

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA
Úrskurður í máli nr. 4/2015

Samskip hf., Landflutningar ehf. og Jónar Transport hf.
gegn
Samkeppniseftirlitinu

I

Kröfur málsaðila

Með kæru dagsettri 15. apríl 2015 hefur Samskip hf., Landflutningar ehf. og Jónar Transport hf. (hér eftir nefndir áfrýjendur), kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, frá 1. apríl 2015, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Í hinni kærðu ákvörðun var af hálfu Samkeppniseftirlitsins fallist að hluta á beiðni áfrýjenda um aðgang að gögnum í tengslum við kæru Samkeppniseftirlitsins til embættis sérstaks saksóknara vegna ætlaðra brota tiltekinna starfsmanna áfrýjenda. Var talið nauðsynlegt að takmarka aðgang að upplýsingum í kæru og fylgiskjölum með vísan til 1. mgr. 42. gr. a. samkeppnislaga, sbr. 17. gr. stjórnisýslulaga.

Áfrýjendur krefjast þess aðallega að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að áfrýjendum verði afhent umbeðin gögn. Til vara er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt verði fyrir Samkeppniseftirlitið að taka á ný afstöðu til afhendingar hvers og eins gagns.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Samkeppniseftirlitið hefur til rannsóknar ætluð brot áfrýjenda gegn 10. samkeppnislaga og brot Eimskipfélags Ísland hf. og tengdra félaga á 10. og 11. gr. sömu laga.

Þann 10. september 2013 framkvæmdi Samkeppniseftirlitið húsleit í starfstöðvum áfrýjenda. Í kjölfarið óskuðu áfrýjendur eftir aðgangi að beiðni Samkeppniseftirlitsins til Héraðsdóms Reykjavíkur og fylgiskjölum. Var beiðninni hafnað af Samkeppniseftirlitinu með bréfi dagsettu 13. september s.á. Áfrýjendur kærðu synjunina til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Með úrskurði í máli nr. 8/2013 var ákvörðun Samkeppniseftirlitsins felld úr gildi og lagt fyrir það að taka á ný afstöðu til beiðni áfrýjenda um aðgang að gögnunum.

Þann 3. júní 2014 tilkynnti Samkeppniseftirlitið áfrýjendum að Samkeppniseftirlitið hafi í mars s.á beint kæru til embættis sérstaks saksóknara vegna ætlaðra brota ótilgreindra starfsmanna áfrýjenda gegn samkeppnislögum. Jafnframt var áfrýjendum afhent afrit af húsleitarbeiðninni, frá 9. september 2013, ásamt fylgiskjali. Í afhentum gögnum voru helstu upplýsingar afmáðar. Eimskipafélag Íslands hf. og tengd félög kærðu hliðstæða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um afhendingu gagna þann 13. júní 2014 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem kvað upp sinn úrskurð 25. september 2014, sbr. úrskurð í máli nr. 2/2014. Staðfesti nefndin ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að hluta og í kjölfarið fengu áfrýjendur í samræmi við forsendur fyrrgreinds úrskurðar aðgang að hluta upplýsinga umbeðinna gagna.

Hinn 24. júní 2014 lögðu áfrýjendur fram kröfu í Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem farið var fram á úrskurð dómsins á grundvelli 2. mgr. 102. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Þar reyndi annars vegar á lögmati húsleita Samkeppniseftirlitsins hjá áfrýjendum og haldlagningu og afritun gagna á starfsstöð þeirra. Kröfðust áfrýjendur þess húsleit yrði úrskurðuð ólögmat og að Samkeppniseftirlitinu yrði gert skylt að eyða öllum afrituðum gögnum frá áfrýjendum. Héraðsdómur hafnaði þessum kröfum áfrýjenda, sbr. úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. júlí sl. í máli 190/2014 *Samskip hf. o.fl. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Í Kastljósi RÚV var þann 14. október 2014 fjallað um meint brot áfrýjenda á ákvæðum samkeppnislaga og kæru Samkeppniseftirlitsins til embættis sérstaks saksóknara. Af umfjölluninni mátti ráða að starfsmenn Kastljóss væru með kæru Samkeppniseftirlitsins til embættis sérstaks saksóknara undir höndum, ásamt fylgiskjöllum. Samkeppniseftirlitið beindi erindi til ríkissaksóknara þann 17. sama mánaðar þar sem farið var fram á opinbera rannsókn á því hvaðan og hvernig trúnaðarupplýsingum um efni kæru Samkeppniseftirlitsins til embættis sérstaks saksóknara hafi verið miðlað til óviðkomandi aðila.

