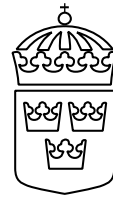


Regeringens proposition

2016/17:31



Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

Prop.
2016/17:31

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 november 2016

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Genom att alltmer offentligt finansierad verksamhet inom t.ex. välfärdssektorn bedrivs i privat regi har möjligheterna till insyn i hur de offentliga medlen används minskat. Det är därför angeläget att ett förstärkt meddelarskydd införs för att förbättra insynen och därigenom upprätthålla kvaliteten i verksamheterna.

I propositionen föreslås att anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom skola, vård och omsorg, som till någon del är offentligt finansierad, ska ha motsvarande rätt som offentligt anställda att lämna uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. radio, tv och tidningar.

Den som bedriver verksamheten förbjuds att efterforska vem som har utnyttjat sin meddelarfrihet eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning och får inte heller utsätta denne för negativa åtgärder på grund av detta.

Skyddet begränsas av de regler om tystnadsplikt som finns på respektive område och medför ingen rätt att lämna ut handlingar.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om straff för den som ingriper eller efterforskar i strid med lagen.

Förslagen i propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	5
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Gällande rätt	7
4.1	Meddelarskydd enligt grundlagarna	7
4.2	Yttrandefrihet för privatanställda	9
4.3	Lagen om skydd för företagshemligheter	10
4.4	Visselblåsning	11
4.5	Europakonventionen	11
4.6	Rapporterings- och anmälningsskydd enligt lex Maria och lex Sarah	12
4.7	Insyn i övrigt i privat verksamhet som är offentligt finansierad	13
4.8	Pågående arbete på området	13
5	Behov av ett förstärkt meddelarskydd	14
6	Vilken typ av reglering?	17
6.1	En särskild lag	17
6.2	Närmare om formuleringen av det förstärkta skyddet	19
7	Vilka verksamheter ska omfattas?	21
7.1	Avgränsningen till skola, vård och omsorg	21
7.2	Avgränsningen till offentligt finansierad verksamhet	26
7.3	När verksamheten upphör	29
7.4	Undantag för de organ där meddelarskydd redan finns	30
8	Vilka personer ska omfattas?	31
8.1	Anställda och uppdragstagare m.fl.	31
8.2	Inhyrd personals förhållande till uthyraren	33
8.3	Personer i företagsledande ställning	34
9	Vilka uppgifter får lämnas?	35
9.1	Uppgifter om verksamheten	35
9.2	Företagshemligheter	36
9.3	Förhållande till avtalsbaserade tystnadsplikter	39
9.4	Uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt lag	40
9.5	Hänvisning till undantagen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	44
9.6	Utlämnande av handlingar	45
10	Sanktioner	46
10.1	Straff	46
10.2	Tillsyn och skadestånd	47
10.3	Behörig åklagare	48
10.4	Förhållandet till arbetsrättsliga åtgärder	50
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	51

12	Konsekvenser av förslaget	51	Prop. 2016/17:31
13	Författningskommentar	54	
Bilaga 1	Sammanfattning (SOU 2013:79)	62	
Bilaga 2	Lagförslaget i SOU 2013:79	69	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:79)	72	
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	73	
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	75	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2016		77	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

2 Förslag till lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Prop. 2016/17:31

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i sådan verksamhet som avses i 2 § skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller medverkar till framställningar i sådana medier.

Lagen medför inte någon rätt att lämna ut handlingar.

2 § Lagen gäller i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som

1. tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800),

2. utgör hälso- och sjukvård eller tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) eller tandvårdslagen (1985:125), eller

3. bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Upphör verksamheten att vara en sådan verksamhet som avses i första stycket, gäller skyddet fortfarande i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten för offentliggörande.

3 § Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Rätt att lämna uppgifter och förbud mot ingripande och efterforskning

4 § I förhållandet mellan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som avses i 2 § och de personer som avses i 1 § gäller, i fråga om uppgifter om verksamheten, det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter för offentliggörande,

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

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Första stycket 1 gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i en juridisk person som bedriver verksamheten.

Inskränkningar i rätten att lämna uppgifter

5 § Rätten enligt denna lag att lämna uppgifter gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen (1974:358) om förtroendemans ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Straff

6 § Den som uppsåtligen ingriper i strid med 4 § första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 4 § första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

Den dåvarande regeringen beslutade den 28 juni 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda frågan om hur meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet, och då framför allt i sådan verksamhet som avser vård, skola och omsorg, skulle kunna stärkas (dir. 2012:76).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (Ju 2012:11) presenterade i november 2013 betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2013/08404/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 1 september 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har delvis följt Lagrådets synpunkter. Dessa behandlas i avsnitt 7.1, 7.4 och i författningskommentaren. Dessutom har vissa redaktionella ändringar gjorts i förhållande till förslagen i lagrådsremissen.

4 Gällande rätt

4.1 Meddelarskydd enligt grundlagarna

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet. Yttrandefrihet innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten är dock inte absolut utan kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

När det gäller tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar gäller tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Enligt dessa lagar är varje svensk medborgare tillförsäkrad tryck- och yttrandefrihet i dessa medier.

I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen regleras det s.k. meddelarskyddet. Meddelarskyddet kan sägas bestå av flera komponenter: meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ.

Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i de medier som omfattas av

tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). I vissa undantagsfall kan dock en meddelare straffas för sitt uppgiftslämnande. Det rör sig om fall där utlämnandet av uppgifter omfattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, bryter meddelarfriheten (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL).

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § fjärde stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). En anskaffare kan dock straffas om anskaffandet innefattar sådana grövre brott mot rikets säkerhet som också är straffbara för meddelare. Vanlig lag tillämpas på det sätt som anskaffandet sker på. Det innebär att det är straffbart att anskaffa uppgifter genom t.ex. stöld eller dataintrång.

Meddelarskyddet innefattar också ett *anonymitetsskydd*, som innebär en rätt för en författare, en upphovsman eller en meddelare att vara anonym och ett förbud för den som har tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja vem som är författare, upphovsman eller meddelare (3 kap. 1 och 3 §§ TF och 2 kap. 1 och 3 §§ YGL).

Efterforskningsförbudet innebär att efterforskning av identiteten hos en författare, upphovsman eller en meddelare som omfattas av anonymitetsskyddet endast är tillåten i den begränsade utsträckning som anges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det är endast Justitiekanslern som är behörig att under vissa förutsättningar besluta om sådana åtgärder. Andra myndigheter och andra allmänna organ är alltså förbjudna att efterforska (3 kap. 4 § första stycket TF och 2 kap. 4 § första stycket YGL). Uttrycket efterforska har en vidsträckt innebörd och innefattar alla former av förfrågningar och åtgärder som syftar till att få fram vem som har lämnat en uppgift eller offentliggjort sådana. Överträdelse av förbudet är straffbelagda (3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL).

Repressalieförbudet betyder att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ingripa mot någon för att denne har utnyttjat sin tryck- och yttrandefrihet (3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL). Förbudet avser alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för den enskilde. I detta inbegrips i princip varje form av kritik mot en arbetstagare för att denne har haft kontakter med massmedia. Det är dock endast åtgärder som innebär avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller liknande som är straffbelagda (3 kap. 5 § tredje stycket TF och 2 kap. 5 § tredje stycket YGL).

Repressalieförbudet skyddar inte arbetstagare som gjort uttalanden på myndighetens vägnar. Eftersom det kan vara svårt att avgöra när högre befattningshavare i myndighetssektorn uttalar sig som representanter för myndigheten eller som medborgare i allmänhet har dessa i praktiken begränsad meddelarfrihet.

Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern vakar genom sin tillsynsverksamhet över att efterforsknings- och repressalieförbuden upprätthålls. De kan rikta kritik mot en offentlig arbetsgivare som har agerat i strid med förbuden. Justitiekanslern är åklagare när det gäller

brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden (9 kap. 2 § tredje stycket TF och 7 kap. 1 § YGL). Detta innebär dock inte att JO:s åtalsrätt är inskränkt. JO har enligt 6 § andra stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän möjlighet att väcka åtal mot en befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom eller henne i tjänsten eller uppdraget har begått någon annan brottslig gärning än tryck- eller yttrandefrihetsbrott, t.ex. brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden.

Prop. 2016/17:31

4.2 Yttrandefrihet för privatanställda

Grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna. Både privat- och offentliganställda har alltså ett skydd gentemot det allmänna. För de offentligt anställda innefattar detta även ett skydd gentemot arbetsgivaren eftersom arbetsgivaren är en representant för det allmänna. Den privatanställda har däremot – som huvudregel – inte detta skydd mot sin arbetsgivare. Arbetsgivaren kan alltså utan hinder av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen efterforska vem som är författare, meddelare eller upphovsman till ett yttrande till medierna och vidta åtgärder mot denne. En privatanställd person som utnyttjar sin grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet är alltså inte skyddad mot ingripanden enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen från sin arbetsgivares sida. Ett visst skydd finns dock inom arbetsrätten och enligt Europakonventionen (se nedan). Vissa privatanställda omfattas också av reglerna om meddelarskydd genom hänvisningar i offentlighets- och sekretesslagen. Det är fråga om anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten i aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande eller har utövat ett sådant inflytande och fortfarande förvarar handlingar efter medgivande av kommunen eller landstinget (i fortsättningen benämnda ”kommunala företag”). I dessa organ har offentlighetsprincipen gjorts tillämplig och även meddelarskydd införts (2 kap. 3 § och 13 kap. 2 § OSL). På samma sätt gäller offentlighetsprincipen och meddelarskydd för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, för de verksamheter som anges där (2 kap. 4 § och 13 kap. 2 § OSL). I dessa organ och verksamheter har alltså anställda och uppdragstagare ett motsvarande skydd gentemot sin arbetsgivare som de offentligt anställda. Vissa personer i företagsledande ställning är dock undantagna från skyddet.

Övriga privatanställda har ett svagare skydd och en mer långtgående tystnadsplikt. Till skillnad från vad som gäller i offentlig sektor kan parterna med bindande verkan avtala om tystnadsplikt. Privatanställda kan också omfattas av lagreglerad tystnadsplikt. Det gäller t.ex. för anställda i vård, skola och omsorg som genom lagreglering omfattas av en tystnadsplikt som i hög grad motsvarar sekretessregleringen i offentlighets- och sekretesslagen. Brott mot lagreglerade tystnadsplikter är straffbelagda i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Dessutom följer av anställningsavtalet en ömsesidig lojalitetsplikt som gäller både arbetstagare och arbetsgivare. Arbetstagarens lojalitetsplikt innebär i viss utsträckning inskränkningar i arbetstagarens möjlighet att kritisera arbetsgivaren, liksom att avslöja förhållanden som rör arbetsgivarens verksamhet. Innebörden i lojalitetsplikten kan variera beroende på bl.a. verksamhetens beskaffenhet, arbetsuppgifternas art och arbetstagarens ställning, men i korthet kan den sägas innebära att den anställda inte får vidta åtgärder som är ägnade att skada eller på annat sätt försvåra arbetsgivarens verksamhet. Det kan skada arbetsgivaren att konkurrerande företag får tag i vissa uppgifter. Det ligger i arbetsgivarens intresse att sådana uppgifter inte sprids på ett sådant sätt att det finns en uppenbar risk att andra än anställda kan ta del av dem. Tystnadsplikten innebär att arbetstagaren inte får yppa sådana uppgifter.

Kritikrätten som vuxit fram i Arbetsdomstolens praxis knyter an till lojalitetsplikten. Kritikrätten utgår från yttrandefriheten enligt regeringsformen och innebär att arbetstagare har viss rätt att kritisera arbetsgivaren och förhållandena på arbetsplatsen. Kritikrätten innebär också att arbetstagaren har rätt att delta i debatter av allmänt intresse. Den externa kritikrätten, dvs. sådan kritik som framförs utanför arbetsplatsen är inte utan inskränkningar. Vid bedömningen av om en arbetstagare har överskridit sin kritikrätt beaktar Arbetsdomstolen bl.a. arbetstagarens ställning och uppdrag, uppgifternas art, arbetstagarens motiv för kritiken och fog för att uppgifterna var riktiga, vilken skada arbetsgivaren orsakats och vem som varit mottagare av uppgifterna. Om arbetstagaren utövar kritikrätten på ett sätt som vittnar om bristande hänsyn mot arbetsgivaren anses arbetstagaren göra sig skyldig till illojalt handlande.

Kollektivavtal kan också innehålla regler om tystnadsplikt – men det finns även kollektivavtal med regler som syftar till att ge ett liknande skydd som det grundlagsskyddade meddelarskyddet. Meddelarskyddsliknande bestämmelser kan också förekomma i entreprenadavtal. Bland annat har flera landsting och kommuner antagit riktlinjer om att sådana bestämmelser ska krävas när privata entreprenörer bedriver offentligt finansierad verksamhet. Arbetsgivaren kan också ensidigt reglera tystnadsplikten men även ensidigt införa meddelarskyddsliknande bestämmelser.

Som nämns i det föregående finns det i svensk rätt olika bestämmelser som ger skydd för anställda som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter. Ytterst är arbetstagare som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter skyddade av kravet i 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, på saklig grund för uppsägning och den allmänna rättsgrundsatsen om god sed på arbetsmarknaden.

4.3 Lagen om skydd för företagshemligheter

Lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, förkortad FHL, påverkar också arbetstagarnas möjlighet att lämna ut företagsspecifika uppgifter. Lagen innebär att arbetsgivaren i vissa fall kan vidta åtgärder mot en arbetstagare som har röjt företagshemligheter. Arbetstagaren kan

också bli skadeståndsskyldig. Lagen är tillämplig på obehöriga angrepp på företagshemligheter. Som sådant räknas inte avslöjanden om misstänkta brott med fängelse i straffskalan och andra allvarliga missförhållanden eller utnyttjanden och röjanden som sker i god tro. Det finns alltså ett visst utrymme för en privatanställd person att röja företagshemligheter utan att arbetsgivaren kan vidta åtgärder enligt lagen. Detta utrymme är dock mer begränsat än för offentliganställda eftersom de sistnämndas meddelar- och anskaffarfrihet enligt grundlagarna går före regleringen i lagen om skydd för företagshemligheter. De som är anställda eller uppdragstagare i offentligt bedriven verksamhet eller i andra verksamheter i vilka offentlighetsprincipen tillämpas, dvs. kommunala företag och de verksamheter som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, kan alltså, utan hinder av regleringen om företagshemligheter, röja företagshemligheter när det är fråga om ett utnyttjande av den grundlagsreglerade meddelar- och anskaffarfriheten.

4.4 Visselblåsning

Så kallad visselblåsning (whistleblowing) 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). 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 innefattar andra externa larm och även interna larm.

Riksdagen antog den 8 juni 2016 regeringens proposition Ett särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden (prop. 2015/16:128, bet. 2015/16:AU11). Lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden innebär att en arbetstagare som utsätts för en repressalie av arbetsgivaren i strid med den föreslagna lagen ska ha rätt till skadestånd. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet föreslås skyddas i förhållande till inhyraren. Lagen träder i kraft den 1 januari 2017.

4.5 Europakonventionen

Yttrandefriheten regleras också i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 10 har var och en rätt till yttrandefrihet.

Prop. 2016/17:31 Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. För att en begränsning av yttrandefriheten ska vara tillåten ska den vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till ett legitimt ändamål. Artikel 10 talar uttryckligen om rättigheter gentemot det allmänna. Enligt vägledande praxis från Europadomstolen omfattar dock skyddet under vissa förutsättningar även privatanställda arbetstagare som externt har påtalat missförhållanden (bl.a. Heinisch mot Tyskland, dom den 21 juli 2011 och Sanchez m.fl. mot Spanien, dom den 12 september 2011). Europadomstolen har i detta sammanhang beaktat bl.a. om arbetstagaren varit i god tro, om det funnits ett allmänintresse i de aktuella frågorna, vilken sanktion den anställde har drabbats av och hur stor skada organisationen lidit. I sammanhanget har också beaktats om den anställde har haft alternativa kanaler för sitt offentliggörande. I första hand ska missförhållanden rapporteras till arbetsgivaren eller till behörigt organ. Endast om dessa kanaler är ineffektiva eller om det annars är ogörligt har arbetstagaren ansetts ha rätt att vända sig till allmänheten.

4.6 Rapporterings- och anmälningsplikt enligt lex Maria och lex Sarah

I den lojalitetsplikt som följer av ett anställningsavtal anses det ingå en skyldighet för arbetstagaren att självmant informera arbetsgivaren om sådant som är av betydelse för arbetsgivaren och även i vissa fall rapportera brottslig verksamhet eller andra allvarliga missförhållanden. Utöver denna skyldighet finns det särskilda rapporteringsskyldigheter inom vård och omsorg, de så kallade lex Maria- och lex Sarah-bestämmelserna. Lex Maria innebär att en vårdgivare ska anmäla till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) händelser som har medfört eller kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska i sin tur till vårdgivaren rapportera risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada (6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Liknande bestämmelser om anmälningsplikt finns enligt lex Sarah i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förkortad LSS. Bestämmelserna innebär i korthet att anställda och uppdragstagare m.fl. är skyldiga att genast rapportera missförhållanden eller påtagliga risker för missförhållanden. I yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet ska rapporteringen ske till den som bedriver verksamheten (14 kap. 3 § SoL och 24 b § LSS). I allvarliga fall ska den som bedriver verksamheten rapportera till Inspektionen för vård och omsorg (14 kap. 7 § SoL och 24 f § LSS).

Regleringarna innebär således att arbetstagaren i första hand ska rapportera missförhållanden till vårdgivaren respektive den som bedriver verksamheten.

4.7 Insyn i övrigt i privat verksamhet som är offentligt finansierad

Prop. 2016/17:31

Möjlighet till insyn i offentligt finansierad men privat bedriven verksamhet finns i flera fall även om verksamheten inte omfattas av offentlighetsprincipen. Verksamheter inom vård, skola och omsorg är bl.a. skyldiga att på begäran av tillsynsmyndigheter tillhandahålla handlingar, se t.ex. 26 kap. 7 § skollagen (2010:800). Kommuner har även rätt till insyn i verksamheten i fristående skolor som är belägna inom kommunen, se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen. Enligt 3 kap. 19 a § kommunallagen (1991:900) ska kommuner och landsting, när verksamhet lämnas över till en privat utförare, genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i verksamheten. Med privat utförare avses en privat aktör till vilken en kommun eller ett landsting genom avtal har lämnat över vården av en kommunal angelägenhet (3 kap. 18 c § kommunallagen). Det kan t.ex. vara ett aktiebolag, handelsbolag, en ekonomisk eller ideell förening, en stiftelse, enskild individ och även idéburna organisationer och kooperativa föreningar. Ett kommunalt företag kan inte vara privat utförare. En enskild fysisk eller juridisk person som driver en fristående skola är inte heller en privat utförare eftersom den inte sluter något avtal med kommunen utan får sitt godkännande av Statens skolinspektion. Sådana verksamheter omfattas alltså inte av kommunallagens bestämmelser om insyn i verksamheter som lämnats över till privata utförare.

Det kan även sägas finnas vissa insynsmöjligheter genom bolagens årsredovisningar som finns tillgängliga hos Bolagsverket.

4.8 Pågående arbete på området

Som nämns i avsnitt 4.4 träder lag (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i kraft den 1 januari 2017.

Därutöver har flera åtgärder vidtagits för att fler privatanställda ska komma att omfattas av meddelarskydd i linje med den överenskommelse som regeringen och Vänsterpartiet träffat i oktober 2014. Utifrån den blocköverskridande sexpartiöverenskommelse som i maj 2013 träffades inom ramen för Friskolekommittén har Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor i oktober 2015 överlämnat sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). I betänkandet föreslås att offentlighetsprincipen ska införas hos samtliga huvudmän för fristående skolor. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de enskilda huvudmännen för fristående skolor. Anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna ska omfattas av meddelarskydd. Betänkandet har remitterats och ärendet bereds i Regeringskansliet.

Regeringen har även beslutat att ge en utredare i uppdrag att föreslå hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt

Prop. 2016/17:31 finansierad vård och omsorg, fristående förskolor och fritidshem samt vuxenutbildning, vissa särskilda utbildningsformer i 24 kap. skollagen (2010:800) och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. samma lag till den del de erbjuds av privata anordnare. Utredningens uppdrag redovisades den 3 oktober 2016 (SOU 2016:62). Dessutom har regeringen tillsatt en utredning som ska utreda hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i andra verksamheter än skola, vård och omsorg som är helt eller delvis offentligt finansierade, t.ex. kollektivtrafik (dir. 2016:4). Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 2 maj 2017.

