

Utlåtande 2009:219 RI (Dnr 335-1347/2009, 335-507/2009)

Meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden

Motion av Leif Rönngren (s) (2009:23)

Meddelarfrihet och meddelarskydd

Skrivelse till kommunstyrelsen från Ann-Margarethe Livh (v)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande
Motion (2009:23) av Leif Rönngren (s) om ”Meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden” anses besvarad med vad föredragande borgarråd anför.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande
Skrivelse av Ann-Margarethe Livh (v) om ”Meddelarfrihet och meddelarskydd” anses besvarad med vad föredragande borgarråd anför.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Motion 2009:23

Leif Rönngren (s) föreslår i en motion (2009:23) att alla avtal som sluts med en privat entreprenör ska garantera meddelarfrihet i verksamheten efter övertagandet samt att redan ingångna avtal ses över och förhandlingar upptas om att implementera meddelarfriheten i redan befintliga avtal.

Beredning

Motionen har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att den beslutade klausulen som staden och stadsdelsnämnderna uppmanas att använda vid upphandling av verksamhet fyller sin funktion vad avser meddelarfrihet hos privata entreprenörer. Kontoret konstaterar även att det är tveksamt om det är möjligt att genomföra en omförhandling av redan upphandlade kontrakt med hänsyn till de begränsade omförhandlingsmöjligheter som föreligger i offentligt upphandlade kontrakt. De avtal som i dagsläget ej innehåller klausulen kommer inom några år att ersättas med nya som innehåller klausulen.

Skrivelsen

Ann-Margarethe Livh (v) har lämnat in en skrivelse den 4 mars 2009 till kommunstyrelsen där hon föreslår att kommunstyrelsen tar fram en policy för att säkra meddelarskyddet så att anställda inte drabbas av repressalier, samt att staden kan överväga att inrätta ett pris för årets "visslare".

Beredning

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret konstaterar att kommunstyrelsen inte har någon laglig möjlighet att ta fram en policy syftande till att ge anställda i privata företag samma skydd mot repressalier som anställda i offentlig verksamhet. Kontoret föreslår därför att kommunstyrelsen avvaktar Justitiedepartementets utredning och en eventuell lagändring i frågan.

Då meddelarfriheten är en rättighet och inte en skyldighet, samt eftersom det är förbjudet att efterforska vem som meddelat vad konstaterar stadsledningskontoret även att det inte går att dela ut pris till årets "visslare".

Mina synpunkter

Principen om meddelarfrihet och meddelarskydd är fastslagen i svensk grundlag. Varje kommuninvånare har dessutom som medborgare oinskränkt yttrandefrihet, oavsett om hon är anställd i kommunen eller anställd av någon annan arbetsgivare. Jag är emellertid medveten om att det finns ett behov av insyn i de kommunalt finansierade verksamheterna, oavsett utförare. Då meddelandefrihet och skydd mot efterforskningar inte gäller privata arbetstagare på samma

sätt som kommunanställda har Stockholms stad i stället valt att via upphandlingsavtal komma överens om att meddelarfrihet och meddelarskydd även ska gälla för anställda hos de privata utförarna. Något som kommunallagen också stadgar då det åvilar kommunerna att säkra allmänhetens insyn i verksamheter förlagda på entreprenad.

Kommunstyrelsen beslutade den 20 februari 2008 (dnr 335-3891/2007), med anledning av ovan nämnda, om att ta fram en avtalsklausul angående meddelarfrihet. Det rekommenderas till alla nämnder att använda sig av den vid upphandlingsförfaranden och precis som stadsledningskontoret påpekar i sitt remissyttrande så har alla avtal som slutits efter februari 2008 också innehållit klausulen ifråga.

Meddelarfrihet och meddelarskydd för personal som utför arbete på kommunens uppdrag försäkras således genom stadens avtal med utförarna. Jag utgår därför ifrån att alla medarbetare också anmäler, alternativt uppmärksammar utomstående när något inte står rätt till i deras verksamhet.

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 för Stockholms stad.

Det är även viktigt att alla berörda anställda känner till vilka rättigheter de har gentemot sin arbetsgivare. Därför håller staden ett flertal utbildningar i ämnet offentlighet och sekretess, utbildningar där reglerna om meddelarfrihet ingår.