Þann 24. október 2014 óskuðu áfrýjendur eftir því að fá aðgang að fyrrgreindri kæru til embættis sérstaks saksóknara og fylgiskjöllum. Beiðninni var hafnað af Samkeppniseftirlitinu með ákvörðun, dagsett 7. nóvember s.á. Eimskipafélag Íslands hf. og tengd félög kærðu hliðstæða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem með úrskurði sínum í máli nr. 6/2014 felldi úr gildi ákvörðun eftirlitsins og lagði fyrir eftirlitið að taka á ný afstöðu til kröfu um afhendingu gagnanna. Að gengnum úrskurði áfrýjunarnefndar óskuðu áfrýjendur eftir því að nýju að þeim yrði veittur aðgangur að umræddum gögnum.

Samkeppniseftirlitið óskaði eftir sjónarmiðum embættis sérstaks saksóknara um hvort rannsóknarhagsmunir ættu að leiða til þess að hafna bæri kröfu áfrýjenda um aðgang að

kærunni ásamt fylgiskjölum. Í svarbréfi embættisins, dagsett 3. febrúar 2015, kemur fram að rannsókn málsins sé á frumstigi og enn hafi enginn hinna kærðu hlotið réttarstöðu sakbornings. Fyrir liggir að margir hinna kærðu séu ennþá starfandi sem hátt settir stjórnendur hjá umræddum félögum. Ef félögin fái aðgang að gögnumum sé augljós hætta á að þau berist til hinna kærðu sem þá gætu skotið undan gögnum eða munum eða haft áhrif á samseka eða vitni. Af þeim sökum sé hætta á að aðgangur félaganna að kærunni og fylgiskjölum hennar geti torvelað rannsókn lögreglu. Því sé rétt að hafna kröfu áfrýjenda að svo stöddu. Samkeppniseftirlitið óskaði eftir sjónarmiðum áfrýjenda um fyrrgreinda afstöðu embættisins. Áfrýjendur settu fram sínar athugasemdir með bréfi 16. febrúar s.á.

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, dagsett 1. apríl sl., var fallist á kröfu áfrýjenda að hluta en talið nauðsynlegt að undangengnu hagsmunamati að takmarka aðgang að upplýsingum í kæru og fylgiskjölum. Takmörkun þessi byggði á 1. mgr. 42. gr. a. samkeppnislaga, sbr. 17. gr. stjórnarsýslulaga, og talin brýn að svo stöddu og ekki náð með vægara móti. Þessa ákvörðun Samkeppniseftirlitsins hafa áfrýjendur nú kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

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

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 27. apríl 2015. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust áfrýjunarnefndinni 5. maí 2015 og svör Samkeppniseftirlitsins við þeim 12. sama mánaðar.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála óskaði eftir afstöðu embættis sérstaks saksóknara til afhendingar umbeðinna gagna og gaf embættinu kost á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um efni þeirra skjala sem málið snýst um og á hvaða hátt það gæti torvelað rannsókn málsins.

Embætti sérstaks saksóknara vísaði í svörum sínum meðal annars til þess embættinu hafi borist kæra frá Samkeppniseftirlitinu í mars 2014 þar sem einstaklingar eru kærðir fyrir brot á samkeppnislögum er tengjast starfsemi Samskips hf. og Eimskipfélags Ísland hf. og tengdum félögum. Með kærunni fylgdu tiltekin fylgiskjöl til stuðnings kærunni sem saman myndi ákveðna heild eða mál sem sé til meðferðar hjá embættinu.

Embættið vísar til laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála þar sem tilgreint sé með hvaða hætti skuli standa að afhendingu gagna í sakamáli.

