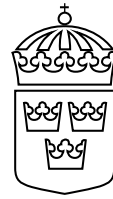


Regeringens proposition

2022/23:40



Absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden Prop. enligt konkurrenslagen för uppgifter i vissa handlingar 2022/23:40

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 december 2022

Ebba Busch

Peter Kullgren
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen (2008:579) för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor.

Den föreslagna bestämmelsen utgör ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 maj 2023.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	En ny sekretessbestämmelse	5
5	Konsekvenser.....	9
6	Författningskommentar.....	9
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen för uppgifter i vissa handlingar	11
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	12
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	13
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2022	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2022/23:40

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs¹ att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 36 kap. 5 b §, och närmast före 36 kap. 5 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

Mål och ärenden om konkurrens

5 b §

Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende enligt konkurrenslagen (2008:579) för uppgift i sådana handlingar som anges i 1 kap. 2 § 10 och 12 konkurrens-skadelagen (2016:964).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2023.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad, i den ursprungliga lydelsen.

Den 14 januari 2019 publicerades Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Med anledning av direktivet och ett tidigare utredningsförslag om utökad beslutanderätt för Konkurrensverket i fråga om konkurrensskadeavgift utarbetades inom Näringsdepartementet promemorian Konkurrensverkets befogenheter (Ds 2020:3).

Efter remissbehandling beslutade regeringen den 19 november 2020 propositionen Konkurrensverkets befogenheter (prop. 2020/21:51).

Propositionen har behandlats av riksdagen som antog regeringens förslag (bet. 2020/21:NU10, rskr. 2020/21:170). Lagstiftningen trädde i kraft den 1 mars 2021.

Under beredningen av ärendet stod det klart att en viss fråga om sekretess hos domstol behövde övervägas ytterligare. Med anledning av detta har en promemoria utarbetats inom Näringsdepartementet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga i Näringsdepartementet (N2022/01453).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 24 november att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran, *bilaga 4*.

4 En ny sekretessbestämmelse

Regeringens förslag: En ny bestämmelse införs i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende enligt konkurrenslagen för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och i förlikningsinlagor.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Regeringens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen bör inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Konkurrensverket, Stockholms universitet och Svenskt Näringsliv* tillstyrker förslagen i promemorian.

Kammarrätten i Sundsvall och Förvaltningsrätten i Stockholm har inget att invända mot förslagen.

Riksdagens ombudsmän avstår från att lämna något yttrande.

Enligt *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* bör den i promemorian föreslagna underrubriken, för en bättre överblick och för att samspela med kapitlets systematik, göras tydligare genom att det anges vilka handlingar det är fråga om och att den placeras närmast före 36 kap. 5 a § OSL. Rubriken bör, enligt domstolen, ges ett innehåll som fångar upp att dessa paragrafer, 36 kap. 5 a och 5 b §§, handlar om förklaringar inom ramen för ett eftergiftsprogram och förlikningsinlagor i konkurrensrättsliga utredningar och ärenden.

Domstolen har också svårt att se varför bestämmelsen endast ska gälla i mål och ärenden enligt konkurrenslagen (2008:579) eftersom handlingar av ifrågakarande slag också skulle, även om de inte får återopas som bevis i sådana mål, kunna ges in i mål enligt konkurrensskadelagen (2016:964) eller i någon annan typ av mål. I övrigt har domstolen inget att invända mot de förslag som läggs fram i promemorian.

Sveriges advokatsamfund, som inte har något att invända mot promemorians förslag, efterlyser en tydligare motivering av varför sekretessen ska gälla i tjugo år. Samfundet saknar också överväganden om huruvida tidsbegränsningen är förenlig med direktivet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Artikel 31.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad föreskriver att medlemsstaterna ska säkerställa att endast parter i det relevanta förfarandet ska beviljas tillgång till förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor.

För att genomföra direktivet i denna del infördes den 1 mars 2021 en ny bestämmelse, 30 kap. 1 a §, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, om sekretess hos Konkurrensverket för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor. Undantag görs dock för uppgifter som tas in i vissa närmare angivna utkast till beslut och beslut av Konkurrensverket.

