

Sammanfattning

Uppdraget

Av utredarens direktiv, dir. 2012:76, framgår bl.a. följande.

Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi och det har i sin tur medfört ett ökat behov av stärkt skydd för privatanställda i dessa verksamheter att tryggt kunna rapportera om förhållanden som det i samhället finns anledning att särskilt uppmärksamma. Utredaren ska ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Samtidigt är det inom vård, skola och omsorg som behovet av stärkt meddelarskydd har visat sig tydligast. Utredaren ska därför belysa vilka möjligheter det finns att avgränsa det stärkta skyddet till dessa verksamheter. Om utredaren finner att ett stärkt meddelarskydd bör införas för privatanställda även i annan offentligt finansierad verksamhet, såsom t.ex. verksamhet som utförs av kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, inklusive etableringslotsar, är utredaren oförhindrad att föreslå det.

Utredningens förslag

- En ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden. Enskilda verksamheter inom dessa verksamhetsområden som helt saknar offentlig finansiering omfattas inte av lagen.
- Lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ger i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag. Det är dock inte fråga om att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen.
- De verksamhetsområden som utredningen anser lämpliga att reglera i nuläget är vård, skola och omsorg.
- Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska omfattas av lagen. Även inhyrd personal omfattas således och sådan personal är fri att lämna ut uppgifter om den verksamhet de är uthyrda till om verksamheten ligger inom lagens tillämpningsområde.
- Personer i företagsledande ställning undantas från lagens tillämpningsområde.
- I princip kan all typ av information lämnas ut med stöd av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter påverkas dock inte utan dessa bryter rätten att meddela uppgifter för offentliggörande.

Vad är meddelarskydd?

Meddelarskydd är ett samlingsnamn för en uppsättning regler vars syfte är att bidra till förverkligandet av offentlighetsprincipen. Meddelarskyddet består av meddelarfriheten, anskaffarfriheten och anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet består i sin tur av källskyddet och efterforskningsförbudet. Till efterforskningsförbudet kan man också koppla repressalieförbudet. Var och en har meddelarfrihet och anskaffarfrihet enligt de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten, som alltså

gäller för såväl offentligt som privat anställda, innebär bl.a. att det är möjligt att anskaffa och att lämna uppgifter på vissa sätt i vilket ämne som helst för publicering i vissa media utan att riskera efterräkningar från det allmännas sida. Meddelare har vidare en rätt till anonymitet (anonymitetsskyddet) som huvudsakligen garanteras genom att journalister är skyldiga att skydda sina källor (källskyddet) men också genom att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) eller att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren, till exempel uppsägning eller disciplinpåföljd (repressalieförbudet). Efterforsknings- och repressalieförbudet gäller alltså endast ingrepp från det allmännas sida. Privatanställda omfattas inte i förhållande till sin arbetsgivare av det skydd som dessa förbud ger. Meddelarskyddet innefattar en frihet att på visst sätt lämna vissa typer av information till vissa typer av massmedia. Det är med andra ord en viktig men begränsad del av det yttrandefrihetsrättsliga regelkomplexet.

Meddelarskyddet i allmänhet syftar som nämnts till att förverkliga offentlighetsprincipen. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen.

Vad utredningen har försökt att åstadkomma är att indirekt förbättra möjligheterna till insyn i vissa privata företag genom att skydda arbetstagare som lämnar ut information om företagen och deras verksamhet för publicering. Något ytterligare samband med offentlighetsprincipen finns inte.

Det finns en mängd sätt att lämna ut information eller uttala sig om en verksamhet som inte omfattas av meddelarskyddet. Bland annat är spridning av information över internet inte skyddad, om den inte sker via en grundlagsskyddad databas. Detta innebär att informationsspridning och åsiktsyttringar via t.ex. Facebook eller bloggar normalt sett inte omfattas av TF:s och YGL:s regler och därför ligger utanför meddelarskyddet. Samma sak gäller för yttranden som görs i samband med t.ex. demonstrationer.