Þá bendir embættið á að það eigi ekki aðild að því stjórnarsýslumáli sem mál áfrýjunarnefndar varði og muni því hvorki tilgreina né taka rökstudda afstöðu til hvers og eins fylgiskjals kærunnar út frá 42. gr. a samkeppnislaga.

Vísar embættið til þess að hlutlægni embættisins til meðferðar málsins kunni að verða teflt í tvísýnu ef embættið setji fram rökstudda afstöðu til fylgiskjala kærunnar áður en rannsókn embættisins á málinu telst lokið. Einnig að það kunni að leiða til réttarspjalla að aðilum máls eða þeim fyrirtækjum sem hlut eigi að máli sé kynnt efni þeirra skjala sem eigi eftir að bera undir sakborninga við yfirheyrslur og miklu skiptir að málátílbúnaður að baki kærunnar sé ekki gerður opinber fyrir skýrslutöku sbr. þau sjónarmið sem fram koma í 37. gr. sakamálalaga.

Embættið bendir á að á því stigi sem málið sé statt sé ljóst að afhending á skjölum er fylgdu kærinni muni torvelda rannsókn málsins eins og 42. gr. a samkeppnislaga sé ætlað að girða fyrir og ákvörðun um annað kunni að leiða til réttarspjalla. Engu breytir þar um hvort nefnd skjöl kunni mögulega að vera aðgengileg aðilum stjórnarsýslumálsins þar sem þeim sé hvorki ljóst um hvaða skjöl sé að ræða né á hvaða fylgiskjölum kæran sé byggð.

Einnig bendir embættið á það að hagsmunir félaganna sem um ræði og þeirra einstaklinga sem kærðir séu kunni að liggja saman eða skarast þannig að ófyrirséð sé hvaða afleiðingar leiði af afhendingu gagnanna.

Embættið vísar einnig til þess að hvorki 42. gr. a samkeppnislaga né lög um meðferð sakamála áskilji að ákærvaldið þurfi að taka afstöðu til fylgiskjala kæru með þeim hætti sem áfrýjunarnefndin fari fram á. Að auki setji 42. gr. a sjálf ákveðin viðmið um það hvenær takmörkun skuli aflétt í síðasta lagi og sé þá miðað við að það sé gert tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið taki endanlega ákvörðun í málinu.

IV

Röksemdir málsaðila

1. Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Áfrýjendur benda í fyrsta lagi á að umfjöllun í hinni kærðu ákvörðun sé mjög almenns eðlis. Áfrýjendum sé þannig ókleift að átta sig á efni gagnanna og leggja mat á vægi trúnaðarhagsmuna gagnvart upplýsingahagsmunum. Áfrýjendur byggja á því að þeir séu aðilar að stjórnarsýslumáli sem sé til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu. Upplýsingaréttur aðila stjórnarsýslumála stofnist strax við upphaf máls og meginreglan um rétt aðila til aðgangs að öllum gögnum máls sé að finna í 15. gr. stjórnarsýslulaga. Undantekningar frá meginreglunni beri að skýra þröngt.

Áfrýjendur benda á að Samkeppniseftirlitið styðji synjun sína við ákvæði 17. gr. stjórnsýslulaga, sem feli í sér undantekningu frá tilgreindri meginreglu. Að í stjórnsýslulögum og lögskýringargögnum sé beinlínis gert ráð fyrir því að stjórnvald beiti ekki umræddri heimild nema það hafi áður lagt sérstakt mat á vægi þeirra ólíku hagsmuna sem í húfi séu, og þá með hliðsjón af efni hvers og eins gagns.

Áfrýjendur benda á að þegar hafi verið fjallað um kærana og fylgigögn hennar í Ríkissjónvarpinu. Þar hafi verið nafngreindir tilteknir einstaklingar og vísað með beinum hætti í texta kærunnar. Umfjöllunin olli áfrýjendum verulegum skaða auk þess sem dregin var upp mynd af starfsemi þeirra, sem ekki fær staðist. Þar sem áfrýjendur hafa ekki aðgang að gögnunum hafa þeir ekki getað komið á framfæri leiðréttingum eða athugasemdum.

