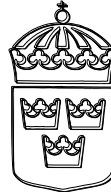


Kommittédirektiv

Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet



Dir.
2012:76

Beslut vid regeringssammanträde den 28 juni 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg. Utgångspunkten ska vara att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda.

I uppdraget ingår bl.a. att

- särskilt belysa frågorna om efterforskningsförbud och repressalieförbud,
- överväga vilka kategorier av personer som deltar i en näringsidkares verksamhet som bör ges stärkt skydd,
- beakta nationell och internationell rättsutveckling på såväl området för meddelarskydd som angränsande rättsområden samt
- beakta och analysera den kritik som tidigare presenterade förslag om stärkt meddelarskydd för privatanställda har fått.

Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar.

Utredaren ska kommunicera med bl.a. en parlamentarisk referensgrupp.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2013.

Bakgrund och utgångspunkter

Den s.k. meddelarfriheten är en del av den reglering som avser att förverkliga offentlighetsprincipen. Var och en har meddelarfrihet enligt de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, förkortad TF och yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL. Meddelarfriheten, som alltså gäller för såväl offentligt som privat anställda, innebär bl.a. att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till massmedier för publicering. Meddelarfriheten är en del av meddelarskyddet, som dels ger meddelaren en rätt till anonymitet, dels förbjuder myndigheter och andra allmänna organ såväl att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) som 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 som huvudregel inte i förhållande till sin arbetsgivare av det skydd som förbuden ger.

Frågan om det går att generellt stärka privatanställdas meddelarskydd har utretts tidigare. Förslag har presenterats bl.a. av Meddelarskyddskommittén i betänkandet Meddelarrätt – Meddelarfrihet i företag och föreningar m.m. (SOU 1990:12) och av en utredare i promemorian Yttrandefrihet för privatanställda (Ds 2001:9). Meddelarskyddskommittén föreslog bl.a. att bestämmelser om s.k. meddelarrätt i förhållandet mellan enskilda arbetsgivare och arbetstagare och mellan föreningar och deras medlemmar skulle införas i ett nytt kapitel i tryckfrihetsförordningen. Kommittén använde termen meddelarrätt som en sammanfattande beteckning på de regler som gäller till skydd för personer som på olika sätt medverkar till publicering i tryckt skrift. Meddelarrätten skulle enligt förslaget få begränsas, bl.a. för företagsledande personer. I promemorian Yttrandefrihet för privatanställda lade utredaren fram ett förslag till en särskild lag om skydd för privatanställdas

ytrandefrihet. Lagförslaget avsåg att skydda i princip alla privatanställda i vissa verksamheter med anknytning till det allmänna genom att förbjuda arbetsgivaren att ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon utnyttjat tryck- och ytrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och ytrandefrihetsgrundlagen. Enligt lagförslaget var arbetsgivaren vidare förbjuden att efterforska vem som utnyttjat tryck- och ytrandefriheten. De verksamheter som avsågs var bl.a. driftentreprenader som upphandlats av det allmänna och offentligt finansierad verksamhet enligt den dåvarande skollagen (1995:1100). Även hälso- och sjukvård samt tandvård omfattades.

Båda förslagen möttes av omfattande kritik från remissinstanserna. Invändningarna var bl.a. att ett förstärkt skydd skulle strida mot principen om att avtal om tystnadsplikt ska hållas, att det skulle kunna skada lojaliteten inom ett företag och inverka menligt på företags konkurrenskraft samt att det är svårt att reglera offentlig och privat verksamhet på samma sätt eftersom skillnaderna mellan verksamheterna är stora. Varken betänkandet eller promemorian har lett till lagstiftning.

Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi. Under senare år har den utvecklingen accelererat. Det är angeläget att även anställda i sådan verksamhet tryggt kan rapportera om förhållanden som det i samhället finns anledning att särskilt uppmärksamma. Mot denna bakgrund finns det anledning att åter se över hur meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet kan stärkas.

Gällande rätt

Meddelarfrihet och meddelarskydd enligt grundlagarna

Som nämns ovan har var och en meddelarfrihet enligt de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och ytrandefrihetsgrundlagen. Regleringen om meddelarskydd är uppbyggd av ett antal beståndsdelar, nämligen meddelarfrihet, anskaffarfrihet, anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud.

Meddelarfrihet innebär, som nämns ovan, att var och en har rätt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § YGL). Meddelarfriheten gäller dock inte utan undantag. I vissa i 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar. Det kan, för det första, bli fallet om någon genom att lämna meddelande gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. För det andra kan meddelaren hållas straffrättsligt ansvarig om han eller hon uppsåtligen lämnar ut allmän handling i strid med en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. För det tredje kan straffansvar komma i fråga om meddelaren uppsåtligen på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en så kallad kvalificerad tystnadsplikt enligt OSL (13 kap. OSL, slutet av varje kapitel i lagens fjärde-sjätte avdelningar samt lagens sjunde avdelning).

