



PM 2008:43 RI (Dnr 335-3891/2007)

Meddelarfrihet

Skrivelse från Yvonne Ruwaida (mp)

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Skrivelsen från Yvonne Ruwaida (mp) anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anfört.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att implementera den i promemorian föreslagna skrivningen kring meddelarfrihet och meddelarskydd i stadens avtalsvillkor.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Yvonne Ruwaida (mp) har i en skrivelse till kommunstyrelsen den 3 oktober 2007 anfört att den grundlagsfästa meddelarfriheten urholkas när kommunal verksamhet övergår i privat regi. Ruwaida anser att det innebär att insynen i verksamheter som bekostas med skattemedel är bristfällig och kräver att all offentligt finansierad verksamhet ska ha samma villkor när det gäller meddelarfrihet, samt att rätten till en sådan ska skrivas in i avtalen för all offentligt finansierad verksamhet i Stockholms stad.

Frågan om ett förstärkt meddelarskydd i privat verksamhet har utretts flera gånger i regeringskansliet utan att få någon lösning. En av anledningarna till detta är att den offentlighetsrättsliga regleringen rörande offentlighet och sekretess kommer i konflikt med de privaträttsliga reglerna om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar att det av stadens policies för upphandling och konkurrens framgår att det i alla avtal om vård och omsorg bör finnas klausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden. Kontoret bedömer att om affärshemligheter, företagets ekonomiska ställning och det som i övrigt får anses ligga utanför kärnuppdraget som upphandlats/avropats undantas, kan meddelarfriheten omfatta den direkta verksamhet vilken staden upphandlat eller avropat för offentliga medel och på offentligt uppdrag. Kontoret rekommenderar följande skrivning i stadens avtalsvillkor:

Personal som är anställd i verksamheten ska beträffande verksamhet som omfattas av avtalet ha i huvudsak samma meddelarfrihet som råder för motsvarande offentligt anställd personal. Denna meddelarfrihet ska dock inte omfatta

uppgifter som avser affärsförhållande, eller som allmänt sett kan rubba konkurrensförhållande för entreprenören. Vidare råder det inte meddelarfrihet för uppgifter om enskildas personliga och privata ekonomiska förhållanden eller som rör säkerhet. I meddelarfriheten innefattas inte heller information som gäller pågående förhandlingar rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller som är hemlig enligt lag.

Personer i ledande ställning i företaget till exempel VD, eller därmed jämförlig ställning omfattas inte av den här angivna meddelarfriheten.

Det åligger entreprenören att informera berörd personal om den meddelarfrihet som ska råda i verksamheten.

Mina synpunkter

Meddelarfriheten är en grundlagsfäst rättighet och av väsentlig betydelse för ett öppet och demokratiskt samhälle. Transparens och offentlig granskning är en betydande del av medborgarnas möjlighet att utkräva ansvar av politiska beslutsfattare och politiskt ledda verksamheter. Sverige har en tradition av offentlig öppenhet som internationellt sett är förhållandevis unik och som vi ska vara stolta över.

Meddelarfrihetens betydelse är särskilt viktig i många offentligt finansierade verksamheter, såväl ur ett medborgar- som ett brukarperspektiv. Stora delar av den typ av verksamheter som bekostas med kommunala skattemedel – utbildning, hälso- och sjukvård och omsorg om barn, äldre och funktionshindrade – har stor personlig och känslomässig betydelse för dem som nyttjar dem. Vetskap om eventuella brister eller missförhållanden bör därför säkerställas.

Samtidigt är detta en juridiskt komplicerad fråga, vilket illustreras av de mångåriga svårigheterna att upprätta en enhetlig och tillämpbar lagstiftning på området. Skattebetalarnas intresse av insyn och brukarnas intresse av att eventuella missförhållanden uppmärksammas och åtgärdas riskerar att hamna i konflikt med såväl de anställdas lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren som vikten av att hemlighålla känsliga affärsmässiga förhållanden. Situationen är särskilt komplex vad avser anställda inom privata företag som utför offentligfinansierad verksamhet på entreprenad. Att finna en adekvat och balanserad avvägning mellan dessa olika intressen är en grannläga uppgift.

