

# Meddelarskyddslagen

## – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd

*Betänkande av Utredningen om  
ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i  
verksamheter som är helt eller delvis offentligt  
finansierade*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2017:41

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: [kundservice@wolterskluwer.se](mailto:kundservice@wolterskluwer.se)  
Webbplats: [wolterskluwer.se/offentligapublikationer](http://wolterskluwer.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24612-2

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 21 januari 2016 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade avseende andra verksamheter än skola, vård och socialtjänst (dir. 2016:4). Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 21 januari 2016 generaldirektören för Medlingsinstitutet Carina Gunnarsson.

Som experter att biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 23 mars 2016, kanslirådet Katarina Berglund Siegbahn (Justitiedepartementet), jur.kand. Lise-Lotte Argulander (Företagarna), juristen Sofie Rehnström (LO), förbundsjuristen Viktoria Juzovitskaja (Saco/Sveriges Farmaceuter), juristen Tove Carlén (Svenska Journalistförbundet), arbetsrättsjuristen Ola Brinnen (Svenskt Näringsliv) samt juristen Magnus Lundberg (TCO). Sedan Katarina Berglund Siegbahn den 12 september 2016 entledigats från expertuppdraget förordnades samma dag rättssakkunniga Lisa Englund Krafft som expert i utredningen.

Den 14 april 2016 förordnades en parlamentarisk referensgrupp till utredningen. I referensgruppen har ingått riksdagsledamöterna Veronica Lindholm (s), Dag Klackenberg (m), Per-Ingvar Johnsson (c), Tuve Skånberg (kd) och Robert Stenkvist (sd) samt Louise Hamilton (mp), Mirjam Katzin (v) och Martina Lind (l).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 mars 2016 hovrätts-assessorn Sophia Nottehed. Hon entledigades den 2 maj 2017. Råd-mannen Inger Andersson förordnades som sekreterare fr.o.m. den 20 februari 2017.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade (Ju 2016:01).

Utredningsuppdraget är nu slutfört och utredningen överlämnar härmed betänkandet *Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd* (SOU 2017:41).

Stockholm i maj 2017

Carina Gunnarsson

/Inger Andersson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter .....	21
<b>2 Inledning</b> .....	<b>23</b>
2.1 Bakgrunden till utredningen .....	23
2.2 Uppdraget.....	25
2.3 Uppdragets genomförande.....	26
2.4 Betänkandets disposition.....	27
<b>3 Några utgångspunkter i utredningen</b> .....	<b>29</b>
3.1 Kort om meddelarskydd.....	29
3.2 Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter definierar utredningens arbete .....	31
3.2.1 Offentligt finansierad verksamhet i lagens mening.....	32
3.2.2 Personkategorier som omfattas av lagen.....	34
3.2.3 Alla associationsformer omfattas av lagen.....	35
3.2.4 Avgränsning av offentligt finansierade verksamheter/verksamhetsgrenar.....	35
3.3 Sammanfattning .....	36

<b>4</b>	<b>Bakgrund och rättsliga utgångspunkter .....</b>	<b>37</b>
4.1	Inledning .....	37
4.2	Grundlagsreglerad tryck- och yttrandefrihet .....	37
4.2.1	Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen .....	38
4.2.2	Närmare om meddelarskyddet .....	39
4.2.3	Meddelarskydd gäller för offentligt anställda även i förhållande till arbetsgivaren.....	44
4.2.4	Avtal om tystnadsplikt inom offentlig sektor gäller inte .....	44
4.2.5	Yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda.....	45
4.2.6	Arbetsrättslig lojalitets-, upplysnings- och tystnadsplikt samt förhållandet till kritikrätten....	47
4.2.7	Arbetsdomstolens praxis på yttrandefrihets- och tryckfrihetsområdet .....	52
4.3	Lagen om skydd för företagshemligheter .....	54
4.3.1	Pågående lagstiftningsarbete angående skyddet för företagshemligheter .....	55
4.4	Skyldighet att rapportera .....	56
4.5	Visselblåsning .....	57
4.5.1	Den nya lagen om arbetstagares skydd mot repressalier .....	58
4.6	Europakonventionen .....	59
4.7	Offentlighetsprincipen.....	60
4.7.1	Inledning.....	60
4.7.2	Närmare om offentlighetsprincipen .....	60
4.7.3	Närmare om offentlighets- och sekretesslagen m.m. ....	61
<b>5</b>	<b>Kartläggning av offentligt finansierad privat verksamhet .....</b>	<b>65</b>
5.1	Inledning .....	65
5.2	Allmänt om privata aktörer i offentliga sektorn.....	67

5.3	Apotek.....	68
5.3.1	Allmänt om apoteksverksamhet.....	68
5.3.2	Offentlig finansiering på apoteksmarknaden .....	69
5.3.3	Insyn och tillsyn på apoteksmarknaden.....	71
5.3.4	Synpunkter på införande av meddelarskydd inom apoteksverksamhet .....	72
5.4	Asylboenden.....	74
5.4.1	Finansiering av asylboenden .....	76
5.5	Flygtrafikledningstjänst.....	78
5.5.1	Inledning .....	78
5.5.2	Närmare om marknaden för flygtrafikledningstjänster .....	79
5.5.3	Finansiering av flygtrafikledningstjänsten .....	80
5.6	Kollektivtrafik.....	82
5.6.1	Allmänt om kollektivtrafiken .....	82
5.6.2	Närmare om kollektivtrafiken .....	83
5.6.3	Särskild kollektivtrafik (färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor) .....	89
5.6.4	Synpunkter på införande av stärkt meddelarskydd på kollektivtrafikmarknaden .....	92
5.7	Kompletterande aktörer hos Arbetsförmedlingen .....	94
5.7.1	Kontroll och tillsyn av de kompletterande aktörerna i dagens system .....	96
5.7.2	Synpunkter angående ett införande av stärkt meddelarskydd på marknaden för kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen .....	98
5.8	Kultur.....	99
5.8.1	Allmänt om finansiering av kulturområdet .....	100
5.8.2	Biblioteksverksamhet .....	100
5.8.3	Museiverksamhet.....	101
5.9	Räddningstjänst.....	102
5.10	Renhållning/hushållsavfall.....	103

5.11	Anläggningsmarknaden – underhåll av järnväg, vägar, broar och tunnlar .....	104
5.11.1	Inledning.....	104
5.11.2	Närmare om anläggningsmarknaden .....	104
<b>6</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>107</b>
6.1	Meddelarskyddslagens regler för skola, vård och omsorg ska gälla på samma sätt även för eventuella nya verksamheter.....	109
6.2	Vilka verksamheter ska omfattas? .....	111
6.2.1	Interregional, regional och lokal kollektivtrafik ska omfattas av lagens tillämpningsområde.....	111
6.2.2	Viss särskild kollektivtrafik (särskilda persontransporter) ska omfattas av lagens tillämpningsområde.....	115
6.2.3	Inga ytterligare verksamheter föreslås bli omfattade av lagens tillämpningsområde.....	118
6.3	Lagstadgade tystnadsplikter ska gälla för anställda på nu föreslagna verksamhetsområden.....	126
<b>7</b>	<b>Konsekvenser och ikraftträdande .....</b>	<b>131</b>
7.1	Inledning.....	131
7.1.1	Syftet med förändringarna.....	131
7.1.2	Utredningens förslag .....	132
7.1.3	Konsekvenser för verksamheterna, brukarna och konkurrensförhållandena.....	133
7.1.4	Konsekvenser för anställda, uppdragstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter .....	134
7.1.5	Konsekvenser för jämställdheten m.m. ....	135
7.1.6	Konsekvenser för det allmänna .....	136
7.1.7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	136
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>137</b>
8.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.....	137



**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:4 .....	139
Bilaga 2	Enkät till arbetstagarorganisationer.....	151
Bilaga 3	Enkät till arbetsgivarorganisationer.....	155



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över och analysera behovet av stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade, förutom skola, vård och omsorg. Det innebär att utredningen ska överväga om det finns skäl att låta lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen), vilken träder i kraft den 1 juli 2017, omfatta fler verksamhetsområden än de tidigare beslutade skola, vård och omsorg.

I utredningens direktiv (dir. 2016:4) anges bl.a. följande. De senaste decennierna har utvecklingen gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi. Avregleringarna förflyttar gränserna mellan privat och offentligt och medför bl.a. att anställda i verksamheter som tidigare omfattades av meddelarskydd i förhållande till arbetsgivaren inte längre gör det. Stora delar av skattebetalarnas pengar flyttas till verksamheter som bedrivs av privata aktörer. Det är angeläget att kvaliteten på verksamheten upprätthålls och att insynen i hur skattemedlen används är god. Om andra insyns- och tillsynsmöjligheter inte är tillräckliga för att komma till rätta med eventuella missförhållanden, kan en utväg vara att ge problemen uppmärksamhet genom massmedierna. Det är därför viktigt att de som är verksamma i privata, men offentligt finansierade, verksamheter får möjlighet att vända sig till massmedia med sin information utan att riskera efterforskning och ingripanden från arbetsgivarens sida. Behovet av att kunna meddela och offentliggöra uppgifter kan antas vara lika stort inom många andra verksamhetsområden än skola, vård och omsorg. Utredaren ska utöver att analysera vilka verksamheter som bör omfattas, bl.a. överväga dels hur dessa verksamheter ska avgränsas mot andra verksamheter och

verksamhetsgrenar, dels om samma reglering ska gälla oavsett drifts- och verksamhetsform samt vilka kategorier av personer som bör omfattas. Det anges också i direktivet att utredningen ska beakta lagstiftningsarbetet till följd av förslagen i betänkandet SOU 2013:79. Utredaren ska ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i de verksamheter som omfattas av ett stärkt meddelarskydd så långt det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda.

## 2012 års utredning

Utredningens direktiv innehåller delvis samma frågor som behandlas i betänkandet Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79).

När utredningens arbete inleddes i början av 2016 hade meddelarskyddslagen ännu inte antagits. Inte heller hade regeringen beslutat om någon proposition. Efter sedvanlig remissbehandling och därpå följande lagstiftningsarbete överlämnade regeringen propositionen Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (prop. 2016/17:31) med förslag till meddelarskyddslag. Riksdagen antog lagen i februari 2017. Utredningsdirektiven omfattar sådana frågor som enligt utredningens mening nu har besvarats genom de ställningstaganden som har gjorts i den nya lagen och förarbetena till den. Det gäller frågorna om hur offentligt finansierad verksamhet i lagens mening ska definieras, vilka personkategorier och verksamhetsformer som ska omfattas och till viss del hur verksamheter och verksamhetsgrenar ska skiljas från varandra. Utredningen har därför i sitt arbete utgått från de ställningstaganden som gjorts i lagen.

## Utredningens förslag

- Inom verksamhet som bedrivs som interregional, regional och lokal kollektivtrafik ska stärkt meddelarskydd enligt meddelarskyddslagen införas.
- Viss särskild kollektivtrafik ska omfattas av meddelarskyddslagens tillämpningsområde. Det är fråga om särskilda persontransporter inom färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts. Särskild kollektivtrafik i form av sjukresor ska dock inte omfattas av lagen.

- De utgångspunkter och definitioner som framgår av meddelarskyddslagen ska gälla även för de nya verksamheter som läggs till.
- Även om det kan finnas skäl för att införa stärkt meddelarskydd även i andra verksamheter är de negativa konsekvenserna av ett sådant förslag så stora att ytterligare områden inte bör tillföras lagen.

## Vad är meddelarskydd?

Meddelarskydd är ett samlingsnamn för ett antal regler, som har syftet att förverkliga offentlighetsprincipen. Denna princip innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om i huvudsak all offentlig verksamhet. Meddelarskyddet omfattar endast en frihet att på visst sätt lämna information till vissa typer av massmedia.

Meddelarskyddet består av meddelarfriheten, anskaffarfriheten och anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet består i sin tur av källskyddet och efterforskningsförbudet. Till efterforskningsförbudet kan kopplas repressalieförbudet. Var och en har meddelarfrihet och anskaffarfrihet enligt de grundläggande reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Meddelarfriheten och anskaffarfriheten, som alltså gäller för såväl offentligt som privat anställda, betyder bl.a. att det är möjligt att anskaffa och att lämna uppgifter på vissa sätt i vilket ämne som helst för publicering i vissa medier utan att riskera efterräkningar från det allmännas sida. Meddelare har vidare en rätt till anonymitet som huvudsakligen garanteras genom att journalister är skyldiga att skydda sina källor, men också genom att det finns förbud för myndigheter och andra allmänna organ såväl att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) som att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren t.ex. uppsägning eller disciplinpåföljd (repressalieförbudet). Efterforsknings- och repressalieförbudet gäller alltså endast ingrepp från det allmännas sida. Privatanställda omfattas som huvudregel inte i förhållande till sin arbetsgivare av det skydd som dessa förbud ger. Genom den antagna meddelarskyddslagen kommer dock privatanställda som

arbetar inom skola, vård och omsorg i verksamheter som till någon del är offentligt finansierade att omfattas av detta skydd.

## Meddelarskyddslagen

Lagen, som träder i kraft den 1 juli 2017, innebär 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. Meddelarskyddet innebär att den som bedriver verksamheten förbjuds att efterforska vem som har utnyttjat sin meddelarfrihet eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning och inte heller får utsätta den personen för negativa åtgärder, t.ex. avskedande eller uppsägning, på grund av detta. Lagen gäller inte personer i företagsledande ställning. Skyddet begränsas av de regler om tystnadsplikt som finns på respektive område. Det medför heller ingen rätt att lämna ut handlingar. Möjligheten att avtala om tystnadsplikt inskränks emellertid. Lagen innehåller bestämmelser om straff för den som ingriper eller efterforskar i strid med lagen motsvarande vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år.

## Meddelarskyddslagens regler för skola, vård och omsorg ska gälla på samma sätt även för nya verksamheter som läggs till

Utredningen har i sitt arbete utgått från de principiella ställningstaganden som gjorts i lagen. Genom regeringens uttalanden i förarbetena till lagen är följande klarlagt.

- Med offentligt finansierad verksamhet avses en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad genom ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamheten inom det aktuella verksam-

hetsområdet. Det spelar ingen roll i vilken associationsform som verksamheten bedrivs.

- Ett verksamhetsområde som omfattas av lagen ska vara tydligt definierat och klart avgränsningsbart och inom vilket det efter en sammanvägning av flera omständigheter är särskilt motiverat att införa ett stärkt meddelarskydd.
- De personkategorier som omfattas av lagen är anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten, t.ex. praktikanter. Inhyrd personals förhållande till uthyraren omfattas inte av lagen.
- Lagen gäller i förhållandet mellan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som faller in under lagen och de personer som anges i punkten ovan.
- Lagen gäller inte i verksamhet eller verksamhetsgren som helt saknar offentlig finansiering, men gäller för offentliggörande av uppgifter om tidigare offentligt finansierad verksamhet även sedan verksamheten upphört att omfattas av lagen.

## Meddelarskydd inom kollektivtrafikområdet

Kollektivtrafik och färdtjänst är två områden som i utredningens direktiv nämns som exempel på verksamheter där ett behov av ett stärkt meddelarskydd kan föreligga. Kollektivtrafiken, såväl den särskilda som kollektivtrafiken i övrigt, finansieras i stor utsträckning direkt genom skattemedel. Det finns uttalade politiska mål om att öka kollektivtrafiken i framtiden. De upphandlingar som sker är ofta kontrakt på längre tid. Såvitt avser de särskilda persontransporterna handlar det om biståndsstyrd verksamhet. I den meningen ligger särskilda persontransporter relativt nära vård- och omsorgsområdena.

När det gäller skola, vård och omsorg har som ett argument för ett stärkt meddelarskydd särskilt angivits att det rör brukare i en utsatt ställning, som inte alltid själva kan föra fram sina åsikter. Detta argument gör sig även gällande avseende den särskilda kollektivtrafiken, då kan det vara fråga om brukare i en utsatt situation. Även om kollektivtrafikens kunder i övrigt normalt får antas vara kapabla

att påtala eventuella missförhållanden finns det ett särskilt intresse av att generellt kunna få mer information om vilka avvägningar som görs särskilt när det gäller säkerhetsfrågor. En effektiv användning av skattemedel i detta avseende kan vara av stort intresse för allmänheten.

Redan nu förekommer det genom avtal att arbetstagare ges ett stärkt meddelarskydd på kollektivtrafikens område. Ett annat argument som talar för ett stärkt meddelarskydd är, enligt utredningens mening, att det till största delen är möjligt att avgränsa kollektivtrafikområdet på ett tydligt sätt. I kollektivtrafiklagen finns en definition av lokal och regional kollektivtrafik. I förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket finns vidare angivet vilken typ av interregionala avtal myndigheten för statens räkning får träffa avtal om. I lagen om färdtjänst respektive lagen om riksfärdtjänst regleras färdtjänst avseende regionala respektive interregionala resor. Bestämmelser om skolskjuts finns i skollagen. Vidare finns offentligrättsliga regler angående bl.a. trafiktillstånd och tillsyn. Det finns således redan offentligrättsliga regler kring bedrivandet av kollektivtrafik som även externa, privata utförare har att förhålla sig till.

När det gäller sådana särskilda persontransporter som utgör sjukresor går det emellertid inte att på ett rättssäkert och godtagbart sätt avgränsa detta område, eftersom rätten till betalda sjukresor hanteras på en mängd olika sätt i olika landsting/regioner. Härtill kommer att det inte är ett direkt stöd från det allmänna till utförarna.

Avseende den avgränsningsproblematik som i övrigt kan förekomma har utredningen gjort följande överväganden. I större företag drivs ofta den offentligt finansierade verksamheten i särskilda bolag, varför det bör vara mindre komplicerat för anställda och företrädare för bolaget att göra bedömningen om det finns stärkt meddelarskydd i verksamheten eller inte. I övrigt gör utredningen samma bedömning som gjordes vad beträffar skola, vård och omsorg, nämligen att det ligger i arbetsgivarens intresse att organisera verksamheten på ett sådant sätt att det blir tydligt om en enhet omfattas av det stärkta skyddet eller inte.

Det stärkta skyddet gäller inte underentreprenörers verksamhet. När det gäller exempelvis den särskilda kollektivtrafiken torde eventuella klagomål från brukare eller anhöriga dock ofta lämnas till beställningscentralen, som skulle omfattas av ett stärkt meddelarskydd. Det innebär att personalen där, utan att riskera efterforskning



eller repressalier från arbetsgivarens sida, kan föra uppgifterna vidare till pressen. Däremot skulle exempelvis inte det taxiföretag som sedan utför själva transporten omfattas av det stärkta skyddet. Att under-entreprenörers verksamhet inte omfattas är sammantaget inte en omständighet som utredningen anser tala emot ett stärkt skydd på kollektivtrafikens område.

När det gäller farhågan för att skyddet för företagshemligheter skulle komma att försvagas gör utredningen samma bedömning som gjorts i samband med att meddelarskyddslagen antogs. Förvisso kommer ett stärkt meddelarskydd att innebära att uppgifter som kan tänkas utgöra företagshemligheter kan offentliggöras utan att detta kan stoppas av verksamhetsutövaren. Meddelarskyddslagens regler gäller dock inte personer i företagsledningen och inte heller fackliga förtroendemän, för det fall tystnadsplikt har avtalats eller förordnats, vilka normalt är de anställda som har kunskap om sådana uppgifter som kan anses vara företagshemligheter. Det förekommer endast ett fåtal tvister på området, varför det kan ifrågasättas om det finns en påtaglig risk för att den typen av kommersiellt känslig information skulle komma fram i större utsträckning än i dag. Det finns således ingen anledning att göra någon annan bedömning avseende kollektivtrafikområdet än den som tidigare gjorts i detta avseende.

Sammanfattningsvis överväger på den s.k. allmänna kollektivtrafikens område liksom för färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts skälen för att införa ett stärkt meddelarskydd de skäl som talar emot.

## Övrig offentligt finansierad verksamhet

Utredningen har gjort en kartläggning av även andra verksamhetsområden för att avgöra om dessa är lämpliga att omfattas av ett stärkt meddelarskydd. Urvalet har skett med utgångspunkt i de verksamhetsområden som föreslagits i remissutfallet efter 2012 års utredning, de områden som nämnts i det efterföljande lagstiftningsarbetet och i direktiven samt de förslag som lämnats av den expertgrupp som varit knuten till utredningen. Utredningen har vid sitt ställningstagande tagit utgångspunkt i meddelarskyddslagens regler. Det innebär att endast verksamheter som, likt skola, vård och omsorg, uppfyller de definitioner som anges i meddelarskyddslagen kan komma i fråga. En direkt följd av detta är att av polisen, kriminalvården eller annan

myndighet inhyrd arrest-, häktes- och bevakningspersonal inte kan omfattas av lagen i förhållande till sin uthyrande arbetsgivare. Dessa kategorier som bl.a. i direktiven omnämns vara av intresse för frågan om stärkt meddelarskydd, kan alltså inte föreslås bli omfattade av lagen.

De områden som i övrigt har undersökts är apotek, asylboenden, biblioteksverksamhet, flygtrafikledningstjänster, kompletterande aktörer hos Arbetsförmedlingen, museiverksamhet, räddningstjänst, renhållning/hushållsavfall och anläggningsmarknaden. Mot bakgrund av att ett stärkt meddelarskydd i förhållande till privata arbetsgivare kan medföra negativa effekter bl.a. i form av inskränkningar i avtalsfriheten, lojalitetsplikten och skyddet för företagshemligheter har utredningen, liksom 2012 års utredning, ansett det vara nödvändigt att noga avväga när behovet av ett stärkt meddelarskydd är så stort att de negativa effekterna måste accepteras. Dessutom har utredningen, som ovan nämnts, utgått från att endast verksamheter som uppfyller de definitioner som anges i meddelarskyddslagen kan komma i fråga.

Vad gäller apoteksverksamhet är den i huvudsak inte direkt offentligt finansierad. Detaljhandel med läkemedel utgör ett eget verksamhetsområde som inte direkt ingår i vårdbegreppet enligt hälso- och sjukvårdslagen. Enligt utredningens mening går det inte att särskilja den offentligt finansierade delen av verksamheten från den som är privat finansierad. Den senare s.k. egenvårdsdelen konkurrerar med andra privata bolag på en helt privat marknad, varför ett stärkt meddelarskydd riskerar att leda till negativa konsekvenser för verksamhetsutövaren om viktiga förhållanden i egenvårdsdelen skulle komma ut. Att föreslå stärkt meddelarskydd i endast enstaka delar av apoteksverksamheten, så som avseende sjukhusfarmacin och dosdispenseringen, är enligt utredningens mening inte lämpligt då det endast skulle omfatta en mycket begränsad del av apoteksmarknaden. Apoteksmarknaden har i huvudsak heller aldrig omfattats av meddelarskydd. Vid en samlad bedömning anser utredningen, liksom 2012 års utredning, att apoteksverksamhet bör lämnas utanför meddelarskyddslagen.

Asylboenden i form av yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad skiljer sig rent principiellt från områdena skola, vård och omsorg. Migrationsverkets uttalade målsättning är att behovet av boendeplatser under asylansökningsprocessen ska tillgodoses genom de lägenheter med självhushåll som

Migrationsverket hyr på vanligt sätt av fastighetsägare. Vid stora strömmar av asylsökande, som t.ex. under 2015, är behovet av boenden större än det antal lägenheter Migrationsverket har tillgång till. I sådana situationer upphandlar Migrationsverket tillfälliga boendeplatser på privata anläggningsboenden. Migrationsverket avser att utöka antalet boendeplatser i egen regi och har målsättningen att helt avveckla de tillfälliga, upphandlade boendena. Regeringen har också vidtagit åtgärder för att minska antalet asylsökande från de nivåer som gällde under hösten 2015. Sammantaget torde detta innebära att behovet av tillfälliga boendeplatser på privata anläggningsboenden minskar. Utredningen anser inte att området är sådant att det bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd då varaktigheten synes vara begränsad.

Bibliotek är ett annat område som varit föremål för utredningens kartläggning. Det finns emellertid ett ytterst begränsat antal privata bibliotek med verksamhet som är offentligt finansierad. Enligt vad som framkommit har intresset dessutom minskat för att bedriva denna typ av offentligt finansierad verksamhet i privat regi. Mot bakgrund av detta anser utredningen inte att området bör omfattas av meddelarskyddslagen.

När det gäller flygtrafikledningstjänst är det ett område där det i huvudsak inte är fråga om privat verksamhet som är offentligt finansierad. Det är i stället flygbolagen och resenärerna som finansierar dessa tjänster. Utredningen anser därför inte att området bör omfattas av stärkt meddelarskydd.

Redan i 2012 års utredning var verksamhetsområdet kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen aktuellt och då gjordes bedömningen att området inte borde omfattas av stärkt meddelarskydd. Enligt utredningens mening finns inte anledning att nu göra någon annan bedömning. Det är i huvudsak många små aktörer på marknaden, varför det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av stärkt meddelarskydd. Den skada som inskränkningar i lojalitetsplikten kan medföra riskerar att bli stor. Verksamheterna bedrivs dessutom huvudsakligen i projektform, vilket innebär att varaktigheten varierar. Inte heller går det att tydligt avgränsa verksamheten som är offentligt finansierad. Ett exempel är en utbildningsanordnare som bedriver utbildning med deltagare förmedlade av såväl Arbetsförmedlingen som privata företag.

Museiverksamhet är en verksamhet som till övervägande delen drivs genom offentliga medel. Det är emellertid vanligt att museerna är myndigheter eller att de bedrivs som stiftelser, där kommuner och landsting har ett bestämmande inflytande. De anställda omfattas då redan av meddelarskydd i egenskap av offentliganställda eller genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Såvitt kartläggningen utvisar är det endast ett fåtal museer som bedrivs som enskild verksamhet med ett kontinuerligt stöd av offentliga medel. Det skulle dessutom bli svårt att avgränsa vilken verksamhet som är offentligt finansierad där offentlig finansiering utgår exempelvis enbart för visst projekt. Utredningen anser att inte heller det området bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd.

Räddningstjänst är ytterligare ett område som varit föremål för kartläggning. Det har visat sig att sådan verksamhet i huvudsak antingen bedrivs genom offentliganställda hos Sjöfartsverket eller genom ideell verksamhet. Redan på grund härav kan meddelarskyddslagen inte bli tillämplig på området.

Inte heller området för renhållning/hushållsavfall bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd. Verksamheten handhas på många olika sätt som skiljer sig åt mellan olika regioner. Om verksamheten sköts genom bolag där kommunen har ett bestämmande inflytande omfattas de anställda redan på grund av det av motsvarande meddelarskydd som offentligt anställda. Dessutom kan utövarna ha många andra köpare än det allmänna, vilket leder till avgränsningsproblem. Är det dessutom närmast fråga om köp av en tjänst är det inte att hänföra till offentligt finansierad verksamhet i meddelarskyddslagens mening.

Även anläggningsmarknaden var aktuell i 2012 års utredning. På marknaden verkar en mängd olika företag som i och för sig omfattas av offentliga investeringar. Många av företagen har emellertid annan verksamhet, varför kravet på avgränsning och tydlighet är svårt att uppnå. Liksom inom renhållningsområdet har transaktionerna mer karaktären av köp av tjänst, vilket inte varit avsikten att meddelarskyddslagen ska omfatta. Liksom 2012 års utredning anser utredningen att verksamhetsområdet inte bör omfattas av meddelarskyddslagen.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Härigenom föreskrivs att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 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 (2017:30) 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.

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, *eller*

4. utgör kollektivtrafik enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik eller sådan kollektivtrafik

*som utförs enligt statens avtal om interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, och linjesjöfart till Gotland, eller*

*5. utgör färdtjänst enligt lagen (1997:736) om färdtjänst, eller*

*6. utgör riksfärdtjänst enligt lagen (1997:735) om riksfärdtjänst, eller*

*7. utgör skolskjuts enligt skollagen (2010:800).*

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

## 2 Inledning

### 2.1 Bakgrunden till utredningen

Utvecklingen har de senaste decennierna gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi. Avregleringarna har förflyttat gränserna mellan privat och offentligt, vilket bl.a. medfört att anställda i verksamheter som tidigare omfattades av meddelarskydd i förhållande till arbetsgivaren inte längre gör det. Skattemedel har i inte obetydlig omfattning flyttats till verksamheter som bedrivs av privata aktörer. I samhällsdebatten har framförts att det är angeläget att kvaliteten på verksamheten upprätthålls och att insynen i hur skattemedlen används är god. Om andra insyns- och tillsynsmöjligheter inte är tillräckliga för att komma till rätta med eventuella missförhållanden har framförts att en utväg kan vara att ge problemen uppmärksamhet genom massmedierna.

I juni 2012 beslutade den dåvarande regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över frågan om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet och då framför allt avseende skola, vård och omsorg. Utgångspunkten var att meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet så långt möjligt skulle vara detsamma som för offentligt anställda. I uppdraget ingick bl.a. att särskilt belysa frågorna om efterforskningsförbud och repressalieförbud, hur begreppet offentligt finansierad verksamhet skulle definieras samt vilka personkategorier som skulle omfattas av lagen. I direktiven angavs också att om utredaren ansåg att ett stärkt meddelarskydd borde införas för privatanställda även i annan offentligt finansierad verksamhet än skola, vård och omsorg var utredaren oförhindrad att föreslå det.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet överlämnade i november 2013 sitt betänkande, Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). Utredningen föreslog att en ny lag skulle införas om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter. Lagen, som har det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild, skulle enligt förslaget tillämpas inom varje yrkesmässigt bedriven verksamhet som är offentligt finansierad till någon del och som tillhör skola, vård eller socialtjänst. Lagen skulle ge ett skydd åt dem som är sysselsatta i dessa verksamheter mot ingripanden och efterforskning från verksamhetsutövarens sida när de meddelade uppgifter för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, såsom radio, tv och tidningar. Personer i företagsledande ställning föreslogs vara undantagna från lagens tillämpningsområde. Påföljden för brott mot efterforsknings- eller repressalieförbudet föreslogs vara böter eller fängelse i högst ett år. Utredningen övervägde ett stärkt meddelarskydd även inom andra verksamheter, t.ex. för arrestvakter och kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, men ansåg inte det vara lämpligt bl.a. på grund av avgränsningssvårigheter. Av samma anledning föreslog utredningen inte heller någon förstärkning av meddelarskyddet i all offentligt finansierad verksamhet. Enligt utredningen skulle en reglering som omfattar all verksamhet som till någon del är offentligt finansierad, t.ex. kollektivtrafik och IT-tjänster, bli svårförutsägbar.

Förslaget resulterade, efter remissbehandling, i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen). Regeringen föreslog alltså i prop. 2016/17:31 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. Den som bedriver verksamheten ska enligt propositionen förbjudas att efterforska vem som har utnyttjat sin meddelarfrihet eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning och får inte heller utsätta den personen för negativa åtgärder på grund av det. Riksdagen antog förslagen med två



mindre justeringar, avseende dels en hänvisning till den nya hälso- och sjukvårdslagen, dels att tidpunkten för ikraftträdandet bestämdes till den 1 juli 2017 (bet. 2016/17:KU7 och rskr. 2016/17:146). Lagens närmare innehåll kommer att redovisas i kapitel 3.

I oktober 2014 träffade regeringspartierna en överenskommelse med Vänsterpartiet om vinster i välfärden, vilket var bakgrunden till den nu nämnda lagen. Enligt överenskommelsen skulle dessutom en ny utredning tillsättas med uppdrag att – utöver skola, vård och omsorg – ta fram förslag om meddelarskydd som rör verksamhet som till övervägande delen är offentligt finansierad, såsom kollektivtrafik, färdtjänst eller dylikt.

## 2.2 Uppdraget

Till följd av överenskommelsen från oktober 2014 beslutade regeringen den 21 januari 2016 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade (dir. 2016:4, se bilaga 1).

En utgångspunkt för utredningen är enligt direktiven att den omständigheten att allt fler tidigare offentligt finansierade verksamheter numera bedrivs i privat regi innebär att anställda som tidigare omfattats av meddelarskydd inte längre gör det. Därför är det enligt direktiven viktigt att de som är verksamma i privata, men offentligt finansierade, verksamheter vid behov får möjlighet att vända sig till massmedia med sin information utan att riskera efterforskning och ingripanden från arbetsgivarens sida.

I direktivet ges följande närmare beskrivning av uppdraget. Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet har föreslagit att meddelarskyddet ska förstärkas i skola, vård och socialtjänst. Behovet av att kunna meddela och offentliggöra uppgifter kan dock antas vara lika stort inom många andra verksamhetsområden som är offentligt finansierade, t.ex. kollektivtrafik och färdtjänst. Utredaren ska därför föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda även i andra verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade. Utredaren ska analysera vilka verksamheter som bör omfattas och hur dessa verksamheter ska avgränsas mot andra verksamheter och verksamhetsgrenar som inte omfattas. När det gäller frågan om vilka

verksamheter som bör omfattas ska utredaren beakta att behovet av ett stärkt meddelarskydd kan vara beroende av i vilken grad den enskilda verksamheten eller det enskilda verksamhetsområdet är offentligt finansierat. Utredaren ska också överväga vilka kategorier av personer som deltar i en verksamhet som bör ges ett stärkt meddelarskydd. Vidare anges att utredaren ska överväga om samma reglering ska gälla oavsett drifts- och verksamhetsform samt analysera skyddets omfattning i förhållande till olika kategorier av personer som deltar i verksamheten, t.ex. som anställda, tillfälliga praktikanter eller inhyrda konsulter.

Utredaren ska, enligt direktivet, ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i de verksamheter som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd så långt möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda.

Utredaren ska vidare beakta det förslag som lämnats i betänkandet SOU 2013:79, förslagets remissutfall och det följande lagstiftningsarbetet samt beakta såväl nationell som internationell rättsutveckling på såväl området för meddelarskydd som angränsande rättsområden. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

Eftersom meddelarskyddslagen numera antagits, vilket inte var fallet när direktivet lämnades, har vissa frågor i direktivet redan besvarats. Detta kommenteras närmare i kapitel 3.

## 2.3 Uppdragets genomförande

Utredningens arbete har skett i samarbete med en expertgrupp bestående av sju personer som hämtats från Företagarna, Landsorganisationen (LO), Sveriges Farmaceuter, Svenska Journalistförbundet, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) samt Justitiedepartementet. Vid sammanträdena med expertgruppen har utredningens bedömningar och förslag diskuterats. Det finns ingen fullständig konsensus i expertgruppen rörande alla utredningens slutsatser. Till utredningen har vidare en parlamentariskt sammansatt referensgrupp knutits med representanter för samtliga riksdagspartier. Utredningen har haft sex sammanträden med experterna och två sammanträden med referensgruppen. Därutöver har experterna och referensgruppen tagit del av

och lämnat synpunkter på texter som sammanställts under arbetets gång.

För att kartlägga områden med offentligt finansierad verksamhet har utredningen sammanträffat med externa aktörer som verkar på de marknader som nämns dels i utredningsdirektivet, dels i remissutfallet avseende den tidigare utredningen, SOU 2013:79, samt som föreslagits av expertgruppen. Möten har ägt rum med Sveriges Apoteksförening, Transportföretagen, Arbetsförmedlingens enhet för externa aktörer, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Seko (Service- och kommunikationsfacket), Svensk Biblioteksförening, Unionen, Svenska Transportarbetareförbundet, Fackförbundet ST och Svensk Kollektivtrafik. Därutöver har kontakter tagits med Polisen, Kriminalvården, Migrationsverket, Transportstyrelsen, Riksförbundet Sveriges Muséer och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Som ytterligare ett led i kartläggningen har utredningen med hjälp av expertgruppen genomfört en enkätundersökning, se bilaga 2 och 3. Deltagarna i expertgruppen har vidarebefordrat enkäten till sina verksamheter på sätt de funnit lämpligt. De relativt få svar som inkommit redovisas i kapitel 5.