Anskaffarfrihet innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda för publicering i ett medium som omfattas av grundlagarna. Motsvarande undantag som för meddelarfriheten gäller för anskaffarfriheten.

Anonymitetsskyddet ger en meddelare rätt att vara anonym (3 kap. 1 § TF och 2 kap. 1 § YGL) och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande meddelarens identitet (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Anonymitetsskyddet kompletteras med ett *efterforskningsförbud* (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Efterforskningsförbudet innebär att myndigheter och 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.

Dessutom finns det ett allmänt *sanktions- och repressalieförbud* (3 kap. 4 TF och 2 kap. 4 § YGL), vilket innebär att det allmänna inte heller i egenskap av arbetsgivare får vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd

med anledning av att han eller hon har utnyttjat sin yttrande- och meddelarfrihet. Brott mot efterforsknings- och repressalieförbudet är straffbelagt med böter eller fängelse i högst ett år.

Meddelarskydd gäller för anställda i

1) myndigheter och andra allmänna organ (genom bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen),

2) privaträttsliga organ som med stöd av lag har anförtrotts uppgifter som innebär myndighetsutövning och andra privaträttsliga organ vars verksamhet helt eller delvis finansieras av det allmänna och som förts in i bilagan till OSL (enligt 2 kap. 4 §, 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § OSL),

3) aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner, landsting eller kommunalförbund har – eller i vissa fall har haft – ett rättsligt bestämmande inflytande (enligt 2 kap. 3 § och 14 kap. 1 § OSL).

I fråga om 2) och 3) ovan gäller enligt 13 kap. 2 § OSL dock inte meddelarskydd för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter. Skälet för detta är att det gäller särskilda bestämmelser om t.ex. skadeståndsskyldighet i aktiebolagslagen (2005:551) och lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) för sådana befattningshavare. Det är även möjligt att ingripa med arbetsrättsliga åtgärder.

Meddelarfrihet och meddelarskydd för privatanställda

Bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ska, som nämns ovan, tillämpas av myndigheter och andra allmänna organ i förhållande till enskilda. Även privatanställda är således skyddade mot ingrepp i tryck- och yttrandefriheten *från det allmänna*. Privatanställda i sådana enskilda organ som anges i bilagan till OSL har vidare samma skydd mot ingrepp *från arbetsgivaren* som offentliganställda i den verksamhet som anges i bilagan (enligt 2 kap. 4 §, 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § OSL). Andra privatanställda har dock inte samma skydd mot ingrepp från arbetsgivaren som offentliganställda.

Ett visst meddelarskydd för privatanställda kan också i vissa fall åstadkommas genom kollektivavtal eller andra avtal. Om en kommun eller ett landsting sluter avtal med ett privatägt företag om att utföra en kommunal angelägenhet ska kommunen eller landstinget, enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900), beakta intresset av att genom avtalet tillförsäkras information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs. Kommuner och landsting har bl.a. möjlighet att ställa villkor om meddelarfrihet och meddelarskydd i samband med upphandling.

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hindrar dock inte en privat arbetsgivare från att avtala om tystnadsplikt, eller att vid brott mot ett sådant avtal vidta arbetsrättsliga åtgärder mot eller yrka skadestånd av en anställd som t.ex. har lämnat ett meddelande till massmedier för publicering.

En privat arbetsgivare får, utan hinder av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, försöka att själv eller med hjälp av annan efterforska vem som är författare eller annars upphovsman till ett yttrande i medierna eller vem som har lämnat upplysningar till medierna.

Den parlamentariskt sammansatta Yttrandefrihetskommittén har i en skrivelse till Justitiedepartementet framhållit att meddelarskyddet för privatanställda inom offentligt finansierad verksamhet bör utredas så snart det är möjligt. Vidare har konstitutionsutskottet ansett att det finns behov av en utvidgad lagstiftning om meddelarskydd för anställda i offentligt finansierad verksamhet i privat regi. Justitieministern har i svar på en interpellation om meddelarfrihet (ip. 2011/12:126) och i svar på en skriftlig fråga (2011/12:133) aviserat en sådan utredning, vilket utskottet har välkomnat (bet. 2011/12:KU13 s. 17). Enligt utskottet måste sådan lagstiftning bygga på principen att meddelarskyddet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentliganställda. Utskottet underströk, mot bakgrund av den omfattande och långvariga debatt som förts i frågan, särskilt vikten av att i utredningen belysa efterforskningsförbudet och repressalieförbudet. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2011/12:187).

