



Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition 2005/06:162 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m. samt en motion (c) om avslag på propositionen och ett motionsyrkande (kd) från allmänna motions tiden om offentlighet i statligt ägda bolag. Regeringens förslag innebär i korthet att anställda och uppdragstagare i kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess, ges meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren respektive uppdragsgivaren på samma sätt som om de vore anställda i myndigheter.

Utskottet tillstyrker förslaget. En reservation (c) har lämnats.

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 3 |
| Redogörelse för ärendet | 4 |
| Ärendet och dess beredning | 4 |
| Propositionens huvudsakliga innehåll | 4 |
| Utskottets överväganden | 5 |
| Meddelarskydd i offentliga företag | 5 |
| Reservation | 11 |
| Lagförslaget, punkt 1 (c) | 11 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över behandlade förslag | 12 |
| Propositionen | 12 |
| Följdmotion | 12 |
| Motion från allmänna motionstiden hösten 2005 | 12 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Regeringens lagförslag | 13 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslaget

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Därmed bifaller riksdagen proposition 2005/06:162 och avslår motion 2005/06:K25.

Reservation (c)

2. Statligt ägda bolag

Riksdagen avslår motion 2005/06:N386 yrkande 5.

Stockholm den 4 maj 2006

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Inger Jarl Beck (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Anders Bengtsson (s), Helene Petersson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Billy Gustafsson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Karin Åström (s), Gustav Fridolin (mp), Carl-Erik Skårman (m) och Liselott Hagberg (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Beredningen av ärendet fram till dess propositionen lades fram för riksdagen redovisas i propositionen. Propositionen bygger på förslag i Offentlighets- och sekretesskommitténs (Osek) slutbetänkande *Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete* (SOU 2004:75). Kommittébetänkandet innehåller, som framgår av titeln, förslag även i andra avseenden än som behandlas i propositionen.

Kopia av JO:s remissyttrande (Adm. 91:2005) över det nämnda kommittébetänkandet har av JO översänts till utskottet för kännedom. I yttrandet påtalas att kommitténs förslag, såvitt gäller insynen i såväl statliga som kommunala företag, aktualiserar omfattningen av JO:s tillsyn.

Propositionens huvudsakliga innehåll

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

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

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2006.

Utskottets överväganden

Meddelarskydd i offentliga företag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker en motion om avslag på propositionen. Utskottet avstyrker också med hänsyn till pågående beredning en motion om att statligt ägda bolag skall omfattas av offentlighetsprincipen.

Jämför reservation (c).

Gällande ordning

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

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

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

Meddelarfriheten gäller dock inte undantagslöst. I vissa i 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen respektive 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen särskilt angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar. Det gäller bl.a. om meddelaren uppsåtligen lämnar ut en uppgift för vilken det gäller en tystnadsplikt som i 16 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) särskilt anges bryta meddelarfriheten.

Meddelarfriheten kompletteras med *skydd för meddelarens anonymitet*. En meddelare har rätt att vara anonym, och den som har tagit emot en uppgift för publicering har, med vissa undantag, tystnadsplikt beträffande

meddelarens identitet. Den här delen av anonymitetsskyddet kan skydda en meddelare från att utsättas för andra obehag än myndighetsingripanden, t.ex. missnöjesyttringar från arbetskamrater.

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

Åtal för sådana brott som en meddelare enligt grundlagarna kan göras ansvarig för (jfr 7 kap. 3 § TF respektive 5 kap. 3 § YGL) handläggs som tryck- eller yttrandefrihetsmål. Justitiekanslern (JK) är ensam åklagare på det tryck- och yttrandefrihetsrättsliga området och är alltså den som kan vidta efterforskningsåtgärder. Därutöver har Riksdagens ombudsmän (JO) inom ramen för sina tillsynsuppgifter möjlighet att agera mot tjänstemän som misstänks för sådana brott.