Utredningen har även haft underhandskontakter med Nya apoteksmarknadsutredningen (S 2015:06) och 2016 års utredning om skyddet för företagshemligheter (Ju 2016:13).

## 2.4 Betänkandets disposition

Efter de inledande avsnitten innehåller betänkandet i kapitel 3 en redogörelse för några utgångspunkter i utredningen, innehållet i meddelarskyddslagen samt en kort orientering om begrepp på meddelarskyddets område. I kapitel 4 följer en bakgrund med rättsliga utgångspunkter. Kapitel 5 innehåller en redovisning av resultaten av de undersökningar som har gjorts för att kartlägga förekomsten av privat offentligt finansierad verksamhet samt de synpunkter som framförts från arbetstagar- respektive arbetsgivarsidan. Kapitel 6 innehåller överväganden och förslag. I kapitel 7 behandlas konsekvenser och ikraftträdande. Det avslutande kapitlet innehåller författningskommentar.



## 3 Några utgångspunkter i utredningen

Utredningsuppdraget går ut på att se över och analysera behovet av meddelarskydd för privatanställda i verksamheter, förutom skola, vård och omsorg, som är helt eller delvis offentligt finansierade samt att överväga om det finns anledning att låta lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen) omfatta fler verksamhetsområden än de tidigare beslutade. Frågan ska alltså belysas mot bakgrund av meddelarskyddslagen och de ställningstaganden som gjorts i förarbetena till den lagen.

När utredningens arbete inleddes i början av 2016 hade meddelarskyddslagen ännu inte antagits. Inte heller hade regeringen beslutat om någon proposition. Utredningsdirektivet omfattar därför sådana frågor som enligt utredningens mening nu har besvarats genom de ställningstaganden som har gjorts i den nya lagen och i förarbetena till den. Detta gäller bl.a. frågan om hur begreppet offentligt finansierad verksamhet ska definieras i lagens mening och vilka personkategorier som ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Utredningen har därför i sitt arbete utgått från de ställningstaganden som har redovisats under lagstiftningsarbetet avseende meddelarskyddslagen. Dessa ställningstaganden redovisas nedan i avsnitt 3.2.

### 3.1 Kort om meddelarskydd

Meddelarskydd är som begrepp inte definierat i svensk lagstiftning, men är ett samlingsnamn för en uppsättning regler vars syfte är att bidra till förverkligandet av offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om i huvudsak all offentlig verksamhet. Meddelarskyddet innefattar endast en frihet att på visst sätt lämna infor-

mation till vissa typer av massmedia. Meddelarskyddet är med andra ord en tämligen begränsad del av de yttrandefrihetsrättsliga reglerna. Nedan följer en kortfattad genomgång av meddelarskyddets olika beståndsdelar och deras funktioner. En mer grundlig genomgång finns i kapitel 4.

Meddelarskyddet består av *meddelarfriheten*, *anskaffarfriheten* och *anonymitetsskyddet*<sup>1</sup>. Anonymitetsskyddet består i sin tur av *källskyddet* och *efterforskningsförbudet*. Till efterforskningsförbudet kan man också koppla *repressalieförbudet*. Meddelarskyddets funktion är att göra det möjligt att i viss utsträckning straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter till vissa massmedier, såsom radio, tv och tidningar, för publicering samt att möjliggöra för en meddelare att vara anonym.

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 medier 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 finns förbud för myndigheter och andra allmänna organ såväl att efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering (efterforskningsförbudet) som att vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för meddelaren, t.ex. uppsägning eller disciplinpåföljd (repressalieförbudet). Efterforsknings- och repressalieförbudet som följer av grundlagarna gäller alltså endast ingrepp från det allmännas sida. Privatanställda omfattas som huvudregel inte i förhållande till sina arbetsgivare av det skydd som dessa förbud ger. Ett undantag från detta kommer emellertid att utgöras av meddelarskyddslagen, som medför att privatanställda som arbetar inom skola, vård och omsorg i verksamheter som till någon del är offentligt finansierade åtnjuter samma meddelarskydd som offentligt anställda i förhållande till arbetsgivaren, vilket närmare kommer att beskrivas i avsnitt 3.2.

---

<sup>1</sup> Mediegrundlagskommittén har i betänkandet Ändrade Mediegrundlagar SOU 2016:58 föreslagit att anskaffarfrihet osv. ska anges som begrepp direkt i grundlagen.

### 3.2 Lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter definierar utredningens arbete

Som nämnts gällde tidigare meddelarskydd i huvudsak endast i förhållandet mellan enskilda och det allmänna såsom arbetsgivare. Regeringen gav i juni 2012, som tidigare berörts i kapitel 2, en särskild utredare i uppdrag att utreda frågan om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierade verksamheter (dir. 2012:76) borde införas. Utredningsuppdraget hade stora likheter med det uppdrag som getts denna utredning. Utredningen undersökte inledningsvis behovet av och möjligheterna att införa stärkt meddelarskydd för privatanställda i all offentligt finansierad verksamhet, men drog under arbetets gång slutsatsen att det endast var motiverat att införa detta inom verksamhetsområdena skola, vård och omsorg.

Sedan utredningen presenterat sitt betänkande har lagstiftningsarbetet med anledning därav resulterat i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen).

Lagen, som träder i kraft den 1 juli 2017, innebär 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. Meddelarskyddet innebär att den som bedriver verksamheten förbjuds att efterforska vem som har utnyttjat sin meddelarfrihet eller medverkat till en grundlagsskyddad framställning och inte heller får utsätta den personen för negativa åtgärder, t.ex. avskedande eller uppsägning, på grund av detta. Lagen gäller inte personer i företagsledande ställning. Skyddet begränsas av de regler om tystnadsplikt som finns på respektive område. Det medför heller ingen rätt att lämna ut handlingar. Lagen innehåller bestämmelser om straff för den som ingriper eller efterforskar i strid med lagen motsvarande vad som gäller enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Straffskalan är böter eller fängelse i högst ett år.

I denna utrednings uppdrag ligger att överväga om andra verksamhetsområden än skola, vård och omsorg bör anslutas till lagen.

För att identifiera sådana verksamhetsområden har utredningen i sitt arbete utgått från de slutsatser som framkommer i förarbetena till meddelarskyddslagen på det sätt som framgår i det följande.

### 3.2.1 Offentligt finansierad verksamhet i lagens mening

I utredningens uppdrag ingår att identifiera och analysera offentligt finansierad verksamhet. Det finns, som redan konstaterats i samband med att den förra utredningen genomförde sitt arbete, ingen entydig och på förhand given exakt definition av vad som utgör offentligt finansierad verksamhet. I prop. 2016/17:31 uttalas emellertid följande. 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.

Enligt en rapport från Dagens Samhälle är omsättningen på den offentliga marknaden drygt 1 000 miljarder kronor (2015). De största privata aktörerna, sett till omsättning i kronor som härrör från offentliga medel, är enligt denna rapport bolag verksamma inom bygg- och teknikkonsultmarknaderna.<sup>2</sup> Detta hänger ihop med de större infrastrukturprojekt avseende bl.a. väg och broar som i stor omfattning upphandlas av stat, kommun och landsting. Även välfärdstjänster som skola, vård och omsorg utgör en mycket stor del av den offentliga marknaden. Därutöver läggs allt mer av offentliga medel på t.ex. läkemedel och kollektivtrafik (se mer om detta i kapitel 5).

---

<sup>2</sup> Den offentliga marknaden 2016, Dagens Samhälle, s. 4 f.



Många privata bolag har det offentliga som sin främsta uppdragsgivare och är för sitt bestånd mer eller mindre helt beroende av uppdrag som erhålls från det offentliga genom offentlig upphandling. Ett mycket viktigt argument för att införa stärkt meddelarskydd i privata verksamheter med offentlig finansiering är allmänhetens intresse av insyn i hur offentliga medel kommer till användning. I princip skulle det alltså kunna argumenteras för att en mycket stor del av svenskt näringsliv bör omfattas av meddelarskyddslagen. Detta skulle emellertid vara en orimlig och, enligt utredningens mening, inte avsedd utveckling, inte minst mot bakgrund av att marknaderna medvetet har konkurrensutsatts under de senaste decennierna och att på många av dem även utländska bolag verkar i direkt konkurrens med svenska. I många situationer skulle det dessutom, liksom uttalas i SOU 2013:79, s. 122 f., ge upphov till mycket betydande svårigheter för både arbetstagare och arbetsgivare att avgöra om de verkar inom en offentligt finansierad verksamhet eller inte, vilket medför att regleringen riskerar att bli verkningslös.

#### *Lagen ska tillämpas på definierade verksamhetsområden*

I förarbetena till meddelarskyddslagen framgår att lagen ska vara tillämplig på yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom vissa av lag definierade verksamhetsområden och som till någon del är offentligt finansierad. I prop. 2016/17:31, s. 22 anges t.ex. att skola, vård och omsorg är verksamhetsområden med särskilt behov av stärkt meddelarskydd. Ställningstagandet motiveras huvudsakligen med att verksamhetsområdena till mycket stor del är offentligt finansierade, utgör en betydande del av kommunernas och landstingens kostnader för verksamheter som bedrivs av externa aktörer, att det allmänna är köpare eller bidragsgivare till nästan alla de tjänster som erbjuds på marknaden samt att verksamheterna till stor del har brukare i beroendeställning som kan ha svårt att själva föra fram åsikter om upplevda brister. Det ska också enligt propositionen vara fråga om ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamheten för att denna ska anses offentligt finansierad i lagens mening. Vidare anges att 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, som tidigare nämnts, inte medföra att verksamheten anses vara offentligt finansierad.

Ställningstagandena i förarbetena till meddelarskyddslagen leder, enligt utredningens mening, till slutsatsen att inte endast den omständigheten att privata aktörer verkar på den offentliga marknaden och på så sätt tillgodogör sig offentliga medel är tillräcklig för att motivera en tillämpning av meddelarskyddslagen. Det krävs också att det ska vara fråga om ett särskilt verksamhetsområde, som är avgränsbart och inom vilket det efter en sammanvägning av flera omständigheter är särskilt motiverat att införa ett stärkt meddelarskydd för att det ska vara fråga om sådan offentligt finansierad verksamhet som avses i lagen. Vilka ytterligare verksamhetsområden som mot bakgrund av det som nu har sagts bör omfattas av meddelarskyddslagen behandlas vidare i kapitel 5 och 6.

#### *Vissa offentligt finansierade aktörer faller utanför lagens tillämpningsområde*

Det finns däremot redan nu anledning att, precis som den tidigare utredningen gjort, konstatera att definitionen av offentligt finansierad verksamhet, såsom den angetts i förarbetena till lagen, även utesluter tillämpning av lagen hos sådana privata aktörer som deltar i det offentliga rena, marknadsmässiga inköpsverksamhet av varor och enstaka tjänster. Innebörden av detta är att endast den omständigheten att det offentliga köper förbrukningsvaror eller liknande från en privat aktör genom tillämpning av reglerna om offentlig upphandling inte aktualiserar att meddelarskyddslagen ska tillämpas i den privata aktörens verksamhet.

### **3.2.2 Personkategorier som omfattas av lagen**

I utredningens uppdrag ingick inledningsvis att titta på frågan om vilka personkategorier som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd inom en verksamhet. Meddelarskyddslagen innehåller emellertid tydliga bestämmelser om vilka som omfattas av lagen (1 och 4 §§). I förarbetena till lagen (prop. 2016/17:31, s. 33) anges att lagen ska tillämpas även på inhyrd personal i dess förhållande till inhyraren. Däremot anges tydligt att det för närvarande inte finns något underlag att låta lagen omfatta även uthyrarens verksamhet.

Utredningen kommer därför endast att utgå från de personkategorier som redan definierats i lagen.

### **3.2.3 Alla associationsformer omfattas av lagen**

I utredningens uppdrag ingår enligt direktivet också att utreda vilka verksamhetsformer som bör omfattas av stärkt meddelarskydd. När utredningen fick sitt direktiv fanns ännu inga ställningstaganden från regeringen och riksdagen i denna fråga. Enligt meddelarskyddslagen omfattas emellertid alla yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter inom vissa definierade verksamhetsområden. Verksamhetsformen är således inte av något avgörande intresse för om en verksamhet faller inom lagens tillämpningsområde eller inte.<sup>3</sup> Det saknas enligt utredningens mening skäl att i detta utredningsarbete göra någon annan bedömning av detta. Utredningen kommer således fortsatt att utgå från den definition som har lagts fast i meddelarskyddslagen (2 § första stycket).

### **3.2.4 Avgränsning av offentligt finansierade verksamheter/verksamhetsgrenar**

I utredningens uppdrag ingår även att föreslå hur verksamheter och verksamhetsgrenar med offentlig finansiering ska skiljas från sådana som inte har någon offentlig finansiering. Med hänsyn till vad som sagts ovan om definitionen av offentligt finansierad verksamhet kan konstateras att den exakta graden av offentlig finansiering av en verksamhet eller verksamhetsgren inte är av avgörande betydelse vid bedömningen av om meddelarskyddslagen ska tillämpas eller inte. Samtidigt ska lagen inte vara tillämplig i sådan verksamhet som inte är offentligt finansierad. En avgränsning måste alltså göras vid bedömningen av vilka verksamheter som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd. I förarbetena till meddelarskyddslagen (prop. 2016/17:31, s. 27) har emellertid konstaterats att det ligger i verksamhetsutövarens intresse att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att meddelarskyddslagen kan tillämpas på ett riktigt sätt i verksamheten. Något skäl att ha andra bestämmelser

---

<sup>3</sup> Kravet på yrkesmässighet gör att vissa delar av verksamhetsområdena inom omsorg faller bort, t.ex. familjehem och vissa personliga assistenter.

i detta avseende för andra verksamheter än skola, vård och omsorg finns enligt utredningens mening inte. Någon anledning för utredningen att föreslå att det på något annat sätt ska anges i lagen hur offentligt finansierade verksamheter ska skiljas från sådana som inte är det finns därför inte. Utgångspunkten bör i stället, även för andra verksamhetsområden än skola, vård och omsorg, vara att det ligger på verksamhetsutövaren att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att detta fungerar.

Eftersom stärkt meddelarskydd ska gälla endast inom offentligt finansierad verksamhet finns däremot anledning att vid kartläggningen av offentligt finansierad verksamhet fortsatt överväga huruvida och i vilken omfattning ett verksamhetsområde är offentligt finansierat. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 6.

### 3.3 Sammanfattning

När utredningen inledde sitt arbete mot bakgrund av utredningsdirektivet fanns en mängd fortfarande öppna frågor om stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Under utredningens arbete har emellertid lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen) antagits. Detta har medfört att utredningen numera har att utgå från de slutsatser som har anförts i förarbetena till lagen, förutsatt att andra slutsatser inte gör sig gällande för de ytterligare verksamhetsområden som utredningen menar att lagen ska omfatta. Frågorna om hur offentlig verksamhet i lagens mening ska definieras, vilka personkategorier och verksamhetsformer som ska omfattas och till viss del hur verksamheter och verksamhetsgrenar ska skiljas från varandra har således redan besvarats genom det lagstiftningsarbete som skett inom ramen för meddelarskyddslagen. Ställningstagandena innebär att det direkt kan konstateras att ren, marknadsmässig upphandlingsverksamhet av t.ex. varor inte omfattas av lagen. Det innebär också att det inte finns skäl att överväga om andra personkategorier än de som redan förekommer i lagen ska omfattas och att det saknas anledning att låta verksamhetsformen ha betydelse för om lagen ska vara tillämplig eller inte. I vissa avseenden är det också fastlagt hur verksamheter och verksamhetsgrenar bör skiljas från varandra.

## 4 Bakgrund och rättsliga utgångspunkter

### 4.1 Inledning

Utredningsuppdraget innebär att se över privatanställdas behov av stärkt meddelarskydd i andra verksamheter än skola, vård och omsorg, i vilka verksamheter sådant redan beslutats. Meddelarskydd är ett samlingsnamn för flera regler som tillsammans har syftet att bidra till förverkligandet av offentlighetsprincipen och som på olika sätt förekommer i grundlagarna. Frågor kring meddelarskydd för privatanställda aktualiserar emellertid även en mängd lagbestämmelser och regleringar på andra områden, bl.a. lojalitetsplikt, skydd för företagshemligheter, möjligheter till insyn i privata utförarens verksamhet och tystnadsplikter. I SOU 2013:79, s. 41 f. har en ingående beskrivning gjorts av gällande rätt i dessa avseenden. Likaså i prop. 2016/17:31, s. 7 f., som ledde till lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen) har en redogörelse för relevanta bestämmelser gjorts. Som tidigare anförts i kapitel 3 anser utredningen att vissa av de frågor som tas upp i utredningens direktiv redan har besvarats genom meddelarskyddslagen, såsom t.ex. att företagshemligheter ska omfattas av lagens tillämpningsområde och att möjligheter att avtala om tystnadsplikt inskränks. Utredningen gör i följande avsnitt som bakgrund en kortare genomgång av de regler som är av intresse för utredningens arbete.

### 4.2 Grundlagsreglerad tryck- och yttrandefrihet

Grundlagarna tillförsäkrar var och en tryck- och yttrandefrihet. Tryck- och yttrandefriheten kan inskränkas på det sätt som framgår i grundlagarna. Grundläggande regler om yttrandefrihet finns i

regeringsformen (RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) läggs ett mer detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Där regleras också meddelarskyddet.

Meddelarskyddet brukar anses bestå av meddelarfriheten, anskaffarfriheten och anonymitetsskyddet. Anonymitetsskyddet består i sin tur av källskyddet och efterforskningsförbudet. Till efterforskningsförbudet kan också repressalieförbudet kopplas.

#### **4.2.1 Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen**

Enligt portalstadgandet i 1 kap. 1 § RF bygger folkstyrelsen på ”fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt”. Genom 2 kap. 1 § skyddas de s.k. positiva opinionsfriheterna. När det gäller yttrandefriheten och informationsfriheten anges i 2 kap. 1 § första stycket bl.a. att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Yttrandefriheten enligt regeringsformen gäller som framkommit bara i förhållande till ”det allmänna” och inte i förhållandet mellan enskilda, t.ex. en privatanställd arbetstagarare och dennes arbetsgivare. Yttrandefriheten enligt regeringsformen är inte absolut. Den kan inskränkas genom lag under förutsättning att regeringsformens materiella skyddsbestämmelser iakttas (2 kap. 21–23 §§ RF). Yttrandefriheten kan också inskränkas genom annan författning än lag, efter riksdagens bemyndigande, med avseende på tystnadsplikt för offentliga funktionärer eller för personer med tjänsteplikt. Det bör också understrykas att lag eller annan föreskrift som inskränker yttrandefriheten inte får meddelas i strid med Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I artikel 10 i konventionen anges att var och en har rätt till yttrandefrihet, vilket redogörs närmare för i avsnitt 4.6. Dessa skyddsbestämmelser innebär sammantaget att det allmännas inskränkningar av yttrandefriheten ska ha stöd i lag, främja ett legitimt ändamål samt vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta ändamål.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen ger innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att denne använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning, med mindre än att det finns stöd för ett ingripande i regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. Det gäller således ett repressalieförbud för det allmänna när någon utnyttjat de rättigheter som följer av regeringsformen, även när tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpliga.

#### 4.2.2 Närmare om meddelarskyddet

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 grundlagar är varje svensk medborgare tillförsäkrad tryck- och yttrandefrihet i dessa medier (se prop. 2016/17:31, s. 7). Utlänning är likställd med svensk medborgare om inte annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag (11 kap. 1 § YGL respektive 14 kap. 5 § TF). I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns också regler om meddelarskydd som i sin tur kan sägas bestå av komponenterna meddelarfrihet, anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, efterforskningsförbud och repressalieförbud. Efterforskningsförbudet och repressalieförbudet gäller för myndigheter och andra allmänna organ. Privaträttsliga subjekt hindras alltså inte av dessa förbud att ingripa mot arbetstagare eller andra för bruk av meddelar- eller anskaffarfriheten.

Sedan den 1 juli 2006 omfattar regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om efterforsknings- och repressalieförbud även anställda i bl.a. bolag, där ett landsting eller en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, samt de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). I sammanhanget kan nämnas att offentlighetsprincipen gäller även avseende handlingar i dessa bolag och organ.

Offentlighetsprincipen och den s.k. bilagan till offentlighets- och sekretesslagen kommer att beröras närmare i avsnitt 4.7.3.

Den 1 juli 2017 träder meddelarskyddslagen i kraft. Innebörden av lagen är att anställda i yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheter, som bedriver verksamhet inom områdena skola, vård och omsorg och som till någon del är offentligt finansierade, omfattas av meddelarskydd även i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare eller likställda. Detta gäller dock inte bl.a. verkställande direktör och styrelseledamot i sådana bolag eller organ. Lagen gäller inte för sådana enskilda verksamheter som redan omfattas av meddelarskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen.

### *Meddelarfriheten*

Meddelarfriheten innebär en rätt för var och en att fritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium 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, oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av s.k. kvalificerad sekretess, dvs. sådan sekretess som enligt offentlighets- och sekretesslagen bryter meddelarfriheten (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Exempel på kvalificerad sekretess är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden inom viss vård- och omsorgsverksamhet. Skyddet avser endast uppgiftslämnande till vissa mottagare och uppställer ett krav på publiceringssyfte. På grund av kravet på att uppgiftslämnandet sker till vissa mottagare omfattas inte allt uppgiftslämnande av meddelarfriheten, t.ex. inte uppgiftslämnande till den som ansvarar för en blogg som saknar ett s.k. utgivningsbevis.<sup>1</sup> Uppgifterna som får lämnas med stöd av meddelarfriheten kan röra i princip vilka förhållanden som helst.

---

<sup>1</sup> En blogg kan också ha automatiskt grundlagsskydd under förutsättning att bloggen är knuten till ett medieföretag på sätt som anges i 1 kap. 9 § första stycket YGL.



### *Anskaffarfriheten*

Anskaffarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt anskaffa uppgifter avsedda 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.

### *Rätten till anonymitet*

Rätten till anonymitet innebär att en författare, en upphovsman eller en meddelare inte är skyldig att avslöja sin identitet. Vidare finns det också ett förbud för den som har tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja vem som är författare eller står bakom ett meddelande, det så kallade källskyddet (3 kap. 1 och 3 §§ TF och 2 kap. 1 och 3 §§ YGL). Det betyder att en journalist inte får avslöja identiteten på en uppgiftslämnare som inte vill framträda öppet. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad (3 kap. 5 § första stycket TF och 2 kap. 5 § första stycket YGL). Förbudet är dock inte absolut utan kan frångås i vissa undantagsfall, bl.a. om författaren eller meddelaren har samtyckt till att identiteten avslöjas eller om det finns misstanke om vissa brott (7 kap. 3 § TF).

### *Efterforskningsförbudet*

Efterforskningsförbudet betyder 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 eller 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 sådan. Överträdelse av förbudet är straffbelagda (3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL).

### *Repressalieförbudet*

Repressalieförbudet innebär att en myndighet eller ett annat allmänt organ inte får ingripa, vare sig formellt eller informellt, mot någon för att denne brukat sin tryck- eller yttrandefrihet eller medverkat till ett sådant bruk (3 kap. 4 § andra stycket TF och 2 kap. 4 § tredje stycket YGL). Det innebär t.ex. att en meddelares uppgiftslämnande inte får leda till negativa konsekvenser för meddelaren om det inte har stöd i grundlagarna. Repressalieförbudet framgår uttryckligen av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och är straffsanktionerat där. För uppsåtligt ingripande i meddelarfriheten kan det dömas till böter eller fängelse i högst ett år, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd (3 kap. 5 § tredje stycket TF och 2 kap. 5 § tredje stycket YGL). I förarbetena (prop. 2009/10:81, s. 42.) anges att repressalieåtgärder kan omfatta många olika slags åtgärder och att det inte går att uttömma de straffbara åtgärderna. Som exempel på andra jämförbara allvarliga åtgärder anges där frångående av arbetsuppgifter eller uteblivna löneökningar.

Straffbestämmelsen avser endast allvarigare åtgärder. Repressalieförbuden i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen är dock mer omfattande än det straffbelagda området. Företrädare för det allmänna är även utanför det straffbelagda området underkastade Riksdagens ombudsmäns (JO:s) och Justitiekanslerns (JK:s) tillsyn. De kan rikta kritik mot en offentlig arbetsgivare som har agerat i strid med förbuden. JK är åklagare när det gäller brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden (9 kap. 2 § tredje stycket TF och 7 kap. 1 § YGL). Det 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. Den närmare innebörden

av förbudet framgår i första hand av JO:s och JK:s praxis. Med repressalie avses enligt denna praxis varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en person och som grundar sig på utnyttjandet av den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.<sup>2</sup> Myndigheter och chefer hos myndigheten får således inte vidta några för den enskilde negativa åtgärder på grund av den enskildes bruk av tryck- eller yttrandefriheten, även om ingripandet mot den enskilde inte skulle vara så allvarligt att det är straffbart. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att en anställd använder sig av sina rättigheter. Myndigheten kan således såsom arbetsgivare varken genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall försöka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket tryck- och yttrandefriheten används. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren har lämnat felaktiga uppgifter. Myndigheten är i stället hänvisad till att på lämpligt sätt bemöta och rätta sådana uppgifter.<sup>3</sup>

Varje myndighetsåtgärd som har samband med vad en enskild person yttrat behöver dock inte vara otillåten. Det ska vara fråga om ett ingripande som framstår som en bestraffning eller reprimand mot den som gjort bruk av sin tryck- och yttrandefrihet. Ett typexempel på en sådan åtgärd är enligt JO en negativ förändring av en tjänstemans anställningsförhållanden. Som nämnts gäller ett motsvarande repressalieförbud när någon utnyttjat de rättigheter som följer av regeringsformen, även om tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte kan tillämpas. En myndighet får också, som nämnts, ingripa med stöd av lagar eller andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med grundlagarnas och Europakonventionens bestämmelser om inskränkningar av yttrandefriheten.

---

<sup>2</sup> Jfr SOU 1990:12, s. 63, JK:s beslut den 19 juni 2006 i ärende 1192-05-30, JO 1975/76, s. 314 f.

<sup>3</sup> Se bl.a. JO:s beslut den 27 maj 2009, dnr 1144-2008 och den 23 januari 2009, dnr 3852-2007.

### 4.2.3 Meddelarskydd gäller för offentligt anställda även i förhållande till arbetsgivaren

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. Arbetsdomstolen har uttalat att det inte finns något utrymme för att anse att den enskildes grundlagsskyddade friheter inte kan göras gällande mot staten i dess egenskap av arbetsgivare.<sup>4</sup> Även Europadomstolen har menat att Europakonventionens fri- och rättigheter kan göras gällande i anställningsförhållandet, åtminstone om arbetsgivaren är ett offentligt organ.<sup>5</sup> 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, vilket närmare behandlas i avsnitt 4.2.5.

### 4.2.4 Avtal om tystnadsplikt inom offentlig sektor gäller inte

Begränsningar i offentliganställdas yttrandefrihet är tillåtna endast i vissa speciella situationer och måste framgå av lag. Detta innebär att avtal om tystnadsplikt mellan offentliganställda och deras arbetsgivare inte har någon verkan för tystnadspliktens omfattning. Ändå förekommer att offentliganställda undertecknar dokument med sekretessförbindelser. Sådana avtal är visserligen inte olagliga men de påverkar inte tystnadspliktens omfattning. De kan ha betydelse för frågan om en överträdelse av tystnadsplikten skett uppsåtligen eller oaktsamt.<sup>6</sup> JO har också uttalat att det finns anledning att vara försiktig med överenskommelser om att personalen inte ska utnyttja sin yttrandefrihet då sådana överenskommelser kan uppfattas som bindande och då får verkan som en ”munkavle”.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Se bl.a. AD 2011 nr 74 med hänvisningar.

<sup>5</sup> Se t.ex. Vogt mot Tyskland (1995-09-26), Guja mot Moldavien (2008-02-12) och Palomo Sánchez m.fl. mot Spanien (2011-09-12).

<sup>6</sup> Se Ds 2002:56, s. 311 f.

<sup>7</sup> JO 1998/99, s. 481.

#### 4.2.5 Yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda

En privatanställd person som utnyttjar sin grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet är, som nämnts, som huvudregel inte skyddad enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot ingripanden från sin arbetsgivares sida. Arbetsgivaren kan alltså utan hinder av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen efterforska vem som är författare, meddelare eller upphovsman till ett yttrande till medierna och vidta åtgärder mot denne. Ett visst skydd finns dock inom arbetsrätten och enligt Europakonventionen (se nedan).

Privatanställda har vidare en särskild lojalitetsplikt i förhållande till arbetsgivaren av vilken det även följer en tystnadsplikt, som begränsar arbetstagarens rätt att yttra kritik mot arbetsgivaren.

Bestämmelserna i grundlagarna hindrar inte heller en privat arbetsgivare från att avtala om tystnadsplikt eller att vid brott mot avtalet vidta arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd som utnyttjat sin grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet.

#### *Vissa privatanställda omfattas av lagreglerat meddelarskydd*

Som nämnts i avsnitt 4.2.2 omfattas även anställda i vissa privaträttsliga organ av regler om meddelarskydd. 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 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 (se prop. 2016/17:31, s. 9).

Efter den 1 juli 2017 gäller vidare, för sådana enskilda verksamheter som inte omfattas av OSL och som bedriver verksamhet inom områdena skola, vård och omsorg som till någon del är offentligt finansierade, att anställda, uppdragstagare och liknande i dessa verksamheter har meddelarskydd på samma sätt som anges i grundlagarna. Detta följer av lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen).

### *Författningsreglerad tystnadsplikt*

Privatanställda kan omfattas av lagreglerad tystnadsplikt. Anställda inom den enskilda vården, skolan och omsorgen omfattas i stor utsträckning av lagreglerade tystnadsplikter som motsvarar de sekretessbestämmelser som med stöd av OSL gäller i sådan verksamhet när den bedrivs av det offentliga. Arbetstagare inom den enskilda hälso- och sjukvården får t.ex. inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Tystnadsplikt gäller också för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller inom enskild familjerådgivning. Även för bl.a. apotekspersonal, personer som deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet för särskilt anordnande transporter, så som färdtjänst, och för privat anställda flygledare finns lagreglerade tystnadsplikter som tar sikte på information de anställda får om enskildas hälsotillstånd och personliga förhållanden i dessa verksamheter. Brott mot dessa författningsreglerade tystnadsplikter är straffbelagt i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### *Avtalad tystnadsplikt*

Till skillnad från vad som gäller inom den offentliga sektorn hindrar grundlagarna inte att en privat arbetsgivare avtalar – uttryckligen eller underförstått – med arbetstagarna om tystnadsplikt och vad som ska gälla vid brott mot den avtalade tystnadsplikten. Särskilda klausuler om tystnadsplikt förekommer i såväl enskilda anställningsavtal som i kollektivavtal. Dessutom anses en tystnadsplikt följa underförstått av anställningsavtalet som sådant. Den lojalitetsplikt

som följer av anställningsavtalet anses nämligen även innefatta en tystnadsplikt, vilket närmare behandlas i avsnitt 4.2.6.

#### *Kollektivavtalsregleringar om meddelarskydd*

Det förekommer regleringar i kollektivavtal som har en liknande funktion som det grundlagsskyddade meddelarskyddet. En sådan reglering gäller i Svenska kyrkans verksamhet. Även vissa privata aktörer inom vård och omsorg hade kollektivavtal med bestämmelser av meddelarskyddsliknande karaktär redan innan meddelarskyddslagen antogs.

#### *Andra avtalsregleringar om meddelarskydd*

Det förekommer också i entreprenadavtal avtalsregleringar av yttrandefriheten för anställda. Flera landsting och kommuner har antagit riktlinjer om att sådana bestämmelser ska vara ett krav när privata entreprenörer bedriver offentligt finansierad verksamhet, bl.a. på kollektivtrafikområdet.<sup>8</sup> Normalt är yttrandefriheten som följer av dessa avtal inskränkt avseende företagshemligheter. Vid brott mot avtalsbestämmelserna kan den upphandlande enheten begära ersättning. Den enskilde arbetstagarens möjlighet till ersättning är, liksom vad som gäller vid kollektivavtalsregleringar om yttrandefrihet, begränsad.

### **4.2.6 Arbetsrättslig lojalitets-, upplysnings- och tystnadsplikt samt förhållandet till kritikrätten**

Anställningsavtalet bygger på en ömsesidig lojalitetsplikt som gäller både arbetstagare och arbetsgivare och som innebär en skyldighet för dem att beakta varandras intressen. Arbetstagarens lojalitetsplikt innebär i viss utsträckning inskränkningar i arbetstagarens möjlighet att kritisera arbetsgivaren, liksom att avslöja förhållanden som rör arbetsgivarens verksamhet. Innebörden i lojalitetsplikten

---

<sup>8</sup> Bl.a. vid upphandlingar av kollektivtrafik i Östergötland, Kalmar och Jönköping har sådana regleringar varit en del av upphandlingsavtalet och resulterat i att kollektivtrafikföretagen infört en sorts intern visselblåsarfunktion.

kan variera beroende på bl.a. verksamhetens beskaffenhet, arbetsuppgifternas art och arbetstagarens ställning, men i korthet kan den sägas innebära att den anställde inte får vidta åtgärder som är ägnade att skada eller på annat sätt försvåra arbetsgivarens verksamhet. Exempelvis kan det skada arbetsgivaren att konkurrerande företag får kännedom om 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. Lojalitetsplikten har behandlats i tidigare utredningar och i litteraturen.<sup>9</sup>

Arbetstagarens huvudsakliga förpliktelse är att utföra sina arbetsuppgifter. Vid sidan av denna huvudförpliktelse ska arbetstagaren iakttä en rad andra förpliktelser för att inte bryta mot anställningsavtalet. Dessa kan vara uttryckligen reglerade i lag och avtal men följer ofta av utfyllande regler utvecklade i domstolspraxis. Förutom genom lojalitetskravet har arbetstagare ofta även, som framkommit tidigare, tystnadsplikt genom mer uttryckliga sekretessförbindelser i kollektivavtal eller anställningsavtal alternativt genom av arbetsgivaren utfärdade ordningsföreskrifter. Förutom de rent arbetsrättsliga påföljderna vid brott mot lojalitetsplikten kan arbetstagare även bli skadeståndsskyldiga om de röjer uppgifter som omfattas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (FHL), vilket utredningen återkommer till i avsnitt 4.3.

Tystnadsplikt för arbetstagare kan som tidigare nämnts även följa av lag. Arbetstagare som bryter mot sin lagstadgade tystnadsplikt kan således dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB).

I lojalitetsplikten ingår även att arbetstagare har en upplysningsplikt gentemot arbetsgivaren. Arbetstagaren är skyldig att informera arbetsgivaren om förhållanden som denne kan ha ett intresse av att få kännedom om. Det innefattar i princip alla former av missförhållanden. Underlåtenhet att iakttä upplysningsplikten kan i vissa fall utgöra grund för uppsägning eller t.o.m. avskedande<sup>10</sup>. Upplysningsplikten kan preciseras genom kollektivavtal eller i

---

<sup>9</sup> Se bl.a. Ds 2002:56, SOU 2013:79, Schmidt, Folke, Löntagarrätt, 1994, s. 257 f., Lunning, Lars och Toijer, Gudmund, Anställningsskydd, 2016, s. 373 f.