Internationella åtaganden

Av artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet. Den friheten får inskränkas under vissa i artikeln givna förutsättningar. För det första måste en inskränkning föreskrivas i lag och för det andra måste den anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter. Vidare måste en inskränkning av yttrandefriheten vara proportionerlig.

Europadomstolen har i målet Heinisch mot Tyskland prövat räckvidden av yttrandefriheten för en anställd i ett statligt ägt bolag (ERD dom den 21 juli 2011 i mål 28274/08). Sköterskan Heinisch hade rapporterat missförhållanden vid det äldreboende där hon arbetade till, i tur och ordning, sin arbetsgivare, polisen och sist allmänheten (genom att dela ut flygblad), och blev sedermera avskedad. Domstolen konstaterade att privatanställdas rätt att rapportera olagligheter eller oegentligheter måste vägas mot ett privat företags rätt till skydd för sitt rykte och sina ekonomiska intressen. En privatanställd ska enligt domstolen i första hand rapportera oegentligheter till sin överordnade eller ansvarig myndighet och endast när detta är i praktiken omöjligt får den anställda vända sig till allmänheten. I målet ansåg domstolen att allmänintresset av insyn i fråga om brister i äldreomsorg som bedrivs av ett statligt ägt företag vägde tyngre än företagets ekonomiska intressen. Enligt domstolen utgjorde avskedandet av Heinisch – den strängast möjliga arbetsrättsliga påföljden – ett oproportionerligt ingrepp i hennes yttrandefrihet.

Det finns också en bestämmelse om skydd för yttrandefriheten i artikel 11 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Angränsande frågeställningar

Den debatt som under lång tid har förts om privatanställdas möjligheter att tryggt kunna påtala oegentligheter på arbetsplat-

sen har inte uteslutande rört frågan om utvidgning av meddelarfriheten, dvs. möjligheten att i viss utsträckning straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter *till massmedier* för publicering. Debatten har i många fall handlat om andra möjligheter, och i vissa fall skyldigheter, att utan risk för repressalier påtala eller anmäla oegentligheter *till t.ex. sin arbetsgivare eller till en tillsynsmyndighet*. Nedan följer en kortfattad redogörelse för olika möjligheter och skyldigheter att påtala oegentligheter.

Lex Sarah och Lex Maria – skyldighet att anmäla missförhållanden inom socialtjänsten respektive hälso- och sjukvården

På socialtjänstens område och inom hälso- och sjukvården finns det i vissa fall en *skyldighet* att anmäla missförhållanden av olika slag. De relevanta bestämmelserna brukar benämnas Lex Sarah och Lex Maria och de gäller i både offentlig och privat verksamhet.

Inom socialtjänstens område finns bestämmelser om anmälan om missförhållanden i 14 kap. socialtjänstlagen (2001:453) och 24 a-24 g §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Enligt dem ska anställda och uppdragstagare genast rapportera missförhållanden till den som driver verksamheten. Den som driver verksamheten ska under vissa omständigheter i sin tur snarast anmäla det till Socialstyrelsen. Bestämmelserna syftar bl.a. till att komma till rätta med brister i verksamheten, att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen, att bidra till att den enskilde får insatser av god kvalitet och att skydda den enskilde från missförhållanden.

Inom hälso- och sjukvården finns bestämmelserna om anmälan i 3 kap. 5-8 §§ och 6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt dem ska vårdgivaren i verksamhet som bl.a. omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) till Socialstyrelsen anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Vårdgivaren ska samtidigt eller snarast därefter ge in en utredning om händelsen till Socialstyrelsen. Vårdgivaren ska också informera vårdtagaren om händelsen. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska till vårdgivaren rapportera risker för vårdskador samt händelser som har med-

fört eller hade kunnat medföra en vårdskada. Syftet med bestämmelserna är att bidra till att hög patientsäkerhet upprätthålls.

Förslag gällande en skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnomsorgen

Utredningen om skyldighet att anmäla missförhållanden inom skolväsendet m.m. har i sitt betänkande (SOU 2011:33) föreslagit att de som fullgör uppgifter i en förskole- eller skolenhet eller i annan verksamhet inom skolväsendet, särskilda utbildningsformer eller annan pedagogisk verksamhet genast ska rapportera missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden till den som ansvarar för enheten eller verksamheten. Om det rör ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande är huvudmannen för utbildningen eller verksamheten skyldig att anmäla det till den myndighet – Skolinspektionen eller en kommun – som har tillsyn över utbildningen eller verksamheten. Syftet med att införa en rapporteringsskyldighet är enligt utredningen att snabbt och effektivt åtgärda missförhållanden som berör barn eller elever. Förfarandet ska också utgöra ett led i utbildningens eller verksamhetens kvalitetsarbete. Betänkandet har remitterats och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Allmänt om s.k. whistleblowing – visselblåsning