Þá benda áfrýjendur á að þeir hafi haft stöðu aðila í stjórnsýslumálinu í vel á annað ár. Telja þeir að ekki fái staðist að hægt sé að halda lykilognum frá þeim, á þeim forsendum að *hugsanlega* taki embætti sérstaks saksóknara til rannsóknar hvort tilteknir einstaklingar hafi gerst brotlegir við refsíákvæði samkeppnislaga. Hér verði að horfa til þess að rúmt ár sé liðið síðan kærana var send embættinu og enn hafi enginn einstaklingur fengið réttarstöðu sakbornings. Áfrýjendur telja ótækt að eitt stjórnvald geti takmarkað svo skýran rétt aðila máls til aðgangs að gögnum hjá öðru stjórnvaldi með þessum hætti. Í umsögn embættis sérstaks saksóknara hafi engar upplýsingar verið veittar um stöðu málsins eða skýringar gefnar á því hvers vegna rannsókninni miðaði ekki hraðar en raun ber vitni.

Áfrýjendur mótmæla því að 17. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins hafi nokkra þýðingu í þessu sambandi. Um sé að ræða stjórnvaldsfyrirmæli sem leggja viðbótarskyldu á Samkeppniseftirlitið til þess að taka saman andmælaskjal í því skyni að auðvelda aðilum að nýta sér andmælarétt sinn. Reglunum sé þannig ætlað að auka réttindi málsaðila en ekki takmarka hann. Reglur Samkeppniseftirlitsins víkja ekki til hliðar skýrum rétti áfrýjenda samkvæmt 15. gr. stjórnsýslulaga.

Áfrýjendur benda á að í hinni kærðu ákvörðun sé talið nauðsynlegt að takmarka aðgang kæranda að hluta upplýsinganna vegna sjónarmiða embættis sérstaks saksóknara. Samkvæmt því sé augljós hættu á að gögnin berist til kærðra einstaklinga, sem ennþá séu starfandi sem hátt settir stjórnendur hjá áfrýjendum. Þeir geti þá skotið undan gögnum eða munum eða haft áhrif á samseka eða vitni, fái félögin aðganginn. Áfrýjendur telja þessi rök haldlaus. Eins og segir berum orðum í ákvörðuninni sjálfri séu gögnin: „*afrit af haldlögðum og afrituðum gögnum sem voru afhent eða tekin á starfsstöð umbjóðenda yðar við húsleitir. Því er um að ræða gögn sem ætla má að stjórnendur og starfsmenn umbjóðanda yðar hafi ríkan og greiðan aðgang að.*“ Áfrýjendur mótmæla því að ætla

megi að þeir geti torvelað rannsóknir Samkeppniseftirlitsins eða embættis sérstaks saksóknara með því að koma undan sönnunargögnum, sem þegar séu í fórum stofnananna.

Þá bendir áfrýjandi á að Samkeppniseftirlitið telur réttlætanlegt að synja um aðgang að gögnum, þar sem synjunin sé tímabundin í eðli sínu. Engin ákveðin tímamörk séu þó gefin upp um það hve lengi aðilar þurfi að bíða eftir gögnum málsins og hvorki sé greint frá því hvernig rannsókn Samkeppniseftirlitsins eða sérstaks saksóknara miðar. Slíkt gangi gegn tilgangi 17. gr. stjórnarsýslulaga um að afhending gagna til að aðila við upphaf máls sé meginreglan, undantekningar verði að vera „tímabundnar“ í eðli sínu og að þær beri að skýra þröngt.

Áfrýjendur benda á að það komi í raun til kasta áfrýjunarnefndarinnar að leggja sjálfstætt mat á það hvort veita beri aðgang að hverju gagni fyrir sig og eftir atvikum einstökum efnisatriðum í þeim.

2. Málástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið bendir á að meginreglan um aðgang aðila að gögnum máls sé að finna í ákvæði 15. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 15. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Heimilt sé að takmarka upplýsingarétt aðila máls alfarið eða tímabundið en slík undanþáguákvæði sé t.a.m að finna í 17. gr. stjórnarsýslulaga og 42. gr. a. samkeppnislaga. Þessar undanþágur beri að skýra þröngt og aðeins beita þegar sérstaklega standi á. Álitaefni þessa máls varðar það hvort sérstaklega standi á þannig að rannsóknarhagsmunir sakamálsins heimili tímabundna takmörkun á upplýsingarétti áfrýjenda í því máli sem sé til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu.