<sup>10</sup> AD 2001 nr 24.



ensidiga arbetsgivarregleringar såsom reglementen eller allmänna ordningsföreskrifter. Den närmare omfattningen av upplysningsplikten anses, liksom lojalitetsplikten i stort, till stor del bero på arbetstagarens ställning hos arbetsgivaren och de arbetsuppgifter som denne utför. Skyldigheten att självmant lämna information är mer omfattande för arbetstagare med särskild förtroendeställning än för andra arbetstagare. En omdiskuterad fråga är i vilken utsträckning en arbetstagare är skyldig att till arbetsgivaren rapportera brottslig verksamhet eller andra allvarliga missförhållanden på arbetsplatsen. En traditionell uppfattning har varit att arbetstagares skyldigheter sträcker sig längre än vad som följer av den allmänna regeln i 23 kap. 6 § BrB enligt vilken en enskild inte är skyldig att anmäla eller ingripa mot brott utom i vissa särskilt angivna fall. Den som tillhör företags- eller arbetsledningen har en mer omfattande rapporteringsskyldighet än andra anställda<sup>11</sup>. Lojalitetsplikten innebär att arbetstagare har tystnadsplikt avseende förhållanden och uppgifter i arbetsgivarens verksamhet som det kan vara till skada för arbetsgivaren om de röjs. Lojalitetsplikten innefattar dessutom vissa begränsningar av kritikrätten. Även upplysningsplikten, varigenom en arbetstagare är förpliktad att anmäla missförhållanden till arbetsgivaren snarare än till myndigheter eller media, är av visst intresse ur meddelarskyddshänseende.

För att man ska kunna tala om ett brott mot sådan tystnadsplikt som underförstått följer av ett anställningsavtal, torde det krävas att det är fråga om yppande av sådana uppgifter som det ligger i arbetsgivarens intresse att inte ge spridning åt, att yppandet sker på ett sätt som innebär en uppenbar risk för att andra än anställda kan ta del av uppgifterna samt att uppgifterna är av det slag att det kan vara till skada för arbetsgivaren att konkurrerande företag får del av dem. Omvänt kan man säga att ett yppande av uppgifter som inte är ägnat att skada arbetsgivaren inte kan betecknas som brott mot tystnadsplikten. Vidare torde det för att ett brott mot tystnadsplikt ska anses föreligga i allmänhet krävas att arbetstagaren har uppsåt att skada arbetsgivaren. Tystnadsplikten får vika om det av särskilda skäl är försvarligt att lämna ut informationen (jfr 2 § FHL).

När Arbetsdomstolen avgör frågan om ett brott mot tystnadsplikten utgör ett sådant illojalt handlande som medför att arbetsgi-

---

<sup>11</sup> Schmidt, Folke, Tjänsteavtalet, 1959, s. 247. Jfr Eklund i Schmidt, Löntagarrätt, 1994, s. 261.

varen har rätt att säga upp eller avskeda arbetstagaren tar domstolen i allmänhet hänsyn till arbetstagarens ställning och uppdrag, uppgifternas art, om arbetstagarens handlande kan försvaras, om arbetstagaren kan lastas för den skada som drabbar arbetsgivaren samt om arbetstagaren är öppen för arbetsgivarens kritik och beredd att respektera arbetsgivarens önskemål.

Frågan om möjligheten att framföra kritik bör i princip hållas isär från frågan om arbetstagaren avslöjat hemliga uppgifter, även om ett förfarande kan innefatta såväl avslöjande av hemliga uppgifter som kritik. Kritikrätten kan härledas till regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet medan meddelarfriheten följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Kritikrätten innebär att en arbetstagare har viss rätt att kritisera arbetsgivaren och förhållandena på arbetsplatsen. Det föreligger inte några lag- eller avtalsbestämmelser, såvitt utredningen kunnat finna, som generellt reglerar frågan om arbetstagarens möjlighet att kritisera sin arbetsgivare. Utgångspunkten i rättspraxis är att arbetstagaren har en relativt vidsträckt rätt att kritisera och ifrågasätta arbetsgivarens handlande samt att anställningsavtalet inte utgör hinder för en arbetstagare att hos t.ex. behörig myndighet påtala missförhållanden som råder i arbetsgivarens verksamhet. Kritikrätten anses vara en viktig förutsättning för goda arbetsförhållanden, ett gott arbetsresultat och en effektiv facklig verksamhet. Kritikrätten innebär vidare att en arbetstagare har rätt att delta i debatter rörande frågor av allmänt intresse. En vedertagen uppfattning är att om arbetstagaren då uttrycker en åsikt som avviker från arbetsgivarens, bör arbetsgivaren inte vidta någon sanktion mot arbetstagaren. I stället bör arbetsgivaren själv gå in i debatten och redovisa sin syn på saken för att på detta sätt tillrättalägga arbetstagarens uppgifter och reparera eller förhindra eventuella skadliga verkningar av debattinläggen. Ett sätt att framföra kritik är att arbetstagare hos relevanta myndigheter gör anmälan om eller i övrigt påtalar brottslig verksamhet och andra missförhållanden hos arbetsgivaren. Detta är en rättighet som arbetstagaren normalt har. Anmälningar till myndigheter kan dock i undantagsfall tänkas ske, beroende på omständigheterna, på sådant sätt att det anses som oförenligt med arbetstagarens lojalitetsplikt. Av Arbetsdomstolens praxis följer att en sådan omständighet kan vara att anmälan har gjorts till en myndighet utan att arbetstagaren haft godtagbara skäl för denna

och i det huvudsakliga syftet att skapa svårigheter för arbetsgivaren. På samma sätt har frågan bedömts när arbetstagarens handlande inte framstod som ett allvarligt menat försök att komma till rätta med påstådda missförhållanden utan till övervägande delen bestod av urskillningslösa anklagelser och gav intryck av att vara direkt åsyftade angrepp på arbetsgivarbolagets ledning. Den närmare innebörden av begränsningarna i rätten att inge anmälningar bedöms från fall till fall med beaktande av de typer av omständigheter som föreligger.

Den externa kritikrätten, dvs. sådan kritik som framförs utanför arbetsplatsen, är inte utan begränsningar och en arbetstagare som överskrider kritikrättens gränser bryter mot anställningsavtalet. Kritikrättens gränser bestäms av om arbetstagarens handlande anses illojalt. Om arbetstagaren utövar kritikrätten på ett sätt som vittnar om bristande hänsyn mot arbetsgivaren anses arbetstagaren göra sig skyldig till illojalt handlande. Till exempel torde debattinlägg som görs i syfte att skada arbetsgivaren inte anses godtagbara. Inte heller bör arbetsgivare behöva tolerera allvarliga, osanna beskyllningar eller djupt kränkande tillmälen från arbetstagaren. Kritiken får vidare inte heller övergå i hot om åtgärder som är till skada för arbetsgivaren. I rättspraxis som rör överskriden kritikrätt framträder det tydligt att Arbetsdomstolen förutsätter att arbetstagare och arbetsgivare samråder med varandra i syfte att lösa eventuella problem i samförstånd innan andra åtgärder vidtas. Parterna i ett anställningsförhållande förväntas vara samarbetsvilliga. Att arbetstagaren och arbetsgivaren uppfyller detta krav på samverkan har betydelse för Arbetsdomstolens bedömning av såväl om det föreligger ett illojalt handlande från arbetstagarens sida som om arbetsgivaren haft fog för att ingripa, t.ex. genom att säga upp arbetstagaren. Den enes handlande i detta avseende påverkar bedömningen av den andres handlande. Prövningen av om en arbetstagare handlat illojalt eller inte, innefattar således inte enbart en bedömning av hur arbetstagaren själv agerat, utan hänsyn tas också till arbetsgivarens handlande.

Intern kritikrätt kan snarast ses som ett utflöde av arbetstagarens upplysningsplikt. Arbetstagaren är således i princip skyldig att ha ett kritiskt förhållningssätt till vad som förekommer på arbetsplatsen och att vid allvarligare brister framföra synpunkter till arbetsgivaren. Detta ska givetvis ske på ett tillbörligt sätt.

#### 4.2.7 Arbetsdomstolens praxis på yttrandefrihets- och tryckfrihetsområdet

Den lojalitetsplikt som följer av anställningsavtalet står i viss mån i konflikt med yttrandefriheten eftersom lojalitetsplikten innebär att en arbetstagare inte får agera på ett sådant sätt att arbetsgivarens intressen riskerar att skadas. Arbetsdomstolen har avgjort ett stort antal mål där frågan om arbetstagares yttrandefrihet i förhållande till arbetsgivaren berörs. Dessa mål kan grovt indelas i tre huvudtyper, som delvis går in i varandra. Avseende arbetstagares allmänna kritikrätt kan det i praktiken inte sägas finnas några mer avgörande skillnader mellan offentligt anställda och privatanställda, åtminstone sett till hur Arbetsdomstolen bedömer dessa frågor. Den allmänna kritikrätten är förhållandevis omfattande så länge det är fråga om just att kritisera, på objektiva godtagbara grunder och inom vissa gränser. Vad gäller arbetstagarens rätt att rapportera missförhållanden kan liknande principer sägas gälla, dvs. försvarbarheten av arbetstagarens agerande är beroende av hur han eller hon agerat och av vilken anledning. Avseende ett mer allmänt nyttjande av yttrandefriheten som inte har någon direkt koppling till arbetsplatsen kan man konstatera att offentligt anställda inte behöver vara lika försiktiga som privatanställda även om huvudregeln även för privatanställda är att arbetstagaren är fri i sin livsföring.

Kritikrätten är en utlöpare av yttrandefriheten såsom denna följer av regeringsformen och har i sig inget med meddelarskydd att göra. Den praxis som utvecklats i Arbetsdomstolen avseende privatanställda utgår också från förhållandet mellan yttrandefriheten och lojalitetsplikten. För de offentligt anställda, låt vara att det i flera fall handlat om uttalanden i grundlagsskyddade massmedier och det sålunda snarare varit fråga om yttrandefrihet enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, har domstolen i allmänhet inte alls berört förhållandet till lojalitetsplikten. I AD 1997 nr 57 har Arbetsdomstolen konstaterat att det faktum att en privat verksamhet är offentligt finansierad har betydelse för domstolens bedömning av hur omfattande kritikrätten är. Man kan alltså tala om att kritikrätten följer en fallande skala från mycket omfattande inom den offentliga sektorn över något mindre omfattande i offent-

ligt finansierad verksamhet till mindre omfattande i den privata sektorn<sup>12</sup>.

För offentligt anställda kan konstateras att yttrandefriheten i förhållande till arbetsgivaren i princip är densamma oberoende av i vilket medium åsikter framförs, dvs. att det inte har någon större praktisk betydelse i förhållande till arbetsgivaren om ett yttrande framförs i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller i ett massmedium som inte omfattas. Några mer långtgående slutsatser kring detta bör dock inte dras av Arbetsdomstolens domar eftersom de avgörande bedömningarna gjorts i förhållande till omständigheterna i det enskilda fallet. Även om det av Arbetsdomstolens domar möjligen kan sägas följa en ordning där de privatanställdas kritikrätt mot arbetsgivaren i många avseenden liknar de offentliganställdas så har offentliganställda åtminstone i formell mening en starkare yttrandefrihet och en mer omfattande kritikrätt.

### *Allmän kritikrätt*

I svensk arbetsrättslig praxis avseende den allmänna kritikrätten framkommer en ordning, både för offentligt anställda och för privatanställda, som innebär att offentlig kritik av arbetsgivaren normalt sett inte utgör saklig grund för uppsägning av personliga skäl. Frågan har prövats av Arbetsdomstolen i bl.a. rättsfallen AD 1994 nr 79, AD 1997 nr 57 och AD 2006 nr 103.

### *Rapportera missförhållanden*

Att rapportera missförhållanden till myndigheter eller medier går delvis in i både utnyttjande av kritikrätten och i utnyttjande av yttrandefriheten. Det kan leda till efterverkningar från arbetsgivarens sida. Av Arbetsdomstolens praxis kan utläsas att arbetsgivarens möjligheter att vidta åtgärder mot arbetstagaren är beroende av hur arbetstagaren agerat. Normalt får det anses åligga arbetstagare att först anmäla missförhållanden till arbetsgivaren så att denne kan komma till rätta med eventuella missförhållanden innan

---

<sup>12</sup> SOU 2013:79, s. 80 f.

informationen kanske sprids till en bredare krets. Frågan har prövats av Arbetsdomstolen i bl.a. rättsfallen AD 1988 nr 7 och AD 2011 nr 151.

### *Yttrandefrihet på fritiden*

En arbetstagare är genom lojalitetsplikten hindrad att vidta åtgärder som är ägnade att skada arbetsgivaren. Detta gäller i princip även på fritiden. Den slutsats som kan dras av Arbetsdomstolens praxis är att en arbetsgivares möjligheter till ingripande mot arbetstagare som utnyttjar sin yttrandefrihet på fritiden är begränsad om det inte finns tydliga kopplingar till arbetet eller om bruket av yttrandefriheten har föranlett stora samarbetssvårigheter på arbetsplatsen, se t.ex. AD 1991 nr 106 och AD 2012 nr 25.

## **4.3 Lagen om skydd för företagshemligheter**

Även lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (FHL), påverkar privatanställdas möjlighet att lämna ut företagsspecifika uppgifter. Lagen innebär att arbetsgivaren i vissa fall kan vidta åtgärder mot en arbetstagare som har röjt företagshemligheter. Av 7 § första stycket FHL framgår att en arbetstagare, som uppsåtligt eller av oaktsamhet utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos arbetsgivaren som arbetstagaren har fått del av i sin anställning under sådana förhållanden att han insåg eller borde ha insett att denne inte fick avslöja den, ska ersätta den skada som uppkommer genom det. En arbetstagare kan alltså bli skadeståndsskyldig för att ha röjt uppgifter som denne fått del av i sin anställning. Om arbetstagaren bereder sig tillgång till uppgifter inom företaget som denne inte normalt har tillgång till i sitt arbete kan arbetstagaren göra sig skyldig till brottet företagsspioneri. Lagen är endast tillämplig på obehöriga angrepp på företagshemligheter. Som sådant räknas inte avslöjanden om skälig misstanke om brott med fängelse i straffskalan och andra allvarliga missförhållanden. Inte heller anses utnyttjanden och röjanden som sker i god tro vara ett obehörigt angrepp.

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. Detta kommer också att gälla för de arbetstagare som genom den av riksdagen antagna lagen som träder i kraft den 1 juli 2017 omfattas av lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

#### **4.3.1 Pågående lagstiftningsarbete angående skyddet för företagshemligheter**

Med anledning av ett EU-direktiv angående företagshemligheter har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag (Ju 2016:13) att analysera EU-reglerna och överväga vilka ändringar som måste göras i lagstiftningen för att genomföra direktivet. Av utredningsdirektivet (Ju 2016:38) framgår att utredaren ska fästa vikt vid intresset av en rimlig balans mellan, å ena sidan, företagets behov av att kunna skydda kommersiella hemligheter och, å andra sidan, intresset av att lagen inte hindrar människor från att fritt utnyttja sina erfarenheter och sitt kunnande och det samhällsekonomiska intresset av att låta kunskap flöda fritt.

Utredaren ska vidare beakta att det finns starka skäl att värna tryck- och yttrandefriheten, den svenska arbetsmarknadsmodellen och skyddet för anställda och andra som avslöjar brott eller andra allvarliga missförhållanden i en verksamhet. Det anges således att utredaren ska utgå från att lagen inte ska vara ett hinder för anställda och andra att påtala och avslöja allvarliga missförhållanden på arbetsplatserna och att lämna uppgifter till en tillsynsmyndighet. Utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 31 maj 2017.

## 4.4 Skyldighet att rapportera

Som nämnts tidigare har arbetstagare inom ramen för den lojalitetsplikt som följer med anställningsavtalet en skyldighet att självmant upplysa arbetsgivaren om sådant som är av betydelse för arbetsgivaren och även i vissa fall rapportera brottslig verksamhet eller andra allvarliga missförhållanden. Därutöver har anställda inom vård och omsorg de s.k. lex Maria- och lex Sarah-bestämmelserna. Lex Maria gäller även för apotekspersonal. 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.

### *De lagstadgade rapporteringsskyldigheternas förhållande till kritikerätten*

Som framkommit innebär de lagstadgade rapporteringsskyldigheterna i lex Sarah och lex Maria att arbetstagarna i första hand ska rapportera missförhållanden till arbetsgivaren (se bl.a. 6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen och 14 kap. 3 § SoL). Bestämmelserna skulle kunna tolkas så att de begränsar arbetstagarnas möjligheter att anmäla missförhållandena till en tillsynsmyndighet eller på annat sätt avslöja uppgifterna externt.



Möjligheten för den anställde att vända sig direkt till tillsynsmyndigheten för att påtala ett missförhållande torde dock inte påverkas av rapporteringsreglerna. I förarbetena till lex Sarah anges att den möjligheten står öppen för envar, att den inte ska förväxlas med den lagstadgade rapporteringsskyldigheten och att en anställd kan använda sig av den möjligheten, t.ex. om påtalade missförhållanden inte utreds eller åtgärdas av den som bedriver verksamheten eller i fall då missförhållanden upptäcks utanför den egna verksamheten.<sup>13</sup>

Rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah och lex Maria är inte fullgjord om rapporteringen sker anonymt. Det kan i detta sammanhang påpekas, som tidigare nämnts, att privatanställda inom offentligt finansierad vård och omsorg kommer att ha rätt att med anonymitet meddela uppgifter om verksamheten med stöd av de nyligen antagna bestämmelserna om meddelarskydd. Sådant uppgiftslämnande kan emellertid bara, som framkommit tidigare, ske till grundlagsskyddade medier. De aktuella bestämmelserna i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter träder i kraft den 1 juli 2017. I förarbetena till 2011 års ändringar i lex Sarah anges att en anonym rapport inte är en del av kvalitetsarbetet som ska bedrivas enligt bestämmelserna. Om namnet på den som lämnat en rapport eller anmälan finns angivet i en allmän handling kan det inte hemlighållas utan stöd i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Under vissa förutsättningar gäller sekretess enligt 26 kap. 5 § OSL för uppgift i anmälan eller utsaga som gjorts av en enskild. Denna bestämmelse är dock inte tillämplig på en offentlig funktionär som har gjort en anmälan i tjänsten.

## 4.5 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

---

<sup>13</sup> Prop. 2009/10:131, s. 51. Se även prop. 1997/98:113, s. 89.

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.

#### 4.5.1 Den nya lagen om arbetstagares skydd mot repressalier

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 lagen ska ha rätt till skadestånd. Även inhyrda som slår larm om allvarliga missförhållanden i inhyrarens verksamhet skyddas i förhållande till inhyraren. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2017.

Lagen ska enligt förarbetena ge visselblåsare ett skydd mot repressalier både i situationer då skydd redan finns genom annan reglering och i situationer som inte täcks av annan reglering och ska ses som en del i ett större ramverk som ger skydd åt visselblåsare i arbetslivet, oavsett om dessa är anställda i offentlig eller privat verksamhet. Det nämnda ramverket får sitt innehåll från alla regler som kan ge skydd åt visselblåsaren, exempelvis reglerna om saklig grund för uppsägning och reglerna om meddelarskydd. Syftet med lagen är emellertid att – utöver dessa andra regler – ge arbetstagare ett skydd mot repressalier i vissa situationer.<sup>14</sup>

Lagen är tillämplig på situationer där arbetstagare larmat om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Med detta avses brott med fängelse i straffskalan eller därmed jämförliga missförhållanden. Det ska vara tillräckligt med konkreta misstankar om sådana missförhållanden. Vid interna larm behöver inte några ytterligare krav vara uppfyllda för att skyddet mot repressalier ska

---

<sup>14</sup> Prop. 2015/16:128, s. 19 f.

inträda. Detsamma gäller vid larm till den egna arbetstagarorganisationen. Vid externa larm, dvs. när arbetstagaren offentliggör uppgifter eller lämnar uppgifter för offentliggörande, eller slår larm genom att vända sig till en myndighet, krävs att han eller hon haft fog för påståendet om allvarliga missförhållanden. Som utgångspunkt ska arbetstagaren också först ha larmat internt utan att arbetsgivaren vidtagit skäligen åtgärder. I vissa situationer ska det dock inte krävas att arbetstagaren först har slagit larm internt. Något skydd mot repressalier gäller dock inte om en arbetstagarare begår brott genom att slå larm.

I förarbetena till lagen påpekas att det finns en komplikation i det väldiga regelverk kring arbetstagares rätt att meddela uppgifter, larma om missförhållanden och liknande eftersom detta i vissa avseenden orsakar ett komplicerat rättsläge. Trots denna komplikation har det bedömts önskvärt att en arbetstagarare kan få sin sak prövad utifrån den lagstiftning som i det enskilda fallet ger starkast skydd. Lagen om skydd mot repressalier är därför tänkt att ge ett skydd som är parallellt med de skyddslagstiftningar och arbetstagares möjligheter att vända sig till myndigheter, medier och arbetstagarorganisationer och liknande som redan finns.

## 4.6 Europakonventionen

Yttrandefriheten regleras också i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).<sup>15</sup> Enligt artikel 10 har var och en rätt till yttrandefrihet. 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 arbetstagarare som externt har påtalat missförhållanden, se bl.a. Heinisch mot Tyskland och Sanchez m.fl. mot Spanien, där Europadomstolen med-

---

<sup>15</sup> Prop. 2016/17:31, s. 11 f.

delade dom den 21 juli 2011 respektive den 12 september 2011. Europadomstolen har i dessa avseenden 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 vägar för sitt offentliggörande. I första hand ska missförhållanden rapporteras till arbetsgivaren eller till behörigt organ. Endast om dessa möjligheter är ineffektiva eller om det annars är ogörligt har arbetstagaren ansetts ha rätt att vända sig till allmänheten.

## **4.7 Offentlighetsprincipen**

### **4.7.1 Inledning**

Som nämnts tidigare gäller för anställda i bl.a. bolag, där ett lands-ting eller en kommun utövar ett rättsligt bestämmande inflytande, samt de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, att de omfattas av reglerna om meddelarskydd. Detta beror på att offentlighetsprincipen är tillämplig i dessa verksamheter. Meddelarskyddet är som tidigare angetts en del av det regelkomplex som förverkligar offentlighetsprincipen. Det har också, som redogörs för i avsnitt 4.7.3, i två betänkanden (SOU 2015:82 och SOU 2016:62) på senare tid föreslagits att offentlighetsprincipen ska införas i enskilda verksamheter som är offentligt finansierade och som bedriver verksamhet inom skola, vård och omsorg. Om offentlighetsprincipen införs i verksamheter införs alltså automatiskt även meddelarskydd för anställda i verksamheten. Det finns därför anledning att något titta närmare på hur reglerna kring offentlighetsprincipen är uppbyggda i grundlagarna.

### **4.7.2 Närmare om offentlighetsprincipen**

Offentlighetsprincipen har olika beståndsdelar. Bestämmelserna i regeringsformen om yttrande- och informationsfrihet gäller för dem som är verksamma hos det allmänna – de s.k. offentliga funktionärerna – lika väl som för medborgarna i gemen. I regeringsformen slås också fast principen om domstolsförhandlingars offentlighet.

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller å sin sida bestämmelser om tryckfrihet och allmänna handlingars offentlighet. Vidare innehåller den regler om den s.k. meddelarfriheten. Den ger alltså stora möjligheter för offentliga funktionärer att lämna information för publicering i tidningar och andra tryckta skrifter. Såvitt gäller andra grundlagsskyddade medier än tryckta skrifter finns bestämmelser om meddelarfrihet i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. TF. Principen om allmänna handlingars offentlighet gäller enligt 2 kap. 1 § TF svenska medborgare. Utländska medborgare är enligt 14 kap. 5 § andra stycket TF likställda med svenska medborgare, men denna rätt kan inskränkas genom tryckfrihetsförordningen eller annan lag. Några sådana inskränkningar finns inte. Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar anges noga i en särskild lag eller i en annan lag som den förstnämnda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen. Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

#### 4.7.3 Närmare om offentlighets- och sekretesslagen m.m.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får således enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till sju olika uppräknade intressen. Flertalet punkter avser det allmännas intresse, bl.a. det allmännas ekonomiska intresse (punkten 6). Punkten 7 avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar ska anges noga i bestämmelser i särskild lag eller i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (OSL).

Den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen gäller inte för enskilda rättssubjekt. Inte heller blir ett privaträttsligt subjekt myndighet av den anledningen att det anförtrotts förvaltningsuppgifter, 12 kap. 4 § RF. Offentlighets- och sekretesslagen innehåller emellertid bestämmelser som utsträcker tillämpningen av offentlighetsprincipen utöver vad som följer av tryckfrihetsförordningen till vissa enskilda rättssubjekt. Det är två olika grupper av organ som omfattas.

Bestämmelserna finns i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL. Som tidigare nämnts har anställda och uppdragstagare i dessa organ samma skydd för sin meddelarfrihet som anställda i offentlig verksamhet. Av det skälet finns det anledning att nämna något närmare om dessa bestämmelser.

Enligt 2 kap. 3 § ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos vissa juridiska personer som tagit över vården av kommunala angelägenheter (se 3 kap. 16 § kommunallagen [1991:900]), KL och i vilka kommuner, lands- ting och kommunalförbund – antingen var för sig eller tillsammans – utövar ett rättsligt bestämmande inflytande.

De angivna bolagen, föreningarna och stiftelserna ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 4 § ska vissa privaträttsliga organ, som anges i en särskild bilaga till offentlighets- och sekretesslagen, i hela eller delar av sin verksamhet, tillämpa bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. De i bilagan angivna organen ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Dessa bestämmelser infördes ursprungligen år 1988.<sup>16</sup> Utmärkande för de organ som ursprungligen omfattades var att de för det allmänna (statens) räkning fullgjorde förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning mot enskilda. Bilagan har genom åren återkommande kompletterats så att den numera omfattar betydligt fler organ än vad den gjorde inledningsvis. Det område som omfattas är numera inte alltid inskränkt till sådant som innebär myndighetsutövning utan all verksamhet hos ett organ kan omfattas. Som exempel på fristående organ kan nämnas Notarius publicus (all verksamhet), Radiotjänst i Kiruna AB (ärenden om TV-avgifter), Chalmers tekniska högskola AB (all verksamhet), Stiftelsen för vård- eller allergiforskning (all verksamhet) och veterinärer förordnade enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer (verksamhet som officiell veterinär).

En konsekvens av att vissa privaträttsliga organ ska omfattas av tryckfrihetsförordningen och jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen är att dessa har en

---

<sup>16</sup> Se prop. 1986/87:151, KU 1987/88:36, rskr. 1987/88:90.

skyldighet att på begäran lämna ut allmänna offentliga handlingar till allmänheten. De omfattas också av upplysningsskyldigheten i 6 kap. 4 § OSL, dvs. att på begäran av en enskild lämna uppgifter ur allmänna handlingar som förvaras hos dem. Även bestämmelser om registrering ska följas för handlingar som inkommer till eller upprättas hos dessa enskilda rättssubjekt.

Anställda och uppdragstagare i företag och organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess har, som nämnts, enligt 13 kap. 2 § OSL samma skydd för sin meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet. I de organ som omfattas av 2 kap. 4 § och som anges i bilagan till lagen gäller bestämmelsen endast i den mån det är fråga om uppgifter som förekommer i sådan verksamhet som är upptagen i bilagan.

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 § OSL, beträffande den verksamhet som anges i bilagan, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § OSL, och å andra sidan respektive organs anställda eller uppdragstagare, gäller enligt 13 kap. 2 § OSL vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

- rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,
- förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och
- 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.

Enligt bestämmelsens andra stycke omfattas inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet av skyddet.

Anställda och uppdragstagare i organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL omfattas av bestämmelserna om handlingsoffentlighet och sekretess har alltså samma skydd för sin meddelarfrihet m.m. i

förhållande till sin arbetsgivare som de anställda i offentlig verksamhet har.

*Pågående lagstiftningsarbete (SOU 2015:82 och SOU 2016:62)*

Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12) hade i uppdrag att se över frågan om införandet av offentlighetsprincipen i fristående förskoleklass, grundskola, grundskolasärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Utredningen har i betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) föreslagit att offentlighetsprincipen ska införas hos samtliga huvudmän för sådana fristående skolor. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska enligt förslaget i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de enskilda huvudmännen. Enligt förslaget ska all verksamhet omfattas och anställda och uppdragstagare omfattas av meddelarskyddet.

Utredningen om offentlighetsprincipen i offentligt finansierad privat utförd vård och omsorg samt utbildning inom vissa skol- och utbildningsformer (S 2015:04) hade å sin sida i uppdrag att se över frågan om införandet av offentlighetsprincipen hos privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg. Utredningen har i betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62) föreslagit att offentlighetsprincipen ska införas hos privata utförare inom offentligt finansierad vård och omsorg. Precis som för friskolor föreslås att 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. Enligt förslaget ska all verksamhet omfattas och anställda och uppdragstagare omfattas av meddelarskyddet. Förslagen i de båda betänkandena bereds för närvarande i regeringskansliet.

Innebörden av förslagen är, så som också anges i betänkandena, att de flesta av de verksamhetsområden som för närvarande kommer att omfattas av lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter i stället skulle omfattas av bestämmelserna om meddelarskydd i offentlighets- och sekretesslagen.



# 5 Kartläggning av offentligt finansierad privat verksamhet

## 5.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att kartlägga offentligt finansierad privat verksamhet, inom vilken det bör och kan införas ett stärkt meddelarskydd. Utredningen har i sitt arbete därför undersökt den offentliga marknaden. Utgångspunkt har till viss del tagits i de verksamhetsområden som föreslagits i remissutfallet efter 2012 års utredning om stärkt meddelarskydd för privatanställda, de områden som nämnts i det efterföljande lagstiftningsarbetet samt även förslag som lämnats av den expertgrupp som varit knuten till denna utredning.

En utgångspunkt i prop. 2016/17:31 är att det ska vara fråga om tydligt avgränsbara verksamhetsområden. Lagförslaget i propositionen och den därefter antagna lagen omfattar verksamheter inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen, skollagen, tandvårdslagen, socialtjänstlagen, lagen om vård av missbrukare i vissa fall, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och vissa delar av 51 kap. i socialförsäkringsbalken.

Kartläggningen av offentligt finansierad verksamhet har skett, förutom genom studier av tidigare och pågående statliga utredningar, bransch- och myndighetsrapporter, genom sammanträffanden med branschrepresentanter på såväl arbetsgivar- som arbetstagsidan. Utredningen har även, så som beskrivits tidigare i kapitel 2, genom enkäter ställt frågor till branschrepresentanter om deras syn på meddelarskydd. De svar som kommit på enkäten har varit få, totalt endast 13 svar, varav 8 från arbetstagsidan och 5 från arbetsgivarsidan. I vissa fall redovisas de specifika uppgifter som kommit fram vid sammanträffandena och i enkäten under

respektive verksamhetsområde. Sammanfattningsvis kan dock av enkätutfallet konstateras att inställningen generellt på arbetsgivar- sidan är att det inte finns något behov av meddelarskydd inom privat sektor samt att det, om en sådan reglering införs, finns en risk för att skyddet för företagshemligheter urholkas på ett sätt som inte är önskvärt. Samtidigt ges på arbetstagarsidan uttryck för en motsatt uppfattning. Branschrepresentanter på arbetstagarsidan har beskrivit att det, på grund av den tystnadskultur som präglar såväl privata som offentliga arbetsplatser, finns ett stort behov av att införa stärkt meddelarskydd även för privatanställda för att på så sätt skapa en trygghet för anställda att uttrycka sina åsikter och påpeka felaktigheter. Det har även påpekats att risken för att skyddet för företags- hemligheter påverkas är liten eftersom anställda som inte arbetar inom företagsledningen sällan har tillgång till sådana uppgifter som utgör företagshemligheter.

De verksamhetsområden som identifierats i denna utredning skiljer sig en hel del från varandra. Vissa, som t.ex. kollektivtrafik och flygtrafikledningstjänst, är förhållandevis enkla att avgränsa och definiera med hjälp av befintlig lagstiftning medan andra, som t.ex. kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, är betydligt svårare att hitta tydliga definitioner för.

Vissa verksamhetsområden som var föremål för intresse både under den förra utredningen och i samband med remissomgången efter denna har under denna utrednings arbete visat sig falla utanför det tillämpningsområde som numera definierats i förarbetena till lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen). Detta gäller framför allt inhyrd personal till arrester och häkten. Både Polismyndigheten, Kriminalvårdsmyndig- heten och domstolar upphandlar tjänster av privata bevaknings- företag för att bemanna såväl arrester som häkten och inpasserings- kontroller till domstolar. Upphandlingen innebär emellertid inte att själva verksamheten läggs ut på den privata entreprenören utan omfattar endast att den privata entreprenören ska tillhandahålla personal till häkte, arrest eller inpasseringskontroll. Den offentliga verksamheten behåller alltså arbetsledningsansvaret. Enligt utred- ningens bedömning är denna typ av upphandlad tjänst att bedöma på samma sätt som inhyrd personal. I propositionen till meddelar- skyddslagen framgår att inhyrd personals förhållande till sin uthyr- ande arbetsgivare inte omfattas av lagens tillämpningsområde.

Något skäl att göra en annorlunda bedömning beträffande inhyrda arrest-, häktes- och ordningsvakters förhållande till sin privata arbetsgivare finns inte. Det saknas alltså förutsättningar att låta dessa verksamhetsområden omfattas av lagen.

Nedan följer en genomgång av ytterligare verksamhetsområden som har identifierats under utredningens gång. Utredningens överväganden om dessa verksamhetsområden är lämpliga för att ingå i meddelarskyddslagen finns i kapitel 6.

## 5.2 Allmänt om privata aktörer i offentliga sektorn

Det blir allt vanligare att verksamheter som tidigare endast bedrevs i offentlig regi nu även drivs av privata företag. På vissa offentligt finansierade verksamhetsområden förekommer i princip endast privata aktörer. Antalet anställda hos privata företag som bedriver offentligt finansierad verksamhet har alltså ökat. Det allmännas inköp av verksamheter från privata aktörer visar också tendenser att öka. Kommuner och landsting köpte t.ex. privat skola, vård och omsorg för 54 miljarder kronor 2006. År 2015 hade köpen ökat till det dubbla, drygt 110 miljarder kronor, motsvarande 16 procent av de samlade välfärdskostnaderna.<sup>1</sup> Även inköp inom andra områden, t.ex. kollektivtrafik, läkemedel och renhållningstjänster har växt de senaste åren.

Sammantaget framträder vid kartläggningen av offentligt finansierad verksamhet en bild av att både kostnaderna och andelen privata aktörer som är verksamma på marknaderna ökar. Det ska emellertid redan här nämnas att det både på kollektivtrafikmarknaden och på marknaden för järnvägsunderhåll finns tendenser som tyder på att utvecklingen inom dessa områden går i motsatt riktning och att det blir något vanligare att verksamheterna i stället utförs i offentlig regi. Även på flygtrafikledningsmarknaden har sådana förändringar skett de senaste åren, bl.a. genom en återgång till statligt monopol på flygtrafikledningstjänster på vissa flygplatser under 2014.

---

<sup>1</sup> Den offentliga marknaden 2016, Dagens Samhälle, s. 13.