Bilagor

1. Motion (2009:23) från Leif Rönngren (s) om meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden
2. Skrivelse från Ann-Margarethe Livh (v) angående meddelarfrihet och meddelarskydd

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

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

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta följande.

1. Motion (2008:86) av Leif Rönngren (s) om Meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden bifalles
2. Därutöver vill vi framföra följande.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

1. Skrivelse av Ann-Margarethe Livh (V) bifalles.
2. Därutöver vill vi framföra följande

Den storskaliga konkurrensutsättningen av kommunal verksamhet i Stockholms stad medför omfattande förskjutningar av möjligheten för de anställda att återopa rätt till meddelarfrihet och meddelarskydd. Detta är en direkt följd av att den moderatstyrda majoriteten satt igång sitt privatiseringsprogram innan man ändrat lagstiftningen om meddelarfrihet i offentligt finansierade verksamheter som drivs av privata utförare. Konsekvenserna för kvaliteten i verksamheterna och allmänhetens insyn kan inte överblickas idag, men kommer förmodligen att bli stora. För att i möjligaste mån motverka de negativa konsekvenserna bör Stockholms stad göra allt vad som står i kommunens makt för att öka allmänhetens insyn i verksamheter som ligger på entreprenad.

Även om det kan vara svårt att nå ända fram kan vi inte se några hinder för att som motionen föreslår se över redan ingångna avtal och uppta förhandlingar om att implementera meddelarfriheten i redan ingångna avtal. Det borde även ligga i privata utförarens intressen att inte motsätta sig en meddelarfrihetsklausul som Stockholms stad har antagit.

Självfallet ska staden se till att alla avtal med privata utförare garanterar meddelarfrihet, och det innebär att en sådan klausul också måste följas upp i verksamhetsuppföljningen.

Vi måste även säkerställa att meddelarfrihet och meddelarskydd i offentligt bedrivna verksamheter är tillräcklig. Kommunanställda skyddas till exempel inte mot repressalier om de medverkar i media, till skillnad från statligt anställda. Vi kan inte se några hinder för att Stockholms stad går före i sin personalpolitik och tar fram en policy som säkrar att personal som öppet vågar säga ifrån om missförhållanden inte drabbas av repressalier.

Stadens insatser för att värna meddelarfrihet och meddelarskydd är också otillräckliga. Signaler kommer från anställda om tystnad på arbetsplatserna. Den utbildning som erbjuds om offentlighet och sekretess når inte alla anställda. Om staden skulle överväga att utlysa ett pris för årets "visslare" handlar det givetvis om att uppmuntra personal att öppet våga framföra kritik och kräver inte som antyds i svaret på skrivelsen efterforskning av källor.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande

Motion (2009:23) av Leif Rönngren (s) om ”Meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden” anses besvarad med vad föredragande borgarråd anfört.

Kommunstyrelsen beslutar för egen del följande

Skrivelse av Ann-Margarethe Livh (v) om ”Meddelarfrihet och meddelarskydd” anses besvarad med vad föredragande borgarråd anfört.

Stockholm den 2 december 2009

På kommunstyrelsens vägnar:
STEN NORDIN

Ylva Tengblad

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Teres Lindberg, Mirja Räihä Järvinen* och *Abdo Goriya* (alla s), *Emilia Hagberg* (mp) och *Inger Stark* (v) med hänvisning till reservationen av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.

MOTIONEN

Leif Rönngren (s) föreslår i sin motion (2009:23) att alla avtal som sluts med en privat entreprenör ska garantera meddelarfrihet i verksamheten efter övertagandet samt att redan ingångna avtal ses över och förhandlingar upptas om att implementera meddelarfriheten i redan befintliga avtal.

Motionären anger som bakgrund till förslaget den kritik som har framförts i media mot Södertälje sjukhus med anledning av hur meddelarfriheten har hanterats där. Vidare anför motionären att ett större vårdföretag, enligt uppgift, kräver att deras anställda skriver på ett papper om att de inte ska gå direkt till media utan att prata med sin närmsta chef först. Motionären anför vidare att detta kan leda till att anställda underlåter att anmäla enligt Lex Sara och Lex Maria.