5 Behov av ett förstärkt meddelarskydd

Regeringens bedömning: Meddelarskyddet inom offentligt finansierad verksamhet behöver förstärkas.
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Justitiekanslern*, *Socialstyrelsen*, *Statens skolverk*, *Arbetsdomstolen*, *Diskrimineringsombudsmannen*, *Sveriges kommuner och landsting (SKL)*, *Svenska journalistförbundet*, *Utgivarna*, *Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Landsorganisationen i Sverige (LO)* delar utredningens bedömning eller har inget att invända mot den.

Bland de remissinstanser som är positiva till ett förstärkt meddelarskydd framhåller *Brottsförebyggande rådet (BRÅ)* de anställdas roll för att motverka överutnyttjande, ineffektivitet och brottslig användning av allmänna medel. Även *Göteborgs universitet* anser att meddelarskydd motverkar korruption och därmed bidrar till väl fungerande marknader. Universitetet framhåller också att öppenheten är en förutsättning för att beställaren ska kunna kontrollera att utföraren utför sina uppdrag på det sätt man kommit överens om. *Mittuniversitetet*, *Lärarnas riksförbund* och *Vårdförbundet* pekar särskilt på att ökad tillgång till information är viktigt för den fria debatten och för en väl fungerande demokrati. *Diskrimineringsombudsmannen* anser att det förhållandet att fler vågar påtala brister och att fler aktörer agerar proaktivt kan förväntas öka tryggheten för anställda, elever, brukare och anhöriga eftersom missförhållanden och brister kan uppmärksammas. *Göteborgs stad* påtalar, liksom *Vårdförbundet*, även vikten av en förbättrad insyn i hur skattemedlen används och möjligheten att kvaliteten höjs genom att missförhållanden uppmärksammas tidigt. *Kungsbacka kommun* poängterar att ett stärkt meddelarskydd indirekt ökar möjligheterna till styrning av hur de offentliga medlen används. *Sveriges läkarförbund* pekar på att reglerna är viktiga för att uppnå en konkurrensneutralitet mellan den offentligt bedrivna vården och den privat drivna men offentligt finansierade hälso- och sjukvården.

Friskolornas riksförbund är i grunden positivt till ett meddelarskydd i friskolesektorn men avstyrker förslaget eftersom det inte gör undantag för företagshemligheter. Behovet av ökad insyn är enligt förbundet begränsat bl.a. eftersom befintliga insynsmöjligheter i skolan fungerar väl och eftersom maktmissbruk och korruption sällan förekommer i privat verksamhet. De negativa konsekvenserna av ett stärkt meddelarskydd överväger enligt förbundet de positiva. Det sistnämnda instämmer även *Vårdföretagarna* i, även om *Vårdföretagarna* i och för sig anser det vara lämpligt med en lagstiftning som i huvudsak skyddar lämnande av uppgifter om missförhållanden i vård och omsorg.

Arbetsgivaralliansen och *Arbetsgivarföreningen KFO* är i och för sig positiva till en reglering av meddelarskyddet men anser att en eventuell reglering måste ta hänsyn till den ideella sektorns särdrag. Det anser även *Idéburna skolors riksförbund*.

Svenskt Näringsliv och *Almega* avstyrker förslaget. Svenskt Näringsliv anser inte att konkurrensneutralitet är ett skäl att införa meddelarskydd eftersom sådan ändå inte är möjlig att uppnå mellan offentliga verksamheter och privata företag. *Företagarna* anser att det inte är visat att det finns behov av ett stärkt meddelarskydd. *Friskolornas riksförbund* anser att det saknas behov av utjämning av konkurrensen på skolans område eftersom förbundets skolor snarast är i underläge i förhållande till kommunerna.

Skälen för regeringens bedömning: Den fria debatten om samhälls- och kulturfrågor och den offentliga granskningen av dem som i allmän eller enskild befattning utövar inflytande är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle. För denna debatt och granskning spelar medierna en huvudroll. En förutsättning för att medierna ska kunna fylla sin funktion i dessa avseenden är att deras tillgång till information om skilda samhällsförhållanden är god. Det är nödvändigt att medierna öppet kan ventilerar också omständigheter av tämligen känslig art och att t.ex. journalister kan få initierade upplysningar som underlag för kommentarer och information till allmänheten.

Inom offentlig förvaltning innebär offentlighetsprincipen en möjlighet till allmän insyn och kontroll. Meddelarskyddet är en del av det regelverk som förverkligar offentlighetsprincipen. I enskilt bedriven verksamhet är däremot som huvudregel offentlighetsprincipen inte tillämplig och reglerna om meddelarskydd gäller inte för den anställde i förhållande till den privata arbetsgivaren.

Frågan om det är möjligt att generellt stärka skyddet för privatanställdas meddelarfrihet har utretts tidigare och frågan har diskuterats i vart fall sedan 1980-talet (se bl.a. SOU 1990:12 och Ds. 2001:9). Successivt har offentlighetsprincipen och meddelarskydd införts i kommunala företag, dvs. de aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner och landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, och i de verksamheter som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Det finns huvudsakligen två skäl till att verksamhet som drivs av ett privat organ anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Det ena är att organet i denna verksamhet ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskilda (se prop. 1986/87:151 s. 146–151). Det andra är att verksamheten finansieras med allmänna medel och att sådan verksamhet vanligen drivs direkt av det

allmänna (prop. 1996/97:142 s. 16–17) eller att verksamheten i fråga har många kontakter med t.ex. landsting och kommuner (prop. 1997/98:57 s. 17).

Huvudregeln är dock fortfarande att anställda i enskilt bedriven verksamhet inte har meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare. Förhållandena har emellertid ändrats på arbetsmarknaden. I dag sköts en inte obetydlig del av den verksamhet som historiskt sett har varit en angelägenhet för samhället att bedriva av privata aktörer. I de fall då det allmänna tidigare bedrivit en viss verksamhet i egen regi men väljer att i stället köpa in tjänsten från en extern aktör medför detta att verksamheten inte längre omfattas av offentlighetsprincipen och att de anställda inte längre omfattas av meddelarskydd gentemot arbetsgivaren. Allmänhetens möjlighet att få insyn i verksamheten och därigenom kunna kontrollera att skattepengar används till det de avsetts för har alltså minskat.

Även privat anställda omfattas visserligen av den kritikrätt som vuxit fram i Arbetsdomstolens praxis. Det innebär att de har en viss rätt att kritisera sin arbetsgivare och påtala missförhållanden. Denna rätt begränsas dock av lojalitetsplikten och varierar bl.a. beroende på arbetstagarens ställning och uppdrag och motiven för kritiken. Till skillnad från *Svenskt Näringsliv* anser inte regeringen att denna praxis ger tillräckligt utrymme för arbetstagarna att påtala olika missförhållanden. Redan i dag finns det visserligen i vissa kollektivavtal, som bl.a. omfattar stora privata aktörer inom vård och omsorg, meddelarskyddsliknande bestämmelser. Sådana bestämmelser förekommer även i frivilliga åtaganden från arbetsgivares sida. Denna typ av bestämmelser kan dock aldrig ge samma stabila skydd som ett lagreglerat meddelarskydd. Innebörden av bestämmelserna kan vidare variera mellan olika företag och branscher varför det blir svårt för den enskilde att veta vad som gäller vid uppgiftslämnande.

Det är angeläget att möjligheterna till en öppen debatt om hur våra gemensamma tillgångar används och hur offentligt finansierade verksamheter drivs och utvecklas inte inskränks genom att verksamheterna bedrivs av privata aktörer i stället för genom det offentliga. Det är därför viktigt att anställda och uppdragstagare kan känna sig trygga när de påtalar t.ex. missförhållanden. Ett stärkt meddelarskydd bidrar till en sådan trygghet, förbättrar insynen i verksamheterna och underlättar den fria samhällsdebatten.

Möjligheten till ökad insyn i hur skattemedel används kan också bidra till ett effektivare utnyttjande av det allmännas resurser. En ökad insyn förbättrar vidare beställarens möjlighet att få kännedom om på vilket sätt utföraren utför sina uppdrag.

Ett förstärkt meddelarskydd kan i förlängningen även leda till att kvaliteten i verksamheterna upprätthålls och att brukarnas ställning stärks. Detta gör sig särskilt gällande i sådana offentligt finansierade verksamheter där brukaren av verksamheten befinner sig i någon form av beroendeställning gentemot utföraren. Det rör sig t.ex. om skolelever, patienter inom sjukvården eller äldre människor inom äldreomsorgen för vilka det kan vara svårt att föra fram åsikter om upplevda brister i verksamheten. Det finns goda exempel på när anställda har lämnat uppgifter till medierna om olika missförhållanden som kanske aldrig annars hade uppmärksammats. Det är därför också av denna anledning

angeläget att det blir så enkelt som möjligt för anställda och uppdragstagare att även utanför verksamheten kunna lyfta frågan om förhållandena är tillfredsställande.

Prop. 2016/17:31

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med det stora flertalet remissinstanser, att det finns ett starkt behov av ett förstärkt meddelarskydd i enskilt bedrivna verksamheter som är offentligt finansierade.

6 Vilken typ av reglering?

6.1 En särskild lag

Regeringens förslag: Ett förstärkt meddelarskydd införs genom en särskild lag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Göta hovrätt* och *Förvaltningsrätten i Malmö*, har inga invändningar mot att frågan regleras i en särskild lag. *Uppsala universitet* och *Sveriges Television AB* anser att man i förlängningen bör införa ett mer allmänt omfattande grundlagsreglerat meddelarskydd. *Jämtlands läns landsting* och *Lärarförbundet* anser att det bör övervägas om offentlighetsprincipen i stället bör införas fullt ut. *Lunds universitet* avstyrker förslaget och anser att regleringen bör ske på annat sätt, där ett antal frågor som rör offentligt finansierad verksamhet regleras i ett sammanhang, t.ex. inom arbetsrätten eller genom en reglering som ansluter till den offentliga rätten. *Svenskt Näringsliv* bedömer att det saknas anledning att lagstifta och pekar i stället på andra åtgärder som kan stärka kvaliteten i verksamheterna, t.ex. skärpta krav på ekonomisk vandel, förbättrad beställarkompetens och bättre kvalitetsredovisningar. *Almega och Vårdföretagarna* anser att det finns skäl att överväga en lagstiftning som gäller för hela arbetsmarknaden och som överensstämmer med arbetsrättslig praxis. En sådan lagstiftning skulle bl.a. innebära att arbetsgivaren, som huvudregel, ska ha möjlighet att rätta till problem innan rapportering sker till media. Det sistnämnda är något som *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarförbundet KFO* också framhåller värdet av. *Friskolornas riksförbund* anser att missförhållanden i första hand bör rapporteras till tillsynsmyndigheterna eller kommunen. *Svenska Riskkapitalförbundet* anser att en lösning genom avtal är effektivare än lagreglering eftersom skyddet då kan anpassas efter bransch och verksamhetsspecifika behov. *Göteborgs universitet* ställer sig däremot avvisande till en reglering genom avtal eftersom det kan skapa osäkerhet om vad som gäller, t.ex. om man arbetar mot olika kommuner. Om öppenhet och insyn är en förhandlingsfråga kan också avsteg göras, vilket i förlängningen skapar snedvridna konkurrensförhållanden. Även *Arbetsförmedlingen*, *Landstinget i Värmland*, *Lärarnas Riksförbund* och *Vårdförbundet* föredrar lagstiftning framför avtalsreglering eftersom det ger ett starkare och mer förutsägbart och stabilt skydd.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen konstaterar i föregående avsnitt finns det ett behov av ett förstärkt meddelarskydd i enskilt bedrivna verksamheter som är offentligt finansierade.

För att åstadkomma ett sådant förstärkt skydd föreslår utredningen en ny lag om meddelarskydd. Ett alternativ till att lagstifta om meddelarskydd är, som *Svenska Riskkapitalföreningen* pekar på, att arbetsmarknadens parter avtalar om motsvarande bestämmelser i kollektivavtal och att upphandlande myndigheter och enheter avtalar med sina entreprenörer om meddelarskydd. Sådana avtalslösningar ger dock inte meddelarskyddet samma stadga och förutsebarhet som lagstiftning, och skyddet blir beroende bl.a. av att parterna övervakar hur avtalen efterlevs.

En viktig utgångspunkt för regeringen är att ett skydd för privatanställda i välfärdstjänster som är helt eller delvis offentligt finansierade så långt det är möjligt ska motsvara det skydd som offentligt anställda har. För att uppnå detta krävs lagstiftning. Frågan är hur denna bör utformas. En lagstiftning som motsvarar nuvarande praxis vad gäller kritikrätt och lojalitetsplikt, som *Almega* och *Vårdföretagarna* förespråkar, skulle i och för sig medföra en ökad tydlighet för de enskilda men medför ingen egentlig förstärkning av skyddet. Ett alternativ är att föra in regleringen av meddelarskyddet i offentlighets- och sekretesslagen på liknande sätt som gjorts för anställda och uppdragstagare i de kommunala företagen och de privaträttsliga organ som finns upptagna i bilagan till den lagen. En avgörande skillnad är dock att dessa verksamheter omfattas av offentlighetsprincipen och att offentlighets- och sekretesslagen även i övrigt är tillämplig på dessa, vilket för närvarande inte är fallet för de verksamheter som nu ska regleras. Det är därför inte lämpligt att nu reglera meddelarskydd i dessa verksamheter i offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att det förstärkta meddelarskyddet för närvarande bör regleras i en särskild lag.

I sammanhanget ska dock framhållas att en blocköverskridande sexpartiöverenskommelse slutits inom ramen för Friskolekommitténs arbete 2013, med innebörden att offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor och att en utredare skulle ges i uppdrag att föreslå hur det ska ske (se SOU 2013:56 och prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357). Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor föreslår i sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) att offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. Som framgår av avsnitt 4.8 har en utredning som bl.a. haft i uppdrag att utreda hur offentlighetsprincipen ska kunna tillämpas hos privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg samt inom enskilt bedriven förskola, fritidshem, vuxenutbildning, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet lämnat sitt betänkande (SOU 2016:62). Det kan därför finnas anledning att vid ett senare tillfälle återkomma till frågan om hur meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare inom privat bedriven vård, skola och omsorg som är offentligt finansierad bör regleras.

Regeringens förslag: Lagen ska genom hänvisning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ge motsvarande skydd mot efterforskning och repressalier som dessa.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens lagförslag omfattar dock endast meddelare och inte annan medverkan till framställningar i grundlagsskyddade medier.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget. *Svenska Riskkapitalföreningen* anser att utredningen alltför lite har beaktat det nya medielandskapets framväxt och i stället alltför mycket kopplar ihop insyn med publicering i traditionell media. Även *Almega* är negativt till att överföra ett system som är skapat för den offentliga sektorn och som förefaller omodernt då det t.ex. helt bortser från uppgifter som lämnas i sociala medier. *Justitiekanslern* påtalar att det föreslagna skyddet blir mindre omfattande än det i offentlighets- och sekretesslagen för anställda och uppdragstagare i kommunala företag och organ som räknas upp i bilagan till den lagen eftersom skyddet i den lagen inte bara omfattar bruk av tryck- och yttrandefriheten i egenskap av meddelare, utan även t.ex. upphovsmän och utgivare. Om en sådan skillnad är avsedd behöver den enligt Justitiekanslern motiveras.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen konstaterar i föregående avsnitt bör ett meddelarskydd som omfattar vissa enskilt bedrivna verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade så långt som möjligt motsvara det skydd som ges i offentliga verksamheter. För anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i offentligt bedriven verksamhet innefattar meddelarskyddet både ett efterforskningsförbud och ett repressalieförbud i förhållande till arbetsgivaren.

Regleringen bör därför, som utredningen föreslår, ha det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och i princip ge samma skydd som bestämmelserna i 13 kap. 2 § OSL ger för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten i kommunala företag. (I avsnitt 8.1 utvecklas vilka kategorier av personer som bör omfattas av det nu föreslagna skyddet.) Detta innebär bl.a. att skyddet är kopplat till de medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. En meddelare är alltså skyddad när han eller hon lämnar uppgifter för publicering till t.ex. tv, radio och tidningar. Även delar av internet omfattas av grundlagsskydd enligt 1 kap. 9 § YGL, antingen för att webbplatsen har viss koppling till typiskt sett traditionell media (automatiskt grundlagsskydd) eller för att det finns ett utgivningsbevis för databasen (frivilligt grundlagsskydd). Skyddet kommer alltså även gälla när uppgifter lämnas till sådana webbplatser. *Svenska Riskkapitalföreningen* och *Almega* anser att lagförslaget bör anpassas till det nya medielandskapet och också omfatta t.ex. sociala medier, som oftast inte omfattas av grundlagsskydd. Regeringens bedömning är emellertid att ett starkt meddelarskydd bör anknyta till den

Prop. 2016/17:31 befintliga regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och därmed de medier som omfattas av dessa. Detta stämmer överens med att skyddet så långt som möjligt ska motsvara det skydd som offentligt anställda har.

På motsvarande sätt som i 13 kap. 2 § första stycket 1 OSL bör alltså den föreslagna lagen för det första hänvisa till reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om rätt att lämna uppgifter för offentliggörande (se 1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL). Frågan om avgränsning av vilka uppgifter som ska kunna lämnas behandlas i avsnitt 9.

Vidare bör lagen hänvisa till grundlagarnas reglering av repressalieförbudet (3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL). Genom rättspraxis har repressalieförbudet utvidgats så att varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd och som grundar sig på medverkan till publicering i ett grundlagsskyddat medium i princip har ansetts otillåten. Det kan t.ex. röra sig om avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, fråntagande av arbetsuppgifter, utebliven löneförhöjning, tillrättavisningar, utskällningar och utfrysning på arbetsplatsen (prop. 2009/10:81 s. 40).

Som *Justitiekanslern* påpekar innebär den avgränsning av meddelarskyddet som utredningen ger uttryck för i lagtexten ett mer begränsat skydd än motsvarande reglering i offentlighets- och sekretesslagen, eftersom lagtexten endast omnämner skyddet för att lämna uppgifter i egenskap av meddelare och inte annan medverkan till framställningar i grundlagsskyddade medier. En sådan formulering återspeglar inte utredningens avsikt att skapa ett skydd som så långt som möjligt motsvarar den befintliga regleringen. Repressalieförbudet bör i stället formuleras på samma sätt som i 13 kap. 2 § första stycket 2 OSL, dvs. som en hänvisning till grundlagarnas förbud att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant bruk eller missbruk.

Lagen bör slutligen på motsvarande sätt hänvisa till grundlagarnas reglering av efterforskningsförbudet (3 kap. 4 § första stycket TF och 2 kap. 4 § första stycket YGL). Detta innebär att verksamhetsutövaren är förbjuden att genom förfrågningar eller andra åtgärder försöka få reda på vem som har lämnat uppgifter till grundlagsskyddade medier för publicering eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning. I 13 kap. 2 § första stycket 3 OSL anges vilken personkrets som omfattas av efterforskningsförbudet, dvs. upphovsmän, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i en tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning. Syftet med uppräkningsen är att innebörden av efterforskningsförbudet i offentlighets- och sekretesslagen ska vara detsamma som i grundlagarna (prop. 2009/10:81 s. 45). På motsvarande sätt bör efterforskningsförbudet få samma innebörd även i den föreslagna lagen.

7.1 Avgränsningen till skola, vård och omsorg

Regeringens förslag: Lagen ska tillämpas i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet eller utgör hälso- och sjukvård, tandvård eller socialtjänst.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del, bl.a. *Göta hovrätt*, *Arbetsförmedlingen*, *Mittuniversitetet*, *Småföretagarnas Riksförbund*, *Lärarnas Riksförbund* och *SACO*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Många av remissinstanserna, t.ex. *Socialstyrelsen*, *Göteborgs universitet*, *Sveriges Television AB*, *TCO* och *DIK – Det kreativa facket*, anser dock att fler verksamhetsområden ska omfattas, antingen redan nu eller på sikt. Det rör sig bl.a. om kompletterande aktörer hos Arbetsförmedlingen, häktesvakter och personer som är verksamma inom kollektivtrafik, spårtrafik, flygledning, apotek, bibliotek och offentligt finansierade museer. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Tidningsutgivarna*, *LO* och *Transparency International Sverige* anser att all offentligt finansierad verksamhet borde omfattas av lagen.