## 5.3 Apotek

### 5.3.1 Allmänt om apoteksverksamhet

Apotek bedrevs från 1971 fram till 2009 i princip inom ramen för ett statligt monopol som innebar att det till övervägande del av staten ägda bolaget Apoteket AB (fram till mitten av 1990-talet Apoteksbolaget AB) hade ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa läkemedel och varor. Riksdagen fattade under 2008 och 2009 flera beslut om att apoteksmarknaden skulle omregleras på olika sätt.<sup>2</sup> Omregleringen innebar bl.a. att Apoteket AB:s ensamrätt ersattes med ett system där den som har tillstånd av Läkemedelsverket ska få bedriva detaljhandel med de varor som tidigare omfattats av Apoteket AB:s ensamrätt. Sådan handel ska bedrivas vid öppenvårdsapotek. I samband med omregleringen skedde en utförsäljning av stora delar av Apoteket AB:s öppenvårdsapotek. Omregleringen innebar också att försäljning av vissa receptfria läkemedel blev tillåten på andra platser än apotek, t.ex. inom dagligvaruhandeln.

I slutet av 2015 fanns, enligt Sveriges Apoteksförenings branschrapport från 2016, 1 358 öppenvårdsapotek, vilket innebär att antalet apotek har ökat med cirka 429 stycken, eller 46 procent, sedan omregleringen av apoteksmarknaden. Den 31 december 2016 fanns det 1 392 apotek i drift.<sup>3</sup>

Apoteksverksamhet i Sverige bedrivs, förutom i rena öppenvårdsapotek, även genom distansapotek, dosapotek, slutenvårdsapotek och extemporeapotek.

De dominerande aktörerna på marknaden är fem apotekskedjor. Därutöver finns cirka 30 aktörer som har ett eller ett fåtal apotek.<sup>4</sup> Dos- och slutenvårdsapotek kan visserligen bedrivas även av de aktörer som är verksamma på öppenvårdsmarknaden men det förekommer också enskilda aktörer som verkar endast på marknaden för dosapotek och slutenvårdsapotek. Under 2015 arbetade cirka 10 000 anställda på apoteksmarknaden, varav 9 100 på öppenvårdsapotek.

---

<sup>2</sup> Omregleringen skedde genom att riksdagen beslutade anta propositionerna om sjukhusens läkemedelsförsörjning (den 18 juni 2008), om omreglering av apoteksmarknaden (den 29 april 2009) och om handel med vissa receptfria läkemedel (den 11 juni 2009).

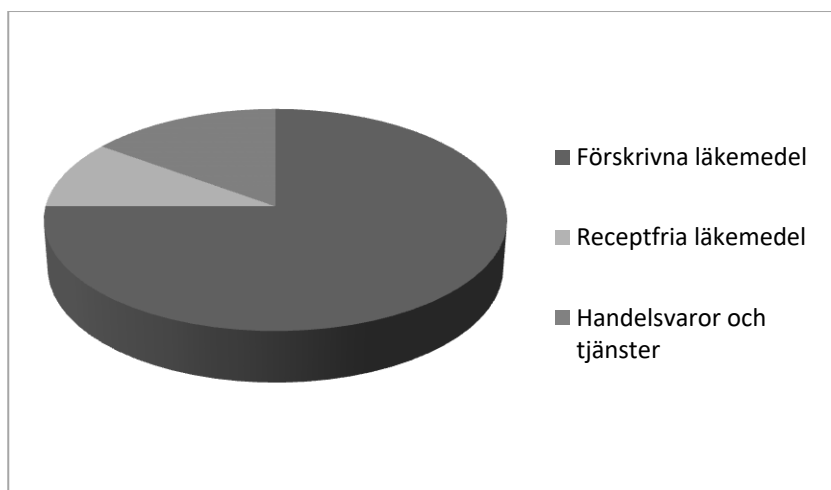
<sup>3</sup> SOU 2017:15, s. 120 f.

<sup>4</sup> Enligt information från TLV:s hemsida, 2016-12-28.

### 5.3.2 Offentlig finansiering på apoteksmarknaden

Omsättningen på öppenvårdsmarknaden har enligt den tidigare nämnda branschrapporten från Sveriges Apoteksförening växt med 6,7 procent och var 38,1 miljarder kronor under 2015. Av omsättningen avsåg 75 procent (28,7 miljarder kronor) förskrivna läkemedel, 10 procent (3,8 miljarder kronor) receptfria läkemedel och 15 procent (5,6 miljarder kronor) handelsvaror och tjänster.

Figur 5.1 Omsättningen på öppenvårdsapotek under 2015



Källa: Sveriges Apoteksförenings branschrapport 2016.

Offentlig finansiering förekommer på olika sätt inom apoteksverksamhet. På öppenvårdsapoteken sker sådan främst inom ramen för läkemedelsförmånen, dvs. de offentliga subventioner som finns för patienter i och med högskostnadsskyddet. Det finns emellertid även såväl särskilda landstingssubventioner på vissa läkemedel, t.ex. preventivmedel för ungdomar, som andra subventioner inom ramen för t.ex. smittskyddslagstiftning. Prissättningen av läkemedel som kan falla inom läkemedelsförmånen är reglerad genom en av Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket (TLV) fastställd handelsmarginal. Handelsmarginalen beräknas utifrån av TLV fastställda inköps- och försäljningspriser för läkemedel och vissa förbrukningsvaror. TLV beslutar även om utbyten av läkemedel, dvs. att det är vissa bestämda läkemedel inom läkemedelsförmånen som ska

säljas på apoteken under vissa tidsperioder, även om egentligen något annat förskrivits. TLV utövar också tillsyn över att apoteken håller sig till handelsmarginalen och de utbytesbeslut som TLV beslutat om.

Kostnaderna för läkemedelsförmånen uppgick till cirka 19 miljarder kronor under 2015 (Dagens Samhälles rapport, Den offentliga marknaden 2016). De egenavgifter patienterna själva betalade uppgick till cirka 6 miljarder kronor under samma tidsperiod. Det är landstingen som, via E-Hälsomyndigheten, hanterar betalningarna till apoteken inom ramen för läkemedelsförmånerna och andra subventioner men det finns en överenskommelse mellan landstingen och staten, som innebär att landstingen får bidrag för dessa kostnader.<sup>5</sup>

Vad gäller dos- och slutenvårdsapoteken (t.ex. Svensk Dos AB och Apoex AB) sker den offentliga finansieringen genom offentlig upphandling från landstingens sida. Under 2015 gjorde landstingen direkta inköp av slutenvårdsläkemedel för cirka 8 miljarder kronor.<sup>6</sup> Några säkra uppgifter om vad de offentliga kostnaderna för dosdispenserade läkemedel uppgår till finns inte att tillgå. Däremot finns uppgifter som tyder på att kostnaderna för denna typ av läkemedel gått ned sedan omregleringen av apoteksmarknaden.

Den helt privata marknaden för läkemedel, där även dagligvaruhandelns försäljning av receptfria läkemedel ingår, kan beräknas till cirka 4 miljarder kronor för 2015.<sup>7</sup> Det kan alltså konstateras att en stor del av apotekens, inte minst öppenvårdsapotekens, omsättning avser offentligt subventionerade läkemedel. Samtidigt talar emellertid tillgängliga siffror under de senaste åren för att knappt hälften av öppenvårdsapotekens intjäning kommer från den reglerade handelsmarginalen. Även om försäljningarna inom läkemedelsförmånerna har ökat under de senaste åren pekar trenderna på apoteksmarknaden på kraftig tillväxt inom framför allt handelsvaror och receptfria läkemedel.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Statens bidrag till landstingen för kostnader för läkemedelsförmånerna m.m., överenskommelse mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016. Överenskommelsen innebär att staten bidrar med cirka 24 miljarder kronor till landstingen (se protokoll vid regeringssammanträde 2016-06-09, S2016/04184/FS).

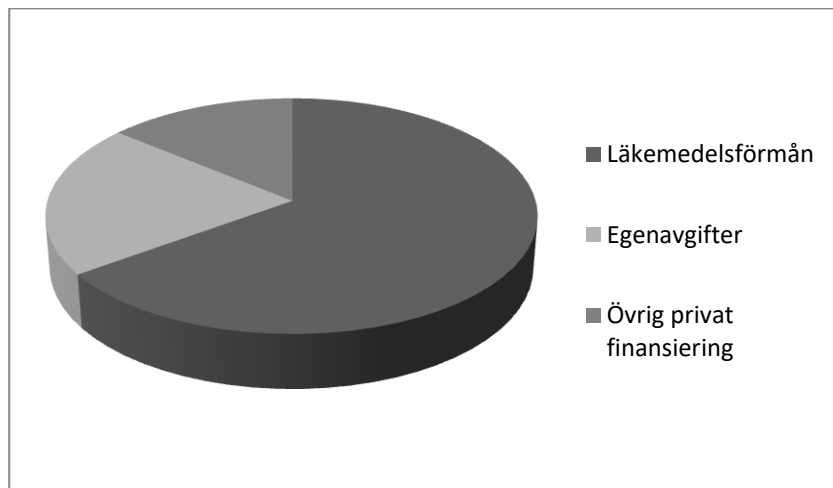
<sup>6</sup> Den offentliga marknaden 2016, s. 24.

<sup>7</sup> Den offentliga marknaden 2016, s. 24.

<sup>8</sup> 2014/2015 års översyn av apotekens handelsmarginal – slutrapport, TLV, s. 47 f.

I detta sammanhang kan även nämnas att vissa öppenvårdsapotek kan ansöka om särskilda bidrag från staten för att säkerställa tillgången på apoteksverksamhet i glesbygd enligt förordningen (2013:80) om bidrag till öppenvårdsapoteksservice av allmänt ekonomiskt intresse. För bidragsåret 2015 beviljades 29 apotek bidrag på tillsammans 7,9 miljoner kronor.<sup>9</sup>

**Figur 5.2** Finansiering av förskrivna läkemedel på öppenvårdsapoteken



*Källor:* Offentlig marknad 2016 och Sveriges apoteksförenings branschrapport 2016 samt egen bearbetning.

### 5.3.3 Insyn och tillsyn på apoteksmarknaden

Det krävs enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel tillstånd utfärdat av Läkemedelsverket för att bedriva öppenvårdsapotek. Utöver vissa lämplighetskriterier för den som ska bedriva verksamheten gör Läkemedelsverket tillståndsprövningen utifrån verksamhetens förutsättningar att leva upp till kraven i lagen. Nuvarande reglering innefattar bl.a. krav på att tillståndshavaren ska ha lokaler som är ändamålsenliga och tillräckligt bemannade, att apoteket kan tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel och varor inom förmånen och att föreslagen läkemedelsansvarig uppfyller befintliga krav. Läkemedelsverket har även utfärdat vissa föreskrif-

<sup>9</sup> 2014/2015 års översyn av apotekens handelsmarginal – slutrapport, TLV, s. 40.

ter som det åligger öppenvårdsapoteken att följa. Läkemedelsverket utövar tillsyn över apotekens efterlevnad av reglerna i dessa delar. Tillsyn utövas genom tillståndsprövningar, fysiska inspektioner och utredningar av anmälningar om avvikelser från t.ex. läkemedelsansvariga på apoteken.

Även TLV bedriver tillsyn över apoteken. Denna sker mot bakgrund av lagen (2002:160) om läkemedelsförmåner m.m. Inom ramen för detta arbete kontrollerar myndigheten bl.a. att apoteken inte bryter mot reglerna om utbyte av läkemedel.

Öppenvårdsapotek är vidare att betrakta som vårdgivare enligt patientsäkerhetslagen (2010:659). Detta innebär att även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn över verksamheten, främst genom att handlägga lex Maria-ärenden, dvs. de fall då vårdgivare anmäler händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada.

#### **5.3.4 Synpunkter på införande av meddelarskydd inom apoteksverksamhet**

##### *2012 års utredning*

Frågan om att låta apoteksanställda omfattas av meddelarskyddslagen var aktuell redan i 2012 års utredning, som låg till grund för den nu antagna lagen. I betänkandet kom utredningen fram till att det fanns skäl att utelämna apoteksverksamhet från lagens tillämpningsområde eftersom detaljhandel med läkemedel utgör ett eget verksamhetsområde som inte direkt ingår i vårdbegreppet och det dessutom i princip helt saknas direkt offentlig finansiering inom verksamhetsområdet.<sup>10</sup> I remissutfallet efter betänkandet ansåg dock flera remissinstanser, bl.a. TCO, Vårdförbundet och Sveriges Farmaceuter, att det kunde finnas ett behov av att apoteksanställda, precis som andra anställda inom vårdkedjan, ges ett stärkt meddelarskydd. I förarbetena till meddelarskyddslagen (prop. 2016/17:31, s.23) har regeringen emellertid uttryckt att det då inte fanns ett tillräckligt underlag för att låta lagen omfatta även apoteksverksamhet, men att det finns möjlighet för denna utredning att överväga frågan vidare.

---

<sup>10</sup> SOU 2013:79, s. 144 f.



*Synpunkter från arbetstagsidan*<sup>11</sup>

Under utredningens arbete har Sveriges akademikers centralorganisation (Saco) gett tydligt uttryck för att det finns ett stort behov av att även apoteksanställda omfattas av lagen. Det har anförts att det handlar om en verksamhet som på många sätt är lik hälso- och sjukvård, som redan omfattas av den antagna lagen, samt att brukare/patienter inom apoteksverksamhet ofta befinner sig i en utsatt situation. Saco har vidare uttalat att öppenvårdsapotekens två verksamhetsgrenar – receptexpedition och egenvård (dvs. receptfria läkemedel och handelsvaror) – är så tätt sammankopplade med varandra att de inte går att skilja åt, även om det endast är receptexpeditionsverksamheten som till någon del är offentligt finansierad. Den personal som arbetar på öppenvårdsapoteket utför parallellt arbetsuppgifter inom båda verksamhetsgrenarna, vilket medför att eventuella missförhållanden i egenvårdsdelen även kan påverka receptdelen. Det har också påpekats att det nuvarande insyns- och tillsynsregelverket inte är tillräckligt för att uppnå en tillfredsställande nivå av insyn i hur offentligt finansierade medel används. Apotekens organisation, både med avseende på systemet med läkemedelsansvarig och med tillsynsmyndigheternas möjligheter att få information om missförhållanden är, särskilt på mindre apotek med få anställda, bristfällig och säkerställer inte sådan nivå av insyn som behövs för att tillgodose allmänhetens intresse av detta.

*Synpunkter från arbetsgivarsidan*<sup>12</sup>

Sveriges Apoteksförening har å sin sida till utredningen uttryckt att det är mindre lämpligt att införa meddelarskydd för anställda inom apoteksverksamhet och att det därutöver saknas behov av detta. Sveriges Apoteksförening delar Sacos uppfattning att det inte går att dela den offentligt finansierade delen av apoteksverksamheten från den som är privat finansierad och har pekat på att detta omöjliggör att meddelarskydd införs eftersom det skulle kunna riskera

---

<sup>11</sup> Utredningen har inhämtat information från Saco både genom den enkät som beskrivs i kapitel 2 samt genom den företrädare för Sacoförbundet Sveriges Farmaceuter som varit förordnad som expert i utredningen.

<sup>12</sup> Utredningen har haft möte med Sveriges Apoteksförening 2016-06-29 samt därefter fått ytterligare synpunkter genom telefonsamtal.

bl.a. att uppgifter om viktiga affärsförhållanden i egenvårdsdelen, där apoteken konkurrerar med privata företag på en helt privat marknad, skulle kunna komma till allmänhetens och därmed konkurrenters kännedom utan någon möjlighet för utövaren av apoteksverksamheten att hindra detta.

Sveriges Apoteksförning har också framhållit att apoteksverksamhet skiljer sig från annan offentligt finansierad verksamhet även på det sättet att det på marknaden finns ett mycket välutvecklat system för insyn och tillsyn som säkerställer de krav på insyn som allmänheten kan ställa med anledning av de offentliga subventioner som kommer marknaden till del.

## 5.4 Asylboenden

Sverige mottog under år 2015 ett rekordantal asylsökande, totalt 163 000 personer, vilket inneburit en stor påfrestning på mottagningssystemet för asylsökande.<sup>13</sup> Ett av Migrationsverkets uppdrag är att ordna boende till asylsökande. De som söker asyl placeras först på ett ankomstboende i närheten av Migrationsverkets kontor. Dessa boenden drivs av Migrationsverket med egen personal. När asylansökan har registrerats erbjuder Migrationsverket även fortsatt boende för dem som inte kan ordna detta själva. Boende på detta sätt erbjuds så länge asylansökan utreds och ska, enligt huvudregeln, ske i enskilda lägenheter som hyrs av Migrationsverket genom vanliga hyresavtal med fastighetsägare. På dessa boenden finns i regel inte någon egentlig personal. Eftersom det under förhållandevis lång tid rått brist på sådana boenden har Migrationsverket emellertid även anordnat boende på privata anläggningar genom offentlig upphandling. Det är fråga om upphandling av tillfälliga boendeplatser, exempelvis hotellbyggnader, vandrarhem eller campingstugor. Upphandlingsavtalen brukar i regel omfatta, förutom boende, även mat. Dessa boenden, som alltså drivs av privata entreprenörer, kräver viss personal. Vid utgången av 2016 var 47 procent (motsvarande 35 718 platser) av Migrationsverkets boende-

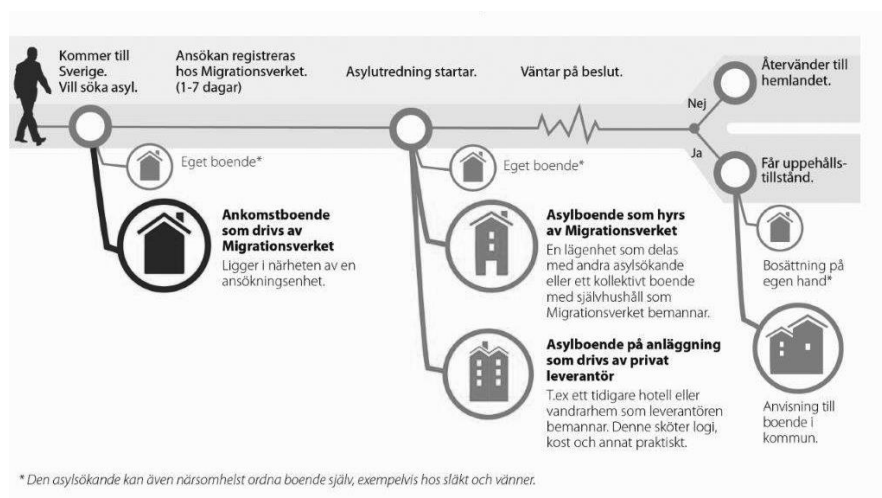
---

<sup>13</sup> SOU 2016:78, s. 421 f.

kapacitet förlagd till upphandlade boenden, dock utnyttjades inte alla dessa platser.<sup>14</sup>

Även vissa boenden för ensamkommande barn upphandlas av privata aktörer genom offentlig upphandling. Det är kommunerna som ansvarar för de ensamkommande barnen, som i regel placeras i hem för vård och boende (HVB)<sup>15</sup>. Sådan placering sker med stöd av socialtjänstlagen. En konsekvens av detta är att privatanställd personal på HVB-hem kommer att omfattas av den antagna meddelarskyddslagen. Personal anställd på boendeanläggningar för vuxna asylsökande som handlas upp av Migrationsverket omfattas däremot inte av lagen. Under utredningens arbete har det påpekats, bl.a. från vissa fackliga organisationer, att asylboenden för vuxna borde omfattas av meddelarskyddslagen på samma sätt som boenden för ensamkommande barn.

Figur 5.3 Olika former av boenden för asylsökande



Källa: Migrationsverket ([www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se), 2017-02-06).

<sup>14</sup> Migrationsverket, Årsredovisning 2016, s. 39.

<sup>15</sup> Något äldre ensamkommande barn kan ibland placeras i s.k. stödboenden, som är egna boenden men där stöd tillhandahålls av socialtjänsten i kommunen som ansvarar för barnen.

### 5.4.1 Finansiering av asylboenden

Vid slutet av 2016 var 123 000 människor inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Den totala kostnaden för mottagande av asylsökande var under 2016 ungefär 43 miljarder kronor, varav knappt 6,5 miljarder kronor avsåg kost och logi.<sup>16</sup> Det är staten som betalar kostnaderna för asylsökandes boende. Kommunerna ansvarar visserligen för ensamkommande barn men får ersättning av staten för sina kostnader. Kommunerna tar över det ekonomiska ansvaret först när någon, vare sig denne är vuxen eller barn, har beviljats uppehållstillstånd och bosatt sig i kommunen.

Migrationsverkets uttalade målsättning är att behovet av boendeplatser under asylansökningsprocessen ska tillgodoses genom de lägenheter med självhushåll som Migrationsverket hyr på vanligt sätt av fastighetsägare runt om i landet.<sup>17</sup> Vid stora strömmar av asylsökande, som till exempel under 2015, är behovet av boenden emellertid betydligt större än det antal lägenheter som Migrationsverket har tillgång till. I sådana situationer upphandlar Migrationsverket tillfälliga boendeplatser på privata anläggningsboenden. Som framgått tidigare utgör de tillfälliga boendeplatserna på privata anläggningsboenden nästan hälften av Migrationsverkets nuvarande boendekapacitet.

År 2015 betalade Migrationsverket ut totalt 2,5 miljarder kronor till företag för tillfälliga asylboenden. Totalt 130 företag fakturerade Migrationsverket för tillfälliga asylboenden detta år. Den största enskilda aktören fick 330 miljoner kronor i ersättning. Bland aktörerna finns de som bara sysslar med asylboenden men också de som har asylboenden som en bland många andra verksamhetsgrenar.<sup>18</sup>

Migrationsverket tillämpar takpriser för upphandlade platser<sup>19</sup> och betalar endast för använda platser, även om en 50-procentig beläggning garanteras. Upphandlingarna sker oftast med ramavtal men även direktupphandlade avtal har använts. Avtalslängden på de direktupphandlade avtalen har i regel varit fyra månader men kortare avtalstider har förekommit. De korta avtalstiderna har kri-

---

<sup>16</sup> Migrationsverket, Årsredovisning 2016, s. 42.

<sup>17</sup> Migrationsverkets egna uppgifter på [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) (2017-02-06).

<sup>18</sup> SOU 2016:78, s. 424 f.

<sup>19</sup> 2015 var takpriset 350 kronor per asylsökande per dygn, inklusive kost.

tiserats av såväl Statskontoret som Riksrevisionen, eftersom den typen av avtal blir dyrare.<sup>20</sup>

För närvarande utgör upphandlade anläggningsboenden en stor del av Migrationsverkets kostnader för asylsökandes boendeplatser. Migrationsverket har dock redan börjat avveckla flera av dessa platser, eftersom behovet har gått ned påtagligt under 2016 och beräknas gå ned ytterligare. Migrationsverket har också en målsättning att helt avveckla de tillfälliga, upphandlade boendena och i stället täcka behovet genom hyreslägenheter med självhushåll. Det förefaller dock vara en rimlig utgångspunkt att en viss del av boendebehovet även under ytterligare någon tid kommer att behöva täckas med hjälp av upphandlade boenden.

Välfärdsutredningen föreslog i delbetänkandet Ordning och reda i välfärden (SOU 2016:78, s. 421 f.) införande av ett krav på att verksamhet inom vård, skola och omsorg bara får överlämnas till juridiska personer som fått tillstånd om rätt att motta offentliga medel. Däremot ansåg man att något motsvarande krav inte borde införas beträffande upphandling av tillfälliga asylboenden. Det anfördes bl.a. att detta område rent principiellt skiljer sig från välfärdsområdena i övrigt som utredningen behandlat. Vidare uttalades att det är svårt att upphandla rätt kvalitet på välfärdsområdet, men att Migrationsverkets upphandlingar rör lokaler och enklare servicetjänster som är lättare att fastställa tydliga krav för i en upphandling. Utredningen ansåg sammanfattningsvis att behovet av reglering därför var ett annat.

Vidare har regeringen den 8 december 2016 i skrivelse till riksdagen (skr. 2016/17:63) redovisat sin bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer i rapporten Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna asylboende åt asylsökande (RiR 2016:10). Granskning har skett bl.a. av upphandlingar av tillfälliga boenden som Migrationsverket upphandlar samt kontroll av sådana boenden. Regeringen konstaterar att den delar Riksrevisionens övergripande bedömning att det i Migrationsverkets arbete med boenden funnits brister bl.a. i kontroll och uppföljning av boenden. En bidragande förklaring till bristerna i hanteringen

---

<sup>20</sup> Statskontoret, Statligt ägda asylbostäder? – kostnader och konsekvenser, Dnr 2015/43-5 och Riksrevisionen, Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boende till asylsökande, RiR 2016:10, s. 42 f.

anges vara den stora ökningen av asylsökande under hösten 2015. Regeringen uppger vidare att Migrationsverket i en intern skrivelse redovisat de åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Regeringen uttalar att den har för avsikt att noga följa Migrationsverkets fortsatta arbete med att ordna boende åt asylsökande. Vidare påpekas att en utredning arbetar med att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir 2015:107). Utredningen ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 31 oktober 2017.

Till följd av regeringens regleringsbrev 2017 har Migrationsverket i en rapport till regeringen den 30 mars 2017 uttalat att verkets strategi är att samtliga upphandlade tillfälliga boendeplatser ska vara utvecklade i slutet av 2017.<sup>21</sup>

## 5.5 Flygtrafikledningstjänst

### 5.5.1 Inledning

Under remissomgången efter den förra utredningen påtalades från fackligt håll att det inte minst av säkerhetsskäl finns ett behov av stärkt meddelarskydd inom flygtrafiktjänsten. Under utredningens arbete har detta påtalats ytterligare.

Enligt 6 kap. 13 § första meningen luftfartslagen (2010:500) ska det finnas flygtrafiktjänst för att trygga och underlätta luftfarten. Flygtrafiktjänst i Sverige bedrivs huvudsakligen i offentlig regi genom Luftfartsverket (LFV), som är ett statligt affärsverk.

Sedan 2010 är det möjligt för flygplatsinnehavare att själva ombesörja flygtrafikledningstjänst, antingen i egen regi eller genom upphandling av tjänsten. Detta gäller emellertid endast flygtrafikledningstjänst på regionala flygplatser, där staten inte har något bestämmande inflytande, som utförs från respektive flygplats och som endast avser start- och landningsfas samt in- och utflygningsfas.<sup>22</sup> Många av de regionala flygplatserna upphandlar sitt behov av dessa flygtrafikledningstjänster från LFV. Anställda vid LFV åtnjuter redan genom sin anställning hos ett statligt affärsverk meddelar-

<sup>21</sup> Migrationsverkets rapport, Ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestånd.

<sup>22</sup> Se 6 kap. 13 § tredje stycket luftfartslagen.

skydd, på samma sätt som andra offentligt anställda. Det finns dock flygplatser där den lokala flygtrafikledningstjänsten efter upphandling sköts av ett helt privat bolag. Flygtrafikledare anställda hos ett sådant bolag har inte meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare.

### 5.5.2 Närmare om marknaden för flygtrafikledningstjänster

Det svenska flygplatssystemet omfattar cirka 190 flygplatser. På knappt 40 av dessa bedrivs reguljär trafik i form av linjefart och chartertrafik. Av dessa flygplatser ingår 10 i det nationella basutbudet av flygplatser, dvs. det basutbud av flygplatser som regeringen har fastställt för att säkerställa ett effektivt och långsiktigt hållbart flygtransportsystem som garanterar en god interregional och internationell tillgänglighet. Några av de flygplatser som ingår i basutbudet är Stockholm–Arlanda, Stockholm–Bromma och Göteborg–Landvetter. Det helt statligt ägda bolaget Swedavia AB äger och driver flygplatserna i basutbudet. Övriga flygplatser ägs också huvudsakligen av det offentliga genom enskilda kommuner, kommuner i samarbete med varandra eller i samarbete med regioner och lands-ting. Det finns dock också några få privat drivna flygplatser, till exempel Stockholm–Skavsta, som till drygt 90 procent ägs av ett privat amerikanskt bolag och till resterande del av Nyköpings kommun samt Ängelholms flygplats, som ägs helt av PEAB.

Sverige har genom internationella åtaganden inom bl.a. EU förbundet sig att tillhandahålla flygtrafikledningstjänst inom svenskt luftrum. På knappt 60 av de svenska flygplatserna finns därför någon form av flygtrafikledningstjänst.<sup>23</sup> På de flygplatser med störst passagerarvolym utförs flygtrafikledningstjänsten nästan uteslutande av LFV. Något annat är heller inte möjligt på grund av ett beslut fattat av riksdagen i juni 2014 om att återmonopolisera flygtrafikledningen på de statligt ägda eller drivna flygplatserna.<sup>24</sup> Det privata flygtrafikledningsbolaget ACR AB ombesörjer emellertid, sedan något år tillbaka, flygtrafikledningstjänsten på den regionala flygplatsen Stockholm–Skavsta, som är en av flygplatserna med

<sup>23</sup> Trafikanalys, Konsekvenser av regleringsförändringar på flygtrafikjänsområdet, Rapport 2014:1.

<sup>24</sup> Betänkande 2013/14:TU17, rskr.2013/14:336.

störst passagerarvolym i Sverige. ACR AB driver även flygtrafikledningstjänst på ytterligare 13 regionala flygplatser runt om i Sverige.

Det är endast inom ramen för lokal flygtrafikledningstjänst som det finns möjlighet för flygplatshållaren att upphandla tjänsten. Övriga flygtrafiktjänster är inte konkurrensutsatta. Enligt tillgängliga uppgifter från dels Fackförbundet ST, dels en rapport från Trafikanalys från 2014 (Konsekvenser av regleringsförändringar på flygtrafiktjänstområdet, Rapport 2014:1) kan antalet flygledare som är verksamma inom den konkurrensutsatta delen av flygtrafikledningstjänsten och är anställda hos ett privat bolag uppskattas till cirka 80–100. Den stora merparten av dessa är anställda hos ACR AB.<sup>25</sup> Den konkurrensutsatta marknaden för lokal flygtrafikledningstjänst har för några år sedan beräknats uppgå till cirka 180 miljoner kronor.<sup>26</sup>

### 5.5.3 Finansiering av flygtrafikledningstjänsten

Den totala omsättningen för flygtrafiktjänster har uppskattats till cirka 2,5 miljarder kronor per år.<sup>27</sup> Flygtrafikledningstjänster finansieras i huvudsak, direkt eller indirekt, av luftrumets användare, dvs. flygbolagen och resenärerna. Grundprincipen är att flygning på sträcka (underväg) påförs undervägsavgift och inflygning till och start från en flygplats påförs terminalavgift eller flygplatsavgift. Varje flygplatsägare, statlig, kommunal eller privat, är i stort sett fri att fastställa sina egna avgifter. Sverige har dock gjort vissa internationella åtaganden som påverkar flygplatshållarnas möjligheter att helt fritt bestämma sina avgifter.

Kostnaderna för flygtrafiktjänsten för civil luftfart finansieras till större delen av undervägsavgiften. Avgiften beslutas av EU-kommissionen och nationellt av Transportstyrelsen. Avgiften hanteras av Eurocontrol, som fakturerar flygbolagen för hela flygningen och fördelar på respektive land. Transportstyrelsen fördelar sedan ut ersättningen till leverantörerna. Terminalavgiften tas ut av

---

<sup>25</sup> Det finns några enstaka privat anställda flygtrafikledare hos något annat mindre bolag, t.ex. vid flygplatsen i Arvidsjaur.

<sup>26</sup> SOU 2014:65, s. 66.

<sup>27</sup> SOU 2014:65, s. 66.



flygplatshavaren och omfattar kostnaderna för inflygning samt start och landning på flygplatshavarens flygplats. Flygplatsen Stockholm–Arlanda har på grund av sin storlek en reglerad terminalavgift enligt en EU-förordning. Övriga flygplatsers terminalavgifter är oreglerade. Utöver terminalavgift, vilken ska täcka kostnaden för flygtrafiktjänst vid in- och utflygning samt start- och landning, tar flygplatshavaren ut flygplatsavgifter. I Sverige har den operativa gränsen mellan flygning på sträcka (underväg) och in- och utflygning definierats till en punkt cirka 13 km från flygplatsen. Ekonomiskt innebär detta, att mer än hälften av kostnaderna för den lokala flygtrafikledningstjänsten ersätts via undervägsavgiften.<sup>28</sup>

Transportstyrelsen beslutar om vilka schabloner som ska gälla för fördelningen av kostnaderna för flygtrafiktjänsterna mellan undervägsavgift och terminalavgift. Till den del flygtrafikledningstjänsten ska betalas av undervägsavgiften fördelar Transportstyrelsen ut ersättningen direkt till leverantören av flygtrafikledningstjänsten. Terminalavgiften är alltså den del av kostnaden för den lokala flygtrafikledningstjänsten som belastar flygplatshavaren. Vilken avgift flygplatshavaren tar ut av de flygbolag som trafikerar flygplatsen är en affärsmässig bedömning som flygplatshavaren själv gör. Normalt ingår i flygplatshavarens avgifter för flygbolagen även andra tjänster än den lokala flygtrafikledningstjänsten.

Det ska i detta sammanhang även nämnas att de flesta svenska regionala flygplatser saknar kommersiell lönsamhet och därför är beroende av visst offentligt stöd för att kunna driva sin verksamhet.<sup>29</sup> För att täcka delar av underskott i flygplatsens drift kan icke statliga flygplatser med flygtrafik som omfattas av allmän trafikplikt ansöka om årligt statligt bidrag. Det är Trafikverket som beslutar om fördelningen av bidraget och syftet med bidraget är att säkerställa en interregional flygtrafikförsörjning i hela landet. Stöd som via Trafikverket betalas ut till icke statliga flygplatser är bidrag (103 miljoner kronor per år), investeringsbidrag till investeringar i flygplatsanläggning via länsplanerna där stödet varierar årligen beroende på prioriterad stödåtgärd, och beredskapsavtal för 24 timmars öppethållande på tio svenska flygplatser varav två är icke

---

<sup>28</sup> SOU 2014:65, s. 48.

<sup>29</sup> Undantag är enligt uppgifter i SOU 2016:83 flygplatserna Stockholm–Skavsta och Ängelholm, som båda uppvisat visst överskott sedan 2012.

statliga regionala flygplatser (cirka 7 miljoner kronor per år). Vid sidan av de statliga bidragen bidrar även kommuner och landsting genom ägartillskott och bidrag för att täcka flygplatsernas förluster. Utan dessa tillskott skulle fortsatt drift vid de kommunala flygplatserna utan allmän trafikplikt inte vara möjlig.

## 5.6 Kollektivtrafik

### 5.6.1 Allmänt om kollektivtrafiken

Kollektivtrafiken kan delas upp i två delar. Egentliga definitioner saknas i lag, men utredningen har valt att i det följande benämna dem allmän kollektivtrafik respektive särskild kollektivtrafik.<sup>30</sup> Till den allmänna kollektivtrafiken räknas linjelagd och anropsstyrd kollektivtrafik som är tillgänglig för allmänheten. Ansvaret för den allmänna kollektivtrafiken, i huvudsak avseende lokal och regional trafik, är uppdelat länsvis och ligger på den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Länen har valt olika sätt att organisera de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men oavsett om myndigheten styrs av t.ex. landstinget eller ett kommunalt förbund har den huvudmannaskapet och ansvaret för kollektivtrafiken i länet.

Särskild kollektivtrafik i form av färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts som inte utförs inom ramen för den allmänna kollektivtrafiken samt sjukresor erbjuds definierade målgrupper med särskilt tillstånd eller behörighet. Ansvaret för de olika delarna av särskild kollektivtrafik är uppdelat på det sättet att landstingen/regionerna har ansvaret för sjukresor och varje kommun ansvarar för sina kommuninvånares behov av de övriga trafikformerna.