Samkeppniseftirlitið byggir á því að hvert skjal og upplýsingar í umbeðnum gögnum hafi verið metið sérstaklega og hafnar því að hagsmunamat hafi ekki verið framkvæmt í samræmi við kröfur 1. mgr. 42. gr. a. samkeppnislaga, sbr. einnig 17. gr. stjórnarsýslulaga. Um mat Samkeppniseftirlitsins á ríkum rannsóknarhagsmunum sakamálsins vísast til rökstuðnings hinnar kærðu ákvörðunar. Fyrir liggir að rannsókn málsins sé yfirstandandi og hafi ekki dregist umfram það sem lög leyfa. Þá hafi komið skýrt fram af hálfu embættis sérstaks saksóknara að rannsóknarhagsmunir mæli gegn afhendingu umbeðinna gagna. Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að umrædd umfjöllun fjölmiðla leiði til þess að veita beri áfrýjendum aðgang að þeim hluta umræddra gagna sem hafi verið takmarkaður á grundvelli ríkra rannsóknarhagsmuna sakamálsins. Í því sambandi bendir Samkeppniseftirlitið á að með hinni kærðu ákvörðun fengu áfrýjendur aðgang að upplýsingum sem höfðu þá verið birtar opinberlega eða þær afhentar þeim á fyrri stigum málsmeðferðarinnar.

Samkeppniseftirlitið bendir á að stjórnarsýslulög krefjast þess ekki að eftirlitið gefi út andmælaskjal og með útgáfu þess sé aðila máls tryggður ríkari andmælaréttur en hann njóti samkvæmt stjórnarsýslulögum. Liggur og fyrir að með birtingu andmælaskjals og aðgangi að gögnum í tengslum við þá birtingu sé réttur aðila samkvæmt stjórnarsýslulögum virtur í hvívetna. Áfrýjendur munu því njóta ríkra réttinda komi til þess að íþyngjandi ákvörðun verði tekin í málinu. Tímabundin takmörkun á upplýsingarétti breytir engu um það.

Samkeppniseftirlitið fellst ekki á að sú staða sem er uppi í þessu máli sé á nokkurn hátt óeðlileg eða feli í sér ólögmeta takmörkun á réttindum áfrýjenda. Þvert á móti sé hún í fullu samræmi við ákvæði samkeppnis- og stjórnarsýslulaga. Samkvæmt 14. gr. stjórnarsýslulaga skal vekja athygli aðila á því að mál hans sé til meðferðar nema að ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrirfram. Þykir eðlilegt að slík tilkynning sé skrifleg í málum sem varða mikilvæga hagsmuni og í henni verði að „tilgreina nægilega vel um hvaða mál sé að ræða“ þannig að aðili geti brugðist við og gætt hagsmuna sinna. Samkeppniseftirlitið hafi strax í upphafi rannsóknar sinnar veitt áfrýjendum fullnægjandi upplýsingar um efni málsins og rannsókn sína og vísar til gagna málsins um það. Þá sé rannsókn eftirlitsins í eðlilegu horfi og því sé mótmælt að áfrýjendur geti ekki áttað sig á því hvað þeim sé borið að sök við rannsókn málsins, eða að þeim sé hamlað með einhverjum hætti að gæta hagsmuna sinna við meðferð þess.

Samkeppniseftirlitið vísar að öðru leyti til rökstuðnings hinnar kærðu ákvörðunar frá 1. apríl sl. og gagna málsins í heild sinni. Sér í lagi vísast til þess mats sem fram fór á því hvort veita ætti áfrýjendum aðgang að hverju og einu skjali og upplýsingum sem beiðni þeirra tók til.

V

Niðurstaða

1.

Í máli þessu er deilt um aðgang að gögnum samkeppnismáls sem er til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu. Nánar tiltekið er um að ræða kröfu um aðgang að kæru Samkeppniseftirlitsins til sérstaks saksóknara vegna ætlaðra brota tiltekinna starfsmanna áfrýjenda gegn 10. gr., sbr. 41. gr. a. samkeppnislaga og fylgiskjölum með henni. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 1. apríl sl. var að hluta fallist á beiðni áfrýjenda um aðgang að þessum upplýsingum en synjað að öðru leyti um aðgang að þeim með vísan til 1. mgr. 42. gr. a. samkeppnislaga, sbr. 17. gr. stjórnarsýslulaga.