Så kallad whistleblowing (visselblåsning på svenska) är en term som saknar en närmare rättslig definition och som används för ett antal olika företeelser när enskilda rapporterar om t.ex. korruption eller oegentligheter. Termen används ibland för rent företagsintern rapportering och ibland i en betydligt vidare bemärkelse för rapportering till t.ex. massmedier eller till myndigheter (jfr bet. 2010/11:KU23 s. 51). För anställda i offentlig sektor brukar också meddelarskyddet anses utgöra en del av skyddet för visselblåsning.

Det finns likheter men också tydliga skillnader mellan meddelarfrihet och meddelarskydd i grundlagens mening å den ena sidan och visselblåsning å den andra. Meddelarfrihet avser alla slags meddelanden medan visselblåsning normalt används för larm om oegentligheter eller missförhållanden. Vidare möjliggör meddelarfriheten för var och en att lämna uppgifter för publicering i massmedier medan visselblåsning inte är begränsat till massmedier utan också används vid interna larm eller larm till myndigheter.

I svensk rätt finns ett antal bestämmelser som på olika områden ger skydd för enskilda som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter. Sådana bestämmelser finns, förutom i TF, YGL och OSL, i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, förvaltningslagen (1986:223) och brottsbalken. Inte heller i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter ges möjlighet att ingripa mot en enskild som röjer ett allvarligt missförhållande.

När det gäller arbetstagare som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter är dessa skyddade av kravet i 7 § LAS på saklig grund för uppsägning och den allmänna rättsgrundsatsen om god sed på arbetsmarknaden. I varje enskilt fall görs en avvägning mellan arbetstagarens rätt att yttra sig och den lojalitetsplikt som gäller i förhållande till arbetsgivaren.

Konstitutionsutskottet har uttalat att regeringen bör genomföra en översyn av lagstiftningen i syfte att stärka skyddet för enskilda som slår larm, s.k. whistleblowers (bet. 2010/11:KU23 s. 53). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:179).

Som framgår ovan finns på flera olika rättsområden bestämmelser som utgör skydd för enskilda som slår larm och ändrad lagstiftning förutsätter noggranna avvägningar mellan ett antal skyddsvärda intressen. Utöver uppdraget till denna utredning pågår inom Regeringskansliet för närvarande också diskussioner om hur, och i vilket sammanhang, skyddet för enskilda som slår larm om korruption och andra oegentligheter i övrigt bör ses över.

Uppdraget

Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi och det i sin tur har 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. Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet kan stärkas.

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.

I uppdraget ingår att

- särskilt belysa frågorna om efterforskningsförbud och repressalieförbud,
- överväga om ett stärkt meddelarskydd för anställda bör gälla också för inhyrda arbetstagare, konsulter, uppdragstagare och andra som på liknande grund har deltagit i näringsidkarens verksamhet,
- särskilt belysa hur en avgränsning kan ske mot sådan verksamhet hos den privata näringsidkaren som inte är offentligt finansierad,
- särskilt belysa förhållandet till regler och avtal som tillförsäkrar samhällets insyn och tillsyn i offentligt finansierad verksamhet, och då särskilt beakta möjligheterna att vid upphandling ställa krav på skydd för den som lämnar uppgifter,

- särskilt belysa förekomsten och beakta betydelsen av kollektivavtalsreglering med skydd för den som lämnar uppgifter,
- beakta både nationell och internationell rättsutveckling såväl på området för meddelarskydd som på de angränsande rättsområden som beskrivits, särskilt utvecklingen av de diskussioner inom Regeringskansliet som pågår när det gäller en översyn av skyddet för enskilda som på annat sätt slår larm om t.ex. korruption och andra oegentligheter samt
- beakta och analysera den kritik som tidigare presenterade förslag om stärkt meddelarskydd för privatanställda har fått och då särskilt i fråga om förhållandet till den arbetsrättsliga lojalitetsplikten, konsekvenser för avtalsreglerad tystnadsplikt och förhållandet till skyddet för företagshemligheter.

Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Konsekvenser av uppdraget

Utredaren ska särskilt beskriva förslagets konsekvenser för arbetstagare och för arbetsmarknadens parter.

Kommunikation och redovisning av uppdraget

Utredaren ska på lämpligt sätt kommunicera med en parlamentarisk referensgrupp och med andra relevanta utredningar. Utredaren ska i sitt arbete också ha en dialog med arbetsmarknadens parter samt med övriga relevanta intresseorganisationer och myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2013.

(Justitiedepartementet)