregler genomför en undersökning på begäran av kommissionen är således inte tillämpliga i dessa fall (jfr avsnitt 4.3.1).

Genom de i avsnitt 4.1.1 redovisade domarna av Kammarrätten i Stockholm är det numera klarlagt att bestämmelsen om planläggningssekretess inte tillåter att uppgifter sekretessbeläggs under hela utredningsskedet. Även om domarna inte utesluter att uppgifter i utredningen i viss utsträckning kan omfattas av sekretess enligt 4 kap. 1 § delar regeringen utredningens bedömning att bestämmelsen om planläggningssekretess inte kan anses fullt ut tillgodose behovet av utredningssekretess.

Vid de undersökningar som Konkurrensverket genomför är det material som samlas in av varierande slag. Åtskilligt material kan komma att omfattas av bestämmelserna i 8 kap. 4 § sekretesslagen till skydd för enskildas ekonomiska och personliga omständigheter. Inte heller dessa bestämmelser tillgodoser fullt ut behovet av sekretesskydd för verkets utredningar. Som anförts av utredningen beror det på att sekretess till skydd för enskilda inte gäller i förhållande till den enskilde själv (se 14 kap. 4 § sekretesslagen), dels på att en hel del material kan vara sådant att det inte omfattas av 8 kap. 4 § sekretesslagen, men ändå ha stor betydelse för verkets möjlighet att utreda en eventuell överträdelse av konkurrenslagstiftningen.

Utredningen har anført att den anser att Konkurrensverkets utredningsverksamhet allvarligt försvåras när sekretess inte gäller för uppgifter som kommer fram vid undersökningar. Det måste enligt utredningen anses vara ett viktigt samhällsintresse att Konkurrensverket kan bedriva sina utredningar effektivt. Detta intresse är enligt utredningens bedömning så angeläget att det tar över intresset av offentlighet, i all synnerhet som sekretessen kan antas ofta bli kortvarig. Det är nämligen att märka att behovet av sekretess i allmänhet torde föreligga bara under själva utredningsskedet. När utredningen är avslutad bör sekretessen i de flesta fall kunna hävas.

Regeringen delar utredningens bedömning.

För att säkerställa att Konkurrensverket på ett effektivt sätt kan genomföra utredningar om överträdelser av konkurrensreglerna anser således regeringen i likhet med utredningen att nuvarande sekretessregler behöver kompletteras med en särskild regel om sekretesskydd för uppgifter som hänförs sig till Konkurrensverkets utredningar.

En sådan regel innebär att offentlighetsprincipen inskränks. För att en sådan inskränkning skall kunna motiveras krävs starka skäl. Regeln bör inte heller sträcka sig längre än vad som nu framstår som klart påkallat och den skall således, som utredningen anført, begränsas till att avse utredningar om sådana överträdelser där risken för skador om uppgifter inte har sekretesskydd är störst. Den nya regeln bör därför avse uppgifter som hänförs sig till Konkurrensverkets utredningar om överträdelser av 6 eller 19 § KL och i förekommande fall överträdelser av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget. Vid andra utredningar till följd av bestämmelserna i KL, som t.ex. utredningar föranledda av ansökningar om icke-ingripandebesked eller undantag, gör sig inte motsvarande behov av sekretess i förhållande till part gällande.

|   |
|---|
| <b>Regeringens förslag:</b> Sekretess skall gälla om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. |
|---|

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig särskilt över den närmare utformningen av sekretessregeln.

*Ekobrottsmyndigheten* har ifrågasatt om bestämmelsen ger ett tillräckligt skydd för uppgifter i Konkurrensverkets utredningar.

