

Regeringens proposition 1998/99:54

Viss lagstiftning med anledning av uppföljning av
myndigheters arbetsgivarpolitik

Prop.
1998/99:54

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 1999.

Göran Persson

Britta Lejon
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Ändringen innebär att den sekretess som föreligger hos en myndighet enligt första stycket denna paragraf eller enligt 6 kap. 5 § överförs till regeringen när denna erhåller uppgiften i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik.

Ändringen föreslås träda ikraft den 1 juli 1999.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Ändring i sekretesslagen.....	5
4.1	Bakgrund och gällande reglering	5
4.2	Utvidgning av sekretessen i 13 kap. 5 § sekretesslagen....	7
5	Ikraftträdande	8
6	Konsekvensanalys	8
7	Författningskommentar	8
	Promemorian Ändring i sekretesslagen (1980:100)	9
	Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig över promemorian Ändring i sekretesslagen (1980:100).....	12
	Lagrådsremissens lagförslag.....	13
	Lagrådets yttrande	14
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1999	15

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

5 §

Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Erhåller regeringen i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där enligt första stycket eller enligt 6 kap. 5 §, gäller sekretessen även hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Inom Regeringskansliet initierades under hösten 1998 frågan om möjligheten att hos regeringen sekretessbelägga sådan uppgift som avses i 6 kap. 5 § sekretesslagen, när regeringen erhållit den i syfte att följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik.

En promemoria med förslag till ändring av sekretesslagen (1980:100) har därför upprättats inom Regeringskansliet. Promemorian finns i *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över de remissinstanser som avgett yttrande finns i *bilaga 2*. Yttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju1999/805/PP).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 18 februari 1999 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 3*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslaget utan erinran.

Till Lagrådet har även remitterats förslag till ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga. Vid den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet har framkommit att förslaget kräver ytterligare överväganden. Regeringen avser att återkomma till riksdagen under våren med närmare förslag i denna fråga.

Regeringen har i övrigt i propositionen gjort vissa förändringar av i huvudsak redaktionell art i förhållande till lagrådsremissen.

4 Ändring i sekretesslagen

4.1 Bakgrund och gällande reglering

Bakgrund

De statliga myndigheterna har en mycket långtgående frihet att själva besluta och agera i arbetsgivarpolitiska frågor, vilket har sin bakgrund i den omfattande delegering som skett från regeringen till myndigheterna de senaste 15 åren (prop. 1984/85:219 och prop. 1993/94:77). Denna ordning förutsätter att det decentraliserade ansvaret fullt ut tas på den nivå det delegerats till. För att fortlöpande kunna försäkra sig om att så sker, och för att kunna följa det samlade utfallet av myndigheternas arbetsgivarpolitik, har regeringen beslutat om en årligen återkommande uppföljning av de statliga myndigheternas arbetsgivarpolitik. De redovisningskrav som regeringen har riktat till myndigheterna fokuserar på de fyra områden som ur ett övergripande perspektiv har särskild strategisk betydelse för kompetensförsörjningen, nämligen åldersstruktur, könsfördelning, personalrörlighet samt lönenivåer och

löneutveckling. De uppgifter som därigenom inhämtas ligger till grund för Regeringskansliets löpande uppföljning av de enskilda myndigheterna och för regeringens övergripande bedömningar vad gäller utvecklingen av den statliga arbetsgivarpolitiken. Uppföljningen är således inte en sådan tillsyn eller revision som avses i 13 kap. 1 § sekretesslagen.

Uppföljningen går till på så sätt att Arbetsgivarverket inhämtar statistik på bl.a. löner hos myndigheterna under regeringen inför och vid avtalsförhandlingarna. För att skydda dessa uppgifter från allmän insyn, vilket kan vara till skada för staten som arbetsgivare vid löneförhandlingar, ges i 6 kap. 5 § sekretesslagen en möjlighet att sekretessbelägga uppgifterna. Paragrafen har ett rakt skaderekvisit och det föreligger således en presumtion för offentlighet. Av 13 kap. 5 § samma lag framgår att samma sekretess gäller för en uppgift som överförs från en myndighet till en annan i verksamhet som rör fackliga förhandlingar. Vid ungefär samma tidpunkt som uppgifterna inhämtas överförs de till regeringen. Som anges ovan är syftet, enligt regeringsdirektiv (regeringsbeslut 1997-11-27 och regeringsbeslut 1998-11-19), att göra uppföljningar av myndigheternas arbetsgivarpolitik, där framför allt lönestatistiken ingår som en viktig del. Syftet med 6 kap. 5 § sekretesslagen är emellertid att tillförsäkra det allmänna en likvärdig förhandlingsposition inför och vid fackliga förhandlingar. Frågan är således hur man på bästa sätt kan överföra sekretessen till att även gälla hos regeringen när denna erhåller uppgifter i sin uppföljande verksamhet.

