

Nr 88

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar; given Stockholms slott den 19 mars 1965.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll över justitiedepartementsärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t härmed föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar.

GUSTAF ADOLF

Herman Kling

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås sekretesskydd för vissa handlingar på förhandlingsväsendets område, främst utredning och förslag 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 dylik förhandling. Sekretesstiden föreslås i regel bestämd till 5 år från handlingens datum. Med tillstånd av därtill behörig myndighet skall dock sekretessbelagd handling kunna utlämnas tidigare.

Förslag

till

Lag**angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar**

Härigenom förordnas, *dels* att 6 § lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan anges, *dels* att i nämnda lag skall införas en ny paragraf, betecknad 35 §, av nedan angiven lydelse.

*(Nuvarande lydelse)**(Föreslagen lydelse)*

6 §.

Handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist må ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

Handlingar som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist må ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugu år förflutit från handlingens datum.

35 §.

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 deltaga, eller vid förberedelse till sådan förhandling, må ej utan tillstånd av myndighet som anges i tredje stycket utlämnas förrän fem år förflutit från handlingens datum. Har sådan handling upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönelegation, må den dock ej hemlighållas längre än till dess förhandlingsöversenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts.

Bestämmelserna i första stycket

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

gälla även handlingar innefattande utredning eller förslag vilka från annan än myndighet inkommit för där angivet ändamål, även om handlingen tillkommit i annat syfte.

Om tillstånd för statsmyndighet att utlämna handling som avses i första eller andra stycket beslutar statens avtalsverk eller, om handlingen tillhör förhandlingsärende som utan avtalsverkets medverkan handlägges av annan statlig myndighet, denna. Begär någon att hos riksdagens löne delegation utfå sådan handling, ankommer det dock på löne delegationen eller myndighet, som denna bestämmer, att besluta i tillståndsfrågan. Om tillstånd för kommunalmyndighet att utlämna sådan handling beslutar den förvaltande myndighet i kommunen som handlägger löneärenden eller, om handlingen tillhör förhandlingsärende som utan nämnda myndighets medverkan handlägges av annan myndighet i kommunen, denna myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1965.

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 19 mars 1965.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, fråga om *sekretess kring förhandlingar om offentliga arbetstagares löner m. m.* och anför.

I prop. 1964: 140 har riksdagen förelagts förslag till ändrad lydelse av § 62 regeringsformen samt §§ 70 och 71 riksdagsordningen. Förslaget innebär i huvudsak, att en riksdagens lönelegation inrättas med uppgift att i förhandlingsfrågor rörande statsanställdas anställningsvillkor rådgöra med statsrådsledamot som Kungl. Maj:t därtill förordnat och att på riksdagens vägnar godkänna förhandlingsöverenskommelse, som träffats i sådan fråga. Grundlagsförslaget innehåller därjämte en bestämmelse om tystnadsplikt för lönelegationens ledamöter. Innan förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandling eljest stutförts, får ledamot av lönelegationen enligt förslaget icke utan delegationens tillstånd yppa vad vid sakens behandling förekommit. Grundlagsförslaget har med viss jämkning, som ej berör tystnadsplikten, slutligt antagits av 1965 års riksdag (KU 1964: 19 och 1965: 10, rskr 84).

I nyssnämnda proposition framhöll jag, att det i senare sammanhang fick övervägas att komplettera sekretesslagen med regler om ett mot tystnadsplikten svarande skydd för lönelegationens handlingar. Offentlighetskommittén¹ har i en den 30 oktober 1964 dagtecknad promemoria (stencil Ju 1964: A 5) framlagt förslag till sådana regler. I promemorian har kommittén även behandlat frågan om sekretesskydd för andra myndigheters handlingar rörande löneförhandlingar m. m. samt framlagt förslag till lösning jämväl av denna fråga.

¹ Ledamöter i kommittén var vid tiden för promemorians avgivande hovrättspresidenten B. Kjellin, ordf., samt ledamoten av I kamm. B. F. Elmgren, expeditionschefen, numera generaltulldirektören G. L. Eriksson, redaktören A. Y. Pers och professorn N. Nilsson-Stjernquist.

Över promemorian har efter remiss yttranden avgivits av justitiekanslers-
ämbetet, Svea hovrätt, socialstyrelsen, arbetsdomstolens ordförande, statens
lönenämnd, statens avtalsnämnd, försvarets fabriksstyrelse, telestyrelsen,
järnvägsstyrelsen, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet,
Svenska landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorgani-
sationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemän-
nens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation, Publicistklub-
ben, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet,

Jag anhåller att nu få upptaga de frågor, som behandlats i offentlighets-
kommitténs promemoria.

Gällande bestämmelser

En del av de handlingar, som kan förekomma i ärende angående förhand-
ling om slutande av kollektivavtal eller annan överenskommelse rörande
offentliga arbetstagares anställningsvillkor, är på grund av stadgandena
i 2 kap. 4 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen icke alls eller icke förrän för-
handlingsärendet slutförts att anse som allmänna handlingar. Handling
som icke är allmän omfattas icke av rätten för envar att utfå handling hos
myndighet. Vad åter angår sådana i hithörande ärenden förekommande
handlingar, som är allmänna, innehåller sekretesslagen, dvs. lagen den 28
maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna
handlingar, icke någon samlad reglering rörande dem. Beträffande vissa ty-
per av handlingar, som kan förekomma i ifrågavarande ärenden, innehåller
sekretesslagen närmare regler. I 16 § sekretesslagen meddelas sålunda be-
stämmelser om handlingar innehållande uppgifter som lämnats för statlig
eller kommunal statistik eller innefattande myndighets bearbetningar av så-
dana uppgifter. Avser sådan handling namngivna eller eljest identifierbara
fysiska eller juridiska personer, är den i princip hemlig under 20 år från
uppgiftens datum. Handlingen får dock utlämnas tidigare, om den som avses
i handlingen samtycker till detta. Detsamma gäller, om man med hänsyn
till uppgiftens eller bearbetningens natur eller det ändamål för vilket hand-
lingen önskas utlämnad och omständigheterna i övrigt har trygghet för att
utlämnandet ej kommer att missbrukas till skada för den som avses i hand-
lingen. Enligt särskild bestämmelse i paragrafen skall dess principiella för-
bud mot utlämnande av där avsedda handlingar icke utgöra hinder för att i
de fall och i den ordning Kungl. Maj:t bestämmer utlämna lönestatistiska
uppgifter till löntagarna för granskning av uppgifternas riktighet eller be-
arbetningar av sådana uppgifter till förening av arbetsgivare eller arbetsta-
gare för begagnande vid förhandlingar om löneuppgörelser eller förberedel-
ser därtill. Lönestatistiska uppgifter, som ej avser namngivna eller eljest

identifierbara personer eller företag, är däremot i allmänhet icke sekretessbelagda. Lönestatistisk undersökning eller utredning, som verkstälts av myndighet för enskilds räkning, kan dock vara underkastad sekretess, i den mån 27 § sekretesslagen och med stöd därav utfärdade bestämmelser är tillämpliga därpå (se SFS 1964: 278). I 24 § sekretesslagen finnes vidare regler om sekretess för handlingar i ärende som avses i lagen om medling i arbetstvister. Handling i sådant ärende får, i den mån myndighet som handlägger ärendet så beslutar eller part som ingivit handlingen gjort förbehåll om sekretess, icke utlämnas tidigare än 20 år efter handlingens datum.

Vad angår handlingar i ärende avseende förhandling i rättstvist innehåller 6 § sekretesslagen det stadgandet, att handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning i någon dess rättstvist icke utan myndighetens tillstånd får utlämnas förrän saken blivit slutligt avgjord eller 20 år förflutit från handlingens datum.

Nuvarande organisation av förhandlingsverksamheten rörande offentliga arbetstagares anställningsvillkor m. m.

Efter mönster från den privata sektorn av arbetsmarknaden bestämmas de offentliga arbetstagarnas löner och övriga anställningsvillkor i vidsträckt omfattning efter förhandling mellan arbetstagarnas organisationer, å ena, samt stat eller kommun, å andra sidan. En stor del icke lönegradsplacerade arbetstagare i statens tjänst är sålunda anställda på villkor, som efter förhandling fastställts i kollektivavtal. Beträffande statliga befattningshavare med tjänstemannaställning träffas rörande deras löner och åtskilliga andra anställningsvillkor efter förhandling överenskommelser, som visserligen icke har karaktär av kollektivavtal, därför att sådant avtal enligt gällande rätt icke kan avse arbetstagare med tjänsteansvar, men som ligger till grund för den författningsmässiga regleringen av anställningsvillkoren. Den kommunala sektorn företer härutinnan i stort sett samma bild som den statliga. Kommunala arbetstagare utan tjänstemannaställning är sålunda i regel anställda på villkor, som efter förhandling bestämts i kollektivavtal, medan anställningsvillkoren för flertalet kommunala tjänstemän fastställts i reglementen, som hämtat sitt innehåll från förhandlingsöverenskommelser utan kollektivavtals natur.

Den statliga förhandlingsverksamheten är för närvarande organiserad på olika sätt inom skilda förhandlingsområden. Vad först angår den statliga kollektivavtalssektorn har statens avtalsnämnd till allmän uppgift att handlägga ärenden rörande kollektivavtal och därmed sammanhängande frågor inom statsförvaltningen samt inom den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform (2 § instruktionen för statens avtalsnämnd, SFS 1959: 528;

ändr. 1962: 312). En av nämndens centrala uppgifter är att i enlighet med särskilda i instruktionen meddelade regler medverka vid slutande av avtal om anställningsförhållanden för kollektivavtalsanställda inom nämndens ämbetsområde (3 § jfrd med 12—15 §§ nämnda instruktion). Inom den civila statsförvaltningen fattas visserligen själva beslutet att ingå kollektivavtal av vederbörande verksmyndighet (12 § punkt a.), i vissa fall dock efter godkännande av avtalsnämndens ordförande (12 § punkt c.). Men de förhandlingar som föregår avtalets tillkomst skall för verksmyndighetens räkning ofta föras av nämndens ordförande eller annan ledamot i nämnden eller tjänsteman hos denna med biträde dels av en eller flera för viss tid eller för det särskilda fallet av verksmyndigheten utsedda representanter för verket och dels, om så anses erforderligt, av ytterligare ledamöter i nämnden (12 § punkt b.). Denna ordning skall, om Kungl. Maj:t ej för visst fall anordna förordnar, iakttagas, när avtalet är av större betydelse för det verk som beröres därav eller med hänsyn till sannolika konsekvenser för annat verk (12 § punkt b.). På försvarets område fattas beslut att ingå kollektivavtal av försvarets avtalsdelegation, som är en till avtalsnämnden ansluten delegation (5 § och 13 § punkt a.). Förhandlingar om slutande av kollektivavtal på försvarets område föres av avtalsdelegationens ordförande med biträde dels, om så anses erforderligt, av annan ledamot i avtalsnämnden och dels av delegationen eller en eller flera medlemmar av delegationen (13 § punkt b.). Inom den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform, är vederbörande företagsledning avtalslutande part. Företagsledningen äger också föra förhandlingar om slutande av kollektivavtal. På begäran av företagsledning skall emellertid avtalsnämnden, i den mån det lämpligen kan ske, tillhandahålla biträde vid förhandlingar om slutande av kollektivavtal (15 §). För sådant ändamål kan ordföranden eller annan ledamot i nämnden eller tjänsteman hos denna anlitas (15 §). — Nämnden har även andra uppgifter än att på sätt nu framgått medverka vid tillkomsten av kollektivavtal. Den skall exempelvis i viss utsträckning tillhandagå verksmyndigheter och företag med råd och upplysningar i frågor, som faller inom nämndens verksamhetsområde (3 §). I vissa frågor om tolkning av gällande kollektivavtal är verksmyndighet skyldig att före avgörandet inhämta utlåtande från nämnden resp. försvarets avtalsdelegation (12 § punkt d. och 13 § punkt e.). Till nämndens uppgifter hör också att verka för samarbete i lämpliga former med motsvarande organ inom kommunala och enskilda avtalsområden (3 §). Nämnden äger av andra myndigheter påkalla de upplysningar och det biträde som erfordras för att fullgöra nämndens arbetsuppgifter.