*Konkurrensverket* anser att det inte framgår av lagtexten att bestämmelsen kan tillämpas gentemot tredje man utan enbart av motiven i promemorian. Verket menar vidare att ett införande av rekvisitet ”synnerlig vikt” skulle kunna försvåra möjligheten att hemlighålla information i förhållande till tredje man jämfört med vad som gäller idag. Verket föreslår därför att en särskild bestämmelse som reglerar tredje mans rätt till insyn i utredningen införs. En sådan bestämmelse skulle enligt verket kunna se ut på följande sätt: ”Sekretess gäller för annan än part för uppgift som hänför sig till Konkurrensverkets verksamhet som består i utredning av överträdelser av §§ 6 eller 19 KL eller art 81 eller 82 i EG fördraget om det kan antas att syftet med utredningen motverkas om uppgiften röjs”.

*Advokatsamfundet* har föreslagit att regeln utformas på så sätt att sekretess gäller för uppgift, om det kan antas att syftet med utredningen motverkas om uppgiften röjs. Samfundet menar att en sådan regel skulle förhindra att den utredande verksamheten försvåras genom att tredje man tar del av utredningen. Enligt samfundet medför en sådan utformning av regeln inte någon inskränkning beträffande parts möjlighet att få ta del av uppgifterna eftersom den rätten regleras i 14 kap. 5 § sekretesslagen som garanterar att en part får del av uppgifterna om det inte är av synnerlig vikt att så inte sker. Vidare menar Advokatsamfundet att den föreslagna ordningen är oacceptabel ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom det kan innebära att en part får del av utredningen först när Konkurrensverket utarbetat ett utkast till beslut; inte ens då är parten enligt vad utredningen uttalat garanterad insyn i utredningen. Samfundet menar att den föreslagna sekretessregeln måste kompletteras med regler som garanterar parterna insyn i utredningen och det redan vid en tidigare tidpunkt än när verket översänder utkastet till beslut.

*Kommerskollegium* välkomnar utredningsförslaget men anser att ändamålsenligheten i de rekvisit som används som utredningens förebild (kapitel 4 § 2 sekretesslagen) närmare bör utredas eftersom tillämpningsproblem kan uppkomma när utredningen fördröjs eller avstannar.

*Advokatfirman Vinge* menar att om förslaget genomförs den balans rubbas som finns i regelverket och som idag innebär en rimlig avvägning mellan rättssäkerhetshänsyn å ena sidan och vikten av att en effektiv utredning kan äga rum å andra sidan. Företag som Konkurrensverket av någon anledning riktar misstankar mot kommer att få ett svagare rättskydd om förslaget genomförs. Den tumregel som anges för när den enskildes intresse skulle väga över i förhållande till utredningsintresset, normalt vid utsändandet av ett utkast till beslut (Statement of Objection)

tar enligt Vinges mening inte tillräcklig hänsyn till intresset av partsinsyn och den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt. I relation till EG-rätten ger förslaget ett för svagt rättsskydd för den enskilde. Förslaget om ändrade sekretessregler i dess nuvarande utformning bör inte genomföras. Om förslaget ändå genomförs menar Vinge att Konkurrensverkets rutiner att sända utkast till beslut bör ges en fastare form och, om rättsföljder eller viktiga regler om utredningssekretess knyts till denna typ av handläggningsåtgärder, regleras särskilt.

**Skälen för regeringens förslag:** Utredningen har anfört att det primära syftet med regeln är att hindra att den som är föremål för utredningen får del av uppgifterna. Sekretessen riktar sig således primärt mot en part i ärendet. Utredningen har vidare anfört att det inte förefaller meningsfullt att införa en bestämmelse om sekretess till skydd för verkets utredningar som går längre än vad som följer av bestämmelsen om partsinsyn i 14 kap. 5 § sekretesslagen, eftersom en längre gående regel ändå skulle få vika vid tillämpningen av 14 kap. 5 § sekretesslagen. En sådan ordning överensstämmer också med utformningen av regeln i 4 kap. 2 § sekretesslagen. Utredningens slutsats är således att – om inte grundläggande drag i regelsystemet skall ändras – skaderekvisitet i en bestämmelse om sekretess till skydd för Konkurrensverkets utredningar bör vara detsamma som enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen. Vidare har utredningen anfört att om den sekretessbelagda uppgiften röjs för någon annan det normalt medför en risk för att uppgiften röjs även för den som utredningen avser. Bestämmelsen bör därför kunna tillämpas även när någon annan än den som är föremål för utredningen begär att få ut en uppgift.