I sekretesslagen finns numera bestämmelser om att tryckfrihetsförordningens regler om *rätt att ta del av allmänna handlingar också gäller handlingar hos andra än myndigheter*. Vid tillämpningen av lagen skall jämföras med myndigheter *dels* organ som anges i bilagan till sekretesslagen, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där (1 kap. 8 §, se prop. 1986/87:151, bet. KU 1987/88:36), *dels* aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, landsting eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande (1 kap. 9 §, se prop. 1993/94:48, bet. KU13).

De organ som anges i bilagan till sekretesslagen är sådana som handhar myndighetsutövning mot enskilda. I bilagan anges också den verksamhet hos organet som omfattas av bestämmelsen. Bestämmelserna om att jämföras vissa bolag, föreningar och stiftelser (kommunala företag) med myndigheter motiverades i förarbetena med att den privaträttsligt bedrivna verksamheten i kommunerna hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad handlingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn och att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte borde vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting valde att bedriva sin verksamhet.

I 1 kap. 9 § sekretesslagen anges också i vilka fall kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande över bolag, föreningar eller stiftelser. Så är fallet om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Om sådant inflytande utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna skall inflytandet anses utövat av kommunen eller landstinget.

Bestämmelserna om kommuner och landsting har tillämpning också på kommunalförbund.

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att meddelarskyddet för anställda och uppdragstagare i kommunala och landstingsägda bolag, stiftelser och ekonomiska föreningar skall stärkas och förtydligas genom bestämmelser i lag.

Det förstärkta meddelarskyddet föreslås gälla för anställda och uppdragstagare i kommunala företag som omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess. Undantag görs för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot och styrelsesuppleant i sådana företag. Kommunala företag skall inte få efterforska eller ingripa mot en anställd eller uppdragstagare som har utnyttjat sin meddelarfrihet. Det stärkta skyddet för meddelarfriheten skall också gälla anställda och uppdragstagare hos de organ som är uppräknade i bilagan till sekretesslagen i den mån publiceringsmeddelandet rör den verksamhet som anges i bilagan.

Regeringen anför i propositionen att frågan om en förstärkt meddelarfrihet i privat verksamhet har utretts flera gånger utan att få någon egentlig lösning. En bidragande orsak till detta synes vara den konflikt som uppstår när man söker överföra den offentlighetsregleringen rörande offentlighet och sekretess till det privaträttsliga området med dess regelverk om lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren. Dessa svårigheter har emellertid inte ansetts lika betydande när det gäller de kommunala och landstingsägda företagen.

I propositionen påminner regeringen om att det i lagstiftningsärendet om handlingsoffentlighet i de kommunala företagen anfördes att samma ordning borde gälla i de kommunala företagen som i de kommunala myndigheterna. Sedan Lagrådet uttalat att det fanns en viss risk för att utrymmet för meddelarfrihet skulle krympas när en kommunal verksamhet flyttades från en nämnd till ett kommunalägt företag trots att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess gjordes tillämpliga på företaget, anförde regeringen att den framtida rättstillämpningen fick närmare avgöra gränserna för meddelarfriheten.

I propositionen hänvisar regeringen till att Offentlighets- och sekretesskommittén konstaterat att det på grund av utformningen av bestämmelsen om offentlighetsprincipens tillämpning i kommunala företag fanns vissa oklarheter i fråga om vad som gäller avseende meddelarfrihet i de kommunala företagen. Kommittén hade också inhämtat uppgifter om hur de kommunala företagen själva uppfattade frågan och konstaterat att det fanns

en osäkerhet kring innebörden av meddelarfriheten i de kommunala företagen – vissa företag såg sig i detta hänseende som myndigheter medan andra intog det motsatta förhållningssättet.

Det är enligt propositionen fullt klart att en anställd i ett kommunalt företag som bryter tystnadsplikten genom att lämna uppgifter till medier går fri från straff och därmed förknippad skadeståndsskyldighet på grund av sekretessbrott på samma sätt som om han eller hon vore anställd i en myndighet. Däremot råder det delade meningar huruvida en anställd i ett kommunalt företag skyddas mot arbetsrättsliga ingripanden från sin arbetsgivare.