Vad angår den statliga tjänstemannasektorn och vissa kommunala tjänstemän, t. ex. lärarpersonal, föres de centrala förhandlingarna med tjänstemännens organisationer för närvarande av chefen för civildepartementet eller befattningshavare i detta departement. Förhandlingsöverenskommelse

inom denna sektor slutes under förbehåll av Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande. Sedan Kungl. Maj:t godtagit träffad överensstämmelse, förelägges överenskommelsen genom proposition riksdagen för godkännande.

På det kommunala området slutligen föres de centrala förhandlingarna rörande kollektivavtalsanställdas och tjänstemäns anställningsvillkor vanligtvis av kommunsammanslutning, såsom Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet eller Svenska landstingsförbundet. Lokala förhandlingar torde, i den mån icke även dessa handhas av kommunsammanslutning, regelmässigt föras av kommunens löneorgan, t. ex. lönenämnd eller förvaltningsutskott.

Reformförslag rörande förhandlingsverksamheten på den offentliga sektorn

För närvarande förberedes reformer i syfte att utveckla nuvarande förhandlingssystem inom den offentliga sektorn till större överensstämmelse med det som tillämpas på den privata arbetsmarknaden. I prop. 1965: 60 har Kungl. Maj:t lagt fram förslag till reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m. Förslagen går bl. a. ut på att i princip ge statens och kommunernas tjänstemän samma rätt som övriga arbetstagare att genom sina organisationer förhandla om lön och andra ekonomiska förmåner och att träffa kollektivavtal härom.

En annan reform som nu förberedes rör den statliga förhandlingsverksamhetens organisation. I prop. 1965: 77 föreslås sålunda en omorganisation av den statliga förhandlingsverksamheten med verkan från den 1 juli 1965. Enligt propositionen skall den statliga förhandlingsverksamheten i löne- och anställningsfrågor koncentreras till ett centralt ämbetsverk benämnt statens avtalsverk. Dess centrala uppgifter skall vara förhandlingsverksamhet och därav betingat arbete med utredning och lönestatistik samt information och utbildning rörande kollektivavtal. Verket skall enligt förslaget överta den förhandlingsverksamhet, som för närvarande bedrivs i civildepartementet, statens avtalsnämnd och andra statliga myndigheter. Avtalsverket avses skola handlägga kollektivavtalsfrågor som rör statens tjänstemän — tjänstemännen vid riksdagen och dess verk dock endast efter särskilt uppdrag — och arbetare vid statliga verk och myndigheter, sådana icke-statliga tjänstemän, vilkas förmåner regleras genom statliga bestämmelser, samt arbetare och tjänstemän vid helstatliga bolag. I fråga om förhandlingar rörande arbetare vid statliga verk samt arbetare och tjänstemän vid helstatliga bolag förutsättes avtalsverket komma att fungera på i huvudsak samma sätt och i ungefär samma former som avtalsnämnden nu gör. Verket avses få befogenhet att i viss utsträckning överlåta till andra myndigheter att förhandla i kollektivavtalsfrågor. I propositionen förutsättes Kungl.

Maj:t komma att förbehålla sig att beträffande vissa tjänstemän själv handlägga lönefrågor eller delegera handläggningen av dylika frågor till annat organ än avtalsverket. I dessa ärenden skall avtalsverket fungera som beredande organ. Beträffande sådana arbetstagare, vilkas anställningsvillkor tillhör riksdagens prövning, förutsättes avtalsverket ha att ingå kollektivavtal under förbehåll för Kungl. Maj:ts och riksdagens godkännande. Avtalsnämndens uppgående i avtalsverket avses icke skola medföra ändring i vad nu gäller om rätten att sluta kollektivavtal rörande arbetare vid statliga verk samt arbetare och tjänstemän vid helstatliga bolag. Avtalsverkets förhandlingsverksamhet skall enligt förslaget omfatta icke endast frågor om ingående eller förlängning av kollektivavtal. Även centrala förhandlingar i tvister om tolkning och tillämpning av redan ingånget avtal skall enligt propositionen ankomma på avtalsverket, som också skall föra eller låta föra arbetsgivarens talan inför domstol i avtalstvister. Rätt att meddela bindande anvisningar rörande tillämpningen av kollektivavtal, som ingåtts av avtalsverket, föreslås även tillkomma detta verk. Det skall härutöver ankomma på verket att i anledning av förfrågningar rörande tolkningen av kollektivavtal lämna upplysningar därom även till icke-statlig arbetsgivare, för vilken avtalet gäller. Enligt förslaget skall avtalsverket jämväl ha att i lämpliga former samarbeta med motsvarande organ inom kommunala och enskilda avtalsområden.

Såsom inledningsvis nämnts, berör reformverksamheten också riksdagens medverkan i förhandlings- och avtalssystemet. Enligt det nu slutligt antagna grundlagsförslaget skall sålunda en riksdagens lönelegation inrättas. Denna skall, om ej riksdagen för visst fall annorlunda beslutar, ha att rådpläga med därtill förordnad statsrådsledamot i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor, som skall gälla för statens arbetstagare eller eljest tillhöra riksdagens prövning, samt att på riksdagens vägnar godkänna överenskommelse som träffats i sådan fråga.

Offentlighetskommitténs promemoria

I offentlighetskommitténs promemoria föreslås en bestämmelse avsedd att tillgodose behovet av sekretess kring de handlingar som i samband med förhandling inkommer till eller upprättas hos riksdagens lönelegation. Bestämmelsen, som reglerar frågan om löneförhandlingssekretess även hos andra myndigheter än lönelegationen, omfattar utredningar och förslag rörande anställningsvillkor som upprättats för förhandling, vari myndighet har att delta. Enligt kommitténs mening synes det inte möjligt att därutöver ange några bestämda kriterier på de fall då handlingar skall hållas hemliga. Det måste ligga i den förhandlande myndighetens hand att bedöma

i vilka fall handling skall lämnas ut. De skäl som talar för att inskränka tystnadsplikten för delegationens ledamöter till tiden fram till dess att förhandlingen lett till överenskommelse eller eljest slutförts torde enligt kommittén ha samma betydelse i fråga om handlingssekretessen.

Kommittén tillägger, att lönedelegationen blir att betrakta såsom myndighet i tryckfrihetsförordningens mening (2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen). Om fullföljd av talan mot beslut, varigenom myndighet som tillhör eller lyder under riksdagen avslår framställning om utbekommande av handling, gäller vad riksdagen bestämmer (2 kap. 11 § andra stycket tryckfrihetsförordningen). Kommittén anser sig icke böra framlägga något förslag om rätt att överklaga beslut av lönedelegationen. En klagorätt skulle enligt kommittén uppenbarligen få ringa betydelse i praktiken.

Vad härefter angår frågan om sekretess kring övriga myndigheters handlingar angående löneförhandlingar framhåller kommittén, att det ännu är en öppen fråga hur förhandlingsarbetet kommer att organiseras på den statliga sidan. Kommittén har till grund för framställningen i promemorian lagt det antagandet att en i förhållande till Kungl. Maj:t självständig myndighet kommer att inrättas för ändamålet. En sådan myndighet, i promemorian benämnd avtalsverket, skulle ingå i förhandlingar med företrädare för arbetstagarna dels efter framställning från arbetstagarhall, dels på eget initiativ eller efter uppdrag av Kungl. Maj:t eller chefen för civildepartementet. Kommittén utgår ifrån att förhandlingarna ofta kommer att föregås av samråd med andra myndigheter, statliga och kommunala, och med enskilda arbetsgivarorganisationer. Diskussioner måste vidare, framhåller kommittén, föras inom avtalsverket. Arbetet på förberedelsestadiet kan förväntas avsätta skriftligt material i betydande omfattning i form av promemorior m. m. Detsamma torde enligt kommittén bli fallet med själva förhandlingsarbetet; de bud som växlas under förhandlingarna och de utredningar dessa kräver torde som regel få skriftlig form. Avtalsverket kommer sedan, innan det preliminära förhandlingsresultatet lägges fram för riksdagen eller dess lönedlegation, att få redovisa detta för Kungl. Maj:t eller chefen för civildepartementet; det kan visa sig lämpligt att göra denna redovisning i en skriftlig framställning. Även Kungl. Maj:ts framställning till delegationen kan få skriftlig form.

Kommittén framhåller, att de skäl som i prop. 1964: 140 s. 164 anförts till stöd för förslaget om tystnadsplikt för ledamöterna i riksdagens lönedlegation synes utgöra tillräckligt motiv för sekretess även hos andra myndigheter kring utredningar och förslag om anställningsvillkor för offentliga arbetstagare. Enligt kommitténs uppfattning skulle det för övrigt vara meningslöst att belägga lönedelegationen handlingar med sekretess, om det hos civildepartementet och övriga statsmyndigheter förvarade materialet rörande förhandlingarna skulle vara tillgängligt utan inskränkningar.

Enligt kommitténs mening bör sekretessbestämmelsen i första hand vara tillämplig på förhandlingar om anställningsvillkor för statens och kommunernas arbetstagare. Vidare bör den omfatta övriga arbetstagare vilkas anställningsvillkor bestämmas under medverkan från riksdagens sida. Den bör slutligen också vara tillämplig i fråga om arbetstagare hos statliga och kommunala bolag. I detta sammanhang erinrar kommittén om att den närmaste motsvarigheten till ett framtida avtalsverk, statens avtalsnämnd, enligt sin instruktion har att handlägga ärenden rörande kollektivavtal m. m. inte bara inom statsförvaltningen utan även inom den statliga verksamhet som bedrivs i bolagsform. Även i fortsättningen torde myndighet komma att medverka vid uppgörelser rörande de statliga bolagens arbetstagare. Motsvarande torde komma att gälla uppgörelser rörande de kommunala bolagens arbetstagare.

Sekretessen bör enligt kommitténs mening avse handlingar som upprättats för förhandling. Detta innebär, påpekar kommittén, att sekretessen icke omfattar allehanda skrivelser och förslag mellan myndigheter i organisations- och lönefrågor utan allenast sådana utredningar och förslag som har ett direkt samband med en pågående eller kommande förhandling.

I fråga om sekretessens utsträckning i tiden kan myndigheternas förhandlingsarbete enligt kommitténs uppfattning inte utan vidare jämföras med verksamheten inom riksdagens lönelegation. Lönelegationen torde komma in i förhandlingsarbetet först när detta är i slutskedet. Den information som lämnas delegationens ledamöter torde kunna begränsas till frågor som är aktuella vid den pågående förhandlingen. Under myndigheternas förhandlingsarbete göres däremot i stor omfattning utredningar som inte kan sägas utgöra förberedelser för viss förhandling. Det är knappast möjligt att här låta sekretessen utan undantag upphöra i och med att en viss förhandling slutförts. I enlighet med den teknik som kommer till användning i åtskilliga av sekretesslagens stadganden föreslår kommittén i stället, att sekretess skall kunna upprätthållas till dess viss tid förflutit från handlingens datum. Tiden föreslås bestämd till fem år.

