

Regeringens proposition

2005/06:162

Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.

Prop.
2005/06:162

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Harpsund den 16 mars 2006

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala företag stärks och förtydligas. Förslaget innebär att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, ges meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma sätt som om de vore anställda i myndigheter. Det föreslagna meddelarskyddet innebär att sådana företag inte får efterforska eller ingripa mot en anställd eller uppdragstagare som har utnyttjat sin meddelarfrihet. Bestämmelserna skall tillämpas också i förhållandet mellan sådana organ som avses i bilagan till sekretesslagen (1980:100) och anställda och uppdragstagare i dessa organ i den utsträckning som anges i bilagan.

Verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter undantas från den föreslagna förstärkningen av meddelarskyddet.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Meddelarskydd för anställda i kommunala företag.....	5
4.1	Allmänt om meddelarfrihet.....	5
4.2	Behov av reglering och lagteknisk lösning.....	7
4.3	Vilka bör omfattas av ett stärkt skydd för meddelarfriheten?	10
4.4	Innebörden av det förstärkta meddelarskyddet.....	12
4.5	Meddelarskydd i andra enskilda organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet	15
4.6	Straffsanktioner och tillsyn	16
4.7	Ikraftträdande m.m.....	18
5	Författningskommentar	18
5.1	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	18
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete (SOU 2004:75) avsnitt 3.7	20
Bilaga 2	Offentlighets- och sekretesskommitténs författningsförslag (i remissen behandlad del).....	21
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser och andra organ som har yttrat sig över betänkandet Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete (SOU 2004:75)	22
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	24
	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	24
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	25
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006	26

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2005/06:162

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

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

Prop. 2005/06:162

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)¹ skall införas en ny paragraf, 1 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 a §

I förhållandet mellan å ena sidan sådana organ som avses i 8 § andra stycket, i fråga om den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller sådana organ som avses i 9 § och å andra sidan deras anställda och uppdragstagare enligt 6 § gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk och

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

Vad som sägs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 16 april 1998 direktiv till en kommitté med uppgift bl.a. att göra en översyn av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i syfte att vidga möjligheterna för offentlighetsprincipens tillämpning i IT-samhället (dir. 1998:32). Kommittén, som antog namnet Offentlighets- och sekretesskommittén, har lämnat tre delbetänkanden.

I augusti 2004 överlämnade kommittén slutbetänkandet *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75). I betänkandet behandlades bl.a. frågor rörande insyn i statliga företag. Som en del av det arbetet lämnades förslag om ett förstärkt meddelarskydd också för anställda i kommunala bolag. I propositionen behandlas kommitténs förslag endast i denna senare del. En sammanfattning av slutbetänkandet i den del som behandlas i propositionen finns i *bilaga 1*. Kommitténs författningsförslag i nu aktuell del finns i *bilaga 2*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2004/7554).

Denna proposition bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har inte haft någon erinran mot förslaget. I förhållande till lagrådsremissen har vissa redaktionella ändringar gjorts i lagtexten.

4 Meddelarskydd för anställda i kommunala företag

4.1 Allmänt om meddelarfrihet

Med meddelarfrihet avses normalt det komplex av regler i tryckfrihetsförordningen (TF) respektive yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering i massmedier. Denna frihet ingår som ett led i den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen.

De grundläggande bestämmelserna om meddelarfrihet innebär att varje medborgare har rätt att lämna uppgifter om vad som helst till den som kan offentliggöra uppgifterna i media, t.ex. nyhetsbyråer eller tidnings- eller radioredaktioner. Meddelarfriheten får endast begränsas på det sätt som anges i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen.

Ingen får åtalas eller dömas till ansvar eller åläggas skadeståndsskyldighet för missbruk av tryck- eller yttrandefriheten eller medverkan till det i annan ordning eller i annat fall än grundlagarna medger (1 kap. 3 § TF resp. 1 kap. 4 § YGL). Av dessa bestämmelser anses följa att meddelaren inte heller på annat sätt får drabbas av någon påföljd från det allmännas sida, t.ex. därför att han lämnat uppgifter för publicering (det s.k. repressalieförbudet). Genom rättspraxis har repressalieförbudet kommit att utvidgas ytterligare och varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på medverkan i ett grundlagsskyddat medium har i princip ansetts vara otillåten.

Meddelarfriheten gäller dock inte undantagslöst. I vissa i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar. Det kan bli fallet om själva handlingen att lämna meddelandet innebär att meddelaren gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. En annan situation är att meddelaren uppsåtligen lämnar ut en allmän handling i strid med bestämmelser om sekretess. Ett tredje och sista fall är att meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) särskilt anges bryta meddelarfriheten.

Meddelarfriheten kompletteras med skydd för meddelarens anonymitet. En meddelare har rätt att vara anonym och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet. Den här delen av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

Efterforskningsförbudet är ytterligare en del av anonymitetsskyddet och innebär att myndigheter eller andra allmänna organ inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande med stöd av sin meddelarfrihet i vidare mån än vad som behövs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen. Vid sådan, i undantagsfall tillåten, efterforskning måste dock myndigheterna beakta den tystnadsplikt som de medieanställda kan ha (3 kap. 4 § TF resp. 2 kap. 4 § YGL).

Åtal för sådana brott som en meddelare enligt grundlagarna kan göras ansvarig för (jfr 7 kap. 3 § TF resp. 5 kap. 3 § YGL) handläggs som tryck- eller yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern (JK) är ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området och är alltså den som kan vidta efterforskningsåtgärder. Därutöver har Riksdagens ombudsmän (JO) inom ramen för sina tillsynsuppgifter möjlighet att agera mot tjänstemän som misstänks för sådana brott. När det gäller publiceringsmeddelanden som faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde, t.ex. barnpornografi, finns ingen begränsning i möjligheterna att efterforska meddelaren.

Regeringens förslag: Meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala och landstingsägda bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar skall stärkas och förtydligas genom bestämmelser i lag.

