

Nr 850

Av herrar Björk i Göteborg och Martinsson, *i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 88, med förslag till lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*

(Lika lydande med motion nr 726 i Första kammaren)

I Kungl. Maj:ts proposition nr 88 till årets riksdag framlägges förslag om sekretesskydd för vissa handlingar i samband med statliga och kommunala organs och företags förhandlingar med de anställdas organisationer. Som skäl för det föreslagna sekretesskyddet anföres att den tystnadsplikt, som riksdagens lönedelelegation kommer att åläggas, måste kompletteras med skydd för lönedeleagationens handlingar. I sammanhanget har även frågan om sekretesskydd för andra myndigheters handlingar rörande löneförhandlingar aktualiserats. Skälen till att den föreslagna regleringen även utsträcker till den kommunala sektorn har inte utförligt redovisats i propositionen.

Den föreslagna regleringen innebär i första hand en systematisering av föreliggande bestämmelser men synes också medföra en väsentlig utvidgning av området för sekretesskydd. En sådan utvidgning bör rimligen föregås av principiella överväganden. Avvägningen mellan vad som bör förbli offentligt och vad som bör hållas hemligt av till myndigheter inkomna handlingar har central betydelse för den fortsatta utvecklingen av det »öppna samhälle» som den svenska demokratien kan sägas representera. Utvidgning av sekretesskyddet måste motiveras av samhällseliga intressen av särskild tyngd. Som allmänt motiv för den föreslagna utvidgningen anföres i propositionen, att vidsträckt insyn i det allmännas förhandlingsmaterial kan medföra risk för den offentlige arbetsgivaren att råka i förhandlingsmässigt underläge. Även arbetstagarparterna säges ha visst intresse av sekretesskydd, och detta anses vidare vara önskvärt för att främja samarbetet mellan arbetsgivarorgan på den enskilda och den offentliga sektorn.

Dessa motiv kan vara förtjänta av viss debatt. Huvudskälet för att man inte genom offentlig insyn skall bringa den offentlige arbetsgivaren i förhandlingsmässigt underläge synes vara att detta kan medföra en ökning av de totala offentliga lönekostnaderna. Motivet har utan tvivel en viss tyngd. Däremot förefaller det mera tveksamt, om det föreligger ett cen-

tralt samhällsintresse av att förhindra insyn i den offentlige arbetsgivarens bedömningar av alla detaljfrågor i samband med förhandlingar. Vad beträffar arbetstagarparternas intresse av sekretess kan detta självfallet inte motivera att sekretesskyddet utsträcker längre än vad dessa parter själva begär. När det slutligen gäller främjandet av samarbete emellan enskilda och offentliga arbetsgivarorgan, kan man fråga sig om detta intresse ovillkorligen väger tyngre än nackdelarna med en långtgående utsträckning av sekretesskyddet.

Propositionen grundas på ett förslag från offentlighetskommittén. I remissyttranden till kommittéförslaget har en rad instanser anfört ett allmänt motiv för vidgat sekretesskydd, nämligen att det allmänna som arbetsgivare bör få i huvudsak samma möjligheter till sekretess i samband med förhandlingar som arbetsgivarna på det privata området. Denna synpunkt har onekligen en betydande vikt. Vissa problem bör emellertid uppmärksammas i detta sammanhang. Parterna på den privata arbetsmarknaden har ingen formell skyldighet att ge offentlighet åt sådana handlingar, varom här är fråga, men, som Svenska journalistförbundet framhållit i sitt remissyttrande, vissa tendenser föreligger till öppnare redovisning av förhandlingsarbetet på den privata sektorn. Om sekretesskyddet vidgas och regleras på det allmänna förhandlingssektor, synes det finnas risk för att parterna på den privata sektorn med åberopande härav kommer att resa ett ökat motstånd mot insyn i förhandlingsarbetet. Två utvecklingslinjer är tänkbara: antingen visar parterna på både den privata och den allmänna sektorn en växande benägenhet att förhandla med ett minimum av insyn, eller också kan det utvecklas en praxis, varigenom förhandlingsparterna ger såväl de berörda medlemmarna som allmänheten ökade möjligheter att sätta sig in i motiven för olika bud i förhandlingarna. Ur allmänt demokratiska synpunkter förefaller den senare utvecklingslinjen avgjort vara att föredraga. Statsmakterna har vid sin behandling av problem kring sekretesskyddet anledning att uppmärksamma hur deras ställningstaganden kan påverka utvecklingen på längre sikt.

I jämförelse med offentlighetskommitténs förslag till lagtext innebär departementschefens förslag vissa preciseringar men också en utvidgning av sekretesskyddet på vissa punkter. Departementschefen har i likhet med kommittén velat begränsa sekretesskyddet till utredning eller förslag rörande anställningsvillkor, som upprättats för förhandling vari myndighet har att delta. Han har sålunda avvisat en del mera långtgående sekretesskrav. I vissa avseenden synes han dock gå längre än vad både offentlighetskommittén och arbetstagarorganisationerna förordat. Enligt lagförslaget skall sålunda sekretesskyddet gälla »även handlingar innefattande utredning eller förslag vilka från annan än myndighet inkommit för där angivet ändamål, även om handlingen tillkommit i annat syfte». Härmed kan jämföras Landsorganisationens remissyttrande, enligt vilket sekretessen »bör gälla

endast de handlingar som direkt berör förhandlingarna och upprättats just för detta ändamål». Offentlighetskommitténs förslag avser utredning eller förslag som »upprättats för förhandling». Departementschefen synes på denna punkt närmast ha velat tillmötesgå Svenska arbetsgivareföreningens synpunkter i syfte att främja samarbetet mellan enskilda och offentliga arbetsgivarorgan. Även om SAF:s synpunkter är förståeliga, är detta medgivande ägnat att väcka betänkligheter.