På samma sätt som riksdagens lönelegation skall kunna tillåta att vad som förekommit i delegationen yppas bör det enligt kommitténs mening vara möjligt för avtalsverket eller annan myndighet, som för förhandling, att medge att en eljest hemlig uppgift offentliggöres, om myndigheten anser detta lämpligt från förhandlingssynpunkt. Myndigheten bör kunna medge att hemlig handling utlämnas.

Uppkommer fråga om tolkning eller tillämpning av en ingången överenskommelse, kan en offentlig arbetsgivare, lika väl som en privat arbetsgivare och arbetstagarnas företrädare, ha ett intresse att hemlighålla de dispositioner han vidtar inför en förhandling eller en rättslig prövning. Härvidlag torde enligt kommitténs uppfattning erforderligt sekretesskydd be-

redas av 6 § sekretesslagen, enligt vilken handlingar, som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist, ej må utlämnas utan myndighetens tillstånd förrän saken blivit slutligen avgjord eller 20 år förflutit från handlingens datum. Skriftliga uttalanden om innebörden i gällande författningar eller avtal, som göres utan samband med rättstvist, bör däremot, i den mån de är att anse som allmänna handlingar, inte få hållas hemliga. Sådana uttalanden får enligt kommitténs åsikt lätt karaktär av anvisningar för tolkning eller tillämpning och bör icke få undanhållas offentligheten.

Bestämmelsen om sekretess kring den offentliga förhandlingsverksamheten föreslås i promemorian få formen av en ny paragraf i sekretesslagen, betecknad 34 a §. Enligt promemorian bör paragrafen erhålla följande lydelse:

»Har utredning eller förslag rörande anställningsvillkor upprättats för förhandling, vari myndighet har att deltaga, må handlingen ej utan myndighetens tillstånd utlämnas förrän fem år förflutit från handlingens datum.

Har handling som avses i första stycket upprättats hos eller inkommit till riksdagens löne delegation i samband med förhandling, må den ej hemlig hållas längre än till dess överenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts.»

Kommittén anser icke någon särskild bestämmelse om ikraftträdandet erforderlig. Ändringen kommer utan sådan bestämmelse att träda i kraft 4 veckor efter den dag, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkom från trycket (lagen den 1 juni 1894 angående tiden för allmänna författningars trädande i kraft).

Remissyttrandena

Offentlighetskommitténs förslag har i princip godtagits eller lämnats utan erinran av *justitiekanslersämbetet, socialstyrelsen, statens lönenämnd, försvarets fabriksstyrelse, järnvägsstyrelsen, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska länstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation, Statstjänstemännens riksförbund, Sveriges akademikers centralorganisation och Publicistklubben.*

Olika ändringar i kommitténs förslag förordas eller ifrågasättes av *Svea hovrätt, arbetsdomstolens ordförande, statens avtalsnämnd, telestyrelsen, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska tidningsutgivareföreningen och Svenska journalistförbundet.*

I många remissvar vitsordas behovet av sekretess rörande förhandlingsverksamheten. *Svea hovrätt* framhåller, att en ny förhandlingsordning rörande de anställdas löner och övriga anställningsvillkor inom en snar framtid kommer att införas på det statliga området. Den nya ordningen kan förväntas medföra behov av nya bestämmelser om sekretess kring en del av de handlingar, som upprättats hos myndigheterna i samband med avtalsförhandlingarna. Hovrätten delar därför kommitténs uppfattning om behovet och önskvärdheten av en lagstiftning på området, även om en stor del av det skriftliga material, som här är ifråga, är att anse som arbetspapper vilka antingen icke alls eller först när det aktuella ärendet är slutbehandlat blir offentliga. *Arbetsdomstolens ordförande* ansluter sig också till kommitténs uppfattning att behov föreligger av regler om sekretess i samband med förhandlingar om anställningsvillkor för arbetstagare i offentlig tjänst. I och för sig torde behovet existera redan nu men det kommer att framträda mera, när kollektivavtalssystem skall tillämpas för alla grupper av arbetstagare i offentlig tjänst. *Statens lönenämnd* framhåller, att en huvudprincip vid det pågående arbetet på en reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt är att närmare ansluta reglerna därom till vad som gäller på den privata sektorn av arbetsmarknaden. Syftet med kommitténs förslag står i överensstämmelse med denna princip. Eftersom en privat arbetsgivare knappast kan anses i princip skyldig att utlämna någon handling alls, skulle en strikt tillämpning av nämnda huvudprincip egentligen innebära, att den offentliga arbetsgivaren över huvud taget icke skulle vara skyldig att utlämna någon handling rörande förhandlingsverksamheten. Med hänsyn till offentlighetsrättsliga förhållanden kan dock en sådan strikt tillämpning icke komma i fråga. Offentlighet måste därför i viss utsträckning föreskrivas även beträffande handlingar som rör förhandlingsverksamheten. *Försvarets fabriksstyrelse* framhåller som angeläget, att den offentliga arbetsgivaren i flertalet frågor rörande förhandlingsverksamheten likställes med arbetsgivare inom den enskilda sektorn av näringslivet. Styrelsen ansluter sig därför till de allmänna synpunkter, som framlagts i promemorian. Enligt *Svenska kommunförbundet* föreligger ett odiskutabelt behov att ge de offentliga arbetsgivarna samma skydd mot insyn i interna överväganden i förhandlingsfrågor, som nu tillkommer såväl enskilda arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer som arbetstagarorganisationerna. Förbundet ansluter sig därför till kommitténs förslag att införa sekretesskydd för handlingar, som innefattar utredning eller förslag rörande anställningsvillkor och som upprättats för förhandling. Liknande uttalande göres av *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landstingsförbundet*. Även i remissvaren från arbetstagarorganisationerna ges uttryck för tanken, att det allmänna såsom arbetsgivare i princip bör få samma möjligheter till sekretess som arbetsgivarna på den privata sektorn. *Landsorganisationen i Sverige* anser sålunda, att de av kommittén föreslagna bestämmelserna kommer att ge de offentliga

arbetsgivarna i huvudsak samma ställning i förhandlingshänseende som de privata samt att ingen invändning kan resas häremot. *Tjänstemännens centralorganisation* finner det rimligt, att det allmänna som arbetsgivare får i huvudsak samma möjligheter till sekretess i samband med förhandlingar som arbetsgivarna har på det privata området. En liknande inställning kommer till synes i remissvaren från *Statstjänstemännens riksförbund* och *Sve- riges akademikers centralorganisation*.

Svenska journalistförbundet finner icke det föreslagna sekretesskyddet motiverat vare sig av faktiska erfarenheter eller andra sakskaäl. Den sakligt ogrundade tro på nödvändigheten av sekretess kring löneförhandlingar, som man enligt förbundets mening tidigare sett många drastiska exempel på, håller alltmer på att försvinna inom den privata sektorn av näringslivet. Offentliggörande av öppningsbud så snart de överlämnats till motparten, information om förhandlingsarbetet i dess olika faser och över huvud taget större öppenhet börjar bli regel. Detta kontrasterar starkt mot civildepartementets hävdande av sekretess i de flesta lägen. Den större öppenheten och offentliga redovisningen är också enligt förbundets åsikt starkt motiverad både av ett allmänt intresse kring dessa frågor och av de i varje förhandling direkt berörda medlemmarnas intresse och behov av att få fortlöpande information, så snart en sådan inte kan vålla påvisbara olägenheter och äventyra ett förhandlingsresultat. Det hävdas stundom att sådana olägenheter skulle bli en konsekvens av öppen redovisning. Förbundet har ännu inte kunnat få belägg för ett enda påvisbart fall då något sådant skulle ha inträffat. Också här torde föreställningarna om skadeverkningar bottna i lösa antaganden och bristande kännedom om de faktiska förhållandena. Härtill kommer ännu en synpunkt av betydelse. Eftersom det är en naturlig ordning, att förhandlingsdelegationer under förhandlingsarbetet rådgör med sin uppdragsgivare — många gånger med en ganska stor krets — är sekretess oftast omöjlig att upprätthålla i praktiken. Erfarenheten visar tydligt, att förhandlingspositioner och givna bud ändå mycket snabbt sipprar ut till offentligheten. Under sådana förhållanden är det riktigare och ärligare att parterna blir i stånd att ge den korrekta och öppna information som alltid är bättre än ryktesspridning. Förbundet föreslår att sekretessbestämmelsen utformas på annat sätt än i kommitténs förslag (se härom s. 24).

I några remissvar påpekas, att en reglering av sekretesskyddet för förhandlingsverksamheten i nuvarande läge blir i viss mån provisorisk. Sålunda framhåller *justitiekanslersämbetet* att, innan erfarenhet vunnits av hur den nya förhandlingsordningen kommer att verka i praktiken, de föreslagna bestämmelserna torde få betraktas som i viss mån provisoriska. Om ändringar visar sig påkallade, torde sådana kunna övervägas i samband med den pågående översynen av sekretesslagstiftningen.

Vad angår sekretesskyddet för förhandling om slutande av kollektivavtal eller annat avtal rörande anställningsvillkor förmodar flera remissorgan, att den av kommittén föreslagna bestämmelsen endast tar sikte på dylik förhandling. *Arbetsdomstolens ordförande* anser sig sålunda böra utgå ifrån att ordet »förhandling» i det föreslagna stadgandet åsyftar förhandling om ingående av avtal i sådana frågor som avses i 1 § första stycket lagen om kollektivavtal och 4 § första stycket lagen om förerings- och förhandlingsrätt men däremot icke förhandling i tvister rörande innebörden eller tillämpningen av redan ingångna avtal. En närmare precisering av lagtexten i detta hänseende förefaller önskvärd. Även *statens avtalsnämnd* och *telestyrelsen* utgår i sina remissvar från att ordet »förhandling» i den föreslagna bestämmelsen endast avser förhandling i syfte att sluta avtal.