Regeringen hänvisar vidare till att myndighet eller annat allmänt organ i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen respektive 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen förbjuds att efterforska den som har utnyttjat sin meddelarfrihet och till att ett kommunalt företag inte utgör en myndighet eller annat allmänt organ men att det ändå finns olika uppfattningar i kommunala företag om de själva anser sig bundna av efterforskningsförbudet eller inte. Somliga anser sig bundna av förbudet, medan andra har uppfattningen att de fritt kan efterforska en uppgiftslämnare.

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

Frågan om hur de föreslagna förbuden skall straffsanktioneras behöver enligt regeringens bedömning övervägas ytterligare. Regeringen anser att den bör övervägas i samband med att sanktionsbestämmelserna för överträdelser av förbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ses över.

Det bör enligt regeringen noteras att JO:s och JK:s tillsyn omfattar de kommunala företagen i den mån verksamheten utgör myndighetsutövning. Eventuella överträdelser av de föreslagna repressalie- och efterforskningsförbuden utgör emellertid enligt propositionen inte sådan verksamhet, och efterlevnaden kommer därför inte att stå under JO:s och JK:s tillsyn.

Motionerna

I *motion 2005/06:K25 av Kerstin Lundgren m.fl. (c)* yrkas avslag på propositionen. Motionärerna framhåller att meddelarfriheten som gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ innebär en särskild ordning beroende på att det skall finnas en insyn i offentlig verksamhet. Det grundläggande problemet med kommunala bolag är enligt motionärerna att kommunala bolag inte är renodlade allmänna organ utan just bolag. Som sådana verkar de i den privata sfären och måste kunna delta där på samma villkor som andra bolag, för vilka offentlighetsprincipen inte gäller och inte heller skall gälla. Genom lagförslaget öppnas en gråzon mellan vanliga privatägda bolag och kommunala bolag, och det gyn-

nar varken bolagen eller offentlighetsprincipen. Motionärerna anser att det skall finnas tydliga rågångar mellan det som är och skall vara offentligt och det som är av mer privat och marknadsmässig karaktär.

I *motion 2005/06:N386 av Maria Larsson m.fl. (kd) yrkande 5* föreslås att riksdagen skall begära att regeringen skyndsamt bereder Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag (SOU 2004:75) om att statligt ägda bolag, i likhet med vad som gäller för kommunalt ägda bolag skall omfattas av offentlighetsprincipen. Motionärerna anför att det vad gäller sekretessfrågor finns tydliga problem med statligt ägande av företag som agerar på en konkurrensutsatt marknad. De påpekar att riksdagen, som folkets företrädare, har ett legitimt intresse av insyn, av att kunna granska förslag och av att överväga alternativa handlingsvägar och kvalitetssäkra besluten.

Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag om tillämpning av offentlighetsprincipen i statliga företag

Offentlighets- och sekretesskommittén (Osek) lämnade i sitt slutbetänkande Insyn och sekretess – i statliga företag – i internationellt samarbete (SOU 2004:75) förslag också om att offentlighetsprincipen skall tillämpas hos statliga företag. Förslaget innebär att tryckfrihetsförordningens regler om rätten att ta del av allmänna handlingar skall gälla även handlingar hos aktiebolag, ekonomiska föreningar, handelsbolag och stiftelser där staten har ett rättsligt inflytande. Vid tillämpningen av sekretesslagen skall enligt förslaget sådana företag jämföras med myndigheter.

Med rättsligt bestämmande inflytande menar kommittén att staten, ensam eller tillsammans med kommuner och landsting,

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningar eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller
3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Kommitténs förslag har remissbehandlats även i denna del. Inom Regeringskansliet förutses behov av ytterligare beredning av frågan innan något förslag kan läggas fram.