Regeringen gör följande bedömning. Utredningens utgångspunkt har varit att ett konkret problem skall lösas, nämligen att den som är föremål för Konkurrensverkets utredning idag i stor utsträckning har möjlighet att löpande ta del av uppgifter som undan för undan tillförs utredningen även när detta kan skada utredningen. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen är enligt regeringens bedömning väl ägnad att råda bot på problemet.

Även om den av utredningen föreslagna bestämmelsen är restriktivt utformad väcker varje inskränkning i parts rätt att fritt ta del av uppgifter i en pågående utredning frågan om huruvida rättsäkerheten påverkas på ett oacceptabelt sätt. Som framgår av författningskommentaren är, enligt regeringens mening, den senaste tidpunkt när en part torde ha rätt att ta del av samtliga uppgifter i utredningen i princip när Konkurrensverket översänder sitt preliminära ställningstagande. Detta, sammantaget med allmänna förvaltningsrättsliga regler om kommunikation samt den särskilda bestämmelsen i 13 § förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket, som stadgar att innan talan väcks om bl.a. konkurrensskadeavgift den som avses med talan normalt skall få tillfälle att yttra sig, innebär enligt regeringens mening att den som är föremål för Konkurrensverkets utredning på ett tillfredställande sätt kommer att kunna tillvarata sin rätt. Det skall framhållas att avsikten inte är att uppgifterna i utredningen regelmässigt skall omfattas av sekretess fram till dess att Konkurrensverket översänder sitt preliminära ställningstagande till parten. I stället måste en prövning av om en viss uppgift omfattas av sekretess ske löpande.



När det gäller tredje mans möjligheter till insyn i utredningen gör regeringen följande bedömning. Som ovan anförts har det primära behovet varit att under en viss tid kunna sekretessbelägga uppgifter i förhållande till den som utredningen avser. För att en sekretessbestämmelse som primärt riktar sig mot den som utredningen avser skall bli effektiv måste dock en uppgift, som skall hemlighållas i förhållande till parten, även hemlighållas i förhållande till tredje man för att man skall kunna vara säker på att uppgiften inte genom den tredje mannen kommer till partens kännedom. Regeringen anser att utredningens förslag är utformat på ett sätt som medför att detta mål uppnås. Enligt förslaget gäller sekretess för uppgift som hänför sig till viss del av Konkurrensverkets verksamhet om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som utredningen avser. Bestämmelsens ordalydelse innebär att om sistnämnda förutsättning är uppfylld, gäller sekretess för uppgiften. Sekretess gäller således oavsett vem som efterfrågar uppgiften. Någon bedömning av risken för att uppgiften kommer till den granskades kännedom om uppgiften lämnas ut till tredje man skulle Konkurrensverket således inte behöva göra. Det ligger i sakens natur att en sådan bedömning hade varit vanskelig att göra. Regeringen anser dock att det kan finnas skäl att omformulera utredningens förslag något med hänsyn till de tolkningssvårigheter bestämmelsens ordalydelse kan ge upphov till. Konkurrensverket har anført att det inte framgår av lagtexten att bestämmelsen är tillämplig i förhållande till tredje man utan att detta förhållande enbart framgår av motiven i promemorian. Som regeringen har anført ovan anser regeringen att det följer direkt av den föreslagna lagtexten att bestämmelsen är tillämplig i förhållande till tredje man. Detta kan dock uttryckas tydligare. Regeringen anser därför att lagtexten bör ges en något mer neutral formulering. Skaderekvisitet bör formuleras på så vis att sekretess gäller för en uppgift som hänför sig till en utredning om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, dvs kravet på att det skall vara av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som utredningen avser får utgå.