Under beredningen av det ärendet väckte Patent- och marknadsdomstolen och Svea hovrätt frågan vad som ska gälla i fråga om sekretess för uppgifterna hos domstolarna. I propositionen Konkurrensverkets befogenheter konstaterades att det saknades beredningsunderlag för den frågan och för att inte försena genomförandet av andra delar av direktivet behandlades den inte vidare i det lagstiftningsärendet (prop. 2020/21:51, s. 185).

En förklaring inom ramen för eftergiftsprogram eller en förlikningsinlaga som ges in till domstol blir en allmän handling som kan begäras ut av var och en. Det måste därför, för att uppfylla vad direktivet kräver, övervägas om nuvarande reglering är tillräcklig från sekretessynpunkt eller om det behövs nya bestämmelser.

Den av domstolarna väckta frågan och den införda bestämmelsen om sekretess hos Konkurrensverket aktualiserar frågan om överföring av sekretess. Får en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet en sekretessreglerad uppgift från en annan domstol eller myndighet, blir

sekretessbestämmelsen som huvudregel tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen (43 kap. 2 § OSL).

Detta innebär att om ett beslut av Konkurrensverket överklagas till domstol överförs den sekretess som gäller hos myndigheten till domstolen. Den sekretess som enligt 30 kap. 1 a § OSL gäller hos Konkurrensverket för uppgifter i sådana handlingar som anges i 1 kap 2 § 10 och 12 konkurrensskadelagen (2016:964), förkortad KSL, kommer därmed även att gälla hos domstolen.

Annorlunda förhåller det sig om någon annan än Konkurrensverket ger in en sådan handling, till exempel en förlikningsinlaga som en part fått del av från någon utländsk konkurrensmyndighet som behandlar eller har behandlat samma eller en anslutande överträdelse som den som är föremål för process i Sverige. Om domstolen får en uppgift direkt från en enskild kan bestämmelsen i 43 kap 2 § OSL inte åberopas till stöd för hemlighållande av uppgiften (se JK 1994 s. 188 och JO 2000/01 s. 44 och 50). Det är därför nödvändigt att, för att fullt ut genomföra direktivet, införa en bestämmelse om absolut sekretess hos domstol.

Som *Patent- och marknadsdomstolen* pekar på kan förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor förekomma i olika mål och ärenden i domstol. Enligt domstolen kan det inte uteslutas att sådana handlingar ges in i ett mål enligt KSL, trots att de inte får åberopas som bevis. Regeringen konstaterar dock att den lagen, och det EU-direktiv som lagen genomför, bygger på en delvis annan princip för att skydda handlingarna från att få spridning. Skyldigheten enligt 38 kap. 2 och 8 §§ rättegångsbalken att förete eller tillhandahålla skriftlig handling omfattar, enligt 5 kap. 5 § första stycket KSL, inte förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor. I 5 kap. 6 § andra stycket samma lag föreskrivs att rätten, om den finner att en handling är undantagen från skyldigheten att förete eller tillhandahålla skriftlig handling, omedelbart ska återlämna handlingen. Enligt 8 a § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol ska någon kopia av den återlämnade handlingen inte behållas i akten. Under den tid rätten prövar om handlingen ska återlämnas eller inte omfattas uppgifter i handlingen av absolut sekretess hos domstolen (36 kap. 5 a § OSL).

Förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor skulle, som domstolen pekar på, också kunna ges in i andra mål och ärenden hos domstol än mål enligt KSL. I efterdyningarna av en kartell skulle det till exempel kunna bli aktuellt med mål om trolöshet mot huvudman och liknande liksom frågor om att skilja någon från vederbörandes anställning. Det kan säkert finnas fler exempel.