Kommunstyrelsen beslutade den 20 februari 2008 (dnr 335-3891/2007) om en klausul angående meddelarfrihet som alla nämnder rekommenderas att använda vid entreprenadupphandlingar av vård- och omsorg.

Klausulen har följande lydelse:

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.

I alla upphandlingar som genomförts efter beslutet har klausulen förts in i avtalen med privata entreprenörer. Staden kan ännu vara bunden av äldre avtal där klausulen inte tillämpades.

BEREDNING

Motionen har remitterats till stadsledningskontoret. Samråd har skett med juridiska avdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 oktober 2009 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 grundlags-skyddad 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 bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (OSL). I lagen finns exempel på tystnadsplikter som den anställde måste iaktta. Om en anställd bryter mot sekretessbestämmelser i lag kan hon 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 offentliggöra uppgifter i vilket ämne som helst i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram, film, tekniska upptagningar eller därmed jämställt medium. Den som meddelar och offentliggör 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 inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter vilket framgår av bestämmelser i OSL, till exempel inom socialtjänst och därmed jämställd verksamhet. Även tystnadsplikter som följer av andra författningar kan inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, se 44:e kapitlet OSL.

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

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.

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.

Om en patient har fått en allvarlig skada eller riskerat att få en allvarlig skada i hälso- och sjukvården ska vårdgivaren anmäla händelsen till Socialstyrelsen enligt Lex Maria.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret anser att den rekommenderade klausulen, som beslutades av kommunstyrelsen 2008, fyller sin funktion vad avser meddelarfrihet hos privata entreprenörer.

Stadsledningskontoret ser att det är tveksamt om det är möjligt att genomföra en omförhandling med hänsyn till de begränsade omförhandlingsmöjligheter som föreligger i offentligt upphandlade kontrakt. De avtal som i dagsläget ej innehåller klausulen kommer inom några år att ersättas med nya som innehåller klausulen.

Om avtalen omförhandlas mer än marginellt finns en risk att de anses vara nya kontrakt och att de därmed borde föregås av en ny upphandling. Det kan också konstateras att inom äldreomsorgen så har den allra största delen av de avtal som finns slutits efter det att klausulen togs i bruk.

Stadsledningskontoret föreslår att motionen besvaras med hänvisning till vad som sagts i detta tjänsteutlåtande.

SKRIVELSE

Ann-Margarethe Livh (v) har lämnat in en skrivelse till kommunstyrelsen den 4 mars 2009. I skrivelsen redogör hon för vikten av meddelarfriheten och meddelarskyddet. Hon framhåller att anställda inom kommun och landsting inte har samma skydd som statligt anställda. Denna fråga har även lyfts av yttrandefrihetskommittén. Hon föreslår att kommunstyrelsen tar fram en policy för att säkra att anställda inte drabbas av repressalier. Vidare föreslås att kommunstyrelsen anordnar obligatorisk utbildning för alla stadens anställda i ämnet meddelarfrihet och meddelarskydd. Det bör även enligt förslaget föras en kontinuerlig etisk debatt på stadens arbetsplatser om det moraliska ansvaret för stadens anställda att ”vissla”. Frågan om att inrätta ett pris för årets ”visslare” liksom andra insatser för att visa stadens anställda att staden uppmuntrar kritiskt tänkande och civilkurage bör enligt skrivelsen övervägas av kommunstyrelsen.

BEREDNING

Skrivelsen har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 mars 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Principen om meddelarfrihet och meddelarskydd är fastslagen i grundlag. Principen innebär att det är möjligt att lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering. Meddelarfriheten kompletteras av regler om anonymitetsskydd och om förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem uppgiftslämnaren är. Denna grundlagsfästa rättighet utgör en del av den svenska offentlighetsprincipen och den är ett sätt för allmänheten att kontrollera den offentliga verksamheten. Meddelarfriheten ger de offentligt anställda möjlighet att kontakta och informera pressen.