Kommitténs förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som kommenterat förslaget har i princip ställt sig bakom ett förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala och landstingsägda företag, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*, ett flertal kommuner och landsting samt *Åklagarmyndigheten*, *Lunds universitet*, *Tjänstemännens Centralorganisation* och *Svenska Journalistförbundet*. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har ansett det nödvändigt att de tveksamheter som råder om meddelarfrihetens omfattning undanröjs. Flera remissinstanser har dock haft invändningar mot den lagtekniska lösning som föreslagits av kommittén. *JO* har förordat en reglering i grundlagarna. *Svea hovrätt* har ansett att en särreglering är att föredra. *Justitiekanslern* har å sin sida förordat att regleringen genomförs genom hänvisningar till konkreta lagrum i grundlagarna.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av ett förstärkt meddelarskydd i de kommunala företagen

Yttrande- och informationsfriheten utgör en grundbult i vårt demokratiska statsskick. Reglerna om meddelarfrihet, anonymitet och förbudet mot efterforskning och repressalier är samtliga viktiga moment i yttrandefriheten. De utgör en väsentlig förutsättning för massmediernas möjligheter att motta och förmedla information och medverka i den allmänna debatten. För att massmedierna skall kunna fylla sin funktion att granska den offentliga maktutövningen krävs att de får tillgång till riklig, allsidig och så långt som möjligt korrekt information.

Avsikten med meddelarfriheten är emellertid inte att få till stånd ett omfattande flöde av hemliga uppgifter från den offentliga förvaltningen till massmedierna och än mindre att sådana uppgifter skall offentliggöras. Syftet är i stället att samhällsdebatten inte skall berövas från allmän synpunkt mycket betydelsefulla uppgifter av den anledningen att dessa är sekretessbelagda av hänsyn till ett i just det aktuella sammanhanget mindre tungt vägande sekretessintresse.

Meddelarfriheten och de andra rättigheter som följer av eller härleds ur tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller svenska medborgare och, i avsaknad av särskild reglering, även utländska medborgare. Grundlagarna ger ett skydd för medborgarna mot ingripanden av det allmänna och reglerar alltså i princip inte förhållandet mellan enskilda.

Frågan om en förstärkt meddelarfrihet i privat verksamhet har utretts flera gånger utan att få någon egentlig lösning. En bidragande orsak till detta synes vara den konflikt som uppstår när man söker överföra den

offentlighetsregleringen rörande offentlighet och sekretess till det privaträttsliga området med dess regelverk om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Dessa svårigheter har emellertid inte ansetts lika betydande när det gäller de kommunala och landstingsägda företagen. Genom en ändring i sekretesslagen som trädde i kraft den 1 januari 1995 infördes handlingsoffentlighet i kommunala företag. Tryckfrihetsförordningens regler om rätt att ta del av allmänna handlingar gäller också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar eller stiftelser (kommunala företag) skall enligt 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen. Reformen motiverades av att den privaträttsligt bedrivna verksamheten i kommunerna hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn. De rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll borde enligt regeringen inte vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet (prop. 1993/94:48 s. 18).

När det gällde meddelarfriheten anförde regeringen att offentliga funktionärer normalt är återhållsamma med att lämna hemliga uppgifter till media och att risken för att känsliga uppgifter från de kommunala företagen skulle läcka ut till allmänheten via massmedierna inte skulle överdrivas. Regeringen såg inga skäl att frångå utgångspunkten att samma ordning borde gälla i de kommunala företagen som i de kommunala myndigheterna.

Lagrådet uttalade i det aktuella lagstiftningsärendet att det fanns en viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet krymper när en kommunal verksamhet flyttas från en nämnd till ett kommunalägt företag trots att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess görs tillämpliga på företaget (a. prop. s. 35 f.). Regeringen ansåg att det teoretiskt kunde finnas sådana skillnader som Lagrådet beskrev men att det i praktiken inte medförde några allvarliga konsekvenser för tillämpningen. Regeringen anförde vidare att den framtida rättstillämpningen fick närmare avgöra gränserna för meddelarfriheten.

Offentlighets- och sekretesskommittén gjorde i sitt betänkande Ny sekretesslag (SOU 2003:99) en översyn av de tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. I det sammanhanget konstaterade kommittén att det på grund av utformningen av bestämmelsen om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag i 1 kap 9 § sekretesslagen, fanns vissa oklarheter i fråga om vad som idag gäller avseende meddelarfrihet i de kommunala företagen. Kommittén har också inhämtat uppgifter om hur de kommunala företagen själva uppfattar frågan och konstaterar i sitt slutbetänkande att det finns en osäkerhet kring innebörden av meddelarfriheten i de kommunala företagen. Vissa företag ser sig i detta hänseende som myndigheter medan andra intar det motsatta förhållningssättet.

Bestämmelserna om vad som brukar betecknas som grundlagarnas exklusivitet i 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen skyddar alltså en meddelare från i första hand åtal och straffrättsligt ansvar. De anses emellertid också ge uttryck för ett

allmänt sanktions- och repressalieförbud som innebär att alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan i ett grundlagsskyddat medium i princip anses otillåtna (se t.ex. JO 1975/76 s. 314 och 1987/88 s. 193, jfr SOU 1990:12 s. 63). Det betyder att offentliganställda är skyddade inte bara mot straffrättsliga ingripanden och skadeståndsskyldighet utan också mot arbetsrättsliga ingripanden.

Det är fullt klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media går fri från straff och därmed förknippad skadeståndsskyldighet på grund av sekretessbrott på samma sätt som om han eller hon vore anställd i en myndighet. Däremot råder det delade meningar huruvida en anställd i ett kommunalt företag skyddas mot arbetsrättsliga ingripanden från sin arbetsgivare. En av de faktorer som påverkar en anställds villighet att ge offentlighet åt för arbetsgivaren negativa uppgifter får antas vara rädslan för att det skall leda till negativa konsekvenser för honom eller henne genom åtgärder av arbetsgivaren. Den föreliggande osäkerheten i detta avseende är givetvis inte tillfredsställande.