Gällande reglering

Bestämmelsen 6 kap. 5 § första stycket sekretesslagen är oförändrad sedan lagens tillkomst. Av paragrafen framgår att det krävs att uppgiften tillkommit eller inhämtats till myndigheten för facklig förhandling eller förberedelse för sådan förhandling för att lagrummet skall vara tillämpligt. I enlighet med den i sekretesslagen allmänt gällande principen att sekretess inte följer med när en uppgift överförs från en myndighet till en annan (jfr prop. 1979/80:2, del A, s. 74 ff) såvida det inte är särskilt föreskrivet, har en paragraf, 13 kap. 5 §, införts för att sekretessen skall ha en vidare räckvidd än det s.k. primära sekretessområdet. I specialmotiveringen till sistnämnda paragraf anförs att t.ex. Statens arbetsgivarverk, nuvarande Arbetsgivarverket, kan få del av sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet vid förhandlingarna med en arbetstagarorganisation. I ett sådant fall bör sekretessen överföras till Arbetsgivarverket (a. prop. s. 319).

Regeringens förslag: Genom ett tillägg i 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) skall sekretess gälla även hos regeringen för sådan uppgift som regeringen erhåller från en annan myndighet i samband med uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik, under förutsättning att uppgiften är sekretessbelagd där enligt första stycket i denna paragraf eller enligt 6 kap. 5 §.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser utom en har tillstyrkt eller har inte haft någon erinran mot det remitterade förslaget. *Arbetsgivarverket* har tillstyrkt att en ändring görs i den föreslagna riktningen men anfört att det bör ske genom införande av en ny paragraf i 13 kap. sekretesslagen. Av den bör det explicit framgå att såväl sekretess enligt 6 kap. 5 § som 13 kap. 5 § överförs till regeringen.

Skälen för regeringens förslag: Generellt eftersträvar regeringen största möjliga öppenhet, för att möjliggöra jämförelser och uppföljningar av lönestatistik och andra uppgifter från arbetsgivaren. Det är inte minst viktigt i den aktuella diskussionen om könsdiskriminerande löner. Det kan dock finnas vissa uppgifter som är belagda med sekretess hos berörda myndigheter, bl.a. hos *Arbetsgivarverket*. Det måste anses som rimligt att regeringen skall ha möjlighet att få tillgång till även sådana uppgifter, för att fullfölja sin uppföljningsverksamhet, utan att uppgifterna för den skull måste bli offentliga.

Det framstår som klart att nuvarande bestämmelser inte ger någon möjlighet att hos regeringen sekretessbelägga uppgifter som inhämtas dit i syfte att göra en uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik. Sekretess hos regeringen får anses omfatta även Regeringskansliet. Behovet av en sådan möjlighet framstår dock som stort för att inte det allmännas ställning som förhandlingspart skall försämrats. Det är inte rimligt att regeringen mot bakgrund av detta förhållande skall vara tvingad att göra överväganden om att inte fullfölja uppföljningsverksamheten. Sekretessbehovet gör sig i och för sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Regeringen finner, i ljuset av vad som anförts, att de omnämnda paragraferna i sekretesslagen kommer att bli verkningslösa som skydd för spridning av framför allt lönestatistik i avtalssituationen, om regeringen samtidigt skall fullgöra uppföljningsverksamheten och ingen ändring görs i sekretesslagen. En ändring är således påkallad.