De offentliga utgifterna för såväl allmän som särskild kollektivtrafik har ökat de senaste åren. Även om det förekommer att både särskild och allmän kollektivtrafik utförs i offentlig regi är det vanligaste att transporter utförs av privata entreprenörer efter offentlig upphandling från myndigheternas sida.

---

<sup>30</sup> Särskild kollektivtrafik benämns även ofta särskilda persontransporter i rapporter och analyser. Detta har att göra med att de EU-direktiv som utgör grunden för de nationella lagstiftningarna, även Sveriges, talar om ”persontransporter”. Någon helt bestämd terminologi finns emellertid inte utan båda begreppen förekommer. Utredningen har, för det fall samtliga trafikformer avses, valt att använda samlingsnamnet särskild kollektivtrafik för att markera skillnaden mot den allmänna kollektivtrafiken.

Under 2014 uppgick de totala kostnaderna för den lokala och regionala allmänna kollektivtrafiken till drygt 40 miljarder kronor. Intäkterna för verksamheten var cirka 20 miljarder kronor och resten finansierades genom skattemedel.<sup>31</sup> Färdtjänst och riksfärdtjänst kostade totalt knappt 4 miljarder kronor 2015. Kostnadsäckningen uppgick till 26 procent av detta och resten finansierades alltså med skattemedel.<sup>32</sup> Det finns inga helt aktuella uppgifter att tillgå vad gäller kostnaderna för skolskjuts och sjukresor men statistiska uppgifter från 2012 pekar på att nettokostnaderna för skolskjuts då låg omkring 4,5 miljarder kronor och för sjukresor omkring 2 miljarder kronor.<sup>33</sup>

## 5.6.2 Närmare om kollektivtrafiken

Det är sedan 2012 fritt för alla trafikföretag att etablera och bedriva kollektivtrafik på kommersiella villkor. Samtidigt har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortfarande det övergripande ansvaret för all regional kollektivtrafik i respektive län. Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik (kollektivtrafiklagen) ska kollektivtrafikmyndigheterna regelbundet i regionala trafikförsörjningsprogram bl.a. redogöra för behov och mål för den regionala kollektivtrafiken.

Kollektivtrafik definieras i kollektivtrafiklagen med en hänvisning till EU:s kollektivtrafikförordning nr 1370/2007. I förordningens artikel 2 a definieras kollektivtrafik som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

Allmän kollektivtrafik kan indelas i lokal, regional, interregional samt internationell kollektivtrafik. I kollektivtrafiklagen regleras den lokala och regionala kollektivtrafiken. Regional kollektivtrafik definieras i lagen som sådan kollektivtrafik som äger rum inom ett län eller om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn

---

<sup>31</sup> SKL, Vad förklarar kollektivtrafikens snabba kostnadsökning?, internrapport, 2014.

<sup>32</sup> Trafikanalys, Färdtjänst och riksfärdtjänst 2015, Statistik 2016:24, september 2016, s. 7.

<sup>33</sup> Trafikanalys, Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter, Rapport 2014:7, s. 35.

till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov. Med inter-regional kollektivtrafik avses mer långväga nationell trafik.

Kollektivtrafik bedrivs genom kollektivtrafikföretag. Någon definition av vad som är kollektivtrafikföretag finns inte i kollektivtrafiklagen. Däremot definieras kollektivtrafikföretag i den tidigare nämnda EU-förordningen som ett offentligt eller privat företag, eller en offentlig eller privat företagsgrupp, som bedriver kollektivtrafik, eller ett offentligt organ som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster (artikel 2 d). Kollektivtrafik kan således bedrivas i såväl privat som offentlig regi, men det vanligaste är att det är privata bolag som bedriver verksamheten.

Det krävs verksamhetstillstånd för att bedriva persontrafik inom ramen för kollektivtrafik. Det är Transportstyrelsen som ger tillstånd. Detta regleras emellertid inte i kollektivtrafiklagen utan i annan lagstiftning som berör respektive trafikslag, t.ex. yrkestrafiklagen och järnvägslagen. Transportstyrelsen utövar även som ansvarig myndighet tillsyn över bl.a. att kollektivtrafikföretagen och oftast även den regionala kollektivtrafikmyndigheten har giltiga trafik tillstånd. Det ska samtidigt nämnas att det alltså i och för sig inte enligt kollektivtrafiklagen krävs tillstånd för att bedriva kommersiell kollektivtrafik. Däremot måste kollektivtrafikföretaget anmäla att det avser att bedriva kommersiell kollektivtrafik på en viss sträcka och på så sätt möjliggöra för tillsynsmyndigheten att utöva tillsyn över t.ex. förekomsten av giltigt tillstånd att bedriva persontrafik.

### *Drift av lokal och regional kollektivtrafik*

Tanken bakom kollektivtrafiklagstiftningen är bl.a. att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ska undersöka marknadens förmåga att tillgodose behovet av kollektivtrafik. Om det bedöms att förutsättningar för kommersiell trafik saknas kan myndigheterna besluta om allmän trafikplikt och upphandla trafik. Detta kan ske antingen i kollektivtrafikmyndighetens egen regi eller genom bolag som anlitas för ändamålet. I vissa regioner förekommer också att kollektivtrafiken bedrivs i offentlig regi. Vissa regioner samarbetar vidare för att möjliggöra allmän, offentligt finansierad kollektivtrafik också över regiongränser. Detta gäller t.ex. vissa tågsträckor mellan

Kristianstad och Karlskrona samt Uppsala och Norrköping som de regionala trafikmyndigheterna upphandlar av privata utförare.

Sedan marknaden öppnades 2012 har få helt kommersiella alternativ tillkommit. Detta beror dels på att pågående upphandlade trafikkontrakt löper på flera år, dels på att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortsätter att teckna nya kontrakt om allmän trafik. Den upphandlade trafiken får dessutom i allmänhet betydande subventioner och det finns därför, enligt uppgifter från Transportstyrelsen, anledning att tro att viss upphandlad trafik kan tränga undan kommersiella initiativ, eller motverka att de kommer till stånd.<sup>34</sup>

Upphandling av kollektivtrafik sker huvudsakligen genom tre typer av avtal – produktionsavtal eller incitamentsavtal, vilka tillsammans benämns tjänstekontrakt, eller tjänstekoncessionsavtal. Produktionsavtal innebär att beställaren reglerar merparten av de förutsättningar som ska gälla för genomförandet i det aktuella avtalet, där möjligheten till påverkan från operatören är relativt liten. I ett rent produktionsavtal är ersättningen till operatören bestämd i förväg och oberoende av t.ex. resandevolymer. Det kan sägas att entreprenören får ersättning per produktionskilometer. I ersättningen ingår kostnader för bl.a. personal, bränsle och fordon. Incitamentsavtal skiljer sig från produktionsavtal genom att endast en viss del av ersättningen är till beloppet reglerad i avtalet medan resterande del är rörlig och baseras exempelvis på antalet resande. Dessa incitament används för att uppmuntra operatören att främja en positiv resandeutveckling. Ett incitamentsavtal innehåller alltså både större risker och större möjligheter än ett traditionellt produktionsavtal. Tjänstekontrakt, dvs. produktions- eller incitamentsavtal, är vanligast på kollektivtrafikmarknaden. Tjänstekoncessionsavtal är en relativt sällsynt avtalsform på kollektivtrafikområdet även om det förekommer när det t.ex. gäller nattåg och vissa färjeförbindelser. Koncessionsavtal innebär att i princip hela verksamhetsrisken läggs på entreprenören. I samband med tillkomsten av kollektivtrafiklagen uttalade regeringen (prop. 2009/10:200, s. 66) att det bör ankomma på den behöriga myndigheten att i varje enskilt fall välja den avtalsform som är mest ändamålsenlig. Regeringen

---

<sup>34</sup> Transportstyrelsen, Marknadstillträde i regional kollektivtrafik, delrapport 1, dnr TSG 2014-251, april 2014, s. 10.

menade vidare att tjänstekoncessioner kan vara en lämplig form där förutsättningarna finns för att kommersiellt exploatera en kollektivtrafiktjänst och där myndigheten är beredd att överlämna åt kollektivtrafikföretaget att besluta om tjänsternas närmare utformning.<sup>35</sup>

Svensk kollektivtrafik domineras i någon mån av bolag med utländska ägarintressen. År 2013 bedrevs 83 procent av buss-trafiken på kollektivtrafikområdet av 10 stora operatörer. De fyra största av dessa är Nobina, Keolis, Veolia och Arriva, som samtliga är utlandsägda. De står tillsammans för 2/3 av utbudet på bussmarknaden och för lika stor andel av de utbetalningar som går från de regionala kollektivtrafikmyndigheterna till operatörerna. Även järnvägstrafikmarknaden uppvisar liknande förhållanden.<sup>36</sup>

### *Drift av långväga (interregional) kollektivtrafik*

När det gäller offentligt finansierad allmän kollektivtrafik som är av mer nationell karaktär är det staten, och inte regionerna eller kommunerna, som huvudsakligen ansvarar för finansieringen, även om det på vissa sträckor förekommer samfinansiering mellan staten, regionerna och kommunerna. Trafikverket har i uppdrag att för statens räkning avtala om interregional kollektivtrafik som är transportpolitiskt motiverad men inte kan bedrivas kommersiellt. Det transportpolitiska motivet är att skapa tillgänglighet i hela landet. För närvarande är det främst kollektivtrafik i de norra delarna av Sverige som finansieras på detta sätt. Framför allt gäller det flygtrafik mellan vissa orter, Flygbilen för att ta sig till flygplatserna och nattåg till Övre Norrland. Även färjetrafik mellan Nynäshamn/Oskarshamn och Visby finansieras genom statliga subventioner eftersom nödvändig trafik på dessa sträckor inte har kommersiell bärkraft. Den långväga kollektivtrafiken utförs uteslutande av privata aktörer efter upphandling.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Prop. 2016/17:128, s. 29.

<sup>36</sup> Trafikanalys, Avtalen för den upphandlade kollektivtrafiken 2013, rapport 2015:13, juni 2015, s. 30.

<sup>37</sup> Trafikverket, [www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Utredning-av-langvaga-kollektivtrafik/](http://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Utredning-av-langvaga-kollektivtrafik/) samt Rapport, flygutredning 2015–2019, 2013-11-08 och Rikstrafiken, Långsiktigt hållbar linjesjöfart till Gotland 2015–2030, 2010-10-01.

*Förekomst av meddelarskydd på kollektivtrafikmarknaden*

Redan i dag förekommer att det vid upphandlingar av kollektivtrafik ställs krav på att privata kollektivtrafikföretag garanterar meddelarskyddsliknande rättigheter för sina anställda och även för underentreprenörers anställda. Bl.a. förekommer sådana skrivningar i upphandlingsavtalen i Östgötatrafiken. Hur dessa rättigheter säkerställs genom denna avtalsform har inte blivit föremål för rättslig prövning. Bussföretaget Nobina AB har dock t.ex. löst detta krav genom att införa en extern funktion, Medarbetarombudsmannen (MOM), till vilken de anställda kan vända sig anonymt och framställa eventuella klagomål eller synpunkter. Handläggare hos den externa funktionen avgör sedan om ärendet ska tas vidare till Nobinas ledning eller HR-avdelning eller om den anställde ska rekommenderas att kontakta sin fackliga organisation. Den anställde kan förbli anonym genom processen.

*Offentlig finansiering på marknaden för allmän kollektivtrafik*

Graden av offentlig finansiering varierar på marknaden för allmän kollektivtrafik. Inom vissa regioner sker i princip all finansiering av kollektivtrafik med hjälp av skattemedel, medan andelen som finansieras av resenärernas biljettköp utgör mer än 50 procent i andra regioner. Som redan påpekats drivs dock i stort sett all kollektivtrafik till någon del med offentlig finansiering. De helt kommersiella alternativen är få.

Sedan 2011 och framåt har en tydlig ökning av det offentligas inköp från privata företag på området för infrastruktur och trafik kunnat konstateras. Detta beror huvudsakligen på införandet av kollektivtrafiklagen och de förändringar av organisationen på kollektivtrafikmarknaden som införandet av lagen medförde.<sup>38</sup> Kollektivtrafik bedrivs i vissa regioner genom offentliga bolag. Enligt uppgifter från branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik finns i branschen tecken på att fler regioner överväger att i framtiden bedriva kollektivtrafik i offentlig regi igen. Anledningen till detta är

---

<sup>38</sup> SKL, Köp av verksamhet 2015, s. 40.

ofta att det kostnadsmässigt inte visat sig vara så fördelaktigt att lägga ut kollektivtrafiken på entreprenad som har förväntats.<sup>39</sup>

Kostnaden för kollektivtrafiken uppgick 2015 till cirka 43 miljarder kronor. Av detta täcktes nästan hälften av resenärernas självkostnader. Landstingens och regionernas andel av de kostnader som föll på det offentliga uppgick till drygt 46 procent. Kommunerna finansierade cirka 5 procent av kostnaderna och staten 1 procent.<sup>40</sup> Upphandlad kollektivtrafik är alltså, generellt sett, offentligt finansierad endast till drygt 50 procent. Resten av kostnaderna täcks av biljettintäkter. Som tidigare nämnts varierar dock graden av offentliga subventioner stort över landet.

Den offentliga finansieringen av långväga kollektivtrafik kommer huvudsakligen från staten men även till viss del från berörda landsting/regioner och kommuner, bl.a. vad gäller den s.k. Flygbilen. Det årliga kontraktsbeloppet för driften av färjetrafiken mellan fastlandet och Gotland uppgår under de närmsta 10 åren till knappt 500 miljoner kronor. Transportpolitiskt motiverad flygtrafik subventioneras under de närmsta åren med cirka 95 miljoner kronor per år, nattågen till Övre Norrland med cirka 50 miljoner kronor per år och Flygbilen med cirka 6,5 miljoner kronor per år.

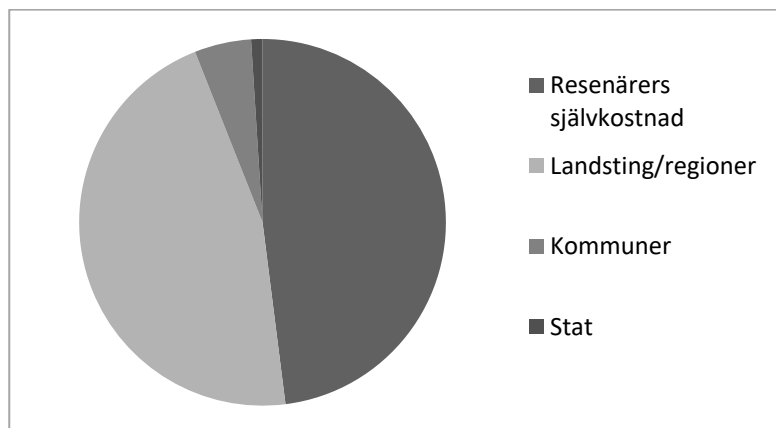
---

<sup>39</sup> Uppgifter från Svensk Kollektivtrafik i samband med möte 2016-12-15.

<sup>40</sup> Dagens Samhälle, Offentlig marknad 2016, s. 38.



Figur 5.4 Finansiering av kollektivtrafiken, 2015



Källa: Dagens Samhälle, Offentlig marknad 2016, SKL samt egen bearbetning.

### 5.6.3 Särskild kollektivtrafik (färdtjänst, riksfärdtjänst, skolskjuts och sjukresor)

Särskild kollektivtrafik anordnas i regel av kommunerna, de regionala trafikhuvudmännen, dvs. regionerna, eller i någon form av samarbete mellan dessa. Själva utförandet av transporterna handlas upp av privata aktörer. Särskild kollektivtrafik är tänkt som ett komplement till den allmänna kollektivtrafiken och definieras genom de skilda regler som styr att transportformen subventioneras. Regional och lokal färdtjänst regleras i lagen (1997:736) om färdtjänst, interregional färdtjänst i lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och skolskjuts i skollagen (2010:800). Skolskjuts i formen av särskilda persontransporter anordnas endast för elever i grundskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Även elever i gymnasieskolan har visserligen rätt till bidrag för sina resekostnader till och från skolan, men detta regleras enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldigheter att svara för vissa elevresor och är inte att bedöma som skolskjuts. Rätten till betalda sjukresor regleras i lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor. Det finns på området för sjukresor dock huvudsakligen inga gemensamma regler för hur resorna ska hanteras eller ersättas utan landstingen/regionerna beslutar själva om ersättningsnivåer och hur

betalningarna till de privata aktörer som utför sjukresorna ska gå till.

Särskild kollektivtrafik utförs ibland i helt offentlig regi, men upphandlas vanligen hos privata aktörer. Det är mycket vanligt att det är taxiföretag som utför de samhällsbetalda resorna, antingen i helt vanliga taxifordon eller i särskilt anpassade fordon. Det finns vissa privata bolag som riktat in hela sin verksamhet på särskild kollektivtrafik och endast utför samhällsbetalda resor, t.ex. Samres AB. Samhällsbetalda resor i form av färdtjänst, skolskjuts och sjukresor är emellertid en mycket viktig verksamhetsgren för hela taxinäringen. Sett över hela landet står de samhällsbetalda resorna för 50 procent av taxinäringens intäkter. På vissa mindre orter förekommer att taxiföretags hela omsättning utgörs av samhällsbetalda resor.<sup>41</sup> Ofta tilldelas upphandlingen av t.ex. färdtjänst inte ett traditionellt taxiföretag utan en beställningscentral. Beställningscentralen tar emot taxi- eller färdtjänstbeställningarna och fördelar dem mellan taxiförarna eller taxiföretagen. Taxiföretagen är åkerier och är de som bedriver den faktiska taxiverksamheten. Ett taxiföretag måste ha taxitrafiktillstånd enligt taxitrafiklagen (2012:211). I taxiföretagen är i regel taxiförarna anställda. För att få lov att arbeta som taxiförare krävs i princip taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen. Beställningscentralen, som alltså ofta är det företag som det allmänna har slutit upphandlingsavtalet med, bedriver egentligen ingen taxiverksamhet och inga tillstånd behövs för sådan verksamhet. De anställda hos beställningscentralen arbetar i taxiväxeln och fördelar körningarna mellan förare och/eller taxiföretag. Det förekommer att beställningscentralen ägs gemensamt av flera taxiföretag (t.ex. Taxi Stockholm och Taxi Göteborg) men det finns även exempel på helt fristående beställningscentraler som inte har någon egentlig koppling till något taxiföretag (t.ex. Cabonlinegroup).<sup>42</sup>

Det finns cirka 6 700 taxiföretag i Sverige. Vissa förare är också taxiföretag, vilket innebär att de själva äger taxifordonet även om en egenföretagare givetvis kan använda någon annans fordon. En taxiförare som vill bedriva själva taxiverksamheten på egen hand måste, förutom taxiförarlegitimation även ha taxitrafiktillstånd. Merparten av taxiföretagen är kopplade till en beställningscentral;

---

<sup>41</sup> SOU 2016:86, s. 138.

<sup>42</sup> SOU 2016:86, s. 131 f.

endast 20 procent av taxiföretagen driver sin verksamhet utan att vara kopplade till någon beställningscentral. En övervägande majoritet av taxiföretagen äger endast ett fordon (4 471 av taxiföretagen). Betalning av taxiresor sker i vissa fall till beställningscentralen och i vissa fall till taxiföretaget. Det förekommer t.ex. att beställningscentralen äger den kortbetalningsautomat som finns i taxibilen. Beställningscentralen är även det bolag som tar emot betalningarna enligt det upphandlade färdtjänstavtalet. Beställningscentralen betalar sedan anknutna taxiföretag enligt de avtal som finns mellan beställningscentralen och taxiföretagen.<sup>43</sup>

Viss särskild kollektivtrafik utförs även av andra transportföretag. Det handlar främst om skolskjuts. Det är t.ex. inte ovanligt att skolskjuts samordnas med den allmänna kollektivtrafiken och att linjetrafiken anpassas till skoltider och skolelevernas behov. Det är kommunerna som enligt skollagen är ansvariga för skolskjuts. När denna sker genom den allmänna kollektivtrafiken är det emellertid vanligt att samordning sker med landstingen/regionerna genom den regionala trafikhuvudmannen. För det fall det inte fungerar att lägga in skolskjutsen i den vanliga linjetrafiken kan kommunen också upphandla särskilt anordnad skolskjuts. Den hanteras i regel direkt av kommunen. Det ska noteras att all särskild kollektivtrafik kräver trafiktillstånd.

Sjukresor avviker från övrig särskild kollektivtrafik på det sättet att det inte finns något egentligt ansvar för sjukvårdshuvudmännen (dvs. landstingen/regionerna) att faktiskt utföra själva transporterna. Däremot har patienterna rätt till resekostnadsersättning enligt den tidigare nämnda lagen. Vissa sjukvårdshuvudmän har ändå inrättat både beställningscentraler och linjetrafik i egen regi som kompletterar den vanliga kollektivtrafiken för att säkerställa sjukresorna.<sup>44</sup> Sjukvårdshuvudmännen har dock uppfyllt sitt ansvar för sjukresor redan genom att erbjuda endast resekostnadsersättning efter särskild ansökan från patienten i efterhand. I vilken omfattning det offentliga tar direkt ansvar för sjukresorna kan därför variera betydligt mellan regionerna/landstingen.

---

<sup>43</sup> SOU 2016:86, s. 136 f. med hänvisningar.

<sup>44</sup> Trafikanalys, Förstudie om lagstiftningen för särskilda persontransporter, Rapport 2014:7, s. 12.

### *Offentlig finansiering av särskild kollektivtrafik*

Under 2015 genomfördes 11 miljoner färdtjänstresor, vilket var en svag nedgång från året innan. Cirka 318 000 personer i Sverige hade färdtjänststillstånd under samma år, även om alla inte utnyttjade detta i samband med transporter. Kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst uppgick 2015 till knappt 4 miljarder kronor, varav drygt 1 miljard kronor täcktes av resenärernas egenavgifter.<sup>45</sup> Brutto-kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst har ökat med 70 procent sedan 1998 trots att det faktiska resandet har gått ned.<sup>46</sup>

Som påpekats tidigare finns inte några helt aktuella uppgifter om kostnaderna för skolskjuts och sjukresor, men statistiska uppgifter för 2012 pekar mot att kostnaden för skolskjuts uppgick till omkring 4,5 miljarder kronor och för sjukresor till omkring 2 miljarder kronor (se avsnitt 5.6.1 ovan). Vad gäller skolskjuts är den helt fri för skolelever. Sjukresor innehåller emellertid, i vart fall upp till gränsen för högkostnadsskyddet, ett visst mått av egenfinansiering från patienternas sida, även om graden av denna kan variera mellan landstingen.

#### **5.6.4 Synpunkter på införande av stärkt meddelarskydd på kollektivtrafikmarknaden**

##### *2012 års utredning*

Även i 2012 års utredning togs frågan upp om kollektivtrafik borde omfattas av meddelarskyddslagen. I betänkandet från 2013 drogs emellertid slutsatsen att kollektivtrafik, främst med anledning av hur varierande graden av offentlig finansiering är på marknaden, inte var att betrakta som offentligt finansierad verksamhet. Kollektivtrafik som verksamhetsområde lämnades därför utanför den tidigare utredningens förslag.

---

<sup>45</sup> Trafikanalys, Färdtjänst och riksfärdtjänst 2015, Statistik 2016:24, s. 7 f.

<sup>46</sup> Trafikanalys, Färdtjänst och riksfärdtjänst 2015, Statistik 2016:24, s. 33.

*Synpunkter från arbetstagsidan*<sup>47</sup>

Under utredningens arbete har företrädare för fackliga organisationer på arbetstagsidan gett tydligt uttryck för att det, vad gäller alla former av kollektivtrafik, finns ett stort behov av stärkt meddelarskydd. Seko, Service- och kommunikationsfacket (Seko) har särskilt pekat på att det förekommer att medlemmar uppgett att de upplever sig utsatta för repressalier från arbetsgivarsidan i samband med att de har påtalat brister, främst vad gäller säkerhet, på arbetsplatserna. Svenska kommunalarbetsförbundet (Kommunal) och Svenska Transportarbetareförbundet (Transport) har delvis bekräftat denna bild. Samtliga företrädare har också pekat på att det förekommer en tystnadskultur på arbetsplatserna, eftersom de anställda känner sig osäkra på sina rättigheter i förhållande till arbetsgivaren. Tystnadskulturen som sådan verkar dock inte bara vara ett fenomen på privata arbetsplatser utan även på offentliga.

De åtgärder som vidtagits från arbetsgivarhåll och som uppfattats som repressalier av arbetstagsidan utgörs i stor utsträckning av utköp av anställda från arbetsplatsen. Såväl Seko, Kommunal som Transport har också fört fram att ett stärkt meddelarskydd skulle kunna öka tryggheten för de anställda på arbetsplatserna på det sättet att de skulle känna att de har möjlighet att göra sina röster hörda om det skulle behövas.

*Synpunkter från arbetsgivarsidan*<sup>48</sup>

Under utredningens arbete har Transportföretagen gett uttryck för att ett införande av ett stärkt meddelarskydd för anställda på kollektivtrafikmarknaden medför problem om skyddet även ska omfatta företagshemligheter. Som framgått tidigare har det från arbetsgivar sidan hänvisats till att det redan i dag på marknaden förekommer upphandlingar där de offentliga beställarna ställer krav på att meddelarskyddsliknande regler garanteras såväl kollektivtrafikföre-

---

<sup>47</sup> Under utredningens arbete har samtal förts med Svenska kommunalarbetsförbundet, Seko (Service- och kommunikationsfacket) och Svenska transportarbetareförbundet. Svar har även erhållits genom den enkät, se bilaga 2, som har skickats ut.

<sup>48</sup> Under utredningens arbete har samtal hållits med Sveriges Bussföretag och Biltrafik-Arbeitsgivarna, som båda tillhör Transportföretagen. Samtal har även förts med företrädare för kollektivtrafikföretaget Nobina AB. Svar har även erhållits genom den enkät, se bilaga 3, som skickats till företrädare för arbetsgivare på kollektivtrafikmarknaden.

tagets egna anställda som eventuella underentreprenörers anställda och att det inte finns något egentligt behov av att stärka meddelarskyddet för de anställda genom lagstiftning.

Kraven i upphandlingsunderlagen på meddelarskyddsliknande bestämmelser har blivit föremål för förhandling vilket i vissa fall resulterat i särskilda skrivningar i upphandlingsavtalen. I andra fall har kollektivtrafikföretaget t.ex. inrättat en särskild, extern funktion för att hantera anonyma klagomål från anställda.

På kollektivtrafikmarknaden finns, enligt arbetsgivarsidans uppfattning, en mängd företagshemligheter. Det rör sig om bl.a. former för schemaläggning och anbudsunderlag. Arbetsgivarna har framhållit att de anställda är oerhört lojala och inte rädda för att påtala problem i verksamheten. De har dock samtidigt förklarat att ett införande av ett stärkt meddelarskydd skulle innebära att företagen skulle behöva vara mera försiktiga med de uppgifter de lämnar vidare till anställda på grund av risken för att företagshemligheter annars skulle kunna föras vidare.

## 5.7 Kompletterande aktörer hos Arbetsförmedlingen<sup>49</sup>

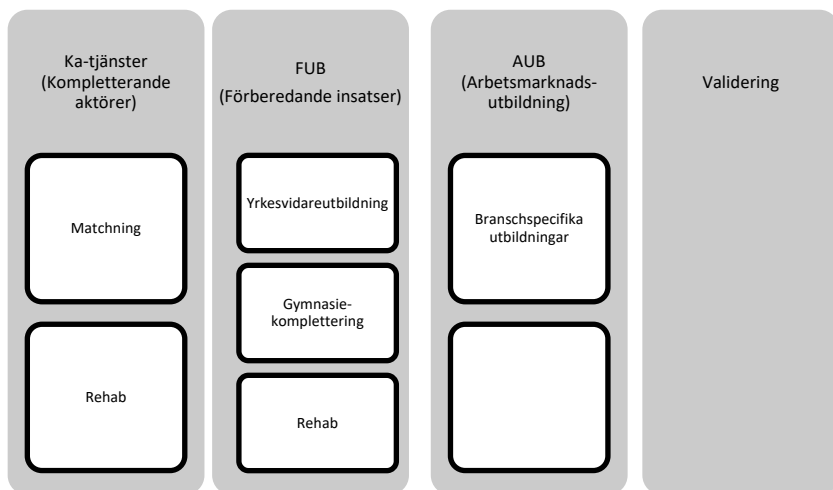
Som redan konstaterats i 2012 års utredning upphandlar Arbetsförmedlingen en förhållandevis stor del externa tjänster från privata aktörer, även om de etableringslotsar som främst var föremål för den förra utredningens intresse nu inte förekommer längre.

I dag upphandlar Arbetsförmedlingen externa tjänster inom områdena matchning och rehab (ka-tjänster), yrkes vidareutbildning, gymnasiekomplettering och rehab (förberedande insatser) och branschspecifika yrkesutbildningar (arbetsmarknadsutbildning). Viss upphandling sker även inom området för validering. Upphandlingen av förberedande insatser, arbetsmarknadsutbildning och validering styrs av förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Upphandlingen på området för ka-tjänster ingår som ett uppdrag för Arbetsförmedlingen och är inte styrt av några särskilda regler.

---

<sup>49</sup> Uppgifterna i detta avsnitt kommer huvudsakligen från information som tillställts utredningen muntligen och skriftligen direkt från Arbetsförmedlingen.

Figur 5.5 Arbetsförmedlingens upphandling



Källa: Arbetsförmedlingen och egen bearbetning.

De externa tjänsterna upphandlas av cirka 250 olika leverantörer. Av några av dem, t.ex. Lernia AB, Studieförbundet Folkuniversitetet och Hermods AB, köps mycket stora volymer medan andra aktörer används i mindre utsträckning. De leverantörer som används mest är till övervägande del stora bolag med flera hundra anställda. Det förekommer emellertid även att leverantörer har väldigt få anställda eller drivs som enskilda näringsverksamheter.

Upphandlingsavtalen löper som regel mellan två och fyra år. Det finns en rotation på arbetsmarknaden mellan leverantörerna och kompetensen flyttar ofta över till den leverantör som vunnit upphandlingen. Vidare har många leverantörer flera underleverantörer. Ett exempel är en av de upphandlade reha-tjänsterna som kallas ”introduktion till arbete” där tjänsten handlats upp hos cirka 8 leverantörer, men utförs tillsammans med cirka 300 underleverantörer.

### *Offentlig finansiering på marknaden för kompletterande aktörer*

Arbetsförmedlingen upphandlar externa tjänster för totalt knappt 6 miljarder kronor per år. Ka-tjänster och förberedande insatser är ungefär jämnstora i volym och utgör de två största kostnads-

posterna. Arbetsmarknadsutbildningar köps i mindre volym men utgör ändå en stor del av kostnaderna, eftersom det är fråga om dyra tjänster. Valideringstjänster utgör för närvarande endast en mindre kostnadspost, men det finns anledning att anta att denna kostnadspost kommer att öka mot bakgrund av snabbspåren som införts för t.ex. flyktingar.

Vinstmarginalerna för de kompletterande aktörerna är förhållandevis små. Så som upphandlingarna sker läggs hela verksamhetsrisken på entreprenörerna utan att någon volym garanteras från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen brukar titta på den kundbas som en leverantör har och fortsätta att undersöka denna för att säkerställa att Arbetsförmedlingen inte är den enda kunden. Det finns leverantörer som har "alla ägg i samma korg". Detta kan bero på att Arbetsförmedlingen ibland skapar en marknad som annars inte finns. Viss transportutbildning är ett sådant exempel där Arbetsförmedlingen är den enda aktören på marknaden förutom gymnasieskolor. Leverantörerna på en sådan marknad är mycket beroende av sina "myndighetskunder" och deras omsättning är i vissa fall helt beroende av offentliga medel.

Generellt är emellertid leverantörer verksamma på flera marknader. Utbildningsföretagen har t.ex. ofta även kommuner som inkomstkälla genom SFI-uppdrag men utför också uppdrag åt privata företag och organisationer, t.ex. fackliga organisationer. Matchningsföretagen brukar ofta vara verksamma även inom rekrytering och bemanning. De levererar också ofta tjänster till trygghetsorganisationer.

### **5.7.1 Kontroll och tillsyn av de kompletterande aktörerna i dagens system**

Arbetsförmedlingens upphandlingsenhet ansvarar för all upphandling hos Arbetsförmedlingen och sköter bl.a. den faktiska, juridiska upphandlingen även av externa arbetsmarknadstjänster.

Enheten för externa tjänster är uppdelad i två underenheter, nämligen enheterna för leverantörsutveckling respektive tjänsteutveckling. Tjänsteutveckling analyserar hur behoven av arbetsmarknadstjänster ser ut samt gör själv beställningen av upphandlingen som upphandlingsenheten sedan tar över och hanterar. Leveran-



törsutveckling arbetar med stöd och uppföljning av anlidade leverantörer. Det finns inom ramen för enhetens verksamhet utredare som tittar på det som Arbetsförmedlingens kontor rapporterat in om leverantörers verksamhet, t.ex. om arbetssökande reagerat på att något inte fungerar. Om utredningen visar att åtgärder måste vidtas mot leverantören leds ärendet vidare till upphandlingsenheten som kan fatta beslut om vite, tillfälligt stopp eller hävning av avtalet.

Leverantörerna har ingen skyldighet, vare sig genom upphandlingsavtal eller på annat sätt, att rapportera in ekonomisk information om sin verksamhet. Enheten för externa tjänster hämtar däremot ofta, i sina pågående granskningar och i det annars löpande arbetet, in information genom t.ex. Bisnode.

Utredarna på enheten för externa tjänster får information om leverantörerna genom linjeverksamhetens (kontorens) klagomålsystem. I 90 procent av fallen öppnas ärenden på grund av klagomål från arbetssökande. Även tjänsteutvecklingsenheten kan i samband med tjänsteanalyser bedöma och ta del av t.ex. kundutvärderingar som föranleder att utredningar inleds. Det förekommer också att tips kommer in direkt till utredarna/enheten för externa tjänster från tidigare eller nuvarande medarbetare hos leverantörerna. Uppgiftslämnarna vill i dessa fall ofta vara anonyma.

Enligt uppgifter från Arbetsförmedlingen har stora tips om missförhållanden eller andra problem i regel kommit genom tidigare eller nuvarande medarbetare hos leverantörer. Klagomålen brukar i regel avse lärarkompetens och lärartäthet.

Arbetsförmedlingen deltar även i ett leverantörsuppföljnings-samarbete med andra myndigheter och organisationer, t.ex. kommuner, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolinspektionen och trygghetsorganisationer. Samarbetet inleddes sedan man insett att flera myndigheter och organisationer hade i stort sett samma leverantörer. Det har sedan tidigare funnits samarbete kring upphandling, men det har nu även ansetts viktigt att följa upp leverantörerna. Inom samarbetet träffas representanter för myndigheterna och organisationerna varje halvår. Vidare ges exempelvis möjlighet till erfarenhetsutbyten mellan medarbetare.

Varje halvår gör enheten en riskutvärdering över Arbetsförmedlingens leverantörer. Det förekommer också varje år nationella dialoger med de leverantörsbolag som är mest verksamhetskritiska,

t.ex. Lernia AB. Generellt kan konstateras att problemen i de verksamhetskritiska eller måttligt verksamhetskritiska leverantörsbolagen är mindre. Problemen finns, enligt Arbetsförmedlingens uppfattning, snarare i de mindre bolagen som inte anlitas i så stor utsträckning.