Behövs ett förstärkt meddelarskydd?

Den fria debatten om samhälls- och kulturfrågor och den offentliga granskningen av dem som i allmän eller enskild befattning utövar inflytande är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle.

För denna debatt och granskning spelar medierna en huvudroll.

En förutsättning för att tryck- och yttrandefriheten ska kunna fylla sin funktion i dessa avseenden är att massmedias tillgång till information om skilda samhällsförhållanden är god.

Arbetstagare inom den privata sektorn har, jämfört med arbetstagare inom den offentliga sektorn, ett begränsat meddelarskydd.

Omfattningen av skyddet varierar till följd av att vissa arbetsgivare frivilligt gjort åtaganden eller avtalat om att tillämpa meddelarskyddsliknande bestämmelser. För privatanställda råder därför en påtaglig osäkerhet kring var gränsen för deras yttrandefrihet går och denna gräns varierar stort, även mellan företag inom samma bransch. Enligt utredningens mening är det en rimlig utgångspunkt att enhetliga och tydliga regler är en bra grund för en väl fungerande yttrandefrihet som i sin tur bl.a. kan förbättra möjligheterna till insyn i hur skattemedlen används.

Mycket av den offentligt finansierade verksamheten finns inom

områden där brukaren av verksamheten befinner sig i någon form av beroendeställning gentemot utföraren. Det rör sig t.ex. om skolelever, patienter inom sjukvården eller äldre människor inom äldreomsorgen. Det kan vara svårt för dem att föra fram åsikter om upplevda brister i den verksamhet de omfattas av. Det är därför angeläget att det blir så enkelt som möjligt för andra att även utanför verksamheten kunna lyfta frågan om förhållandena är tillfredsställande. Ett förstärkt meddelarskydd för anställda inom dessa verksamheter kan därmed bidra också till att stärka brukarnas ställning.

Vilka problem kan ett förstärkt meddelarskydd i förhållande till privata arbetsgivare medföra?

De privatanställdas yttrandefrihet är normalt ytterst avgränsad genom ett avtal om tystnadsplikt. Denna tystnadsplikt kan, men behöver inte, regleras uttryckligen eftersom tystnadsplikt ändå följer av den lojalitetsplikt som arbetstagaren har mot arbetsgivaren. Ett förstärkt meddelarskydd innebär ett intrång i avtalsfriheten och försvagar lojalitetsplikten. Alla privatanställda har dock rätt att anmäla vissa allvarigare missförhållanden till behörig myndighet, varför man kan säga att det redan föreligger vissa inskränkningar i avtalsfrihet och lojalitetsplikt. Likaså visar arbetsrättslig praxis att det finns en kritikrätt även i förhållande till privata arbetsgivare, även om denna kritikrätt inte, vare sig i teorin eller i praktiken, kan sägas vara lika omfattande i privat verksamhet som i offentlig verksamhet då kritikrätten i offentlig verksamhet inte kan särskiljas från meddelarfriheten på samma vis. I det system som i dag gäller för offentliganställda kan meddelarfriheten nyttjas för vilket syfte som helst. Det är alltså fullt möjligt att lämna ut information som har ett begränsat allmänt intresse men kan orsaka arbetsgivaren stor skada. I detta ligger den huvudsakliga negativa effekten av att förstärka meddelarskyddet till att omfatta även privatanställda. Det finns risk för att enskilda företag orsakas stor skada utan att det är till nämnvärd nytta t.ex. för den offentliga debatten. Det är därför nödvändigt att göra en intresseavvägning mellan skälen för att stärka de privatanställdas yttrandefrihet och intresset av att skydda företagen.

En annan fråga är hur skyddet för företagshemligheter påverkas av ett förstärkt meddelarskydd. Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, FHL, utgör inget hinder mot att en anställd lämnar uppgifter om sin arbetsgivare till behörig myndighet om det behövs för att beivra brottslighet som inte är mindre allvarlig. Den utgör inte heller hinder mot att lämna ut uppgifter om allvarliga missförhållanden av allmänt intresse. Lagen skyddar däremot en arbetsgivare mot annat uppgiftslämnande och utgör även hinder för en arbetstagare att komma åt uppgifter inom ett företag som han eller hon inte är behörig att ta del av.