Sambærilegt úrlausnarefni hefur áður komið til kasta áfrýjunarnefndar, sbr. mál nr. 6/2014, þar sem ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um synjun á aðgangi að samskonar

gögnum var felld úr gildi með vísan til þess að hún hefði ekki verið byggð á réttum lagagrundvelli og lagt fyrir eftirlitið að taka á ný afstöðu til beiðinnar. Var ákvörðun sú sem nú sætir endurskoðun fyrir nefndinni tekin í kjölfarið.

2.

Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. a er Samkeppniseftirlitinu heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum sem tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á samkeppnislögum ef hætta er á að slíkur aðgangur torveldi rannsókn. Þeirri takmörkun skal þó ávallt aflétt tímanlega áður en Samkeppniseftirlitið tekur endanlega ákvörðun í málinu. Eins og tekið er fram í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 2/2014 er takmörkun málsaðila á aðgangi að gögnum máls á grundvelli 1. mgr. 42. gr. a matskennd undantekning á þeirri meginreglu að málsaðili eigi rétt á aðgangi að öllum gögnum máls sem ber að túlka þröngt. Við slíka ákvörðun þarf að fara fram mat af hálfu Samkeppniseftirlitsins á þeirri hættu sem aðgangur að gögnunum eða þeim upplýsingum sem um ræðir getur torvelað rannsókn lögreglu áður en það tekur ákvörðun um hvort synja beri beiðni um aðgang að gögnum á grundvelli ákvæðisins. Þarf umrætt mat, þ.e. mat á áður nefndri hættu andspænis hagsmunum málsaðilans á því að fá aðgang að umræddum gögnum, að fara fram á hverju og einu skjali sem um ræðir og synjunin rökstudd í samræmi við það.

Eins og áður hefur komið fram veitti Samkeppniseftirlitið aðgang að hluta að upplýsingum í kærnu stofnunarinnar til embættis sérstaks saksóknara og fylgiskjölum með þeirri kærnu. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er sérstaklega vísað til þess að um sé að ræða upplýsingar þar sem ríkir rannsóknarhagsmunir séu taldir vera til staðar, m.a. varðandi upplýsingar sem áfrýjendur hafi þegar fengið aðgang að eða sem hafa þegar verið birtar opinberlega. Áfrýjendur krefjast hins vegar aðgangs að öðrum hlutum kærunnar sem og fylgiskjölum sem eftirlitið synjaði aðgangi að. Synjun Samkeppniseftirlitsins um aðgang að umræddum gögnum er byggð á því að sú hætta sé fyrir hendi að aðgangur áfrýjenda myndi skaða rannsóknarhagsmuni og koma í veg fyrir að málið yrði upplýst. Er sérstaklega vísað til þess að margir hinna kærðu gegni enn stjórnunarstöðum hjá áfrýjendum. Að auki er vísað til þess að fyrir liggja, m.a. með upplýsingum frá embætti sérstaks saksóknara að rannsókn embættisins sé á viðkvæmu stigi og rannsóknarhagsmunir ríkir. Þá telur Samkeppniseftirlitið að veruleg og raunveruleg hætt sé fyrir hendi að hlutaðeigendur muni torvelða rannsókn lögreglu fái þeir umræddar upplýsingar í hendur á þessu stigi sakamálarannsóknarinnar. Af ákvörðun eftirlitsins má ráða að farið hafi verið yfir hvert og eitt skjal, sbr. niðurlag ákvörðunarinnar, þó rökstuðningurinn sé með almennum hætti.

3.