### **5.7.2 Synpunkter angående ett införande av stärkt meddelarskydd på marknaden för kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen**

#### *2012 års utredning*

I direktiven till 2012 års utredning angavs att utredaren var fri att föreslå stärkt meddelarskydd för vissa kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen om det bedömdes föreligga ett behov av detta. Utredningen avfärdade emellertid en sådan lösning främst med motiveringen att det fanns stora variationer mellan de privata aktörer som erbjöd tjänsterna, att vissa av tjänsterna genomfördes i projektform och att intresset för att införa ett stärkt meddelarskydd på marknaden inte uppvägde bl.a. de problem inskränkningar i lojalitetsplikten kunde medföra för de privata aktörerna.

#### *Synpunkter från arbetstagsidan*<sup>50</sup>

Fackförbundet ST har tydligt gett uttryck för att det finns ett behov av att även anställda hos kompletterande aktörer hos Arbetsförmedlingen omfattas av ett stärkt meddelarskydd. Främst har hänvisats till att de anställda arbetar i en miljö med människor som ofta befinner sig i en utsatt situation och kan ha svårt att ta till vara sina egna rättigheter.

---

<sup>50</sup> Under utredningens arbete har samtal förts med Fackförbundet ST. Synpunkter har även inkommit genom enkätsvar.

### *Arbetsförmedlingens synpunkter*

Arbetsförmedlingen har pekat på att det i och för sig inte finns någon anledning att tro att ett införande av stärkt meddelarskydd skulle leda till att fler klagomål kommer fram. Det skulle möjligen kunna leda till att vissa andra typer av information skulle kunna komma fram, t.ex. om leverantörsföretagens ekonomiska förhållanden. Enligt Arbetsförmedlingens uppfattning skulle dock ett införande av ett stärkt meddelarskydd troligen inte ha någon påverkan på detta. Samtidigt menar myndigheten att ett stärkt meddelarskydd framstår som ett mycket bra verktyg för att stärka de anställdas position, både på den egna arbetsplatsen och i förhållande till anställda vid Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har påpekat att arbetsmarknadsåtgärdsbranschen är en ny bransch med ett flertal förhållandevis nybildade leverantörsföretag med liten erfarenhet av aktuella verksamheter. Ett införande av stärkt meddelarskydd skulle därför markera allvaret för dem som är verksamma i branschen. Det skulle också vara en fördel internt för anställda vid Arbetsförmedlingen att få med sig att de som är verksamma i leverantörsföretagen har samma skydd som de som är anställda vid Arbetsförmedlingen och snarare är Arbetsförmedlingens förlängda arm än en separat verksamhet.

Arbetsförmedlingen har dock även påpekat att ett införande kan vara problematiskt i de enskilda verksamheterna, eftersom de oftast har flera verksamhetsben som är svåra att avgränsa från varandra. Det går inte att avgöra om en anställd arbetar i verksamhet som finansieras av Arbetsförmedlingen eller som finansieras helt privat.

## **5.8 Kultur**

Det offentliga satsade sammanlagt cirka 26 miljarder kronor på kultur 2015.<sup>51</sup> Det är alltså en stor mängd offentliga medel som används inom kultursektorn. I remissomgången efter 2012 års utredning påpekades att det finns behov av ett stärkt meddelarskydd inom såväl biblioteks- som museiverksamhet.

---

<sup>51</sup> Myndigheten för Kulturanalys, Samhällets utgifter för kultur 2014–2015, Kulturfakta 2016:1.

Det kan konstateras att det finns privat anställda som arbetar hos kulturinstitutioner som uppbär offentliga medel. Det finns bl.a. några privata bibliotek och flera statliga museer, vilka drivs i stiftelseform, som inte omfattas av reglerna om meddelarskydd. Framställningen nedan koncentreras till biblioteks- och museiverksamhet.

### **5.8.1 Allmänt om finansiering av kulturområdet**

Den offentliga finansieringen av kultur utgörs främst av medel från stat, landsting/regioner och kommuner, EU:s kulturprogram, EU:s strukturfonder samt Nordiska kulturfonden. Hur den icke offentliga finansieringen ser ut skiljer sig åt mellan olika kulturområden. Det kan handla om biljettintäkter, prenumerationer, sponsring, donationer och egna konsultinsatser, för att nämna några. Ett viktigt inslag är också de ideella insatser som vissa kulturevenemang är helt beroende av.

### **5.8.2 Biblioteksverksamhet**

Bibliotek bedrivs huvudsakligen i offentlig regi, genom till exempel folkbibliotek runt om i kommunerna eller vid större offentliga institutioner. Det finns också helt privata bibliotek eller bibliotek som bedrivs hos privata utbildningsinstitutioner. Några av dessa omfattas av bestämmelserna om meddelarskydd som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Detta gäller t.ex. de bibliotek som finns hos Handelshögskolorna i Stockholm och Jönköping.

Driften av helt privata bibliotek sker inte med hjälp av offentliga medel. Enligt uppgifter från Sveriges Biblioteksförning finns emellertid även några bibliotek som bedrivs av enskilda utövare och som finansieras i princip helt av offentliga medel. År 2009 väcktes i Sveriges kommuner frågan om att lägga ut biblioteksverksamhet på entreprenad. I flera kommuner visade privata bolag intresse för att ta över driften av kommunernas bibliotek. I någon enstaka kommun lades biblioteksverksamheten tillfälligt ut på entreprenad. Den utlagda verksamheten återtogs dock relativt omgående i kommunens regi. Enligt Svensk Biblioteksförning har intresset för att driva biblioteksverksamhet på detta sätt falnat och det är inte

längre en fråga som diskuteras i branschen. I Nacka kommun (Dieselverkstaden) och i Hällefors kommun bedrivs dock fortfarande biblioteken genom en form av entreprenad. Det finns också enligt Svensk Biblioteksförning exempel på föreningsdrivna bibliotek med viss offentlig finansiering och exempel på filialer till folkbibliotek som under nedläggningshot tagits över av privata aktörer.

### 5.8.3 Museiverksamhet

Svenska museer kan i huvudsak delas in i centralmuseer, övriga statliga museer, regionala museer, kommunala museer och övriga museer. Samtliga, förutom övriga museer, har offentliga huvudmän. De övriga museerna drivs av privata huvudmän men uppstår ofta offentligt stöd i olika former. Knappt 6 000 årsarbetskrafter var 2015 verksamma vid landets museer, varav något mer än hälften arbetade vid de statliga eller regionala museerna.<sup>52</sup>

Det finns 14 statliga centralmuseer, till exempel Nationalmuseum och Moderna Museet, som bedrivs i olika driftsformer. Tio av dem är myndigheter och fyra bedrivs i stiftelseform. Många regionala museer bedrivs i stiftelseform där antingen landsting eller kommuner har ett bestämmande inflytande.

Övriga museer är sådana som bedrivs i privat form. Junibacken, Riksidrottsmuseet och Tullmuseum är exempel på sådana.

Driftsformen av framför allt statliga, regionala och kommunala museer får betydelse för om anställda omfattas av reglerna om meddelarskydd eller inte. Anställda vid sådana regionala museer som bedrivs som stiftelser där kommuner eller landsting har ett bestämmande inflytande omfattas av bestämmelserna om meddelarskydd i offentlighets- och sekretesslagen, medan anställda vid museer som drivs av statliga stiftelser inte omfattas. Bedrivs det statliga museet däremot i myndighetsform omfattas de anställda naturligtvis i egenkap av offentliganställda av dessa bestämmelser. Inte heller anställda hos museer som har privata huvudmän omfattas av bestämmelserna. Det är alltså huvudsakligen anställda vid statliga museer som bedrivs i annan form än som myndigheter och anställda hos

---

<sup>52</sup> Myndigheten för Kulturanalys, Museer 2015, Kulturfakta 2016:3, s. 17 f.

enskilt bedrivna museer som faller utanför bestämmelserna om meddelarskydd.

### *Finansiering av museiverksamhet*

Det kan konstateras att museer till övervägande del drivs genom offentliga medel. Spridningen av graden av offentlig finansiering skiljer sig emellertid mycket åt mellan olika museer beroende på institutionernas möjligheter att hämta in privat finansiering genom t.ex. sponsring eller biljettintäkter.

År 2015 hade museerna totalt intäkter på drygt 5,5 miljarder kronor. Av detta kom, generellt sett, 63 procent från anslag och offentliga bidrag. Museer med offentliga huvudmän hade 2015 en grad av offentlig finansiering som klart översteg 50 procent, medan museer utan offentliga huvudmän, till exempel enskilt bedrivna museer, hade en grad av offentlig finansiering som uppgick till 43 procent.<sup>53</sup> Museer med privata huvudmän hade en större grad av finansiering genom biljettintäkter och andra former av privat finansiering än de offentligt drivna museerna.

## **5.9 Räddningstjänst**

Under remissomgången från den förra utredningen och även under denna utrednings arbete har framförts att det finns behov av stärkt meddelarskydd för dem som arbetar inom sjö- och fjällräddning.

Sjö- och flygräddning utförs i Sverige huvudsakligen av anställda hos Sjöfartsverket. Dessa är offentliganställda och omfattas således av samma bestämmelser om meddelarskydd som andra offentliganställda. Även Sjöräddningssällskapet ägnar sig dock åt sjöräddning. De som är verksamma som sjöräddare inom sjöräddningssällskapet är medlemmar i föreningen. Det är alltså fråga om ideell verksamhet som helt grundar sig på medlemmarnas vilja att vara verksamma i föreningen. Något anställningsförhållande finns inte mellan Sjöräddningssällskapet och dess medlemmar. Fjällräddning fungerar på ett liknande sätt. Fjällräddning i Sverige bedrivs av

---

<sup>53</sup> Myndigheten för Kulturanalys, Museer 2015, Kulturfakta 2016:3, s. 22.

polismyndigheten. Till sin hjälp har polisen ideellt verksamma fjällräddare. Dessa har rätt till ersättning för de uppgifter de utför i sin egenskap av fjällräddare. Sådan ersättning betalas av polismyndigheten till den enskilde fjällräddaren efter ansökan. Något anställningsförhållande finns inte mellan polismyndigheten och de enskilda fjällräddarna.

## 5.10 Renhållning/hushållsavfall

Enligt 15 kap. 8 § miljöbalken finns en kommunal renhållningsskyldighet. Denna innebär att kommunerna har ett operativt ansvar för att samla in, transportera bort och återvinna eller bortskaffa hushållsavfall som har uppkommit inom kommunen. Omhändertagandet av avfallet utförs på det sätt som kommunen bestämmer och kan därför ske genom egen förvaltning, eget bolag, kommunalförbund eller genom en eller flera upphandlade entreprenörer. Det operativa ansvaret omfattar så väl insamling som drift av avfallsanläggningar och i många fall utförs de olika uppgifterna av olika aktörer. Även om kommunen lägger ut driften av avfallshanteringen på en privat entreprenör behåller kommunen huvudmannaskapet för den kommunala renhållningsskyldigheten, som alltså inte kan överlåtas till ett bolag.

Det är mycket vanligt att insamlingen av hushållsavfall och även driften av återvinningscentraler sköts av privata entreprenörer efter offentlig upphandling. År 2008 hade kommunerna avtal med externa utförare av avfallstjänster till ett värde av cirka 5 miljarder kronor.<sup>54</sup> Det mesta talar för att volymerna har ökat sedan dess. Avfalls- och återvinningsföretagen omsätter ungefär 32 miljarder kronor om året.<sup>55</sup> På marknaden för hantering av hushållsavfall är cirka 50 olika företag verksamma i de svenska kommunerna.<sup>56</sup>

På marknaden för hantering av hushållsavfall är inte bara privata entreprenörer verksamma. Det förekommer även att offentligt drivna bolag verkar på marknaden samt att kommuner i vissa fall väljer att lägga ut en del av avfallshanteringen på entreprenad och

---

<sup>54</sup> Dagens samhälle, Den offentliga marknaden 2016, s. 29.

<sup>55</sup> Siffrorna avser 2014 och kommer från Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2016, s. 29.

<sup>56</sup> Dagens Samhälle, Den offentliga marknaden 2016, s. 29.

sedan behåller en del i egen regi. Det förekommer också att flera privata entreprenörer är verksamma i samma kommun, men ansvarar för avfallshanteringen i olika geografiska områden inom kommunen. Längden på upphandlingsavtalen kan variera beroende uppdragets karaktär. Det är inte ovanligt att kontrakten är så korta som några månader.<sup>57</sup>

## **5.11 Anläggningsmarknaden – underhåll av järnväg, vägar, broar och tunnlar**

### **5.11.1 Inledning**

2012 års utredning valde att lämna infrastrukturektorn utanför en reglering om stärkt meddelarskydd i huvudsak med hänvisning till att spridningen av i vilken mån det är det allmänna som bekostar verksamheten genom upphandlad verksamhet är för stor.<sup>58</sup> Under remissomgången samt även under denna utrednings arbete har anförts att det, inte minst av säkerhetsskäl, vore önskvärt att låta meddelarskyddslagen omfatta verksamhet på marknaden för väg- och järnvägsunderhåll.

### **5.11.2 Närmare om anläggningsmarknaden**

Sedan 2001 har marknaden för drift och underhåll av svenska vägar och järnvägar varit konkurrensutsatt. År 2010 slogs Banverket och Vägverket samman och bildade Trafikverket, som har till uppgift att beställa och ha ansvar för driften av infrastruktur. I samband med detta ombildades dåvarande Banverket Produktion till det statliga bolaget Infranord AB. I och med detta upphörde också de delar av Banverket och Vägverket som arbetat med utförande av anläggningsunderhållet på bl.a. statliga, allmänna vägar, broar, tunnlar och järnvägar. Att renodla myndigheten som beställare var ett av målen vid bildandet av Trafikverket. Sedan december 2013 utförs allt underhåll som Trafikverket har ansvaret för av externa entreprenörer efter offentlig upphandling. Det pågår emellertid, som en

---

<sup>57</sup> Uppgifter från Malmö stads hemsida, [www.malmo.se](http://www.malmo.se), 2017-01-25.

<sup>58</sup> SOU 2013:79, s. 120 f.



del av en överenskommelse mellan regeringen och Vänsterpartiet, ett arbete för att återta vissa delar av anläggningsunderhållet av järnvägarna i statlig regi. Regeringen fattade exempelvis i januari 2017 beslut om att Trafikverket självt ska utföra visst besiktningssunderhåll av järnvägsspåren.<sup>59</sup>

### *Finansiering på anläggningsmarknaden*

De offentliga investeringarna i infrastruktur har ökat betydligt de senaste åren och utgör en stor del av de offentliga finanserna. Trafikverket är en av Sveriges största offentliga beställare och köper varor och tjänster för cirka 40 miljarder kronor årligen.<sup>60</sup> Av detta avser cirka 6 miljarder kronor drift och underhåll av järnvägsnätet och cirka 9 miljarder kronor drift och underhåll av det statliga vägnätet.<sup>61</sup> Omsättningen på marknaden för järnvägsunderhåll och reinvesteringar kan skattas till cirka 7,9 miljarder kronor. Trafikverkets upphandlingar utgör alltså en stor majoritet av denna marknad.<sup>62</sup>

Anläggningsbranschen präglas, både vad gäller anläggning inom väg och järnväg, av ett litet antal mycket stora företag och många små företag. De senare är ofta enmansföretag. Enligt tillgängliga uppgifter för 2012 var cirka 60 procent av företagen inom bygg- och anläggningssektorn enmansföretag.<sup>63</sup> De stora aktörerna tar ofta på sig de större projekten och anlitar sedan de mindre aktörerna som underentreprenörer. Det förekommer dock även underentreprenörsförhållanden mellan stora aktörer. På järnvägsunderhållsmarknaden har till exempel NCC AB anlitat Infranord AB som underentreprenör.<sup>64</sup>

Inom anläggningsbranschen för väg finns (enligt uppgifter från 2015) fem stora svenska aktörer som innehar en dominerande marknadsposition och lägger anbud vid större projekt. Tre av dessa företag, Skanska AB, PEAB AB och NCC AB, är privata företag

---

<sup>59</sup> Uppgifter från regeringens hemsida, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se), 2017-01-12.

<sup>60</sup> Riksrevisionen, Trafikverkets upphandling av vägar och järnvägar – leder den till hög produktivitet?, RiR 2012:14, s. 9.

<sup>61</sup> Uppgifter från Trafikverkets hemsida, [www.trafikverket.se](http://www.trafikverket.se), 2017-03-23.

<sup>62</sup> SOU 2015:42, s. 148.

<sup>63</sup> Trafikanalys, Anläggningsbranschen – aktörer, finansörer och personal, PM 2015:01 s. 29.

<sup>64</sup> SOU 2015:42, s. 144.

och övriga två, Infranord AB och Svevia AB är statligt ägda. På senare år har även ett antal utländska aktörer försökt att etablera sig på marknaden.<sup>65</sup>

Statliga Infranord AB är den dominerande aktören även på anläggningsmarknaden för järnväg med 62,1 procent av marknaden räknat i tågspårkil. Därefter kommer två större företag i form av Strukton Rail AB med 21,5 procent av marknaden och VR Track Sweden AB med 12,9 procent av marknaden. Som nämnts tidigare anlitar de stora företagen i stor utsträckning underentreprenörer för att utföra underhållsuppdragen. Infranord AB arbetar t.ex. tillsammans med 50 olika underentreprenörer och Strukton Rail AB med 80 underentreprenörer.<sup>66</sup>

I samband med en utredning om behovet av kontroll på anläggningsmarknaden såvitt avser järnvägsunderhåll gjordes en undersökning som visade att de fyra största företagen på anläggningsmarknaden för järnvägsunderhåll har cirka 2 700 anställda inom området fördelade på cirka 1 100 olika projekt.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> Trafikanalys, Anläggningsbranschen – aktörer, finansörer och personal, PM 2015:01 s. 25.

<sup>66</sup> SOU 2015:42, s. 143 f.

<sup>67</sup> SOU 2015:42, s. 150.

## 6 Överväganden och förslag

Utredningen har i sitt arbete som utgångspunkt att det kan finnas ett behov av att stärka meddelarskyddet i delar av den offentligt finansierade verksamhet som bedrivs av privata aktörer inom även andra verksamhetsområden än skola, vård och omsorg.

I förarbetena till lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen) anges att utvecklingen de senaste decennierna allt mer gått mot att sådan verksamhet som tidigare utfördes i offentlig regi nu utförs av privata bolag sedan det allmänna köpt in tjänsten (se prop. 2016/17:31, s. 16 f.). Det konstateras att det medför att sådan verksamhet inte längre omfattas av offentlighetsprincipen och att de anställda inte längre omfattas av meddelarskydd gentemot arbetsgivaren. Detta medför i sin tur att allmänhetens möjlighet att få insyn i verksamheten och därigenom kontrollera användningen av skattemedel har minskat. Det framhålls vidare att det är angeläget att möjligheterna till en öppen debatt om hur de gemensamma tillgångarna i samhället används och hur offentligt finansierade verksamheter drivs inte inskränks genom att verksamheter 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.

De nu anförda argumenten kan visserligen sägas tala för att det finns ett behov av ett stärkt meddelarskydd på de flesta av de verksamhetsområden som denna utredning tittat närmare på och som framgår av kapitel 5. Som redan konstaterats i SOU 2013:79 kan emellertid ett stärkt meddelarskydd medföra negativa effekter som det är svårt att uppskatta konsekvenserna av. Ett stärkt meddelarskydd innebär t.ex. inskränkningar i avtalsfriheten, lojalitetsplikten och skyddet för företagshemligheter. På vissa verksamhetsområden kan dessutom en påverkan på konkurrensen i någon mån befaras, eftersom det är fråga om verksamheter som inte bara verkar

på den offentliga marknaden utan även på den helt privata marknaden. Det måste därför, på varje verksamhetsområde, ske en noggrann intresseavvägning mellan behovet av ett stärkt meddelarskydd och de negativa effekterna av att införa en sådan reglering på verksamhetsområdet.

Som redan anförts bl.a. i det lagstiftningsarbete som föregått meddelarskyddslagen har, på skolans, vårdens och omsorgens områden, ett tydligt skifte skett de senaste decennierna från verksamhet i offentlig regi till att verksamheterna drivs av privata utförare. En mycket stor del av de medel kommuner och landsting lägger på finansiering av verksamhet flyter in i dessa verksamhetsområden som i sig till nästan uteslutande del drivs med hjälp av offentliga medel. Mot den bakgrunden framstår skälen för ett stärkt meddelarskydd på dessa områden som särskilt starka. Det är också verksamhetsområden där de delar som är offentligt finansierade låter sig förhållandevis tydligt avgränsas från de som inte är det.

Frågan är då om det finns anledning att stärka meddelarskyddet och låta meddelarskyddslagen omfatta även andra områden där privata aktörer bedriver offentligt finansierad verksamhet. Slutsatser som kan dras av den kartläggning som gjorts i kapitel 5 tyder på att skälen för ett stärkt meddelarskydd på andra verksamhetsområden varierar betydligt mer i styrka. Som exempel kan nämnas utvecklingen på kollektivtrafikens område, ett område som särskilt omnämns i utredningens direktiv. Graden av offentlig finansiering varierar starkt på detta område. I vissa landsting uppgår den subventionerade delen av trafiken till nästan 90 procent, medan den i andra landsting är så låg som 20 procent. Samtidigt kan konstateras att, generellt, allt mer skattemedel läggs på kollektivtrafik och att det finns en politisk vilja att stimulera ökad användning av kollektivtrafik. Nästan all trafik på marknaden är dessutom upphandlad. På busstrafikmarknaden kommer omkring 90 procent av de medel som flyter in i de privata bolagen från det allmänna. Det allmänna finansierar emellertid inte sina köp av kollektivtrafik endast genom skattemedel. Cirka 50 procent av finansieringen kommer direkt från de enskilda resenärernas betalningar för sina resor och priserna visar tendenser att stiga; de senaste åren dessutom i snabbare takt än konsumentprisindex. Det är alltså, som konstaterats redan i SOU 2013:79, inte självklart att se på kollektivtrafikmarknaden som en offentligt finansierad verksamhet på samma sätt som verksamheter

inom skola, vård och omsorg. Även flera av de andra verksamhetsområdena som denna utredning kartlagt uppvisar liknande variationer som gör definitionen av dem som verksamhetsområden som bör omfattas av meddelarskyddslagen betydligt mindre självklar. Mot denna bakgrund kommer utredningen, i det följande, att redovisa sina överväganden och förslag.

## 6.1 Meddelarskyddslagens regler för skola, vård och omsorg ska gälla på samma sätt även för eventuella nya verksamheter

**Bedömning:** De utgångspunkter och definitioner som framgår i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter ska gälla även för nya verksamheter som läggs till.

När utredningen inledde sitt arbete i början av 2016 hade den som utgångspunkt de frågor som anges i utredningens direktiv 2016:4. Förutom att utreda frågan inom vilka ytterligare verksamheter ett stärkt meddelarskydd bör och kan införas skulle utredningen även undersöka frågor om definitionen av offentligt finansierad verksamhet, om en verksamhets associationsform har någon betydelse för frågan om stärkt meddelarskydd, vilka personkategorier som bör omfattas av lagen och hur verksamheter som ska omfattas av lagen ska avgränsas från sådana som inte ska det. Samtidigt som utredningens arbete har pågått har emellertid även lagstiftningsarbetet till följd av betänkandet SOU 2013:79 fortsatt. Detta har resulterat i meddelarskyddslagen. Med hänsyn till att denna lag har antagits är det utredningens inställning, så som också närmare angetts i kapitel 3, att flera av de frågor som var öppna när utredningen inledde sitt arbete blivit besvarade genom lagen och förarbetena till den. Genom de ställningstaganden regeringen har gjort i förarbetena till lagen är följande klarlagt.

- Med offentligt finansierad verksamhet avses en yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som till någon del är offentligt finansierad genom ett direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamheten inom det aktuella verksam-

hetsområdet. Det spelar ingen roll i vilken associationsform som verksamheten bedrivs.

- Ett verksamhetsområde som omfattas av lagen ska vara tydligt definierat och klart avgränsningsbart och inom vilket det efter en sammanvägning av flera omständigheter är särskilt motiverat att införa ett stärkt meddelarskydd.
- De personkategorier som omfattas av lagen är anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten, t.ex. praktikanter. Inhyrd personals förhållande till uthyraren omfattas inte av lagen.
- Lagen gäller i förhållandet mellan en verksamhetsutövare som bedriver sådan verksamhet som faller in under lagen och de personer som anges i punkten ovan.
- Lagen gäller inte i verksamhet eller verksamhetsgren som helt saknar offentlig finansiering, men gäller för offentliggörande av uppgifter om tidigare offentligt finansierad verksamhet även sedan verksamheten upphört att omfattas av lagen.

Enligt utredningens bedömning ska dessa utgångspunkter och definitioner gälla även för eventuella andra verksamheter som läggs till lagens tillämpningsområde. Innebörden av detta är att utredningen under sitt arbete med kartläggningen av andra offentligt finansierade verksamheter har utgått från att endast verksamheter som, likt skola, vård och omsorg, uppfyller de definitioner som anges i meddelarskyddslagen kan komma i fråga. Några ändringar av lagen med avseende på dessa definitioner för att möjliggöra att ytterligare verksamheter ska passa in kommer alltså inte att föreslås. En direkt följd av detta, vilket också framgått tidigare i kapitel 3, är att det inte finns något utrymme för att av polisen, kriminalvården eller annan myndighet inhyrd arrest-, häktes- och bevakningspersonal ska kunna omfattas av lagen i förhållande till sin uthyrande arbetsgivare. Inhyrda arrestvakter samt häktes- och bevakningspersonal, som omnämnts vara av intresse för frågan om stärkt meddelarskydd såväl i 2012 års utredning som i dess remissutfall och i denna utrednings direktiv, föreslås alltså inte bli omfattade av lagen.

## 6.2 Vilka verksamheter ska omfattas?

Utgångspunkten i förarbetena till den av riksdagen antagna meddelarskyddslagen, som för närvarande alltså omfattar skola, vård och omsorg, är att ett fungerande meddelarskydd kräver förutsebarhet och tydlighet både för anställda och verksamhetsutövare. Det måste därför, enligt regeringens allmänna motivering, vara tydligt vilka verksamheter som omfattas av ett stärkt meddelarskydd (prop. 2016/17:31, s. 21). Det är utredningens bedömning att detta är av yttersta vikt även vid ställningstaganden om vilka ytterligare verksamheter som kan och bör omfattas av lagens tillämpningsområde.

Likaså är det en förutsättning för att ett verksamhetsområde ska kunna omfattas av meddelarskyddslagen att den offentliga finansieringen består av direkt stöd eller betalning från det allmänna.

Som tidigare nämnts är de verksamhetsområden som ingått i utredningens kartläggning mycket varierande. De kan visserligen i princip alla sägas till någon del ha viss form av offentlig finansiering, men denna kommer dem till del på olika sätt. Skälen för och emot ett införande av stärkt meddelarskydd varierar också i betydande omfattning mellan de verksamhetsområden som utredningen har tittat närmare på.

### 6.2.1 Interregional, regional och lokal kollektivtrafik ska omfattas av lagens tillämpningsområde

**Förslag:** Inom verksamhet som bedrivs som interregional, regional och lokal kollektivtrafik ska stärkt meddelarskydd enligt meddelarskyddslagen införas.

Ett av de verksamhetsområden som omnämns i såväl SOU 2013:79 som remissutfallet och denna utrednings direktiv som särskilt intressant för stärkt meddelarskydd är kollektivtrafik. I SOU 2013:79 angavs att kollektivtrafiken, huvudsakligen på grund av hur olika det ser ut med graden av offentlig finansiering på marknaden som helhet, inte var att bedöma som offentligt finansierad och därför av den anledningen inte lämpade sig för att omfattas av meddelarskyddslagen. Att graden av offentlig finansiering på kollektivtrafikmarknaden varierar kraftigt mellan olika regioner är en slutsats som

fortfarande gäller. De ställningstaganden som tillkommit om begreppet offentligt finansierad verksamhet i lagstiftningsarbetet efter att 2012 års utredning presenterade sitt betänkande innebär emellertid, enligt utredningens mening, att just graden av offentlig finansiering på ett verksamhetsområde till viss del numera är av mindre intresse. Enligt vad regeringen har uttalat i motiven till meddelarskyddslagen är det, vad offentlig finansiering beträffar, tillräckligt att verksamheten som sådan till någon del uppbär sådan finansiering.

Kollektivtrafiklagens utgångspunkt är visserligen att kollektivtrafik ska bedrivas på kommersiella grunder. I praktiken upphandlas emellertid det mesta av kollektivtrafiken av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Det är ofta fråga om kontrakt på längre tid, dvs. verksamheten kan förväntas bestå över tid, vilket medför tydlighet och förutsebarhet. De upphandlingsformer som används innebär att betalningsströmmarna för kollektivtrafiken, med några få undantag, går från den regionala kollektivtrafikmyndigheten till de externa aktörer som bedriver verksamheten. När det gäller busstrafiken består denna, ur de enskilda bussföretagens perspektiv, till cirka 90 procent av verksamhet som handlats upp av det allmänna. Drygt hälften av den totala kostnaden för kollektivtrafik år 2015 finansierades av skattemedel. Kollektivtrafikutbudet styrs vidare till stor del av politiska beslut och inte av kommersiella överväganden, även om detta kan variera mellan regionerna. Det finns uttalade politiska mål om att stimulera ökad kollektivtrafik i framtiden. Det har också under de senaste åren konstaterats att det är ett av de verksamhetsområden där de offentliga utgifterna ökar allt mer. Dessutom är det också ett verksamhetsområde som är av vikt för ett fungerande samhälle. Kollektivtrafiken som verksamhetsområde skiljer sig dock från skola, vård och omsorg på det sättet att det knappast kan anses beröra brukare i en utsatt position. Kollektivtrafikens kunder är rimligen i de flesta fall fullt kapabla och benägna att påtala missförhållanden och på så sätt säkerställa den öppna debatt som kan behövas. Samtidigt finns på området, vilket framkommit under utredningens arbete, ett särskilt intresse av att få mer information om vilka avvägningar som görs på säkerhetsområdet. Förekomsten av en öppen debatt kring säkerhetsaspekter på kollektivtrafikmarknaden och en effektiv användning av skattemedel i detta avseende är något som kan vara av stort intresse för allmänheten. Det är också information som inte nöd-



vändigtvis kommer resenärer till del utan som hålls mer företagsinternt.

Enligt utredningens mening är också kollektivtrafik ett sådant område som är förhållandevis lätt att avgränsa på ett tydligt sätt. I kollektivtrafiklagen finns en definition av lokal och regional kollektivtrafik. Till detta kommer att kollektivtrafik, såväl kommersiell som offentligt finansierad, endast får bedrivas av den som har trafik-tillstånd för persontransporter enligt yrkestrafiklagen eller järnvägs-lagen. Transportstyrelsen både beviljar trafik-tillstånd och utövar tillsyn över att de som bedriver kollektivtrafik har nödvändiga tillstånd. Det finns således redan ett förhållandevis stort offentlig-rättsligt regelverk kring bedrivandet av kollektivtrafik som även externa, privata utförare har att förhålla sig till. Vidare förekommer på den upphandlade kollektivtrafikmarknaden såväl privata som offentliga aktörer. För anställda hos de offentliga bolagen, i den mån dessa är kommunal- eller landstingsägda, finns redan regler om meddelarskydd. Något vägande skäl att befara konkurrensproblematik på marknaden om stärkt meddelarskydd införs även i privata verksamheter som verkar på den upphandlade delen av kollektivtrafikmarknaden finns därför inte.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att vissa avgränsningsproblem kan förekomma inom de enskilda företagen. Många av de större aktörerna på marknaden, som t.ex. Nobina, MTR och Arriva, har sina verksamheter organiserade på ett sätt som underlättar en tillämpning av stärkt meddelarskydd, eftersom de ofta driver sin offentligt finansierade verksamhet i särskilda dotterbolag. Mot den bakgrunden framstår det som mindre komplicerat för anställda och företrädare för bolaget att göra bedömningen av om det finns stärkt meddelarskydd i verksamheten eller inte. Problemen kan dock vara större i mindre företag där skiljelinjerna mellan verksamhetsgrenarna inte är så skarpa som hos de större bolagen. Utredningen gör dock bedömningen att det även på dessa verksamhetsområden, precis som på områdena för skola, vård och omsorg, ligger i arbetsgivarens intresse att organisera verksamheten på ett sådant sätt att det blir tydligt om en given enhet omfattas av det stärkta meddelarskyddet eller inte. Ytterst får bedömningen av avgränsningen överlåtas till rätts-tillämpningen. Sammantaget är de skäl som nu anförts sådana som enligt utredningens mening talar för att kollektivtrafiken är ett

sådant verksamhetsområde som lämpar sig för att anslutas till meddelarskyddslagen.

Det kan visserligen invändas att ett införande av ett stärkt meddelarskydd kommer att försvaga skyddet för företagshemligheter på kollektivtrafikmarknaden. Detta har påpekats särskilt från branschorganisationer, som företräder de privata bolag som verkar på kollektivtrafikmarknaden. De har gjort gällande att det förekommer en mängd företagshemligheter, bl.a. i anbudsunderlagen. Ett stärkt meddelarskydd kommer att innebära att uppgifter som kan tänkas utgöra företagshemligheter kan offentliggöras utan att detta kan stoppas av verksamhetsutövaren. Det ska samtidigt noteras att det stärkta meddelarskydd som följer av meddelarskyddslagen inte gäller personer i företagsledningen och inte heller fackliga förtroendemän för det fall tystnadsplikt har avtalats eller förordnats (5 § meddelarskyddslagen). Det kan säkerligen förekomma att även andra anställda än de nu nämnda har kunskap om sådana uppgifter som kan vara att anse som företagshemligheter, inte minst under upphandlingsförfaranden. Anställda åtnjuter dock redan i dag yttrandefrihet, källskydd och meddelarskydd som i viss mån möjliggör att sådana uppgifter förs vidare till grundlagsskyddade medier. Mot bakgrund av vad som har kommit fram under utredningens arbete angående bl.a. det förhållandevis ringa antal tvister på området som synes förekomma kan ifrågasättas om det finns en påtaglig risk för att den typen av kommersiellt känslig information skulle komma fram i större utsträckning än i dag om ett stärkt meddelarskydd införs.

Sammanfattningsvis överväger, på den s.k. allmänna kollektivtrafikens områden, skälen som talar för att införa ett stärkt meddelarskydd de skäl som talar emot. Enskilt yrkesmässigt bedrivna verksamheter som till någon del är offentligt finansierad och bedrivs på kollektivtrafikmarknadens område bör alltså omfattas av meddelarskyddslagen. Det ska emellertid påpekas att utredningens bedömning är att lagen inte är tillämplig på anställda hos underentreprenörer till verksamhetsutövaren, eftersom något avtal om offentlig finansiering mellan underentreprenören och det allmänna inte föreligger.

## 6.2.2 Viss särskild kollektivtrafik (särskilda persontransporter) ska omfattas av lagens tillämpningsområde

**Förslag:** Särskild kollektivtrafik i form av särskilda persontransporter inom färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts ska omfattas av meddelarskyddslagen. Särskild kollektivtrafik i form av sjukresor ska inte omfattas av lagen.