Från och med budgetåret 1998 går uppföljningen till på så sätt att alla uppgifter samlas hos *Arbetsgivarverket* för att sedan överlämnas till regeringen. I vart fall vissa av de uppgifter som finns hos varje enskild myndighet kan vara sådana att de redan där bör beläggas med sekretess med stöd av 6 kap. 5 § sekretesslagen. Det framstår som klart att 6 kap. 5 § sekretesslagen, mot bakgrund av vad som angetts under specialmotiveringen till 13 kap. 5 § samma lag, i vart fall är avsedd att vara tillämplig vid sådant överlämnande. Det innebär att den primära sekre-

tessen avser varje enskild myndighet och att den sekundära sekretessen avser t.ex. Arbetsgivarverket. När det gäller en utvidgning av sekretessen till regeringen så är det framför allt fråga om en utvidgning av den sekundära sekretessen. Regeringen delar dock Arbetsgivarverkets uppfattning att såväl sekretess enligt 6 kap. 5 § som 13 kap. 5 § skall överföras, varför ändringen skall utformas utifrån de kraven. Det är dock viktigt att påpeka att det inte är fråga om att sekretessbelägga en ny typ av uppgifter.

Regeringens uppföljningsverksamhet kan åtminstone till viss del jämföras med sådan tillsyn som anges i 13 kap. 1 § sekretesslagen, vilken har placerats i kapitlet om överföring av sekretess. Det framstår mot den bakgrunden som mest naturligt att göra en ändring i 13 kap. 5 § sekretesslagen.

Ändringen bör utformas som ett tillägg i 13 kap. 5 § sekretesslagen med det innehållet att sekretess skall gälla även hos regeringen för sådan uppgift som regeringen erhåller från en annan myndighet i samband med uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik, under förutsättning att uppgiften är sekretessbelagd där enligt första stycket i denna paragraf eller enligt 6 kap. 5 §.

5 Ikraftträdande

Ändringen i sekretesslagen (1980:100) föreslås träda i kraft den 1 juli 1999.

6 Konsekvensanalys

Ändringen i sekretesslagen (1980:100) medför inte några ekonomiska konsekvenser.

7 Författningskommentar

13 kap. 5 §

Genom ändringen utvidgas området för överföring av sekretess till att i vissa fall även avse regeringen. Om regeringen i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik erhåller uppgift från annan myndighet och uppgiften där är sekretessbelagd enligt första stycket i denna paragraf eller enligt 6 kap. 5 § gäller samma sekretess hos regeringen.

Förslaget har tidigare behandlats i avsnitt 4.2.

Inledning

Arbetsgivarverket (Agv) inhämtar statistik på bl a löner hos myndigheterna under regeringen inför och vid avtalsförhandlingarna. För att skydda dessa uppgifter från allmän insyn, vilket kan vara till skada för staten som arbetsgivare vid löneförhandlingar, ges i 6 kap. 5 § sekretesslagen (SkrL) en möjlighet att sekretessbelägga uppgifterna. Paragrafen har ett rakt skaderekvisit och det föreligger således en presumtion för offentlighet. Av 13 kap. 5 § samma lag framgår att samma sekretess gäller för en uppgift som överförs från en myndighet till en annan i verksamhet som rör fackliga förhandlingar. Vid ungefär samma tidpunkt som uppgifterna inhämtas överförs de till regeringen. Syftet är, enligt regeringsdirektiv (regeringsbeslut 11-12, 1997-11-27 och regeringsbeslut 13, 1998-11-19), att göra uppföljningar av myndigheternas arbetsgivarpolitik, där framför allt lönestatistiken ingår som en viktig del. Uppföljningen är inte en sådan tillsyn eller revision som avses i 13 kap. 1 § SkrL. Syftet med 6 kap. 5 § SkrL är emellertid att tillförsäkra det allmänna en likvärdig förhandlingsposition inför och vid fackliga förhandlingar. Finansdepartementet har därvid initierat frågan om möjligheten att sekretessbelägga uppgifterna hos regeringen när de överförs dit för sådan uppföljning.

Bakgrund och gällande reglering

6 kap 5 § första stycket SkrL är oförändrad sedan lagens tillkomst. Av paragrafen framgår att det krävs att uppgiften tillkommit eller inhämtats till myndigheten för facklig förhandling eller förberedelse för sådan förhandling för att lagrummet skall vara tillämpligt. I enlighet med den i sekretesslagen allmänt gällande principen att sekretess inte följer med när en uppgift överförs från en myndighet till en annan (jfr prop. 1979/80:2, del A, sid. 74 ff) såvida det inte är särskilt föreskrivet, har en paragraf, 13 kap. 5 §, införts för att sekretessen skall ha en vidare räckvidd än det s.k. primära sekretessområdet. I specialmotiveringen till sistnämnda paragraf anförs att t ex Statens arbetsgivarverk, nuvarande Agv, kan få del av sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet vid förhandlingarna med en arbetstagarorganisation. I ett sådant fall bör sekretessen överföras till Agv (a prop. sid 319).

Överväganden

Det framstår som klart att nuvarande bestämmelser inte ger någon möjlighet att hos regeringen sekretessbelägga uppgifterna som inhämtas dit i syfte att göra en uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik. Sekretess hos regeringen får anses omfatta även Regeringskansliet.

Behovet av en sådan möjlighet framstår dock som stort för att inte det allmännas ställning som förhandlingspart skall försämrats. Det är inte rimligt att regeringen skall behöva göra överväganden om att inte fullfölja uppföljningsverksamheten, eftersom man bedömer att skadan av en utebliven uppföljning är mindre än att det lönestatistiska materialet kommer till t ex arbetstagarorganisationernas kännedom. Sekretessbehovet gör sig i och för sig gällande med olika styrka i skilda sammanhang. Men i ljuset av vad som framgår ovan kommer de omnämnda paragraferna i sekretesslagen att bli verkningslösa som skydd för spridning av framför allt lönestatistik i avtalssituationen, om regeringen samtidigt skall fullgöra uppföljningsverksamheten och ingen ändring görs i sekretesslagen. En ändring är således påkallad.

Den uppföljning som skedde från regeringens sida under budgetåret 1997 gick till på så sätt att såväl de enskilda myndigheterna som Agv sände in statistikuppgifter till regeringen. Från och med budgetåret 1998 är avsikten att alla uppgifter skall samlas hos Agv för att sedan överlämnas till regeringen. I vart fall vissa av de uppgifter som finns hos varje enskild myndighet kan vara sådana att de redan där bör beläggas med sekretess. Det framstår som klart att 6 kap. 5 § SekrL, mot bakgrund av vad som angetts under specialmotiveringen till 13 kap. 5 § samma lag, i vart fall är avsedd att vara tillämplig vid sådant överlämnande. Det innebär att den primära sekretessen avser varje enskild myndighet och att den sekundära sekretessen avser t ex Agv. När det gäller en utvidgning av sekretessen till regeringen så är det fråga om en utvidgning av den sekundära sekretessen. Regeringens uppföljningsverksamhet kan åtminstone till viss del jämföras med sådan tillsyn som anges i 13 kap 1 § SekrL, vilken har placerats i kapitlet om överföring av sekretess. Det framstår mot den bakgrunden som mest naturligt att göra en ändring i 13 kap. 5 § SekrL istället för i 6 kap. 5 § eller i 11 kap. SekrL, vilket är alternativen. Ändringen bör utformas som ett tillägg med det innehållet att samma sak som gäller vid överföring till t ex Agv skall gälla även vid överföring till regeringen, när denna erhåller uppgift i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik.

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Prop. 1998/99:54
Bilaga 1

5 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

5 § Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Detsamma gäller när regeringen erhåller uppgift i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik.

Denna lag träder i kraft den...

Förteckning över remissinstanser som har yttrat sig
över promemorian Ändring i sekretesslagen
(1980:100)

Prop. 1998/99:54
Bilaga 2

Efter remiss har yttrande inkommit från Riksdagens ombudsmän,
Justitiekanslern, Hovrätten för Övre Norrland, Arbetsgivarverket och
Kammarkollegiet.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

13 kap.

5 §

Erhåller myndighet i verksamhet, som avser sådan förhandling med arbetstagarorganisation som avses i 6 kap. 5 §, från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos den mottagande myndigheten.

Erhåller regeringen i verksamhet som avser uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik från annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där enligt 6 kap. 5 § eller 13 kap. 5 § första stycket, gäller sekretessen även hos regeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Lagrådets yttrande

Prop. 1998/99:54
Bilaga 4

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1999-03-03

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Gertrud Lennander, regeringsrådet Kjerstin Nordborg.

Enligt en lagrådsremiss den 18 februari 1999 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1987:439) om inskränkning i rätten att överklaga,

2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Torbjörn Eklund och hovrättsassessorn Anders Heiborn.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Schori, Ulvskog, Lindh, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Lejon

Regeringen beslutar proposition 1998/99:54 Viss lagstiftning med anledning av uppföljning av myndigheters arbetsgivarpolitik.