Kommunallagen stadgar att det åvilar kommunerna att säkra allmänhetens insyn i verksamheter förlagda på entreprenad. Kommunerna är därför skyldiga att i entreprenadavtalen ta med rätten för kommunen att från entreprenören begära ut sådan information som kan vara av allmänt intresse.

Det väsentliga vad gäller meddelarfrihet inom verksamheter på entreprenad är just möjligheten för de anställda att utan risk för påföljd lämna ut uppgifter som är relevanta för allmänheten. Såväl för brukarna av en offentligt finansierad verksamhet som för medierna och medborgarna är det sådan information som rör själva verksamhetens innehåll. Att säkerställa att samma meddelarfrihet råder för privatanställda i entreprenader som för offentliganställda rörande denna typ av information är därför av stor vikt. Lika viktigt är att analoga resonemang förs kring meddelarskyddet. I de upphandlingsunderlag som kommunstyrelsen tagit ställning till den senaste tiden har därför också såväl skrivningar kring meddelarfrihet och meddelarskydd arbetats in.

Även entreprenörens situation på en konkurrensutsatt marknad måste emellertid beaktas. Uppgifter som har bäring på entreprenörens ekonomiska förhållanden –

ekonomisk ställning, affärshemligheter, löneförhandlingar, vinstdisposition eller annat som har att göra med entreprenörens konkurrenssituation – kan inte sägas vara av allmänt intresse. Ur ett brukarperspektiv är det centrala att verksamheten har en god tillgänglighet och håller hög kvalitet. För medborgarna ligger det främsta intresset i att skattemedlen förvaltas på ett kostnadseffektivt och ansvarsfullt sätt. Företagsinterna frågor som faller utanför entreprenörens huvuduppdrag från kommunen bör därför inte omfattas av meddelarfrihet. Denna typ av begränsning av meddelarfriheten är principiellt sett inte mer problematisk än andra liknande begränsningar, även om den praktiska avvägningen stundom kan vara komplicerad.

Jag vill i sammanhanget understryka att komplexiteten i denna fråga är av juridisk art och saknar samband med huvudmannskapet som sådant. Olika lagstiftning gäller för offentlig och privat verksamhet därför att de verkar under olika förutsättningar och med delvis skilda syften och uppdragsgivare. Meddelarfrihetens oklara ställning i offentligfinansierade verksamheter förlagda på entreprenad är en konsekvens av denna skilda lagstiftning, inte av ett privat huvudmannskap i sig.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Skrivelsen från Yvonne Ruwaida (mp) anses besvarad med vad föredragande borgarrådet anfört.
2. Stadsledningskontoret ges i uppdrag att implementera den i promemorian föreslagna skrivningen kring meddelarfrihet i stadens avtalsvillkor.

Stockholm den 31 januari 2008

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Skrivelse från Yvonne Ruwaida (mp) om meddelarfrihet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin*, (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Bifalla skrivelsen.
2. Implementera rätten till meddelarfrihet och meddelarskydd i stadens avtalsvillkor.
3. Därutöver vill vi framföra följande.

Det är en framgång att majoriteten föreslår att meddelarfrihet och meddelarskydd skrivs in i stadens avtalsvillkor, men den klausul som föreslås är alldeles för begränsad. Vi menar att i princip ska samma villkor gälla inom offentligt finansierad verksamhet som inom offentligt driven verksamhet, eftersom det i bägge fallen handlar om stockholmarnas skattekonor.

Självklart är det viktigt för allmänheten att känna till entreprenörens ekonomiska förhållanden, eftersom det ger en signal om hur verksamheten fungerar. Vinstnivåer och chefsförmåner är av intresse för allmänheten, brukarna och de politiskt förtroendevalda eftersom höga vinster och höga chefslöner kan inverka negativt på kvaliteten och innebära att stockholmarnas skattekonor används på fel sätt.

