

2017-10-09

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Magnus Lundberg
+46725776761
magnus.lundberg@tco.se

Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd (SOU 2017:41)

Ju2017/04519-1

TCO har tagit del av betänkandet Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd (SOU 2017:41) från Utredningen om ett stärkt meddelarskydd för privatanställda i verksamheter som är helt eller delvis offentligt finansierade. TCO tillstyrker förslaget om att utöka lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter (meddelarskyddslagen) 2 § till att omfatta även kollektivtrafik (punkt 4), färdtjänst (punkt 5), riksfärdtjänst (punkt 6) och skolskjuts (punkt 7).

TCO anser dock att utredningen borde gått längre och låtit fler verksamheter omfattas av lagen, och att begränsningen till verksamheter inom kollektivtrafik, färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts är allt för snäv och saknar tillräckligt sakliga skäl. TCO lämnar i det följande kommentarer och synpunkter på de överväganden i betänkandet som är av särskilt intresse för TCO. Yttrandet följer betänkandets disposition.

Generella synpunkter

TCO vill lämna en generell synpunkt avseende ett argument som återkommer i majoriteten av de ställningstaganden som utredningen gjort avseende verksamhetsområden som inte ska omfattas av meddelarskyddslagen. Det rör sig om frågan om avgränsningsproblem; istället för att upprepa detta under varje enskilt verksamhetsområde där potentiella avgränsningsproblem identifierats vill TCO påminna om resonemanget i propositionen till meddelarskyddslagen (prop. 2016/17:31, s. 27 f).

Där gör regeringen bedömningen att det inte bara ligger i de anställdas utan även i verksamhetsutövarnas intresse att det är tydligt när meddelarskydd gäller eftersom verksamhetsutövaren annars riskerar att göra felbedömningar av när repressalieåtgärder och efterforskning är tillåtna eller inte. Det är således rimligt att anta att verksamhetsutövarna i möjligaste mån organiserar sin verksamhet på ett ur meddelarskyddsperspektiv tydligt sätt och det

får också antas att dessa i tveksamma fall avstår från att vidta repressalieåtgärder och från att efterforska.

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

Vidare anser TCO att underentreprenörer under vissa förutsättningar bör omfattas. Det är inte tillfredställande att det ska gå att organisera verksamheten genom underentreprenörer för att på så sätt undvika att de anställda omfattas av meddelarskydd. Detta är också en fråga som blir relevant under flera av de verksamhetsområden som utredningen exkluderat, men även inom de delar som inkluderats (kollektivtrafik, färdtjänst, riksfärdtjänst och skolskjuts).

6.2.3 Inga ytterligare verksamheter föreslås bli omfattade av lagens tillämpningsområde

Apoteksverksamhet

Även om apoteksverksamhet inte direkt regleras av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) ligger den mycket nära hälso- och sjukvården och utgör en del av vårdkedjan. Enligt patientsäkerhetslagen (PSL; 2010:659) avses med hälso- och sjukvård bl.a. detaljhandel med läkemedel (1 kap. 2 § PSL). Apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar utgör hälso- och sjukvårdspersonal (1 kap. 4 § PSL). Av Inspektionen för vård och omsorgs föreskrifter om anmälan av händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada (lex Maria) framgår också att föreskrifterna ska tillämpas i verksamheter inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. Vidare kan det anses att apotekens verksamhet rör kunder i en utsatt ställning. Kunderna befinner sig i ett informationsunderläge och kan därför ha svårt att påtala brister och missförhållanden i verksamheter som är av avgörande betydelse för patientsäkerheten. Apoteksverksamhet finansieras till stor del med offentliga medel genom bl.a. läkemedelsförmånen och offentlig upphandling av dos- och slutenvårdsapotek.

Utredningen anser att meddelarskyddslagen inte ska kunna tillämpas för öppenvårdsapotek bl.a. eftersom det inte är fråga om *direkt* offentlig finansiering. TCO anser att man bör ifrågasätta lämpligheten av att ha kvar kravet på att det ska vara fråga om *direkt* offentlig finansiering, då offentlig finansiering i stor skala kan ske på andra sätt. TCO:s inställning till utredningens argument om att det kan uppstå svårigheter i att särskilja den offentligt finansierade delen av apoteksverksamheten från den som är privat finansierad har behandlats ovan under rubriken Generella synpunkter. I det sammanhanget kan dock nämnas att TCO inte kan se några hinder för att införa meddelarskydd för anställda vid dos- och slutenvårdsapotek då det i dessa fall är det fråga om upphandlad verksamhet.