Stockholms läns landsting framför, i likhet med *Göta hovrätt*, att även sjuktransporter och omhändertagande av avlidna bör omfattas av lagen eftersom dessa verksamheter ingår i begreppet hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)* ifrågasätter varför utredningen har valt hälso- och sjukvårdslagens definition av begreppet hälso- och sjukvård i stället för patientsäkerhetslagens definition som är något vidare. *Vårdförbundet* och *Sveriges Farmaceuter* anser i linje med IVO:s synpunkt att apoteksverksamhet, som omfattas av patientsäkerhetslagen, också ska få ett starkt meddelarskydd. *Socialstyrelsen* efterfrågar ett tydliggörande i lagen av att all verksamhet som är tillståndspliktig enligt 7 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattas av lagen, trots att dessa inte finansieras genom något biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen, t.ex. de platser som Migrationsverket upphandlar och som är HVB-verksamhet. *IVO* anser att personlig assistans utgör en yrkesmässig verksamhet, oavsett om den bedrivs i egen regi eller inte, och att det därför bör övervägas om den bör omfattas av lagen. *Sveriges Television AB* anser att familjehem och personlig assistans bör omfattas. *Arbetsdomstolen* är däremot av åsikten att personlig assistans i egen regi inte ska omfattas eftersom det rör sig om en verksamhet som är undantagen från lagen om anställningsskydd.

Skälen för regeringens förslag

Verksamhetsområden med särskilt behov av starkt meddelarskydd

Ett fungerande meddelarskydd kräver förutsebarhet och tydlighet både för anställda och verksamhetsutövare. Det är därför viktigt att det är tydligt vilka verksamheter som omfattas av det stärkta meddelarskyddet.

Utredningen föreslår att verksamhetsområdena vård, skola och omsorg ska omfattas av den föreslagna lagen. Regeringen delar, precis som det stora flertalet av remissinstanserna, utredningens bedömning. Det är på dessa områden som behovet av ett förstärkt meddelarskydd får anses vara allra störst. Verksamhetsområdena är till mycket stor del offentligt finansierade och de utgör en betydande del av kommunernas och landstingens kostnader för verksamheter som bedrivs av externa aktörer. Inom dessa verksamheter är det också det allmänna som är köpare eller bidragsgivare till nästan alla de tjänster som erbjuds på marknaden. Verksamheterna har också till stor del brukare i beroendeställning, t.ex. elever och patienter, som kan ha svårt att själva föra fram åsikter om upplevda brister.

Många remissinstanser vill att ett förstärkt meddelarskydd ska införas även för andra offentligt finansierade verksamheter. Något underlag för att inom ramen för detta lagstiftningsarbete göra detta finns inte. Regeringen har emellertid tillsatt en utredning som ska utreda möjligheterna att stärka meddelarskyddet även i andra privata verksamheter som helt eller delvis är offentligt finansierade (dir. 2016:4).

Verksamheten inom vård, skola och omsorg bedrivs huvudsakligen inom relativt klart definierbara enheter. Nedan klargörs dock närmare vad som avses med skola, vård och omsorg.

Skola

Utredningen föreslår att skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet ska omfattas på det sätt som de beskrivs i skollagen. Skolväsendet omfattar enligt 1 kap. 1 § skollagen skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). I skolväsendet ingår även fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer. De särskilda utbildningsformerna utgörs enligt 24 kap. 1 § skollagen av internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt, utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus, utbildning i hemmet eller på annan lämplig plats och andra sätt att fullgöra skolplikten. Enligt 25 kap. 1 § skollagen avses med annan pedagogisk verksamhet pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola, öppen fritidsverksamhet samt omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Utbildningsformer som huvudsakligen faller utanför tillämpningsområdet är bl.a. utbildning som anordnas inom yrkeshögskolan och utbildning som anordnas av studieförbunden.

Ingen remissinstans har något att invända mot utredningens förslag till avgränsning. Även regeringen delar utredningens bedömning att det är lämpligt att avgränsa lagens tillämpning på skolområdet till skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet som de beskrivs i skollagen.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att införa meddelarskydd för de verksamheter som faller in under definitionerna av hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125). Enligt 1 § hälso- och sjukvårdslagen avses med hälso- och sjukvård åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Som *Göta hovrätt* och *Stockholms läns landsting* påpekar innefattas även sjuktransporter och att ta om hand avlidna i definitionen. Med tandvård avses enligt 1 § tandvårdslagen åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan.

I patientsäkerhetslagen finns en något vidare definition av begreppet hälso- och sjukvård. Med hälso- och sjukvård avses i den lagen inte bara sådan verksamhet som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen utan även verksamhet enligt tandvårdslagen, lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar samt verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel.

Genom att hänvisa till hälso- och sjukvårdslagen i stället för till patientsäkerhetslagen utesluter utredningen, som *Inspektionen för vård och omsorg* påpekar, bl.a. apoteksverksamhet från lagens tillämpningsområde. Utredningen anser inte att apoteksverksamhet ska omfattas då detaljhandel med läkemedel utgör ett eget verksamhetsområde som inte direkt ingår i vårdbegreppet och verksamhetsområdet enligt utredningen i princip saknar direkt offentlig finansiering. Detta invänder *Vårdförbundet*, *Sveriges Farmaceuter* och *TCO* emot. Det kan konstateras att det för närvarande inte finns tillräckligt underlag för att låta lagen omfatta även apoteksverksamhet. Den utredning som har tillsatts avseende stärkt meddelarskydd i andra privata verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade kommer dock ha möjlighet att överväga ett införande av stärkt meddelarskydd i t.ex. apoteksverksamhet.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med utredningen och de flesta remissinstanserna, att lagen bör vara tillämplig inom de verksamheter som omfattas av hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen.

Omsorg, dvs. socialtjänst

Utredningen bedömer att meddelarskydd bör införas för verksamhet som utgör socialtjänst. Begreppet socialtjänst förekommer i ett antal bestämmelser i socialtjänstlagen men det definieras inte där. Med socialtjänst avses dock, enligt utredningen, all verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, vilket inkluderar biståndsinsatser i olika former enligt socialtjänstlagen, handläggning av ärenden enligt föräldrabalken – t.ex. faderskapsärenden – verksamhet vid hem för vård eller boende (HVB-hem) och verksamhet som bedrivs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), se även prop. 2008/09:160 s. 111. Biståndsinsatser enligt socialtjänstlagen är i sig ett vitt begrepp som innefattar bl.a. hemtjänst, särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd, bostäder med särskild service för dem som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring,

hem för viss annan heldygnsvård eller hem eller öppen verksamhet för vård. Organisatoriskt omfattar begreppet socialtjänst förutom den kommunala socialtjänsten även sådan enskild verksamhet som kräver tillstånd, sådan verksamhet som kommunen överlämnat till enskild att utföra samt annan enskild verksamhet som kommunen upphandlat tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

Enligt utredningens förslag omfattar begreppet socialtjänst även verksamhet som bedrivs med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, t.ex. insatser i form av biträde av personlig assistent, ledsagarservice, kontaktperson, avlösarservice i hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet, korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet i anslutning till skoldagen samt under lov och bostäder med särskild service för vuxna (9 § LSS). Till begreppet omsorg och därmed även socialtjänst i den föreslagna lagens mening hänför utredningen även vissa elevhemsboenden vid Rh-anpassad utbildning och specialskolor för elever med utvecklingsstörning.

Sammanfattningsvis avgränsar utredningen den föreslagna lagens tillämpning på omsorgsområdet till att omfatta dem som är verksamma inom yrkesmässigt enskilt bedriven verksamhet som utgör socialtjänst i socialtjänstlagens mening eller bedrivs med stöd av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Dessutom omfattas sådan assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Remissinstanserna har inte några invändningar mot utredningens definition av socialtjänst. *Socialstyrelsen* menar dock att det bör tydliggöras i lagen att även de platser som Migrationsverket upphandlar och som är HVB-verksamhet omfattas, trots att dessa inte finansieras genom något biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen.

Som framgår ovan omfattar begreppet socialtjänst inte bara den kommunala socialtjänsten utan även sådan enskild verksamhet som kräver tillstånd, verksamhet som kommunen överlåtit till enskild att utföra och annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen. De HVB-hem som Migrationsverket i vissa fall upphandlar platser i bedrivs med tillstånd enligt socialtjänstlagen. Denna verksamhet kommer alltså också att omfattas av det förstärkta meddelarskyddet. Regeringen anser inte att det finns skäl att särskilt förtydliga detta i lagen utan att uttrycket ”verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen” tillräckligt tydligt klargör att lagen även gäller för sådan verksamhet.

Sammanfattningsvis anser alltså regeringen att den föreslagna lagen bör tillämpas inom de verksamheter som bedrivs enligt socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och sådan assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Yrkesmässighet

Utredningen anger som ett kriterium för att lagen ska vara tillämplig att verksamheten ska vara yrkesmässigt bedriven och föreslår att omsorgssektorn definieras utifrån lex Sarahs krav på yrkesmässigt

bedriven verksamhet. Med yrkesmässigt avses i detta sammanhang att verksamheten bedrivs kontinuerligt och i förvärvssyfte (prop. 1996/97:124 s. 184). Regeringen instämmer i utredningens bedömning att denna definition av yrkesmässighet är lämplig att använda för samtliga lagens områden, dvs. skola, vård och omsorg.

Kravet på yrkesmässighet innebär enligt utredningen att familjehem och vissa fall av personlig assistans inte kommer att omfattas av lagen. *Sveriges Television AB* anser att detta är en brist. När det gäller familjehem finns det enligt regeringen goda skäl att undanta dessa eftersom de inte drivs yrkesmässigt utan är avsedda att fungera som en familj och det i praktiken inte är möjligt att avgöra vilka uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Inte heller torde det i någon nämnvärd omfattning finnas anställda eller annan personal i familjehem och det finns således ingen som kan utnyttja ett förstärkt meddelarskydd. Familjehemmen omfattas inte heller av rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah (se prop. 2009/10:131 s. 30).

Delvis samma förhållanden gör sig enligt utredningen gällande i de fall där en assistansberättigad väljer att själv organisera sin personliga assistans. Utredningen föreslår därför att även sådan verksamhet ska vara undantagen från lagens tillämpningsområde.

Merparten av all personlig assistans utförs i kommunal regi eller av företag som anlitas för uppdraget. Den verksamhet som företagen bedriver är yrkesmässig och kommer att omfattas av lagen. En liten del av all personlig assistans organiseras dock av den assistansberättigade själv. *Inspektionen för vård och omsorg* menar att personlig assistans bör anses utgöra yrkesmässig verksamhet även när den bedrivs i egen regi. Arbetsgivare är den enskilde eller någon företrädare för denne och verksamheterna bedrivs enligt inspektionen i form av t.ex. aktiebolag eller egen firma. Regeringen delar inspektionens bedömning vad gäller verksamhet som bedrivs i företagsform. Assistenterna har i dessa anställningar tystnadsplikt enligt 29 § LSS och rapporteringsskyldighet enligt lex Sarah. Det rör sig om verksamhet som får anses bedrivas yrkesmässigt och den kommer alltså att omfattas av den föreslagna lagen.

Assistansberättigade har emellertid även möjlighet att som privatpersoner anställa assistenter. Det är då inte fråga om yrkesmässig verksamhet och assistenterna har inte tystnadsplikt enligt 29 § LSS eftersom tystnadsplikten endast gäller för yrkesmässig verksamhet. De omfattas inte heller av rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah. Sådan personlig assistans faller enligt lagförslaget utanför lagens område. *Arbetsdomstolen* konstaterar att en personlig assistent som anställs av den assistansberättigade, och inte av ett bolag som den assistansberättigade är ägare av, utför arbete i arbetsgivarens hushåll och därmed är undtagen från lagen om anställningsskydd. I stället gäller lagen (1970:943) om arbetstid m.m. i husligt arbete som inte har någon bestämmelse om saklig grund för uppsägning. Arbetsdomstolen instämmer mot den bakgrunden i utredningens bedömning att denna grupp bör undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Regeringen anser i och för sig att det kan finnas liknande behov av insyn i dessa assistansverksamheter som i assistans som bedrivs i andra former. Det är dock klart att regleringen av den assistans som inte bedrivs i företagsform i flera avseenden skiljer sig från övriga

verksamhetsformer och att detta, åtminstone delvis, beror på att det inte rör sig om yrkesmässig verksamhet. Det förhållandet att assistenten inte omfattas av tystnadsplikt är ett exempel på en sådan skillnad.

Ett krav på yrkesmässighet kommer alltså medföra att viss personlig assistans inte kommer att omfattas av det stärkta meddelarskyddet. Regeringen anser dock att det är rimligt med hänsyn till de speciella omständigheter som gäller för sådana anställningar.

Enskild verksamhet

Lagrådet anser att tillämpningsområdet för lagen blir tydligare om uttrycket privat verksamhet används i lagen i stället för enskild verksamhet. I skollagstiftningen används uttrycket enskild verksamhet på samma sätt som i den nu aktuella lagen (t.ex. 23 kap. 1 § skollagen). Detsamma gäller för socialtjänstlagen (t.ex. 7 och 13 kap.). Eftersom enskild verksamhet har en vedertagen betydelse i speciallagstiftning för verksamheter som kommer att omfattas av lagen bör enligt regeringens mening uttrycket enskild verksamhet även denna gång användas i författningstexten. Som *Lagrådet* föreslår bör dock ordföljden ändras.

7.2 Avgränsningen till offentligt finansierad verksamhet

Regeringens förslag: Lagen ska vara tillämplig på yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter som till någon del är offentligt finansierade.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges läkarförbund* och *TCO* instämmer i att verksamhet som inte till någon del är offentligt finansierad inte ska omfattas av den föreslagna lagen. *TCO* instämmer också i att det inte ska ställas något krav på grad av offentlig finansiering. *Justitiekanslern*, *Göta hovrätt*, *Socialstyrelsen* och *Inspektionen för vård och omsorg* påtalar dock att det är otydligt vad som avses med att en verksamhet är offentligt finansierad i lagens mening. Bland annat framförs att det är svårt att veta vad som gäller för en verksamhet som periodvis är offentligt finansierad och om det ska räcka med t.ex. en enda landstingsfinansierad patient för att en verksamhet ska anses vara offentligt finansierad i lagens mening. *Sveriges advokatsamfund* anser att det finns behov av ett stärkt meddelarskydd även i verksamheter som bedrivs under kortare tid, t.ex. i projektform. *Diskrimineringsombudsmannen*, *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarföreningen KFO* anser att förslaget är otydligt vad gäller gränsdragningen mellan olika verksamhetsgrenar. *Förvaltningsrätten i Malmö* menar att det – när det är svårt att dra en gräns mellan olika verksamhetsgrenar – finns risker med att låta arbetsgivaren avgöra om meddelarskydd ska gälla genom att organisera verksamheten på visst sätt. Vad gäller gränsdragningen mellan olika utbildningsformer anför *Arbetsförmedlingen* att det på arbetsmarknadsutbildningar är ytterst ovanligt att det förekommer elever anvisade från andra offentliga aktörer än Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen anser att det som regel är

möjligt att särskilja den verksamhet som en utbildningsanordnare bedriver i egenskap av kompletterande aktör från den övriga utbildningsverksamheten. Det kan dock uppkomma problem när en kompletterande aktör också bedriver undervisning t.ex. på uppdrag av kommunen. Den anställda måste då hålla reda på i vilken regi undervisningen bedrivs för att veta om meddelarskydd föreligger. *Lärarförbundet* pekar på att arbetsgivaren kan lösa dessa situationer genom att frivilligt utvidga skyddet för hela verksamheten. *Stockholm läns landsting* anser att man under den fortsatta beredningen bör överväga om införandet av begreppet ”privata utförare” i kommunallagen påverkar den föreslagna lagen.

Skälen för regeringens förslag

Verksamheter och verksamhetsgrenar

Som anförts i det föregående kräver ett fungerande meddelarskydd förutsebarhet och tydlighet både för den som lämnar uppgifter och för verksamhetsutövaren. Det är viktigt för uppgiftslämnaren att veta vilka uppgifter som kan lämnas och till vem. Det är också centralt att verksamhetsutövaren vet var gränserna går för vilka åtgärder denne kan vidta när uppgifter har lämnats till media. För att uppnå denna tydlighet och förutsebarhet krävs att det så långt som möjligt går att avgränsa i vilka verksamheter och verksamhetsgrenar ett förstärkt meddelarskydd gäller. Som redovisats tidigare i propositionen anser regeringen att ett stärkt meddelarskydd bör införas i yrkesmässigt bedriven, offentligt finansierad, enskild verksamhet inom skola, vård och omsorg. Vad som utgör yrkesmässigt bedriven verksamhet inom skola, vård och omsorg redogörs för i föregående avsnitt. Skola, vård och omsorg bedrivs huvudsakligen inom relativt klart definierbara enheter. I vissa fall bedrivs dock en viss verksamhet i ett större företag som kan bedriva även annan verksamhet, t.ex. ett företag som driver fristående skolor men som även producerar läromedel. I ett sådant fall omfattas endast själva skolverksamheten av meddelarskydd medan läromedelsverksamheten faller utanför eftersom lagen inte omfattar det verksamhetsområdet. Det kan också vara fråga om att en verksamhetsgren är offentligt finansierad medan en annan inte är det.

Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsgivaralliansen och Arbetsgivarföreningen KFO påtalar att det i vissa fall kan vara svårt att dra gränsen mellan olika verksamhetsgrenar. I tveksamma fall bör det vara arbetsgivarens ansvar att anpassa verksamheten på ett sådant sätt att det blir tydligt om en given enhet omfattas av det förstärkta meddelarskyddet eller inte. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det finns en risk med att överlåta detta ansvar på arbetsgivaren eftersom man riskerar en minskad tydlighet och i värsta fall ett kringgående av meddelarskyddet. Det ligger dock inte bara i de anställdas utan även i verksamhetsutövarnas intresse att det är tydligt när meddelarskydd gäller eftersom verksamhetsutövaren annars riskerar att göra felbedömningar av när repressalieåtgärder och efterforskning är tillåtna eller inte. Det är således rimligt att anta att verksamhetsutövarna i möjligaste mån organiserar sin verksamhet på ett ur meddelarskyddsperspektiv tydligt sätt och det får också antas att dessa i tveksamma fall avstår från att vidta repressalieåtgärder och från att efterforska.

Avgränsningsproblem av detta slag är inte heller något nytt eftersom motsvarande frågeställning uppkommer i många av de privaträttsliga organ som räknas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. För dessa organ gäller offentlighetsprincipen och meddelarskydd antingen i hela verksamheten eller i delar av denna. Ett exempel på det sistnämnda är arbetslöshetskassorna där meddelarskydd gäller i den verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem men inte i den övriga verksamheten. Några problem med denna avgränsning inom verksamheterna har inte framkommit. I den föreslagna lagen kommer alltså begreppet verksamhet att innefatta verksamhet som bedrivs som en verksamhetsgren av en större verksamhet.

Offentlig finansiering

För att verksamheten ska omfattas av lagstiftningen krävs också att den är offentligt finansierad. Med offentlig finansiering bör avses ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamheten inom de aktuella verksamhetsområdena. Det kan t.ex. vara fråga om bidrag till skolor med enskild huvudman som ges med stöd av skollagen, ersättning som ges med stöd av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning eller verksamhet som upphandlas av det allmänna av privata utförare (se prop. 2013/14:118). Ett krav bör vara att finansieringen är kopplad till själva driften av verksamheten. Om viss ekonomisk ersättning från det allmänna inte avser själva driften av verksamheten bör alltså ersättningen inte medföra att verksamheten anses vara offentligt finansierad. Ett exempel på detta är ekonomiskt stöd från det allmänna enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att t.ex. anordna arbetsträning eller sysselsättning.

Utredningens bedömning är att verksamheter som över huvud taget inte är offentligt finansierade bör falla utanför regleringen. Regeringen delar denna bedömning.

Utredningen föreslår att det ska vara tillräckligt att en enskild verksamhet till någon del uppbär offentlig finansiering för att falla inom lagens tillämpningsområde. TCO tillstyrker förslaget i denna del medan *Justitiekanslern*, *Göta hovrätt*, *Socialstyrelsen* och *Inspektionen för vård och omsorg* anser att rekvisitet ”till någon del är offentligt finansierad” är otydligt och kan bli svårt att tillämpa för såväl verksamhetsutövare som arbets- och uppdragstagare.