FHL innebär alltså att arbetstagare inte, så länge det inte är fråga om brott eller allvarliga missförhållanden, kan lämna ut information från verksamheten om denna information utgör företagshemligheter. I praktiken är det arbetsgivaren som definierar vad som utgör en företagshemlighet. Detta innebär att nästan vilken företagsintern information som helst kan omfattas av skyddet. Det står i kontrast till meddelarfrihetens möjligheter att lämna ut uppgifter

i vilket ämne som helst. Enligt utredningens mening är FHL i princip oförenlig med meddelarfriheten och därför innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för meddelarskyddet en motsvarande inskränkning av skyddet för företagshemligheter.

Frågan är då hur stora problem detta egentligen medför. Man måste först erinra sig om att meddelarskyddet endast skyddar ett ganska snävt spektra av uppgiftslämnande, dvs. sådan information som lämnas för publicering i vissa media. Skyddet för företagshemligheter i övrigt, dvs. uppgiftslämnande till en bredare mottagarkrets, påverkas inte. Inom de offentligt finansierade verksamheter där det finns få företagshemligheter vars publicerande skulle kunna leda till reell skada för företaget är nackdelen med att ha ett inskränkt skydd för företagshemligheter begränsad eftersom det inte finns någon betydande risk för allvarliga skadeverkningar.

Meddelarskydd inom vård, skola och omsorg

Inom vård, skola och omsorg finns grundläggande bestämmelser i lag för hur verksamheterna ska bedrivas och det finns för olika delar av verksamheterna tillsynsmyndigheter som övervakar att regelverken följs. Det är fullt möjligt att tydligt avgränsa vad som utgör vård, skola och omsorg och också att avgränsa de offentligt finansierade delarna inom företag som även bedriver annan verksamhet.

Det är vidare möjligt att avgränsa vilka personer som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd eftersom den som på något sätt är verksam inom vård, skola eller omsorg, vare sig det är som arbetstagare eller som uppdragstagare eller i någon annan form utför tjänster i verksamheten såsom den regleras i lag, kan sägas vara en del av den offentligt finansierade verksamheten.

Alla verksamheter inom sektorerna vård, skola och omsorg är inte att betrakta som offentligt finansierade. De företag inom dessa sektorer som bedriver verksamhet helt utan offentlig finansiering utgör dock en mycket liten del av sektorerna som helhet. Eftersom utredningens uppdrag är avgränsat till att reglera verksamheter som är offentligt finansierade och det rör sig om ett mindre antal verksamheter som helt saknar inslag av offentlig finansiering anser utredningen att sådana verksamheter kan undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Enligt utredningens mening är inslaget av företagshemligheter inom vård, skola och omsorg mindre än i många andra branscher.

Det förefaller därtill möjligt att koncentrera de väsentligaste av dessa hemligheter till företagsledningen, som inte omfattas av det förstärkta meddelarskyddet. Vidare är skadan av att information kommer ut i allmänhet inte lika påtaglig eller omedelbar som i många andra branscher.

På samma vis som inhyrd personal m.fl. omfattas av rapporteringsskyldigheterna som följer av lex Maria och lex Sarah bör dessa

personalkategorier omfattas av ett stärkt meddelarskydd i den mån de är verksamma inom verksamhetens egentliga kärnområden.

Lagen bör avgränsas till att omfatta dem som är verksamma inom yrkesmässigt enskilt bedriven verksamhet inom vård, skola och omsorg.

I skollagen finns avgränsningar av vad som utgör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet.

Enligt utredningens mening är det inom dessa verksamheter som ett meddelarskydd i förhållande till privata verksamhetsutövare

bör införas.