Í ljósi efnis þeirra skjala og upplýsinga sem um ræðir og þess að áfrýjendur hafa nú þegar hluta þeirra undir höndum eða þau eru þeim aðgengilegar, óskaði áfrýjunarnefndin eftir afstöðu embættis sérstaks saksóknara til afhendingar umbeðinna gagna og á hvaða hátt afhending þeirra gæti torveldað rannsókn málsins. Í svari sérstaks saksóknara er ekki tekin afstaða til hvers og eins skjals en það hins vegar fullyrt að „á því stigi sem málið er statt nú er ljóst að afhending á skjölum er fylgdu kærinni mun torvelda rannsókn málsins eins og 42. gr. a samkeppnislaga sé ætlað að girða fyrir og ákvörðun um annað kunní að leiða til réttarspjalla“. Tekið er fram að engu breyti hvort skjölin kunní mögulega að vera aðgengileg aðilum stjórnáslumálsins þar sem þeim sé hvorki ljóst um hvaða skjöl sé að ræða né á hvaða skjölum kærán sé byggð.

Í ljósi framangreinds telur áfrýjunarnefndin rétt að áréttá að þó skjal hafi verið sent embætti sérstaks saksóknara leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að undanþága 1. mgr. 42. gr. a eigi við um sama skjal sem liggur fyrir í stjórnáslumáli fyrir Samkeppniseftirlitinu. Ekki er því hægt að útiloka aðila frá aðgangi að gögnum máls með almennum hugleiðingum um það að gögnin geti innihaldið upplýsingar sem tengist rannsókn sakamáls sem falli undir 1. mgr. 42. gr. a. Hins vegar stendur ákvæðið því ekki í vegi að á grundvelli atviksbundins hagsmunamats verði aðgangi hafnað að einstökum skjölum eða upplýsingum tímabundið sem tengjast rannsókn á meintum refsiverðum brotum á samkeppnislögum eða hluta þeirra vegna slíkra hagsmuna enda sé það niðurstaða slíks mats að hagsmunir aðila málsins af því að notfæra sér vitneskju úr viðkomandi gögnum eiga að víkja fyrir því að hætta sé á að slíkur aðgangur torveldi rannsókn sakamáls.

4.

Áfrýjunarnefndin hefur farið yfir þau skjöl og upplýsingar sem um er deilt í málinu og lagt mat á hvert og eitt skjal fyrir sig á grundvelli 1. mgr. 42. gr. a. Að teknu tilliti til hagsmuna áfrýjenda á því að kynna sér efni þeirra skjala sem um ræðir verður að mati áfrýjunarnefndarinnar ekki hjá því komist að fallast á að rannsóknarhagsmunir kunní að vera í hættu og að sterk rök hnígi í þá átt að það muni torvelda rannsókn lögreglu að afhenda áfrýjendum umrædd gögn á þessu stigi rannsóknar embættis sérstaks saksóknara, sbr. 1. mgr. 42. gr. a. Á þetta við um upplýsingar í kærú á þeim blaðsíðum sem tiltekna eru í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, þ.e. bls. 1, 4, 6-22 og 23-31 og í fylgiskjölum nr. 3-29 og 31 með kærinni. Þess ber að geta að almennt má miða við að ef þær upplýsingar sem halda ber eftir koma fram í meira en helmingi skjals þarf ekki að veita aðgang að öðrum hlutum þess.

Tekið skal fram að takmörkun á aðgangi að gögnum eða upplýsingum máls samkvæmt 1. mgr. 42. gr. a er tímabundin takmörkun á upplýsingarétti þar sem Samkeppniseftirlitinu

ber að aflétta henni tímanlega áður en það tekur endanlega ákvörðun í málinu. Líta verður svo á að í þessu felist að takmörkuninni beri að aflétta a.m.k. áður en andmælaskjal, sbr. 17. gr. reglna nr. 880/2005, verður gefið út og þannig tryggt að áfrýjendum gefist raunverulega kostur á að koma að athugasemdum sínum og sjónarmiðum áður en endanleg ákvörðun er tekin í því máli sem er til meðferðar fyrir Samkeppniseftirlitinu. Verður því ekki fallist á að takmörkun á aðgangi að gögnum á framangreindum grundvelli skerði andmælarétt áfrýjanda, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga, áður en Samkeppniseftirlitið tekur ákvörðun sína.

Úrskurðarorð:

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 1. apríl 2015 er staðfest.

Reykjavík, 17. júlí 2015

Jóhannes Karl Sveinsson, formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir