

Yttrandefrihet i arbetslivet i Sverige¹

Av Sören Öman

Inledning

När det gäller anställdas yttrandefrihet i förhållande till arbetsgivaren, dvs. anställdas skydd mot åtgärder från arbetsgivaren för att de utnyttjat yttrandefriheten, måste man i Sverige skilja mellan situationen för offentliganställda och för privatanställda. Offentliganställdas yttrandefrihet och tystnadsplikt regleras uteslutande i författning, och de offentliganställda har ett mycket starkt skydd för yttrandefriheten. Privatanställdas tystnadsplikt och därmed möjlighet till yttrandefrihet följer i stället i första hand av den avtalsbaserade allmänna lojalitetsplikten i anställningsförhållanden.

Avtal om tystnadsplikt för privatanställda

För privatanställda är det således i första hand en avtalsbaserad tystnadsplikt som har betydelse för yttrandefriheten. Det finns dock vissa begränsningar för vad man kan avtala om i fråga om tystnadsplikt. Oskäligen avtalsvillkor kan jämkas eller lämnas utan avseende med stöd av 36 § avtalslagen². I enlighet med lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter anses vidare att avtal som hindrar avslöjanden av uppgifter om brott och allvarliga missförhållanden inte är gällande.³ Men annars gäller avtalsfrihet för privata arbetsgivare och arbetstagare.

¹ Anförandet bygger på ett motsvarande anförande som författaren höll i Oslo 2003 vid ett nordiskt seminarium om yttrandefrihet och konstitutionellt skydd, se *TemaNord* 2004:509 s. 145–150.

² Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

³ LU 1988/89:30 s. 41 och LU 1989/90:37 s. 45.

Ett avtal om tystnadsplikt mellan en privat arbetsgivare och en privatanställd kan vara uttryckligt eller underförstått. Redan av den allmänna lojalitetsplikten som gäller i anställningsförhållandet, som oftast inte är uttryckligen avtalad utan bara underförstådd, anses följa en tystnadsplikt.⁴ Den tystnadsplikten anses gälla bara avslöjande av sådana uppgifter som det ligger i arbetsgivarens intresse att inte ge spridning åt, och bara sådant avslöjande av dessa uppgifter som är ägnat att skada arbetsgivaren utgör ett brott mot tystnadsplikten.⁵

Även om en privatanställds avslöjande av vissa uppgifter i medierna eller för medierepresentanter skulle vara ett brott mot tystnadsplikten, dvs. ett avtalsbrott, kan arbetsgivarens möjligheter att gripa till sanktioner vara inskränkta. Möjligheterna är inte i sig inskränkta på grund av den anställdes yttrande- och meddelarfrihet utan på grund av regler om anställningsskydd som i praktiken medför att arbetsgivaren måste lämna vissa avtalsbrott av sina anställda utan direkt sanktion. Det finns t.ex. inget exempel från modern tid på att Arbetsdomstolen har godtagit en uppsägning för att arbetstagaren brutit mot den tystnadsplikt som följer av den allmänna lojalitetsplikten.⁶ Frågan kommer över huvud taget upp i domstol mycket sällan.

För vissa kategorier av privatanställda, t.ex. hälso- och sjukvårdspersonal, kan det vidare gälla en författningsreglerad tystnadsplikt. Brott mot en sådan tystnadsplikt kan ge arbetsgivaren grund för ett omedelbart avskedande och leda till straffrättsligt ansvar för den anställde.⁷

Europakonventionen

Enligt artikel 10 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som numera gäller som svensk lag (SFS 1994:1219), har var och en rätt till yttrandefrihet. Europakonventionen tar i första

⁴ LU 1988/89:30 s. 110.

⁵ AD 1994 nr 79 och AD 1997 nr 57. Jämför också AD 1961 nr 27.

⁶ Jämför AD 1994 nr 79 och AD 1997 nr 57.

⁷ AD 1999 nr 107.

hand sikte på det allmännas förhållande till enskilda. Det står klart att ”det allmänna” även i egenskap av arbetsgivare har en direkt skyldighet att respektera rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 och att detta gäller oavsett om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare regleras av offentlig rätt eller civilrätt.⁸ Även privata rättssubjekt som utför arbetsuppgifter som normalt ankommer på det allmänna kan dock ha att direkt tillämpa konventionen.⁹

Vissa artiklar i Europakonventionen kan vidare ha betydelse för förhållandet mellan enskilda, åtminstone i den meningen att de aktuella artiklarna anses innefatta en positiv skyldighet för konventionsstaterna att i vissa fall skydda enskildas utövande av rättigheterna och friheterna mot angrepp också från andra enskilda. Den svenska Arbetsdomstolen verkar dock i ett mål från 1997 ha ansett att artikel 10 inte har någon betydelse för förhållandet mellan enskilda.¹⁰ I en dom av den 29 februari 2000 (mål nr 39293/98) i målet Fuentes Bobo mot Spanien har emellertid Europadomstolen uttalat att staten i vissa fall har en positiv skyldighet att skydda rätten till yttrandefrihet mot angrepp från privata rättssubjekt.