En bestämmelse om absolut sekretess hos domstol för uppgifter i vissa handlingar är ett påtagligt ingrepp i offentlighetsprincipen. Bestämmelsen bör därför inte gå längre än vad direktivet kräver. Enligt regeringens bedömning är det tillräckligt för att genomföra direktivet att bestämmelsen omfattar mål och ärenden enligt konkurrenslagen (2008:579).

Även en regel om absolut sekretess genombryts av partens rätt till insyn enligt rättegångsbalken eller lagen (1996:242) om domstolsärenden i den utsträckning som framgår av 10 kap. 3 § OSL (jfr prop. 2020/21:51, s. 184).

I fråga om den författningstekniska utformningen av den nya bestämmelsen och dess placering i OSL gör regeringen följande överväganden.

Bestämmelsen bör, som föreslås i promemorian, utformas på ett sätt som motsvarar 30 kap. 1 a § OSL. Den blir därmed tillämplig hos domstolen oavsett vilken ingivaren är.

En fråga som då uppstår är om det på motsvarande sätt som är fallet enligt 30 kap. 1 a § andra stycket OSL bör införas ett undantag från sekretessen för uppgifter som tas in i domstolens dom eller beslut.

Enligt 43 kap. 8 § OSL gäller som huvudregel att en sekretessbestämmelse för en uppgift i ett mål eller ärende upphör att vara tillämplig hos domstolen om uppgiften tas in i en dom eller slutligt beslut. Detsamma gäller om uppgiften tas in i ett beslut som inte är slutligt om beslutet innebär att domstolen tar ställning till om en tvångs- eller säkerhetsåtgärd ska riktas mot någon enskild eller att domstolen bestämmer vad som tills vidare ska gälla i en fråga som målet eller ärendet rör. Regeringen gör bedömningen att regleringen i 43 kap. 8 § OSL är tillräcklig för mål och ärenden enligt konkurrenslagen. Någon särskild reglering av frågan om upphörande av sekretess behövs därför inte.

När det gäller frågan om var i OSL den nya bestämmelsen ska placeras gör regeringen bedömningen att den lämpligen placeras i 36 kap. som handlar om vissa fall av sekretess hos domstol. Där finns också sedan tidigare en bestämmelse om sekretess hos domstol vid prövning enligt KSL av en viss editionsfråga, se 36 kap. 5 a § OSL. Även den sist nämnda bestämmelsen handlar, om än indirekt, om sekretess för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor. Den nya bestämmelsen kan därför, enligt regeringens mening, lämpligen införas som 36 kap. 5 b §.

Patent- och marknadsdomstolen anför att den i promemorian föreslagna underrubriken för en bättre överblick och för att samspela med kapitlets systematik bör göras tydligare genom att det anges vilka handlingar det är fråga om och placeras närmast före 36 kap. 5 a §.

Regeringen kan ha förståelse för domstolens synpunkt. Den nuvarande rubriken före 36 kap. 5 a § är informativ i det att den anger att det är fråga om prövning av en viss fråga om skriftligt bevis. Som nyss nämnts handlar bestämmelsen endast indirekt om förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor (se 5 kap. 6 § KSL) och tar sikte på mål och ärenden om skadestånd på konkurrensrättslig grund, inte på mål och ärenden enligt konkurrenslagen (2008:579) som den nu föreslagna bestämmelsen.

Regeringen gör därför bedömningen att rubriken närmast före 36 kap. 5 a § bör lämnas oförändrad. Som föreslås i promemorian bör det införas en ny underrubrik närmast före den föreslagna 36 kap. 5 b §. Den kan, enligt regeringens bedömning, lämpligen formuleras annorlunda än vad som föreslås i promemorian och ges lydelsen *Mål och ärenden om konkurrens*.

Sveriges advokatsamfund efterlyser en tydligare motivering av varför sekretessen, som det föreslås i promemorian, ska gälla i tjugo år. Samfundet saknar också överväganden om huruvida tidsbegränsningen är förenlig med direktivet.