Ett alternativ till utredningens förslag skulle kunna vara att låta lagen vara tillämplig först när den offentliga finansieringen uppgår till en viss nivå, t.ex. först när den enskilda verksamheten till övervägande delen är offentligt finansierad. Detta riskerar dock att göra det ännu svårare för t.ex. anställda och uppdragstagare att avgöra om de omfattas av lagens skydd. Det torde nämligen ofta vara känt eller förhållandevis lätt att ta reda på om verksamheten i fråga tar emot någon offentlig finansiering över huvud taget men svårare att avgöra hur stor andel av verksamheten som finansieras av offentliga medel. Till detta kommer att det enligt regeringens mening finns ett stort allmänintresse och behov av insyn redan vid en låg andel offentlig finansiering. Regeringen gör därför, liksom utredningen, bedömningen att lagen bör tillämpas i alla

verksamheter inom skola, vård och omsorg som till någon del är offentligt finansierade. Prop. 2016/17:31

I viss mån bör dock lagens tillämplighet vara beroende av hur varaktig den offentliga finansieringen är över tid. Detta anknyter till *Socialstyrelsens* synpunkt att det är oklart vad som gäller för verksamheter som endast periodvis är offentligt finansierade och *Sveriges advokatsamfunds* åsikt att det finns behov av ett stärkt meddelarskydd även i verksamheter som bedrivs under kortare tid, t.ex. i projektförhållanden.

De flesta verksamheter som är offentligt finansierade torde vara det under en längre tid. Det är då tydligt att den föreslagna lagen är tillämplig på verksamheten. Även i verksamheter som periodvis, med viss regelbundenhet, uppbär offentlig finansiering till någon del bör lagen gälla. Det bör även vara fallet för kortare projekt som är offentligt finansierade.

I vissa fall kommer det dock kunna vara fråga om en verksamhet som bedrivs under lång tid men som till någon del finansieras av allmänna medel endast under en begränsad period. Det bör, som Inspektionen för vård och omsorg påpekar, t.ex. innebära att en privat läkarmottagning omfattas av lagen när landstinget remitterar enstaka patienter till mottagningen. Det är naturligt att de anställdas meddelarskydd i en sådan situation stärks under den period under vilken verksamheten kan anses vara helt eller delvis offentligt finansierad. Skulle det gå lång tid utan någon ytterligare offentlig finansiering bör inte verksamheten anses vara offentligt finansierad längre och det förstärkta skyddet bör upphöra, se avsnitt 7.3.

Detta kan givetvis medföra vissa svårigheter för den som arbetar i verksamheten att veta om han eller hon omfattas av det stärkta meddelarskyddet eller inte. Sådana gränsdragningssvårigheter går dock inte helt att undvika. I de allra flesta fall bör det dock vara tydligt för dem som arbetar i verksamheten om det är en offentligt finansierad verksamhet eller inte.

7.3 När verksamheten upphör

Regeringens förslag: Upphör verksamheten att vara en sådan verksamhet som lagen ska tillämpas på ska skyddet fortfarande gälla i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: En verksamhetsutövare som yrkesmässigt bedriver offentligt finansierad verksamhet inom skola, vård och omsorg kan upphöra med denna men ändå fortsätta att bedriva verksamhet som faller utanför den nya lagens tillämpningsområde. Det kan då fortfarande finnas intresse av insyn i uppgifter om den tidigare verksamheten. Uppgifter om den offentligt finansierade verksamheten bör därför omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde även efter att verksamheten upphört. Samma sak bör gälla även när en

7.4 Undantag för de organ där meddelarskydd redan finns

Regeringens förslag: Lagen ska inte gälla i de enskilda organ som omfattas av meddelarskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den enda remissinstans som yttrar sig i denna del är *Justitiekanslern* som påtalar att undantagets formulering bör närma sig formuleringarna som används i offentlighets- och sekretesslagen om man avser att undantaget ska ha samma omfattning.

Skälen för regeringens förslag: I aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande gäller offentlighetsprincipen och meddelarskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen. När ett sådant organ bedriver verksamhet inom vård, skola eller omsorg har anställda och uppdragstagare alltså meddelarskydd i förhållande till verksamhetsutövaren redan enligt denna reglering. Det finns inte något skäl att reglera meddelarskyddet i dessa verksamheter på annat sätt än i dag. De bör därför undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde. Samma sak gäller för de verksamheter som upptas i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och därigenom omfattas av meddelarskydd. Offentlighetsprincipen och meddelarskyddet i dessa organ bör alltså även fortsättningsvis regleras i offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 3–4 §§ och 13 kap. 2 § OSL).

Lagrådet tillstyrker att frågan regleras i lagen men föreslår att det sker i form av en definition av vad som avses med ”privat verksamhet”. I enlighet med vad *Justitiekanslern* påpekar bör emellertid enligt regeringens mening undantaget för de nämnda verksamheterna formuleras så att det tydligare anknyter till lagtexten i 13 kap. 2 § OSL. I enlighet med förslaget i lagrådsremissen bör det därför av lagen uttryckligen framgå att den inte gäller för de aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar – eller i vissa fall har utövat – ett rättsligt bestämmande inflytande och de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som nämns där.

8.1 Anställda och uppdragstagare m.fl.

Regeringens förslag: Lagen ska tillämpas på anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i de aktuella verksamheterna.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att lagen ska tillämpas på alla som är verksamma i de aktuella verksamheterna.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser, bl.a. *Diskrimineringsombudsmannen, Svenska journalistförbundet, Lärarförbundet, SACO* och *TCO*, som yttrar sig i denna del är positiva till den föreslagna omfattningen. *Justitiekanslern* anser att resonemanget och hänvisningarna måste förtydligas om personkretsen ska sammanfalla med den som omfattas av vissa tystnadsplikter. Därtill bör, enligt *Justitiekanslern*, belysas i vilken mån den valda avgränsningen inom ramen för de aktuella verksamheterna är avsedd att träffa en annan krets än motsvarande avgränsning i offentlighets- och sekretesslagen. *Sveriges läkarförbund* anser, liksom *Svenska Journalistförbundet, SACO* och *TCO*, att det bör vara tydligt att även t.ex. administrativ personal omfattas av lagen. *Transparency International Sverige* och *Fysioterapeuterna* ifrågasätter begränsningen till verksamma inom ”verksamhetens kärnområde”.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att det förstärkta meddelarskyddet ska omfatta alla som är verksamma inom en verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen. Med uttrycket ”verksam inom” avser utredningen såväl yrkesmässigt verksamma som frivilligarbetare inom kärnverksamheten. Med yrkesverksamma avses bl.a. anställda, uppdragstagare, praktikanter, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och andra som får ersättning utöver kostnadstäckning för sina insatser. Även de som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen genomför den verksamhetsförlagda delen av utbildningen innefattas i begreppet. Enligt utredningen kommer lagen därmed att omfatta samma personkrets som omfattas av tystnadsplikt enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, patientsäkerhetslagen och skollagen. *Justitiekanslern* påpekar dock att resonemanget och hänvisningarna måste förtydligas om personkretsen ska sammanfalla med den som omfattas av tystnadsplikterna och efterfrågar ett förtydligande av om förslaget är avsett att träffa en annan krets än motsvarande reglering i offentlighets- och sekretesslagen.

Som framgår av det föregående anser regeringen att det är angeläget att meddelarskyddet i de enskilt bedrivna verksamheterna så långt som möjligt motsvarar det meddelarskydd som gäller i offentlig verksamhet. För att så ska vara fallet bör, som *Justitiekanslern* är inne på, utgångspunkten vara att den föreslagna lagen ska omfatta samma personkrets som omfattas av offentlighets- och sekretesslagens reglering om tystnadsplikt (2 kap. 1 § OSL). Detta innebär att lagens

tillämpningsområde bör preciseras till att omfatta anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten. Offentlighets- och sekretesslagen omfattar även personer som deltar i verksamheten på grund av tjänsteplikt. Några sådana personer torde dock inte förekomma i de verksamheter som den föreslagna lagen omfattar.

Detta är enligt regeringens bedömning endast en marginell skillnad mot utredningens förslag att det förstärkta meddelarskyddet ska omfatta alla som är verksamma inom en verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen. Det får antas att det i viss utsträckning otydliga begreppet ”verksamma inom” i flertalet fall omfattar samma personkrets som den som avses i offentlighets- och sekretesslagen, dvs. de som på grund av anställning, uppdrag eller på liknande grund deltar i verksamheten.

Det stärkta meddelarskyddet kommer alltså att gälla för alla anställda som deltar i de verksamheter som omfattas av lagen. Liksom *Sveriges läkarförbund*, *Svenska Journalistförbundet*, *SACO* och *TCO* påpekar omfattas alltså även t.ex. administrativ personal i den mån administrationen avser något av de verksamhetsområden som lagen gäller för.

Det stärkta meddelarskyddet kommer även att gälla för uppdragstagare. Med uppdragstagare avses enligt offentlighets- och sekretesslagen i offentlig verksamhet de uppdragstagare som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Med en myndighets verksamhet avses den egentliga verksamheten som kan utläsas av myndighetens instruktion eller annan reglering.

På samma sätt bör meddelarskydd enligt den föreslagna lagen gälla för de uppdragstagare som har sådan anknytning till verksamheten att de kan sägas delta i denna verksamhet. Med verksamhet avses i detta sammanhang det som utredningen kallar för kärnverksamheten, det vill säga den verksamhet som utför de uppgifter som skolan, vården och omsorgen enligt lag eller annan reglering har i uppdrag att utföra, t.ex. undervisning och sjukvård. En uppdragstagare har tillräcklig anknytning till kärnverksamheten om hon eller han utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan person. Om uppdragstagarens anknytning till kärnverksamheten är alltför vag kommer denne inte att omfattas av meddelarskydd. Ett exempel på detta kan vara när en tillfälligt inhyrd entreprenör utför arbete på en skolas fastigheter. Sådant arbete är normalt sett inte att bedöma som skolans kärnverksamhet.

Lagen bör uttryckligen anges gälla även för personer som deltar i verksamheten på liknande grund. Det innebär att personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag under kortare eller längre tid för att arbeta i kärnverksamheten kommer att omfattas av regleringen. Dessa inhyrda personer kommer alltså att omfattas av lagen i förhållande till den inhyrande verksamhetsutövaren när de lämnar uppgifter om dennes verksamhet. Praktikanter som deltar i arbetet som en del av sin utbildning får också anses delta i verksamheten på ett sådant sätt att meddelarskydd gäller för dem. Även deltagare i s.k. arbetsmarknads-politiska program kan omfattas av meddelarskydd under förutsättning att de, i det enskilda fallet, kan anses delta i arbetet på liknande grund som dem som deltar i egenskap av anställda och uppdragstagare.

Regeringens bedömning: Lagen bör inte skydda inhyrd personal från åtgärder från uthyrarens sida när de utnyttjar sin rätt att lämna uppgifter om verksamheten.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att inhyrd personal även ska ha skydd mot åtgärder från uthyraren.

Remissinstanserna: *Arbetsdomstolen* påtalar att formuleringen ”den som genom uthyrning yrkesmässigt tillhandahåller personal” inte överensstämmer med definitionen av bemanningsföretag i lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare. Vidare ifrågasätter *Arbetsdomstolen* det förhållande att lagen ger förstärkt meddelarskydd för inhyrd personal från bemanningsföretag även i förhållande till uthyraren eftersom ett sådant skydd mot uthyraren saknas när personer hyrs in i verksamhet som bedrivs i offentlig regi. Även *Svenska Journalistförbundet* och *TCO* noterar denna skillnad men anser att även de som hyrs in till offentlig verksamhet bör omfattas av meddelarskydd i förhållande till uthyraren. *Akademikerförbundet SSR* och *Sveriges läkarförbund* anser också att det är positivt att inhyrd personal skyddas i förhållande till uthyraren.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen har föreslagit att inhyrd personal ska omfattas av meddelarskydd inte bara i förhållande till den inhyrande verksamheten utan även till den uthyrande när det gäller uppgifter om den verksamhet de är inhyrda till. Skälet till detta är att dessa inte ska försättas i ett sämre läge än den ordinarie personalen inom en verksamhet.

Som *Arbetsdomstolen*, *Svenska Journalistförbundet* och *TCO* noterar finns emellertid inte något sådant skydd mot åtgärder från uthyrarens sida när personal hyrs in i verksamhet som bedrivs i offentlig regi. Att i nuläget införa ett skydd för inhyrda personer i förhållande till uthyraren när uthyrningen sker till enskilt bedriven skola, vård och omsorg skulle innebära att skyddet i den privata verksamheten kommer att skilja sig åt från de offentliga verksamheterna. Utredningen ger inte något stöd för att en sådan skillnad skulle vara motiverad och har inte närmare analyserat innebörden av en sådan skillnad. En sådan reglering skulle dessutom innebära ett avsteg från principen att det stärkta meddelarskyddet så långt som möjligt ska vara detsamma i enskilt bedriven offentligt finansierad verksamhet som i offentlig verksamhet. Den skulle också vara svår att systematiskt förena med utgångspunkten att det förstärkta meddelarskyddet endast ska gälla i offentligt finansierad verksamhet inom skola, vård och omsorg. Utredningens förslag i denna del bör därför för närvarande inte genomföras. Regeringen avser dock att i ett annat sammanhang låta utreda frågan om inhyrda personers meddelarskydd i förhållande till uthyraren såväl i offentlig verksamhet som i privat bedriven verksamhet som är offentligt finansierad.

Regeringens förslag: Personer i företagsledande ställning ska undantas från skydd enligt lagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som uttalar sig i denna del tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Arbetsdomstolen* påpekar dock att utredningens undantag för personer i företagsledande ställning inte är formulerat på samma sätt som i 13 kap. 2 § OSL. *Sveriges Skolledarförbund* önskar att det tydliggörs att rektorer omfattas av meddelarskyddet, även om de också skulle ha tilldelats titeln vd.

Skälen för regeringens förslag: Inom myndighetssektorn anses det att vissa högre befattningshavare, verkschefer eller motsvarande, har en sådan ställning eller är så intimt förknippade 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 begränsad meddelarfrihet. Var gränsen går avgörs i rättstillämpningen (prop. 2005/06:162 s. 11). I regleringen i offentlighets- och sekretesslagen om meddelarskydd för anställda och uppdragstagare i kommunala företag har i stället ett uttryckligt undantag gjorts för vissa personer i företagsledande ställning. Ett av skälen till detta är, precis som inom myndighetssfären, att det kan vara svårt att avgöra om personer i ledande ställning uttalar sig för egen del eller för företagets räkning. Ett annat skäl är att styrelseledamöter i aktiebolag och ekonomiska föreningar kan bli skadeståndsskyldiga om de i samband med sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar företaget eller föreningen. Skadestandsreglerna är ett uttryck för styrelseledamöternas – även arbetstagarledamöternas – lojalitetsplikt mot bolaget eller föreningen. Detsamma gäller för verkställande direktör (vd), styrelsesuppleanter och vice vd. När meddelarskydd infördes för anställda och uppdragstagare i kommunala företag ansågs det inte lämpligt att införa bestämmelser som skulle kunna komma stå i direkt strid med dessa skadeståndsrättsliga regler. Mot den bakgrunden undantogs alla styrelseledamöter och styrelsesuppleanter – dvs. även arbetstagarledamöterna – verkställande direktörer och vice verkställande direktörer i kommunala företag från det förstärkta meddelarskyddet (prop. 2005/06:162 s. 10–12). Samma argument gör sig gällande även för de nu aktuella verksamheterna. Dessa personkategorier bör därför undantas även från den föreslagna lagens tillämpningsområde. Det kommer därmed fortfarande vara möjligt att föra en skadeståndstalan enligt aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar mot en sådan företrädare som orsakat bolaget eller föreningen skada genom att meddela uppgifter för publicering. Det kommer också vara möjligt att ingripa mot dem med arbetsrättsliga åtgärder.

Sveriges Skolledarförbund önskar att det tydliggörs att rektorer omfattas av meddelarskyddet, även om de också skulle ha tilldelats titeln vd. Enligt förbundet finns det en tendens att rektorer allt oftare får titeln vd vid sidan av rektorstiteln, vilket enligt utredningens förslag skulle innebära att de undantas från meddelarskyddet. Som nämns ovan innebär

dock det förhållandet att någon är vd bl.a. ett skadeståndsrättsligt ansvar som är svårt att förena med ett förstärkt meddelarskydd. Regeringen anser därför inte att det är lämpligt att låta det förstärkta meddelarskyddet omfatta rektorer när de även är vd. Däremot är det förstås av vikt vid tillsättningar av rektorer att det står klart för de inblandade vad ett tilldelande av titeln vd innebär.

Arbetsdomstolen påpekar att undantaget för personer i företagsledande ställning är formulerat på annat sätt än i 13 kap. 2 § OSL. Genom att regeringen föreslår att samma kategorier av personer ska omfattas av ett förstärkt meddelarskydd som i 13 kap. 2 § OSL bör även undantaget för personer i företagsledande ställning formuleras i linje med denna bestämmelse.

9 Vilka uppgifter får lämnas?

9.1 Uppgifter om verksamheten

Regeringens förslag: Lagen ska omfatta rätt att lämna uppgifter om verksamheten i fråga.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att frågan om vilka uppgifter som ska få lämnas ska framgå av lagens inledande bestämmelse.

Remissinstanserna har inte haft några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Det förstärkta meddelarskyddet bör i möjligaste mån ha samma omfattning och innebörd som i den offentliga verksamheten. Enligt grundlagarna och den hänvisning till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen som görs i 13 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen, som reglerar meddelarskyddet i kommunala företag och i de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, talas om rätten att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande. För de organ som anges i bilagan gäller dock det stärkta skyddet bara i den mån publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan (prop. 2005/06:162 s. 15 och 16).

På samma sätt bör anställda, uppdragstagare och andra som deltar på liknande grund i den aktuella verksamheten kunna lämna upplysningar om verksamheten för publicering i grundlagsskyddade medier. De uppgifter det kan röra sig om är t.ex. rena faktauppgifter, personliga åsikter, värdeomdömen och helt allmänt hållen information om verksamheten. Det spelar ingen roll om den privatanställda har fått informationen i tjänsten eller på annat sätt. I de fall när det är fråga om en verksamhet med flera verksamhetsgrenar, varav bara vissa omfattas av den föreslagna lagen, bör det förstärkta skyddet endast omfatta dessa. Det innebär alltså att den anställda inte är skyddad från åtgärder från verksamhetsutövarens sida om han eller hon lämnar uppgifter om andra verksamhetsgrenar. De uppgifter som omfattas av skyddet är alltså uppgifter om den verksamhet som omfattas av lagen. Utredningen föreslår att detta ska framgå av lagens inledande bestämmelse. Enligt

9.2 Företagshemligheter

Regeringens förslag: Företagshemligheter ska omfattas av lagens tillämpningsområde.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen föreslår dock en ändring i lagen om skydd för företagshemligheter som innebär att uppgiftslämnande enligt lagen inte ska utgöra ett obehörigt angrepp på företagshemligheter.

Remissinstanserna: *Landstinget i Värmland, Tidningsutgivarna, Utgivarna, SACO* och *Sveriges läkarförbund* tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Almega, Friskolornas riksförbund, Företagarna* och *Svenskt Näringsliv* anser att verksamheterna inom de aktuella sektorerna är komplexa med företagshemligheter av både teknisk och kommersiell natur. Enligt dem kommer skyddet för företagshemligheter att urholkas av förslaget och företagets konkurrensförmåga påverkas eftersom den är beroende av detta skydd. Om uppgifter om t.ex. planer på samgåenden, expansion, upphandling, it-lösningar, kostnader, marginaler och lönsamhet läcker ut till media kan detta orsaka stor skada. *Svenskt Näringsliv* anser inte heller att det förhållandet att lagen om skydd för företagshemligheter i dag sällan används till att stävja uppgiftslämnande kan tas till intäkt för att undanta uppgiftslämnande till massmedia från den nya lagens område. Orsaken till att lagen om skydd för företagshemligheter inte används för att hindra uppgiftslämnande till medierna i dag är enligt *Svenskt Näringsliv* att lojalitetsplikten förbjuder sådant uppgiftslämnande. Lagen om skydd för företagshemligheter behöver alltså inte användas. Även *Vårdföretagarna* anser att förslaget urholkar skyddet för företagshemligheter.