*Konkurrensverket* och *Sveriges advokatsamfund* anser att de skäl som motiverar en långtgående insyn i en utredning för en part knappast gör sig gällande i förhållande till tredje man. De anser därför att sekretessen i förhållande till tredje man skall gälla om det kan antas att syftet med utredningen motverkas om uppgiften röjs. Advokatsamfundet anför att om en tänkt uppgiftslämnare tar del av vad som framkommit i utredningen på punkter där Konkurrensverket önskar höra personen i fråga kan det vara svårt att bedöma värdet av personens uppgifter. Konkurrensverket har som skäl för sitt förslag anført att det synes som om systematiken i sekretesslagen bryts om man inför ett nytt skaderekvisit som skall gälla i förhållande till tredje man. Verket befarar att ett införande av rekvisitet synnerlig vikt i förhållande till tredje män t.o.m. skulle kunna försvåra verkets möjligheter att hemlighålla information i förhållande till vad som gäller i dagsläget.

Regeringen delar inte Konkurrensverkets sistnämnda bedömning. Den föreslagna bestämmelsen har ett annat skyddsintresse än t.ex. bestämmelsen i 8 kap. 4 § sekretesslagen och påverkar inte tillämpningen av den senare bestämmelsen. 8 kap. 4 § stadgar sekretess till skydd för enskild medan den föreslagna bestämmelsen stadgar sekretess till skydd för

Konkurrensverkets utredningar. I ett läge när det inte längre är möjligt att hemlighålla uppgifter i förhållande till tredje man av utredningsskäl kan det mycket väl hända att uppgiften fortfarande är omfattad av sekretess i förhållande till tredje man enligt 8 kap. 4 §, därför att det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Den nu föreslagna sekretessregeln innebär således inte en försämring, utan en förstärkning av sekretessskyddet i förhållande till tredje man.

En bestämmelse i linje med vad Konkurrensverket och advokatsamfundet har föreslagit innebär en mer långtgående sekretess gentemot tredje man än vad som kan upprätthållas gentemot parten vid en tillämpning av 14 kap. 5 § sekretesslagen. Det har ovan i kapitel 4.2.2 nämnts att det finns en bestämmelse om sekretess till skydd för bl.a. förundersökningar om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs (5 kap. 1 § sekretesslagen). Skaderekvisitet i denna bestämmelse har viss likhet med skaderekvisitet i de av Konkurrensverket och advokatsamfundet föreslagna bestämmelserna. Som utredningen har anfört har dock den starkare sekretessen enligt 5 kap. 1 § en reell betydelse även gentemot den misstänkte. Anledningen härtill är att den misstänktes rätt att ta del av förundersökningsmaterialet inte regleras i förvaltningslagen (1986:223) utan i rättegångsbalken. Den som granskas av Konkurrensverket har enligt 16 § förvaltningslagen fortlöpande rätt att ta del av det som tillförs ett ärende. Sistnämnda bestämmelse gäller dock enligt 32 § samma lag inte polis- och åklagarmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Den misstänktes rätt till insyn i en förundersökning regleras i stället, på sätt som ovan redovisats i kapitel 4.2.2, i rättegångsbalken. Från den tidpunkt någon skäligen misstänks för ett brott har denne och dennes försvarare enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken fortlöpande – i den mån det kan ske utan men för utredningen – rätt att ta del av vad som har förekommit vid undersökningen. De har också rätt att begära att utredningen kompletteras. Åtal får inte väckas innan de har fått möjlighet att ta del av allt material i utredningen och fått skäligt rådrum att begära ytterligare utredning.