Möjligen kan pågående löneförhandlingar behöva undantas från meddelarfriheten, men definitivt inte resultatet. Löner under kollektivavtalen, bristande skatteinbetalningar eller svårigheter att betala ut löner, övertidsersättningar och semesterersättningar kan indikera att verksamheten är i gungning. En förestående konkurs medför att kommunen måste gripa in och ta sitt yttersta ansvar.

Det är vidare inte så självklart som det låter att undanta affärshemligheter från meddelarfriheten, eftersom tolkningen varierar och begreppet kan användas för att dölja uppgifter av allmänt intresse. Det är därför viktigt att tydligt klara ut vem som har tolkningsföreträdet och vilka konsekvenserna blir om begreppet missbrukas.

Utvecklingen visar tyvärr behovet av en översyn av lagstiftningen för att åstadkomma en utvidgad och förstärkt meddelarfrihet enligt förslagen i dåvarande Demokratiutredningen.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin*, *Roger Mogert*, *Tomas Rudin* och *Teres Lindberg* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Oppositionsborgarrådet Yvonne Ruwaida (mp) har i en skrivelse till kommunstyrelsen av den 3 oktober 2007 anfört att den grundlagsfästa meddelarfriheten urholkas när verksamhet avknoppas och privatiseras. Borgarrådet anser att det innebär att insynen i verksamheter som bekostas med skattemedel är bristfällig.

Ruwaida kräver i skrivelsen att all offentligt finansierad verksamhet ska ha samma villkor när det gäller meddelarfrihet, samt att rätten till en sådan ska skrivas in i avtalen för all offentligt finansierad verksamhet i Stockholms stad.

Frågan om ett förstärkt meddelarskydd i privat verksamhet har utretts flera gånger i regeringskansliet utan att få någon lösning. En av anledningarna till detta är att den offentlighetsrättsliga regleringen rörande offentlighet och sekretess kommer i konflikt med de privaträttsliga reglerna om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren.

Av ärendet om policys för upphandling och konkurrens (Dnr 125-4310/2006) som beslutades av kommunfullmäktige i mars 2007 framgår det att det i alla avtal om vård och omsorg bör finnas klausuler som reglerar parternas arbete för att förhindra kvalitetsbrister och missförhållanden.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av förnyelseavdelningen i samråd med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 november 2007 har i huvudsak följande lydelse.

Yttrandefrihet

Varje kommuninvånare har som medborgare oinskränkt yttrandefrihet, oavsett om hon är anställd i kommunen eller anställd av någon annan arbetsgivare.

När det gäller offentligt anställda -statligt eller kommunalt- har de en grundlagsskyddad frihet att i tal, skrift eller bild uttrycka sina kritiska åsikter om kommunen och staten och hur deras verksamhet bedrivs. Denna yttrandefrihet är inte helt oinskränkt. Den kan begränsas genom lag bl.a. för rikets säkerhet, privatlivets helgd och för förebyggande och beivrande av brott. Detta framgår av regeringsformen.

Yttrandefriheten begränsas genom bestämmelserna i sekretesslagen. I lagen finns exempel på tystnadsplikter som den anställda måste iaktta. Om en anställd bryter mot sekretessbestämmelser i lag kan han dömas för brott mot tystnadsplikt. Även privat anställda kan dömas för brott mot tystnadsplikt om den grundas på bestämmelse i lag som t.ex. tystnadsplikten för hälso- och sjukvårdspersonalen.

Meddelarfrihet

Meddelarfrihet innebär att var och en har rätt att med vissa undantag meddela och anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift eller radio, TV, film, video eller liknande. Den som anskaffar eller meddelar uppgiften omfattas

av meddelarfrihet. En myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering. Meddelaren åtnjuter alltså anonymitet. Meddelarfriheten grundas på reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Meddelarfriheten innebär att den anställde normalt kan lämna ut också sekretessbelagda uppgifter. Däremot är det aldrig tillåtet att lämna ut en handling som innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Vissa tystnadsplikter är så kvalificerade att de inte omfattas av meddelarfriheten vilket framgår av 16 kap sekretesslagen. Bland dem finns uppgifter hänförliga till bl.a. socialtjänstlagen och sjukvården.