Sveriges advokatsamfund påpekar att de pressetiska reglerna inte skyddar företag från publiceringar utan endast enskilda personer. Det går således inte att förlita sig på mediernas pressetik för att förhindra att uppgifter sprids till skada för företagen. Advokatsamfundet anser därför att risken för publicistisk skada bör utredas vidare eller att frågan i vart fall behöver bevakas noggrant. *Svenskt Näringsliv* anser inte heller att det går att förlita sig på pressetiken och tillägger att spridningen i tv, radio och tidningar kan orsaka stor skada snabbt.

Skälen för regeringens förslag: Av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter följer att en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren som arbetstagaren har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han eller hon insåg eller borde ha insett att han eller hon inte fick avslöja den ska ersätta den skada som uppkommer genom hans eller hennes förfarande (7 § första stycket). En arbetstagare kan alltså bli skadeståndsskyldig till följd av att ha röjt uppgifter som han eller hon fått del av i sin anställning. Om arbetstagaren bereder sig tillgång till uppgifter inom företaget som han eller hon inte normalt har tillgång till i

sitt arbete kan han eller hon därtill göra sig skyldig till brottet företagsspioneri (3 §). Prop. 2016/17:31

Lagen om skydd för företagshemligheter gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter och utgör inget hinder mot att en anställd lämnar uppgifter om sin arbetsgivare till behörig myndighet om det behövs för att beivra brottslighet som har fängelse i straffskalan. Den utgör inte heller hinder mot att lämna ut uppgifter om allvarliga missförhållanden av allmänt intresse. Lagen skyddar däremot en arbetsgivare mot annat uppgiftslämnande och utgör även hinder för en arbetstagare att komma åt uppgifter inom ett företag som han eller hon inte är behörig att ta del av.

Ur ett arbetstagarperspektiv innebär lagen att det kan vara förenat med svårigheter att bedöma när och hur det är riskfritt att lämna ut information. Detta står i kontrast till meddelarfrihetens möjligheter att lämna ut uppgifter i vilket ämne som helst.

Redan i dag har dock både privat och offentligt anställda möjlighet att lämna ut företagshemligheter till grundlagsskyddade medier utan att utsättas för repressalier från det allmänna sida. Detta följer av att grundlag gäller före vanlig lag och att regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen alltså går före lagen om skydd för företagshemligheter. För offentligt anställda gäller detta också i förhållande till arbetsgivaren eftersom arbetsgivaren är en representant för det allmänna.

Utredningen föreslår att uppgiftslämnande enligt den föreslagna lagen om förstärkt meddelarskydd inte ska anses som ett obehörigt angrepp enligt lagen om skydd för företagshemligheter och att den lagen alltså inte ska vara tillämplig. De som omfattas av lagen ska alltså kunna lämna information som i dag är skyddad genom lagen om skydd för företagshemligheter till medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen utan risk för repressalier.

Almega, Friskolornas riksförbund, Företagarna och Svenskt Näringsliv motsätter sig detta eftersom ett utlämnande av företagshemligheter enligt deras mening kan skada företagen allvarligt. Det kan dock konstateras att det redan i dag finns möjlighet enligt lagen om skydd för företagshemligheter att lämna ut uppgifter om att brott har begåtts eller att det har förekommit viss annan oacceptabel verksamhet. Sådana uppgifter anses över huvud taget inte utgöra företagshemligheter och i de fallen blir det alltså inte någon förändring med den föreslagna lagen. Förslaget påverkar inte heller skyddet för företagshemligheter som lämnas till en bredare mottagarkrets, utan begränsar sig till de fall när företagshemligheter lämnas ut till grundlagsskyddade medier. En faktor att ta hänsyn till är vilken inverkan dessa massmediers självreglerande mekanismer kan ha för att minska risken för publicitetsskador. Som *Sveriges advokatsamfund* påpekar skyddar det pressetiska systemet i första hand enskildas – och inte företags – intressen i förhållande till massmedia. Regelverket och den yrkesetiska traditionen får dock antas ha betydelse även för företagen eftersom massmedia kan förutsättas ha god vana vid att väga det allmänna intresset av att en viss uppgift publiceras mot den potentiella skada som uppkommer till följd av publiceringen. Man bör kunna utgå från att medierna kommer att ta ett fortsatt ansvar för vad som publiceras.

Det finns dock, som *Svenskt Näringsliv* framhåller, ändå en viss risk för publicistisk skada i mindre nogräknade medier eller till följd av t.ex. otillräcklig granskning av sakförhållanden. Samtidigt är det redan i dag fullt möjligt för en källa att vara anonym. Redan i dag kan alltså en privat anställd anonymt lämna uppgifter om företagsintern information och vara skyddad genom journalisternas källskydd och det allmännas efterforskningsförbud. Det är därför inte fråga om att en rätt att lämna ut företagshemligheter leder till någon dramatisk ökning av risken för publicitetsskador. Det förhållandet att utlämnande av handlingar inte omfattas av skyddet innebär också att risken för att företagshemligheter av t.ex. mer teknisk natur sprids minskar. Anställda kan alltså inte lämna ut handlingar med stöd av lagen utan endast uppgifter om verksamheten.

En jämförelse kan göras med de verksamheter där anställda m.fl. redan i dag, utan hinder av regleringen om företagshemligheter, kan lämna ut företagshemligheter med stöd av meddelar- och anskaffarfriheten. Det rör sig inte bara om offentligt bedriven verksamhet utan även om privaträttsliga organ i vilka offentlighetsprincipen tillämpas, dvs. så kallade kommunala företag, och de verksamheter som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Det är bl.a. fråga om bostads- och energibolag som ägs helt eller delvis av kommuner. Även landstingsägda bolag som bedriver sjukhus eller annan vård omfattas. Kollektivtrafik kan också bedrivas av landstingsägda aktiebolag. Det finns även exempel på att socialtjänst bedrivs av kommuner i bolagsform. Andra exempel är högskolor som bedrivs i aktiebolags- eller stiftelseform, t.ex. Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping. Det finns inget som tyder på att meddelarskyddet i dessa verksamheter utnyttjas för att lämna ut företagshemligheter till skada för verksamheterna.

Bedömningen av hur stor risken för skada är påverkas också av att lagen om skydd för företagshemligheter i dag i princip inte alls används för att stävja läckor till massmedia utan för att komma åt företagsspioneri och illojal konkurrens. Det bör innebära att det inte heller framöver kommer att vara vanligt att anställda röjer företagshemligheter i medierna. *Svenskt Näringsliv* menar att det är den arbetsrättsliga lojalitetsplikten som är den återhållande faktorn avseende uppgiftslämnande i dag. Även om det kan ligga något i detta utgår regeringen från att flertalet anställda även fortsättningsvis kommer att känna en lojalitet mot sin arbetsgivare i detta hänseende och inte i onödan lämna ut företagshemligheter.

Mot bakgrund av det anförda bedömer regeringen att risken för skada för företagen är liten. Denna risk ska vägas mot de fördelar som ett stärkt meddelarskydd för med sig och vikten av att anställda m.fl. inte behöver överväga om en uppgift utgör en företagshemlighet när han eller hon utnyttjar sin meddelarfrihet. Vid en sådan bedömning anser regeringen att behovet av ett förstärkt meddelarskydd väger tyngre än skyddet mot att företagshemligheter i ett begränsat antal fall riskerar att röjas. Företagshemligheter bör alltså omfattas av lagens tillämpningsområde. Detta ligger också i linje med att meddelarskyddet i enskilt bedriven men offentligt finansierad verksamhet i möjligaste mån bör motsvara meddelarskyddet i verksamheter som drivs i offentlig regi.

Regeringen delar alltså utredningens uppfattning att företags-hemligheter ska vika för meddelarskyddet. För att en sådan ordning ska

åstadkommas föreslår utredningen att det i lagen om skydd för företagshemligheter ska anges att uppgiftslämnande enligt lagen om förstärkt meddelarskydd inte ska anses som ett obehörigt angrepp. Regeringen anser emellertid att det inte behövs någon sådan bestämmelse. Den föreslagna lagen är uppbyggd så att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen kommer att gälla för rätten att lämna uppgifter för offentliggörande. Av det följer att om det inte i lagen tas in ett undantag från den rätten när det gäller företagshemligheter kommer de att ha rätt att lämna ut företagshemligheter till medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Som framgår av resonemanget anser regeringen att det inte bör införas någon undantagsbestämmelse för företagshemligheter i den nya lagen. Utredningens förslag om ändring i lagen om skydd för företagshemligheter behövs därför inte.

9.3 Förhållande till avtalsbaserade tystnadsplikter

Regeringens bedömning: Lagen innebär att möjligheten att avtala om tystnadsplikt inskränks.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Almega, Företagarna, Svenskt Näringsliv* och *Vårdföretagarna* anser att förslaget medför negativa ingrepp i avtalsfriheten och att lojalitetsplikten undermineras. Även *Transparency International Sverige* och *Landstinget i Värmland* uppmärksammar detta men anser att fördelarna med ett förstärkt meddelarskydd väger över.

Skälen för regeringens bedömning: Inom myndighetssektorn anses arbetstagarna endast kunna åläggas tystnadsplikt genom reglering i författning. Utanför myndighetssektorn kan däremot avtal om tystnadsplikt normalt sett träffas med bindande verkan. Tystnadsplikt anses också följa av den anställdes lojalitetsplikt även om det inte finns något särskilt avtal om tystnadsplikt. Sådana tystnadsplikter bryter i princip meddelarfriheten (prop. 1993/94:48 s. 85). För kommunala företag och de organ som räknas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen begränsas dock möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten genom reglerna om meddelarskydd. På samma sätt är konsekvensen av den föreslagna lagen att det inte är möjligt att med bindande verkan träffa avtal – enskilt anställningsavtal eller kollektivavtal – som i förhållande till lagens bestämmelser utvidgar arbetsgivarens möjligheter att ingripa mot eller efterforska anställda som utnyttjat rätten att meddela uppgifter. Den tystnadsplikt som följer av lojalitetsplikten påverkas på motsvarande sätt. Inskränkningen i avtalsfriheten är dock begränsad med hänsyn till att den föreslagna lagen bara har verkan inom tillämpningsområdet för tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det är därför, utanför tillämpningsområdet för grundlagarna, i samma omfattning som hittills möjligt att avtala om omfattningen av de privatanställdas tystnadsplikt. Till det kommer att inhyrd arbetskraft inte omfattas av den föreslagna lagen i förhållande till uthyraren och att personer i företagsledande ställning inte heller omfattas (se avsnitt 8.3) varför bindande avtal om tystnadsplikt

Prop. 2016/17:31 fortfarande kan träffas med dessa personer. Regeringen anser därför att de effekter som förslaget har på avtalsfriheten och lojalitetsplikten och som påtalats av bl.a. *Svenskt Näringsliv* är godtagbara i ljuset av behovet av att uppnå större insyn i hur offentliga medel används.

9.4 Uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt lag

Regeringens förslag: Rätten att lämna uppgifter med stöd av den föreslagna lagen ska inte gälla om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Detsamma ska gälla för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av lagen om förtroendemannans ställning på arbetsplatsen eller lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Justitiekanslern* erinrar dock om att inskränkningen blir större vid lagreglerad tystnadsplikt än vad som enligt offentlighets- och sekretesslagen gäller för offentliganställda eftersom alla sekretessregler inte är kvalificerade enligt offentlighets- och sekretesslagen – och alltså inte inskränker meddelarfriheten. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör övervägas om den arbetsrättsliga sekretessen verkligen ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. *Lärarförbundet* efterfrågar tydliggörande i lagen av att tystnadsplikt hindrar uppgiftslämnande i samma situationer som för offentliganställda.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen i offentlighets- och sekretesslagen

Meddelarfriheten innebär att var och en har en rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar

1. vissa grövre brott mot rikets säkerhet
2. ett oriktigt utlämnande av en hemlig handling
3. ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag

Den sistnämnda punkten syftar på offentlighets- och sekretesslagen, i vilken anges vilka uppgifter som omfattas av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. vilka tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten. Flertalet tystnadsplikter som bryter meddelarfriheten gäller för skydd av enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Innebörden är att meddelaren kan straffas vid brott mot dessa tystnadsplikter i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Offentlighets- och sekretesslagen gäller i offentligt bedriven verksamhet, t.ex. inom

Tystnadsplikt inom enskilt bedriven skola, vård och omsorg

Patientsäkerhetslagen (6 kap. 12–16 §§) ålägger enskilt anställda inom hälso- och sjukvården tystnadsplikt. Enligt 6 kap. 12 § får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inom den enskilda hälso- och sjukvården inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet fått veta om den enskildes hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. En liknande regel finns i 25 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess inom den offentliga hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men. Tystnadsplikten är alltså formulerad på något olika sätt i de olika lagarna. I patientsäkerhetslagen saknas t.ex. det skaderekvisit som finns i offentlighets- och sekretesslagen. Målsättningen har dock varit att lagarna i huvudsak ska ha samma innehåll. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet i patientsäkerhetslagen har det därför ansetts vara naturligt att söka viss ledning i offentlighets- och sekretesslagens skaderekvisit (se bl.a. prop. 1980/81:28). Även annan personal än hälso- och sjukvårdspersonal, t.ex. vaktmästare och administrativ personal, har tystnadsplikt enligt 6 kap. 16 § patientsäkerhetslagen.

På liknande sätt regleras i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen och 29 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade tystnadsplikten för verksamma inom enskilt bedriven socialtjänst. På motsvarande sätt som i patientsäkerhetslagen sägs där att de som är eller har varit verksamma inom en verksamhet som omfattas av lagarna inte obehörigen får röja sådant som de i sin verksamhet får veta om enskildas personliga förhållanden. Yrkesverksamma inom privat familjerådgivning får inte heller avslöja uppgifter som en enskild har lämnat i förtroende eller som de verksamma har tagit del av i samband med rådgivningen (15 kap. 2 § SoL). Motsvarande regler finns för offentligt bedriven verksamhet i 26 kap. OSL.

Även verksamma i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass omfattas av en liknande tystnadsplikt. De får inte obehörigen röja vad de där har fått veta om enskildas personliga förhållanden. För annan verksamhet som omfattas av skollagen är tystnadsplikten mer begränsad (29 kap. 14 § skollagen). Motsvarande sekretess för offentligt bedriven verksamhet regleras i 23 kap. OSL.

Tystnadsplikten i de enskilda verksamheterna innebär alltså i de flesta fall ett förbud för personal att obehörigen, muntligt eller skriftligt, röja uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden. Tystnadsplikten gäller dock inte sådana uppgifter som personalen är skyldig att rapportera till arbetsledningen eller tillsynsmyndigheten. Inte heller anses det vara ett obehörigt röjande om en annan myndighet enligt lag har rätt att kräva ut uppgifter från en verksamhet.

Även om uppgifter är sekretessbelagda kan offentligt anställda, med stöd av meddelarskyddet, som huvudregel lämna ut dessa för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. I vissa fall har dock intresset av sekretess ansetts vara så angeläget att undantag har gjorts från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Sådana undantag finns vad gäller skolområdet i 23 kap. 8 § OSL, hälso- och sjukvården i 25 kap. 18 § OSL och i 26 kap. 15 § OSL beträffande socialtjänst m.m. Undantagen på dessa områden är omfattande och rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är således starkt begränsad.

I 44 kap. OSL anges vilka tystnadsplikter som regleras i annan lag och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Däribland finns tystnadsplikten enligt 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen och 15 kap. 2 § socialtjänstlagen. Tystnadsplikten för hälso- och sjukvårdspersonal och tystnadsplikten för verksamma inom familjerådgivning inskränker alltså rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Dessa tystnadsplikter gäller alltså före de anställdas rätt att – i förhållande till det allmänna – meddela och offentliggöra uppgifter till grundlagsskyddad media. En annan sak är att de över huvud taget inte har något meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare utan måste uppfylla sin lojalitetsplikt enligt arbetsrättslig praxis. Övriga tystnadsplikter på de aktuella områdena undantas inte i 44 kap. OSL från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Detta innebär att de anställda i och för sig har tystnadsplikt men att de har möjlighet att utan ingripande från det allmänna lämna uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier. De är dock inte, som nämns ovan, skyddade mot ingripanden och efterforskning från arbetsgivarens sida.

Regleringen skiljer sig alltså åt något på de olika områdena, men i praktiken gäller i huvudsak samma tystnadsplikt både i offentlig och enskild verksamhet. På den enskilda hälso- och sjukvårdens och familjerådgivningens område gäller tystnadsplikt utan någon rätt att meddela och offentliggöra uppgifter. Detta stämmer väl med offentlighets- och sekretesslagen som i huvudsak utesluter meddelarfrihet på de aktuella områdena. I några fall är dock inte sekretessen kvalificerad, bl.a. när det är fråga om uppgifter om verkställighet av beslut om omhändertagande (25 kap. 18 § andra stycket OSL), vilket innebär att tystnadsplikten är något mindre omfattande än i enskilt bedrivna verksamheter.

Utredningen föreslår att lagreglerade tystnadsplikter ska inskränka rätten att lämna uppgifter enligt den nya lagen. Anställda m.fl. ska alltså inte med stöd av lagen kunna lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Regeringen delar utredningens bedömning.

Liksom *Justitiekanslern* påpekar blir ett sådant undantag något mer omfattande än de begränsningar som i motsvarande fall – vid vissa kvalificerade tystnadsplikter – gäller för offentliganställda. Av ovanstående framgår dock att det är fråga om en mindre skillnad. Enligt regeringens bedömning bör den accepteras för att regleringen inte ska bli alltför oöverskådlig.

När det kommer till övrig tystnadsplikt enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till funktionshindrade och skollagen är i och för sig meddelarfriheten inte inskränkt enligt 44 kap. OSL. Tystnadsplikten motsvarar dock i huvudsak den kvalificerade sekretess som finns i offentlig verksamhet. Ett undantag för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt kommer alltså i princip motsvara den kvalificerade sekretess som råder inom offentlig skola, vård och omsorg. På samma sätt som i övriga verksamheter bör därför lagreglerade tystnadsplikter även på dessa områden inskränka rätten att lämna uppgifter.

Tystnadsplikt enligt arbetsmiljölagen m.m.

Ytterligare bestämmelser om tystnadsplikt i vissa fall finns bl.a. i 7 kap. 13 § arbetsmiljölagen (1977:1160), 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och 9 a § lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. I fråga om arbetsmiljölagen innebär bestämmelsen att skyddsombud m.fl. inte obehörigen får röja eller utnyttja vad de under uppdraget har fått veta om yrkeshemlighet, arbetsförfarande, affärsförhållande, enskilda personliga förhållande eller förhållande av betydelse för landets försvar. Bestämmelser om tystnadsplikt för facklig förtroendeman eller sådan representant för arbetstagarorganisation som avses i 18–22 §§ MBL innebär i stället att det är upp till parterna, arbetsgivare och arbetstagarorganisation, att förhandla om räckvidden av den tystnadsplikt som ska gälla för uppgifter som arbetsgivaren är skyldig att ge representant för arbetstagarorganisation tillgång till. Tystnadsplikten enligt de sistnämnda bestämmelserna är alltså en blandning av lagreglering och avtal men tystnadsplikt gäller, efter överenskommelse mellan parterna eller efter beslut av Arbetsdomstolen, för de uppgifter en arbetsgivare lämnar ut till arbetstagarorganisationers representanter.

Utredningen anser att även sådana uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt dessa bestämmelser ska inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Skälet för förslaget är dels att motsvarande uppgifter kan omfattas av kvalificerad sekretess i offentlig verksamhet, dels att företagets möjligheter att lämna ut information om affärshemligheter till företrädare för arbetstagarorganisationer inte ska försämrats. *Sveriges advokatsamfund* anser att detta bör övervägas ytterligare eftersom de arbetsrättsliga tystnadsplikterna skiljer sig från andra tystnadsplikter på ett sätt som skulle kunna få till följd att flera fall av informationslämning inte skulle omfattas av det föreslagna meddelarskyddet och att lagstiftningen därför inte skulle fylla sitt fulla syfte.

Utgångspunkten är att regleringen av tystnadsplikt för fackliga förtroendemän m.fl. så långt möjligt ska vara densamma i privat och offentlig verksamhet. De ovan nämnda reglerna i arbetsmiljölagen, lagen om medbestämmande i arbetslivet och lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen tillämpas dock inte i offentlig verksamhet utan i stället tillämpas bestämmelserna i 10 kap. 11–14 §§ och 12 kap. 2 § OSL. Enligt dessa bestämmelser hindrar inte viss sekretess att myndigheten lämnar information till bl.a. en företrädare för en arbetstagarorganisation eller ett skyddsombud. De sekretessbrytande

bestämmelserna avser bl.a. skydd för det allmännas ekonomiska intresse. För den som tar emot uppgiften och är knuten till myndigheten på visst sätt (2 kap. 1 § OSL) gäller samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som hos myndigheten. Om myndigheten lämnar uppgiften till skyddsombud e.d. som inte är knuten till myndigheten får myndigheten i stället ställa upp ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare. Ett sådant förbehåll inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (10 kap. 13 § OSL).