Om man bortser från bestämmelserna i sekretesslagen och enbart ser till bestämmelserna om partsinsyn har således den som granskas av Konkurrensverket en obegränsad insynsrätt enligt förvaltningslagen, medan den som är misstänkt i en förundersökning har en inskränkt insynsrätt enligt rättegångsbalken fram till dess det är dags att fatta beslut om åtal skall väckas. Enligt 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen innebär sekretess inte någon begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att ta del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende. Enligt förarbetena till sistnämnda bestämmelse åsyftar bestämmelsen även den misstänktes rätt att ta del av vad som har kommit fram under en förundersökning (prop. 1979/80:2 Del A s 335). Det sagda innebär att det i princip inte föreligger någon konflikt mellan 5 kap. 1 § sekretesslagen och den misstänktes rätt till insyn enligt rättegångsbalken förrän det är dags att fatta beslut om åtal. Då regleras konflikten mellan sekretessen till skydd för förundersökningen och den misstänktes rätt till insyn enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken av 14 kap. 5 § andra stycket sekretesslagen.

Det förhåller sig annorlunda om man skall införa en sekretessbestämmelse till skydd för konkurrensverkets utredningar. Denna sekretessbestämmelse kommer omedelbart att stå i konflikt med den granskades rätt till insyn i ärendet enligt förvaltningslagen. Sekretessen kommer enbart att kunna upprätthållas i den mån det av hänsyn till allmänt intresse bedöms vara av synnerlig vikt att sekretessen består, jfr 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen. I den mån uppgifter inte kan hemlighållas gentemot parten framstår det som huvudregel inte heller särskilt meningsfullt att hemlighålla dem i förhållande till tredje man. Frågan är då om det i Konkurrensverkets utredningar kan uppstå situationer då det finns skäl att hemlighålla sådana uppgifter i förhållande till tredje man som parten redan känner till eller har rätt att få del av. Regeringen utesluter inte att så kan vara fallet. Med den mer neutrala formulering av sekretessbestämmelsen som regeringen föreslår kan bestämmelsen bli tillämplig gentemot tredje man även i de fall relevanta uppgifter i utredningen redan kommit till partens kännedom om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs i förhållande till den tredje mannen. Det torde t.ex. kunna anses vara av synnerlig vikt att en person som skall höras beträffande vissa uppgifter i utredningen inte kan ta del av dessa uppgifter innan han hörs även om det skulle vara så att parten redan känner till uppgifterna.

Vid bedömningen av hur en bestämmelse om sekretess till skydd för Konkurrensverkets utredningar bör utformas måste man ta hänsyn till att en grundläggande utgångspunkt vid utformningen av sekretessbestämmelser är att största möjliga restriktivitet skall iakttas när det gäller sekretess till förmån för allmänna intressen. Man bör vidare eftersträva att aktuell bestämmelse blir så klar och lättillämpad som möjligt. Med hänsyn till den intresseavvägning mellan sekretessintresset och rätten till partsinsyn som har gjorts i 14 kap. 5 § första stycket sekretesslagen kommer en bestämmelse om sekretess till skydd för Konkurrensverkets utredningar inte att kunna upprätthållas mot parten i andra fall än när det bedöms vara av synnerlig vikt att så sker. Även om en tredje man inte har behov av lika ingående insyn i ärendet som parten har, anser regeringen att det å andra sidan inte heller framgår av det utredningen eller remissinstanserna har anfört att det skulle finnas ett reellt behov av en längre gående sekretess gentemot tredje man än det föreslås i förhållande till parten. En modifierad utformning av utredningens förslag enligt vad som ovan anförts innebär enligt regeringens bedömning att bestämmelsen blir klar och tydlig och direkt ger uttryck för vad som gäller i sekretesshänseende både i förhållande till tredje man och i förhållande till parten.

Om det i framtiden visar sig att bestämmelsen är alltför restriktivt utformad och att det finns ett reellt behov av längre gående sekretess i förhållande till part eller tredje man kan frågan om bestämmelsens utformning prövas på nytt. På föreliggande utredningsunderlag anser regeringen dock, i likhet med Riksåklagaren, att förslaget utgör en lämplig avvägning mellan intresset av att Konkurrensverket kan bedriva sina utredningar effektivt och rätten för enskilda att ta del av allmänna handlingar.