Sammanfattningsvis anser TCO att apoteksverksamhet bör omfattas av meddelarskyddslagen.

Asylboenden

Utredningen anför att då 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.

Vad gäller varaktigheten kan TCO visserligen instämma i att Migrationsverkets ambition att utöka antalet boendeplatser i egen regi, sammantaget 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 medföra att behovet av tillfälliga boendeplatser på privata anläggningsboenden minskar. TCO delar dock inte utredningens uppfattning att varaktigheten för verksamhetsområdet är begränsat, då det inte framstår som sannolikt att offentligt finansierade asylboenden i privat regi kommer att upphöra att existera helt som verksamhetsområde. Möjligen kan det vara så att enskilda verksamheter kommer att i vissa fall upphöra att existera, eller i alla fall bedrivs under en kort period, men inte heller längden på kontrakten är ett hållbart argument då meddelarskyddslagen ändå bara gäller för uppgifter som hänför sig till den offentligt finansierade verksamheten under den tid då sådan bedrivs. Rimligen är det verksamhetens art som är avgörande för om det föreligger ett behov av insyn som motiverar meddelarskydd, inte det aktuella företags storlek eller längden på kontraktet.

Vidare kan det argumenteras för att det blir lättare att avgränsa verksamhetsområdet om asylboenden för vuxna omfattas av

meddelarskyddslagen på samma sätt som boenden för ensamkommande barn gör, då privatanställd personal på HVB-hem omfattas av meddelarskyddslagen.

Ett annat argument för att asylboenden borde omfattas av meddelarskyddslagen är att verksamhetsområdet berör brukare i en utsatt situation som kan ha svårare att själva påpeka missförhållanden, vilket i propositionen till meddelarskyddslagen (prop. 2016/17:31, s. 22) särskilt framhållits som ett skäl som talar för att införa ett stärkt meddelarskydd.

Sammanfattningsvis anser TCO att asylboenden bör omfattas av meddelarskyddslagen.

Bibliotek samt museiverksamhet

Utredningen uppger att då det endast finns ett fåtal privata bibliotek och museer med verksamhet som är offentligt finansierad så bör inte områdena omfattas av meddelarskyddslagen (vad gäller museiverksamheten så anför utredningen också potentiella avgränsningsproblem).

TCO anser inte att antalet aktörer på verksamhetsområdet är en relevant faktor eller ett bärande isolerat argument; när en verksamhet finansieras av offentliga medel ska det också finnas en insyn i verksamheten och de som arbetar där ska ha rätt till meddelarskydd om inte mycket starka skäl talar emot.

TCO anser därför att bibliotek och museiverksamhet bör omfattas av meddelarskyddslagen.

Flygtrafikledningstjänster

Som huvudsakliga argument för att flygtrafikledningstjänster inte ska omfattas av meddelarskyddslagen anger utredningen att det vid kartläggningen har framkommit att flygtrafikledningstjänster i huvudsak finansieras av flygbolagen och resenärerna, samt att endast ett knappt hundratal flygledare är verksamma inom den konkurrensutsatta delen av flygtrafikledningstjänsten som anställda hos privata bolag.

Även om flygtrafikledningstjänster i huvudsak finansieras av flygbolagen och resenärerna, finns det inom den privata sektorn olika verksamhetsmodeller och finansieringssätt. Av en rapport från Trafikverket från 2014 om offentligt stöd till flygplatser framgår att de samlade kommunala och statliga driftsbidragen då uppgick till 335 miljoner kronor. Till detta kommer det stöd som statligt upphandlad trafik innebär och investeringsstöd som i genomsnitt har

varit 9 miljoner kronor per år de senaste tio åren innan rapporten skrevs. Trafikverket upphandlar flygtrafik för ca 90 miljoner kronor per år. En del av dessa pengar kommer flygplatserna till del i form av avgifter som flygbolagen betalar, även om flygplatserna i flera fall subventionerar den upphandlade trafiken genom lägre avgifter eller andra förmåner. Även om flygtrafikledningstjänster till mindre andel finansieras av offentliga medel än t.ex. kollektivtrafiken (som enligt utredningen är generellt sett offentligt finansierad till ca 50 procent; resten av kostnaderna täcks av biljettintäkter), så uppgår ändå det offentliga stödet till flygplatser, vari flygledning ingår, till betydande belopp varje år. (Trafikverkets rapport "Regeringsuppdrag – Underlag för offentligt stöd till flygplatser och flygbolag", oktober 2014, TRV 2014/78430). Vidare finansieras flygtrafikledningen även via så kallade en route-avgifter som är en form av offentlighetsavgift som bestäms av Transportstyrelsen.

Vidare anser inte TCO, i likhet med tidigare argumentation, att antalet flygledare är en relevant faktor eller ett bärande argument; när en verksamhet finansieras av offentliga medel så ska det också finnas en insyn i verksamheten och de som arbetar där ska ha rätt till meddelarskydd, även om det inte rör sig om många anställda.

Inom verksamhetsområdet flygtrafikledning ägnar man sig även åt myndighetsutövning i form av klareringar av flygplan (tillstånd att landa och starta). Flygtrafikledning är dock inte upptagen i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Här saknas alltså den offentliga insyn som finns inom andra verksamheter där myndighetsutövning överlåtits till enskild.

TCO anser att det finns ett behov av meddelarskydd för flygledare. TCO:s medlemsförbund Fackförbundet ST upplever att det finns en oro att medarbetares vilja och möjlighet att rapportera incidenter kan komma att påverkas av flygtrafikledningsföretags intresse av att hålla låga antal driftsstörningar och incidentrapporter. En sådan utveckling skulle vara direkt negativ för flygsäkerheten. I detta sammanhang skulle ett lagstadgat meddelarskydd fylla en viktig kontrollfunktion. En välfungerande flygtrafikledning är en viktig samhällsfunktion och verksamhetens karaktär är av sådant slag att det inte får förekomma oegentligheter av något slag.

Sammanfattningsvis anser TCO att flygtrafikledningstjänster bör omfattas av meddelarskyddslagen.

Kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen

Utredningens argument för att exkludera verksamhetsområdet är i huvudsak att det till största del rör sig om många väldigt små aktörer på marknaden, att verksamheterna huvudsakligen bedrivs i

projektform, där projektens längd, form och omfattning varierar stort samt att det inte heller går det att tydligt avgränsa verksamheten som är offentligt finansierad.

TCO anser att omständigheten att det ofta rör sig om små företag snarare talar för ett stärkt skydd, då anställningstryggheten i mindre företag i praktiken är sämre, bl.a. genom tvåpersonersundantaget för småföretag i anställningsskyddslagen och att omplaceringsmöjligheterna vid samarbetssvårigheter är mindre.

Som tidigare påpekats anser TCO att kontraktslängd som argument för att undanta verksamheter är irrelevant då meddelarskyddslagen ändå bara gäller för uppgifter som hänför sig till den offentligt finansierade verksamheten under den tid då sådan bedrivs. Rimligen är det verksamhetens art som bör vara avgörande för om det föreligger ett behov av insyn som motiverar meddelarskydd, inte det aktuella företagets storlek eller längden på kontraktet.

Då TCO anser att det rör sig om ett verksamhetsområde där 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, och då Arbetsförmedlingen själv pekar på ett antal viktiga fördelar med ett stärkt meddelarskydd (bl.a. 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 samt att ett införande av stärkt meddelarskydd skulle markera allvaret för dem som är verksamma i branschen), anser TCO att kompletterande aktörer till Arbetsförmedlingen bör omfattas av meddelarskyddslagen.

Anläggningsmarknaden

Utredningens argument för att verksamhetsområdet anläggningsmarknaden (underhåll av järnväg, vägar, broar och tunnlar) inte ska omfattas av meddelarskyddslagen är att många av företagen som verkar på marknaden, som i och för sig omfattas av stora offentliga investeringar, har även annan verksamhet, varför kravet på avgränsning och tydlighet är svårt att uppnå. Vidare anger utredningen att transaktionerna ofta har karaktären av köp av tjänst, vilket inte varit avsikten att meddelarskyddslagen ska omfatta, samt att det pågår ett arbete för att återta en del av anläggningsunderhållet i statlig regi.

TCO anser att det är av största vikt att inte bara anställda som arbetar med underhåll av infrastruktur utan även de som arbetar med underhåll av t.ex. tåg och andra fordon som används i kollektiv trafik, har rätt att slå larm om säkerhetsbrister. TCO vill också påpeka att även om en del av anläggningsunderhållet kommer att

återgå i statlig regi kommer sannolikt en stor del av verksamheten på anläggningsmarknaden också i framtiden att utföras av privata aktörer. I samband med detta vill TCO också påpeka att spårtrafiken generellt är en verksamhet som är angelägen att inkludera i meddelarskyddslagens tillämpningsområde. Allmänintresset av att anställda ska ha möjlighet att avslöja brister och säkerhetsrisker är stort och verksamheten kan, med hjälp av definitioner i existerande lagstiftning, enkelt avgränsas till sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt 3 kap. järnvägslagen (2004:519) eller lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

Eva Nordmark

Ordförande

Magnus Lundberg

Jurist