Syftet med regleringen är att de anställda ska kunna få inblick i verksamheten utan att arbetsgivaren ska riskera att informationen sprids till t.ex. konkurrenterna. Tystnadsplikten är i många fall en förutsättning för att arbetsgivaren ska kunna lämna informationen. Detta syfte gör sig förstås gällande i både privat och offentlig verksamhet.

Enligt reglerna i offentlighets- och sekretesslagen är i dag meddelarfriheten helt eller delvis inskränkt på det offentliga området. Om tystnadsplikten enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet m.fl. lagar inte skulle inskränka rätten att lämna uppgifter innebär det att möjligheten att lämna ut uppgifter i många fall kommer att bli större i enskilt bedriven verksamhet än i offentlig verksamhet. Detta kan inte anses vara motiverat och skulle kunna medföra att verksamhetsutövaren blir alltför försiktig med att lämna ut information som de anställda borde få ta del av. Den tystnadsplikt som enligt de aktuella lagrummen kan gälla för skyddsombud, fackliga förtroendemän och vissa representanter för arbetstagarorganisationer bör alltså inskränka rätten att lämna uppgifter i motsvarande mån.

9.5 Hänvisning till undantagen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Regeringens bedömning: Det behövs ingen hänvisning till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, bl.a. när detta utgör brott mot rikets säkerhet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: I 7 kap. 3 § första stycket 1 och 4 § 1–8 TF samt 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 YGL finns bestämmelser om att det i vissa fall inte är tillåtet att meddela uppgifter när detta utgör vissa brott mot rikets säkerhet eller vissa andra brott riktade mot staten. Av 7 kap. 5 § 3 TF och 5 kap. 1 § första stycket YGL framgår vidare att det, när riket är i krig eller omedelbar krigsfara, inte är tillåtet att offentliggöra uppgift om förhållanden vilkas röjande enligt lag innefattar annat brott mot rikets säkerhet än som anges i 7 kap. 4 § TF. En motsvarande bestämmelse om skydd för vissa uppgifter av betydelse för rikets säkerhet m.m. som gäller för bl.a. kommunalt ägda företag har tagits in i 13 kap. 3 § OSL.

Inom de nu aktuella verksamhetsområdena torde det inte förekomma några uppgifter som träffas av undantagen i grundlagsbestämmelserna

9.6 Utlämnande av handlingar

Regeringens förslag: Lagens skydd ska inte omfatta utlämnande av handlingar.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund*, som är den enda remissinstans som uttalar sig i denna del, anför att undantaget för utlämnande av handlingar riskerar att inskränka möjligheten att meddela uppgifter i förhållande till vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, där förbudet att lämna ut handlingar endast träffar vissa handlingar. Advokatsamfundet anser att det vore önskvärt med en reglering där endast utlämnandet av vissa handlingar, där andra intressen väger över, är undantaget från lagens tillämpningsområde, och att det under alla omständigheter bör framgå att ett utlämnande av handlingar som är tillåtet enligt annan tillämplig lag, exempelvis lagen om skydd för företagshemligheter, inte undanröjer det skydd som ges av den föreslagna lagen.

Skälen för regeringens förslag: Det grundlagsreglerade meddelarskyddet omfattar den situationen att någon i publiceringssyfte lämnar uppgifter, utan att lämna ut handlingar, till vissa massmedier som definieras i grundlagarna. Det är alltså inte möjligt att straffritt lämna ut handlingar med sekretessbelagda uppgifter men däremot möjligt att lämna ut dessa uppgifter muntligen så länge det inte är fråga om s.k. kvalificerad sekretess. Det är förstås också möjligt att lämna ut handlingar som inte omfattas av sekretess.

I de enskilda verksamheter som lagförslaget omfattar finns inte några handlingar som är att betrakta som allmänna hos dem och normalt sett inte heller några handlingar som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom offentlighetsprincipen inte gäller för dessa verksamheter finns det ingen rätt att få ta del av handlingar. Det bör därför klargöras i lagen att offentliggörande genom utlämnande av handlingar inte omfattas av det förstärkta meddelarskyddet. Något hinder för verksamhetsutövaren att efterforska vem som lämnat ut en handling finns alltså inte och inte heller finns det något hinder för verksamhetsutövaren att vidta repressalieåtgärder mot den som lämnat ut en handling.

Liksom *Sveriges advokatsamfund* påtalar innebär detta ett mindre långtgående skydd för anställda och uppdragstagare i enskild verksamhet än för anställda och uppdragstagare i offentlig verksamhet – eftersom de förstnämnda inte ges någon möjlighet att – utan risk för repressalier från verksamhetsutövaren – lämna ut handlingar till media. Detta är emellertid en naturlig följd av att offentlighetsprincipen inte är tillämplig i de verksamheter som omfattas av den föreslagna lagen.

Som nämns i avsnitt 4.8 har Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor i sitt betänkande föreslagit att offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. Regeringen har även beslutat att utreda frågan

10 Sanktioner

10.1 Straff

Regeringens förslag: Det införs en bestämmelse om straff för överträdelser av repressalieförbudet och efterforskningsförbudet som motsvarar vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund, TCO och Lärarförbundet* tillstyrker förslaget. *Arbetsgivaralliansen* och *Arbetsgivarföreningen KFO* ifrågasätter om påföljdsregleringen är rimlig för ideellt arbetande personer t.ex. i en församling eller idrottsförening som bedriver skola eller fritidsverksamhet. *Åklagarmyndigheten* anser att det bör tydliggöras vem som kan drabbas av straffansvar för brott mot efterforskningsförbudet.

Skälen för regeringens förslag: Överträdelser av efterforsknings- och repressalieförbuden är straffbelagda både enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och enligt de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gäller för kommunala företag samt de organ som är upptagna i bilagan till lagen för de verksamheter som anges där. Syftet med den föreslagna lagen är att så långt som möjligt jämställa meddelarskyddet för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i enskilt bedriven men offentligt finansierad vård, skola och omsorg med det meddelarskydd som gäller för motsvarande i offentlig verksamhet. Efterforsknings- och repressalieförbuden bör därför vara straffsanktionerade på samma sätt när det är fråga om efterforskning och repressalier vidtagna mot anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i dessa verksamheter som när det är fråga om åtgärder vidtagna mot motsvarande kategorier i offentlig verksamhet. För att regleringen ska bli så enhetlig som möjligt bör straffbestämmelsen i den nu föreslagna lagen ha den befintliga regleringen som förebild.

På samma sätt som i 14 kap. 1 § OSL bör kriminaliseringen därför åstadkommas genom en särskild straffbestämmelse som motsvarar vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Brott mot repressalieförbudet straffbeläggs i 3 kap. 5 § tredje stycket TF, 2 kap. 5 § tredje stycket YGL och 14 kap. 1 § OSL när det utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en annan liknande åtgärd. För straffansvar krävs uppsåt. I samband med att repressalieförbudet straffbelades angavs i förarbetena att repressalieåtgärder kan omfatta många olika slags åtgärder och att det därför inte uttömmande går att ange de straffvärda åtgärderna. Utöver de uppräknade repressalierna borde dock, enligt förarbetena, också t.ex.

vissa fall av fråntagande av arbetsuppgifter eller uteblivna löneökningar omfattas av det straffbara området. Mindre ingripande repressalieåtgärder omfattas dock inte av kriminaliseringen och kan alltså inte leda till straff (prop. 2009/10:81 s. 42). På samma sätt bör det endast vara de allvarigare överträdelserna av repressalieförbudet som straffbeläggs i den föreslagna lagen, dvs. avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd och annan liknande åtgärd.

Brott mot efterforskningsförbudet straffbeläggs i 3 kap. 5 § andra stycket TF, 2 kap. 5 andra stycket YGL och 14 kap. 1 § OSL. Det innebär att en verksamhetsutövare kan straffas för alla former av förfrågningar som syftar till att få kännedom om vem som lämnat uppgifter till grundlagsskyddade medier eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning. För straffansvar krävs uppsåt.

Åklagarmyndigheten anser att det bör tydliggöras vem som kan drabbas av straffansvar för brott mot efterforskningsförbudet. Repressalieförbudet och efterforskningsförbudet är riktade mot verksamhetsutövaren. Det är dock inte bara de legala företrädarna som kan straffas utan var och en som kan sägas agera på verksamhetsutövarens vägnar. Man behöver alltså – på samma sätt som när det gäller efterforskningsförbudet enligt grundlagarna – i det enskilda fallet ta ställning till om personen i fråga kan sägas ha företrätt verksamheten i fråga (se bl.a. NJA 2001 s. 673). Det behöver inte vara fråga om formell behörighet men det förutsätts att denne på något sätt kan sägas företräda verksamheten i förhållande till den som utsätts för åtgärden.

Arbetsgivaralliansen och *Arbetsgivarföreningen KFO* har ifrågasatt att även ideellt arbetande personer, t.ex. i en fritidsverksamhet som drivs av en idrottsförening eller i en skola som drivs av en frikyrka, ska omfattas av straffansvar. Regeringen anser inte att behovet av ett sanktionerat meddelarskydd är beroende av vilken form verksamheten bedrivs i. Förbuden mot efterforskning och repressalier bör alltså vara desamma oavsett verksamhetsform. Det är därmed också rimligt att straffansvaret är detsamma i de olika verksamhetstyperna och att det omfattar dem som är verksamhetsutövare eller agerar på verksamhetsutövarens vägnar i dessa verksamheter.

Straffskalan för brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden bör vara densamma som i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen, dvs. böter eller fängelse i högst ett år.

10.2 Tillsyn och skadestånd

Regeringens bedömning: Någon ytterligare sanktion eller tillsynsfunktion bör inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *TCO* anser att straffsanktionen bör kompletteras med en arbetsrättslig skadeståndsbestämmelse. I övrigt har inte remissinstanserna några synpunkter i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: I offentlig verksamhet kan mindre ingripande åtgärder mot en anställd som har vänt sig till media,

som inte är av så allvarligt slag att åtal ska väckas, leda till att Justitiekanslern eller Riksdagens ombudsmän (JO) inom ramen för sin tillsynsverksamhet uttalar kritik mot myndighetsföreträdare. Deras möjlighet att uttala kritik mot myndigheter och befattningshavare är i första hand knuten till att arbetsgivaren är en myndighet. Även andra personer som har en tjänst eller ett uppdrag som innefattar myndighetsutövning omfattas dock av tillsynen – i fråga om myndighetsutövningen. I likhet med vad som gäller för bl.a. kommunala företag och de organ som räknas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen kommer emellertid efterlevnaden av efterforsknings- och repressalieförbuden i de verksamheter som kommer att omfattas av den föreslagna lagen att falla utanför tillsynen eftersom det inte är fråga om myndighetsutövning (prop. 2005/06:162 s. 18). Justitiekanslern och JO kommer alltså inte att ha tillsyn över efterlevnaden av den föreslagna lagen.

Utredningen överväger möjligheten att låta ordinarie tillsynsmyndigheter, t.ex. Statens skolinspektion och Inspektionen för vård och omsorg, ha tillsyn även över meddelarskyddet. Utredningen väljer dock att inte lämna ett sådant förslag, vilket remissinstanserna inte har några invändningar mot. Mot bakgrund av att tillsyn över efterforsknings- och repressalieförbuden inte naturligt går att inordna i den tillsyn som de ordinarie tillsynsmyndigheterna bedriver delar regeringen utredningens uppfattning.

Detta innebär att det inte kommer att finnas någon tillsynsfunktion och att de mindre allvarliga repressalierna inte kommer kunna leda till åtgärder mot verksamhetsutövaren. TCO anser att straffsanktionen därför bör kompletteras med en arbetsrättslig skadeståndsbestämmelse som går att tillämpa på de mindre ingripande repressalierna som inte är straffbara. Någon motsvarande reglering finns dock inte för de företag och verksamheter där meddelarskydd gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen finner mot den bakgrunden det inte motiverat att i det nu aktuella lagstiftningsärendet införa någon sådan reglering enbart för de nu aktuella verksamheterna.

Regeringen utgår dock från att de verksamheter som omfattas av den föreslagna lagen kommer att beakta JO:s och Justitiekanslerns uttalanden i beslut rörande repressalie- och efterforskningsförbuden som vägledning för vilka åtgärder som är tillåtna att vidta och inte.

10.3 Behörig åklagare

Regeringens förslag: Allmän åklagare ska vara behörig att inleda förundersökning och föra talan i allmän domstol.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* och *Åklagarmyndigheten* tillstyrker förslaget. *Sveriges Television AB*, *Tidningsutgivarna* och *Utgivarna* anser däremot att Justitiekanslern bör vara ensam åklagare på grund av kopplingen till det grundlagsskyddade området och behovet av en enhetlig praxis på området.

Skälen för regeringens förslag: Åtal för överträdelse av repressalieförbudet respektive efterforskningsförbudet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen handläggs som vanliga brottmål vid allmän underrätt och alltså inte som tryckfrihetsmål vid en tryckfrihetsdomstol. Justitiekanslern är behörig åklagare eftersom sådana mål anses vara ”mål som eljest avser brott mot bestämmelse i denna förordning” enligt 9 kap. 2 § tredje stycket TF.

I samband med att straffbestämmelsen om repressalieförbudet infördes i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen straffsanktionerades även överträdelser av efterforsknings- och repressalieförbuden till skydd för anställda och uppdragstagare i kommunala företag och de organ som är upptagna i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Yttrandefrihetskommittén hade föreslagit att detta skulle ske genom en hänvisning i dåvarande sekretesslagen (1980:100) till vad som föreskrivs i grundlagarna angående straff för överträdelse av efterforsknings- och repressalieförbuden. Regeringen ansåg dock att en kriminalisering bäst åstadkoms genom att en särskild bestämmelse om straff för överträdelser av efterforsknings- och repressalieförbuden infördes i 14 kap. offentlighets- och sekretesslagen. Frågan om Justitiekanslern skulle vara åklagare i dessa fall berördes inte uttryckligen i förarbetena till den aktuella bestämmelsen och såvitt känt har inte frågan om Justitiekanslerns behörighet prövats i praxis.

Justitiekanslern framhåller att Justitiekanslerns exklusiva behörighet är kopplad till tillämpningen av grundlagarna. Detta innebär enligt Justitiekanslerns mening att brott enligt 14 kap. 1 § OSL inte kan anses falla inom Justitiekanslerns åklagarkompetens som tryck- och yttrandefrihetsåklagare. Det finns enligt Justitiekanslern goda skäl för en sådan ordning då Justitiekanslerns åklagaruppgift bl.a. syftar till att upprätthålla skyddet för enskilda mot ingrepp av det allmänna medan de nu föreslagna reglerna avser att ge enskilda skydd mot andra privaträttsliga subjekt. Detta medför att de subjekt som omfattas av förbuden i vanlig lag inte omfattas av Justitiekanslerns tillsyn.

Regeringen konstaterar att den föreslagna lagen ger ett skydd för enskilda mot efterforskning och repressalier från vissa privata verksamhetsutövers sida. Detta sanktioneras inte genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen – som bara ger ett skydd för enskilda mot det allmänna – utan genom en särskild bestämmelse i den föreslagna lagen. Detta talar för att det inte bör vara Justitiekanslern utan i stället allmän åklagare som har rätt att väcka åtal.

I och för sig kan det, som bl.a. *Sveriges Television AB* och *Tidningsutgivarna* påtalar, finnas vissa fördelar med att låta Justitiekanslern vara behörig åklagare även i dessa fall. Bland annat skulle detta kunna bidra till en enhetlig praxis på området. Detta kan dock inte överordnas det förhållandet att Justitiekanslerns behörighet främst är kopplad till myndighetssfären och syftar till att skydda enskilda mot det allmänna. I de enskilt bedrivna verksamheter det rör sig om i den föreslagna lagen är det i stället fråga om att förstärka skyddet i förhållande till den privata verksamhetsutövaren. Det är mot den bakgrunden lämpligt att allmän åklagare är behörig att inleda förundersökning och väcka åtal. Det faller sig dock naturligt att

10.4 Förhållandet till arbetsrättsliga åtgärder

Regeringens bedömning: Något förbud mot att vidta arbetsrättsliga åtgärder bör inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Arbetsdomstolen* och *Diskrimineringsombudsmannen* instämmer i utredningens bedömning. *Sveriges Television AB* anser att ett lagstadgat skydd mot arbetsrättsliga sanktioner behövs för de anställningsformer som inte omfattas av lagen om anställningsskydd.

Skälen för regeringens bedömning: De straffrättsliga påföljderna drabbar verksamhetsutövarna personligen. För den som utsatts för åtgärden är det dock angeläget att han eller hon kan få upprättelse för egen del. Möjligheterna till upprättelse varierar beroende på i vilken form den enskilde är aktiv inom verksamheten. En uppdragstagare kan vid avtalsbrott ha rätt till skadestånd och anställda, främst tillsvidareanställda, har sedvanliga arbetsrättsliga kompensationsmöjligheter. Den anställda kan alltså ha rätt till skadestånd och eventuell uppsägning eller avsked kan ogiltigförklaras.

Sådana mål handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vad Arbetsdomstolen då kan komma att pröva är om en arbetstagare skyddas av den föreslagna lagen och i så fall om det agerande som läggs denne till last faller inom lagens tillämpningsområde. I praktiken kan detta komma att handla om en snarlik fråga som den som kan prövas i en process om huruvida en verksamhetsutövare har överträtt repressalieförbudet. Motsvarande situation förekommer dock för offentliganställda redan i dag. Det har inte framkommit att detta skulle innebära några problem.

Det stora flertalet av de personer som kommer att omfattas av lagen omfattas också av ett arbetsrättsligt skydd, bl.a. genom regleringen i lagen om anställningsskydd. Den föreslagna lagen omfattar dock vissa typer av arbetstagare som inte omfattas av lagen om anställningsskydd, t.ex. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd. Utredningen överväger bl.a. mot denna bakgrund om det finns skäl att i lagen ta in ett förbud mot arbetsrättsliga åtgärder. Utredningen konstaterar dock att de flesta personer med dessa anställningar sannolikt omfattas av skydd genom kollektivavtal och finner att det inte finns skäl att föreslå någon sådan reglering. *Arbetsdomstolen* och *Diskrimineringsombudsmannen* instämmer i denna bedömning medan *Sveriges Television AB* anser att ett lagstadgat skydd mot arbetsrättsliga sanktioner behövs för de anställningsformer som inte omfattas av lagen om anställningsskydd. Regeringen anser emellertid att det skulle, mot bakgrund av att lagstiftaren har funnit skäl att undanta vissa anställningsformer från den lagen, vara alltför långtgående att just i meddelarskyddssituationen införa ett skydd mot arbetsrättsliga åtgärder. Även om avsaknaden av ett sådant skydd skulle kunna avhålla någon enskilda person från att lämna upplysningar till media bör alltså inte ett

skydd mot arbetsrättsliga åtgärder införas i detta lagstiftningsärende. Det Prop. 2016/17:31
mot verksamhetsutövaren riktade förbudet mot efterforskning och
repressalier får anses ge ett tillräckligt skydd i dessa fall.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 april 2017.

Regeringens bedömning: Lagen kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen har dock föreslagit att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Remissinstanserna har inga synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den föreslagna lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagen medför dock ändringar av villkoren för ett betydande antal anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten. Även villkoren för verksamhetsutövarna påverkas. Det finns därför skäl att bestämma ikraftträdandet så att arbetsgivare och arbetsmarknadens parter har viss tid för att anpassa sig till den nya lagen, t.ex. genom att vid behov göra en översyn av gällande avtal och för att vidta vissa utbildningsinsatser. Ikraftträdandet bör därför bestämmas till den 1 april 2017.

Lagen kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser av förslaget

Regeringens bedömning: Förslagen medför endast marginella kostnadsökningar för arbetsgivare och arbetsmarknadens parter. Även för det allmänna är kostnadsökningarna marginella. Ökade kostnader för staten bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Förslagen innebär ett stärkt skydd för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i en verksamhet när de lämnar ut information om den verksamhet de deltar i. Detta kan bidra till att förbättra insynen och därigenom upprätthålla kvaliteten i verksamheterna. Det kan också leda till ett mer effektivt användande av de offentliga medlen.