I utredningsdirektivet (se bilaga 1) framhålls färdtjänst som ett av de områden där behov av stärkt meddelarskydd för privatanställda kan finnas. Färdtjänst, riksfärdtjänst, liksom övrig särskild kollektivtrafik såsom skolskjutsar och sjuktransporter, är ett komplement till den s.k. allmänna kollektivtrafiken och är ett trafikpolitiskt instrument för att säkerställa även bl.a. funktionsnedsattas tillgång till kollektivtrafiken. Härtill kommer att de särskilda persontransporterna skiljer sig från den allmänna kollektivtrafiken på det sättet att det handlar om biståndsstyrd verksamhet, dvs. särskild persontransport i de former som nu angetts beviljas den som har behov av det efter särskild ansökan. Beslutet om att bevilja färdtjänst eller inte utgör myndighetsutövning. I den meningen ligger särskilda persontransporter relativt nära vård- och omsorgsområdena och andra verksamhetsområden, som genom att de omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), tillämpar regler om meddelarskydd i sina verksamheter. I propositionen till meddelarskyddslagen (prop. 2016/17:31, s. 22) framhålls särskilt att det faktum att de verksamhetsområden som omfattas av lagen typiskt sett har brukare i en utsatt situation som kan ha svårare att själva påpeka missförhållanden är ett skäl som talar för att införa ett stärkt meddelarskydd. På i vart fall vissa av den särskilda kollektivtrafikens områden finns liknande förhållanden.

Som redan konstaterats i kapitel 5 ökar kostnaderna för den särskilda kollektivtrafiken och uppgick till omkring 10 miljarder kronor under 2015, även om det för t.ex. sjukresor är svårt att få tillgång till några helt aktuella uppgifter. Det mesta av den särskilda kollektivtrafiken upphandlas från privata aktörer. I dag gäller således inget meddelarskydd för de flesta av dem som är verksamma med själva utförandet av särskilda persontransporter.

Även på den särskilda kollektivtrafikens område har, under utredningens arbete, framkommit att det kan finnas frågor kring säkerhet och hur offentliga medel används i detta avseende som behöver kunna föras vidare utan risk för repressalier för att säkerställa möjligheterna till en öppen debatt.

Enligt utredningens bedömning är de nu anförda skälen sådana som talar för att det kan finnas ett behov av stärkt meddelarskydd på dessa verksamhetsområden. Färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts är vidare sådana verksamhetsområden som låter sig förhållandevis lätt avgränsas från annan verksamhet. Färdtjänst regleras antingen i lagen om färdtjänst eller i lagen om riksfärdtjänst, beroende på om det är fråga om regionala eller interregionala resor. För att köra färdtjänsttransporter behövs tillstånd antingen enligt yrkestrafiklagen eller taxitrafiklagen. Vad som gäller för att bedriva skolskjuts framgår av 10, 11 och 18 kap. skollagen. Vidare krävs även för att bedriva skolskjuts tillstånd enligt antingen yrkestrafiklagen eller taxitrafiklagen beroende på i vilket trafikslag transporterna ska utföras. Verksamhetsområdena som sådana är alltså, precis som allmän kollektivtrafik, kringgärdade av offentlig reglering. På området förekommer också aktörer i offentlig regi som konkurrerar med de privata aktörerna och det handlar till största delen om upphandlad trafik. Visserligen utförs många av färdtjänst- och skolskjutsuppdragen i mycket nära anslutning till annan privatfinansierad verksamhet, som t.ex. vanliga taxikörningar eller rent kommersiell busstrafik, vilket internt inom de enskilda bolagen kan komma att medföra en del avgränsningsproblem. Samtidigt gäller, även på dessa verksamhetsområden, att det ligger i arbetsgivarens intresse att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att det går att bedöma om en given enhet omfattas av det stärkta meddelarskyddet eller inte. Till detta kommer att i vart fall färdtjänstverksamhet skiljer sig från normala taxikörningar, bl.a. genom sitt utförande och vilka kunder det handlar om. Utredningens bedömning är att färdtjänst- och skolskjutsverksamhet bör gå att avgränsa från övrig verksamhet på ett godtagbart sätt.

Däremot går det inte, enligt utredningens bedömning, att på ett godtagbart och rättssäkert sätt, avgränsa sådana särskilda persontransporter som utgör sjukresor. Anledningen är att rätten till betalda sjukresor, som i och för sig följer av lagen (1991:419) om resekostnadsersättning vid sjukresor, hanteras på en mängd olika sätt i landstingen/regionerna. Det är nämligen landstingen/regionerna i

deras egenskap av sjukvårdshuvudmän som helt själva beslutar om hur ersättning för sjukresor ska gå till och hur stor ersättningen ska vara i förhållande till de egenavgifter som de enskilda patienterna ska betala. Ersättning beviljas i vissa fall i förväg och beställning av resor sker genom särskilda beställningscentraler. I andra fall har man som resenär rätt att begära ersättning i efterhand, t.ex. i samband med taxifärd till förlossning. Med hänsyn till variationen av hur dessa resor ser ut och bristen på samordnade regler kan sjukresor inte anses vara ett sådant tydligt och definierat verksamhetsområde som avses i förarbetena till meddelarskyddslagen. Inte heller kan det anses vara fråga om att det på verksamhetsområdet förekommer ett direkt stöd eller betalning från det allmänna till utförarna. Betalningarna till verksamhetsutövaren sker nämligen ofta direkt från patienterna som sedan får sin ersättning från sjukvårdshuvudmännen efter ansökan om detta. Det finns för övrigt inget krav på att informera beställningscentralen eller föraren om att det är fråga om en sjukresa. Sammantaget saknas skäl att låta sjukresor omfattas av lagens tillämpningsområde.

Även om det är utredningens bedömning att såväl färdtjänst, riksfärdtjänst som skolskjuts lämpar sig för att omfattas av meddelarskyddslagen bör påpekas att det på framför allt verksamhetsområdet för färdtjänst, inklusive riksfärdtjänst, finns samma avgränsningsproblem vad gäller underentreprenörer som på verksamhetsområdet för allmän kollektivtrafik. Meddelarskyddslagen gäller, som framgår ovan, i förhållandet mellan en verksamhetsutövare och dennes anställda, uppdragstagare eller annan som på liknande grund deltar i verksamheten. Färdtjänstverksamhet utförs i regel efter upphandling antingen från landstingen/regionerna eller från kommunerna, beroende på hur man valt att organisera ansvaret för färdtjänsten inom regionen. Besluten om att bevilja färdtjänst fattas av det offentliga, men färdtjänsttransporterna utförs huvudsakligen av privata utförare. På marknaden finns lösningar där det offentliga driver beställningscentralen och privata bolag utför själva transporterna, men det förekommer också att privata åkerier bedriver både beställningscentral- och transportverksamheten. I de nu redovisade fallen bör avgränsningsproblemen vara få och en tillämpning av meddelarskyddslagen inte medföra några problem. Det finns emellertid, särskilt i storstäderna, flera exempel på när upphandlingen av färdtjänstverksamheten tillfaller större bolag som endast driver själva

beställningscentralen. Färdtjänsttransporterna utförs av åkerier i enlighet med avtal med beställningscentralen. Åkerierna är alltså underentreprenörer till beställningscentralen. Den som bedriver färdtjänstverksamheten i lagens mening är beställningscentralen och denna har som arbetsgivare och verksamhetsutövare inte något avtalsförhållande till de taxichaufförer eller andra chaufförer som utför färdtjänsttransporterna och är anställda hos åkerierna. Enligt utredningens bedömning innebär detta, att det i dessa situationer endast är anställda hos beställningscentralen som kommer att omfattas av lagens tillämpningsområde. Taxichaufförer anställda hos åkerierna kommer inte att åtnjuta stärkt meddelarskydd med stöd av lagen. Samma sak kommer att gälla beträffande de som utför skolskjuts om de är anställda hos en underentreprenör och inte hos det bolag som bedriver den upphandlade verksamheten.

Att underentreprenörer inte omfattas medför emellertid enligt utredningens mening inte att skälen som sådana för att ansluta verksamhetsområdena färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts till lagen har minskat i betydelse eller att de negativa konsekvenserna av en sådan anslutning överväger. I den mån klagomål kommer från brukare eller närstående till brukaren är det mycket som talar för att klagomålen kommer till beställningscentralen, vilket innebär att personalen där, utan att behöva riskera efterforskning eller repressalier från arbetsgivarens sida, kan föra uppgifterna vidare exempelvis till pressen, vilket kan vara viktigt ur säkerhetssynpunkt. Enskild yrkesmässigt bedriven verksamhet på områdena för färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts som till någon del är offentligt finansierad bör alltså omfattas av lagens tillämpningsområde.

### 6.2.3 Inga ytterligare verksamheter föreslås bli omfattade av lagens tillämpningsområde

**Bedömning:** Även om det kan finnas skäl för att införa stärkt meddelarskydd även i andra verksamheter överväger de negativa konsekvenser som ett sådant införande skulle medföra.

Bakgrunden till utredningen är, som tidigare nämnts, att allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi, vilket har

inneburit att anställda i verksamheter som tidigare omfattades av meddelarskydd i förhållande till arbetsgivaren inte längre gör det.

Det meddelarskydd som offentliganställda har är en konsekvens av grundlagens bestämmelser om meddelarskydd mellan det allmänna och enskilda. Om arbetsgivaren är en del av det allmänna påverkar det således meddelarskyddet i förhållande till arbetsgivaren. Regleringen i meddelarskyddslagen innebär alltså, utan att grundlagen ändras, ett visst intrång i en enskild verksamhet. Såsom påpekades i SOU 2013:79, s. 17 kan ett i förhållande till privata arbetsgivare stärkt meddelarskydd komma att medföra negativa effekter bl.a. i form av inskränkningar i avtalsfriheten, lojalitetsplikten och skyddet för företagshemligheter. Utredningen delar uppfattningen som framfördes i det tidigare utredningsarbetet att det är nödvändigt att noga avväga när behovet av ett stärkt meddelarskydd är så stort att de negativa effekterna måste accepteras. Även om det finns godtagbara skäl för ett stärkt meddelarskydd på vissa områden såsom skola, vård och omsorg, liksom, enligt vad utredningen bedömer, viss kollektivtrafik måste det enligt utredningens mening ske en noggrann prövning av frågan om ytterligare verksamheter ska omfattas.

Vid prövningen måste utredningen till en början beakta de generella kriterierna, fastslagna i meddelarskyddslagen och dess förarbeten, vilka redogörs för i avsnitt 6.1. Det är således viktigt att ett verksamhetsområde tydligt kan definieras och vara klart avgränsningsbart för att det ska kunna omfattas av meddelarskyddslagen. Frågan om förutsebarhet är särskilt viktig då det genom meddelarskyddslagen är fråga om en straffrättslig reglering, där en enskild verksamhetsutövare vid överträdelse kan riskera att dömas för brott till böter eller fängelse. Vidare ska det vara fråga om ett direkt stöd eller betalning från det allmänna till verksamhetsutövaren. Det bör också, enligt utredningens mening, vara fråga om en viss varaktighet för verksamheten.

Såsom redovisas i kapitel 5 har utredningen på olika sätt försökt kartlägga de däri angivna områdena. I utredningsarbetet har det varit svårt att få fram konkreta exempel på fall där problem uppstått till följd av att stärkt meddelarskydd saknats, vilket skulle kunna ha betydelse vid bedömningen av hur angelägen frågan är för ett visst verksamhetsområde. Skälen till att det varit svårt att få fram exempel kan dock ha olika förklaringar. Antingen finns det inga problem

eller också kommer de inte fram på grund av att s.k. tystnadskultur råder på arbetsplatsen.

### *Apoteksverksamhet*

Vad till en början gäller apoteksverksamhet ansåg den tidigare utredningen<sup>1</sup> att apoteken skulle utelämnas från meddelarskyddslagens tillämpningsområde, eftersom detaljhandel med läkemedel utgör ett eget verksamhetsområde som inte direkt ingår i hälso- och sjukvårdslagens vårdbegrepp och att det dessutom i princip helt saknas direkt offentlig finansiering. Även om apoteksverksamhet kan tyckas ligga nära vårdverksamhet finansieras apoteksverksamheten i väsentliga delar på ett helt annat sätt enligt vad utredningens kartläggningsarbete visat. Det är i huvudsak inte fråga om upphandlad verksamhet och därmed inte någon verksamhet som har direkt offentlig finansiering, vilket den tidigare utredningen konstaterat, på det sätt som gäller för skola, vård och omsorg. I stället liknar sättet för finansieringen mera den lösning som finns på området för sjukresor, även om ersättningen inte utbetalas direkt efter ansökan i varje särskilt fall utan genom det s.k. högkostnadsskyddet. Redan av det skälet anser utredningen att apoteksverksamhet ska lämnas utanför meddelarskyddslagens tillämpningsområde. Det finns emellertid ytterligare anledningar till varför området inte bör tas med. Enligt utredningens mening går det inte att särskilja den offentligt finansierade delen av verksamheten från den som är privat finansierad. Eftersom den privat finansierade delen, den s.k. egenvårdsdelen, konkurrerar med andra privata bolag på en helt privat marknad riskerar ett stärkt meddelarskydd att leda till negativa konsekvenser för verksamhetsutövaren om viktiga affärsförhållanden i egenvårdsdelen skulle komma ut. Att föreslå stärkt meddelarskydd i endast enstaka delar av apoteksverksamheten, såsom avseende sjukhusfarmacin och dosdispenseringen, som båda innefattar upphandlad verksamhet, är enligt utredningens mening inte lämpligt då det endast skulle omfatta en mycket begränsad del av apoteksmarknaden. Apoteksmarknaden har i huvudsak heller aldrig omfattats av meddelarskydd, vilket framgår av redogörelsen i kapitel 5. Vid en samlad bedömning anser

---

<sup>1</sup> SOU 2013:79, s. 144 f.



utredningen att apoteksverksamhet bör lämnas utanför meddelarskyddslagen.

### *Asylboenden*

När det gäller asylboenden har den s.k. Valfärdsutredningen uttalat att området rent principiellt skiljer sig från områdena skola, vård och omsorg och att det är lättare att i en upphandling fastställa tydliga krav på lokaler och i förekommande fall enklare service-tjänster än vad gäller upphandling av rätt kvalitet inom välfärdsområdet. Utredningen delar denna uppfattning. Det har uttalats att Migrationsverket avser att utöka antalet boendeplatser i egen regi. Tillsammans med de åtgärder regeringen vidtagit för att minska antalet asylsökande från de nivåer som gällde under hösten 2015, genom exempelvis lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, torde detta medföra att behovet av tillfälliga boendeplatser på privata anläggningsboenden minskar. Härtill kommer att ett boende på t.ex. en campingplats ofta är säsongsbetonat. Det kan dessutom vara fråga om blandade verksamheter där det, förutom den offentligt finansierade verksamheten, även finns verksamhet där personer som själva hyr sitt boende vistas. Mot bakgrund av att varaktigheten för verksamhetsområdet synes vara begränsad, att området kan vara svårt att avgränsa och då det egentliga syftet är att erbjuda boende med självhushåll anser utredningen inte att området är sådant att det bör omfattas av meddelarskyddslagen. Att personal på s.k. HVB-hem omfattas av lagen påverkar inte bedömningen, då det i sådana hem finns personal för att ta hand om de ensamkommande barnen, vilket skiljer sig avsevärt från verksamheten på ett asylboende.

Eventuella missförhållanden på denna typ av boenden torde kunna belysas på annat sätt. Det kan dessutom anmärkas att regeringen i sin skrivelse till riksdagen har uttalat att Migrationsverkets fortsatta arbete med asylboenden noga kommer att följas. Härefter har Migrationsverket i en rapport till regeringen uttalat att verkets strategi är att samtliga upphandlade tillfälliga boenden ska vara avvecklade i slutet av 2017. Det finns sammanfattningsvis inte skäl att låta området asylboende omfattas av meddelarskyddslagen.

### *Biblioteksverksamhet*

Biblioteksverksamhet är ett område som under remissbehandlingen av den förra utredningen från fackligt håll togs upp som exempel där stärkt meddelarskydd skulle kunna vara aktuellt. Vid kartläggningen har emellertid framkommit att det endast finns ett fåtal privata bibliotek med verksamhet som är offentligt finansierad. Enligt vad som framkommit har intresset minskat för att bedriva denna typ av offentligt finansierad verksamhet i privat regi och frågan diskuteras inte längre i branschen. Utredningen anser mot bakgrund härav inte att området bör omfattas av meddelarskyddslagen.

### *Flygtrafikledningstjänster*

Även flygtrafikledningstjänst är ett verksamhetsområde som uppmärksammades under remissbehandlingen som ett angeläget område för lagstiftning angående stärkt meddelarskydd. Vid kartläggningen har emellertid framkommit att flygtrafikledningstjänster i huvudsak finansieras av flygbolagen och resenärerna. Härtill kommer att endast ett knappt hundratal flygledare är verksamma inom den konkurrensutsatta delen av flygtrafikledningstjänsten som anställda hos ett privat bolag. Inte heller detta område bör omfattas av meddelarskyddslagen.

### *Häktespersonal, arrestvakter och bevakningspersonal*

Utredningen har redan i avsnitt 6.1 redovisat sitt ställningstagande avseende häktespersonal, arrestvakter och bevakningspersonal, dvs. inhyrd personals förhållande till uthyraren omfattas inte av meddelarskyddslagen.

### *Kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen*

Verksamhetsområdet kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen var aktuellt redan i den tidigare utredningen (se SOU 2013:79, s. 124 f.) Utredningen ansåg inte att området borde omfattas av ett stärkt meddelarskydd då det fanns stora variationer mellan de privata aktörer som erbjuder tjänsterna, att vissa av tjänsterna genomfördes i projektform och att intresset för att införa ett stärkt med-

delarskydd inte uppvägte bl.a. de problem inskränkningar i lojalitetsplikten kunde medföra för de privata aktörerna. Utredningen, som först konstaterar att de s.k. etableringslotsarna som främst var föremål för den tidigare utredningen inte längre förekommer, delar den bedömning som den tidigare utredningen redovisade. Det är i huvudsak många väldigt små aktörer på marknaden, varför det kan ifrågasättas om det finns något egentligt behov av stärkt meddelarskydd. Den skada som inskränkningar i lojalitetsplikten kan medföra riskerar att bli stor. Härtill kommer att verksamheterna huvudsakligen bedrivs i projektform, där projektens längd, form och omfattning varierar stort. Det är således inte fråga om verksamhet av viss varaktighet. Inte heller går det att tydligt avgränsa verksamheten som är offentligt finansierad. Det kan exempelvis vara en utbildningsanordnare som bedriver utbildning dels i egenskap av kompletterande aktör till Arbetsförmedlingen, dels till privata företag och organisationer. Arbetsförmedlingen eftersträvar för övrigt den ordningen att anvisade leverantörer ska ha flera kunder vilket alltså försvårar möjligheten att avgränsa den del av verksamheten som är offentligt finansierad. Inte heller detta område bör alltså omfattas av meddelarskyddslagens regler.

### *Museiverksamhet*

Vad gäller museiverksamhet är det, liksom biblioteksverksamhet, ett område som under remissbehandlingen av 2012 års utredning från fackligt håll togs upp som exempel där stärkt meddelarskydd skulle kunna vara aktuellt. Vid kartläggningen har framkommit att museer till övervägande delen drivs genom offentliga medel. Vanligt är att museerna är myndigheter eller bedrivs som stiftelser, där kommuner eller landsting har ett bestämmande inflytande. De anställda där omfattas redan av meddelarskydd i egenskap av offentliganställda eller genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Kartläggningen visar, såvitt utredningen kan bedöma, att det endast finns ett fåtal museer som bedrivs som enskild verksamhet med kontinuerligt stöd av offentliga medel. Det skulle dessutom vara svårt att avgränsa vilken verksamhet som är offentligt finansierad i de fall där offentlig finansiering utgår exempelvis

enbart för vissa projekt. Utredningen anser mot bakgrund härav att området inte bör omfattas av meddelarskyddslagen.

### *Räddningstjänst*

När det gäller räddningstjänst är det utredningens bedömning att detta verksamhetsområde inte kan omfattas av meddelarskyddslagen av det skälet att fråga inte är om anställda eller motsvarande i enskilt bedriven verksamhet med offentlig finansiering, vilket är en grundförutsättning för lagens tillämpningsområde. Sjö- och flygräddning utförs nämligen i huvudsak av anställda hos Sjöfartsverket, vilket innebär att de är offentliganställda och redan omfattas av det meddelarskydd som gäller för offentliganställda. Även Sjöräddningssällskapet ägnar sig åt sjöräddning, men de som är verksamma där är medlemmar i föreningen. Det är således fråga om ideell verksamhet. Fjällräddning bedrivs av polismyndigheten, där polisen har i huvudsak ideellt verksamma fjällräddare till sin hjälp, som förvisso har rätt till viss ersättning av polismyndigheten efter särskild ansökan.

### *Renhållning/hushållsavfall*

Avseende verksamhetsområdet renhållning/hushållsavfall kan konstateras att kommunerna har ett operativt ansvar för denna verksamhet. Ansvaret omfattar såväl insamling av hushållsavfall som drift av avfallsanläggningar. Kommunen kan själv bestämma om arbetet ska ske genom egen förvaltning, eget bolag, kommunalförbund eller genom en eller flera upphandlande entreprenörer. Det förekommer upphandlingsavtal som endast avser några månader; det är således inte fråga om någon längre varaktighet. Sköts verksamheten genom bolag där kommunen har ett bestämmande inflytande omfattas de anställda redan på grund av det av motsvarande meddelarskydd som offentligt anställda. I övrigt synes det vara så att verksamheten handhas på många olika sätt i olika regioner. I vissa avseenden kan kommunen köpa in olika delar av skilda aktörer, varvid förfarandet närmast synes vara köp av en tjänst och inte att hänföra till offentligt finansierad verksamhet i meddelarskyddslagens mening. Vidare är det en verksamhet som är svår att avgränsa, eftersom utövarna kan ha många andra köpare än det allmänna. Vid en sammanvägning av dessa

omständigheter anser utredningen att inte heller detta verksamhetsområde bör omfattas av meddelarskyddslagen.

### *Anläggningsmarknaden*

Infrastrukturmarknaden, eller anläggningsmarknaden, var aktuell även i 2012 års utredning. I sitt betänkande valde utredningen att lämna verksamhetsområdet utanför meddelarskyddslagens bestämmelser med argumentet att spridningen av i vilken mån det är det allmänna som bekostar verksamheten genom upphandlad verksamhet var för stor. I den därpå följande remissomgången samt i förevarande utrednings arbete har påtalats att det av säkerhetsskäl vore lämpligt att området omfattas av lagen.

I kartläggningsarbetet har framkommit att fråga är om en mängd olika företag, några stora och ett stort antal små företag som verkar på marknaden, som i och för sig omfattas av stora offentliga investeringar. Många av företagen har emellertid även annan verksamhet, varför kravet på avgränsning och tydlighet är svårt att uppnå. Liksom inom renhållningsområdet har transaktionerna mera karaktären av köp av tjänst, vilket som tidigare konstaterats inte varit avsikten att meddelarskyddslagen ska omfatta. Härtill kommer att det, som beskrivs i kapitel 5, pågår ett arbete för att återta en del av anläggningsunderhållet i statlig regi. Utredningen är således av samma uppfattning som 2012 års utredning, dvs. anläggningsarbete bör inte omfattas av meddelarskyddslagens bestämmelser.

### *Avslutande kommentarer*

Mot bakgrund av de ställningstaganden som gjorts vill utredningen i sammanhanget påpeka att redan i dag gäller yttrandefrihet för alla, innefattande såväl meddelarskydd som anonymitetsskydd. Anställda hos privata arbetsgivare har således yttrandefrihet, även om efterforskningsförbud och repressalieförbud inte gäller i förhållande till arbetsgivaren. Genom bestämmelser i lagen (1982:80) om anställningsskydd finns emellertid skydd för den enskilde bestående i exempelvis krav på saklig grund för uppsägning.

När det gäller bl.a. apoteksverksamhet finns också bestämmelser om insyn och tillsyn samt rapporteringsskyldighet, såsom närmare

beskrivits i kapitel 5, vilket även möjliggör viss insyn i verksamheten. Såvitt avser Arbetsförmedlingen finns det leverantörsuppföljningsarbete där förmedlingen deltar tillsammans med andra myndigheter. Likaså inkommer ibland klagomål från arbetssökande enligt Arbetsförmedlingen. Dessutom kommer, enligt förmedlingen, redan stora tips om missförhållanden eller andra problem genom tidigare eller nuvarande medarbetare hos leverantörer. Detta innebär insyn i verksamheten och möjligheter att vidta åtgärder för att förbättra verksamheten, även om inte ett stärkt meddelarskydd införs. Möjlighet till viss insyn i privata bolag finns också genom att det går att ta del av årsredovisningar via Bolagsverket.

Det kan också vara så att andra åtgärder såsom hanteringen vid upphandling genom kontraktsvillkor om meddelarskydd eller arbetsmiljörelaterade åtgärder är lämpliga för att komma tillrätta med eventuella problem, där inte det stärkta meddelarskyddet ansetts lämpligt eller möjligt att införa genom meddelarskyddslagen.

### 6.3 Lagstadgade tystnadsplikter ska gälla för anställda på nu föreslagna verksamhetsområden

**Bedömning:** Det saknas anledning att göra annan bedömning kring lagstadgade tystnadsplikter på kollektivtrafikens område än vad som gäller enligt lagen i dag.

#### *Meddelarskyddslagen och dess förarbeten*

Meddelarfriheten innebär att var och en har rätt att straffritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett medium som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Som tidigare nämnts kan meddelaren dock i vissa undantagsfall straffas för uppgiftslämnandet. Det gäller om lämnandet av uppgifter innefattar vissa grövre brott mot rikets säkerhet, ett oriktigt utlämnande av hemlig handling eller ett uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag (prop. 2016/17:31, s. 40).

Med särskild lag avses 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 och ekonomiska förhållanden. Det innebär att meddelaren kan straffas vid brott mot dessa tystnadsplikter i enlighet med reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det bör påpekas att offentlighets- och sekretesslagen gäller i offentligt bedriven verksamhet, t.ex. inom områdena skola, vård och omsorg, vilka var föremål för 2012 års utredning och det därpå följande lagstiftningsarbetet. I propositionen konstaterades att för enskilt bedriven verksamhet på de områdena gäller i stället tystnadsplikt enligt andra lagar.

Ett exempel som anges är patientsäkerhetslagen (6 kap. 12–16 §§) där det finns bestämmelser som ålägger enskilt anställda inom hälso- och sjukvården tystnadsplikt. För den offentliga sjukvården finns en liknande regel i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Även om tystnadsplikten är formulerad på något olika sätt i de skilda lagarna har målsättningen varit att lagarna ska ha samma innehåll.

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, enligt propositionen, 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 om 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 propositionen anges att i vissa fall har intresset av sekretess ansetts vara så angeläget att undantag har gjorts från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Vad gäller hälso- och sjukvården finns ett sådant undantag i 25 kap. 18 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). Undantaget på bl.a. detta område 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. Ett exempel som anges där är tystnadsplikten enligt 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen. Tystnadsplikten inskränker alltså även

för enskilt anställda rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Tystnadsplikten gäller alltså före de anställdas rätt att – i förhållande till det allmänna – meddela och offentliggöra uppgifter till grundlagsskyddad media. Däremot har de över huvud taget inte något meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare utan måste uppfylla sin lojalitetsplikt enligt arbetsrättslig praxis.

Vissa övriga tystnadsplikter som var aktuella i förarbetena till meddelarskyddslagen är inte sådana att de undantas i 44 kap. OSL från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I propositionen angavs att det 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 grundlagsskyddad media. Det betonades dock att de anställda inte i en sådan situation är skyddade mot ingripanden och efterforskning från arbetsgivarens sida.

Eftersom regleringen skilde sig något åt på de olika områdena, men i praktiken innebar samma tystnadsplikt både i offentlig och enskild verksamhet, föreslogs att lagreglerade tystnadsplikter skulle inskränka rätten att lämna uppgifter enligt meddelarskyddslagen. Anställda och andra som omfattas av lagen skulle alltså inte med stöd av lagen kunna lämna ut uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. I propositionen angavs vidare att beträffande övrig tystnadsplikt enligt bl.a. socialtjänstlagen och skollagen var i och för sig meddelarfriheten inte inskränkt enligt 44 kap OSL. Tystnadsplikten motsvarar dock, enligt propositionen, i huvudsak den sekretess som finns i offentlig verksamhet, varför ett undantag i meddelarskyddslagen för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt i princip skulle komma att motsvara den kvalificerade sekretess som råder inom offentlig skola, vård och omsorg. Det föreslogs därför att lagreglerade tystnadsplikter, på samma sätt som i övriga verksamheter, även på de aktuella områdena skulle inskränka rätten att lämna uppgifter. Riksdagen biföll regeringens förslag. I 5 § meddelarskyddslagen anges således att rätten enligt denna lag att lämna uppgifter gäller inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt. Vidare anges att detsamma gäller för tystnadsplikt som avtalats eller förordnats med stöd av 9 a § lagen (1974:358) om förtroendemäns ställning på arbetsplatsen eller 21 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.



*Kollektivtrafiken*

Vad gäller det område som nu föreslås komma att omfattas av meddelarskyddslagen finns reglering om tystnadsplikt i lagen (1997:735) om riksfärdtjänst respektive i lagen (1997:736) om färdtjänst.

I 11 § lagen om riksfärdtjänst anges att trots sekretess får en tillståndsgivare lämna ut uppgifter om enskildas personliga förhållanden till en beställningscentral för transporter eller en trafikutövare, om uppgifterna behövs för att samordna resor. Av 12 § följer att personer som är eller har varit verksamma inom enskild verksamhet som bedrivs yrkesmässigt och som omfattas av lagen inte obehörigen får röja vad de i verksamheten fått veta om någons personliga förhållanden. Motsvarande bestämmelser finns i 14–15 §§ lagen om färdtjänst.

När det gäller frågan om tillstånd för färdtjänst eller riksfärdtjänst gäller enligt 29 kap. 6 § OSL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I 29 kap. 7 § OSL finns en sekretessbrytande bestämmelse, där det framgår att sekretessen enligt 6 § inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i lagen om färdtjänst och lagen om riksfärdtjänst. Genom 29 kap. 14 § OSL framkommer att den tystnadsplikt som följer av bl.a. 6 § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Tystnadsplikten vad gäller färdtjänst och riksfärdtjänst motsvarar i princip den kvalificerade sekretess som finns i offentlig verksamhet. Utredningen anser därför att det saknas anledning att göra annan bedömning kring lagstadgade tystnadsplikter på kollektivtrafikens område än vad som gäller enligt den nu antagna meddelarskyddslagen. Lagstadgade tystnadsplikter ska alltså även på detta område inskränka rätten att lämna uppgifter. Det bör anmärkas att även tystnadsplikter som avtalats eller förordnats med stöd av lagen (1974:358) om förtroendemans ställning på arbetsplatsen eller enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inskränker rätten att lämna uppgifter.

Även i övrigt gäller detsamma som enligt meddelarskyddslagen, dvs. möjligheten att avtala om tystnadsplikt inskränks.



# 7 Konsekvenser och ikraftträdande

## 7.1 Inledning

Innehållet i denna konsekvensutredning styrs dels av vad som har angetts i kommittédirektivet angående konsekvensutredningens innehåll, dels av reglerna i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I direktivet anges att utredningen särskilt ska beskriva förslagets konsekvenser för arbetstagare och för arbetsmarknadens parter.

### 7.1.1 Syftet med förändringarna

Allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi. Det betyder att flera verksamheter som tidigare har omfattats av offentlighetsprincipen och det där reglerade meddelarskyddet inte längre gör det. Den närmare innebörden är att efterforskningsförbudet och repressalieförbudet inte längre gäller i förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Arbetsgivaren är alltså inte förhindrad att undersöka vem som lämnat en viss uppgift till grundlagsskyddad media och att utsätta arbetstagaren för repressalier, t.ex. uppsägning, i anledning av det.

Riksdagen har emellertid nu antagit lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen). Lagen kommer att träda i kraft den 1 juli 2017. Lagen innebär att anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i sådan verksamhet som anges i lagen ges 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. De områden som omfattas av lagen är skola, vård och omsorg. I denna utrednings direktiv ingår

bl.a. att föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda även i andra verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade.

När denna utrednings direktiv beslutades hade varken den lagrådsremiss eller den proposition som föregick meddelarskyddslagen lämnats. I utredningens uppdrag ingick enligt direktivet ett antal frågor, som numera fått svar genom den antagna lagen. Det gäller bl.a. frågan om begreppet offentligt finansierad verksamhet och vilka personkategorier som ska omfattas. Utredningen har därför haft de ställningstaganden som görs i lagen och dess förarbeten som utgångspunkt för sitt arbete. Konsekvenserna i de delar som utredningen sålunda betraktar som avgjorda genom meddelarskyddslagen har behandlats i förarbetena till lagen.

Syftet med meddelarskyddslagen är enligt prop. 2016/17:31, s. 52 att möjligheten till insyn i enskilt bedriven, men offentligt finansierad verksamhet ska förbättras, bl.a. för att säkerställa en god kvalitet i verksamheterna. Om andra insyns- och tillsynsmöjligheter inte är tillräckliga för att komma tillrätta med eventuella missförhållanden kan en utväg vara att ge dessa uppmärksamhet genom media. Redan vetenskapen om att det finns ett stärkt meddelarskydd kan ha en sådan effekt. Ett införande av ett sådant stärkt skydd innebär att anställda och andra som omfattas av lagen kan välja, om det inte går att komma tillrätta med eventuella missförhållanden på annat sätt, att påtala olika problem utan att riskera efterforskning och repressalier. Detta kan leda till att kvaliteten i verksamheten upprätthålls och att eventuella brister uppmärksammas tidigare än annars skulle vara fallet. Indirekt gynnar detta, enligt propositionen, de enskilda som är brukare i verksamheterna.

Syftet med denna utrednings arbete är enligt direktivet i princip detsamma som det ovan beskrivna samt att behovet av att kunna meddela och offentliggöra uppgifter kan antas vara lika stort inom många andra verksamhetsområden som är offentligt finansierade.

### 7.1.2 Utredningens förslag

Utredningen gör, som inledningsvis anförts, bedömningen att de utgångspunkter och definitioner som gäller för verksamhetsområdena skola, vård och omsorg ska gälla även för nya verksamhetsområden

som läggs till lagens tillämpningsområde. Utredningen föreslår att verksamhetsområdena interregional, regional och lokal kollektivtrafik samt särskild kollektivtrafik avseende särskilda persontransporter inom områdena färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts ska omfattas av lagen.

### **7.1.3 Konsekvenser för verksamheterna, brukarna och konkurrensförhållandena**

De totala kostnaderna för lokal och regional kollektivtrafik uppgick 2014 till 40 miljarder kronor, varav ungefär hälften finansierades genom skattemedel. Färdtjänst och riksfärdtjänst kostade totalt knappt 4 miljarder kronor 2015, varav drygt 70 procent finansierades med skattemedel. Vad gäller skolskjuts finns uppgifter från 2012 som tyder på att nettokostnaderna för skolskjuts då uppgick till omkring 4,5 miljarder kronor.

Syftet med lagförslaget i stort har beskrivits i avsnittet ovan. Ett stärkt meddelarskydd på de nu föreslagna områdena kan alltså leda till att kvaliteten i verksamheterna upprätthålls och att eventuella brister, särskilt med avseende på säkerhet, snabbt kan uppmärksammas och åtgärdas. I synnerhet avseende den särskilda kollektivtrafiken gynnar det indirekt brukarna som kan ha svårt att själva föra fram synpunkter, såsom skolelever och den som är beroende av färdtjänst.

Utredningen anser att det saknas skäl att befara konkurrensproblematik, eftersom samma regler om meddelarskydd kommer att gälla för de privata verksamheter som omfattas av lagen som för offentlig verksamhet inom de nya verksamhetsområdena.