I 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen respektive 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen förbjuds myndighet eller annat allmänt organ att efterforska den som har utnyttjat sin meddelarfrihet. Ett kommunalt företag utgör inte en myndighet eller annat allmänt organ. Oaktat detta finns det således olika uppfattningar i kommunala företag om de själva anser sig bundna av efterforskningsförbudet eller inte. Somliga anser sig bundna av förbudet medan andra har uppfattningen att de fritt kan efterforska en uppgiftslämnare.

Syftet med att införa offentlighetsprincipen i företag med stark anknytning till det allmänna var att insynen skall vara oberoende av i vilken form offentlig verksamhet bedrivs. Mot den bakgrunden är de rådande oklarheterna är enligt regeringens mening inte tillfredsställande.

Enligt regeringens bedömning bör man alltså nu fullfölja de intentioner som låg till grund för införandet av handlingsoffentlighet i kommunala företag. För att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag bör meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala företag därför stärkas och förtydligas i förhållande till arbetsgivaren.

Rätten att straffritt lämna uppgifter till media, skyddet som följer av rätten att vara anonym och tystnadsplikten för de medieanställda följer av grundlagarna. De därutöver viktigaste beståndsdelarna i skyddet för meddelare ligger i förbuden för det allmänna att efterforska en anonym meddelare och att på annat sätt än grundlagsregleringen medger, ingripa mot en känd meddelare. För att stärka skyddet för meddelarfriheten i de kommunala företagen bör motsvarande principer gälla för företrädare för sådana företag. Detta skall ses som ett första steg i riktning mot en ytterligare förstärkning av insynen i offentligt finansierad verksamhet.

Hur regleringen bör utformas

En utgångspunkt för valet av lagstiftningsteknik måste vara att meddelarskyddet i de kommunala företagen så långt som möjligt skall vara detsamma som hos myndigheter.

Det kan, som *JO* påtalat, hävdas att det på ett principiellt plan skulle vara mest tilltalande att meddelarfriheten för de anställda i kommunala företag, liksom för de offentligt anställda, reglerades i grundlag. En sådan ordning stämmer emellertid mindre väl överens med de regler som styr handlingsoffentligheten i dessa organ. Handlingsoffentligheten följer av regler i vanlig lag, inte i grundlag. Enligt regeringens mening är det naturligt att ett förtydligande av meddelarfriheten sker i samma ordning, dvs. genom vanlig lag. Det är också så att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i princip endast reglerar förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Det är långt ifrån givet att det vore en bra lösning att göra denna reglering direkt tillämplig på relationerna mellan enskilda privaträttsliga subjekt.

Frågan är då hur lagregleringen bör utformas. *Justitiekanslern* har förespråkade hänvisningar till specifika paragrafer i grundlagarna. Det är emellertid enligt regeringens mening vissa olägenheter förknippade med att genom en sådan metod åstadkomma ett stärkt skydd just för meddelarfrihet. Detta då meddelarskyddsregleringen i grundlagarna utgör ett komplex av ett flertal bestämmelser eller indirekt härleds ur vissa paragrafer. Direkta hänvisningar är mot den bakgrunden som regeringen ser det en svårframkomlig väg.

Även den av *Svea hovrätt* förespråkade lösningen, dvs. en särreglering, är på inget sätt oproblematisk, dels därför att varje lösning som går ut på att definiera de skyddsbestämmelser som kan härledas ur grundlagarna skulle riskera att avvika från vad som gäller för myndigheter, dels därför att en sådan reglering skulle skapa två parallella regelsystem som skulle kunna komma att utvecklas i olika riktning.

Regeringen anser mot denna bakgrund att den mest ändamålsenliga metoden får anses vara att, som kommittén föreslagit och i linje med den reglering av bl.a. handlingsoffentligheten i 1 kap. 9 § sekretesslagen som redan gäller idag, genom bestämmelser i lag hänvisa till grundlagarna i tillämpliga delar.

4.3 Vilka bör omfattas av ett stärkt skydd för meddelarfriheten?

Regeringens förslag: Det förstärkta meddelarskyddet skall gälla för anställda och uppdragstagare i kommunala företag som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Undantag görs för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot och styrelsesuppleant i sådana företag.

Kommitténs förslag: Meddelarfriheten skall gälla anställda i kommunala företag dock inte för en verkställande direktör.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som kommenterat kommitténs förslag i denna del är positiva eller har lämnat det utan erinran. Bl.a. *Bolagsverket* och *Helsingborgs kommun* har framhållit vikten av att en verkställande direktör undantas från regleringen. *Bolagsverket* och *Göteborgs kommun* har anfört att även styrelseledamöter bör undantas eftersom de också kan vara anställda i företaget. Göteborgs kommun har också efterfrågat en analys av

förslagens konkurrens effekter och anfört att det kan finnas ytterligare strategiska positioner i ett företag som bör undantas från meddelarskyddet. *Lunds universitet* har anfört att undantagen för styrelse och verkställande direktör inte behövs utan att de gränsdragningsproblem som uppstår kan lösas i praxis. *Justitiekanslern* har framhållit att kommitténs förslag har en snävare avgränsning än vad som gäller inom det offentliga.

Skälen för regeringens förslag: Den medborgerliga rätten för envar att lämna meddelande i vilket ämne som helst följer av grundlagarna och gäller alltså alla, oavsett om eller av vem man är anställd (1 kap. 1 § tredje stycket TF resp. 1 kap. 2 § YGL). Alla som utnyttjar sin meddelarfrihet skyddas också mot andra myndighetsåtgärder än de som medges i grundlagarna.

Vilka personkategorier som skall omfattas av det skydd mot ingripanden från sin arbetsgivare som ett efterforsknings- och repressalieförbud ger är en annan fråga. Kommittén har föreslagit att det förstärkta skyddet skall omfatta anställda i kommunala företag. Som *Justitiekanslern* har påpekat är en sådan avgränsning snävare än den som gäller hos myndigheter. I syfte att göra regleringen för de anställda i kommunala företag så lik den befintliga offentlighetsregleringen som möjligt anser regeringen att meddelarskyddet istället bör kopplas till de anställda och uppdragstagare som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i 1 kap. 6 § sekretesslagen. Det är naturligt att samma personkategorier som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet också skall omfattas av det förstärkta skyddet för meddelarfriheten.