Med omsorg avses verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), SoL, eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387), LSS. Exempel på detta är verksamhet vid hem för vård eller boende (HVB). Vidare avses även verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Med hälso- och sjukvård avses enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador och för tandvården gäller att med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan. Apotek föreslås inte omfattas av den nya lagen.

Övrig offentligt finansierad verksamhet

Ett i förhållande till privata arbetsgivare stärkt meddelarskydd kan komma att medföra negativa effekter i form av inskränkningar i avtalsfriheten, lojalitetsplikten och skyddet för företagshemligheter. För att i möjligaste mån undvika negativa effekter är det, enligt utredningens mening, nödvändigt att noggrant avväga när behovet av ett stärkt meddelarskydd är så stort att man måste acceptera de negativa effekterna. Utredningen har identifierat ett antal urvalskriterier för att avgränsa inom vilka verksamheter som det är lämpligt att stärka meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare. Ju fler av kriterierna som är uppfyllda, desto intressantare blir det att överväga att inkludera ett verksamhetsområde eller en verksamhet i ett förstärkt meddelarskydd. Verksamhetsområdet ska, enligt utredningen, förutom grundförutsättningen att vara offentligt finansierat, bl.a. omfatta mer än en obetydlig del av de privatanställda som verkar inom den offentligt finansierade sektorn, utgöra en relativt sett betydande andel av det allmännas utgifter, ha förekomst av brukare i beroendeställning, ha en liten förekomst av företagshemligheter, vara avgränsningsbart och kunna förväntas bestå över tid.

Exempel på verksamhetsområden utanför välfärdssektorn som passar väl in på många av de uppställda kriterierna är t.ex. privatanställda arrestvakter hos Polisen eller vaktbolag som anlitas av Kriminalvården. Någon möjlighet att hänföra dessa till något enkelt definierbart verksamhetsområde har utredningen dock inte funnit. Såsom i annan upphandlad verksamhet finns dock normalt sett möjlighet att stärka meddelarskyddet i kontraktsvillkor.

Av direktiven till utredaren framgår att ett av de offentligt finansierade verksamhetsområden som ska belysas är kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, inklusive de s.k. etableringslotsarna. Etableringslotsar är privata aktörer som på uppdrag av Arbetsförmedlingen ska stödja vissa nyanlända invandrades etablering i arbetslivet. En nyanländ invandrare som har rätt att få en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har även rätt att välja en etableringslots. Etableringslotsarna upphandlas av Arbetsförmedlingen med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. De företag som levererar den aktuella tjänsten varierar inte bara i personalmässig storlek utan även avseende geografisk utbredning mellan allt från lokala enskilda näringsidkare till stora företag med närmast

heltäckande nationell utbredning. Liknande förhållanden gäller även för de kompletterande aktörer som levererar en annan tjänst till Arbetsförmedlingen - jobbcoachning, med den skillnaden att det är fråga om betydligt fler företag. Kompletterande aktörer bedriver även för Arbetsförmedlingens räkning verksamhet avseende långtidsarbetslösa inom den s.k. jobb- och utvecklingsgarantin, arbetslösa ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar och arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessa verksamheter bedrivs huvudsakligen i projektform där projektens längd, form och omfattning varierar stort. Vissa av insatserna utgörs av praktikplatser inom det privata näringslivet. Enligt utredningens mening lämpar sig dessa sistnämnda kompletterande aktörer inte för att omfattas av ett förstärkt meddelarskydd eftersom det kan röra sig om en enskild person på en viss arbetsplats.

Om ett förstärkt meddelarskydd regleras i lag är det tveksamt om de kompletterande aktörerna till Arbetsförmedlingens verksamheter är av så bestående och förutsägbar karaktär att de lämpar sig för reglering. De kompletterande aktörerna utgör ett stort antal företag och de flesta är mycket små. Det innebär att det är svårt att se att det finns ett behov av lagreglering och den skada som inskränkningar i lojalitetsplikten kan medföra riskerar att bli stora.

Slutsatser

Enligt utredningens mening finns det utöver verksamhetsområdena vård, skola och omsorg inte något större verksamhetsområde som är lämpligt för att omfattas av ett förstärkt meddelarskydd. Vård, skola och omsorg svarar för huvuddelen av kommunernas och landstingens kostnader för konsumtion av verksamhet från privata aktörer och inom dessa sektorer finns ett stort antal arbetstagare som är privatanställda.

En nackdel med att begränsa förstärkningen av meddelarskyddet till vård, skola och omsorg är att det kommer att finnas arbetstagare som befinner sig i gränslandet till dessa verksamhetsområden.

Därför kommer det att råda viss osäkerhet även med den valda avgränsningen. En annan nackdel är att vissa mindre verksamhetsområden som kan anses angelägna att reglera hamnar utanför.

Ett alternativ till att reglera verksamhetsområdesvis är att reglera all offentligt finansierad verksamhet. Vid en avvägning mellan behovet av att stärka meddelarskyddet, möjligheterna att uppnå eftersträvad effekt och de potentiella nackdelarna överväger enligt utredningens mening i nuläget inte fördelarna med en så omfattande reglering. Inom sektorerna vård, skola och omsorg finns det däremot goda skäl för att införa en reglering. Det är även regleringstekniskt möjligt att åstadkomma en reglering som är tillräckligt enkel, otvetydig och lättillämpad. Verksamheterna vård, skola och omsorg är inte bara möjliga att avgränsa utan genom att begränsa förstärkningen av meddelarskyddet till dessa verksamheter täcker man in huvuddelen av de arbets- och uppdragstagare som det är mest angeläget att skydda. Samtidigt blir det betydligt enklare att förutse effekterna av förstärkningen jämfört med om det förstärkta skyddet ska tillämpas i all verksamhet som kan sägas vara offentligt finansierad. Detta följer av att offentligt finansierad verksamhet dels omfattar ett mycket brett och svåröverskådligt spektra av verksamheter, dels då det i praktiken är ogörligt att förutse vilka verksamheter det offentliga kan tänkas finansiera i

framtiden. Utredningens mål är dock att den föreslagna lagen ska vara flexibel och att det ska vara möjligt att i framtiden utvidga eller inskränka tillämpningsområdet om så behövs.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2015:00) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Denna lag syftar till att skydda den som är verksam inom vissa enskilt bedrivna verksamheter, och som med stöd av denna lag meddelat uppgifter rörande verksamheten, mot ingripanden. Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har var och en ett skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ.

Tillämpningsområdet

2 § Denna lag gäller för enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och

1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),
2. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125), eller
3. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om

Författningsförslag SOU 2013:79

22

stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Lagen gäller dock inte företag där kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utan hinder av att en verksamhet inte längre är en sådan verksamhet som avses i första stycket ska den anses tillhöra denna lags tillämpningsområde såvitt avser uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten.

Rätt att meddela uppgifter samt förbud mot ingripande och efterforskning

3 § I förhållandet mellan å ena sidan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som avses i 2 § och å andra sidan arbetstagare eller uppdragstagare eller andra som är verksamma inom verksamheten gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot meddelare, och
3. förbud mot att efterforska meddelare.

Vad som föreskrivs om verksamhetsutövare gäller även den som genom uthyrning yrkesmässigt tillhandahåller personal för

tjänstgöring inom sådan verksamhet som avses i 2 §.

Vad som föreskrivs i första stycket om arbetstagare, uppdragstagare och andra verksamma gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i företaget.

Inskränkningar i rätten att meddela uppgifter

4 § Den tystnadsplikt som följer av lag inskränker rätten enligt denna lag att meddela uppgifter. Detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen(1974:358) om förtroendemans ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

SOU 2013:79 Författningsförslag

23

5 § Det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela uppgifter enligt denna lag lämna ut handlingar.

Straff

6 § Den som uppsåtligen ingriper i strid med 3 § första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 3 § första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015