I 16 kap. 1 § sekretesslagen anges i vilka fall en tystnadsplikt inskränker meddelarfriheten, dvs. rätten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen att lämna

uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som de båda grundlagarna omfattar. De tystnadsplikter som gäller enligt sekretessbestämmelserna i 4 kap. sekretesslagen finns inte angivna i 16 kap. 1 § och inskränker därför inte meddelarfriheten. Regeringen anser inte heller att den tystnadsplikt som gäller enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen till skydd för vissa av Konkurrensverkets utredningar bör ha företräde framför meddelarfriheten. Någon ändring i 16 kap. 1 § föreslås därför inte.

## 6 Kostnader m.m.

Det kan antas att den föreslagna ordningen effektiviserar Konkurrensverkets utredningsarbete. Detta ger en bättre resursanvändning. En effektivare tillämpning av konkurrensreglerna gynnar vidare samhällsekonomin och konsumenterna. För små företag som saknar marknadsmakt ökar möjligheterna till konkurrens på lika villkor.

## 7 Författningskommentar

### 4 kap. 4 §

**Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till utredning hos Konkurrensverket av överträdelse av 6 eller 19 § konkurrenslagen (1993:20) eller av artikel 81 eller 82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.**

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att Konkurrensverkets utredningar om misstänkta överträdelse av 6 eller 19 § KL eller artikel 81 eller 82 i EG-fördraget omfattas av ett sekretessskydd som i princip motsvarar det som gäller för pågående granskning för kontroll beträffande skatt m.m. enligt 4 kap. 2 § sekretesslagen.

Sekretessen gäller i förhållande till den som är föremål för utredningen. Att sekretessbestämmelsen är tillämplig även i förhållande till tredje man har närmare utvecklats i avsnitt 5.2.

En central fråga vid tillämpningen av bestämmelsen blir tolkningen av rekvisitet "synnerlig vikt". Den fråga som skall besvaras är huruvida utredningen som sådan skadas, om de begärda uppgifterna lämnas ut. Svaren kan bli olika i skilda stadier av utredningen.

I ett inledande skede kan det vara viktigt för utredningen att misstanken om en överträdelse och vad den består i inte kommer till de berörda företagens kännedom. Om dessa företag får del av sådana uppgifter, är

riskan uppenbar att de kan komma att söka vidta åtgärder för att försvåra eller omöjliggöra Konkurrensverkets utredning, t.ex. genom att undanröja bevis. Risken är naturligtvis särskilt stor i utredningens början, innan verket har hunnit säkra bevis. I det sammanhanget är det värt att notera att redan uppgiften om vem som har lämnat upplysningar till Konkurrensverket kan vara tillräcklig för att företagen skall förstå vad de är misstänkta för. I den mån uppgifter av detta slag inte redan omfattas av planläggningssekretessen enligt 4 kap. 1 § sekretesslagen, bör Konkurrensverket kunna vägra att lämna ut dem med stöd av förevarande bestämmelse.

När ett företag har fått veta att Konkurrensverket håller på att utreda en misstänkt överträdelse, skulle utredningen kunna hindras om företaget kontinuerligt kunde ta del av de uppgifter som verket har inhämtat eller få veta vilka utredningsåtgärder som verket planerar eller genomför. För utredningens effektivitet kan det alltså vara nödvändigt att ett företag som misstänks för delaktighet i en kartell inte får del av vad som har inhämtats från andra misstänkta företag eller från kunder och konkurrenter etc. förrän utredningen har kommit så långt att den inte längre skadas, om uppgifterna lämnas ut. Det kan härvid vara fråga om dokument som har kopierats vid undersökningar enligt 47 eller 48 § KL, protokoll eller bandupptagningar från förhör som har hållits med stöd av 45 § samma lag, uppgifter om vilka personer som har hörts och vilka som skall höras samt uppgifter om andra aktörer som har kontaktats m.m.