Det är arbetstagaren själv som avgör om han kan lämna ut en uppgift eller om den omfattas av kvalificerad sekretess för vilket meddelarfrihet inte gäller.

Arbetsgivaren inom offentlig förvaltning får inte genom skrivelser eller påtryckningar av annat slag begränsa arbetstagarens yttrande- och meddelarfrihet enligt ovan angivna lagar.

Meddelarfrihet finns inte i den privata sektorn

Meddelarfriheten gäller inte för privata anställda arbetstagare så till vida att något lagstadgat skydd mot efterforskningar inte föreligger i de fall en arbetstagare lämnar ut uppgifter för publicering. Vissa specialregler finns dock enligt ovan i förhållande till massmedia för medias hantering av uppgifter.

Avtalsklausul om meddelarfrihet hos privata entreprenörer

Utgångspunkten är att det inte finns något lagligt hinder för en privat arbetsgivare att utforma ett anställningsavtal som innebär att arbetstagaren har en möjlighet att lämna ut uppgifter från sin arbetsgivare för offentliggörande på samma sätt som gäller för offentligt anställda. Begränsning måste dock göras vad avser lagstadgade tystnadsplikter som inte kan avtalas bort.

En statlig utredning presenterade 1990 (SOU 1990:12 Meddelarrätt) ett lagförslag som innebar att det enligt grundlagen skulle vara tillåtet för enskilda inom företag och organisationer att lämna uppgifter som omfattas av en avtalsgrundad tystnadsplikt för publicering utan att drabbas av straff eller andra rättspåföljder. Förslaget om en s.k. meddelarrätt kom inte att genomföras till följd av bl.a. remissinstansernas starka kritik mot förslaget (Prop 1990/91:64 Yttrandefrihetsgrundlag m.m.).

Kommittén som beredde frågan liksom departementschefen i sin kommentar till förslaget betonar den demokratiska aspekten av insyn i verksamheter som har stor betydelse för medborgarna. Bland de negativa konsekvenserna framförs att ett förtroendefullt samarbete mellan arbetsgivaren och anställda kan motverkas av en meddelarrätt eftersom det kan leda till hemlighetsmakeri inom företaget. Stor vikt måste också fästas vid farhågor för att företagets konkurrensförmåga försvagas som en följd av bristande tilltro till företagets möjligheter att upprätthålla avtal om sekretess. En meddelarrätt måste därför innehålla flera undantag för att inte uppgifter om enskildas personliga förhållanden och privata ekonomiska förhållanden liksom företagshemligheter som offentliggörs ska skada företaget. Sekretesslagen är ju inte tillämplig i privata företag. Därtill kommer, liksom på den offentliga sidan, att arbetstagaren måste vara lojal mot sin arbetsgivare enligt anställningsavtalet. Vidare framhålls att undantag från meddelarrätten också ska göras vad avser information som gäller pågående förhandlingar rörande löne- eller andra anställningsvillkor och avseende information som är hemlig enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet. Ytterligare undantag från meddelarrätten måste göras för uppgifter som kan antas medföra fara för någons personliga säkerhet eller uppgifter som rör inbrottsskydd eller andra åtgärder till skydd mot brott.

Kommittén ansåg vidare att meddelarrätten inte skulle gälla personer i ledande ställning i företaget eller sådana personer med därmed jämförlig ställning. Ett av skälen för detta är att dessa personer enligt aktiebolagslagen är skadeståndsskyldiga för uppgifter som kan skada bolaget.

Demokratiutredningen

I detta sammanhang ska tilläggas att Demokratiutredningen (SOU 2000:1 En uthållig demokrati) i sitt betänkande år 2000 föreslog att meddelarfriheten skulle utvidgas och förstärkas. Utredningen lämnade dock inte något förslag till hur detta skulle ske eller vilka författningsändringar som krävdes. Slutligen har frågan varit uppe avseende meddelarfrihet i kommunala bolag. I detta fall har förslagen (Prop 2005/2006:162) lett till lagstiftning i form av ändringar i sekretesslagen.