Meddelarfriheten är en rättighet som tillkommer fysiska personer, alltså inte myndigheter, bolag och andra juridiska personer som sådana. Inom myndighetssektorn anses det att vissa högre befattningshavare, verkschefer eller motsvarande, har en sådan ställning eller är så intimt förknippad med sin tjänst att det kan vara svårt att avgöra när vederbörande uttalar sig på myndighetens vägnar eller som medborgare i allmänhet. Sådana befattningshavare har således i praktiken en begränsad meddelarfrihet. Var gränsen för meddelarfriheten går avgörs i rättstillämpningen (jfr t.ex. JK:s beslut 2005-11-04 dnr 5602-05-31).

I ett aktiebolag är det styrelsen och i vissa fall verkställande direktören som företräder bolaget. Den beskrivna gränsdragningsproblematiken kan således uppstå även för personer i sådana företagsledande positioner. Man skulle alltså – på motsvarande sätt som får anses gälla i den offentliga verksamheten – i och för sig kunna tänka sig att låta det avgöras i det enskilda fallet om en företagsledare uttalar sig för bolagets räkning eller som enskild medborgare. För en styrelseledamot och verkställande direktör gäller emellertid också en särskild reglering genom bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) om t.ex. skadeståndsskyldighet. Detsamma gäller för styrelsesuppleanter och vice verkställande direktör. Att i lag införa bestämmelser som i vissa fall skulle kunna komma att stå i direkt konflikt med dessa associationsrättsliga regler framstår inte som lämpligt. Mot den bakgrunden bör det inte införas ett förstärkt meddelarskydd för styrelseledamöter, styrelsesuppleanter, verkställande direktörer och vice verkställande direktörer i kommunala företag. Även

om styrelseledamöter i den rollen inte är anställda eller är sådana uppdragstagare som avses i 1 kap. 6 § sekretesslagen, kan det, som flera remissinstanser har framhållit, förekomma att en styrelseledamot också är anställd i företaget. Det gäller t.ex. för arbetstagarledamöter. Såväl styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som verkställande direktör och vice verkställande direktör bör alltså uttryckligen undantas från den föreslagna regeln.

Det kommer alltså även fortsättningsvis att vara möjligt att föra en skadeståndstalan enligt aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar mot en sådan företrädare som orsakat bolaget eller föreningen skada genom ett publiceringsmeddelande. Det kommer gentemot dessa befattningshavare även att vara möjligt att ingripa med arbetsrättsliga åtgärder.

4.4 Innebörden av det förstärkta meddelarskyddet

Regeringens förslag: Kommunala företag får inte efterforska eller ingripa mot en anställd eller uppdragstagare som har utnyttjat sin meddelarfrihet.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer i princip med regeringens. Kommittén har uttalat att kommunala företag inte bör få efterforska en meddelare men har inte föreslagit något uttryckligt förbud.

Remissinstanserna: Alla remissinstanser som har kommenterat förslagen i denna del har varit positiva till den förstärkning av meddelarskyddet som förslagen innebär. Flera remissinstanser har pekat på att kommitténs lagförslag bör kompletteras med ett förbud mot efterforskning. *Justitiekanslern* har framhållit att det endast är han som åklagare på tryck- och yttrandefrihetens område som får efterforska och vidta åtgärder som är nödvändiga för att åtal skall kunna väckas. *Åklagarmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* har framfört att skyddet även bör kompletteras genom bestämmelser om anonymitetsskydd och tystnadsplikt. *Alingsås kommun* har anfört att det är praktiskt svårt att tillämpa ett efterforskningsförbud med undantag för vissa personer i företaget eftersom man i förväg inte vet vem som lämnat viss information.

Skälen för regeringens förslag

Efterforskningsförbud och övrigt anonymitetsskydd

Som tidigare har nämnts får en myndighet eller annat allmänt organ enligt 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen inte efterforska bl.a. den som lämnat ett meddelande som varit avsett att införas i ett grundlagsskyddat medium. Det saknar betydelse om anonymitetsskydd föreligger eller om meddelaren egentligen inte skulle ha haft någon erinran mot att ge sig till känna. En myndighet är alltså förhindrad att ta reda på meddelarens inställning i anonymitetsfrågan.

Efterforskningsförbudet är emellertid inte absolut. Efterforskning får ske ifråga om misstanke om brott som anges i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Efterforskningsförbudet gäller alltså inte vid misstanke om allvarliga brott mot rikets säkerhet och vissa uppsåtliga tystnadspliktsbrott. Vid den efterforskning som får förekomma måste tystnadsplikten för bl.a. journalister respekteras.

Eftersom efterforskningsförbudet riktar sig till myndighet eller annat allmänt organ finns det inte något hinder för privatpersoner eller enskilda företag att bedriva efterforskning. För att stärka meddelarskyddet för anställda i kommunala företag bör sådana företag i detta avseende jämnas med myndigheter och alltså förbjudas att efterforska en anställd som har lämnat ett meddelande avsett för publicering.

På motsvarande sätt som när det gäller efterforskningsförbudet i grundlagarna får man i det enskilda fallet ta ställning till om den efterforskande har en sådan ställning eller ett sådant uppdrag att denne kan sägas agera för företagets räkning (jfr t.ex. NJA 2001 s. 673).

