

Nr 855

Av herr Ståhl m. fl., 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 730 i Första kammaren)

I proposition nr 88 har föreslagits en utvidgning av sekretesslagen, så att handlingar som har samband med de avtalsförhandlingar som offentlig — statlig eller kommunal — myndighet deltagar i kan sekretessbeläggas.

Att denna lagstiftning nu föreslås beror på att de offentliga tjänstemännen enligt förslag till årets riksdag får rätt att reglera sina anställningar och lönevillkor genom kollektivavtal. I samband härmed har riksdagen valt en lönelegation att å dess vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse. Medlemmar av denna lönelegation har ålagts tystnadsplikt med avseende på det som förekommer vid delegationens arbete.

Med tanke på denna tystnadsplikt har regeringen funnit att lönelegationens handlingar bör kunna sekretessbeläggas. Eftersom sådana handlingar som bör sekretessbeläggas inom lönelegationen även kan finnas hos annan myndighet och alltså rimligen bör vara sekretessbelagda där, har sekretessen föreslagits utsträckt även till dessa myndigheter. Därjämte har även föreslagits att sekretessen skall omfatta handlingar som har samband med avtalsförhandling, vari kommunal myndighet deltagar. Sekretess-tiden har för riksdagens lönelegations del föreslagits omfatta den tid som förhandlingarna pågår. För övriga myndigheter har föreslagits en femårig sekretesstid.

Man kan till att börja med ifrågasätta om sekretess alls är nödvändig eller önskvärd i de nu föreslagna fallen. Den grundläggande principen för vår förvaltning är att handlingar som finns hos en myndighet skall vara offentliga; allmänheten skall ha möjlighet till insyn i förvaltningen. I allmänhet skall sekretess blott kunna tillgripas i särskilda noggrant specificerade undantagsfall, där det av en eller annan anledning finnes befogat att handlingen hålls hemlig. När det gäller förhandlingsarbete är det att märka att såväl motparten — arbetstagarorganisationen — som olika privata arbetsgivarorganisationer inte behöver offentliggöra annat än vad de själva vill. De utredningar och undersökningar som den privata parten verkställer i en kollektivavtalsförhandling med myndighet förblir fördolda för offent-

ligheten — och för myndigheten — intill dess arbetstagarparten beslutar sig för att offentliggöra den eller delge myndigheten dem. Om sekretesskydd inte finns för myndigheten, kommer detta att innebära att arbetstagarparten i kraft av offentlighetsprincipen kan ta del av de utredningar och dylikt som finns hos myndigheten — där upprättade eller eljest dit inkomna — med undantag för att arbetsmaterial eller minnesanteckning ej behöver utlämnas. På detta sätt kan den privata parten komma i ett påtagligt överläge. Jämvikten mellan parterna i en avtalsförhandling — jämte det faktum att arbetsgivare inom den privata sektorn inte är underkastade offentlighet — synes oss nödvändiggöra att man gör ett undantag från den eljest gällande offentlighetsprincipen och alltså tillåter myndigheter att hemlighålla utredningar och förslag, som har direkt samband med avtalsförhandling vari myndighet m. fl. offentlighetsrättsliga subjekt deltar. I princip tillstyrker vi alltså att sekretesslagen utvidgas på denna punkt.

Vi vill emellertid betona att ett stort mått av öppenhet är önskvärt även i samband med avtalsförhandlingar. Sekretess är ingalunda i och för sig önskvärd. Såväl allmänheten som de i en förhandling berörda medlemmarna har ett berättigat intresse av att i den offentliga diskussionen kunna följa förhandlingarnas gång. Alltför stort hemlighetsmakeri kan också ge upphov till spekulationer och lösa antaganden som ingalunda gagnar någons intresse. Därför bör uttalas att det sekretesskydd som avses komma myndigheterna till del skall användas restriktivt och att man alltså tar till riktmarke att blott efter noggrann prövning sekretessbelägga handlingar. Utvecklingen på den privata arbetsmarknaden synes också gå i riktning mot ökad offentlig redovisning. Det vore enligt vår mening synnerligen olyckligt om den föreslagna sekretessen för förhandlande myndigheter skulle tagas till intäkt för en återgång till mindre offentlighet inom den privata sektorn.

Om man alltså enligt vår mening tvingas acceptera ett visst mått av sekretess, bör man å andra sidan se till att inte denna utvidgas att omfatta alltför mycket eller tillåtes sträcka sig alltför långt i tiden. Givetvis måste man också noggrant iakttaga att icke de nya bestämmelserna kommer i strid med grundlagen — tryckfrihetsförordningens — föreskrifter.

Offentlighetskommittén hade i sin promemoria föreslagit att sekretessen skulle omfatta utredning eller förslag rörande anställningsvillkor, som upprättats för förhandling vari myndighet har deltagit. Viss tveksamhet har vid remissbehandlingen uppkommit beträffande frågan om härmed avses blott handling som upprättats av den förhandlande myndigheten. Departementschefen har härvidlag anfört att man skall se till *syftet* med handlingen, dvs. den skall ha tillkommit för förhandling, medan frågan om *vem* som har upprättat handlingen är betydelselös om blott syftet är det angivna.

För att undvika tveksamhet på denna punkt har i propositionens förslag till lagtext använts orden »*tillkommit för*» och icke ordet »*upprättats*». På

denna punkt instämmer vi med propositionen. Det är uppenbart att det är syftet med handlingen som skall vara utslagsgivande. Jämfört med offentlighetskommitténs promemoria har i propositionen sekretessen uttryckligen utsagts gälla inte blott handlingen i samband med förhandling vari myndighet har att deltaga utan, förutom myndighet, även kommunsammanslutning samt statliga och kommunala bolag. Detta förtydligande av kommitténs förslag bör accepteras.

Däremot ställer vi oss frågande till en utvidgning av sekretessrätten jämfört med offentlighetskommitténs förslag, som föreslagits i propositionen. Även handlingar som inte tillkommit just för förhandling kan sekretessbeläggas, om de inkommit från annan än myndighet. Denna särbestämmelse hade inte föreslagits i offentlighetskommitténs promemoria. Departementschefen har här gått ifrån grundprincipen att handlingars tillkomstsyfte skall vara utslagsgivande för frågan om de får sekretessbeläggas. Avsikten är att handlingar som införskaffas t. ex. från privat arbetsgivarorganisation skall kunna undanhållas offentligheten. Även om en sådan regel i något fall skulle kunna underlätta samarbetet mellan myndigheter och privata arbetsgivarorganisationer, så torde detta knappast vara tillräckligt motiv för ett undantag för eljest gällande offentlighetsprincip. Sekretessen avser ju icke i detta fall att skydda myndighetens dispositioner inför viss förhandling från offentlighet, utan bestämmelsen synes vara tillkommen i avsikt att skydda den enskilda arbetsgivarorganisationen. Vi avstyrker således den föreslagna utsträckningen av sekretessen till att omfatta även handling som, utan att vara tillkommen »i förhandlingssyfte», till myndighet inkommer från annan än myndighet.

Beträffande det i propositionen föreslagna förfarings sättet för utlämnande av handling synes, på principiella grundlagsmässiga grunder, invändning böra göras. I förslaget till 35 § anges att handling inte får utlämnas från statlig myndighet — med undantag för lönedlegationen — utan avtalsverkets tillstånd, om den rör förhandlingsärendet i vars handläggning avtalsverket deltar.

Denna bestämmelse förefaller ur praktisk synpunkt vara onödigt tillkrånglad och framstår dessutom såsom grundlagsstridig.

I 2 kap. 9 § TFO föreskrives nämligen att framställning om allmän handlings utbekommande göres hos den myndighet där handlingen finnes och skall av den myndigheten prövas. Bestämmelsen i den föreslagna 36 § innebär emellertid att annan myndighet än den där handlingen finnes har att ta ställning till om handling må utlämnas från myndighet.

Ett sådant förfarande finns visserligen redan förutsatt i TFO — s. k. kvalificerad sekretess — och regleras i 2 kap. 14 §. Det avser emellertid blott handlingar vilkas hemlighållande är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet, och Konungen kan i sådant fall förordna att handling får utlämnas blott med tillstånd av viss myndighet.

I den nuvarande sekretesslagen finns sekretessbestämmelser som fått en konstruktion liknande den nu föreslagna och den kvalificerade sekretessens, dock såvitt vi kunnat finna utan stöd i tryckfrihetsförordningen (se t. ex. 6 och 8 §§). Detta torde bero på att sekretesslagen av år 1937 är äldre än nu gällande tryckfrihetsförordning av år 1949. Sekretesslagens regler har fått kvarstå oförändrade efter den nya tryckfrihetsförordningens tillkomst. Någon anledning att fortsätta att tillämpa en ur grundlagssynpunkt tveksam konstruktion föreligger enligt vår mening icke, i all synnerhet inte då det får till konsekvens att reglerna blir så omständliga som i den föreslagna 35 §.

Departementschefen har sagt att det ur praktisk synpunkt är önskvärt med en central tillståndsgivning, handlagd av avtalsverket, som har bäst överblick över förhandlingarna. Mot detta kan emellertid invändas *dels* att nu gällande ordning inom tryckfrihetsrätten, att förvarande myndighet prövar utlämnande, innebär att sökanden erhåller ett snabbt svar, vilket har ansetts vara en väsentlig sak i dessa sammanhang, *dels* att myndighet där handling förvaras som regel själv är part i förhandlingen och väl torde kunna bedöma, om en handling utan risk kan utlämnas, eller i vart fall lätt torde kunna informera sig härom, samt *dels* slutligen att det centrala tillståndsprövningsförfarandet icke synes stå i samklang med gällande tryckfrihetsförordning, vilket bort vara anledning nog att förkasta det.

Vi vill i stället föreslå följande konstruktion av sekretessbestämmelsen:

Handling som tillkommit för avtalsförhandling skall i princip betraktas såsom varje annan handling. Om den myndighet som förvarar handlingen vid ett begärt utlämnande finner att detta kan bli till men för förhandlingarna, må myndigheten vägra utlämnande. Detta är det normala förfarandet enligt tryckfrihetsförordningen. Ett sådant beslut kan naturligtvis också i vanlig ordning överklagas.

I lagförslaget föreslås en femårsgräns för handlingar som finns hos annan myndighet än riksdagens löne delegation. Handlingar hos löne delegationen blir däremot offentliga i och med att avtal slutits eller förhandlingarna eljest slutförts. Mot den femåriga sekretess tiden har flera remissinstanser anført betänkligheter. Med hänsyn till det starka allmänna intresset av en öppen redovisning av vad som förekommit i samband med avtalsförhandlingar finner vi att den föreslagna femårsgränsen innebär att sekretessen utsträckts alltför långt. I och med att avtal slutits eller förhandlingarna eljest slutförts synes också hemlighållandet av handlingar som har samband med förhandlingsarbetet kunna upphöra. Så har även stadgats beträffande handlingar hos löne delegationen. Man kunde eventuellt överväga att införa en bestämmelse om att handling må hemlighållas viss tid, om det är av särskild vikt att den inte utlämnas. Detta förfaringssätt har föreslagits av Svea hovrätt. Vi har emellertid funnit att en handling sedan förhandlingarna slutförts bör vara offentlig.

De av oss föreslagna ändringarna innebär en väsentlig inskränkning av de sekretessbestämmelser som föreslagits i propositionen. Riktmärket måste enligt vår uppfattning nu och framgent vara att vår sedan lång tid hävdvunna offentlighetsprincip inom förvaltningen inte annat än i tvingande undantagsfall inskränkes. Detta är nödvändigt med tanke på den offentliga debatt och den insyn i myndigheternas handlande som vårt demokratiska samhällsskick förutsätter.

Sammanfattningsvis innebär vårt förslag följande:

1. att tillkomstsytet skall vara utslagsgivande vid sekretessbeläggningen och att sålunda sekretessen blott tillåtes omfatta handlingar som tillkommit för förhandling, vari myndighet (eller motsvarande) har att delta,

2. att sekretessen icke utsträcker längre i tiden än till dess avtal slutits eller förhandlingarna eljest slutförts,

3. att den myndighet där handlingen finnes självständigt prövar frågan om dess utlämnande, varvid utlämnande får vägras blott om det prövas vara till men för förhandlingarna.

Med hänvisning till det anförda hemställer vi,

att riksdagen i samband med behandlingen av proposition nr 88 måtte för sin del antaga följande förslag till lydelse av 35 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar:

»Handlingar, som innefatta utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari myndighet, kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att delta, eller vid förberedelse till sådan förhandling, må ej utlämnas förrän förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts, såvida skäligen kan befaras att utlämnandet skulle vara till men för förhandlingarna.»

Stockholm den 21 april 1965

Manne Ståhl

Mac P. Hamrin

Cecilia Nettelbrandt

i Kalmar

Daniel Wiklund

Yngve Hamrin

i Jönköping