Europakonventionen kan alltså ge en privatanställd ett visst skydd för yttrandefriheten i förhållande till arbetsgivaren.

Grundlagsskydd och författningsreglerade tystnadsplikter för offentliganställda

Sedan 1974 finns det ett allmänt grundlagsskydd för yttrandefriheten i regeringsformen (RF; 2 kap. 1 § första stycket 1). Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild

⁸ Jämför t.ex. Europadomstolens domar den 6 februari 1976 i målen Svenska Lokmannaförbundet mot Sverige (p. 36 och 37) och Schmidt och Dahlström mot Sverige (p. 33), båda domarna kommenterade av Olof Bergqvist i *Svensk Juristtidning* 1976 s. 399 ff.

⁹ Se G. S. Morris, ”The Human Rights Act and the Public/Private Divide in Employment Law”, (1998) 27 *Industrial Law Journal* 293 ff, och t.ex. Europadomstolens dom den 25 mars 1993 i målet Costello-Roberts mot Förenade kungariket (p. 27 och 28).

¹⁰ AD 1997 nr 57.

eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Yttrandefriheten enligt RF gäller bara i förhållande till "det allmänna", dvs. staten och kommuner, och inte i förhållandet mellan enskilda, t.ex. en privatanställd och dennes arbetsgivare. En offentlig-anställd har dock skydd för yttrandefriheten i förhållande till sin offentliga arbetsgivare.

Yttrandefriheten är i fråga om tryckfriheten, dvs. rätten att yttra sig i tryckt skrift, närmare reglerad i tryckfrihetsförordningen (TF) och i fråga om motsvarande frihet att yttra sig i andra medier reglerad i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Bestämmelserna om yttrandefrihet i TF och YGL skall tillämpas av det allmänna (myndigheter och andra allmänna organ) i förhållande till enskilda, även offentliganställda. Privatanställda skyddas dock inte av dessa bestämmelser mot ingripanden från sin arbetsgivare.

Yttrandefriheten får genom lag begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 13 § RF). För arbetstagare hos det allmänna (offentliganställda) gäller tystnadsplikt enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).¹¹ Det är allmänt vedertaget att offentliga funktionärer inte kan åläggas tystnadsplikt avtalsvägen utan bara genom föreskrift i författning.¹² Det allmänna får alltså inte avtala med sina offentliganställda (eller deras fackliga organisationer) om andra inskränkningar i yttrandefriheten än som anges i TF och YGL.

Offentliganställda har enligt TF och YGL rätt till

- a) *yttrandefrihet*, dvs. frihet att genom artiklar, insändare, uttalanden och på annat sätt själva yttra sig i tryckt skrift eller i sådana andra medier som omfattas av YGL (1 kap. 1 § 1 st. TF och 1 kap. 1 § YGL), och
- b) *meddelarfrihet*, dvs. frihet att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller i sådana andra medier som omfattas av YGL till massmedierepresentanter, dvs. författare

¹¹ Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) har gjort en allmän översyn av sekretesslagen, SOU 2002:97, SOU 2003:99 och SOU 2004:75.

¹² Se t.ex. SOU 1990:12 s. 78.

eller andra upphovsmän, utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer (1 kap. 1 § 3 st. TF och 1 kap. 2 § YGL).

Offentliganställda har också *anskaffarfrihet*, dvs. frihet att anskaffa uppgifter för att utnyttja yttrande- och meddelarfriheten (1 kap. 1 § 4 st. TF och 1 kap. 2 § YGL).

Det anses otillåtet för det allmänna, dvs. bl.a. arbetsgivarmyndigheten, att på grund av utnyttjandet av yttrande- och meddelarfriheten vidta någon åtgärd som medför negativa konsekvenser för den anställde, t.ex. uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd eller mindre ingripande åtgärder såsom tillsägelser.¹³ Ett beslut av en myndighet om omplacering av en arbetstagare med anledning av att han eller hon har utnyttjat sin grundlagsskyddade yttrandefrihet anses t.ex. strida mot lag och goda seder.¹⁴

Yttrande- och meddelarfriheten kompletteras genom bestämmelser i TF och YGL som garanterar rätten att vara anonym när yttrande- och meddelarfriheten utnyttjas (*meddelarskydd*). För den offentliga arbetsgivaren gäller t.ex. ett *efterforskningsförbud*. Myndigheter och andra allmänna organ får inte efterforska författaren eller meddelaren (3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL). All form av efterforskning är förbjuden, t.ex. även att försöka ta reda på om författaren eller meddelaren vill vara anonym eller inte. Efterforskningsförbudet gäller inte i de fall där ingripanden är tillåtna enligt TF respektive YGL. Den myndighetsföreträdare som bryter mot efterforskningsförbudet kan straffas för det (3 kap. 5 § 2 st. TF och 2 kap. 5 § 2 st. YGL).

De inskränkningar som finns i yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda anges i TF och YGL. Dessa inskränkningar avser följande tre situationer (7 kap. 3 § TF och 5 kap. 3 § YGL):

1. När den anställde gör sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet, såsom spioneri.
2. När den anställde oriktigt lämnar ut en allmän handling som inte är tillgänglig för var och en eller tillhandahåller en sådan handling i strid med en myndighets förbehåll vid dess utlämnande. Det krävs att gärningen är uppsåtlig. Det gäller här

¹³ Se t.ex. SOU 1990:12 s. 63.

¹⁴ AD 1991 nr 106, jämför AD 1983 nr 46.

utlämnande av själva handlingen med sekretessbelagda uppgifter. Denna bestämmelse gäller inte om bara uppgifterna lämnas ut, t.ex. muntligt, eller om en handling som inte är allmän, t.ex. ett utkast under arbete, lämnas ut. Straffbestämmelse om gärningen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

3. När den anställde uppsåtligen åsidosätter en tystnadsplikt som finns uppräknad i 16 kap. sekretesslagen.¹⁵ Dessa så kallade kvalificerade tystnadsplikter har företräde framför yttrande- och meddelarfriheten, medan andra tystnadsplikter som inte räknas upp får åsidosättas. Straffbestämmelse om gärningen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Regelsystemet för offentliganställda innebär i korthet sammanfattningsvis följande. För offentliganställda gäller inte avtalsbaserad tystnadsplikt utan bara författningsreglerad tystnadsplikt. Offentliganställda kan dock utan risk för ingripanden från arbetsgivaren eller andra myndigheter i yttranden i massmedier eller i meddelanden till massmedierepresentanter avslöja uppgifter för vilka de anställda har författningsreglerad tystnadsplikt, förutom uppgifter som omfattas av vissa uppräknade särskilt kvalificerade tystnadsplikter som inte får (uppsåtligen) avslöjas ens vid massmediekontakter. Hade den anställde i stället – uppsåtligen eller bara av vårdslöshet – olovligt avslöjat samma uppgifter vid ett förtroligt samtal med en nära släkting eller i vissa fall i en anmälan till en myndighet eller en facklig organisation, hade han eller hon kunnat straffas för det och riskerat sin anställning¹⁶. Offentliganställda behöver inte riskera att deras arbetsgivare eller andra myndigheter försöker ta reda på om de faktiskt har läckt ut uppgifter till massmedierna. Det skall i princip inte göras någon bedömning av den anställdes syfte med avslöjandet eller om avslöjandet i någon mening kan anses befogat.

Man kan säga att det för offentliganställda finns ett grundlagsfäst undantag från den avtalsbaserade lojalitetsplikt i förhållande till arbetsgivaren som annars finns. Det allmänna kräver av sina anställda

¹⁵ Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) har sett över frågan om meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter, men inte föreslagit några sakliga ändringar, SOU 2003:99 s. 377 ff.

¹⁶ Jämför AD 2000 nr 14 (polisman som bl.a. dömts för brott mot tystnadsplikt fick avskedas).

inte någon som helst lojalitet i de situationer som skyddas av TF och YGL. Att den mycket vidsträckta yttrande- och meddelarfrihet som offentliganställda garanteras inte utnyttjas intill dess gränser beror bl.a. på att de offentliganställda ändå känner en lojalitet med arbetsgivaren, verksamheten, arbetskamraterna och de medborgare som kommer i kontakt med myndigheten. Också fruktan för dolda eller indirekta återverkningar såsom försämrade karriärmöjligheter spelar troligen en inte obetydlig roll i sammanhanget.

Förslag till lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet

Det är i första hand den tystnadsplikt som följer av avtal som medför att privatanställda inte har samma yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare som offentliganställda. Det en privat men inte en offentlig arbetsgivare kan göra beträffande sina anställda är att a) efterforska författare och meddelare, b) avtala om tystnadsplikt och c) vidta ingripanden för att anställda har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten.

