

2015-01-07

TJÄNSTESKRIVELSE
KFKS 2014/599-020

Kommunstyrelsen

Yttrande-, meddelarfrihets- och visselblåsarpolicy i kommunen

Motion den 16 juni 2014 av Mattias Qvarsell och Kaj Nyman (S)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige avslår förslagen i motionen om att det ska tas fram en yttrande-, meddelarfrihets- och visselblåsarpolicy för att reda ut förhållandena mellan sekretess och meddelarfrihet.

Sammanfattning

Motionärerna vill att det ska tas fram en yttrande-, meddelarfrihets- och visselblåsarpolicy för att reda ut förhållandena mellan sekretess och meddelarfrihet.

Meddelarfrihet, efterforskningsförbud och yttrandefrihet föreligger i Nacka kommun genom grundlag. Styrdokumentet ”policy” är ett nedskrivet uttryck som är avsett att definiera ett förhållnings sätt i en fråga som är en kommunal angelägenhet. Det finns inte något utrymme för kommunen att definiera om meddelarfrihet, efterforskningsförbud eller yttrandefrihet utöver vad som redan gäller enligt grundlagens bestämmelser. Enligt stadsledningskontoret tillför det inte något värde till styrningen av kommunen att i en policy tala om att förtroendevalda och medarbetare att lagen gäller. Stadsledningskontoret avstyrker därför att det tas fram en yttrande-, meddelarfrihets- och visselblåsarpolicy som ska förklara skillnaden mellan sekretess och meddelarfrihet.

Förslagen i motionen

Mattias Qvarsell och Kaj Nyman (S) har i motionen föreslagit att kommunen ska utarbeta en yttrande-, meddelarfrihets- och visselblåsarpolicy och att den ska spridas på ett effektivt sätt bland kommunens anställda.

Förslagen är sakligt motiverade i huvudsak med att förhållandet mellan sekretess och meddelarfrihet behöver redas ut och sedan spridas genom en visselblåsarpolicy. Som bakgrund redovisar motionärerna information om upphandlingssekretess som skickats ut till en av kommunens nämnder, där begreppet ”absolut sekretess” har använts.

Stadsledningskontorets utredning

Bakom motionärernas förslag ligger ett missförstånd om begrepp inom offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Eftersom missförståndet tidigare lett till ett politikerinitiativ i den aktuella nämnden om en funktion motsvarande den som nu föreslås, har stadsledningskontoret i tjänsteskrivelse den 14 april 2014 till nämnden i fråga retat ut begreppen. Stadsledningskontoret redovisade därvid följande.

”Begrepp på området offentlighet och sekretess

För att förstå utredningen av förslagen i detta politikerinitiativ behöver man först få en del begrepp på området offentlighet och sekretess förklarade. Förslagen i initiativet grundar sig till viss del på missförstånd om innebörden i några sådana begrepp.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller vad man skulle kunna kalla fyra nivåer av sekretess, där begreppen är standardiserade i lagtexten. I de tre första nivåerna ska alltid göras en prövning av om sekretess föreligger. På den fjärde nivån görs ingen prövning, där avgör lagtexten att sekretess alltid föreligger. För tydlighetens skull numrerar stadsledningskontoret beskrivningarna nedan från 1-4, där 1 är den lägsta nivån av sekretess.

- 1. Lägsta nivån av sekretess anges som att sekretess gäller ”om det av särskild anledning kan antas” att någon lider skada eller men.*
- 2. Näst lägsta nivån definieras som ”om det kan antas att” någon lider skada eller men.*
- 3. Nästa nivå definieras med orden att sekretess gäller ”om det inte står klart att” någon inte lider men eller skada.*
- 4. Högsta nivån av sekretess anges med att sekretess gäller/ uppgift inte får lämnas... Det finns inget utrymme för bedömning.*

För nivå 2-4 finns begrepp som används (beteckningar), när man talar om typen av sekretess. Beteckningarna på nivå 2-4 används generellt i hela landet, de är inte specifika för Nacka.

Nivå 2 kallas sekretess med rakt sekretessrequisit eller ”svag sekretess”.

Nivå 3 kallas sekretess med omvänt sekretessrequisit eller ”stark sekretess”.

Nivå 4 kallas ”absolut sekretess” och hör samman med att man inte gör någon sekretessprövning. Begreppet används av professor Alf Bohlin i hans litteratur om offentlighetsprincipen.