Lönestatistiska utredningar skall i viss utsträckning falla under det föreslagna sekretesskyddet. Det hade varit önskvärt att departementschefen mera utförligt behandlat denna problematik. I samband med samhällets åtgärder på en rad olika områden kan man räkna med ett växande behov av lönestatistiska undersökningar. Allmänna beredningsutskottet har i yttrande över motioner om låglöneproblemen vid årets riksdag understrukit behovet av lönestatistiska utredningar i syfte att ge underlag för den fortsatta politiken. Det förefaller då något irrationellt och motsägelsefullt, om lönestatistiska utredningar, speciellt utförda för förhandlingsändamål, i växande utsträckning skulle bli skyddade för insyn. Risk synes föreligga för åtskilligt dubbelarbete, beroende på vilket ändamål de lönestatistiska utredningarna är avsedda att tjäna. Det torde vara angeläget att ur denna synpunkt närmare granska lagförslagets konsekvenser.

Medan handlingar hos riksdagens lönelegation enligt förslaget inte skall få hemlighållas längre än till förhandlingarnas avslutning, skall handlingar hos myndigheter ha en sekretesstid på 5 år. Denna skillnad i behandling tyder på att riksdagens lönelegation avses få endast begränsad insyn i det arbetsmaterial, varpå avtalsverket grundar sina förhandlingsbud. Hur långt lönelegationens insyn kommer att sträcka sig framgår inte av föreliggande proposition. Det förefaller i varje fall som om lagförslaget skulle vara ägnat att försvåra denna insyn. När lönelegationens ledamöter förelägges tystnadsplikt, förefaller det en utomstående svårförståeligt om det skulle krävas ytterligare långtgående restriktioner för deras insyn i föreliggande arbetsmaterial.

Mot förslaget om en sekretesstid på 5 år för handlingar hos myndigheter har några remissinstanser rest betänkligheter. Såväl LO som TCO har ifrågasatt om en så lång sekretesstid är nödvändig, och pressens organisationer har avstyrkt förslaget. Med hänsyn till pressens och allmänhetens berättigade krav på insyn i efterhand synes sekretesstiden i varje fall inte böra utsträckas längre än 3 år. Det finns också skäl att närmare pröva Svea hovrätts förslag om en annan ordning, nämligen att låta sekretessen upphöra i och med att förhandlingen avslutats men medge rätt till sekretess under högst 5 år vid särskilda skäl.

Departementschefen har sökt lösa det komplicerade problemet vilken myndighet som skall äga ge tillstånd till utlämnande av sekretessbelagd handling genom att föreslå, att det i regel skall tillkomma det nya avtals-

verket att besluta härom. Det är utan tvivel svårt att anvisa någon alternativ lösning. Vissa nackdelar med den föreslagna anordningen förtjänar emellertid att framhållas. Avtalsverkets egen handläggning av löneförhandlingarna kan i efterhand vara förtjänt av offentlig insyn och debatt. Det är inte alldeles lyckligt om verket självt skall besluta om tillstånd till insyn i handlingar, som kan ge underlag för bedömning av dess egen verksamhet, alldeles särskilt om sekretesstiden blir så lång som 5 år.

Vad beträffar praxis i fråga om tillståndsgivningen har flera remissinstanser understrukit angelägenheten av att denna inte blir alltför restriktiv. Departementschefen uttalar härom, att det »följer av grunderna för vår lagstiftning om allmänna handlingar, att tillstånd till offentliggörande av här ifrågakommande handlingar skall lämnas, så snart icke något ur förhandlingssynpunkt motiverat intresse påkallar annat». Det förefaller som om detta uttalande inte ger tillräcklig garanti mot att tillståndsgivningen blir alltför restriktiv. Det synes angeläget att riksdagen gör ett vägledande uttalande om behovet av en generös praxis vid tillståndsgivningen.

I fråga om handlingar i samband med rättstvister har såväl offentlighetskommittén som departementschefen förordat en ändring i 6 § sekretesslagen. Offentlighetskommittén har emellertid gjort följande kompletterande uttalande: »Skriftliga uttalanden om innebörden i gällande författningar eller avtal, som görs utan samband med rättstvister, bör däremot, i den mån de är att anse som allmänna handlingar, inte få hållas hemliga.» Detta uttalande har inte närmare kommenterats av departementschefen. Det synes önskvärt att riksdagen understryker offentlighetskommitténs påpekande på denna punkt.

Med hänvisning till vad som i det föregående anförts hemställas,

att vederbörande utskott vid sin granskning av proposition nr 88 måtte beakta de anförda synpunkterna,

att det sekretesskydd, som behandlas i propositionen, i varje fall ej utvidgas till fler typer av handlingar än vad offentlighetskommittén föreslagit,

att förslaget om sekretesskydd på 5 år måtte avslås och att detta skydd utformas enligt förslag från Svea hovrätt, alternativt begränsas till högst 3 år,

att utskottet särskilt prövar frågan om offentlighet för lönestatistiska utredningar,

att utskottet måtte ansluta sig till offentlighetskommitténs uttalanden i samband med frågan om rättstvister, samt

att utskottet måtte utarbeta erforderlig motivtext och lagtext.

Stockholm den 9 april 1965

Kaj Björk

Bo Martinsson