År 1990 föreslogs grundlagsskydd för privatanställdas yttrandefrihet¹⁷, men det förslaget genomfördes inte. På uppdrag av Justitiedepartementet utredde jag frågan på nytt tio år senare. Jag gick igenom de skäl som talar för och emot en utvidgning av privatanställdas yttrandefrihet i förhållande till arbetsgivaren:

Skäl som talar för en utvidgning:

- Insyns- och demokratiintressen – bidrar till effektivitet och rättssäkerhet samt till att missförhållanden kan avslöjas och rättas till
- En värdigare ställning för de anställda
- Konkurrensneutralitet – det allmänna bör kunna bedriva verksamhet på samma villkor som enskilda

Skäl som talar emot en utvidgning:

- Avtal skall hållas

¹⁷ SOU 1990:12.

- Det finns inget behov av en sådan utvidgning – yttrandefrihetssituationen är enligt en undersökning snarast värre inom det offentliga än det privata¹⁸
- Offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet går längre än vad som behövs i det privata
- Försämrat samarbete i företagen och försämrad konkurrensförmåga – ökat hemlighetsmakeri

I februari 2001 lämnade jag ett förslag till en lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.¹⁹ Jag ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå en grundlagsreglering utan att man i stället borde börja med en ”vanlig” lag.

Den föreslagna lagen föreskriver inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten och har byggts upp efter mönster av modern antidiskrimineringslagstiftning. Lagen föreslogs gälla för privatanställdas utnyttjande av yttrandefriheten i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet som bedrivs av det allmänna eller har en anknytning till det allmänna, t.ex. kommunala entreprenader. Vissa undantag föreslogs gälla, t.ex. beträffande företagshemligheter och privatpersoners förhållanden. Lagförslaget innehåller förbud för arbetsgivaren att ingripa mot en arbetstagare för att denne utnyttjat yttrandefriheten och att efterforska vem som har utnyttjat yttrandefriheten.

Lagförslaget fick kritik under remissbehandlingen och det övervägs fortfarande inom regeringskansliet hur man skall gå vidare.²⁰ Här bör också nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) år 2004 föreslog att meddelarfriheten skall utvidgas till att gälla även anställda i kommunala och statliga företag i förhållande till deras arbetsgivare.²¹ Det förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det finns alltså i dag inte någon gemensam syn i frågan om en författningsreglering av privatanställdas yttrandefrihet. Det i sig är ett

¹⁸ Se G. Aronsson & K. Gustafsson ”Kritik eller tystnad – En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik”, *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 1999 s. 189 ff.

¹⁹ Ds 2001:9.

²⁰ Se senast AU 2004/05:8.

²¹ SOU 2004:75 s. 150 ff.

tecken på att frågan inte är mogen för i vart fall en detaljerad grundlagsreglering. Det kan också tyda på att man i ett första steg inte bör inrikta sig på att ge privatanställda exakt samma skydd som offentliganställda.

På den privata sidan finns det nämligen motstående intressen att ta hänsyn till som inte finns på samma sätt när det gäller offentliga arbetsgivare. För de offentliga arbetsgivarna kan det vara naturligt att alla tystnadsplikter finns i lag och att avtal om utvidgad tystnadsplikt är förbjudna. För svenska förhållanden är det också naturligt att inte ens en arbetsgivarmyndighet får försöka efterforska om en anställd ligger bakom ett yttrande.

Men en utvidgad yttrandefrihet för privatanställda i förhållande till arbetsgivaren skulle utgöra ett ingrepp i avtalsfriheten. Och avtalsfriheten kan i ett demokratiskt rättssamhälle med inte obetydliga inslag av marknadsekonomi vara väl så viktig som yttrandefriheten. Ett förbud för privata arbetsgivare att efterforska vem som ligger bakom ett yttrande skulle vidare innebära en inskränkning av den likaledes grundlagsfästa informationsfriheten.

Den nuvarande regleringen för offentliganställda ger inte uttryck för någon avvägning mellan yttrandefriheten och de nämnda motstående intressena – avtals- och informationsfriheten – av jämförbar rang på den privata sidan. Det står t.ex. den offentliganställda fritt att utnyttja yttrandefriheten såväl för befogade och vällovliga syften som för egen vinning, av ren illvilja eller av hämndlystnad för att svärta myndighetens anseende. Att ett offentlig-görande av viss information bara har ett ringa allmänintresse och begränsad betydelse från insyns- och demokratisynpunkt, men orsakar arbetsgivaren stor skada, saknar också betydelse. Det är möjligt att det på den privata sidan krävs någon form av avvägning mellan yttrandefrihetsintresset och andra befogade, motstående intressen. En sådan avvägning sker för övrigt redan i dag vid tillämpningen av tvingande arbetsrättsliga skyddsregler för arbetstagarna som i stor utsträckning förhindrar att arbetsgivaren utnyttjar avtalsfriheten för att vidta obefogade åtgärder.