Som samfundet anför i sitt remissvar gäller sekretessen enligt motsvarande bestämmelse för Konkurrensverket i tjugo år (30 kap. 1 a § OSL). Det saknas skäl att införa någon annan tidsgräns för domstolarnas vidkommande. Sekretessen enligt den föreslagna bestämmelsen bör alltså gälla i högst tjugo år.

Syftet med att genom sekretessregler eller på annat sätt skydda uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor är att den som avslöjar sitt deltagande i en kartell inte omedelbart, och före andra företag som deltagit i överträdelsen, ska exponeras för skadeståndsanspråk. En sådan ordning skulle riskera att allvarligt begränsa eftergiftsprogrammens effektivitet.

Preskriptionstiden för skadeståndsanspråk är mycket förenklat uttryckt tio år. Att sekretessen ska gälla i högst tjugo år bedömer regeringen därför vara väl förenligt med direktivet.

Den föreslagna bestämmelsen är inte av sådan art att den tystnadsplikt som följer av den bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen. Någon ändring av 36 kap. 8 § OSL föreslås därför inte.

5 Konsekvenser

Lagförslaget bedöms inte leda till några kostnadsökningar för det allmänna som inte kan hanteras inom befintliga ramar.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

36 kap. Sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling, i ärenden om rättshjälp m.m.

Vissa mål och ärenden hos domstol samt vissa fall av medling

Mål och ärenden om konkurrens

5 b § Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende enligt konkurrenslagen (2008:579) för uppgift i sådana handlingar som anges 1 kap. 2 § 10 och 12 konkurrensskadelagen (2016:964).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 20 år.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om absolut sekretess för uppgifter i vissa handlingar hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen. De handlingar som anges i 1 kap. 2 § 10 och 12 konkurrensskadelagen är förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor. Dessa två begrepp definieras i angivna bestämmelser i den lagen.

Sekretess enligt *första stycket* är inte inskränkt till handlingar som upprättats med anledning av ett ärende hos Konkurrensverket utan omfattar även handlingar som upprättats i och för förfaranden vid andra konkurrensmyndigheter inom den Europeiska unionen. Sekretessen gäller oavsett vilken part som ger in handlingen.

I likhet med vad som är fallet i fråga om affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat (36 kap. 2 §) och i likhet med vad som gäller för handlingar av ifrågavarande slag hos Konkurrensverket (30 kap. 1 a §) ska den sekretess som här föreskrivs gälla för uppgift i en allmän handling i högst tjugo år. Detta föreskrivs i *andra stycket*.

Sammanfattning av promemorian Absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen för uppgifter i vissa handlingar

Prop. 2022/23:40

Bilaga 1

I promemorian föreslås en ny bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen (2008:579) för uppgifter i förklaringar inom ramen för eftergiftsprogram och förlikningsinlagor.

Den föreslagna bestämmelsen utgör ett led i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs¹ att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 36 kap. 5 b §, och närmast före 36 kap. 5 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

Sekretess för uppgifter i vissa handlingar

5 b §

Sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende enligt konkurrenslagen (2008:579) för uppgift i sådana handlingar som anges i 1 kap. 2 § 10 och 12 konkurrens-skadelagen (2016:964).

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad, i den ursprungliga lydelsen.

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2022/23:40
Bilaga 3

Följande remissinstanser har yttrat sig över promemorian: Justitiekanslern, Svea hovrätt (Patent- och marknadsöverdomstolen), Kammarrätten i Sundsvall, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Förvaltningsrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Sveriges advokatsamfund, Stockholms universitet och Svenskt näringsliv.

Riksdagens ombudsmän (JO) har avstått från att yttra sig.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-12-01

Närvarande: Justitierådet Mahmut Baran, f.d. justitierådet Mari Andersson
och justitierådet Stefan Reimer

Absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen för uppgifter i vissa handlingar

Enligt en lagrådsremiss den 24 november 2022 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Jan Stockhaus.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2022

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Busch

Regeringen beslutar proposition Absolut sekretess hos domstol i mål och ärenden enligt konkurrenslagen för uppgifter i vissa handlingar