På samma sätt förhåller det sig när det gäller undantagen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om att efterforskning får ske i den mån det behövs för åtal eller annat ingripande enligt grundlagarna. Att efterforskning undantagsvis är tillåten innebär givetvis inte att den rätten tillkommer en arbetsgivare som misstänker att en anställd har överträtt sin meddelarfrihet. Som *Justitiekanslern* har framhållit är det endast han, som åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området, som får efterforska och vidta åtgärder som är nödvändiga för att åtal skall kunna väckas. En arbetsgivare som misstänker att någon gjort sig skyldig till brott enligt 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 3 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen får alltså inte själv försöka ta reda på vem som har lämnat uppgifterna till media utan har att vända sig till Justitiekanslern med en anmälan. Det är sedan en uppgift för Justitiekanslern att ta ställning till om förundersökning skall inledas och vilka efterforskningsåtgärder som eventuellt skall vidtas. Efterforskning av myndigheter generellt och av de arbetsgivare som den nu föreslagna regleringen riktas till får endast ske för att ingripa mot ageranden som helt faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde, t.ex. spridning av barnpornografi.

Som *Alingsås kommun* har påtalat kan det finnas svårigheter med att tillämpa ett efterforskningsförbud med undantag för den verkställande direktören och styrelseledamöter. Det kan t.ex. röra sig om hemliga uppgifter som publicerats sedan de lämnats vid ett styrelsesammanträde där också anställda närvarat som föredragande. Regeringen anser att försiktighet är påkallad i sådana situationer och om meddelaren kan antas vara en person som omfattas av meddelarskyddet bör arbetsgivaren givetvis avstå från efterforskning.

Åklagarmyndigheten och *Ekobrottsmyndigheten* har framfört att meddelarskyddet för de anställda i kommunala företag bör kompletteras genom bestämmelser om anonymitetsskydd och tystnadsplikt. Anställda i kommunala företag omfattas emellertid liksom alla andra av den grundlagsreglerade rätten att som meddelare hemlighålla sin identitet liksom av skyddet som ges genom förbudet för t.ex. journalister och redaktionspersonal att avslöja vem som står bakom ett meddelande till

förmån för alla meddelare. Någon särskild reglering för anställda i kommunala företag behövs alltså inte i detta hänseende. Prop. 2005/06:162

Repressalieförbud

Bestämmelserna om repressalieförbud som härleds ur 1 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 1 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen skyddar en meddelare från i första hand åtal och straffrättsligt ansvar. De anses emellertid också ge uttryck för ett allmänt sanktions- och repressalieförbud av innebörd att myndigheter och personal hos myndigheter inte får vidta några för en enskild negativa tjänsteåtgärder på grund av den enskildes bruk av tryck- eller yttrandefriheten (se t.ex. JO 1975/76 s. 314 och 1987/88 s. 193).

Som anförts i avsnitt 4.2 står det fullt klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till media går fri från straff och skadestånd på grund av meddelandet på samma sätt och i samma utsträckning som en anställd i en myndighet. Skillnaderna mellan offentligt anställda och anställda i kommunala företag i det här avseendet ligger i stället i risken att utsättas för ingripanden från arbetsgivaren.

För att i så stor utsträckning som möjligt likställa skyddet för meddelarfriheten för anställda i kommunala företag med det som gäller för de offentligt anställda bör sådana företag förbjudas att på grund av en anställds bruk av sin meddelarfrihet ingripa mot denne. Det kan röra sig om en sådan åtgärd som uppsägning men också om andra åtgärder, t.ex. en utebliven löneökning eller befordran eller att den anställda fräntas vissa arbetsuppgifter.

Om en anställd begår ett brott som avses i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 3 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen kan detta givetvis påkalla arbetsrättsliga ingripanden. Väsentligt är dock att sådana ingripanden får ske endast i efterhand sedan det i ett tryckfrihetsmål konstaterats att den anställda verkligen har begått en sådan gärning.

Avtalade tystnadsplikter

Inom myndighetssektorn anses tjänstemännen kunna åläggas tystnadsplikt endast genom reglering i författning. Utanför myndighetssektorn kan däremot avtal om tystnadsplikt träffas med rättslig verkan. Tystnadsplikt anses normalt följa av den anställdes lojalitetsplikt även om det inte finns något särskilt avtal om tystnadsplikt. Det får numera anses vara en vedertagen uppfattning att sådana avtalsgrundade tystnadsplikter åtminstone i princip bryter meddelarfriheten (prop. 1993/94:48 s. 85).

De kommunala företagen omfattas redan i dag av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Utrymmet för avtalade tystnadsplikter i företagets verksamhet är därför begränsat. Om en uppgift som finns i en allmän handling inte omfattas av sekretess har ju en enskild, t.ex. en journalist, rätt att ta del av uppgifterna och den anställda sålunda en skyldighet att lämna ut dem. I ett företag finns det emellertid också uppgifter som inte återfinns i allmänna handlingar. Beträffande

sekretessbelagda uppgifter och uppgifter som inte härrör från allmänna handlingar finns det således ett utrymme för avtalade tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten.

Enligt Offentlighets- och sekretesskommittén förekommer det i vissa kommunala företag att anställda i chefspositioner har klausuler om tystnadsplikt inskrivna i sina anställningsavtal. Den reglering regeringen nu föreslår skall införas innebär att vissa företagsledande positioner undantas från bestämmelserna om meddelarfrihet. Mot bakgrund härav och då vissa kommunala bolag hittills utan särskild reglering har ansett sig böra iaktta de grundlagsreglerade efterforsknings- och repressalieförbudena utgår regeringen emellertid från att avtal som påverkas av den föreslagna regleringen kan antas vara förhållandevis ovanliga. Genom den föreslagna bestämmelsen begränsas möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten.

Justitiekanslern har efterfrågat en analys av vad som gäller för redan ingångna avtal om tystnadsplikt och ifrågasatt om det inte behövs en övergångsbestämmelse för dessa. Som nyss har konstaterats är sådana avtal sannolikt sällsynta. Regeringen utgår från att de kommunala företagen kommer att respektera de föreslagna förbudena och att de inte gentemot en enskild skulle göra gällande ett sådant tidigare ingånget avtal. Någon övergångsbestämmelse kan därför inte anses nödvändig.

4.5 Meddelarskydd i andra enskilda organ som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet

Regeringens förslag: Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall också gälla anställda och uppdragstagare hos de organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen i den mån publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan.