Omfattningen av JO:s tillsyn

JO framhåller i sitt remissyttrande över förslagen i Oseks slutbetänkande att de aktualiserar omfattningen av JO:s tillsyn. JO påpekar att uttalanden i förarbeten (bet. KU 1975/76:22, SOU 1985:26, bet. KU 1986/87:2) hittills tagits till intäkt för att JO:s tillsyn över de kommunala bolagen endast omfattar den myndighetsutövande verksamheten. Prövning av frågor om handlingsutlämnande och därtill knutna frågor har ansetts underkastad JO:s tillsyn. JO har däremot sett sig förhindrad att utreda en anmälan mot ett kommunalt bolag som sekretessbelagt ett beslut fram till dess att en press-

konferens ägt rum med hänvisning till att beslutet inte hade fattats med anledning av en begäran om utlämnande av någon handling och därför inte kunde anses innefatta myndighetsutövning från bolagets sida. JO synes inte hittills ha haft anledning att ta ställning till om anställdas brott mot tystnadsplikt ligger inom tillsynsområdet.

Enligt JO:s uppfattning kan det finnas anledning att i anslutning till det nu pågående lagstiftningsarbetet se över reglerna om JO:s tillsyn när det gäller statliga och kommunala bolag. Bland annat bör övervägas på vilket sätt tillsynen främst med hänsyn till intresset av en effektivare kontroll av bl.a. frågor kring tillämpningen av offentlighetsprincipen i bolagen kan anpassas till vad som nu gäller beträffande tillsynen av statliga och kommunala myndigheter. En översyn med den angivna inriktningen är, framhåller JO, i första hand en fråga för riksdagens konstitutionsutskott. En beredning i utskottet är enligt JO önskvärd redan om avsikten när det gäller JO:s tillsyn över de statliga företagen skall ha den begränsade inriktning som hittills har tillämpats beträffande de kommunala bolagen.

Utskottets ställningstagande

Yttrande- och informationsfriheten utgör, som regeringen också framhåller i propositionen, en grundbult i vårt demokratiska statsskick. Utskottet ser det som värdefullt att meddelarfriheten för anställda i sådana organ som redan omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess stärks och förtydligas genom det nu framlagda förslaget. Utskottet tillstyrker därför förslaget i propositionen och avstyrker motion 2005/06:K25.

Oseks förslag om insynen i statligt ägda bolag bedöms inom Regeringskansliet behöva beredas ytterligare. Beredningen bör avvaktas, och utskottet avstyrker även motion 2005/06:N386 yrkande 5.

Utskottet noterar att regeringen i propositionen förklarat att frågan om hur de föreslagna förbuden skall straffsanktioneras bör övervägas i samband att sanktionsbestämmelserna för överträdelse av förbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ses över. Dessa överväganden bör ha betydelse för den översyn som JO efterfrågar, och utskottet har anledning att återkomma i denna fråga.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation.

Lagförslaget, punkt 1 (c)

av Kerstin Lundgren (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100). Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:K25 och avslår proposition 2005/06:162.

Ställningstagande

Det grundläggande problemet med kommunala bolag är enligt min uppfattning att de inte är renodlade allmänna organ utan just bolag. Det är viktigt att det finns tydliga rågångar mellan det som är och skall vara offentligt och det som är av privat och marknadsmässig karaktär. Genom lagförslaget öppnas en gråzon mellan vanliga privatägda bolag och kommunala bolag. Det gynnar varken bolagen eller offentlighetsprincipen. Förslaget bör avslås.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2005/06:162 Förstärkt meddelarskydd för anställda i kommunala företag m.m.:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Följdmotion

2005/06:K25 av Kerstin Lundgren m.fl. (c):

Riksdagen avslår proposition 2005/06:162.

Motion från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:N386 av Maria Larsson m.fl. (kd):

5. Riksdagen begär att regeringen, i enlighet med vad som anförs i motionen, skyndsamt bereder Offentlighets- och sekretesskommitténs förslag (avsnitt 3.3).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.**9 a §**

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

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

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

3. förbud mot att efterforska upphovsman eller meddelare.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2006.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.