Under utredningens arbete, men också genom vad som framkommit genom förarbetena till meddelarskyddslagen, har från arbetsgivarhåll framförts farhågor för att företag får sina företagshemligheter avslöjade via medier på felaktiga grunder, vilket kan skada verksamhetsutövaren och därigenom innebära konkurrensnackdelar för denne. Det kan på kollektivtrafikens område gälla frågor om schemaläggning och anbudsunderlag, frågor som kan ha betydelse för att ett företag ska kunna utveckla och upprätthålla sin verksamhet. Sådana skador kan bli mer kännbara för små företag. Utredningen delar dock den bedömningen som gjordes i prop. 2016/17:31, s. 53 att risken för att företagshemligheter avslöjas på felaktiga grunder via mass-

media inte bör överdrivas. Det stärkta meddelarskyddet kommer endast att gälla för medverkan till framställningar i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessutom torde det vara få arbetstagare som förmedlar osanningar bara för att skada arbetsgivaren sett mot bakgrund av de fåtal mål angående skadestånd enligt lagen om företagshemligheter som förekommer.<sup>1</sup> Normalt är det också så att företagshemligheter hålls inom en begränsad krets inom företagsledningen och den personkretsen omfattas inte av lagen.

En annan möjlig konsekvens, som även påpekades i den ovan nämnda propositionen, kan vara de avgränsningsproblem som främst i mindre företag kan uppstå och att verksamhetsutövaren därför måste vidta organisatoriska förändringar för att tydliggöra vilka verksamheter som omfattas av meddelarskydd och vilka som inte gör det. Utredningen gör emellertid även avseende nu aktuella områden bedömningen att, med tanke på den föreslagna lagens snäva tillämpningsområde, de praktiska konsekvenserna för företagen torde vara ganska små.

#### **7.1.4 Konsekvenser för anställda, uppdragstagare, arbetsgivare och arbetsmarknadens parter**

Konsekvenserna för arbetstagare, uppdragstagare och andra som omfattas av lagen är att deras ställning i förhållande till sin arbetsgivare eller uppdragsgivare stärks. De riskerar inte att förlora sin anställning eller utsättas för andra repressalier om de lämnar uppgifter till sådana medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. De behöver alltså inte fundera på om den information de vill sprida utgör allvarliga missförhållanden eller inte, utan kan sprida i princip vilken information som helst. För personer i företagsledande ställning medför förslagen, som ovan nämnts, inga konsekvenser alls, eftersom de inte omfattas av lagen.

Såsom tidigare nämnts kan avtalsförhållanden mellan ett stort antal parter på arbetsmarknaden inom området för kollektivtrafik påverkas, eftersom många bestämmelser om tystnadsplikt i exempelvis kollektivavtal, anställningsavtal och uppdragsavtal förlorar i

---

<sup>1</sup> Se SOU 2013:79, s.106 f.

betydelse i den del de reglerar uppgiftslämnande till grundlags-skyddad media. Konsekvenserna ur ekonomisk synvinkel förväntas dock vara små. Liksom anfördes i förarbetena till meddelarskyddslagen anser utredningen att den mest påtagliga kostnaden för arbetsmarknadens parter utgörs av utbildningskostnader.

För arbetsgivarna medför det föreslagna tillägget att lojalitetsplikten riskerar att urholkas något och att det kommer att bli något svårare för dem att skydda sin interna information. Det kan möjligen finnas en viss risk för att arbetsgivare i mindre grad än tidigare kommer att sprida information om verksamheten till anställda och uppdragstagare. Redan i dag torde det vara så att viss information lämnas endast till en mycket begränsad krets, varför detta inte borde ha någon mer avgörande betydelse för samarbetsklimatet.

### **7.1.5 Konsekvenser för jämställdheten m.m.**

Båda könen är brukare/användare i de verksamheter som omfattas av förslagen. Någon statistik angående könsfördelning av företagare har utredningen inte funnit. De föreslagna tilläggen gäller såväl kvinnor som män och bedöms därför inte ha någon större betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män. En viss jämförelse skulle emellertid kunna göras med vad som framkommit i betänkandet *Visselblåsare* (SOU 2014:31, s. 367 f.). Där framkommer att det i och för sig inte visats några mer betydande skillnader i kvinnors och mäns beteende när det gäller att slå larm om missförhållanden, men att det kan skönjas vissa skillnader i hur kvinnor eller män behandlas efter ett larm. Kvinnor i mansdominerade arbetsmiljöer behandlas generellt sett sämre efter ett larm än män. På kvinno-dominerade arbetsplatser synes kvinnor behandlas bättre än män. Det nya tillägget i meddelarskyddslagen med efterforsknings- och repressalieförbud i förhållande till arbetsgivaren kan möjligen ha en viss effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män med tanke på att kvinnor och män i arbetsmiljöer med ojämn könsfördelning, enligt det nämnda betänkandet, synes vara särskilt utsatta för dålig behandling efter att ha påtalat missförhållanden.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, under förutsättning att erforderliga utbildningsinsatser görs.

De föreslagna tilläggen till lagen strider enligt utredningens mening inte mot några EU-rättsliga förpliktelser eller mot några andra internationella åtaganden.

Några konsekvenser i övrigt som avses i 15 § kommittéförordningen bedöms förslagen inte få.

### **7.1.6 Konsekvenser för det allmänna**

Möjligheterna ökar för det allmänna att, genom de föreslagna tilläggen, 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. Det bör särskilt betonas att möjligheten till styrning med tanke på säkerhetsaspekter avseende kollektivtrafiken torde öka med de föreslagna tilläggen.

Ytterligare områden tillförs lagen, vilket innebär att de kommer att påverkas av den straffrättsliga bestämmelse som finns i 6 § meddelarskyddslagen, vilken träder i kraft den 1 juli 2017. Detta kan medföra vissa kostnadsökningar för det allmänna, särskilt för polis, åklagare och domstolar. Mot bakgrund av att antalet personer som kan förväntas bli lagförda till följd av förslagen 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.

### **7.1.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

De föreslagna tilläggen till meddelarskyddslagen medför ändringar av villkoren för ett betydande antal anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten, liksom för verksamhetsutövarna och arbetsmarknadens parter. Det finns därför skäl att förlägga ikraftträdandetidpunkten så att arbetsmarknadens parter ges möjlighet att anpassa sig och för att vidta vissa utbildningsinsatser. Ikraftträdandet bör därför bestämmas till den 1 juli 2018.

Lagändringen medför inte något behov av övergångsbestämmelser.



## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

#### 2 §

Paragrafen innehåller nya bestämmelser om verksamheter som omfattas av meddelarskyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.

I nya *första stycket 4*, anges att lagen ska tillämpas i verksamhet som utgör kollektivtrafik enligt lagen (2010:1065). Det är således fråga om lokal eller regional kollektivtrafik. Vidare ska lagen tillämpas på sådan kollektivtrafik som utförs enligt statens avtal om interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, och linjesjöfart till Gotland. Det är Trafikverket som har uppdraget att för statens räkning träffa sådana avtal, vilket framgår av förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Enligt nya *första stycket 5 och 6* tillämpas lagen också i verksamheter som utgör färdtjänst eller riksfärdtjänst. Lagens tillämpningsområde är knutet till lagen (1997:735) om riksfärdtjänst och lagen (1997:736) om färdtjänst.

Lagen ska slutligen enligt nya *första stycket 7* tillämpas på skolskjuts som anordnas enligt 10, 11 och 18 kap. skollagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.



# Kommittédirektiv 2016:4

## **Ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 januari 2016

### **Sammanfattning**

En särskild utredare ska föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade.

I uppdraget ingår bl.a. att

- analysera vilka verksamheter som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd och hur dessa verksamheter ska avgränsas,
- överväga vilka kategorier av personer som deltar i en verksamhet som bör ges ett stärkt meddelarskydd,
- beakta det förslag som lämnats i betänkandet SOU 2013:79, förslagets remissutfall och det följande lagstiftningsarbetet samt
- beakta nationell och internationell rättsutveckling i övrigt på såväl området för meddelarskydd som angränsande rättsområden.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

## Bakgrund

Frågan om det generellt går att stärka privatanställdas meddelarskydd har utretts tidigare (se bl.a. SOU 1990:12 och Ds 2001:9) men förslagen har inte lett till lagstiftning. Det senaste förslaget på området har lämnats av Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. I sitt betänkande, *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet* (SOU 2013:79), föreslår utredningen att de som är verksamma i enskilt bedriven, men offentligt finansierad, verksamhet inom vård, skola och omsorg ska få ett stärkt meddelarskydd. Det kan dock antas finnas liknande behov av ett förstärkt meddelarskydd även i andra verksamheter än dessa. Regeringspartierna har träffat en överenskommelse med Vänsterpartiet om vinster i välfärden, som bl.a. innebär att en utredning ska tillsättas med uppdrag att ta fram förslag om meddelarskydd i verksamheter som till övervägande delen är offentligt finansierade. Det ska därför utredas hur meddelarskyddet kan stärkas även för privatanställda i andra verksamheter än inom skola, vård och omsorg.

## Gällande rätt

### *Meddelarfrihet och meddelarskydd enligt grundlagarna*

Den s.k. *meddelarfriheten* är en del av den reglering som förverkligar offentlighetsprincipen. Var och en, oavsett anställning och anställningsform, har meddelarfrihet. De grundläggande bestämmelserna om detta finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Meddelarfriheten, som alltså gäller för såväl offentligt som privat anställda, innebär bl.a. att det, med vissa undantag, är möjligt att straffritt lämna annars sekretessbelagda uppgifter för publicering till massmedier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § TF och 1 kap. 2 § YGL). I vissa angivna fall kan den som lämnat ett meddelande för offentliggörande ändå drabbas av straffrättsligt ansvar (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL). Det kan, för det första, bli fallet om någon genom att lämna meddelande gör sig skyldig till vissa allvarliga brott mot rikets säkerhet. För det andra kan meddelaren hållas straffrättsligt ansvarig om han eller hon uppsåtligen

lämnar ut en allmän handling i strid med en bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. För det tredje kan straffansvar komma i fråga om meddelaren uppsåtligt på något annat sätt lämnar ut en uppgift för vilken det gäller s.k. kvalificerad sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (13 kap. OSL, slutet på varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar och lagens sjunde avdelning).

Meddelarfriheten är en del av *meddelarskyddet* som även inbegriper anskaffarfriheten, anonymitetsskyddet, efterforskningsförbudet och repressalieförbudet.

*Anskaffarfriheten* innebär att var och en straffritt har rätt att anskaffa uppgifter för publicering i massmedier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Motsvarande undantag som för meddelarfriheten gäller för anskaffarfriheten.

*Anonymitetsskyddet* innebär att en meddelare eller anskaffare har rätt att vara anonym och att den som har tagit emot uppgifter för publicering som huvudregel har tystnadsplikt beträffande identiteten på den som har lämnat uppgifterna (3 kap. 1 och 3 §§ TF och 2 kap. 1 och 3 §§ YGL).

Anonymitetsskyddet kompletteras av *efterforskningsförbudet* som innebär att en myndighet eller annat allmänt organ, som huvudregel, inte får efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering i vidare mån än vad som krävs för att väcka åtal eller göra något annat ingripande som är tillåtet enligt tryckfrihetsförordningen respektive yttrande- frihetsgrundlagen (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). Dessutom finns det ett allmänt sanktions- och repressalieförbud, som innebär att det allmänna inte får vidta åtgärder som medför negativa konsekvenser för en enskild med anledning av att han eller hon har utnyttjat sin yttrande- och meddelarfrihet. Brott mot efterforsknings- och repressalieförbuden är straffbelagda med böter eller fängelse i högst ett år (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL).

Meddelarskyddet gäller i förhållande till myndigheter och andra allmänna organ. Dessa får alltså inte efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering eller vidta åtgärder mot denne. Detta innebär att en person som är offentligt anställd har meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare. Den som är anställd i en myndighet eller annat allmänt organ kan alltså lämna ut uppgifter

om verksamheten, för publicering i grundlagsskyddade massmedier, utan att arbetsgivaren har rätt att vidta åtgärder mot denne eller efterforska dennes identitet.

### *Meddelarfrihet och meddelarskydd för privatanställda*

Som nämnts ovan gäller reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen till skydd för enskilda i förhållande till det allmänna. Även privatanställda är alltså skyddade mot efterforskning och ingrepp från myndigheter och andra allmänna organ. Genom reglering i offentlighets- och sekretesslagen har vissa privatanställda också fått meddelarskydd i förhållande till sin arbetsgivare. Det gäller för anställda i aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser i vilka kommuner, landsting eller kommunförbund har – eller i vissa fall har haft – ett rättsligt bestämmande inflytande och också för anställda i de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. De senare är privaträttsliga organ som med stöd av lag har anförtrotts uppgifter som innebär myndighetsutövning samt andra privaträttsliga organ vars verksamhet helt eller delvis finansieras av det allmänna (2 kap. 3 och 4 §§, 13 kap. 2 § och 14 kap. 1 § OSL). I dessa verksamheter gäller dock inte meddelarskydd för verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet. Andra privata arbetsgivare kan, trots regleringen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, avtala om tystnadsplikt eller vidta arbetsrättsliga åtgärder mot en anställd som brutit mot tystnadsplikten. Grundlagarna hindrar inte heller att arbetsgivaren efterforskar vem som är författare eller annars upphovsman till ett yttrande i medierna eller vem som lämnat upplysningar till medierna.

Ett visst meddelarskydd för privatanställda kan i vissa fall åstadkommas genom kollektivavtal eller andra avtal. Om en kommun eller landsting sluter avtal med en privat utförare, ska också kommunen respektive landstinget genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (3 kap. 19 a § kommunallagen [1991:900]).

### *Skyldighet att anmäla missförhållanden*

När det handlar om möjligheten att påtala olika missförhållanden bör också de anmälningsskyldigheter som finns uppmärksammas. På socialtjänstens område och inom hälso- och sjukvården finns det i vissa fall en skyldighet att anmäla missförhållanden av olika slag. De relevanta bestämmelserna brukar benämnas Lex Sarah och Lex Maria och de gäller i både offentlig och privat verksamhet.

Inom socialtjänstens område finns bestämmelser om anmälan om missförhållanden i 14 kap. socialtjänstlagen (2001:453) och 24 a–24 g §§ lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Enligt dessa lagar ska anställda och uppdragstagare genast rapportera missförhållanden till den som driver verksamheten. Den som driver verksamheten ska under vissa omständigheter i sin tur snarast anmäla missförhållandena till Inspektionen för vård och omsorg.

Inom hälso- och sjukvården finns bestämmelserna om anmälan i 3 kap. 5–7 §§ och 6 kap. 4 § patientsäkerhetslagen (2010:659). Enligt dessa lagar ska vårdgivaren i verksamhet som bl.a. omfattas av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) till Inspektionen för vård och omsorg anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada. Vårdgivaren ska samtidigt eller snarast därefter ge in en utredning om händelsen till Inspektionen för vård och omsorg. Vårdgivaren ska också informera vårdtagaren om händelsen. Hälso- och sjukvårdspersonalen ska till vårdgivaren rapportera risker för vårdskador samt händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en vårdskada.

### *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 gör meddelarfriheten det möjligt 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.

I svensk rätt finns ett antal bestämmelser som på olika områden ger skydd för enskilda som rapporterar om missförhållanden eller oegentligheter. Sådana bestämmelser finns, förutom i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och offentlighets- och sekretesslagen, även i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), förvaltningslagen (1986:223) och brottsbalken. Enligt lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter kan enskilda också röja företagshemligheter utan påföljd när avsikten är att avslöja ett allvarligt missförhållande.

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

Utredningen om stärkt skydd för arbetstagare som slår larm har utrett frågan om visselblåsning. I sitt betänkande *Visselblåsare – Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm* (SOU 2014:31) har utredningen föreslagit en ny lag till skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden i arbetsgivarens verksamhet. Den föreslagna lagen omfattar både externa och interna larm och skyddar mot repressalier från arbetsgivaren. Betänkandet har remissbehandlats och arbetet med en lagrådsremiss pågår i Regeringskansliet.

## **Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet**

### *Utredningen och förslaget i korthet*

I juni 2012 tillsattes en utredning med uppdrag att se över hur meddelarskyddet för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet skulle kunna stärkas. Bakgrunden till att utredningen tillsattes var att utvecklingen under flera decennier hade gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi.



Detta hade lett till att många verksamheter som tidigare har omfattats av meddelarskyddsregleringen inte längre gör det. I direktiven uttalades att det därför fanns 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.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet överlämnade i november 2013 sitt betänkande, Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet (SOU 2013:79). Utredningen föreslår att en ny lag införs om rätt att meddela uppgifter för verksamma inom vissa enskilt bedrivna verksamheter. Lagen, som har det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild, ska tillämpas inom varje yrkesmässigt bedriven verksamhet som är offentligt finansierad till någon del och som tillhör skola, vård eller socialtjänst. Lagen ger ett skydd åt dem som är verksamma i dessa verksamheter mot ingripanden och efterforskning från verksamhetsutövarens sida när de meddelar uppgifter för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Påföljden för brott mot efterforsknings- eller repressalieförbudet föreslås vara böter eller fängelse högst ett år.

### *Tillämpningsområdet för den föreslagna lagen*

Utredningen har identifierat ett antal urvalskriterier för bedömning av inom vilka verksamhetsområden det är lämpligt att stärka meddelarskyddet. Dessa kriterier är bl.a. att verksamhetsområdet ska omfatta mer än en obetydlig del av de privatanställda som verkar inom den offentligt finansierade sektorn, utgöra en relativt sett betydande andel av det offentligas utgifter, ha brukare i förtroendeställning, ha en liten förekomst av företagshemligheter, vara avgränsbart, under överskådlig tid ha betydligt mer än hälften av sin finansiering genom allmänna medel, inte ha starka internationella kopplingar och kunna förväntas bestå över tid. Utredningen bedömer att skola, vård och socialtjänst uppfyller dessa kriterier.

Skola och vård avgränsas enligt förslaget genom de definitioner som finns i skollagen (2010:800), hälso- och sjukvårdslagen och tandvårdslagen (1985:125). Med socialtjänst avses verksamhet som

bedrivs enligt socialtjänstlagen, lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt viss annan personlig assistans. Verksamheten ska bedrivas yrkesmässigt, vilket innebär att familjehem och personlig assistans i egen regi inte omfattas enligt utredningen.

Med offentlig finansiering avses ett direkt stöd eller betalning för att driva verksamheten. Stöd som inte har detta syfte avses inte, t.ex. det allmännas köp av tjänster på marknadsmässiga villkor eller stöd för att ordna en praktikplats. Är den enskilda verksamheten inte till någon del offentligt finansierad omfattas den inte av lagen.

Arbetstagare och uppdragstagare eller andra som är verksamma i den aktuella verksamheten omfattas, t.ex. inhyrd personal, praktikanter, frivilligarbetare och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Enligt utredningen är detta samma krets som omfattas av tystnadsplikt enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, patientsäkerhetslagen och skollagen. Personkretsen blir därmed mer omfattande än den som omfattas av rapporteringsskyldighet enligt Lex Sarah och Lex Maria. Personer i företagsledande ställning undantas från meddelarskydd enligt den föreslagna lagen.

Utredningen har också övervägt ett förstärkt meddelarskydd inom andra verksamhetsområden, t.ex. för arrestvakter och kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen, men har inte ansett det vara lämpligt, bl.a. på grund av avgränsningssvårigheter. Av samma anledning har utredningen inte heller föreslagit en förstärkning av meddelarskyddet i all offentligt finansierad verksamhet. Enligt utredningen skulle en reglering som omfattar all verksamhet som till någon del är offentligt finansierad, t.ex. kollektivtrafik och it-tjänster, bli svåröversäglig. Detta följer enligt utredningen dels av att offentligt finansierad verksamhet omfattar ett mycket brett och svåröverskådligt spektrum av verksamheter, dels av att det i praktiken är ogörligt att förutse vilka verksamheter det offentliga kan tänkas finansiera i framtiden.

### *Remissynpunkter på utredningens förslag*

Flertalet remissinstanser som har yttrat sig över utredningens betänkande är positiva till ett förstärkt meddelarskydd och många anser att fler verksamheter bör omfattas av lagstiftningen, bl.a. apotek, kollektivtrafik, arrestvakter, etableringslotsar och bibliotek. Vissa remissinstanser anser att all offentligt finansierad verksamhet ska omfattas. Några pekar dock på avgränsningsproblem, bl.a. när en verksamhet har flera verksamhetsgrenar och alla inte omfattas av lagen. Det finns även synpunkter på att särskilda hänsyn behöver tas beroende på i vilken associationsform verksamheten bedrivs.

Vissa remissinstanser har synpunkter på vilka personalkategorier som omfattas. Bland annat ifrågasätter Arbetsdomstolen att personer som är inhyrda från ett bemanningsföretag till en verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen kommer att ha meddelarskydd inte bara i förhållande till verksamhetsutövaren, på samma sätt som vid uthyrning till en verksamhet som bedrivs av det allmänna, utan även i förhållande till uthyraren.

De remissinstanser som motsätter sig förslaget anser bl.a. att förslaget skulle medföra allvarliga konsekvenser som inte står i proportion till de eventuella positiva effekter som utredningen menar skulle uppnås. De anser att förslaget medför att avtalsfriheten inskränks, att lojalitetsplikten hos arbetstagarna gentemot arbetsgivaren undermineras, att skyddet för företagshemligheter urholkas och att betydande konkurrensnackdelar uppstår för de företag som via massmedia kommer att få företagshemligheter avslöjade eller kommer att kritiseras på felaktiga grunder.

### **Överenskommelsen om vinster i välfärden**

I oktober 2014 träffade regeringspartierna en överenskommelse med Vänsterpartiet om vinster i välfärden. Av överenskommelsen framgår att offentlighetsprincipen och meddelarskydd ska gälla fullt ut för alla offentligfinansierade välfärdstjänster och att det ska utredas hur offentlighetsprincipen eller motsvarande kan utökas till att gälla offentligfinansierade välfärdstjänster betalda av såväl staten som kommuner eller landsting (vård, skola och omsorg). Enligt överenskommelsen ska också en ny utredning tillsättas med uppdrag att ta fram förslag om meddelarskydd som rör verksamhet

som till övervägande delen är offentligfinansierad, såsom kollektivtrafik, färdtjänst eller dylikt. Under tiden ska lagstiftning om meddelarskydd införas snarast möjligt där beredningsunderlag finns.

Regeringen avser att omhänderta de sistnämnda delarna av överenskommelsen dels genom dessa direktiv, dels genom att – med utgångspunkt i förslaget i SOU 2013:79 – lämna förslag om förstärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet. Att en proposition baserad på SOU 2013:79 ska lämnas har också aviserats i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1 utg. omr. 1 avsnitt 9.11.6).

Vad gäller offentlighetsprincipens införande har Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor i oktober 2015 överlämnat sitt betänkande Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82). Bakgrunden till betänkandet är en blocköverskridande sexpartiuppställning från 2013, inom ramen för den parlamentariskt sammansatta Friskolekommittén. 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. Vidare föreslås att anställda och uppdragstagare ska omfattas av meddelarskydd. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

Enligt överenskommelsen om vinster i välfärden ska också utredas hur offentlighetsprincipen eller motsvarande kan utökas till att gälla andra offentligfinansierade välfärdstjänster (vård, skola och omsorg). Regeringen har därför gett en utredare i uppdrag att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i privat utförd offentligt 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 (dir. 2015:92). Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

## Uppdraget

De senaste decennierna har utvecklingen gått mot att allt fler offentligt finansierade verksamheter bedrivs i privat regi. Avregleringarna förflyttar gränserna mellan privat och offentligt och medför bl.a. att anställda i verksamheter som tidigare omfattades av meddelarskydd inte längre gör det. Stora delar av skattebetalarnas pengar flyttas till verksamheter som bedrivs av privata aktörer. Det är angeläget att kvaliteten på verksamheten upprätthålls och att insynen i hur skattemedlen används är god. Om andra insyns- och tillsynsmöjligheter inte är tillräckliga för att komma till rätta med eventuella missförhållanden, kan en utväg vara att ge dessa uppmärksamhet genom massmedierna. Därför är det viktigt att de som är verksamma i privata, men offentligt finansierade, verksamheter får möjlighet att vända sig till massmedia med sin information utan att riskera efterforskning och ingripanden från arbetsgivarens sida.

Utredningen om meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet har föreslagit att meddelarskyddet ska förstärkas i skola, vård och socialtjänst. Behovet av att kunna meddela och offentliggöra uppgifter kan dock antas vara lika stort inom många andra verksamhetsområden som är offentligt finansierade, t.ex. kollektivtrafik och färdtjänst.

Utredaren ska därför föreslå hur ett stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda även i andra verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade. Utredaren ska analysera vilka verksamheter som bör omfattas. I det sammanhanget ska utredaren beakta att behovet av ett stärkt meddelarskydd kan vara beroende av i vilken grad den enskilda verksamheten eller det enskilda verksamhetsområdet är offentligt finansierat. Utredaren ska också överväga om samma reglering ska gälla oavsett drifts- och verksamhetsform. Utredaren ska även analysera skyddets omfattning i förhållande till olika kategorier av personer som deltar i verksamheten, t.ex. som anställda, tillfälliga praktikanter eller inhyrda konsulter.

Utredaren ska ha som utgångspunkt att meddelarskyddet för privatanställda i de verksamheter som omfattas av ett förstärkt meddelarskydd så långt det är möjligt ska vara detsamma som för offentligt anställda. Den tidigare utredningens mål har varit att den föreslagna lagen ska vara flexibel och att det ska vara möjligt att i framtiden utvidga tillämpningsområdet om det behövs. Utredaren

ska därför noga följa lagstiftningsarbetet baserat på SOU 2013:79 och överväga möjligheten att för tillkommande verksamheter utvidga tillämpningsområdet för den föreslagna lagen.

I uppdraget ingår att

- analysera vilka verksamheter som bör omfattas av ett stärkt meddelarskydd och hur dessa verksamheter ska avgränsas mot andra verksamheter och verksamhetsgrenar som inte omfattas,
- överväga vilka kategorier av personer som deltar i en verksamhet som bör ges ett stärkt meddelarskydd,
- beakta det förslag som lämnats i betänkandet SOU 2013:79, förslagets remissutfall och det följande lagstiftningsarbetet och
- beakta både nationell och internationell rättsutveckling i övrigt på såväl området för meddelarskydd som angränsande rättsområden.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Det ingår inte i uppdraget att föreslå ändringar i grundlag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), som bl.a. hänvisar till 7 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, redovisa konsekvenserna av sina förslag. Utredaren ska särskilt beskriva förslagets konsekvenser för arbetstagare och för arbetsmarknadens parter.

### **Samråd och redovisning av uppdraget**

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

Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

(Justitiedepartementet)

## Enkät till arbetstagarorganisationer

Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i helt eller delvis offentligt finansierade verksamheter (Ju 2016:01) har regeringens uppdrag att lämna förslag om hur stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i andra offentligt finansierade verksamheter än skola, vård och omsorg. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna. Både privat- och offentliganställda har alltså meddelarskydd och kan lämna information om i princip vad som helst till vissa bestämda medier utan att det allmänna har rätt att efterforska vem som har lämnat informationen eller ingripa med repressalier för att informationen har lämnats. För de offentligt anställda innefattar detta även ett skydd gentemot arbetsgivaren eftersom arbetsgivaren är en representant för det allmänna. Det innebär att det råder ett efterforsknings- och repressalieförbud för en offentlig arbetsgivare. 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 enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot ingripanden från sin arbetsgivares sida. Ett visst skydd finns dock inom arbetsrätten och enligt

Europakonventionen. Arbetstagare har vidare rätt att, även i privata verksamheter, under vissa förutsättningar slå larm om missförhållanden utan att riskera repressalier från sin arbetsgivare (se t.ex. lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, "visselblåsarlagen", som träder i kraft den 1 januari 2017).

Regeringen har även i en lagrådsremiss, som beslutades den 1 september 2016, föreslagit att stärkt meddelarskydd ska införas för privatanställda inom offentligt finansierad skola, vård och omsorg. Beredningen av lagförslaget pågår för närvarande.

För att få en uppfattning om hur behovet av och möjligheterna att införa stärkt meddelarskydd ser ut i andra branscher än skola, vård och omsorg skulle vi behöva ett underlag vad gäller arbetstagares och arbetsgivares syn på behovet av och möjligheterna till att införa ett stärkt meddelarskydd. Vi skulle även behöva veta mer om hur frågor som faller in under ett eventuellt meddelarskydd hanteras i verksamheterna i dag.

Vi skulle därför vara mycket tacksamma om du kunde ta dig tid att besvara följande frågor.

1. Har din organisation tecknat kollektivavtal om meddelarfrihet, meddelarskydd eller liknande?
2. Om det inte finns kollektivavtal finns det andra överenskommelser (t.ex. enskilda anställningsavtal), policydokument eller liknande som är avsedda att tillförsäkra de anställda meddelandeskyddsliknande rättigheter?
3. Om det finns kollektivavtal eller andra överenskommelser om meddelarskydd finns det behov av en lag om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda inom offentligt finansierad verksamhet? Varför/varför inte?



4. I hur stor utsträckning förekommer det att arbetstagare lämnar information om sin arbetsgivares verksamhet i dag (både vad gäller eventuella missförhållanden och annat)?
5. Hur hanteras frågor om upplevda missförhållanden på arbetsplatser i dag?
6. Hur behandlas arbetstagare som i medierna lämnar uppgifter om verksamheten?
7. Har det förekommit att arbetstagare har fått repressalier för att de lämnat information till medierna?
8. Om arbetstagare vill meddela sig med medierna vilken typ av information handlar det i regel om?
9. Avsikten med en lag om ett stärkt meddelarskydd är, enligt vad regeringen anger i utredningsdirektivet, att ett sådant skydd endast ska införas i de delar av en privat verksamhet som är offentligt finansierade. Är det generellt möjligt att organisera arbetsgivares verksamhet på ett sådant sätt att det går att skilja ut de delar av verksamheten som är offentligt finansierade från de delar som är privat finansierade?
10. Påverkar införandet av "visselblåsarlagen" din organisations syn på behovet av att införa en lag om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda inom offentligt finansierad verksamhet? Varför/varför inte?

Vi är mycket tacksamma för svar senast den 2 december 2016.



# Enkät till medlemmar i arbetsgivarorganisationer

Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i helt eller delvis offentligt finansierade verksamheter (Ju 2016:01) har regeringens uppdrag att lämna förslag om hur stärkt meddelarskydd kan införas för privatanställda i andra offentligt finansierade verksamheter än skola, vård och omsorg. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Grundlagarna ger enskilda ett skydd mot det allmänna. Både privat- och offentliganställda har alltså meddelarskydd och kan lämna information om i princip vad som helst till vissa bestämda medier utan att det allmänna har rätt att efterforska vem som har lämnat informationen eller ingripa med repressalier för att informationen har lämnats. För de offentligt anställda innefattar detta även ett skydd gentemot arbetsgivaren eftersom arbetsgivaren är en representant för det allmänna. Det innebär att det råder ett efterforsknings- och repressalieförbud för en offentlig arbetsgivare. 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 enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot ingripanden från sin arbetsgivares

sida. Ett visst skydd finns dock inom arbetsrätten och enligt Europakonventionen. Arbetstagare har vidare rätt att, även i privata verksamheter, under vissa förutsättningar slå larm om missförhållanden utan att riskera repressalier från sin arbetsgivare (se t.ex. lagen (2016:749) om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden, "visselblåsarlagen", som träder i kraft den 1 januari 2017). Regeringen har även i en lagrådsremiss, som beslutades den 1 september 2016, föreslagit att stärkt meddelarskydd ska införas för privatanställda inom offentligt finansierad skola, vård och omsorg. Beredningen av lagförslaget pågår för närvarande.

För att få en uppfattning om hur behovet av och möjligheterna att införa stärkt meddelarskydd ser ut i andra branscher än skola, vård och omsorg skulle vi behöva ett underlag vad gäller arbetstagares och arbetsgivares syn på behovet av och möjligheterna till att införa ett stärkt meddelarskydd. Vi skulle även behöva veta mer om hur frågor som faller in under ett eventuellt meddelarskydd hanteras i verksamheterna i dag.

Vi skulle därför vara mycket tacksamma om du kunde ta dig tid att besvara följande frågor.

1. Bedriver ni verksamhet/är de verksamheter som bedrivs inom er bransch sådana som till någon del är offentligt finansierade – om ja till hur stor del?
2. Är den offentliga finansieringen tillfällig eller mer varaktig, dvs. är det fråga om enstaka projekt eller t.ex. ett längre avtal över flera år?
3. På vilket sätt får verksamheten/verksamhetsområdena i er bransch offentlig finansiering (upphandling, stöd eller liknande)?

4. När kommuner eller landsting sluter avtal med en privat utförare om att överlämna vården av en kommunal angelägenhet ska de enligt kommunallagen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnats över. Om din verksamhet/verksamhetsområdena i din bransch slutit avtal för utförande av kommunala angelägenheter vilka krav finns på er verksamhet/verksamheterna i er bransch att rapportera in uppgifter för att tillgodose kravet på insyn? Vilken information rapporteras in och hur går det till?
5. Står verksamheten/verksamhetsområdena i er bransch under offentlig kontroll eller tillsyn, eller är annan offentlig reglering tillämplig på verksamheten/verksamhetsområdena?
6. Omfattas verksamheten/verksamhetsområdena i din bransch av sekretess eller andra lagstadgade tystnadsplikter?
7. Finns det inom verksamheten/verksamhetsområdena i er bransch frivilliga överenskommelser om meddelarskydd eller liknande för arbetstagarna?
8. Om det finns kollektivavtal eller andra överenskommelser om meddelarskydd eller liknande finns det behov av en lag om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierade verksamheter? Varför/varför inte?
9. I hur stor utsträckning förekommer det att arbetstagare lämnar information om sin arbetsgivares verksamhet i dag (både vad gäller eventuella missförhållanden och annat)? Vilken typ av information brukar det gälla?

10. Hur hanteras frågor om upplevda missförhållanden inom din verksamhet/verksamhetsområdena i din bransch i dag?
11. Avsikten med en lag om ett stärkt meddelarskydd är, enligt vad regeringen anger i utredningsdirektivet, att ett sådant skydd endast ska införas i de delar av en privat verksamhet som är offentligt finansierad. Hur är verksamheten/verksamheterna i er bransch med avseende på detta organiserade i dag? Är det möjligt att organisera verksamheten/verksamheterna på ett sådant sätt att det går att skilja ut de delar av denna/dessa som är offentligt finansierade från de delar som är privat finansierade?

Vi är mycket tacksamma för svar senast den 2 december 2016.

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständigt  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med  
privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden  
vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet  
på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att  
närvara vid rättegången. Genomförande  
av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen  
mot fördjupad lokal samverkan  
för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare  
och enklare system för tillträde till  
högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för  
vård och omsorg om äldre personer.  
Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får  
Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur  
påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt  
handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas  
villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och  
stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap  
om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad.  
Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd  
på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum  
– stärkt konkurrenskraft med  
kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder  
för att motverka nettoförluster av  
biologisk mångfald och ekosystem-  
tjänster, samtidigt som behovet av  
markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi  
för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för  
sällsviktiga och digitala tjänster.  
Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet  
– förebygga, förhindra, upptäcka och  
beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2017

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

### Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]

### Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalog. [29]
- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]

Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]

Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]

### Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

### Näringsdepartementet

- För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### Socialdepartementet

- För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. [4]
- Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]
- Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. [15]
- Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och  
enkla system för tillträde till hög-  
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.

Nationell strategi för kunskap och  
likvärdighet. [35]

### **Utrikesdepartementet**

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]