Risken för att företagen drabbas negativt av informationslämnandet är begränsad.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv* anser att spridning av uppgifter av ekonomisk natur kan få förödande

konsekvenser för företagen och medföra att företagen håller inne med väsentlig information. Tillsammans med *Vårdföretagarna* anser de att betydande konkurrensnackdelar uppstår för de företag som via massmedia kommer att få företagshemligheter avslöjade eller kommer att kritiserats på felaktiga grunder. Både *Svenska Riskkapitalföreningen* och *Svenskt Näringsliv* efterlyser en mer omfattande analys av de praktiska konsekvenserna för företagen.

Domstolsverket framhåller att ett flertal mindre resurskrävande reformer sammantaget kan medföra att ett resurstillskott är nödvändigt – även om den föreslagna straffbestämmelsen i sig endast kan förväntas leda till en marginell ökning av antalet mål vid de allmänna domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för verksamheterna, brukarna och konkurrensförhållandena

Offentliga aktörer köpte tjänster inom skola, vård och omsorg för närmare 100 miljarder kronor från privata utförare och enskilda huvudmän under 2013¹. Antalet privata företag inom denna sektor uppgick under samma år till drygt 36 500².

Syftet med den föreslagna lagen är att möjligheten till insyn i enskilt bedriven men offentligt finansierad verksamhet ska förbättras, bl.a. för att säkerställa en god kvalitet i verksamheterna. Redan vetskapen om att det finns ett stärkt meddelarskydd kan ha en sådan effekt. Om så inte blir fallet kan dock anställda m.fl. välja att påtala olika missförhållanden utan att riskera efterforskning och repressalier. Detta kan leda till att kvaliteten i verksamheterna upprätthålls och att eventuella brister uppmärksammas tidigare än annars skulle vara fallet. Detta gynnar indirekt de enskilda som är brukare i verksamheterna, t.ex. patienter, skolelever och personer som får insatser inom ramen för socialtjänsten, bl.a. barn och unga.

Genom förslaget kommer samma regler om meddelarskydd gälla för de privata verksamheter som omfattas av lagen som för offentlig verksamhet. I det avseendet bidrar förslaget till lika förutsättningar mellan dessa verksamhetsformer. Det kan också öka intresset för att säkerställa en god kvalitet i verksamheterna.

De farhågor som *Företagarna*, *Svenskt Näringsliv* och *Vårdföretagarna* ger uttryck för handlar inte främst om att anställda eller uppdragstagare påtalar reella missförhållanden utan snarare om att företagen får sina företagshemligheter avslöjade via massmedia på felaktiga grunder, något som kan skada verksamhetsutövaren och därmed innebära konkurrensnackdelar för denne. Eftersom privata aktörer, till skillnad från de offentliga, kan vara beroende av extern finansiering och ha krav på avkastning, torde företagshemligheter i form av affärsstrategier och innovationer vara av stor betydelse för att ett företag ska kunna utveckla och upprätthålla sin verksamhet. Skadan för ett företag som i massmedia kritiserats på felaktiga grunder kan negativt

¹ Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) s. 13.

² Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) s. 73-77, 114 och 127.

påverka företagets möjligheter att bedriva sin verksamhet i konkurrens med andra aktörer. Sådana skador kan bli mer kännbara för små företag. Risken för att företagshemligheter avslöjas via massmedia på felaktiga grunder bör dock inte överdrivas. Det kan antas att få arbetstagare går ut med osanningar bara för att skada arbetsgivaren. Det förstärkta meddelarskyddet kommer endast gälla för medverkan till framställningar i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det finns starka skäl att anta att massmediers självreglerande mekanismer kommer att bidra till att förhindra att företagshemligheter avslöjas via media på felaktiga grunder.

En möjlig konsekvens av lagen kan vara att företagen måste vidta organisatoriska förändringar för att tydliggöra vilka verksamhetsgrenar som omfattas av meddelarskydd och inte. Utredningen har bedömt att de praktiska konsekvenserna för företagens del bör bli förhållandevis små. Sammanfattningsvis anser regeringen att förslaget kan bidra till att förbättra insynen och därigenom upprätthålla kvaliteten i verksamheterna.

Konsekvenser för anställda, uppdragstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter

Anställdas och uppdragstagares ställning i förhållande till sin arbetsgivare eller uppdragsgivare stärks. De riskerar inte längre att t.ex. förlora sin anställning eller utsättas för andra repressalier om de lämnar uppgifter till sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen om den verksamhet de är anställda i eller har uppdrag för.

Lagen kommer att påverka avtalsförhållanden mellan ett stort antal olika parter på arbetsmarknaden eftersom många bestämmelser om tystnadsplikt i kollektivavtal, anställningsavtal och uppdragsavtal etc. förlorar i betydelse i den del de reglerar uppgiftslämnande till grundlagsskyddade medier. Förslaget kan också i viss begränsad omfattning ingripa i avtalsförhållandet mellan uthyrare och inhyrare av arbetskraft. Konsekvenserna ur ekonomisk synvinkel kan dock förväntas vara små. Den mest påtagliga kostnaden för arbetsmarknadens parter kommer enligt regeringen utgöras av utbildningskostnader.

Det kan inte uteslutas att det finns en viss risk för att arbetsgivare i mindre grad än tidigare kommer att sprida information om verksamheten till anställda och uppdragstagare. Sannolikt förekommer dock ett visst informationsunderskott redan i dag och någon mer avgörande betydelse för samarbetsklimatet bör den föreslagna lagen därför inte ha. För företagen och andra verksamheter medför den föreslagna lagen att lojalitetsplikten får ett något förändrat innehåll och att det kommer att bli något svårare för dem att skydda sin interna information. Mot bakgrund av den föreslagna lagens snäva tillämpningsområde bör dock de praktiska konsekvenserna för företagens del bli förhållandevis små.

Konsekvenser för jämställdheten m.m.

Den föreslagna lagen bedöms inte ha någon betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Genom den föreslagna lagen ökar möjligheterna för det allmänna att få kännedom om och insyn i den offentligt finansierade verksamheten. Indirekt ökar därmed möjligheterna till styrning av hur de offentliga medlen används och till effektivare användning av skattemedlen.

Införandet av en straffrättslig bestämmelse kommer, som *Domstolsverket* framhåller, att medföra vissa kostnadsökningar för staten. Mot bakgrund av att antalet personer som förväntas lagföras till följd av den föreslagna lagen är mycket litet kan dessa kostnadsökningar antas vara marginella och rymmas inom befintliga anslag. Lagen bör inte leda till några ökade kostnader för kommuner och landsting.

13 Författningskommentar

Förslaget till lag om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Rubriken har formulerats i huvudsak enligt *Lagrådets* förslag.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som ger anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i sådan verksamhet som avses i 2 § skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller medverkar till framställningar i sådana medier.

Lagen medför inte någon rätt att lämna ut handlingar.

Paragrafen, som har formulerats enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5, 6 och 9.6.

Lagen ger anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i sådana enskilda verksamheter som anges i 2 § samma skydd för sin meddelarfrihet i förhållande till verksamhetsutövaren som offentligt anställda har. Det innebär att de får ett skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de med stöd av lagen lämnar uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, bl.a. ljudradio, tv, tidningar och webbplatser som tillhandahålls av traditionell media eller har utgivningsbevis (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 1 och 2 §§ YGL), eller medverkar till en grundlagsskyddad framställning.

Vad som avses med anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten, med verksamhetsutövare, efterforskning, ingripanden och med uppgifter om verksamheten utvecklas i författningskommentaren till 4 §.

Genom bestämmelsens andra stycke tydliggörs att rätten att lämna uppgifter för offentliggörande inte ger någon rätt att lämna ut en handling

utan endast uppgifter ur handlingen. Lagen hindrar alltså inte en verksamhetsutövare från att efterforska vem som har lämnat ut en handling eller att utsätta denne för repressalier. Regleringen motsvarar vad som gäller i offentlig verksamhet för allmänna handlingar som inte är tillgängliga för envar (7 kap. 3 § första stycket 2 TF och 5 kap. 3 § första stycket 2 YGL).

2 § Lagen gäller i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som

1. tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800),

2. utgör hälso- och sjukvård eller tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) eller tandvårdslagen (1985:125), eller

3. bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Upphör verksamheten att vara en sådan verksamhet som avses i första stycket gäller skyddet fortfarande i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten för offentliggörande.

Paragrafen, som har utformats delvis enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om i vilka verksamheter inom skola, vård och omsorg lagen är tillämplig. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *första stycket* anges vilka verksamheter lagen är tillämplig på. Med enskild verksamhet avses enskilda personer eller sammanslutningar av personer som bedriver ett medvetet arbete för att uppnå ett eller flera mål. Verksamheten behöver således inte utgöra näringsverksamhet. Det kan röra sig om allt från enskilda näringsidkare, ideella organisationer och kooperativa driftsformer till stiftelser och stora koncerner. Att verksamheten är yrkesmässigt bedriven innebär att verksamheten bedrivs kontinuerligt och i förvärvssyfte. Kravet på att verksamheten ska vara yrkesmässig innebär att t.ex. familjehem och personlig assistans som inte bedrivs i företagsform utan av den assistansberättigade i egenskap av privatperson faller utanför lagens tillämpningsområde.

Med verksamhet avses i lagen även verksamhet inom skola, vård och omsorg som bedrivs som en verksamhetsgren i en större verksamhet. Ett exempel på detta är när ett och samma företag både bedriver skolverksamhet och producerar läromedel. Meddelarskydd kommer då att gälla endast i skolverksamheten eftersom lagen inte omfattar läromedelsverksamhet. Det kan också vara fråga om att en verksamhetsgren är offentligt finansierad medan en annan inte är det. Meddelarskydd kommer då endast att gälla i den förstnämnda verksamheten.

Med offentlig finansiering avses ett direkt stöd eller betalning för att driva verksamheten inom de aktuella verksamhetsområdena. Det kan t.ex. vara fråga om bidrag till fristående skolor som utgår med stöd av skollagen (2010:800), ersättning som utgår med stöd av lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning eller verksamhet som upphandlas av det allmänna. Det är tillräckligt att en enskild verksamhet till någon

del uppbär offentlig finansiering för att betraktas som offentligt finansierad. Stödet måste vara kopplat till bedrivandet av verksamheten. Att en verksamhet får stöd från det allmänna av andra skäl, t.ex. enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin för att anordna arbetsträning eller sysselsättning, medför däremot inte att verksamheten är att betrakta som offentligt finansierad eftersom ett sådant stöd inte är kopplat till bedrivandet av den aktuella verksamheten.

Oftast är verksamheter helt eller delvist offentligt finansierade under en lång tid. Det kan t.ex. vara fråga om fristående skolor som får bidrag från kommunerna och därigenom omfattas av lagen. Lagen gäller dock även i verksamheter som periodvis, med viss regelbundenhet, t.ex. på säsongsbasis, uppbär offentlig finansiering till någon del och för kortare projekt som är offentligt finansierade.

När en verksamhet bedrivs under lång tid men finansieras av allmänna medel endast under en begränsad tid, t.ex. när en privat läkarmottagning under en begränsad period tar emot patienter från landstinget och tar emot ersättning från landstinget för detta, är lagen tillämplig under den period som verksamheten kan anses vara helt eller delvis offentligt finansierad. Skulle det gå lång tid utan någon ytterligare offentlig finansiering, t.ex. genom att en läkarmottagning inte längre tar emot patienter från landstinget, kan inte verksamheten anses vara offentligt finansierad längre och det förstärkta skyddet upphör. Fram till dess gäller dock lagen i dess helhet. Som framgår av andra stycket i bestämmelsen fortsätter emellertid lagen att gälla även efter denna tidpunkt för uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten, se vidare nedan.

Enligt *första stycket 1* ska lagen tillämpas i verksamheter som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet på det sätt som beskrivs i skollagen. Lagen ska alltså tillämpas på skolväsendet som enligt 1 kap. 1 § skollagen omfattar bl.a. förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, same-skola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Vidare ska lagen tillämpas inom de särskilda utbildningsformerna som enligt 24 kap. 1 § skollagen omfattar bl.a. internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem och utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt. Slutligen ska lagen tillämpas även på annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. 1 § skollagen som bl.a. omfattar öppen förskola, öppen fritidsverksamhet samt omsorg under tid då förskola eller fritidshem inte erbjuds. Utbildningsformer som huvudsakligen faller utanför tillämpningsområdet är bl.a. utbildning som anordnas inom yrkeshögskolan och utbildning som anordnas av studieförbunden.

Enligt *första stycket 2* tillämpas lagen också i verksamheter som utgör hälso- och sjukvård eller tandvård. Lagens tillämpningsområde är knutet till definitionerna av hälso- och sjukvård respektive tandvård i 1 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och 1 § tandvårdslagen (1985:125). Med hälso- och sjukvård avses alltså åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Till hälso- och sjukvården hör även sjuktransporter samt att ta hand om avlidna. Med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan.

Lagen är slutligen enligt *första stycket 3* tillämplig på verksamheter enligt Prop. 2016/17:31

- socialtjänstlagen (2001:453),
- lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
- lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
- lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt
- personlig assistans som utförs med assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Dessa verksamheter innefattar både sådan enskild verksamhet som kräver tillstånd, sådan verksamhet som kommunen överlåtit till enskild att utföra och annan enskild verksamhet som kommunen upphandlar tjänster från för att fullgöra skyldigheter enligt socialtjänstlagen.

En verksamhetsutövare kan upphöra att bedriva en sådan verksamhet som omfattas av lagen, t.ex. genom att verksamheten inte längre är offentligt finansierad. I *andra stycket* anges att det skydd som ges i lagen fortfarande gäller i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten.

3 § Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Paragrafen innehåller vissa undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Från lagens tillämpningsområde undantas aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar ett rättsligt bestämmande inflytande eller har utövat ett sådant inflytande och fortfarande förvarar handlingar efter medgivande av kommun eller landsting samt de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, i de verksamheter som nämns där. Dessa omfattas redan av offentlighetsprincipen och meddelarskydd enligt regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 3–4 §§ och 13 kap. 2 §). Med rättsligt bestämmande inflytande avses detsamma som i 2 kap. 3 § andra och tredje styckena OSL.

Rätt att lämna uppgifter och förbud mot ingripande och efterforskning

4 § I förhållandet mellan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som avses i 2 § och de personer som avses i 1 § gäller, i fråga om uppgifter om verksamheten, det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och
3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Första stycket 1 gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i en juridisk person som bedriver verksamheten.

I paragrafen regleras innebörden av det förstärkta meddelarskyddet och vilka personer som omfattas av detta. Övervägandena finns i avsnitt 6, 8 och 9.

Hänvisningen i *första stycket* till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innebär att reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om rätt att lämna uppgifter för publicering i grundlagsskyddade medier (1 kap. 1 § tredje stycket TF och 1 kap. 2 § YGL) ska gälla i förhållandet mellan verksamhetsutövaren och dennes anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten. Hänvisningen till grundlagarna innebär också att reglerna om efterforsknings- och repressalieförbud (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL) ska tillämpas. Meddelarskyddet gäller alltså under förutsättning att det är fråga om sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Genom bestämmelsen begränsas möjligheterna att sluta avtal som inskränker meddelarfriheten (jfr prop. 2005/06:162 s. 19).

Det är bara åsikter och upplysningar om sådan verksamhet som avses i 2 § som omfattas. Åsikter och upplysningar om annat faller utanför lagen. Förutom rena faktauppgifter om verksamheten omfattas också personliga åsikter, rena värdeomdömen och helt allmän information om verksamheten.

Med verksamhetsutövare avses den som bedriver en verksamhet inom sådan vård, skola eller omsorg som avses i 2 §. Verksamhetsutövaren kan vara arbetsgivare eller uppdragsgivare eller på annat sätt ha ett avtalsförhållande till anställda och uppdragstagare inom dessa verksamhetsområden. Begreppet omfattar näringsidkare i den mening som avses i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter men även sådana verksamhetsutövare som inte bedriver näringsverksamhet utan t.ex. viss ideell verksamhet. Det är inte bara de legala företrädarna för verksamheten som omfattas av begreppet utan var och en som kan sägas företräda verksamheten och agera på verksamhetsutövarens vägnar i förhållande till den som utsätts för efterforskning eller repressalier.

Lagen gäller till förmån för anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten. Med detta avses samma personkrets som i 2 kap. 1 § andra stycket OSL. Det innebär bl.a. att uppdragstagare som har en sådan anknytning till verksamheten att de kan sägas delta i denna omfattas. En uppdragstagare har tillräcklig anknytning till verksamheten om hon eller han utför en uppgift som vanligen ska fullgöras av en anställd i verksamheten eller som i vart fall naturligen skulle kunna handhas av en sådan person. Andra uppdragstagare faller utanför tillämpningen, t.ex. uppdragstagare som handlar i eget namn eller uppdragstagare som får anses representera enskilda intressen. Till exempel kan en tillfälligt inhyrd entreprenör som utför arbete på en skolas fastighet falla utanför tillämpningsområdet för att denne saknar tillräcklig anknytning till verksamheten.

Med andra som på liknande grund deltar i verksamheten avses i första hand personer som i egenskap av inhyrda från ett bemanningsföretag

under kortare eller längre tid arbetar i verksamheten. Även praktikanter som deltar i arbetet som en del av sin utbildning får anses delta i verksamheten på sådan liknande grund att meddelarskyddet gäller för dem. Detta motsvarar vad som gäller i offentlig verksamhet.

Med att ingripa avses att vidta någon form av negativ åtgärd. Varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för den enskilde och som grundar sig på hans eller hennes medverkan i grundlagsskyddade medier är otillåten. Det kan röra sig om t.ex. avsked, uppsägning, disciplinpåföljd, fråntagande av arbetsuppgifter, utebliven löneförhöjning, tillrättavisningar och utfrysning (se prop. 2009/10:81 s. 40 f.).

Med att efterforska avses att med anledning av publicering i grundlagsskyddat medium eller erhållen kännedom om publiceringsmeddelande försöka ta reda på vem som står bakom som författare eller meddelare när denne inte framträder öppet.

Vad som utgör ett ingripande eller efterforskning och vilka personer som kan ställas till ansvar ska bedömas på samma sätt som om ingripandet eller efterforskningen vore utförd av en myndighet eller ett annat allmänt organ enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Efterforskning är undantagsvis tillåten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det handlar bl.a. om när det finns misstankar om att en meddelare har brutit mot en lagstadgad tystnadsplikt (7 kap. 3 § TF). Det innebär emellertid inte att den rätten tillkommer en verksamhetsutövare som misstänker att en anställd eller uppdragstagare har överträtt sin meddelarfrihet. Det är bara åklagare som får efterforska och vidta åtgärder som är nödvändiga för att åtal ska kunna väckas. En verksamhetsutövare får alltså inte själv försöka ta reda på vem som lämnat uppgifterna till media utan har att vända sig till polis eller åklagare med en anmälan. Det är sedan en uppgift för åklagaren att ta ställning till om förundersökning ska inledas och vilka efterforskningsåtgärder som eventuellt ska vidtas. En verksamhetsutövare får endast efterforska för att ingripa mot ageranden som helt faller utanför grundlagarnas materiella tillämpningsområde, t.ex. om en anställd inte lämnar uppgifter direkt till grundlagsskyddad media utan till en närstående och uppgifterna därefter får spridning.

De aktuella lagrummen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar till sin lydelse bara svenska medborgare men av 14 kap. 5 § TF respektive 11 kap. 1 § YGL framgår att även utlänningar omfattas om inte annat stadgas i lag.

I *andra stycket* görs undantag för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter från det stärkta meddelarskyddet i första stycket 1. Denna inskränkning har sin motsvarighet i 13 kap. 2 § andra stycket OSL.

Inskränkningar i rätten att lämna uppgifter

5 § Rätten enligt denna lag att lämna uppgifter gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen (1974:358) om förtroendemanns ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Paragrafen, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, innehåller bestämmelser om vilka tystnadsplikter som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

De tystnadsplikter som enligt bl.a. patientsäkerhetslagen, skollagen och socialtjänstlagen gäller inom vård, skola och socialtjänst ger huvudsakligen ett skydd för enskildas personliga förhållanden. Motsvarande bestämmelser finns för offentligt bedriven verksamhet i offentlighets- och sekretesslagen. I den lagen finns också bestämmelser om i vilken mån tystnadsplikt och sekretess inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Till övervägande del har tystnadsplikterna i privat skola, vård och omsorg sin motsvarighet i s.k. kvalificerad sekretess i de offentligt bedrivna verksamheterna, vilket innebär att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter är inskränkt i dessa delar. När det gäller fackliga förtroendemen finns det en särskild reglering som begränsar deras möjlighet att lämna sekretessbelagda uppgifter vidare (10 kap. 11–14 §§ OSL). Genom bestämmelsen kommer inskränkningarna i meddelarfriheten i huvudsak vara desamma i enskilt och offentligt bedriven verksamhet.