Kommitténs förslag: Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har lämnat förslaget i denna del utan erinran. *Tjänstemännens Centralorganisation* har uttryckt sig positivt och förutsatt att dessa organ skall omfattas av det förstärkta meddelarskyddet. *Justitiekanslern* har pekat på svårigheter att avgöra när reglerna skall tillämpas eftersom förbudena knyts till handlingsoffentligheten och den i vissa fall bara gäller en viss del av ett organs verksamhet.

Skälen för regeringens förslag: De i avsnitt 4.2–4.4 förda resonemangen är också relevanta för de organ som räknas upp i bilagan till sekretesslagen och som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Skälet till att dessa organ omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet är att de bedriver verksamhet som utgör myndighetsutövning mot enskilda. Det är just i sådan verksamhet som behovet av öppenhet är som störst. Mot den bakgrunden är det enligt regeringens mening naturligt att den förstärkning av meddelarfrihet som nu föreslås för de kommunala företagen också görs tillämplig på de privaträttsliga organ som räknas upp i bilagan till sekretesslagen. Flera av dessa organ är rent privata företag vilket skulle kunna aktualisera en hel del av de

kritiska invändningar som riktats mot tidigare utredningsförslag om meddelarfrihet i privat verksamhet. Ett stärkt skydd för anställda och uppdragstagare i dessa organ bör emellertid endast avse den verksamhet som tagits upp i bilagan, som huvudsakligen utgör myndighetsutövning och där den offentlighetsregleringen om handlingsoffentlighet alltså redan gäller. Det resonemang som förts om de kommunala företagens särställning i förhållande till övriga företag och behovet av ett stärkt skydd för meddelarfriheten kan således appliceras även på organen i bilagan. Mot den bakgrunden föreslår regeringen att samma regler till skydd för meddelarfriheten skall gälla även organen i bilagan i den utsträckning som offentlighetsprincipen är tillämplig.

Justitiekanslern har påpekat att det kan vara svårt att i ett enskilt fall avgöra om meddelarskydd gäller eller inte. Enligt regeringens mening är de problem som kan uppstå inte större än att de bör kunna hanteras av dem som har att tillämpa bestämmelserna. Som ovan nämnts gäller sedan tidigare en särreglering i dessa organ för den verksamhet som anges i bilagan. Hos organen gäller alltså redan olika regelverk för olika delar av verksamheten. En anställd som i en viss given situation överväger att lämna ut en uppgift måste t.ex. ta ställning till om den finns i en allmän handling, om den omfattas av sekretess och om den sekretessen i så fall straffritt kan åsidosättas genom ett meddelande avsett för publicering. Genom de nu föreslagna meddelarskyddsbestämmelserna måste en arbetsgivare göra en motsvarande prövning för att veta om han eller hon inte bryter mot förbuden mot efterforskning och repressalier.

4.6 Straffsanktioner och tillsyn

Regeringens bedömning: Frågan om hur de nu föreslagna förbuden skall straffsanktioneras behöver övervägas ytterligare.

Kommitténs bedömning: Kommittén har inte redovisat något ställningstagande i frågan.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* har anfört att det i betänkandet saknas överväganden om de föreslagna förbuden skall vara straffsanktionerade. *Riksdagens ombudsmän (JO)* har efterfrågat en översyn av reglerna om JO:s tillsyn när det gäller kommunala bolag.

Skälen för regeringens bedömning: I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen straffsanktioneras brott mot efterforskningsförbudet med böter eller fängelse i högst ett år. Det finns däremot inte någon bestämmelse i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen om straffansvar för den som åsidosätter repressalieförbudet i grundlagarna. Ansvar för sådana överträdelser kan i förekommande fall vara att bedöma som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. För straffansvar enligt den bestämmelsen förutsätts att någon uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Repressalieförbudet har, framförallt genom praxis i JO:s och JK:s verksamhet, emellertid kommit att anses innefatta alla åtgärder som innebär negativa konsekvenser för den som har utnyttjat sin meddelarfrihet, inte bara sådana åtgärder som utgör myndighetsutövning. Genom

förbudet anses det t.ex. otillåtet för en offentlig arbetsgivare att frånta en anställd vissa arbetsuppgifter som en följd av att denne lämnat ett meddelande till media.

På senare tid har en annan frågeställning kring straffsanktioneringen av grundlagsregleringen uppmärksammats. Borås tingsrätt har i en dom friat en kommunal förvaltningschef i ett mål rörande tjänstefel. Förvaltningschefen hade tilldelat en anställd en varning med anledning av dennes medverkan i ett TV-program. Justitiekanslern har i beslut att inte överklaga domen konstaterat att utgången är en effekt av att de arbetsrättsliga förhållandena för kommunalt anställda numera regleras genom kollektivavtal och inte genom offentligrättsliga regler. Ett beslut om disciplinpåföljd utgör då inte myndighetsutövning, vilket alltså är en förutsättning för straffrättsligt ansvar för tjänstefel (JK:s beslut 2005-10-24 dnr 3841-04-35). Det inträffade visar att den arbetsrättsliga utvecklingen har lett till att det kan saknas möjlighet till straffrättsliga sanktioner mot kommunala företrädare som bryter mot repressalieförbudet. Sanktionsmöjligheterna är alltså inte heltäckande eftersom åtgärder som genom repressalieförbudet är otillåtna inte alltid innefattar myndighetsutövning.

Även om utgångspunkten måste vara att de kommunala förvaltningarna följer grundlagsregleringen och att den tillsyn som JO och JK utövar kan antas ha en preventiv effekt är det av principiella skäl viktigt att återställa skyddet för meddelarfriheten. Regeringen tar alltså de uppdagade bristerna på stort allvar och avser att se till att regleringen ses över.

Frågan om de föreslagna efterforsknings- och repressalieförbuden för kommunala företag och de organ som anges i bilagan till sekretesslagen skall straffsanktioneras har inte berörts i betänkandet. Det saknas därför beredningsunderlag för att nu straffsanktionera de föreslagna förbuden. Det kan också framhållas att det vore olämpligt att straffreglera vissa förfaranden i dessa organ som står osanktionerade på myndighetsområdet. Tjänstefelsbestämmelsen, som delvis sanktionerar brott mot de grundlagsreglerade förbuden mot repressalier, kan aldrig bli tillämplig för de aktuella organen eftersom åtgärder som ett sådant vidtar mot en anställd inte kan utgöra myndighetsutövning. Enligt regeringens uppfattning är det inte heller lämpligt att genom en hänvisning i vanlig lag utsträcka tillämpningsområdet för de straffbud som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsförordningen. Den föreslagna bestämmelsen avses alltså inte omfatta straffbestämmelserna för brott mot efterforskningsförbud i 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Den bestämmelse om stärkt meddelarfrihet som nu föreslås syftar till att klargöra vad som gäller till skydd för meddelare inom kommunala företag och de organ som anges i bilagan till sekretesslagen. Som regeringen har berört tidigare förkommer det redan att kommunala företag betraktar sig som myndigheter i meddelarfrihetshänseende. Med den nya bestämmelsen kommer det inte att råda någon tvekan om vad som gäller. Det är alltså fråga om en både praktiskt och principiellt sett viktig markering, inte minst mot bakgrund av den osäkerhet som hittills har rått. Regeringen utgår därför från att de kommunala företagen och organen i bilagan följer den reglering som föreslås gälla enligt de nya

bestämmelserna. Det bör också framhållas att kommunerna får förmodas ta ett ägaransvar för att de kommunala företagen följer gällande lagstiftning. Samtidigt kan det enligt regeringens mening antas att en straffsanktionering skulle kunna ytterligare inskräpa betydelsen av efterlevnaden av regelverket. Frågan om hur de nu föreslagna förbuden bör straffsanktioneras bör mot den bakgrunden lämpligen övervägas i samband med att sanktionsbestämmelserna för överträdelse av förbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ses över.

Det bör också noteras att JO:s och JK:s tillsyn omfattar de kommunala företagen i den mån verksamheten utgör myndighetsutövning. Eventuella överträdelse av de föreslagna repressalie- och efterforskningsförbuden utgör emellertid inte sådan verksamhet. Efterlevnaden kommer därför inte att stå under JO:s och JK:s tillsyn.

4.7 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag och bedömning: Ändringen i sekretesslagen skall träda i kraft den 1 juli 2006. Den föreslagna ändringen medför inte några merkostnader.

Kommitténs förslag och bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har haft några synpunkter på tidpunkten för lagändringens ikraftträdande eller bedömningen av förslaget kostnadseffekter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det förstärkta meddelarskyddet för anställda i kommunala företag och i de organ som anges i bilagan till sekretesslagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Införandet av en bestämmelse om meddelarskydd har inga kostnadseffekter.

5 Författningskommentar

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

1 kap. 9 a §

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 4.

Bestämmelsen syftar till att ge de anställda och uppdragstagare som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess samma skydd för sin meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet har.

Bestämmelsen omfattar de organ som vid tillämpningen av sekretesslagen skall jämföras med myndigheter och deras anställda samt sådana uppdragstagare som omfattas av 1 kap. 6 § sekretesslagen.

I de organ som anges i bilagan till sekretesslagen gäller bestämmelsen endast i den mån det rör den verksamhet som är upptagen i bilagan.

På samma sätt som gäller enligt lagen i övrigt avses meddelarskyddsbestämmelserna gälla till förmån för anställda och de uppdragstagare som deltar i företagets egentliga verksamhet. Andra uppdragstagare faller utanför tillämpningen, t.ex. självständiga uppdragstagare som handlar i eget namn eller uppdragstagare, som trots att de förordnats av det kommunala företaget, får anses representera enskilda intressen (se prop. 1979/80:2 s. 126 f.).

Genom den föreslagna paragrafen skall reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om rätt att lämna meddelanden avsedda för publicering och att medverka till framställningar i grundlagsskyddade medier gälla (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket TF resp. 1 kap 2 § YGL). Genom bestämmelsen begränsas möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten.

Även grundlagarnas bestämmelser om förbud mot att efterforska och ingripa mot den som har utnyttjat sin meddelarfrihet eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning skall gälla. Bestämmelsen är avsedd att skydda samma typer av uppgiftslämnande som de grundlagarna skyddar (jfr 1 kap. 3 § och 3 kap. 4 § TF resp. 1 kap. 2 § och 2 kap. 4 § YGL). Ett förbjudet ingripande kan vara t.ex. uppsägning men också andra åtgärder som en utebliven löneökning eller befordran eller att den anställde fräntas vissa arbetsuppgifter på grund av ett utnyttjande av meddelarfriheten.

De föreslagna förbuden riktas inte bara mot företagets legala ställföreträdare utan mot var och en som kan sägas agera för företagets räkning.

Den praxis som finns, genom framför allt från JO:s och JK:s verksamhet, om vad som anses vara ett förbjudet ingripande eller efterforskande avses få genomslag även på verksamheten i de kommunala företagen och de andra organ som bestämmelsen riktas mot.

Hänvisningen till grundlagarna omfattar inte straffbestämmelserna för brott mot efterforskningsförbud i 3 kap. 5 § andra stycket tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 5 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I *andra stycket* undantas verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter från de föreslagna reglerna om meddelarskydd. Denna inskränkning i förhållande till vad som gäller hos myndigheter motiveras av att det finns en uppenbar risk för att ett meddelarskydd för dessa skulle kunna komma i konflikt med den associationsrättsliga tystnadsplikten och därmed sammanhörande skadeståndsskyldigheten.

Sammanfattning av bestänkandet Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete (SOU 2004:75) avsnitt 3.7

Prop. 2005/06:162
Bilaga 1

Skyddet för meddelarfriheten skall stärkas för anställda i de kommunala företag där offentlighetsprincipen gäller

Vi anser att meddelarfrihetens omfattning för anställda i kommunala företag måste bli tydligare. Det krävs för att offentlighetsprincipen skall få fullt genomslag. Vi föreslår därför en hänvisning i sekretesslagen till vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Genom förslaget blir meddelarfriheten för de anställda i ett företag som omfattas av offentlighetsprincipen densamma som för anställda hos myndigheter. Det stärkta skyddet skall inte gälla en verkställande direktör, eftersom han eller hon omfattas av skadeståndsskyndighet enligt aktiebolagslagen respektive lagen om ekonomiska föreningar.

Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall under vissa förutsättningar också gälla anställda hos organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen. Det gäller om publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan.

Offentlighets- och sekretesskommitténs författningsförslag (i remissen behandlad del)

Prop. 2005/06:162
Bilaga 2

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

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att det skall införas en ny paragraf, 1 kap. 13 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

13 §

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt denna lag att röja eller utnyttja uppgift och för den som bryter mot förbehåll som har uppställts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift. Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken skall dock inte följa ifall någon, vars anställning hos en myndighet har upphört, röjer eller utnyttjar uppgiften i strid mot 6 kap. 1 §.

I förhållande mellan sådana bolag, föreningar och stiftelser som avses i 9 § och deras anställda gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande och

2. förbud mot att ingripa utan stöd i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till ett sådant missbruk.

Första stycket gäller inte i förhållandet mellan sådana bolag och föreningar som avses i 9 § och den verkställande direktören i bolaget eller föreningen.

Första stycket skall gälla även i förhållandet mellan sådana organ som avses i 8 § andra stycket och deras anställda, med undantag för den verkställande direktören, i den verksamhet som anges i bilagan till denna lag.

Förteckning över remissinstanser och andra organ som har yttrat sig över betänkandet *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75)

Riksdagens ombudsmän, Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Kammarrätten i Sundsvall, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Revisorsnämnden, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Exportkreditnämnden, Läkemedelsförmånsnämnden, Riksgäldskontoret, Tullverket, Skatteverket, Stockholms universitet, Juridiska fakulteten, Uppsala universitet, Juridiska fakulteten, Lunds universitet, Juridiska fakulteten, Karlstads universitet, Statens jordbruksverk, Konsumentverket, Stiftelsen Svenska Rikskonserter, Banverket, Sjöfartsverket, Verket för näringslivsutveckling, Tierps kommun, Linköpings kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Alingsås kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Luleå kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Kalmar läns landsting, Skåne läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Svenska Journalistförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna och Luftfartsstyrelsen har yttrat sig över avsnitt 3.7 i betänkandet.

Riksrevisionen, Kammarrätten i Jönköping, Stockholms internationella Fredsforskningsinstitut (SIPRI), Svensk Exportkredit AB, Swedfund International AB, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Statens räddningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Alkoholsortimentsnämnden, Apoteket AB, Systembolaget AB, Provinsiällläkarstiftelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Insättningsgarantinämnden, Kammarkollegiet, Statskontoret, Statens kvalitets- och kompetensråd, AB Svenska Spel, Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB), Akademiska Hus AB, Kasernen Fastighets AB, Specialfastigheter Sverige AB, Venantius AB, V & S Vin & Sprit AB, Göteborgs universitet, Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden, Umeå universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten, IMEGO Institutet för mikroelektronik i Göteborg AB, Livsmedelsverket, Riksarkivet, Stiftelsen Nordiska museet, Stiftelsen Skansen, Förvaltningsstiftelsen för Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Sveriges Utbildningsradio AB, Kungliga Operan AB, Kungliga Dramatiska teatern AB, Kemikalieinspektionen, Statens strålskyddsinstitut, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Swedesurvey AB, SIS Miljömärkning AB, Post- och telestyrelsen, Vägverket, Konkurrensverket, Luftfartsverket, Patent- och registreringsverket, Bolagsverket, Stiftelsen Industrifonden, Affärsverket svenska kraftnät, Statens järnvägar, A-Banan Projekt AB, ALMI Företagspartner AB, AB

Göta kanalbolag, IRECO Institute for Research and Competence Holding AB, Lernia AB, Luossavaara-Kirunavaara AB (LKAB), Posten AB, Samhall AB, SJ AB, Green Cargo AB, AB Swedcarrier, SOS Alarm AB, Statens Väg- och Baninvest AB, Förvaltningsaktiebolaget Stattum, Sveaskog Förvaltnings AB, AB Svensk Bilprovning, Svenska Rymdaktiebolaget, Svensk-Danska Broförbindelsen SVEDAB AB, SP Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut AB, Sveriges Rese- och Turistråd AB, Teracom AB, Vattenfall AB, Swedish National Road Consulting AB, Vasakronan AB, Vasallen AB, Bothia Garanti AB, Norrland Center AB, Botkyrka kommun, Stockholms kommun, Täby kommun, Norrköping kommun, Jönköpings kommun, Uddevalla kommun, Kiruna kommun, Jämtlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Svenska arkivsamfundet, Föreningen Svenskt Näringsliv, Sveriges Television AB, Sveriges Utbildningsradio AB, Näringslivets nämnd för regelgranskning, Läkemedelsindustriföreningen, Sprit- och Vinleverantörsföreningen, Svenska Bryggareföreningen, Nämnden för offentlig upphandling, Sveriges Radio AB och Föreningen och Arkivverksamma i Landsting och Kommun har erbjudits men avstått från att yttra sig över avsnitt 3.7 i betänkandet.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)² skall införas en ny paragraf, 1 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 a §

I förhållandet mellan sådana organ som avses i 8 §, i den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, samt sådana organ som avses i 9 § och deras anställda samt uppdragstagare enligt 6 § gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant missbruk och

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

Vad som sägs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte en verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

² Lagen omtryckt 1992:1474.

Lagrådets yttrande

Prop. 2005/06:162
Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-02-27

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, justitierådet Leif Thorsson och f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist.

Förstärkt meddelarskydd i kommunala företag

Enligt en lagrådsremiss den 9 februari 2006 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av ämnessakkunniga Kerstin Bröms Lumpus.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2006

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Y. Johansson, Bodström, Sommestad, Karlsson, Nykvist, Andnor, Nuder, M. Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin, Österberg, Orback, Baylan

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2005/06:162 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.