Beträffande frågan vilket samband som skall krävas mellan handling och förhandling för att sekretess skall kunna ifrågakomma på avtalsområdet påpekar *arbetsdomstolens ordförande*, att av kravet på att handlingen skall vara upprättad för förhandling följer att en i annat sammanhang tillkommen handling, som kan få betydelse vid en avtalsförhandling, icke omfattas av sekretesskyddet. Härigenom uteslutes från sekretess, såsom kommittén framhållit, allehanda skrivelser och förslag mellan myndigheter i organisations- och lönefrågor. En sådan avgränsning förefaller i och för sig lämplig. Tveksammare synes vara, om icke handlingar, som väl icke upprättats för förhandling men för detta ändamål anskaffats från annan än myndighet, t. ex. en arbetsgivarorganisation eller ett kommunförbund, bör omfattas av sekretesskyddet. *Landsorganisationen i Sverige* understryker vikten av att offentlighet i allmän verksamhet i största möjliga utsträckning upprätthålles även på förhandlingsområdet och uttalar att sekretessen med hänsyn härtill bör gälla endast de handlingar som direkt berör förhandlingarna och upprättats just för detta ändamål. *Svenska journalistförbundet* betonar betydelsen av kommitténs uttalande, att sekretessen bör avse endast handlingar som har direkt samband med löne- och avtalsförhandlingar men icke andra skrivelser och förslag i organisations- och lönefrågor. Enligt förbundet bör detta klart framgå av såväl lagtext som förarbeten. *Statens avtalsnämnd* anser det böra klarläggas, att sekretesskyddet skall omfatta icke endast handlingar, som i anslutning till en fastställd förestående förhandling upprättas eller inkommer till myndighet, utan även handlingar som fortlöpande anskaffas av myndighet för att utgöra underlag för framtida förhandlingar. *Statstjänstemännens riksförbund* yttrar, att man under alla förhållanden måste godtaga att utredningshandlingar m. m. som upprättas för viss förhandling skall kunna sekretessbeläggas till dess förhandlingen slutförts. Myndighet kan också komma att verkställa utredningar och göra uttalanden i skriftlig form, vilka är avsedda att utgöra underlag för en följd av förhandlingar. Från personalor-

ganisations sida kan knappast heller göras någon erinran mot att dylika handlingar sekretessbelägges under längre tid. *Publicistklubben* framhåller att det för arbetande journalister blir av stor betydelse, vilka möjligheter avtalsverket eller motsvarande myndighet får att sekretessbelägga sina utredningar och förslag. Enligt kommitténs förslag skall sekretessen avse handlingar som upprättats för förhandling. En sådan formulering lämnar betydande möjligheter till sekretessbeläggning öppna för myndigheten. Det är svårt att se en klargörande, praktisk distinktion mellan vad kommittén kallar »skrivelser och förslag mellan myndigheter i organisations- och lönefrågor» och vad kommittén karakteriserar som »utredningar och förslag som har ett direkt samband med en pågående eller kommande förhandling». Det blir alltid möjligt att försvara en sekretessbeläggning med att handlingen har ett direkt samband med kommande förhandling. *Publicistklubben* finner det emellertid svårt att formulera bestämmelsen så att denna dunkelhet elimineras.

Det för sekretess föreslagna villkoret att fråga skall vara om f ö r h a n d l i n g , v a r i m y n d i g h e t h a r a t t d e l t a g a , kritiserar bl. a. av *telestyrelsen*, som menar, att det föreslagna sekretesskyddet blir ofullständigt, därför att det endast »tager sikte på myndighet som deltagar i förhandling». Enligt telestyrelsens mening bör sekretesskyddet gälla oberoende av om myndigheten medverkar i förhandlingen eller ej. *Telestyrelsen* föreslår därför att satsen »vari myndighet har att deltaga» utgår. *Arbetsdomstolens ordförande* påpekar, att kommunerna enligt 1954 års kommunala delegationslag äger uppdraga åt kommunförbund att sluta för dem bindande kollektivavtal. Sådan delegation brukar visserligen ej förekomma men faktiskt föres avtalsförhandlingarna i regel av kommunförbunden och de särskilda kommunernas befattning med sådana frågor inskränker sig ofta till att de — eventuellt med vissa tillägg — för egen del godkänner de centralt träffade uppgörelserna. Kommunförbunden är icke myndigheter och deras handlingar är alltså ej allmänna handlingar. Om emellertid en handling upprättas av en kommun på begäran av kommunförbund för att användas vid förbundets förhandlingar, blir den kopia av handlingen som ligger kvar hos kommunen en allmän handling. Avgörande för om denna handling skall omfattas av sekretesskydd blir då enligt förslaget, om myndighet har att deltaga i kommunförbundets förhandling. Som regel torde så ej vara fallet. Med hänsyn härtill kan det måhända föreligga behov av en särskild möjlighet att belägga dylika handlingar med sekretess, varvid det bör tillkomma kommunen att avgöra, om de skall utlämnas. Eventuellt kan motsvarande behov uppkomma i fråga om handling, som upprättas av statlig myndighet för att användas vid ett kommunförbunds avtalsförhandlingar.

Tjänstemännens centralorganisation finner rekvisitet »vari myndighet har att deltaga» kunna ge anledning till oklarhet i tillämpningen. I kommitténs promemoria nämnes t. ex. att förhandlingarna med avtalsverket ofta torde

komma att föregås av »samråd» med andra myndigheter och att myndighet torde komma att »medverka» vid uppgörelser om de offentliga bolagens arbetstagare. Organisationen frågar sig om detta är detsamma som att myndighet »har att deltaga» i förhandling.

Förslaget att sekretesskyddet skall gälla även hos myndighet förvarade handlingar, som upprättats för förhandling rörande anställningsvillkor för arbetstagare hos statliga och kommunala bolag, har icke mött någon gensaga under remissbehandlingen. *Arbetsdomstolens ordförande* framhåller beträffande de statliga bolagen, att deras avtalsförhandlingar formellt föres av bolagen själva. I likhet med vad som för närvarande gäller torde dock även i fortsättningen statlig myndighet komma att medverka vid dessa förhandlingar. Den föreslagna bestämmelsen är avfattad på ett sätt som avser att ge sekretesskydd även åt handlingar, vilka upprättats för sådana förhandlingar men förvaras hos myndighet, och häremot är intet att erinra.

Mot den föreslagna begränsningen till handlingar som innefattar utredning eller förslag anmärker *Svea hovrätt*, att exempelvis skrivelser från löne delegationen med synpunkter på framlagda förslag därigenom synes falla utanför sekretesskyddet, ehuru de torde böra omfattas därav. Å andra sidan synes sekretessen komma att omfatta även utredning som myndighet verkställer på begäran av enskild organisation, under förutsättning att utredningen skall användas för sådan avtalsförhandling, varom i förslaget är fråga. En sådan situation skulle t. ex. uppkomma, om arbetstagarorganisation hos kommerskollegium beställde en utredning som organisationen sedan skulle använda i förhandling med avtalsverket. Handlingen skulle då enligt en strikt tolkning av det föreslagna stadgandet vara att anse som hemlig och icke kunna utlämnas utan tillstånd av förhandlande myndighet. Stadgandet bör enligt hovrättens mening utformas så, att det icke ger utrymme för en sådan tolkning. *Arbetsdomstolens ordförande* finner det tveksamt, om beteckningarna utredning och förslag uttömmande anger arten av de handlingar, för vilka behov av sekretess kan föreligga. Det är emellertid knappast nödvändigt att i lagen precisera handlingens beskaffenhet med avseende på innehållet. Erforderlig begränsning av sekretesskyddet torde i stället lämpligen kunna uppnås genom att syftet med handlingen anges, t. ex. att handlingen upprättats för förhandling om ingående av kollektivavtal. Även *statens avtalsnämnd* och *telestyrelsen* utgår i lagtextförslag, som intagits i deras remissvar, ifrån att sekretesskyddet bör omfatta jämväl andra handlingar än sådana som innefattar utredning och förslag.

Tjänstemännens centralorganisation frågar sig, om lönestatistiska utredningar, som kan ha verkställts hos myndighet, omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Sådan statistik kan ha betydelse icke blott för viss förhandling och skulle från den synpunkten, om den är att hänföra till utredning

eller förslag, kunna hos myndighet hemlighållas i fem år och hos löne delegationen till förhandlingens slut. Om den föreslagna bestämmelsen skall tillämpas på lönestatistik ifrågasätter organisationen, huruvida erforderlig kongruens med 16 § sekretesslagen kommer att uppnås.

Remissorganens syn på frågan om sekretess kring bud och motbud eller annat förhandlingsmaterial som utväxlas mellan förhandlingsparterna redovisas i det följande i anslutning till frågan när tillstånd till offentliggörande av eljest sekretessbelagd handling bör lämnas eller vägras.

Frågan huruvida den föreslagna bestämmelsen omfattar endast handling, som upprättats av förhandlande myndighet, eller jämväl handling som upprättats av annan myndighet eller enskild synes ha föranlett viss tvekan under remissbehandlingen. *Arbetsdomstolens ordförande* tycks för sin del utgå ifrån att bestämmelsen är tillämplig oavsett om handlingen upprättats av förhandlande myndighet, annan myndighet eller enskild. *Svenska stadsförbundet* påpekar, att det inom det kommunala området, där den myndighet som normalt har att på kommunens vägnar delta i förhandling är dess löne myndighet (lönenämnd), förekommer och enligt sakens natur i stor utsträckning måste förekomma att förberedande utredningar och förslag upprättas hos ej endast löne myndigheten utan även andra myndigheter, vilka handlingar förvaras hos dessa eller tillställs löne myndigheten eller i duplikat finnes hos bådadera. Förbundet förutsätter, att den föreslagna bestämmelsen avser nu nämnda handlingar, vilka upprättats hos eller inkommit till löne myndighet eller annan myndighet, liksom också personalorganisationernas utredningar och förslag, som dit inkommit. *Svenska kommunförbundet* förklarar sig utgå ifrån att bestämmelsen omfattar även handlingar som upprättats av annan än myndighet. Det är nämligen ett starkt intresse för såväl förbundet som förbundets medlemskommuner, att handlingar upptagande råd och sakupplysningar, som i anledning av förestående förhandling lämnats kommunal myndighet av förbundets förhandlingsorgan, erhåller sekretesskydd. I vissa fall torde det även vara angeläget, att avtalsförslag eller utredningar som personalorganisation framlagt kan beredas sekretesskydd, om organisationen så önskar.

En annan tolkning av den föreslagna bestämmelsen kommer till synes i andra remissvar. *Statens avtalsnämnd* hemställer att bestämmelsen utformas så att därav klart framgår, att sekretesskyddet omfattar icke blott handling som upprättats av myndighet utan även handling som inkommit till myndighet i samband med förhandling. Det blivande avtalsverket skall nämligen, liksom för närvarande statens avtalsnämnd, vid förhandlingar företräda de olika ämbetsverken, institutionerna och de statsägda bolagen och är därför för sin verksamhet beroende av uppgifter, som inhämtats från dem liksom av utredningar som till underlag för förhandlingarna verkställs av dessa arbetsgivare. Sådana handlingar bör därför i sekretesshänseende

likställas med handlingar som verket självt upprättar. *Försvarets fabriksstyrelse* har uppfattat den föreslagna bestämmelsen så, att den endast omfattar handling upprättad av den myndighet, som har att deltaga i förhandling för vars skull handlingen tillkommit. Fabriksstyrelsen anser liksom statens avtalsnämnd angeläget att sekretesskyddet kommer att omfatta även handlingar, som i samband med löneförhandlingar inkommit till exempelvis fabriksstyrelsen från styrelsen underställda fabriker. *Svenska arbetsgivareföreningen* tolkar bestämmelsen så, att den avser endast handlingar upprättade hos myndighet men icke av myndigheten utifrån införskaffade handlingar. Föreningen tillägger, att det i icke ringa utsträckning förekommer utbyte av uppgifter mellan företrädare för det statliga arbetsgivarintresset och arbetsgivarorganisationer på den allmänna marknaden. Sådana uppgifter, som exempelvis kan avse lönestatistik, cirkulär och promemorior samt även mera allmänna erfarenheter och synpunkter, kan av de statliga arbetsgivarorganen ha begärts i anledning av viss förhandling men kan också lämnas utan något sådant samband. Det är givet att intresset för ett sådant utbyte för de privata arbetsgivarorganisationernas del avsevärt kommer att minska i styrka, om garantier icke kan lämnas för att de uppgifter och övriga informationer som tillhandahålles företrädarna för det statliga arbetsgivarintresset icke kommer till utomstående kännedom. Då sekretesskyddet icke synes avse handlingar, som myndighet anskaffar utifrån, synes den föreslagna bestämmelsen omöjliggöra att sådana garantier lämnas.

Vad angår sekretess tidens längd har den föreslagna regeln om femårig sekretess för flertalet handlingar rörande förhandlingsverksamheten tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissorgan. *Statens avtalsnämnd* finner förslaget i denna del tillgodose det statliga arbetsgivarbehovet av att hithörande handlingar undandrages offentlig insyn i sådan utsträckning att löneförhandlingarnas behöriga fortgång icke äventyras. *Svenska stadsförbundet* framhåller, att man till gagn för förhandlingsverksamheten som sådan och till ernående av jämsällighet med motparten måste tillskapa regler, enligt vilka ifrågavarande handlingar icke utan särskilt medgivande är tillgängliga för allmänheten under en tidsperiod, som med hänsyn till kostnadskalkyler, personalplanering m. m. kan bedömas som känslig. Den tid om fem år som kommittén föreslagit finner förbundet tillfredsställande. Även *Svenska landstingsförbundet* finner den femåriga skyddstiden tillfredsställande. *Svenska kommunförbundet* framhåller, att frågor som upptagits till behandling vid förhandlingar om avtal för viss längre avtalsperiod men icke vid detta förhandlingstillfälle löses genom överenskommelse, ofta upptages till ny prövning vid förhandlingar, som kan äga rum flera år efter det frågorna första gången väcktes. Med hänsyn härtill måste sekretesskydd gälla under relativt lång tid. Den föreslagna femåriga sekretesstiden kan under vissa förhållanden vara för knapp men torde i normalfallet få an-

ses tillfyllest. Den femåriga skyddstiden lämnas vidare utan erinran av bl. a. *justitiekanslersämbetet, arbetsdomstolens ordförande, socialstyrelsen, försvarets fabriksstyrelse, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges akademikers centralorganisation och Publicistklubben.*

En viss tvekan rörande lämpligheten av den föreslagna femåriga skyddstiden kommer till synes i vissa remissvar. *Landsorganisationen i Sverige* ifrågasätter sålunda om det verkligen föreligger ett praktiskt behov av så lång skyddstid som 5 år. *Tjänstemännens centralorganisation* yttrar, att arbetstagarparten på den privata arbetsmarknaden icke ens efter viss tids förlopp har rätt att taga del av motpartens handlingar, såvida icke överenskommelse träffats därom. Det måste även ur tjänstemannasynpunkt accepteras att motparten får möjlighet till en viss långsiktig prövning av olika principfrågor som rör de offentliganställdas löne- och anställningsvillkor. Man kan dock ifrågasätta, om sekretesstiden behöver vara längre än 3 år. Att en hithörande handling, som inkommit till riksdagens lönedelegeration, enligt förslaget skall bli offentlig redan vid förhandlingens slut, synes i någon mån tala emot att sekretess eljest skulle behöva upprätthållas i 5 år. I vart fall bör sekretesstiden icke utsträckas längre än i förslaget skett. *Statstjänstemännens riksförbund* anser att man under alla förhållanden måste godtaga att utredningshandlingar m. m. som upprättats såsom underlag för viss förhandling sekretessbelägges till dess förhandlingen slutförts. Det måste också rimligen förutsättas, att myndighet i vissa fall kommer att verkställa utredningar och göra uttalanden i skriftlig form, som är avsedda att utgöra underlag för en följd av förhandlingar. Om så är fallet, kan knappast från personalorganisations sida göras erinran mot att dylika handlingar sekretessbelägges under längre tid. Om härvid fem år eller en kortare tidsperiod skall väljas, är en skönsmässig fråga som inte med säkerhet kan besvaras. Skäl talar både för och emot en kortare tid än fem år.

Svea hovrätt ifrågasätter, om det annat än rent undantagsvis kan antagas föreligga behov att hemlighålla handling under längre tid än till dess överenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts. Det kan enligt hovrättens mening övervägas att i stället tillämpa den konstruktion som kommit till användning i 34 § sekretesslagen. Man skulle då normalt låta sekretessen upphöra i och med att förhandlingen avslutats men medge rätt för den förhandlande myndigheten att vid särskilda skäl hålla handlingen hemlig under viss tid, högst fem år. Beträffande handling som icke har samband med viss förhandling borde sekretesstiden kunna sättas till föreslagna fem år från handlingens datum. Hovrätten är dock medveten om att den ifrågasatta ordningen kan medföra tekniska svårigheter och att den av kommittén valda konstruktionen har fördelen att vara enklare i tillämpningen.

Den femåriga sekretesstiden avstyrkes av *Svenska tidningsutgivareför-*

eningen. Enligt föreningens mening saknas skäl att medge längre sekretess-tid än vad som föreslås gälla i fråga om lönelegationens handlingar. För-eningen förordar därför, att hithörande handlingar icke skall få hemlighål-las längre än till dess överenskommelse träffats eller förhandlingen slut-förts, även då fråga är om handlingar hos andra myndigheter än lönele-gationen. *Svenska journalistförbundet* intager samma ståndpunkt.

Förslaget om en kortare sekretesstid för handlingar, som upprättats hos eller inkommit till lönelegationen, har i allmänhet icke föranlett någon erinran under remissbehandlingen. Somliga remissorgan förklarar sig ut-tryckligen godtaga förslaget i denna del. Så gör t. ex. *statens avtalsnämnd* och *Svenska tidningsutgivareföreningen*. *Sveriges akademikers centralorga-nisation* finner det ändamålsenligt att i fråga om sekretesskyddet skilja mellan handlingar hos riksdagens lönelegation och handlingar hos övriga myndigheter.

I några remissvar uttalas dock tvekan om lämpligheten av en annan sek-retesstid för lönelegationens handlingar. *Svea hovrätt* ifrågasätter sålun-da, om det finnes tillräckliga skäl att beträffande sekretesstidens längd gö-ra skillnad mellan lönelegationen och annan myndighet. Även lönele-gationen synes kunna ha behov av att hemlighålla handling under längre tid, t. ex. för att icke avslöja vilka medgivanden man varit beredd att göra under en viss förhandling. *Statens lönenämnd* anför, att det är svårt att på basis av vad man för närvarande kan förutse beträffande förfarandet inom den kommande statliga förhandlingsorganisationen bedöma, om den före-slagna distinktionen mellan handlingar hos lönelegationen och handling-ar hos andra myndigheter är lämplig. Nämnden har särskilt uppmärksam-mat att en handling, som upprättats för en viss förhandling och som inkom-mit till lönelegationen, kan tänkas även innehålla upplysningar om ar-betsgivarpartens preliminära ställningstaganden till frågor, som kan upp-komma i en kommande förhandlingssituation, exempelvis de konsekvenser lösandet av en viss aktuell fråga anses kunna få för andra för dagen ej ak-tuella lönespörsmål. En sådan handling synes enligt kommitténs förslag vara sekretessbelagd hos delegationen endast fram till den tidpunkt då över-enskommelse i de aktuella frågorna träffats eller förhandlingen om dessa frågor eljest slutförts, under det att samma handling skulle vara sekretess-belagd i fem år om den befinner sig hos annan myndighet än delegationen. Nämnden anser emellertid att övervägande skäl talar för den av kommittén gjorda differentieringen och vill icke göra någon erinran däremot. Näm-n-den utgår härvid från att det kommande förfarandet i möjligaste mån ges eu sådan utformning, att uppgifter innefattande preliminära ställningsta-ganden för kommande förhandlingar ej bli offentliga. *Svenska arbetsgivare-föreningen* yttrar, att motivet för att låta sekretesskyddet för lönele-gationens handlingar upphöra redan när förhandlingen slutförts synes vara att lönelegationen skulle komma in i förhandlingsarbetet först när detta

nått slutskedet och att den information som skulle lämnas lönedlegationen därför skulle kunna begränsas till frågor som är aktuella vid den pågående förhandlingen. Det är svårt för föreningen att bilda sig en närmare uppfattning om i vilken utsträckning det i praktiken kommer att bli möjligt att genomföra en sådan begränsning av informationen till lönedlegationen. Föreningen vill emellertid i sammanhanget understryka att handlingar som upprättats i samband med en pågående avtalsrörelse i mycket stor omfattning har betydelse även för kommande avtalsrörelser. Det måste i praktiken ställa sig mycket svårt att från de informationer, som lämnas lönedlegationen i samband med en avtalsrörelse, undantaga alla uppgifter som kan få betydelse jämväl för de framtida avtalsrörelserna. Detta bör beaktas vid utformningen av sekretesskyddet för lönedlegationens handlingar.

Frågan vilken myndighet som skall äga ge tillstånd till utlämnande av eljest sekretessbelagd handling beröres i somliga remissvar. *Arbetsdomstolens ordförande* konstaterar, att det enligt förslaget skall ankomma på myndighet, som har att deltaga eller deltagit i förhandlingen, att meddela tillstånd till utlämnande, även om handlingen finnes, exempelvis i avskrift, hos annan myndighet. Med hänsyn till bestämmelsens avfattning kan emellertid tvekan uppstå vilken myndighet som har att medge utlämnande, om flera myndigheter deltagit eller deltagit i samma förhandling. Sådan befogenhet synes böra tillkomma den myndighet ensam, som på arbetsgivarsidan leder eller lett förhandlingsarbetet, d. v. s. vid statliga förhandlingar i regel avtalsverket. *Svea hovrätt* yttrar, att såsom den föreslagna bestämmelsen utformats envar myndighet, som har att deltaga i förhandling för vilken en viss utredning upprättats, skulle ha att bestämma, om denna handling får utlämnas. Vid vissa typer av förhandlingar kan ett flertal myndigheter tänkas samtidigt deltaga. Så kan t. ex. bli fallet på det kommunala området, där samtliga rikets städer och köpingar kan föra förhandlingar genom Svenska stadsförbundet. Situationen synes bli den att prövningen, huruvida en hemlig handling skall utlämnas, skall anses tillkomma antingen samtliga förhandlande myndigheter gemensamt eller envar myndighet. Intetdera alternativet är tillfredsställande. *Svenska kommunförbundet* påpekar, att närmare ställning icke tagits i promemorian till frågan, vilken myndighet som i olika situationer skall äga att där så finnes lämpligt utlämna eljest sekretessbelagd handling. Problemställningen aktualiseras när en för förhandling upprättad handling eller kopia därav icke förvaras hos den myndighet, som på kommunens vägnar lett förhandlingen utan hos annan myndighet. Den föreslagna lagtexten synes innebära, att det i sådant fall är den myndighet som fört den förhandling för vilken handlingen upprättats, som har att avgöra om en eljest sekretessbelagd handling får utlämnas, även om handlingen förvaras hos annan myndighet. Det är önskvärt, att det av motiven till den föreslagna lagstiftningen eller av lagtexten kommer att klart framgå, hur den berörda frågan skall lösas.

Ändamålet med det föreslagna sekretesskyddet tillgodoses bäst, om den myndighet, som fört viss förhandling, har att bestämma om frigivandet av alla de handlingar som upprättats för förhandlingen, oavsett var handlingarna förvaras. *Svenska stadsförbundet* förutsätter, att den föreslagna bestämelsen har den innebörd som lagtexten synes ge vid handen, nämligen att den i förhandlingen deltagande myndigheten — för kommunernas vidkommande lönemyndigheten — skall vara den myndighet som har att pröva huruvida handling får utlämnas före sekretesstidens utgång, även om handlingen förvaras hos annan myndighet. Det synes dock tveksamt, om sådan befogethet är helt förenlig med principerna för prövning av fråga om utlämnande av allmän handling och om åsyftad säkerhet därigenom vinnes beträffande handling förvarad hos annan myndighet. Nämda innebörd av bestämelsen framgår icke klart av motiven men är enligt förbundets uppfattning likväl nödvändig om syftet med lagstiftningen skall uppnås.

Några remissorgan framför synpunkter på tillståndsgivningen. *Landsorganisationen i Sverige* förutsätter, att införande av en sekretessbestämmelse icke kommer att kunna tagas till intäkt för förändringar i negativ riktning när det gäller myndigheternas nuvarande informations- och samrådsverksamhet i förhållande till de anställdas organisationer. *Sveriges akademikers centralorganisation* betonar likaledes, att sekretesskyddet icke får hindra det förtroliga utbyte mellan parternas främsta företrädare av även skriftliga informationer, som ofta är ett villkor för ett framgångsrikt förhandlingsarbete. Organisationen utgår ifrån att det föreslagna sekretesskyddet icke avser att omöjliggöra sådan information men ifrågasätter, om detta icke bör framgå åtminstone av förarbetena. *Statstjänstemännens riksförbund* framhåller, att förhandlingarna på den privata arbetsmarknaden alltmer synes äga rum i relativt öppna former. Förhandlande myndighets tillstånd till offentliggörande av handling, som upprättats för förhandling, bör därför lämnas i varje situation där ett offentliggörande inte kan anses innebära någon olägenhet för pågående eller kommande förhandlingar. Det synes icke överensstämma med vare sig den privata arbetsmarknadens ordning eller offentlighetsprincipen att — såsom kommittén föreslagit — för offentliggörande av eljest hemlig uppgift kräva att myndigheten skall anse detta lämpligt från förhandlingssynpunkt. Ett motivuttalande härom bör enligt förbundets mening göras. Förbundet anser sålunda att en handling som efter förhandlingsöverenskommelse skulle ha blivit offentlig om den överlämnats till riksdagens löne delegation, vilket måhända lika gärna hade kunnat ske, regelmässigt bör hos myndighet göras offentlig efter särskilt medgivande. Handlingens art bör alltså vara avgörande för om den kan offentliggöras och icke vilket organ som förvarar den.

Arbetsdomstolens ordförande anser att det får förutsättas att vederbörande myndighet, då det gäller handling som ingivits av arbetstagarorganisation, icke lämnar tillstånd till offentliggörande, om detta kan anses ofören-

ligt med organisationens intresse. *Svenska kommunförbundet* är inne på samma tanke och framhåller såsom angeläget, att skriftliga avtalsförslag och utredningar, som personalorganisation framlagt, kan beredas sekretessskydd, om personalorganisationen så önskar. *Svenska stadsförbundet* gör ett liknande uttalande. *Tjänstemännens centralorganisation* yttrar, att bud och motbud växlas under förhandlingarnas gång och att därvid visst förhandlingsmaterial ofta utlämnas. Organisationen utgår ifrån att sådant förhandlingsmaterial icke enligt förslaget skall vara sekretessbelagt. Frågan om sådant materials offentlighetsgörande t. ex. i pressen torde få bli en fråga mellan parterna. Dessa får således liksom på den privata arbetsmarknaden sätta sin lit till ömsesidigt förtroende, om man vill bevara sitt förhandlingsmaterial från allmänhetens insyn. *Sveriges akademikers centralorganisation* menar, att de bud och motbud, ofta mångfaldigade genom stencilering, som under förhandlingsarbetets gång utväxlas mellan parterna, utgör ett speciellt problem. Att sekretessbelägga sådana handlingar torde vara meningslöst redan på grund av deras spridning. Eftersom förhandlingsarbetet på den privata sektorn följes av dagspressen med föga inskränkt insyn och erfarenheterna härav synes goda, torde det knappast kunna motiveras, att förhandlingsarbetet på den offentliga sektorn skulle kräva större sekretess. Vederbörande myndighet bör alltså i varje särskilt fall ge tillstånd till handlingens utlämnande i samband med att de mångfaldigade exemplaren överlämnas till motparten. *Svenska journalistförbundet* anser, att bud, som växlats skriftligt, skall oavsett vem som lämnat budet vara offentligt, så snart en av de förhandlande parterna önskar det. Sekretessskyddet bör här endast syfta till att göra sådant undantag från offentlighetsprincipen att den statliga förhandlingsparten icke kommer i sämre läge än en privat part, om båda sidor önskar undvika offentlighet vid budgivningen. Så snart förhandlingen slutförts, bör alla handlingar som rör förhandlingen och som förvaras hos myndighet vara offentliga. Med en sådan ordning säkras enligt förbundets mening båda de intressen som här är av betydelse, nämligen dels parternas intresse av att under pågående förhandling kunna hålla givna bud och motbud hemliga, så snart man är överens därom, och dels de av förhandlingen berördas intresse av att få all möjlig information och därmed tillfälle till den debatt som icke minst inom de fackliga organisationerna är både nödvändig och nyttig.

I en del remissvar beröres frågan om sekretessskydd för handlingar, som tillkommit för förhandling i rättstvist rörande tolkning eller tillämpning av redan slutet kollektivavtal. *Arbetsdomstolens ordförande* förklarar sig utgå ifrån att den av kommittéen föreslagna bestämmelsen i 34 a § sekretesslagen tar sikte endast på avtalsförhandlingar och ej på sådana förhandlingar, som under löpande avtalsperiod kan komma att föras i tvister om avtalets tolkning och tillämp-

ning. Dylika tvister utgör rättstvister, vilka om parterna ej kan enas får dragas under domstols prövning. Såsom kommittén påpekat, torde 6 § sekretesslagen vara tillämplig i dylika fall. I detta stadgande förutsättes, att fråga är om myndighets rättstvist och något sekretesskydd i rättstvister som rör statliga eller kommunala bolag kan följaktligen icke grundas därpå. *Statens avtalsnämnd* kritiserar kommitténs ståndpunkt att 6 § sekretesslagen skulle bereda erforderligt sekretesskydd för handlingar som i samband med uppkommen rättstvist tillkommit rörande tolkning och tillämpning av ingången överenskommelse. Nämnden utgår härvid ifrån att en rättstvist i sekretesslagens mening icke föreligger förrän talan inför domstol anhängiggjorts eller det åtminstone för parterna framstår såsom en realitet, att ärendet i fråga kommer att dragas under arbetsdomstolens prövning. Härav följer att de utredningar och handlingar, som upprättats eller anskaffats i samband med de förhandlingar mellan parterna, som i enlighet med tillämpad förhandlingsordning skall förekomma, i stor utsträckning icke skulle åtnjuta sekretesskydd enligt den åberopade paragrafen. Handlingar som avser de statsägda bolagens rättstvister omfattas icke heller av sekretesskyddet i 6 §. En dylig rättstvist kan icke anses vara någon myndighets rättstvist, även om det blivande avtalsverket handlägger densamma för bolagets räkning. Icke heller *telestyrelsen* anser, att 6 § sekretesslagen bereder erforderligt skydd för handlingar tillkomna för förhandling rörande tolkning och tillämpning av slutet avtal. Rättstvist i sekretesslagens mening torde nämligen i förhandlingsfallen endast föreligga, när talan anhängiggjorts vid arbetsdomstolen. De lokala och centrala förhandlingar, som föres av myndighet, avser visserligen i flertalet fall rättstvister i kollektivavtalslagens mening. Sådan rättstvist är dock icke detsamma som rättstvist i sekretesslagens mening.

Kommitténs ståndpunkt att sekretesskydd icke skulle erfordras för handlingar, som icke har samband vare sig med förhandling om slutande av kollektivavtal eller med aktuell rättstvist rörande tolkning eller tillämpning av bestående kollektivavtal, har flertalet remissorgan lämnat utan erinran. *Landsorganisationen i Sverige* understryker, att sekretessen bör gälla endast de handlingar som direkt berör förhandlingarna och som upprättats just för detta ändamål. Även *Svenska journalistförbundet* betonar vikten av att sekretessen begränsas till handlingar som har ett direkt samband med löne- och avtalsförhandlingar. *Arbetsdomstolens ordförande* anför att hos myndighet, som har att företräda staten vid förhandlingar med arbetstagarnas organisationer, måhända kan uppkomma intresse av att hemlighålla andra handlingar än sådana, som äger ett direkt samband med avtalsförhandlingar eller rättstvister. Härvid åsyftas närmast informationsmaterial, som kan tillställas myndigheten från exempelvis arbetsgivarorganisation med förbehåll

att det skall betraktas som konfidentiellt. Atminstone till dess närmare erfarenheter vunnits torde sekretesskyddet icke böra utsträckas till dylika handlingar.

I några remissvar förordas dock en utsträckning av sekretesskyddet till handlingar som icke har samband vare sig med förhandling om slutande av avtal eller med uppkommen rättstvist. *Statens avtalsnämnd*, som utgår ifrån att rättstvist i sekretesslagens mening icke föreligger förrän talan anhängigjorts inför domstol eller det åtminstone för parterna framstår såsom en realitet att saken kommer att dragas inför domstol, menar, att sekretesskyddet också bör omfatta andra handlingar rörande tolkning eller tillämpning av kollektivavtal än sådana som har samband med uppkommen rättstvist. Nämnden fortsätter:

För närvarande förekommer inom nämnden endast undantagsvis sådana utredningar eller sådana uttalanden och rekommendationer till olika statliga arbetsgivare att de skriftliga handlingar i vilka de sammanfattas kan anses ha tillkommit i anslutning till en förestående rättstvist eller ens inför en påkallad förhandling angående en viss bestämd tvist om rätta tolkningen eller tillämpningen av en avtalsbestämmelse. Tvärtom tillkommer dessa utredningar och rekommendationer ofta efter hänvändelse från en statlig arbetsgivare för att denne icke skall invecklas i en onödig förhandling eller rättstvist och avlåtna skrivelser innehålla måhända alternativa förslag till lösningar. Skulle sådana uttalanden vara tillgängliga för allmänheten, skulle arbetstagar sidan i förekommande fall kunna åberopa dem mot arbetsgivaren, något som i sin tur skulle kunna allvarligt försvåra möjligheterna att nå en ur arbetsgivarens synpunkt gynnsam lösning av ett spörsmål.

För att det blivande avtalsverket och övriga berörda myndigheter på ett tillfredsställande sätt skall kunna tillvarata det statliga arbetsgivarintresset bör enligt avtalsnämndens mening arbetet få bedrivas under former och på villkor, som så nära som möjligt ansluter till vad som gäller för motsvarande organ på den allmänna arbetsmarknaden. Någon rätt till insyn utan dessa organs medgivande från motpartens eller allmänhetens sida i arbetet med tolknings- och tillämpningsfrågor och därmed sammanhängande rådgivning till egna medlemmar eller utomstående föreligger ej. Avtalsnämnden anser det av största betydelse också för den verksamhet, som skall bedrivas av det blivande avtalsverket, att sekretesskyddet även för handlingar av nu förevarande slag gives en sådan utformning och omfattning, att jämväl innehållet i de myndighetens handlingar, som innehåller råd och anvisningar i olika tolknings- och tillämpningsspörsmål icke kan begagnas till arbetsgivarpartens nackdel vid avgörandet av de ofta känsliga och svårbedömda spörsmål, som de hänföra sig till.

De olika statliga arbetsgivarna och i synnerhet de statsägda aktiebolagen torde vara mindre benägna att utlämna material och uppgifter till ledning för tolkningen och tillämpningen av en viss avtalsbestämmelse eller ett spörsmål av här angivet slag, om icke garantier kan ställas för att de meddelade uppgifterna eller synpunkterna icke kan komma till motpartens kännedom då så bedömes icke böra ske.

Mellan avtalsnämnden och olika på den allmänna arbetsmarknaden verk-

samma arbetsgivareorganisationer har hittills förekommit ett utbyte av skriftligt material av olika slag, såsom meddelanden om att en viss tillämpning eller tolkning av en bestämmelse rekommenderas, eller kommentarer till ingångna överenskommelser. Det torde utan tvekan vara av största betydelse för det blivande avtalsverket att få del av dessa meddelanden och kommentarer. Med hänsyn till att dessa handlingar inom allmänna arbetsmarknaden anses vara av förtrolig beskaffenhet, måste man utgå ifrån, att ett sådant utbyte icke kommer att erhålla önskvärd omfattning, om icke garantier skapas för att utlämnade handlingar icke kommer till obehörigas kännedom via statliga myndigheter och organ, som fått del av dessa.

I sitt yttrande till offentlighetskommittén med anledning av dess tryckta diskussionspromemoria, upprättad i januari 1964, har avtalsnämnden framhållit, att nu berörda utredningar och handlingar bör tillerkännas samma sekretesskydd, som i promemorian föreslagits för de myndigheter, som bedriver affärsverksamhet i fråga om hos dessa förvarade allmänna handlingar, innehållande utredningar eller affärshändelser, vilka tillhöra verksamheten. För den händelse detta avtalsnämndens förslag icke anses böra genomföras, bör handlingar, som innehåller utredningar eller rekommendationer i anslutning till uppkommande tolknings- och tillämpningsspörsmål i fråga om ett bestående kollektivavtal eller överenskommelse undantagas från offentlig insyn enligt samma regler, som föreslagits för handlingar, som anskaffats av någon myndighet inför dess förhandlingar med en arbetslagarorganisation för slutande av avtal.

Telestyrelsen menar, att förhandling kan avse — förutom slutande av avtal — tvister i intressefrågor, d. v. s. anställningsfrågor som ej är avtalsreglerade. Vid förhandling kan fråga också vara om ett kodifierande eller i annan ordning fastställande av ett förhållande, varom tvist ej råder men som kräver närmare precisering eller förtydligande. Även i dessa fall är sekretesskydd nödvändigt. Orden »eller annan handling» bör därför inskjutas efter ordet »förslag» i lagtexten.

Svenska arbetsgivareföreningen anser det icke rimligt att begränsa sekretesskyddet till utredningar och förslag, som har ett direkt samband med pågående eller kommande förhandling. Föreningens erfarenheter ger vid handen att det inom varje fackligt organ i stor utsträckning upprättas handlingar som, även om de icke har något direkt samband med en viss pågående eller kommande förhandling, likväl är av den arten att förhandlingsarbetet avsevärt kan försvåras om handlingens innehåll kommer till motpartens kännedom. Som exempel på sådana handlingar kan nämnas protokoll förda vid interna konferenser och överläggningar. Andra exempel utgör cirkulär eller liknande skrivelser med anvisningar rörande tolkning eller tillämpning av ingångna avtal. Om handlingar av sistnämnda art upprättas i anledning av någon aktuell rättstvist, föreligger visserligen ett fullt tillfredsställande sekretesskydd enligt 6 § sekretesslagen. Även om anvisningar av ifrågavarande art utfärdas utan samband med någon vid utfärdandet aktuell rättstvist kan emellertid — med hänsyn till att den behandlade frågan

i ett senare skede kan bli föremål för tvist mellan parterna — ofta föreligga ett starkt, av taktiska skäl betingat intresse att handlingens innehåll icke kommer till motpartens kännedom. — Föreningen tager också upp frågan om sekretesskydd för informationsmaterial, som inkommer till myndighet från arbetsgivarorganisation, och framhåller att det i icke ringa utsträckning förekommer utbyte av uppgifter mellan företrädare för det statliga arbetsgivarintresset och arbetsgivarorganisationer på den allmänna marknaden. Sådana uppgifter, som exempelvis kan avse lönestatistik, cirkulär och promemorior samt även mera allmänna erfarenheter och synpunkter, kan av de statliga arbetsgivarorganen ha begärts i anledning av en viss förhandling men kan också lämnas utan något sådant samband. Det är givet att intresset för ett sådant utbyte för de privata arbetsgivarorganisationernas del avsevärt kommer att minska i styrka, om garantier icke kan lämnas för att de uppgifter och övriga informationer som tillhandahålles företrädarna för det statliga arbetsgivarintresset icke kommer till utomståendes kännedom. Då sekretesskyddet enligt den av kommittén föreslagna 34 a § över huvud endast synes avse handlingar upprättade hos myndighet och icke av myndigheten utifrån införskaffade handlingar synes de föreslagna bestämmelserna omöjliggöra att sådana garantier lämnas.

Vad kommittén anfört rörande klagorätt mot löne delegationens beslut att vägra utlämna handling har icke föranlett erinran från annat remissorgan än *Svenska journalistförbundet*. Förbundet förklarar sig visserligen dela kommitténs uppfattning att en klagorätt mot beslut, varigenom »myndighet» avslår framställning att utfå hithörande handling, kan komma att få ringa betydelse i praktiken. Det förefaller dock förbundet riktigt med hänsyn till sakens principiella betydelse att klagorätt skall finnas även när det gäller handlingar i samband med löne- och avtalsförhandlingar för offentliga arbetstagare, även om denna rätt skulle komma till användning endast i enstaka fall. Förbundet föreslår därför, att klagorätt medtages i lagen.

I formellt hänseende ifrågasätter *justitiekanslersämbetet*, huruvida icke bestämmelserna, som i den föreslagna nya paragrafen upptagits i skilda stycken, lämpligen kan upptagas i ett stycke med därav föranledd redaktionell jämkning.

Departementschefen

För närvarande saknas i huvudsak sekretesskydd för allmänna handlingar, som angår stats- och kommunalmyndigheternas förhandlingsverksamhet för att åvägbringa kollektivavtal eller annan reglering av arbetstagares anställningsvillkor. Såsom offentlighetskommittén funnit och tämligen

allmänt vitsordats under remissbehandlingen, föreligger emellertid behov av sekretesskydd för vissa allmänna handlingar av detta slag. Med vidsträckt insyn i det allmännas förhandlingsmaterial kan nämligen den offentlige arbetsgivaren löpa risk att råka i förhandlingsmässigt underläge. Även för arbetstagarpart, som förhandlar med det allmänna, kan det vara ett intresse att förhandlingsmaterial, som parten överbringar till motsidan, åtminstone för en tid kan hållas hemligt. Sekretesskydd kan också vara önskvärt för att främja samarbetet mellan arbetsgivarorgan på den enskilda arbetsmarknadssektorn och motsvarande organ på den offentliga sektorn. Ehuru behovet av sekretess på förhandlingsväsendets område i viss mån existerar redan nu, kan det antagas inom kort öka i styrka, om man, såsom för närvarande planeras, övergår till kollektivavtalssystem även på den offentliga tjänstemannasektorn. Jag anser därför att sekretesslagen nu bör kompletteras med en bestämmelse i syfte att tillgodose sekretessbehovet på förevarande område. Bestämmelsen får betraktas såsom i någon mån provisorisk, så länge erfarenheter icke vunnits av de nu aktuella reformerna rörande de offentliga arbetstagarernas förhandlingsrätt.

Enligt den av kommittén föreslagna bestämmelsen skall sekretesskyddet avse utredning eller förslag rörande anställningsvillkor som upprättats för förhandling, vari myndighet har att delta. Den sålunda föreslagna avgränsningen av sekretessområdet har godtagits eller lämnats utan erinran av åtskilliga remissorgan men remisskritik har också i olika avseenden riktats däremot. I likhet med kommittén anser jag, att sekretessbestämmelsen bör begränsas till att avse handlingar innefattande utredning eller förslag. Slutna kollektivavtal eller andra ingångna överenskommelser rörande anställningsvillkor bör sålunda falla utanför bestämmelsens tillämplighetsområde. När det gäller att i övrigt avgränsa sekretessområdet, synes övervägande skäl tala för att, såsom kommittén också föreslagit, åtminstone i första hand taga fasta på syftet med handlingens upprättande. Är detta syfte att handlingen skall begagnas vid förhandling av visst närmare angivet slag eller vid förberedelse till sådan förhandling, bör den omfattas av sekretessbestämmelsen. Huruvida handlingen upprättats av förhandlande myndighet, annan myndighet eller enskild, bör däremot vara utan betydelse för sekretessbestämmelsens tillämplighet, om blott syftet med handlingens upprättande är det nu angivna. Har handlingen upprättats av annan än myndighet, måste den självfallet ha inkommit till myndighet för att sekretesslagen överhuvud skall vara tillämplig på densamma. Vid beskrivningen av det slag av förhandling, som bestämmelsen skall taga sikte på, torde böra beaktas, att sekretessen kring förhandling i rättstvist redan är reglerad i 6 § sekretesslagen, liksom också att på den här ifrågavarande arbetsmarknadssektorn förhandling kan på arbetsgivarsidan föras i somliga fall av myndighet eller under medverkan av myndighet och i andra fall utan deltagande från någon myndighets sida. Det sistnämnda inträffar när

kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag förhandlar utan biträde av myndighet. Vad bestämmelsen i förevarande hänseende bör taga sikte på, synes med hänsyn härtill böra vara sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari myndighet, kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att delta. Med statligt eller kommunalt företag torde här böra förstås aktiebolag, vari staten eller kommun äger åtminstone hälften av aktierna, och annan privaträttslig juridisk person, vari staten eller kommun är huvudintressent.

På grund av vad nu anförts vill jag föreslå, att sekretessområdet i första hand skall omfatta allmänna handlingar, som innefattar utredning eller förslag och som tillika tillkommit för att begagnas vid förhandling av nyss angivet slag eller vid förberedelse till sådan förhandling.

Vid remissbehandlingen har ifrågasatts att under sekretessbestämmelsen även inbegripa utredning eller förslag, som väl icke upprättats för att begagnas vid dylik förhandling eller förberedelse därtill men som inkommit till myndighet för sådant ändamål. Frågan synes böra bedömas olika alltefterstom handlingen inkommit från myndighet eller från annan. I det förra fallet är handlingen vanligtvis förut offentlig och den torde icke böra förlora denna sin egenskap på den grund att den införskaffas av förhandlande myndighet för att användas i dess arbete. I det senare fallet däremot synes sekretesskydd böra föreligga. Som exempel på sådant fall kan nämnas, att en handling, som en arbetsgivarorganisation upprättat till utredning vid dess förhandling med arbetstagarorganisation, översändes till myndighet för att tjäna till utredning jämväl i myndighetens förhandlingsverksamhet.

I enlighet härmed föreslår jag, att bestämmelsen om förhandlingssekretess skall gälla även utredning och förslag, som inkommit från annan än myndighet 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 dylik förhandling, oaktat handlingen upprättats i annat syfte.

Lönestatistisk utredning utgör ofta ett viktigt utredningsmaterial i förhandlingssammanhang. Under remissbehandlingen har också uppmärksamhet ägnats frågan om sekretess kring lönestatistisk utredning, som myndighet verkställer. Om dylik utredning icke verkställts i det speciella syftet att tjäna till utredning vid sådan förhandling, varom här är fråga, eller vid förberedelse därtill utan exempelvis för att ingå i underlaget för en bedömning av samhällsekonomin överhuvud, läser utredningen falla utanför tillämpningsområdet för den här föreslagna bestämmelsen om förhandlingssekretess. Den kan däremot vara hemlig enligt 16 § sekretesslagen. Förutsättning härför är att den avser namngivna eller eljest identifierbara personer eller företag. Har utredningen åter tillkommit just för att användas vid sådan för-

handling, som i det föregående angivits, eller vid förberedelse därtill, blir den föreslagna bestämmelsen om förhandlingssekretess tillämplig på utredningen. I sådant fall kan jämsides med denna bestämmelse även 16 § sekretesslagen vara att tillämpa. Enligt andra stycket i 16 § kan lönestatistisk bearbetning, hänförlig under paragrafen, i de fall och i den ordning Kungl. Maj:t bestämmer, utlämnas till förening av arbetsgivare eller arbetstagare för att begagnas vid förhandlingar om löneuppgörelser eller förberedelser därtill. Där så finnes böra ske med dylik lönestatistisk bearbetning, som blivit av statsmyndighet upprättad just för förhandlingsändamål, lägger bestämmelsen om förhandlingssekretess icke hinder i vägen härför, eftersom Kungl. Maj:t, såsom jag senare skall beröra, enligt 37 § sekretesslagen äger befogenhet att medge utlämnande av sådan handling.