Lex Sara och Lex Maria

Det finns ett behov av insyn och säkerhet i de kommunala verksamheterna, oavsett utförare. Detta har uppmärksammats i samhället vid många tillfällen och det har också lett till att en skyddande lagstiftning har tillkommit för olika typer av verksamheter. Den s.k. Lex Sara innebär att den som arbetar med att ge service och omvårdnad till äldre och funktionshindrade är skyldiga enligt lag att anmäla övergrepp och brister i omsorgen. Lex Sara gäller också personal som arbetar i privata företag på uppdrag av en kommun.

Förutom direkta övergrepp omfattar Lex Sara en skyldighet att anmäla missförhållanden som t.ex. kan bestå av att personalen bemöter brukarna respektlöst, att de får för lite tillsyn eller i vissa fall till och med dåliga arbetsrutiner även om dessa inte lett till några incidenter ännu.

Inspektioner mm

Förutom denna lagstiftning så kontrolleras verksamheter inom äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade av socialstyrelsen, länsstyrelsen, äldreomsorgsinspektörer, kommuner som upphandlar verksamhet etc. Det synes inte vara någon brist på tillsyn över verksamheter på detta område.

I kommunallagen finns bestämmelser (3:19, 3:19a) om att kommuner och landsting som lägger ut verksamhet på entreprenad måste försäkra sig om att allmänheten har möjlighet att få insyn i verksamheten. Detta skall regleras i entreprenadavtalet mellan kommunen och entreprenören. Enligt lagens förarbeten (Prop 2001/02:80 s.104 f) måste bestämmelserna i avtalen anpassas till vilken typ av avtal och verksamhet det gäller. Bestämmelserna är över huvud taget inte tillämpliga när stödverksamhet som t.ex. lokalvård och fastighetsskötsel upphandlas eftersom detta inte kan anses innebära att kommunen överlämnar ”vården av en kommunal angelägenhet”.

Dessa bestämmelser i kommunallagen innebär att staden i sina entreprenadavtal skall införa klausuler som ger staden rätt att begära ut material från entreprenören som i sin tur kan vara intressant för medborgarna att få del av. Medborgarna kan då vända sig till berörd nämnd med en begäran om att få ut handlingarna enligt offentlighetsprincipen. Förutom material med intresse för medborgarna så skall staden förstås tillförsäkra sig rätten att få del av det material som krävs för den egna uppföljningen av verksamheten. Sådant material kan i vissa fall vara av den typen att det bör sekretessbeläggas i de fall någon begär att få ut handlingar från staden.

Sammanfattande bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att om affärshemligheter, företagets ekonomiska ställning och det som i övrigt får anses ligga utanför kärnuppdraget som upphandlats/avropats undantas, kan meddelarfriheten omfatta den direkta verksamhet vilken staden upphandlat

eller avropat för offentliga medel och på offentligt uppdrag.

Stadsledningskontoret rekommenderar följande skrivning i stadens avtalsvillkor:

Personal som är anställd i verksamheten ska beträffande verksamhet som omfattas av avtalet ha i huvudsak samma meddelarfrihet som råder för motsvarande offentligt anställd personal. Denna meddelarfrihet ska dock inte omfatta uppgifter som avser affärsförhållande, eller som allmänt sett kan rubba konkurrensförhållande för entreprenören. Vidare råder det inte meddelarfrihet för uppgifter om enskildas personliga och privata ekonomiska förhållanden eller som rör säkerhet. I meddelarfriheten innefattas inte heller information som gäller pågående förhandlingar rörande löne- eller andra anställningsvillkor eller som är hemlig enligt lag.

Personer i ledande ställning i företaget, eller därmed jämförlig ställning omfattas inte av den här angivna meddelarfriheten.

Det åligger entreprenören att informera berörd personal om den meddelarfrihet som ska råda i verksamheten.