Sekretessprövning är inte sammankopplat med meddelarfrihet/ efterforskningsförbud. De är separata saker. Inom de områden där det råder meddelarfrihet görs ingen sekretessprövning, den som vill lämna uppgifter till massmedia i syfte att de ska publiceras gör det helt utan sekretessprövning. Den koppling som finns är att



lagstiftningen anger inom vissa områden där sekretess gäller, får man inte lämna uppgifter ens till massmedia i publiceringssyfte, det är dock inte en fråga om sekretessprövning då beller.

Användningen av begreppet absolut sekretess är helt kopplat till om det finns utrymme för sekretessprövning eller inte, inte om meddelarfrihet/ efterforskningsförbud råder eller inte.”

Som framgår av redovisningen ovan föreligger ett missförstånd om vad begreppet ”absolut sekretess” betyder. Det finns ingen koppling mellan begreppet ”absolut sekretess” och meddelarfriheten.

När information som är sekretessbelagd ska hanteras i en nämnd som vanligen inte har ärenden som omfattas av sekretess, är det fullkomligt rimligt att ansvariga tjänstemän informerar nämnden om innebörden av sekretess. I 19 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen anges följande.

”Om ett ärende enligt första stycket rör upphandling, får uppgift som rör anbud eller som rör motsvarande erbjudande inom en kommun, ett landsting eller en myndighet eller mellan statliga myndigheter inte i något fall lämnas till någon annan än den som har lämnat anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller beslut om leverantör och anbud fattats eller ärendet desförinnan har slutförts.”

Detta är vad den ansvariga tjänstemannen informerat nämnden om.

Inget behov av en policy som anger skillnaden mellan sekretess och meddelarfrihet

Meddelarfrihet, efterforskningsförbud och yttrandefrihet föreligger i Nacka kommun genom grundlag. Styrdokumentet ”policy” är ett nedskrivet uttryck som är avsett att definiera ett förhållningssätt i en fråga som är en kommunal angelägenhet. Det finns inte något utrymme för kommunen att definiera om meddelarfrihet, efterforskningsförbud eller yttrandefrihet utöver vad som redan gäller enligt grundlagens bestämmelser. Enligt stadsledningskontoret tillför det inte något värde till styrningen av kommunen att i en policy tala om att förtroendevalda och medarbetare att lagen gäller. Stadsledningskontoret avstyrker därför att det tas fram en visseblåsarpolicy som ska förklara skillnaden mellan sekretess och meddelarfrihet.

När det gäller att sprida kunskap om offentlighet och sekretess finns information tillgänglig för medarbetarna på kommunens intranät. Stadsledningskontoret ansvarar för att det regelbundet hålls generella seminarier för medarbetarna både om offentlighet/sekretess och meddelarfrihet/yttrandefrihet. Offentlighet och sekretess ingår också i den information som hålls för förtroendevalda efter de allmänna valen.



Visselblåsarfunktion

När det gäller det som har kommit att kallas visselblåsare så har kommunen en funktion på sin hemsida som den som anonymt vill anmäla misstankar om fusk eller andra oegentligheter kan använda. Den finns tillsammans med information om hur man kan kontakta både kommunfullmäktiges revisorer och internrevisionen. I medarbetarpolicyn finns särskilt skrivet om att arbetsplatser genomsyras av öppen kommunikation och att medarbetare vågar berätta om problem. Som arbetsgivare vill Nacka kommun att medarbetarna ska tala om ifall någon verkar göra något oegentligt. Alla tips/anmälningar som kommer in utreds så långt det är möjligt. Det är självklart för kommunen att massmedia är ett alternativ för den som inte vill eller kan vända sig till sin chef eller till någon annan ansvarig i kommunen. Den som vill påtala oegentligheter har funktioner för att göra det.

Stadsledningskontorets förslag

Stadsledningskontoret föreslår att förslaget om en policy som ska reda ut skillnaderna mellan sekretess och meddelarfrihet avslås.

Ekonomiska konsekvenser

Vare sig förslagen i motionen avslås eller bifalls hanteras kostnaderna inom kommunstyrelsens budget.

Konsekvenser för barn

Att medarbetare och förtroendevalda har rätt kunskaper om sekretess har självklart betydelse för barn som finns inom kommunens verksamheter. Om man inte vet vad sekretess innebär kan man inte hantera sin meddelarfrihet och yttrandefrihet. Fel åt båda hållen kan få allvarliga konsekvenser för barn.

Bilaga

Motion den 16 juni 2014 av Mattias Qvarsell och Kaj Nyman

Helena Meier
Stadsjurist
Stadsledningskontoret