Normalt bör det misstänkta företags rätt till insyn öka ju längre utredningen fortskrider. Innan Konkurrensverket meddelar ett beslut som går någon emot, skickar verket en skrivelse, som närmast har formen av ett utkast till beslut, för eventuellt yttrande av den som beslutet rör. I vart fall vid den tidpunkten torde intresseavvägningen mellan företags behov av insyn och Konkurrensverkets behov av sekretess till skydd för utredningen i princip väga över till företags förmån. Senast vid den tidpunkten torde således en part normalt ha rätt till full insyn i de uppgifter Konkurrensverket grundar sitt beslut på. Det bör, som anförts i avsnitt 5.2, framhållas att detta är den senaste tidpunkt vid vilken parten principiellt torde ha rätt till full insyn i utredningen. Avsikten är inte att uppgifterna i utredningen regelmässigt skall omfattas av sekretess fram till dess att Konkurrensverket översänder sitt utkast till beslut. I stället måste en prövning av om en viss uppgift omfattas av sekretess ske löpande.

En fråga är i vilken mån bestämmelsen kan tillämpas på uppgifter i en utredning som har avslutats. Syftet med bestämmelsen är att skydda uppgifter i en utredning som pågår. När en utredning har avslutats torde bestämmelsen därför inte kunna åberopas som stöd för att inte lämna ut uppgifter som hänför sig till utredningen. Det kan emellertid förekomma att utredningsarbetet ligger nere i en utredning som Konkurrensverket har inlett med anledning av en misstänkt överträdelse utan att utredningen har avslutats. Situationen kan vara den att misstankarna finns kvar men att det för tillfället inte går att få fram någon ytterligare information. Verket bör i ett sådant läge kunna låta bli att avsluta utredningen och därmed kunna vägra att lämna ut känsliga uppgifter, om det finns skäl att anta att utredningsarbetet kommer att återupptas inom en överblickbar framtid.

Om Konkurrensverket utreder ett visst förfarande kan det förekomma att verket väcker talan om konkurrensskadeavgift beträffande en viss del av förfarandet och fortsätter att utreda övriga delar. I en sådan situation kan den föreslagna bestämmelsen tillämpas beträffande de uppgifter som hänför sig till den fortsatta utredningen.

Prop. 2001/02:69

## Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny paragraf, 4 kap. 4 §, av följande lydelse.

4 kap.

4 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till Konkurrensverkets verksamhet som består i utredning av överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen (1993:20) eller av artikel 81 eller 82 i Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte uppenbaras för den som utredningen avser.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002.

## Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2001/02:69  
Bilaga 2

Efter remiss har yttrande över promemorian avgivits av Justitieombudsmannen, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Marknadsdomstolen, Kommerskollegium, Finansinspektionen, Stockholms tingsrätt, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Konkurrensverket, Stockholms läns landsting, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarnas Riksorganisation, Tjänstemännens Centralorganisation, TCO, Sveriges Akademikers Centralorganisation, SACO, Nordbanken AB och Advokatfirman Vinge KB.



## Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100) skall införas en ny paragraf, 4 kap. 4 §, av följande lydelse.

4 kap.

4 § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till Konkurrensverkets verksamhet som består i utredning av överträdelser av 6 eller 19 § konkurrenslagen (1993:20) eller av artikel 81 eller 82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, om det med hänsyn till syftet med utredningen är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2002.

# Lagrådets yttrande

Prop. 2001/02:69  
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2001-10-31

**Närvarande:** f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 18 oktober 2001 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Magnus Jonsson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 november 2001

Närvarande: statsrådet Hjelm-Wallén, ordförande, och statsråden Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Pagrotsky, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: Björn Rosengren

---

Regeringen beslutar proposition 2001/02:69 Förstärkt sekretess i konkurrensärenden, m.m.