I anledning av vad Svea hovrätt anfört i sitt remissvar vill jag nämna, att sådana fall som att kommerskollegium eller statistiska centralbyråns utredningsinstitut verkställt utredning för exempelvis arbetstagarorganisations räkning för att av denna begagnas vid löneförhandling med myndighet, går in under specialregleringen i 27 § sekretesslagen och med stöd därav utfärdade bestämmelser. Så länge icke organisationen för förhandlingsändamål överlämnat utredningen till myndighet, torde bestämmelsen om förhandlingssekretess icke bli tillämplig därpå.

Vad sedan angår sekretesstidens längd har kommittén föreslagit, att handling som omfattas av bestämmelsen om förhandlingssekretess icke utan tillstånd av därtill behörig myndighet skall få utlämnas förrän 5 år förflutit från handlingens datum eller, om handlingen upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönelegation, förrän överenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts. Förslaget har härutinnan tillstyrkts eller lämnats utan erinran av flertalet remissorgan. Även jag kan ansluta mig till förslaget i denna del.

Såsom kommittén funnit, bör möjlighet finnas att med tillstånd av därtill behörig myndighet utlämna eljest sekretessbelagd handling redan före skyddstidens utgång. Spörsmålet, vilken myndighet som bör vara behörig att besluta om tillstånd att utlämna eljest sekretessbelagd handling av här ifrågavarande slag, är icke alldeles lättlost. Enligt kommitténs förslag skall sådan behörighet tillkomma myndighet som har att delta i den förhandling för vars skull handlingen tillkommit. Förslaget bygger på den helt visst riktiga grundtanken att tillståndsprövningen i allmänhet bör åvila den myndighet som förhandlar. Det förefaller emellertid som om regleringen av förevarande spörsmål skulle behöva göras något mera differentierad än i kommitténs förslag. Såsom reglerna om den statliga förhandlingsorganisationen nu är och framdeles kan antagas bli utformade och såsom förhandlingsväsendet på den kommunala sektorn gestaltar sig, kan det på förberedelsestadiet, innan det ännu blivit bestämt hur en förhandling skall föras på arbetsgivarsidan, stundom vara ovisst vilken eller vilka myndighe-

ter som kan ha att deltaga i den kommande förhandlingen. Även då en förhandling pågår eller efter det den avslutats kan den föreslagna regeln tänkas medföra vissa svårigheter. Det kan sålunda inträffa, att förhandlingsärende handlägges av särskilt bildade organ bestående av representanter för ett flertal myndigheter. Detta förekommer särskilt när företrädare för statens avtalsnämnd eller det därtill anslutna organet försvarets avtalsdelegation medverkar i förhandlingen, och någon ändring härutinnan torde icke komma att inträda genom avtalsverkets tillkomst. Om förslaget innebär att tillståndsprövningen i dylikt fall skall åvila organet såsom sådant, kan den invändningen göras att dylika organ icke alltid består eller bör bestå längre än till dess förhandlingen slutförts. Skulle åter förslagets innebörd vara den, att tillståndsprövningen i den nu diskuterade situationen skall tillkomma vilken som helst av de myndigheter som är representerade i organet eller alla dessa myndigheter i förening, kan däremot anmärkas, i det förra fallet att tillståndsprövningen kan komma att falla på myndighet, som icke är särskilt skickad för en sådan uppgift, och i det senare fallet att tillståndsproceduren kan bli alltför omständlig. Vidare synes riksdagens löne delegation, som ju icke har att deltaga i själva förhandlingen, ej med det föreliggande förslaget få behörighet att besluta om tillstånd till utlämnande av handling, som finnes hos delegationen. Liksom förhandling kan föras av organ, som representerar många myndigheter, kan det på den kommunala sektorn omvänt inträffa, att förhandling föres av sammanslutning utan att någon myndighet alls deltagar i förhandlingen. Vad den föreslagna regeln innebär för sådant fall är icke helt klart.

Jag har på grund av vad nu anförts kommit till den uppfattningen att man med bibehållande av grundtanken i kommitténs förslag bör söka i något större utsträckning anpassa regleringen av frågan, vilken myndighet som skall omhänderha tillståndsprövningen, efter de skiftande förhållanden som råder på området. Med de differentierade former, i vilka förhandling kan äga rum, förefaller det dock knappast möjligt att åstadkomma en i alla tänkbara situationer fullgod ordning. Man nödgas inrikta sig på en lösning som främst lämpar sig för den stora massan av tänkbara fall.

Vad först angår tillstånd för statlig myndighet att utlämna hithörande handling synes det som huvudregel böra tillkomma det i prop. 1965:77 föreslagna statens avtalsverk att besluta härom. En sådan huvudregel ter sig naturlig med hänsyn bl. a. till att avtalsverket får antagas komma att medverka vid handläggningen av det stora flertalet förhandlingsärenden på den statliga sektorn och att verket, där så sker, också torde komma att intaga en ledande ställning vid ärendets handläggning. Från huvudregeln bör emellertid vissa undantag göras. Även efter avtalsverkets inrättande kan en del lokala förhandlingsärenden på den statliga sektorn komma att handläggas utan medverkan från avtalsverkets sida. I sådana fall bör tillstånds-

prövningen i stället åvila den myndighet som handlägger förhandlingsärendet. Begär någon att hos riksdagens löne delegation utfå handling av här ifrågavarande slag, torde tillståndsprövningen böra tillkomma löne delegationen eller den myndighet delegationen bestämmer. Tilläggas kan, att då handling inte får utlämnas utan tillstånd av annan statsmyndighet än sådan som hör till eller lyder under riksdagen, Kungl. Maj:t enligt 37 § sekretesslagen äger förordna om handlingens utlämnande.

Vad sedan angår tillstånd för kommunal myndighet att utlämna hithörande handling torde det, i viss analogi med vad som förordats på den statliga sidan, som huvudregel få ankomma på den förvaltande myndighet i kommunen som handlägger löne ärenden, t. ex. lönenämnd eller däremot svarande organ, att besluta härom. Denna regel bör gälla i de båda vanligaste fallen, nämligen att förhandlingsärendet handlägges under medverkan av lönemyndigheten eller omhänderhas av kommunsammanslutning utan medverkan från någon myndighet i kommunen. När förhandlingsärende utan deltagande från lönemyndighetens sida handlägges av annan myndighet i kommunen, bör det i stället ankomma på denna myndighet att besluta om tillstånd att utlämna till ärendet hörande handling.

Huruvida tillstånd till utlämnande av eljest sekretessbelagd handling bör meddelas eller vägras får avgöras med hänsyn till vad sekretessbestämmelsen avser att skydda. Hänsyn kan alltså vara att taga icke blott till den offentliga arbetsgivarens behov av sekretess kring pågående eller kommande förhandling utan även till det sekretessintresse som ur förhandlingssynpunkt kan föreligga för andra av saken berörda subjekt. Särskilt då fråga är om handling som härrör från annan än myndighet, t. ex. förhandlingsbud eller annat material, som arbetstagarorganisation överlämnat till förhandlande myndighet, eller material, som en arbetsgivarorganisation tillställt myndighet till utredning i dess förhandlingsarbete, kan sålunda de önskemål, som den från vilken handlingen härrör må ha i fråga om handlingens offentliggörande eller hemlighållande, bli av betydelse för tillståndsprövningen. Å andra sidan följer av grunderna för vår lagstiftning om allmänna handlingar, att tillstånd till offentliggörande av här ifrågavarande handlingar skall lämnas, så snart icke något ur förhandlingssynpunkt motiverat intresse påkallar annat. I allmänhet läser tillstånd till handling offentliggörande kunna meddelas i större utsträckning sedan förhandling slutförts än dessförinnan.

Bestämmelsen om förhandlingssekretess torde lämpligen böra upptagas i en ny paragraf, betecknad 35 §. Stadgandet förutsätter att riksdagen bifaller förslaget om inrättande av statens avtalsverk.

Enligt 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen göres framställning om att utfå allmän handling hos den myndighet där handlingen finnes. Denna myndighet prövar framställningen och meddelar beslut däröver. Om förva-

ringsmyndigheten finner handlingen vara offentlig, har den att bifalla framställningen. Finner förvaringsmyndigheten handlingen hänförlig under 35 §, blir frågan om handlingens utlämnande beroende av om tillstånd därtill meddelas av behörig myndighet. Avslås framställningen, kan klagan över beslutet föras i den utsträckning och på det sätt 2 kap. 10—12 §§ tryckfrihetsförordningen stadgar. Såvitt angår klagan mot beslut av myndighet, som tillhör eller lyder under riksdagen, gäller enligt tryckfrihetsförordningen vad riksdagen bestämmer härom. Vad angår möjligheterna att få tillstånd ändring av beslut, varigenom tillståndsprövande myndighet vägrar tillåta utlämnande, står — förutom den möjlighet att hänvända sig till överordnad myndighet som kan följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer — beträffande statsmyndighet, som ej tillhör eller lyder under riksdagen, också den förut nämnda utvägen till buds att med åberopande av 37 § sekretesslagen begära Kungl. Maj:ts förordnande att handlingen skall utlämnas.

I det föregående har jag uppehållit mig vid frågan om sekretess kring sådan förhandling som syftar till slutande av kollektivavtal eller reglering på annat sätt av anställningsvillkor. Vad sedan angår spörsmålet om sekretess kring förhandling i rättstvist rörande tolkning eller tillämpning av slutet kollektivavtal eller annan bestående överenskommelse angående anställningsvillkor synes sekretessbehovet på detta område, såsom kommittén funnit, i stort sett bli tillgodosett genom bestämmelsen i 6 § sekretesslagen, enligt vilken handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning i någon dess rättstvist icke utan myndighetens tillstånd får utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller 20 år förflutit från handlingens datum. Rättstvist i sekretesslagens mening torde föreligga, när parter hävdar olika meningar i en sak, som kan bli föremål för prövning av domstol eller annan behörig myndighet, även om saken ännu icke är anhängig där (jfr prop. 1937: 107 s. 17, 25 och 44). Såsom under remissbehandlingen påpekats av bl. a. arbetsdomstolens ordförande, torde ett tillägg till 6 § böra göras, så att stadgandet även kommer att avse rättstvist, som rör statligt eller kommunalt företag.

Under remissbehandlingen har framförts olika önskemål om ett mera vittgående sekretesskydd på förhandlings- och avtalsväsendets område än jag i det föregående förordat. Jag är i vart fall icke i nuvarande läge beredd att tillmötesgå dessa önskemål.

De av mig förordade lagändringarna torde böra träda i kraft den 1 juli 1965.

I enlighet med vad i det föregående anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till *lag angående ändring i lagen den 28 maj 1937 (nr 249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar*.

Föredraganden hemställer, att förslaget måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Birgitta Liljefors