I skrivelsen lyfts frågan om repressalieförbudets räckvidd avseende de kommunalt anställda. Den som överträder repressalieförbudet kan dömas för tjänstefel enligt brottsbalken. I straffbestämmelsen uppställs ett krav på att åtgärden ska ha skett vid myndighetsutövning. I skrivelsen hänvisas till yttrandefrihetskommittén som menar att det får till följd att endast statligt anställda kan dömas till ansvar för tjänstefel när de vidtar disciplinär åtgärd mot någon anställd som använt sig av sin grundlagsfästa rättighet. Skillnaden är att statligt anställdas disciplinansvar regleras i lag och disciplinansvar för kommunalt anställda regleras av kollektivavtal. För att kravet på myndighetsutövning ska vara uppfyllt krävs att disciplinåtgärden sker med stöd av lag. Detta vill yttrandefrihetskommittén ändra på och de föreslår i SOU 2009:14 en lagändring. Den statliga utredningen är överlämnad till justitiedepartementet och staden har fått utredningen på remiss.

Stadsledningskontoret har samma åsikt som yttrandefrihetskommittén, skyddet mot repressalier ska vara densamma för alla offentligt anställda. Det som krävs för att uppnå likvärdigt skydd är en lagändring. Stadsledningskontorets förslag är därför att kommunstyrelsen avvaktar justitiedepartementets utredning och en eventuell lagändring. Kommunstyrelsen har inte någon laglig möjlighet att ta fram en policy med liknande skydd.

Det föreslagna priset kan inte delas ut eftersom det är förbjudet att efterforska källan. Det ska dessutom framhållas att meddelarfriheten är en rättighet. Den innebär ingen skyldighet för den enskilde att vidarebefordra uppgifter.

I staden hålls ett flertal utbildningar i ämnet offentlighet och sekretess, däri ingår reglerna om meddelarfrihet. Det är inte möjligt att därutöver också genomföra en obligatorisk utbildning för alla stadens anställda enbart i ämnet meddelarfrihet och meddelarskydd.



KOMMUNFULLMÄKTIGE

Motioner

2009:23

2009:23

Motion av Leif Rönngren (s) om meddelarfrihet i alla verksamheter som upphandlas av staden

Dnr 335-1347/2009

Under flera veckor i februari 2009 har kommun- och landstingsanställd personals grundlagsskyddade rätt att samtala med media debatterats. Upprinnelsen är de skakande avslöjandena om hur illa personal på Södertälje sjukhus bemött patienter med annan etnisk bakgrund än svensk.

För en av de anställda blev kränkningarna för mycket och han gick till media. Väl så långt. Det som däremot, förutom själva kränkningarna, är riktigt illavarslande är hur den enskilde anställda därefter utsatts för otillbörlig påtryckning för att avslöja källor mm. Helt lagvidrigt.

Trots försäkran från chefer i direktsänd TV om att inga åtgärder självklart skall vidtas mot den anställda så visade en bandupptagning från ett av otaliga möten mellan den anställda och hans chefer, att de ansvariga inte begripit lagens verkliga innebörd.

I kölvattnet på debatten i media så gästade socialminister Göran Hägglund ett debattprogram på tv där han uttalade sig om den hemska uppkomna situationen. I sina inlägg hänvisade han till att meddelarfriheten är en självklar rättighet och att många kommuner jobbar bra med detta och att de även kräver detta av de entreprenörer som bedriver verksamhet efter upphandling eller certifiering, i de avtal som sluts.

Enligt uppgift så kräver ett av de större vårdföretagen som bedriver verksamhet åt kommunen, att deras anställda skriver på ett papper som skall innehålla krav på att de inte får gå direkt till media utan alltid måste prata med sin närmaste chef först. Något som inte är tillåtet i den kommunala verksamheten.

Detta kan innebära att anställda inte går vidare med information om vård och misskötsel av rädsla för att de skall få skäll eller förlora sitt arbete. I förlängningen kan detta också leda till en sämre patientsäkerhet om anställda

på ett entreprenadboende underlåter att anmäla enligt Lex Sara och Maria på grund av regler om tystnadsplikt gentemot omvärlden.

Slutenheten och rädslan att förlora arbetet och upplevas som illojal riskerar att gå före den äldres rätt till trygg och säker omvårdnad. Detta kan inte accepteras.

Med anledning av detta kräver undertecknad att

1. alla avtal som sluts med en privat entreprenör också skall garantera meddelarfrihet i verksamheten efter övertagandet
2. redan ingångna avtal ses över och förhandlingar upptas om att implementera meddelarfriheten i redan befintliga avtal.

Stockholm den 15 juni 2009

Leif Rönngren