Straff

6 § Den som uppsåtligen ingriper i strid med 4 § första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 4 § första stycket 3.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser för överträdelse av förbuden i 4 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.

De överträdelse av repressalieförbudet som straffsanktioneras är, på motsvarande sätt som i 3 kap. 5 § tredje stycket TF, 2 kap. 5 § tredje stycket TF och 14 kap. 1 § OSL, åtgärder som utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en annan liknande åtgärd. Med liknande åtgärd avses ett ingripande som har en effekt som kan jämföras med de uppräknade åtgärderna. Det kan t.ex. röra sig om ett fråntagande av en persons arbetsuppgifter eller vissa allvarigare fall av utebliven löneökning. Andra i och för sig förbjudna ingripanden omfattas inte av straffbestämmelsen.

All otillåten efterforskning från verksamhetsutövarns sida är straffsanktionerad. Det innebär att förfrågningar och andra åtgärder som syftar till att få reda på vem som har utnyttjat sin rätt att lämna uppgifter eller vem som har medverkat till en framställning i grundlagsskyddade medier, t.ex. genom att framträda i ett tv-program, omfattas av straffansvar.

För straffansvar krävs att överträdelsen av repressalieförbudet eller efterforskningsförbudet begås uppsåtligt. Straffskalan motsvarar vad som gäller för överträdelse av repressalieförbudet och efterforskningsförbuden enligt grundlagarna och offentlighets- och sekretesslagen. Det är inte bara de legala företrädarna som kan straffas utan var och en som kan sägas agera på verksamhetsutövarens vägnar.

Mål enligt bestämmelsen handläggs som vanliga brottmål vid allmän domstol. Allmän åklagare är behörig åklagare.

Prop. 2016/17:31

Sammanfattning (SOU 2013:79)

Uppdraget

Av utredarens direktiv, dir. 2012:76, framgår bl.a. följande. Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter drivs i privat regi och det har i sin tur medfört ett ökat behov av stärkt skydd för privatanställda i dessa verksamheter att tryggt kunna rapportera om förhållanden som det i samhället finns anledning att särskilt uppmärksamma.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt som det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Samtidigt är det inom vård, skola och omsorg som behovet av stärkt meddelarskydd har visat sig tydligast. Utredaren ska därför belysa vilka möjligheter det finns att avgränsa det stärkta skyddet till dessa verksamheter. Om utredaren finner att ett stärkt meddelarskydd bör införas för privatanställda även i annan offentligt finansierad verksamhet, såsom t.ex. verksamhet som utförs av kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, inklusive etableringslotsar, är utredaren oförhindrad att föreslå det.

Utredningens förslag

En ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden. Enskilda verksamheter inom dessa verksamhetsområden som helt saknar offentlig finansiering omfattas inte av lagen.

Lagen utformas med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild och ger i princip samma skydd som gällande reglering för kommunala företag. Det är dock inte fråga om att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen.

De verksamhetsområden som utredningen anser lämpliga att reglera i nuläget är vård, skola och omsorg.

Alla som är verksamma inom kärnverksamheten, oavsett anställningsform, ska omfattas av lagen. Även inhyrd personal omfattas således och sådan personal är fri att lämna ut uppgifter om den verksamhet de är utyrda till om verksamheten ligger inom lagens tillämpningsområde.

Personer i företagsledande ställning undantas från lagens tillämpningsområde.

I princip kan all typ av information lämnas ut med stöd av lagen. Lagstadgade tystnadsplikter påverkas dock inte utan dessa bryter rätten att meddela uppgifter för offentliggörande.

Meddelarskydd är ett samlingsnamn för en uppsättning regler vars syfte är att bidra till förverkligandet av offentlighetsprincipen. Meddelarskyddet består av meddelarfriheten, anskaffarfriheten och anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet består i sin tur av källskyddet och efterforskningsförbudet. Till efterforskningsförbudet kan man också koppla repressalieförbudet. Var och en har meddelarfrihet och anskaffarfrihet enligt de grundläggande bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten, som alltså gäller för såväl offentligt som privat anställda, innebär bl.a. att det är möjligt att anskaffa och att lämna uppgifter på vissa sätt i vilket ämne som helst för publicering i vissa media utan att riskera efterräkningar från det allmännas sida. Meddelare har vidare en rätt till anonymitet (anonymitetsskyddet) som huvudsakligen garanteras genom att journalister är skyldiga att skydda sina källor (källskyddet) men också genom att det är förbjudet för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) eller att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren, till exempel uppsägning eller disciplinpåföljd (repressalieförbudet). Efterforsknings- och repressalieförbudet gäller alltså endast ingrepp från det allmännas sida. Privatanställda omfattas inte i förhållande till sin arbetsgivare av det skydd som dessa förbud ger.

Meddelarskyddet innefattar en frihet att på visst sätt lämna vissa typer av information till vissa typer av massmedia. Det är med andra ord en viktig men begränsad del av det yttrandefrihetsrättsliga regelkomplexet.

Meddelarskyddet i allmänhet syftar som nämns till att förverkliga offentlighetsprincipen. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utvidga tillämpningsområdet för offentlighetsprincipen. Vad utredningen har försökt att åstadkomma är att indirekt förbättra möjligheterna till insyn i vissa privata företag genom att skydda arbetstagare som lämnar ut information om företagen och deras verksamhet för publicering. Något ytterligare samband med offentlighetsprincipen finns inte.

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

Behövs ett förstärkt meddelarskydd?

Den fria debatten om samhälls- och kulturfrågor och den offentliga granskningen av dem som i allmän eller enskild befattning utövar inflytande är av grundläggande betydelse för ett demokratiskt samhälle. För denna debatt och granskning spelar medierna en huvudroll. En

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

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

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

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

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

stärka de privatanställdas yttrandefrihet och intresset av att skydda företagen.

Prop. 2016/17:31
Bilaga 1

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

FHL innebär alltså att arbetstagare inte, så länge det inte är fråga om brott eller allvarliga missförhållanden, kan lämna ut information från verksamheten om denna information utgör företagshemligheter. I praktiken är det arbetsgivaren som definierar vad som utgör en företagshemlighet. Detta innebär att nästan vilken företagsintern information som helst kan omfattas av skyddet. Det står i kontrast till meddelarfrihetens möjligheter att lämna ut uppgifter i vilket ämne som helst. Enligt utredningens mening är FHL i princip oförenlig med meddelarfriheten och därför innebär en utvidgning av tillämpningsområdet för meddelarskyddet en motsvarande inskränkning av skyddet för företagshemligheter.

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

Meddelarskydd inom vård, skola och omsorg

Inom vård, skola och omsorg finns grundläggande bestämmelser i lag för hur verksamheterna ska bedrivas och det finns för olika delar av verksamheterna tillsynsmyndigheter som övervakar att regelverken följs. Det är fullt möjligt att tydligt avgränsa vad som utgör vård, skola och omsorg och också att avgränsa de offentligt finansierade delarna inom företag som även bedriver annan verksamhet. Det är vidare möjligt att avgränsa vilka personer som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd eftersom den som på något sätt är verksam inom vård, skola eller omsorg, vare sig det är som arbetstagare eller som uppdragstagare eller i någon annan form utför tjänster i verksamheten såsom den regleras i lag, kan sägas vara en del av den offentligt finansierade verksamheten.

Alla verksamheter inom sektorerna vård, skola och omsorg är inte att betrakta som offentligt finansierade. De företag inom dessa sektorer som bedriver verksamhet helt utan offentlig finansiering utgör dock en

mycket liten del av sektorerna som helhet. Eftersom utredningens uppdrag är avgränsat till att reglera verksamheter som är offentligt finansierade och det rör sig om ett mindre antal verksamheter som helt saknar inslag av offentlig finansiering anser utredningen att sådana verksamheter kan undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Enligt utredningens mening är inslaget av företagshemligheter inom vård, skola och omsorg mindre än i många andra branscher. Det förefaller därtill möjligt att koncentrera de väsentligaste av dessa hemligheter till företagsledningen, som inte omfattas av det förstärkta meddelarskyddet. Vidare är skadan av att information kommer ut i allmänhet inte lika påtaglig eller omedelbar som i många andra branscher.

På samma vis som inhyrd personal m.fl. omfattas av rapporteringsskyldigheterna som följer av lex Maria och lex Sarah bör dessa personalkategorier omfattas av ett stärkt meddelarskydd i den mån de är verksamma inom verksamhetens egentliga kärnområden.

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

I skollagen finns avgränsningar av vad som utgör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna och annan pedagogisk verksamhet. Enligt utredningens mening är det inom dessa verksamheter som ett meddelarskydd i förhållande till privata verksamhetsutövare bör införas.

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

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

Övrig offentligt finansierad verksamhet

Ett i förhållande till privata arbetsgivare stärkt meddelarskydd kan komma att medföra negativa effekter i form av inskränkningar i avtalsfriheten, lojalitetsplikten och skyddet för företagshemligheter. För att i möjligaste mån undvika negativa effekter är det, enligt utredningens mening, nödvändigt att noggrant avväga när behovet av ett stärkt meddelarskydd är så stort att man måste acceptera de negativa effekterna. Utredningen har identifierat ett antal urvalskriterier för att avgränsa inom vilka verksamheter som det är lämpligt att stärka meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare. Ju fler av kriterierna som är uppfyllda, desto intressantare blir det att överväga att inkludera ett verksamhetsområde eller en verksamhet i ett förstärkt meddelarskydd.

Verksamhetsområdet ska, enligt utredningen, förutom grundförutsättningen att vara offentligt finansierat, bl.a. omfatta mer än en obetydlig del av de privatanställda som verkar inom den offentligt finansierade sektorn, utgöra en relativt sett betydande andel av det allmännas utgifter, ha förekomst av brukare i beroendeställning, ha en liten förekomst av företagshemligheter, vara avgränsningsbart och kunna förväntas bestå över tid.

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

Av direktiven till utredaren framgår att ett av de offentligt finansierade verksamhetsområden som ska belysas är kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, inklusive de s.k. etableringslotsarna. Etableringslotsar är privata aktörer som på uppdrag av Arbetsförmedlingen ska stödja vissa nyanlända invandrades etablering i arbetslivet. En nyanländ invandrare som har rätt att få en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har även rätt att välja en etableringslots. Etableringslotsarna upphandlas av Arbetsförmedlingen med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. De företag som levererar den aktuella tjänsten varierar inte bara i personmässig storlek utan även avseende geografisk utbredning mellan allt från lokala enskilda näringsidkare till stora företag med närmast heltäckande nationell utbredning. Liknande förhållanden gäller även för de kompletterande aktörer som levererar en annan tjänst till Arbetsförmedlingen - jobbcoachning, med den skillnaden att det är fråga om betydligt fler företag. Kompletterande aktörer bedriver även för Arbetsförmedlingens räkning verksamhet avseende långtidsarbetslösa inom den s.k. jobb- och utvecklingsgarantin, arbetslösa ungdomar inom jobbgarantin för ungdomar och arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessa verksamheter bedrivs huvudsakligen i projektform där projektens längd, form och omfattning varierar stort. Vissa av insatserna utgörs av praktikplatser inom det privata näringslivet. Enligt utredningens mening lämpar sig dessa sistnämnda kompletterande aktörer inte för att omfattas av ett förstärkt meddelarskydd eftersom det kan röra sig om en enstaka person på en viss arbetsplats.

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

Slutsatser

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

En nackdel med att begränsa förstärkningen av meddelarskyddet till vård, skola och omsorg är att det kommer att finnas arbetstagare som befinner sig i gränslandet till dessa verksamhetsområden. Därför kommer det att råda viss osäkerhet även med den valda avgränsningen. En annan nackdel är att vissa mindre verksamhetsområden som kan anses angelägna att reglera hamnar utanför.

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Denna lag syftar till att skydda den som är verksam inom vissa enskilt bedrivna verksamheter, och som med stöd av denna lag meddelat uppgifter rörande verksamheten, mot ingripanden.

Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har var och en ett skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ.

Tillämpningsområdet

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

1. som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. respektive 25 kap. skollagen (2010:800),

2. som utgör hälso- och sjukvård respektive tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) respektive tandvårdslagen (1985:125), eller

3. som utgör socialtjänst. Med socialtjänst avses i denna lag verksamhet som bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade samt personlig assistans som utförs med assistansersättning som regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

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

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

Rätt att meddela uppgifter samt förbud mot ingripande och efterforskning

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

gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

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

2. förbud mot att ingripa mot meddelare, och

3. förbud mot att efterforska meddelare.

Vad som föreskrivs om verksamhetsutövare gäller även den som genom uthyrning yrkesmässigt tillhandahåller personal för tjänstgöring inom sådan verksamhet som avses i 2 §.

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

Inskränkningar i rätten att meddela uppgifter

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

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

Straff

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

Denna lag träder ikraft den 1 juli 2015

Förslag till
lag om ändring i lagen (1990:409) om skydd
för företagshemligheter.

Prop. 2016/17:31
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

Som ett obehörigt angrepp anses inte heller att någon utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller någon före honom har fått del av i god tro.

Som ett obehörigt angrepp anses inte heller att någon röjer en företagshemlighet med stöd av lagen (2015:00) om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förteckning över remissinstanserna (SOU 2013:79)

Remissyttrande över betänkandet har getts in av följande instanser. Riksdagens ombudsmän (JO), Göta hovrätt, Umeå tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Datainspektionen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Göteborgs universitet (Inst. för journalistik, medier och kommunikation), Mittuniversitetet, Konkurrensverket, Statens medieråd, Myndigheten för radio och tv, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Arbetsdomstolen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Diskrimineringsombudsmannen, Göteborgs kommun, Kiruna kommun, Kungsbacka kommun, Malmö kommun, Nacka kommun, Norrköpings kommun, Simrishamns kommun, Surahammars kommun, Tidaholms kommun, Upplands Väsby kommun, Vilhelmina kommun, Ydre kommun, Älvdalens kommun, Gävleborgs läns landsting, Hallands läns landsting, Jämtlands läns landsting, Stockholms läns landsting, Värmlands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges kommuner och landsting, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Svenska journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Utgivarna, Almega, Arbetsgivaralliansen, Arbetsgivarföreningen KFO, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Institutet mot mutor, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Riskkapitalföreningen, Svenskt Näringsliv, Vårdföretagarna, Akademikerförbundet SSR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges läkarförbund, DIK – Det kreativa facket, Jusek, Sveriges farmaceuter, Fysioterapeuterna, Sveriges Skolledarförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) Vårdförbundet, Transparency International Sverige, Svenska Diabetesförbundet, Idéburna skolors riksförbund, Riksförbundet för Social och Mental Hälsa och Pacta.

Följande instanser har inbjudits att yttra sig men har avstått. Arbetsgivarverket, Arvidsjaur kommun, Eda kommun, Färgelanda kommun, Gnesta kommun, Hofors kommun, Hällefors kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, Höörs kommun, Kinda kommun, Nordanstigs kommun, Oxelösunds kommun, Salems kommun, Stockholms kommun, Staffanstorps kommun, Torsås kommun, Täby kommun, Valdemarsviks kommun, Örnsköldsviks kommun, Norrbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Sveriges Utbildningsradio AB, Föreningen Grävande Journalister, Handikappförbunden, Lika Unika, Sveriges Elevkårer, Sveriges Pensionärsförbund (SPF), Civil Rights Defenders och Svenska avdelningen vid Internationella juristkommissionen.

Förslag till lag om rätt att i vissa enskilda verksamheter lämna uppgifter för offentliggörande

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att skydda anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i sådan verksamhet som avses i 2 § mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller medverkar till framställningar i sådana medier.

Tillämpningsområde

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

1. tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet enligt 1 kap., 24 kap. eller 25 kap. skollagen (2010:800),

2. utgör hälso- och sjukvård eller tandvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) eller tandvårdslagen (1985:125), eller

3. bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller utgör personlig assistans som utförs med assistansersättning och regleras i 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Lagen gäller även när anställda, uppdragstagare eller andra som på liknande grund deltar i en verksamhet som upphört att vara en sådan verksamhet som avses i första stycket lämnar uppgifter om den tidigare bedrivna verksamheten för offentliggörande.

3 § Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Rätt att lämna uppgifter och förbud mot ingripande och efterforskning

4 § I förhållandet mellan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som avses i 2 § och de personer som avses i 1 § gäller, i

fråga om uppgifter om verksamheten, det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter för offentliggörande,
2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverkan till sådant bruk eller missbruk, och
3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Denna paragraf gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i en juridisk person som bedriver verksamheten.

Inskränkningar i rätten att lämna uppgifter

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

6 § Denna lag medför inte någon rätt att lämna ut handlingar.

Straff

7 § Den som uppsåtligen ingriper i strid med 4 § första stycket 2 döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. Detsamma gäller den som uppsåtligen efterforskar i strid med 4 § första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2017.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-09-20

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Ingemar Persson.

Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 1 september 2016 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om rätt att i vissa enskilda verksamheter lämna uppgifter för offentliggörande.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Katarina Berglund Siegbahn.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

Lagens rubrik

Lagrådet anser att lagen bör ges en rubrik som tydligare anger vad lagen behandlar och föreslår ”Lag om meddelarskydd i vissa privata verksamheter”.

1 §

I paragrafen – och i rubriken före 1 § – anges syftet med lagen. Ett sådant ordval ger intryck av att det närmast skulle vara fråga om en s.k. portalparagraf (jfr 1 kap. 1 § första stycket miljöbalken och Lagrådets yttrande i prop. 1997/98:45, del II s. 450). Paragrafen innehåller emellertid materiella föreskrifter, bl.a. om vilka personer som skyddas av lagen (se t.ex. 4 § inledningen). I sak är det alltså fråga om en bestämmelse som, tillsammans med 2 och 3 §§, anger lagens tillämpningsområde. Bestämmelsen bör formuleras så att detta framgår. Lagrådet föreslår följande lydelse (ändringar understrukna).

Denna lag innehåller bestämmelser som ger anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i en sådan verksamhet som avses i 2 § skydd mot efterforskning och ingripanden från verksamhetsutövarens sida när de lämnar uppgifter ... i sådana medier.

Det innebär att rubriken före 1 § utgår och att rubriken före 2 § placeras före 1 §.

Se vidare kommentaren till 6 §.

Lagen föreslås vara tillämplig på ”enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet”. Tillämpningsområdet blir tydligare om ordet ”enskild” ersätts av ”privat” och placeras före ordet ”verksamhet”.

Andra stycket bör ges en enklare utformning.

Lagrådet föreslår att 2 § får följande lydelse (ändringar understrukna).

Lagen gäller i yrkesmässigt bedriven privat verksamhet som till någon del är offentligt finansierad och som

1. tillhör skolväsendet, ...,
2. utgör hälso- och sjukvård..., eller
3. bedrivs enligt ... assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

Upphör verksamheten att vara en sådan verksamhet som avses i första stycket gäller skyddet alljämt i fråga om uppgifter som lämnas om den tidigare verksamheten för offentliggörande.

3 §

Av paragrafen framgår att lagen inte gäller organ som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och inte heller i fråga om sådan verksamhet som anges i bilagan till den lagen.

Lagrådet tillstyrker att frågan regleras i lagen men att detta sker i form av en definition av vad som avses med ”privat verksamhet” enligt följande.

Med privat verksamhet avses i denna lag annan verksamhet än sådan som

1. bedrivs av myndighet,
2. bedrivs av bolag, föreningar och stiftelser och som omfattas av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. avses i bilagan till nämnda lag.

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från meddelarskyddet. Lagrådet föreslår att första meningen ges en tydligare formulering enligt följande.

Rätten enligt denna lag att lämna uppgifter gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt.

6 §

Lagen gäller rätten att lämna ut uppgifter. Den ger ingen rätt att lämna ut handlingar. Lagrådet tillstyrker att detta uttryckligen framgår av lagen. Bestämmelsen bör dock inte placeras här (jfr rubriken före 5 §) utan som ett andra stycke till 1 § som – om Lagrådets förslag vid 1 § följs – innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 november 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Bucht, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet