

# YTTRANDEFRIHETEN för offentliganställda

1. Vad innebär det att vara lojal mot sin arbetsgivare?
2. Kan lojalitetsplikten komma i konflikt med yttrandefriheten?
3. Hur länge varar lojalitetsplikten?
4. Håller yttrandefriheten i Sverige på att försämrats?
5. Har jag som arbetstagare gått med på att vara lojal mot min arbetsgivare?
6. Vad kan hända om jag är illojal?
7. Allmänt om yttrandefriheten för offentliganställda i Sverige
8. Vad säger vår grundlag om yttrandefriheten?
9. Vad förbjuder Sekretesslagen (SekrL)?
10. Vem är och vad gör justitieombudsmannen (JO)?
11. Hur ofta prövar JO mål om yttrandefrihet?
12. Vad skall JO värna – yttrandefriheten eller arbetsplatsens effektivitet?
13. Måste en anställd alltid vara lojal?
14. Rättsfall om otillåten bestraffning av arbetstagare som utnyttjat sin yttrandefrihet
15. Min arbetsgivare säger att alla arbetsplatskonflikter skall lösas internt – får jag då inte tala med media?
16. Vad innebär meddelarfriheten för mig som offentliganställd?
17. Vad innebär det att offentliga arbetsgivare har efterforskandeförbud?
18. På min arbetsplats har vi särskilda "pressinformatörer". Min arbetsgivare säger därför att jag bara får prata med journalister på fritiden – stämmer det?
19. Vad är aktiv och passiv massmediakontakt?
20. Har arbetsgivaren rätt att förbjuda anställda att demonstrera och skriva protestlistor?
21. Hur påverkar lagen om företagshemligheter (FHL) yttrandefriheten?
22. Ställs det högre krav på tystnad av vissa offentliganställda?

---

## Vad innebär det att vara lojal mot sin arbetsgivare?

Lojalitet kommer av det franska ordet loyal av loi, lag, och betyder laglydig. Enligt samhällshistorikern Ronny Ambjörnsson har termen sitt ursprung "i att vara tillgiven den bestående samhällsordningen". Man förväntas som lojal att vara lydig. Lojalitet är enligt Ambjörnsson nära förknippat med det feodala, hierarkiska samhället (till skillnad från "solidaritet" som har en närmare anknytning till begreppet demokrati och inflytande).

## Kan lojalitetsplikten komma i konflikt med yttrandefriheten?

Lojalitet har inom den svenska rättsordningen karaktären av en rättsprincip. I svensk arbetsrätt innebär plikten att man som arbetstagare har att "avstå från att handla så att arbetsgivaren skadas". Detta gäller såväl i situationer inom som utom arbetet. Frågan är dock vad som kan sägas ligga i detta om man samtidigt kan konstatera att varje samhällsmedborgare också har en grundlagsfäst rätt att uttrycka sina åsikter om exempelvis arbetsgivaren och arbetet. Ibland kan arbetsgivaren anse att en arbetstagare varit illojal även om den anställde, enligt sin egen mening, bara använt sig av sin yttrandefrihet. Den anställde behöver alltså inte ha gjort sig skyldig till brott mot sekretesslagen eller någon annan lag om sekretess för att klassas som illojal. Det är därför viktigt att veta var gränsen går mellan lojalitet och illojalitet.

## Hur länge varar lojalitetsplikten?

Enligt professor Reinhold Fahlbeck upphör lojalitetsförpliktelsen när anställningsförhållandet avslutas. Denna princip gäller både privat och offentlig sektor. Men med tystnadspliktsklausuler i anställningsavtalen sträcker sig lojaliteten *oftast längre än anställningstiden*. I de fall en uppsägning eller ett avskedande drivs till domstol kan en arbetsgivare (oavsett om det existerar någon tystnadspliktsklausul eller inte) även åberopa sådant som inträffat även efter uppsägningen/avskedandet. Detta måste tolkas som att lojaliteten inte upphör i alla avseenden i och med en uppsägning eller ett avskedande. Arbetstagarens uppträdande efter uppsägningen/avskedandet kan få betydelse för om han återfår sitt arbete.

## Håller yttrandefriheten i Sverige på att försämrats?

Röster vill göra gällande att yttrandefriheten försämrats med åren och att arbetstagare blir allt räddare för att anklagas för illojalitet. Särskilt skulle detta gälla anställda i den offentliga sektorn. Fackliga undersökningar tyder på att många arbetstagare blivit alltmer oroliga för att bli illa bemötta om de skulle vilja framföra kritik mot arbetsgivarens verksamhet. Samhällsdebattörer pekar också på att antalet JO-anmälningar (anmälningar till justitieombudsmannen) om brott mot yttrandefriheten ökat på senare tid. Detta skulle då kunna tolkas som ytterligare ett tecken på att diskussionsklimatet på Sveriges arbetsplatser håller på att hårdna.

## Har jag som arbetstagare gått med på att vara lojal mot min arbetsgivare?

Arbetstagarens lojalitet anses följa av *anställningsavtalet* även om ordet inte alltid nämns uttryckligen. Ofta förekommer dock uttryckliga klausuler om lojalitet i kollektivavtal, i arbetsplatsens ordningsregler eller i särskilda lojalitetsförklaringar.

Lojalitetsplikten gäller oavsett om man har en privat eller offentlig arbetsgivare och oavsett vilken anställningsform och sysselsättningsgrad man har. Plikten är central för varje svensk arbetstagare eftersom illojalitet utgör vad lagen kallar "*saklig grund*" för uppsägning eller avskedande. Betydelsen av att vara lojal har också kommit att aktualiseras i samband med diskussioner om individuell lönesättning. Under 1990-talet hördes starka röster från arbetsgivare om att lojalitet borde utgöra en *lönegrundande faktor*.

## Vad kan hända om jag är illojal?

En arbetsgivare som av någon anledning anser sig ha skäl att reagera mot en arbetstagare kan göra detta på en rad olika sätt: tillsägelse, skriftlig varning, löneavdrag, omplacering, förändrade arbetsuppgifter för arbetstagaren eller uppsägning eller avsked av denne. Disciplinpåföljd (t ex varning eller löneavdrag) förutsätter i många fall stöd i kollektivavtal. Den privatanställda kan också bli tvungen att betala skadestånd för den skada han orsakat.

Den som blivit uppsagd eller avskedad kan få uppsägningen/avskedandet ogiltigförklarat av domstol. Vilken domstol som har att pröva detta beror på om arbetstagaren varit ansluten till en fackförening när avskedandet/uppsägningen skedde och om fackföreningen ifråga har slutit kollektivavtal med arbetsgivaren. I vissa fall är TR första instans och AD sista, i andra fall är AD första och också enda instans.

Alla uppsägningar och avskedanden skall vara *sakligt grundade*. När en uppsägning eller ett avskedande ifrågasätts har domstolen att ta ställning till om det/de skäl som arbetsgivaren har uppgivit är så allvarligt att det är motiverat att arbetstagaren inte arbetar kvar hos honom. Det är arbetsgivarens sak att bevisa att arbetstagaren varit

illojal. Arbetstagaren skall således inte behöva bevisa sin lojalitet för att återfå anställningen.

Om en arbetsgivare vägrar återinsätta en arbetstagare i tjänst, trots att tingsrätten och/eller arbetsdomstolen ogiltigförklarat hans uppsägning eller avskedande, blir arbetsgivaren skyldig att betala honom skadestånd. Skadeståndet kallas vanligen för *normerat skadestånd* och dess storlek bestäms av hur länge arbetstagaren varit anställd. En arbetsgivare kan alltså till syvende och sist alltid "köpa sig fri" från en oönskad arbetstagare genom att betala detta skadestånd.

### **Allmänt om yttrandefriheten för offentliganställda i Sverige**

Möjligheterna att uttala sig eller på annat sätt ge uttryck för missnöje/kritik mot en offentlig arbetsgivare har under 1900-talet varit relativt goda för anställda inom den offentliga sektorn. Så gott som varje försök från arbetsgivarens sida att styra eller begränsa de anställdas grundlagsstadgade yttrandefrihet har av JO ansetts vara olagligt. Yttrandefriheten har emellertid inte ansetts innebära att arbetstagaren kunnat eftersätta skötseln av sina arbetsuppgifter; han har i första hand haft att sköta sina arbetsåtaganden. Detta gäller i princip fortfarande. De anställda kan således inte välja att utöva sin yttrandefrihet vid vilken tidpunkt som helst, men det krävs mycket speciella omständigheter för att deras arbetsrättsliga yttrandefrihet skall kunna inskränkas under någon längre tidsperiod.

### **Vad säger vår grundlag om yttrandefriheten?**

Yttrandefriheten är en mänsklig rättighet och finns i svensk rätt angiven som en av våra grundläggande fri- och rättigheter. Den anses vara en förutsättning för en fri debatt om vårt samhälle.

Yttrandefriheten innebär att varje medborgare är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Den har dock sin begränsning eftersom den bara kan göras gällande *gentemot det allmänna*. Detta innebär att det i princip endast är offentligt anställda som har rätt att fritt berätta om sådana arbetsplatsförhållanden som de anser bör komma till allmänhetens kännedom.

Detta innebär nu inte att det inte skulle råda någon som helst yttrandefrihet i den privata och entreprenadsektorn, men saken kan där bli något mer komplicerad.

Yttrandefriheten för offentliganställda får endast inskränkas genom bestämmelser i lag. Utöver BrB:s regler om t ex förtal och förolämpning är det SekrL som utgör den största inskränkningen. Lagen om företagshemligheter (FHL) kan dock i vissa fall vara tillämplig även på offentliganställda.

### **Vad förbjuder Sekretesslagen (SekrL)?**

SekrL innehåller dels regler om sekretess för vissa verksamheter, och anger dels att det oavsett verksamhet ibland råder sekretess för vissa sorters uppgifter. Lagen är både svår att överblicka och beskriva närmare på ett översiktligt sätt. Som *utgångspunkt* förbjuder den att de uppgifter som den skyddar lämnas vidare (muntligt eller skriftligt). Att det ändå i många fall kan vara tillåtet att lämna sekretessbelagda uppgifter till media följer av den sk meddelarfriheten. Meddelarfriheten är dock en frihet som endast gäller offentliganställda!

### **Vem är och vad gör justitieombudsmannen (JO)?**

JO tillhör tillsammans med riksdagens revisorer och konstitutionsutskottet riksdagens sk granskningsmakt. Till JO, som f.n. är fyra till antalet, kan privatpersoner anmäla

klagomål mot myndigheterna. JO utreder och prövar sedan dessa anmälningar. Förfarandet hos JO är i huvudsak skriftligt och den myndighetsperson som utpekats som felande uppmanas att inkomma med svar på varför den handlat som den gjort. Skyldigheten för "den anklagade" att svara JO är inskriven i grundlagen.

JO:s uttalanden saknar juridiskt bindande verkan och uttalandena påverkar inte HD, AD eller andra domstolar, men uttalandena har traditionellt sett ansetts ha stor psykologisk effekt. Den som är missnöjd med vad en JO ansett i ett konkret fall kan inte överklaga yttrandet utan kan endast anmäla sitt missnöje till riksdagens konstitutionsutskott. Utskottet kan dock inte ändra ett gjort JO-uttalande. Det är också viktigt att minnas att JO aldrig kan upphäva ett beslut om t ex omplacering eller uppsägning av en arbetstagare. Tanken är ändå att JO:s åsikter skall vara vägledande för de offentliga myndigheterna och arbetsgivarna inför framtiden.

JO har, som ovan sagts, som uppgift att tillse att de offentlighetsrättsliga reglerna efterlevs. När staten, kommunen eller landstinget agerat som arbetsgivare faller det som huvudregel utanför JO:s granskningsområde. Det anses då egentligen inte vara frågan om någon bristfällig service från myndighetens sida. Trots detta tar JO ändå upp yttrandefrihetsrättsliga frågor. Anledningen till detta är då att han inte fokuserar på staten, (kommunen eller landstinget) som arbetsgivare utan ser det allmänna som bärare av ett viktigt samhällsvärde, nämligen yttrandefriheten.

### **Hur ofta prövar JO mål om yttrandefrihet?**

Av samtliga inkomna ärenden (dvs inte endast klagomål om övertramp på det yttrandefrihetsrättsliga området) brukar JO ta upp ca 60 procent till reell (verklig) prövning. Ungefär 20 procent av hans avgjorda ärenden brukar leda till någon form av kritik. Den helt dominerande typen av kritik är sk erinran. JO riktar då svag kritik mot handläggningen av ett ärende, men utan ytterligare påföljd för tjänstemannen. JO har också befogenhet att väcka åtal för tjänstefel. Sådana åtal inskränker sig emellertid numera till några få per år. Hans möjlighet att åtala tjänstemän har idag ingen större betydelse som kontrollinstrument, eftersom detta sker så pass sällan.

### **Vad skall JO värna – yttrandefriheten eller arbetsplatsens effektivitet?**

Det finns en dubbelhet i JO:s uppgift, vilken är central att uppmärksamma i arbetsrättsliga sammanhang. Å ena sidan skall han utgöra en möjlighet för varje medborgare att i det enskilda fallet kunna hävda sin rätt gentemot myndigheterna. Å andra sidan har han till uppgift att värna om det rättsliga systemets ändamålsenlighet och effektivitet. Även om få tycks hävda att JO uteslutande borde syssla med den ena typen av uppgifter har det funnits skilda meningar om var tyngdpunkten bör ligga. Detta innebär att JO måste göra en avvägning mellan vilken yttrandefrihet som anses acceptabel under olika förhållanden. (Under särskilda förhållanden t ex tillfälligt stressiga arbetsförhållanden kan offentliganställda exempelvis få finna sig i att ha mer begränsad yttrandefrihet).

### **Måste en anställd alltid vara lojal?**

Att arbetstagaren anser att ett beslut från en överordnad är felaktigt befriar honom i princip inte heller från hans skyldighet att på arbetstid lojalt följa arbetsgivarens uttryckta vilja. Den anställde har alltså, trots en eventuellt avvikande mening, *ändå att följa beslut och lyda order* från överordnade. Hans rätt att kritisera sin arbetsgivare är däremot inte begränsad tills dess att arbetsgivaren fattat ett beslut i en viss fråga utan *kvarstår även efter det att ett beslut fattats och genomförts*. En offentligt anställd kan heller inte omplaceras eller liknande enbart pga att han uttryckt vissa åsikter. Endast om åsikterna tar sig konkreta uttryck och då påverkar hans sätt att utföra sina arbetsuppgifter kan de (möjligen) vara grund för någon form av åtgärd från

arbetsgivarens sida. En arbetstagare på ett häkte kunde exempelvis inte omplaceras enbart pga sina invandrarfientliga åsikter, eftersom det saknades bevis för att han behandlade interner med invandrarbakgrund sämre än andra.

### **Rättsfall om otillåten bestraffning av arbetstagare som utnyttjat sin yttrandefrihet**

Offentliganställda har i sin tjänsteutövning rätt att skriva *debattartiklar* och *uttala sig för massmedierna*. De har också rätt att göra detta som privatpersoner. De får uttala sig både på och efter arbetstid. En offentlig arbetsgivare (som t ex en myndighet) får *inte försöka motarbeta* att de anställda använder sig av sin rätt att yttra sig. Om arbetsgivaren anser att informationen som den anställde lämnat till media är felaktig är arbetsgivaren hänvisad till att själv *dementera sakuppgifterna*, t ex genom att bemöta debattinlägg som gjorts. Han får inte vidta sådana åtgärder mot den anställde vilka kan uppfatta som repressalier.

### **Överläkare kritiserade omorganisation av psykiatrivården**

En tillförordnad överläkare i Ulricehamn protesterade mot en omorganisation av den psykiatriska vården. Bl a skrev han i detta syfte ett brev till kommunstyrelsen. Fem dagar senare blev han uppkallad till ett möte med sjukhusledningen. Ledningen menade att han brutit mot "organisationens regler" och att han nu därför ansågs som illojal. JO kritiserade ledningen, även om han ansåg att det "varit förståeligt att man från myndighetens sida velat bemöta sakuppgifterna".

I enlighet med detta resonemang blir även *arbetsrättsliga sanktioner*, som exempelvis utdelande av varning eller omplacering, naturligtvis otillåtet.

### **Distriktsveterinär protesterade mot arbetsförhållanden:**

När Jordbruksverket omorganiserade distriktveterinärernas verksamhet var vissa veterinärer mycket kritiska. Man menade att det förekom "slavkontrakt" och "trakasserier". En av de kritiska var Karin Å. Hon lät sig intervjuas i Borås Tidning om detta. Två dagar senare fick hon ett telefonsamtal från den personalansvarige på Jordbruksverket. Den ansvarige förklarade att Å hade "förbrukat sitt förtroende" vid verket och därför inte kunde ha kvar sitt uppdrag som stationsansvarig. Ett fax skickades också till fackliga representanter för Svenska veterinärförbundet med uppgiften att Å skulle sluta som stationsansvarig. JO var mycket kritisk till beslutet.

Ett liknande fall, som dock aldrig anmäldes till och prövades av JO, utspelade sig inom skolvärlden:

### **Rektor skrev ironisk dikt:**

Ulla L var rektor på Stenmoskolan i Huddinge. Efter ständiga sparbetning skrev hon ett brev till sina anställda där hon kritiserade kommunens senaste beslut; indragningen av de sk pedagogiska måltiderna. Sist i brevet skrev hon en ironisk dikt. Tre månader senare omplacerades hon och blev av med sin rektorstjänst. Förlikning nåddes mellan kommunen och L innan saken kom till AD. L fick i uppgörelsen en årslön samt 75 000 kr i bidrag för studier.

Avgörande för JO har, traditionellt sett, varit *hur åtgärderna uppfattats av den anställde*. Om de anställda kunnat uppfatta t ex en viss regel på arbetsplatsen som en kränkning av deras yttrandefrihet har den vanligen kritiserats av JO. På senare tid har dock bilden kommit att bli allt mindre entydig på denna punkt, något som följande fall illustrerar:

### **Utredare på försäkringskassan kritiserade arbetsgivaren anonymt:**

Den 14 oktober år 1996 publicerade tidningen Dala-Demokraten en artikel där två utredare vid försäkringskassans kontor i Borlänge anonymt framförde kritik mot sin arbetssituation. De ansåg att deras arbete blivit olidligt pga besparingar,

regelförändringar samt ökade krav på dokumentation och uppföljning. De framhöll i tidningsartikeln att ingen längre vågade framföra kritiken öppet och att personal arbetade över i smyg för att chefen inte skulle kritisera dem för att inte klara av sina arbetsuppgifter under ordinarie arbetstid. Samma dag som artikeln publicerats lät chefen för lokalkontoret i Borlänge, Åke B, skicka ut ett e-postmeddelande till de anställda på kontoret. I meddelandet uttalade han att den eller de som inte ansåg sig klara arbetssituationen kunde bli omplacerade:

*"Innehållet i DD diskuterades idag på förvaltningsledningen. Dir Stefan P ansåg att den här typen av uttalanden skadade försäkringskassan och vittnade om dåligt omdöme hos de utredare som inte bättre inser hur arbetssituationen är och att vi är konkurrensutsatta. Om nu någon inte anser sig klara arbetssituationen kan chefen informeras och andra arbetsuppgifter diskuteras. Men vänlig hälsning Åke B."*

Då vissa arbetstagare uppfattat meddelandet som hotfullt och som en kränkning av deras yttrandefrihet vände man sig till JO. Åke B hävdade i sitt yttrande till JO att e-postmeddelandet syftat till att "inbjuda till en dialog med dem som upplevde sin situation som pressande". JO, som endast var mycket svagt kritisk till Åke B:s meddelande, anslöt sig till hans resonemang och uttalade bara att Åke B "formulerat meddelandet på ett olyckligt sätt". JO:s inställning till formuleringen avvek således från hans tidigare bedömningar då han brukat utgå från hur personalen måste ha uppfattat situationen/meddelandet.

Med "åtgärder" behöver inte förstås konkreta åtgärder (som t ex omplaceringar eller uppsägningar) eller hot om sådana. Även *uppsägningar till anställda att "söka sig till andra arbetsgivare"* är otillåtna:

#### **Otillåtet brev till personalen:**

Efter en artikel i Vadstena tidning i februari år 2000 om verksamheten på ett av Vadstena kommuns särskilda boenden, Wasagården, skrev den kommunala omsorgschefen ett brev till personalen med bl a följande innehåll:

*"Vadstena är att likna vid ett företag. Personalen förväntas uppträda lojalt med företaget och dess personal. [...] Alla har rätt att uttala sig i media. Att göra det på ett negativt sätt skadar företaget. Om det är svårt att respektera rollen som en medarbetare i vårt företag, och att vara lojal, uppmanar jag i första hand er som deltagit i aktuell artikel, men även andra som delar den uppfattningen, att söka sig till en annan arbetsgivare." JO ansåg att sådana uttalanden inte var acceptabla.*

Andra åtgärder som JO traditionellt sett ansett vara olämpliga har varit sk "enskilda möten" där chefer kallat till sig personal i underordnad ställning. Även om mötenas syfte bara varit att "reda ut missförstånd" eller liknande när en anställd varit kritisk har mötena av de anställda lätt kunnat uppfattas som repressalier och därför inte varit godtagbara.

Att döma av ett nyligen avgjort ärende verkar det dock som om JO återigen ändrat sin inställning något till dessa pratstunder. Han tycks nu inte längre kategoriskt förkasta samtalen – trots att arbetstagaren ifråga uppfattat det enskilda mötet som obehagliga och sett det som en repressalie för tidigare framförd kritik. JO uttalar i det aktuella fallet att han inte har något att invända emot att en myndighet genom enskilda samtal "erinrar den anställde om att arbetstiden och den av arbetsgivaren tillhandahållna utrustningen inte får användas för privata ändamål". Arbetsgivarens syfte med det enskilda samtalet tycks nu alltså vara det avgörande oavsett hur den anställde kan komma att uppfatta detta syfte. Inte heller har ombudsmannen haft något emot att en arbetsgivare "påtar vikten av att den anställde, vid utnyttjandet av yttrandefriheten, tydligt klargör att det är fråga om privata ställningstaganden och att det som framförs inte är myndighetens

officiella ståndpunkt”.

Speciellt kritisk har JO (åtminstone i sin tidigare praxis) varit om det enskilda mötets syfte inte varit att diskutera sakfrågorna med den anställda, utan bara initierats för att ta upp det faktum att arbetstagaren varit kritisk utanför sin arbetsplats. När JO haft att bedöma om åtgärder varit repressalier mot en anställd har han då arbetsgivaren förnekat att t ex en omplacering skulle ha varit en repressalie fäst särskild vikt vid *det tidsmässiga sambandet* mellan arbetstagarens yttrande och åtgärden från arbetsgivarens sida. Ju närmare tidsmässigt som ett kritiskt uttalande följts av en varning, omplacering eller dylikt desto mer sannolikt har JO bedömt det vara att åtgärden utgjort en repressalie.

Det är inte endast fullbordade repressalier som är förbjudna. Även *hot om repressalier* mot eventuella framtida kritiker är olagligt. Att som arbetsgivare göra uttalanden av typen att en kritiker ”inte längre har arbetsgivarens förtroende” eller att den som ifrågasätter ”anses vara illojal”, är inte tillåtet. Det är också förbjudet att uttala att ”det kommer att bli samarbetsproblem om man är kritisk”. Stadsdelschefen i Majorna i Göteborg upprättade följande tjänsteutlåtande, sedan daghemspersonal protesterat mot kommunala nedskärningar. JO ansåg att utlåtandet inte var godtagbart:

#### **”Utlåtande” till daghemspersonal som protesterade mot sparbeting:**

”[...]Ledningsgruppen fastslår: Arbetsledare som deltar i demonstration mot SDN Majornas politiker (således ej de kommuncentrala politikerna) visar en ILLOJALITET. *Som arbetsledare har man valt sida och skall lojalt ställa upp bakom de förslag som förvaltningen föreslår. Detta gäller även om arbetsledaren uppger sig protestera i egenskap av förälder eller dylikt, då ju både övrig personal, föräldrar har svårt att se arbetsledarens roll. Övrig personal kan man inte hindra att demonstrera, men arbetsledare bör för dessa peka på möjligheten att via sina fackliga företrädare argumentera mot förslag.*”

Arbetsgivaren får, som tidigare sagts i detta avsnitt, när han utsätts för kritik *endast bemöta de konkreta sakfrågor* som arbetstagaren tagit upp. Han får alltså inte uttala sig kritiskt om den anställda som person.

#### **Polisstyrelsen bemötte inte kritiken i sak utan angrep bara kritikern:**

En polisintendent skrev i en tidning kritiskt om kommunens förtroendevalda. Polisstyrelsen svarade med en artikel där man fördömde hans uttalanden och kallade dem ”onyanserade utfall”. JO ansåg inte att detta var att ”bemöta sakuppgifterna” utan snarare ett sätt att vilja ”pricka” tjänstemannen och beskära hans yttrandefrihet. JO var därför kritisk mot styrelsen.

Synen på den arbetsrättsliga yttrandefriheten och lojaliteten utgick vid 1900-talets början från en dom från HD. Med utgångspunkt i denna dom kritiserade JO så gott som alla arbetsgivare som försökt påverka sina anställda att inte yttra sig till media. Någon gång på 1980-talet bytte JO dock oförklarligt fot då han plötsligt och utan närmare förklaring ansåg att det saknades praxis om hur en arbetsgivare skulle agera om han kritiserades offentligt. JO skriver:

”En öppet redovisad negativ inställning till lagstiftningen från den tillämpande tjänstemannens sida kan i vissa fall tänkas ge arbetsledningen befogad anledning att förmoda att tjänstemannen inte fullgör sina arbetsuppgifter på det sätt som är avsett. *I vissa fall kan tjänstemannens inlägg i den offentliga debatten tänkas stå i direkt strid mot de samhällsliga intressen som bär upp myndighetens verksamhet.* Det är knappast möjligt att ange några generella riktlinjer för hur arbetsledningen bör handla i fall av nu nämnt slag.”

Denna linje har JO kommit att fortsätta på även i senare praxis:

### **En överste kritiserar förslag om ny försvarsorganisation:**

En överste av första graden, Bo W, var öppet kritisk till ett förslag till en ny försvarsorganisation. Han uttryckte även att han ansåg sig ha rätt att vara kritisk ända fram till dess att riksdagen avgjort ärendet. Under ett samtal med dåvarande Överbefälhavaren (ÖB) Owe W uttryckte något kryptiskt att "chefskap på en sådan nivå som chef för ett Marinkommando ställer krav på det personliga agerandet". Eftersom Bo W eventuellt senare skulle bli skyldig att genomföra den av honom ogillade omorganisationen "med kraft och lojalitet" (ÖB:s ordval) menade ÖB att Bo W inte kunde få kritisera den. Bo W:s framtida trovärdighet kunde med andra ord skadas om han var kritisk.

ÖB lät också försvarsledningen sända ut ett intermeddelande till de anställda. Meddelandet hade bl a följande formulering:

"Överbefälhavaren har tydliggjort att det inte är möjligt att som chef i myndigheten aktivt föra ut en uppfattning som går emot myndighetens ställningstagande."

JO pekade i sitt avgörande på att även anställda inom försvaret har rätt att framföra sina synpunkter även om de avviker från arbetsgivarens uppfattning. Men sedan tillägger ombudsmannen märkligt nog följande:

*"Ett sådant agerande kan emellertid i praktiken leda till att det blir omöjligt för den anställde att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera.*

Högkvarterets internmeddelande den 22 november 1999 ger klart uttryck för detta förhållande."

I och med W-fallet kom JO att godkänna än större yttrandefrihetsinskränkningar hos offentliganställda än vad som tidigare trots vara möjligt. Inte bara godkände han att Bo W belades med munkavle, han fann det också godtagbart att belägga ÖB:s samtliga underordnade chefer inom försvaret med samma munkavle. Denna slutsats drar jag av det faktum att cirkuläret gick ut till samtliga chefer och att JO i sitt utlåtande inte tycks ha haft några synpunkter på att så skedde.

### **Min arbetsgivare säger att alla arbetsplatskonflikter skall lösas internt – får jag då inte tala med media?**

Det är inte tillåtet för offentliga arbetsgivare att i olika sammanhang göra *uttalanden om att problem, konflikter och kritik skall lösas internt* i stället för i massmedia. Sådana föreskrifter kan felaktigt ge arbetstagarna uppfattningen att man inte bara kan utan i första hand måste söka lösa kritik internt. Att upprätta olika typer av avtal om sk lojalitetsförklaringar kan på olika sätt ge arbetstagaren uppfattningen att han inte alls har rätt att uttala sig i media. Dessa förklaringar kan, beroende på hur de utformats, vara otillåtna:

### **Avtal om att inte vända sig till media var inte bindande:**

Den 19 september år 1997 trädde en politiker i sjukvårdsdirektionen i Piteå anonymt fram i Piteå-Tidningen. Vissa av hans uttalanden kunde tolkas som att ortens sjukhus var nedläggningshotat. Ledamöterna av direktionen för Piteå sjukhus kom under ett efterföljande sammanträde överens om att fortsättningsvis inte gå ut anonymt i massmedia när det gällde sjukvårdspolitiska frågor av något slag. Detta för att inte skapa grogrund för spekulationer och onödigt oro hos allmänheten. Frågan var om denna överenskommelse var att betrakta som en inskränkning av yttrandefriheten.

JO påpekade i sitt yttrande på att meddelarskyddet i TF är fakultativt, dvs inte måste utnyttjas av den anställde. Det är därför fullt möjligt för ledamöterna att avstå från att använda sig av yttrandefriheten. Ett beslut om att inte uttala sig i media är därför fullt möjligt för ledamöterna i en politisk församling att fatta. Det är däremot inte juridiskt bindande. Den ledamot som vill "bryta" mot överenskommelsen omfattas därför av meddelarskyddet i TF oavsett vad han än kan ha avtalat. Det finns enligt JO dessutom



anledning att vara försiktig med överenskommelser av detta slag eftersom de kan uppfattas som bindande och då får verkan av "munkavle".

Ofta förekommer sk ordningsföreskrifter på en arbetsplats. Inte sällan rör dessa vem som skall handha massmediakontakter eller vilka rutiner/procedurer som gäller för konfliktlösning. En nyutträd rektor för högskolan i Gävle/Sandviken sände ut en skrivelse rubricerad "Högskolan och dess kontakter med pressen – ett klargörande" med bl a följande innehåll:

"Högskolans ledning vill verka för så goda kontakter med pressen som möjligt och för att vår verksamhet skall bedrivas på ett så sakligt sätt som möjligt."

I en tidningsartikel en kort tid senare preciserar hon vad hon avsett med åtgärden:

"Om man är missnöjd med något, så *ska* man prata med sin chef, kommer man inte överens med den chefen *kan* man tala med nästa. Då brukar man kunna lösa det hela till 95%. Är man missnöjd med mig, *ska* man säga det till mig. *Men* om det gäller något positivt, om vi fått forskarpengar och är glada över det, så kan man säga det till pressen, då är det ju något som gagnar högskolan."

Att på detta sätt ha en "gemensam policy" där det föreskrivs vilken typ av information man som anställd får respektive inte får lämna ut är inte tillåtet inom den offentliga sektorn. Arbetstagarna ges med en skrivelse som den ovan intryck av att de inte får diskutera kritik mot arbetsgivaren eller interna, kontroversiella arbetsplatsfrågor med journalister.

I ett diskussionsunderlag till samtliga chefer inom NU-sjukvården hade en sjukhusdirektör skrivit följande:

"Resursdiskussioner hör inte hemma i informationen till enskilda patienter när det gäller ställningstaganden till olika behandlingsalternativ."

Beträffande nedskärningarna hade han skrivit att:

"Detta får under inga omständigheter leda till en attityd där man i dialog med patienten hänvisar till besparingar som orsak till än det ena, än det andra."

Anställda uppfattade skrivelsen som att de belagts med munkavle och att de därför inte fick diskutera nedskärningarna med vårdtagarna. JO betonade vikten av att en arbetsgivare formulerar sig så att inga missförstånd uppstår. Man måste som arbetsgivare klart uttrycka att man inte avser att kränka personalens yttrandefrihet. JO ansåg i detta fall att arbetsgivaren hade formulerat sig på ett mindre bra sätt.

### **Vad innebär meddelarfriheten för mig som offentliganställd?**

I tryckfrihetsförordningen finns inte bara regler om yttrandefrihet. I TF 1 kap 1 § 3 st slås principen om *meddelarfrihet* fast. Genom meddelarfriheten ges yttrandefriheten, åtminstone till viss del, ett särskilt skydd. Denna frihet innebär, med vissa undantag, att de som är anställda i offentlig verksamhet har *möjlighet att fritt ta kontakt med och informera media om uppgifter som exempelvis rör arbetsförhållanden eller arbetsuppgifter*. I vissa fall gäller denna rätt även om informationen skulle vara sekretessbelagd enligt SekrL. Meddelarfrihetens huvudregel är att den som lämnar ett meddelande (till exempelvis en tidningsjournalist) och som då hoppas att uppgiften kommer att publiceras, inte har gjort sig skyldig till något brott. Det är inte bara meddelanden till tidningar som omfattas av principen utan även uppgifter som t ex är tänkta att publiceras i andra skrifter (t ex böcker). Missförhållanden och oegentligheter inom den offentliga sektorn kan tack vare principen föras fram i offentlighetens ljus. Uppgifterna som lämnas kan i stort sett vara av vilket slag som helst. Även kritiska

uppgifter om t ex arbetsförhållanden omfattas i princip av skyddet.

Den offentliganställd som vill göra allmänheten uppmärksam på ett missförhållande han upptäckt har alltså flera till buds stående alternativ: han kan, förutom att göra sin chef uppmärksam på det hela, larma andra myndigheter. Om han vill att uppgifterna når än större kännedom är ett alternativ att uppmärksamma journalister på missförhållandet. Om han inte vill att hans identitet blir känd innebär det att han kan tipsa media anonymt. Hans identitet är också skyddad mot allmänhet och arbetsgivare om han visserligen avslöjar sin identitet för journalisten men ber om anonymitet då han överlämnar sina uppgifter till denne. Detta gäller oavsett om han själv författat en artikel, ett debattinlägg eller liknande eller om han bara lämnar över sina uppgifter till journalister för att de skall kunna basera eget material på uppgifterna.

För att en meddelare skall vara skyddad krävs att han lämnat meddelandet *med syfte att uppgiften skulle publiceras* samt *att han lämnat det till en bestämd mottagare*. Publiceringssyftet är sålunda av avgörande betydelse: om ett meddelande, som insänts till en tidningsredaktion, blir refuserat är meddelarens identitet i princip ändå skyddad. Om en person å andra sidan lämnar en journalist ett förtroligt meddelande, som journalisten sedan publicerar på eget bevåg, skyddas inte uppgiftslämnaren av något meddelarskydd utan kan komma att straffas för t ex ärekränkning.

För att skydd skall uppkomma måste meddelandet också ha lämnats direkt till skriftens författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller till dess redaktion, om en sådan finnes. Anlitas en mellanhand, blir det istället denne som åtnjuter skyddet. Det är med andra ord den som varit tidningens informatör som skyddas av regeln. Eventuella bakomliggande "källor till källan" skyddas inte.

Regeln om meddelarfrihet är dock inte undantagslös. Vissa tystnadsplikter får inte brytas för att man som arbetstagare vill lämna uppgifter till media. Enligt lagen har man inte rätt att lämna ut uppgifter till media om det skulle innebära att man gör sig skyldig till brott mot rikets säkerhet eller brott mot vissa tystnadsplikter. Vilka konkreta tystnadsplikter som är starkare än meddelarfriheten (och som alltså hindrar att man använder meddelarfriheten avseende dem) anges i 16 kap 1 § SekrL. Som exempel och något förenklat skulle man kunna säga att en undersköterska på ett kommunalt äldreboende fullt lagligt kan berätta om dålig arbetsmiljö eller vanvård av de gamla – om det sker i generella ordalag. Det finns inte några sekretessregler i 16 kapitlet som hindrar att så sker. Men personalen får exempelvis inte lämna ut medicinska uppgifter om en enskild, namngiven patient utan att denne givit sitt tillstånd till detta. Detta förhindras nämligen av bestämmelserna i 16 kapitlet SekrL.

Det är viktigt att påpeka att meddelarfriheten är en frihet – ingen skyldighet. Det är den enskilde själv som bedömer om han vill använda sig av friheten. Ingen, varken journalister eller arbetsgivare, kan tvinga honom att lämna uppgifter. En offentlig arbetsgivare får, i likhet med vad som gäller för yttrandefriheten, inte vidta någon form av repressalie mot den som vill utnyttja eller har utnyttjat sin meddelarfrihet. Han får inte heller genom generella eller precisa uttalanden eller på något annat sätt påverka eller begränsa en arbetstagares meddelarfrihet.

Meddelarfriheten kompletteras av ett, som ovan antytts, *anonymitetsskydd* för meddelaren. Skyddet innebär att den som tipsar media om en viss uppgift ("meddelaren") inte är skyldig att gå med på att hans namn avslöjas. Om han vill vara anonym får de personer vid tidningsredaktioner och nyhetsbyråer som fått kännedom om hans identitet inte röja den. Om meddelarens namn skulle komma till andra personers kännedom (dvs andra än dem vid den aktuella nyhetsbyrån eller tidningsredaktionen) är det dock inte förbjudet för dessa att röja källans identitet.

## Vad innebär det att offentliga arbetsgivare har efterforskandeförbud?

Förutom de sk meddelar- och anonymitetsskydden är det enligt lagen förbjudet för offentliga arbetsgivare att efterforska vem som lämnat ett meddelande till pressen (det sk *efterforskandeförbudet*). Att ändå göra detta är straffbart. Oavsett om arbetsgivaren håller regelrätta formella förhör eller mera samtalsvis försöker få anställda att erkänna eller ange varandra är detta otillåtet. Förbudet gäller dessutom även om det visar sig att det inte varit någon offentliganställd som varit meddelare. Att det av efterforskningen framkommer att det inte var någon offentliganställd som gått till pressen gör alltså inte arbetsgivarens efterforskning laglig i efterhand. Det spelar heller ingen roll om en offentlig arbetsgivare vänder sig till den tidning som publicerat uppgiften eller om han genom förfrågningar bland sina anställda försöker ta reda på vem som varit i kontakt med pressen. Undantag gäller dock om man kan misstänka att uppgiftslämnaren kan ha gjort sig skyldig till exempelvis brott som spioneri.

Efterforskandeförbudets huvudregel är alltså att efterforskningar är förbjudna för *allmänna* organ. Redan detta utesluter att en privat arbetsgivare skulle kunna dömas för olaglig efterforskning. Privata arbetsgivare har därför rätt att på olika sätt försöka "spåra" om någon av de anställda (och i så fall vem) som kontaktat pressen. Teoretiskt sett förhindrar förbudet att en offentlig arbetsgivare skulle kunna spåra upp kritiska anställda som valt att anonymt framträda i medierna. Så är dock inte alltid fallet i praktiken. När man närmare studerar rättstillämpningen kan man *för det första* slå fast att regeln om förbud mot efterforskande inte gäller för privatpersoner. Detta innebär, något anmärkningsvärt, att en offentlig arbetsgivare på sin fritid straffritt tycks kunna eftersöka kritiska källor till tidningsartiklar. Han anses då nämligen agera "som privatperson". Så länge efterforskningarna så att säga inte sker på arbetsgivarens egen arbetstid kan han straffritt söka ta reda på vilka av hans anställda som varit kritiska mot honom i media. (Ingenting hindrar sedan att den vetskaper har får på sin fritid så att säga "utnyttjas" på arbetstid.) *För det andra* har en tingsrätt också godtagit en offentlig arbetsgivares (stadsarkitekts) förklaring om att han med eftersökningen "bara ville reda ut missnöje på arbetsplatsen". *För det tredje* har HD friat en politiker som förklarat att hans fråga om vem som informerat media inte haft något utforskande syfte utan bara varit "spontan".

Av detta kan man dra slutsatsen att efterforskandeförbudet inte på något sätt är absolut inom den offentliga sektorn. Istället tycks bedömningen vara beroende av det *syfte* som den efterforskande förklarar sig ha haft med sin efterforskning. Vid läsning av lagtexten hittar man dock inget som tyder på att den efterforskandes planering av och syfte med efterforskningen skulle vara av betydelse. Vilka ytterligare syften som rättsordningen i en framtid ytterligare kan komma att erkänna som "legitima" är oklart, men tydligt är att arbetsplatsförbättrande åtgärder (i och med stadsarkitektfallet) är ett sådant. Om de arbetsplatsförbättrande åtgärderna verkligen var beroende av att stadsarkitekten fick reda på namnet på tidningskällan kan man givetvis diskutera. Intressant är att TR:n inte alls verkar ha reflekterat över detta och att man heller inte beaktat den risk för repressalier som källan kunde komma att utsättas för sedan han avslöjats. Att en arbetsgivare i domstol sagt sig sakna hämndmotiv utesluter naturligtvis inte att han faktiskt haft detta.

Av rättstillämpningens utseende drar jag slutsatsen att de många undantagen som skapats i praxis (dvs av domstolarna) grundligt urholkar grundlagens anonymitetsrätt. Om även TR:s friande dom i stadsarkitektfallet skulle komma att upprepas i HovR (och eventuellt även i HD) kan man förmodligen säga att de enda fall som solklart faller in under efterforskandeförbudet är när arbetsgivaren medger att han som arbetsgivare, på arbetstid och med syfte att bestraffa "källan" försökt efterforska vem denne varit.

**På min arbetsplats har vi särskilda "pressinformatörer". Min arbetsgivare**

## **säger därför att jag bara får prata med journalister på fritiden – stämmer det?**

Det förekommer att arbetsgivare visserligen medger att anställda får ha privata åsikter om arbetet men ändå hävdar att personalen endast får ha mediakontakter om dessa på sin fritid. Inget hindrar i sig att arbetsgivaren utser speciella "kontaktpersoner" som media och/eller allmänhet har att vända sig till för att få information från honom. Personalen har dock, som sagts ovan, rätt att yttra sig som privatpersoner - även om medias och/eller allmänhetens frågor skulle beröra deras arbete. Följande exempel är hämtat från Norrtälje kommun:

### **Fel att hindra anställda från att uttrycka politiska åsikter som privatpersoner:**

I början av år 1994 sände förvaltningschefen inom barn- och skolförvaltningen och utbildningschefen i Norrtälje kommun ut en skrivelse till "Samtliga rektorer inom barn- och skolförvaltningen och utbildningsförvaltningen". Skrivelsen var rubricerad "Valrörelsen inför 1994 års val". Den inleddes med konstaterandet att resurstilldelningen till skolan troligen skulle komma att bli en central fråga i valrörelsen. Därefter följde följande:

"Vi vill fästa Din uppmärksamhet på att inte låta Dig bli en part i debatten. Som politiskt neutrala tjänstemän är det viktigt att Dina bedömningar och uttalanden är sådana att de ej uppfattas som en partsinlaga i den politiska debatten. Givetvis har Du frihet att ge Din mening på olika saker, men att bli uppfattad som delaktig i kommunalpolitiken kan långsiktigt bli en besvärlig sits. Vår sak är så stark i sig, att Du som ansvarig chef kan göra självständiga och fria bedömningar."

Anledningen till brevet uppgav man vara att man ville värna våra rektorernas "trovärdighet" i den offentliga debatten. Man fortsatte:

"Vi som förvaltningschefer värnar om öppenhet och fria åsikter från all personal i våra förvaltningar. Den friheten kan dock förlora sin mærg om föräldrar och allmänhet kan uppfatta att någon rektor kan kopplas samman med någon partipolitisk ståndpunkt i en het politisk debattfråga inför valet i höst."

JO uttalade att brevet inte var godtagbart eftersom det gav intryck av att de anställda saknade yttrandefrihet som privatpersoner.

Det är således godtagbart att en offentlig arbetsgivare bestämmer vad som skall vara arbetsplatsens officiella ståndpunkt i de olika frågor som hänger samman med hans verksamhet. Han kan därför genom att utfärda föreskrifter eller på annat sätt bestämma vem som får uttala sig eller vad som får sägas *å hans vägnar*. Det är dock av stor vikt att yttrandefrihetsreglerna utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att man inte hindrar arbetstagarna från att ha *privata* åsikter.

I Stockholms kommun beordrades personalen vid resursförvaltningens vuxenuppsökargrupp (den s.k. "prostitutionsgruppen") att underteckna sk ordningsföreskrifter. Av föreskrifterna framgick att kommunen endast ville begränsa de anställdas yttrandefrihet *å kommunens vägnar* (och inte deras privata). Kommunen slapp kritik eftersom föreskrifterna inte ansågs innebära "någon inskränkning av den grundlagsenliga yttrandefriheten". Egendomligt nog kunde JO inte se att skriften pga sin utformning ändå kunde missförstås av många anställda och därmed ge en munkavleeffekt. Ordningsföreskrifterna var nämligen utformade så att de preciserade vilka yttranden som arbetsgivaren ansåg var otillåtna. Endast i föreskrifternas näst sista mening nämndes mycket kort att kommunen inte velat inskränka den yttrandefrihet som varje medborgare har enligt lag. Om JO varit konsekvent med sin tidigare praxis hade han funderat över hur de anställda uppfattade skriften ifråga. Eftersom föreskrifterna endast preciserade vad som var otillåtet, och inte gav ett enda exempel på tillåtna kritiska yttranden, kunde de mycket väl få den effekten att anställda valde att inte yttra

sig av rädsla för att "göra fel". Det är således återigen tydligt hur JO i viss mån fortsätter att frångå sitt traditionella arbetstagarperspektiv.

När den yttrandefrihetsmässiga osäkerheten ökar bland de anställda minskar deras oberoende av överordnades direktiv. En anställd som i allt större utsträckning vänder sig till sin chef för att kontrollera huruvida det är tillåtet att yttra sig i en viss fråga kommer inte att kunna utnyttja sitt meddelar- och anonymitetsskydd fullt ut, eftersom hans chef ständigt vet vem han givit vilken information. JO har tidigare uttalat att det inte är acceptabelt med rutiner som leder till att möjligheterna att använda sig av meddelarfriheten sätts ur spel. Ändå är det just detta som många gånger blir resultatet av de yttrandefrihetsmässiga oklarheterna på den svenska arbetsmarknaden.

Att generellt hänvisa arbetstagare till att de endast får ha kontakter med pressen på sin fritid är i dagsläget inte tillåtet. Sådana allmänna förbud är inte ens tillåtna även om det skulle anses finnas en risk att arbetsuppgifterna skulle kunna bli lidande. Ett förbud att tala med media kan därför endast utfärdas i det enskilda fallet och då endast i en akut arbetssituation. Som regel kan det knappast inkräkta på arbetet om en anställd på arbetstid låter sig intervjuas av en journalist. Det måste på en arbetsplats finnas utrymme för en sådan flexibilitet att någon tid på dagen skulle kunna användas för intervjuer. I allmänhet får det förutsättas att den enskilde arbetstagaren själv kan avgöra när arbetet hindrar honom från mediekontakter.

Ett tydligt sätt att för media klargöra att man inte uttalar sig som arbetstagare torde vara att använda sig av uttryck som "min privata reflektion är" och "som privatperson anser jag". Ett annat, måhända något otydligare sätt, kan vara att generellt undvika att hänvisa till sin tjänstetitel.

### **Vad är aktiv och passiv massmediakontakt?**

I tidningen S:t Eriks Nytt, en interntidning för lärarkåren på en skola, fanns följande text under rubriken "Rektorn har ordet":

"Ska elever med läs- och skrivsvårigheter gå i gymnasieskolan? [...] Debatten fortsätter men jag vill påminna om att negativa massmediakontakter inte får tas av anställda på S:t Eriks gymnasium utan förankring hos rektor.[...]"

Anställda uppfattade texten som om de förbjöds att uttala sig kritiskt om sin arbetsgivare. I sin förklaring till JO menade rektorn att texten inte på något sätt varit avsett att begränsa de anställdas rätt att yttra sig som privatpersoner eller som lärare om det varit medierna som sökt upp dem för exempelvis en kommentar (s.k. *passiv massmediakontakt*). Men grundprincipen skulle enligt rektorn vara att alla massmediakontakter under tjänstetid skulle ske via henne. JO riktade mycket skarp kritik mot rektorns åsikt, men lät ändå inte åtala henne. Passiva mediakontakter är alltså tillåtna såväl under som efter arbetstid.

Det ryms dock i meddelarfriheten inte bara en rätt att uttala sig när media tar kontakt, utan också en rätt till s.k. *aktiv massmediakontakt*. Med detta avses en rätt för den enskilde arbetstagaren att själv ringa journalister. Rätten till aktiv mediakontakt kan den anställde bara ovillkorligen göra gällande som privatperson. I vad mån tjänstemannen också på arbetstid får bedriva aktiv pressinformation beror på vad arbetsgivaren bestämt. Inget hindrar att arbetsgivaren utser speciella pressinformatörer (pressekreterare) eller särskilda tjänstemän, som ensamma har rätt att kontakta media. Om arbetsgivaren har pressinformatörer får dessa anses vara ensambehöriga att svara för den aktiva pressinformationen. Ingen annan arbetstagare kan då alltså ge uttryck för företagets officiella åsikter. Övriga tjänstemän är dock inte för den sakens skull helt berövade sin rätt att själva kontakta media, men de får alltså inte göra det på arbetstid eller utge sig för att vara företrädare för arbetsgivaren.

Avgörande vid bedömningen av om arbetstagaren haft rätt att tala med media under arbetstid är många gånger en fråga om vem som initierat kontakten (journalisten eller den anställde). Om journalisten kontaktat arbetstagaren gäller att arbetstagaren alltid haft rätt att uttrycka sina privata åsikter under arbetstid. Om journalisten velat ha ett "arbetsgivaruttalande" i en viss fråga och det på arbetsplatsen funnits s.k. särskilt utsedda pressinformatörer har dock endast informatören rätt att företräda arbetsgivaren. Den arbetsgivare som generellt uttrycker att uttalanden till pressen över huvud taget inte får göras av anställda under arbetstid gör sig då skyldig till brott mot de anställdas yttrandefrihet.

### **Har arbetsgivaren rätt att förbjuda anställda att demonstrera och skriva protestlistor?**

Förutom arbetsgivarens rätt att bestämma över de anställdas aktiva presskontakter har han rätt att bestämma i vad mån arbetstagarna skall få bedriva något opinionsarbete mot honom på arbetstid. Detta gäller oavsett om han äger eller på annat sätt disponerar över *arbetsplatsens lokaler* (t ex hyr dem). Som anställd kan man därför inte kräva att få hålla "presskonferenser" på sin arbetsplats i syfte att föra ut sina privata åsikter om arbetet.

Arbetsgivaren har också rätt att förbjuda att *arbetsplatsens material och utrustning* används för protestarbete. Detta innebär att man inte utan arbetsgivarens medgivande får ta arbetstid i anspråk för att måla plakat eller trycka flygblad. Att arbetsgivaren förbjuder anställda att protestera som privatpersoner på sin fritid är dock, som tidigare sagts, inte tillåtet vilket följande fall visar:

Personalchefen i Västerviks kommun, Börje Claesson, skrev ett brev till kommunens förvaltningschefer av vilket det bl a framgick att personalen inte fick ta arbetstid i anspråk för att förbereda eller genomföra protestaktioner mot kommunen. Chefer och personer i särskild ställning borde också "visa gott omdöme vad gäller deltagande i [proteståtgärder] för undvikande av intressekonflikter", skrev han. De anställda sände brevet till JO och menade att brevet var olagligt. JO fann att en offentlig arbetsgivare har rätt att förbjuda protestmöten, planering av proteståtgärder, framställande av skrivelser m.m. *under arbetstid*.

Opinionsarbete mot arbetsgivaren, i den mån det handlar om annat än passiva mediakontakter, måste alltså förläggas till fritiden.

I flera andra fall har JO funnit att arbetsgivaren inte måste acceptera att personalen på arbetstid *handlägger insamlingar och protestlistor* från t ex kommunmedborgare. Man har dock inte prövat frågan huruvida det är tillåtet att *ha protestlistor och insamlingar framlagda* för allmänhet/anställda att skriva på. Svenska kommunförbundet tycks påstå att ett rättsfall från AD visar detta. Enligt min mening är detta inte en riktig tolkning, eftersom domstolen uttryckligen säger att fallet inte rör en lojalitets- utan snarare en ordningsfråga. Rättstillämpningen hittills har således endast haft att ta ställning till frågan om det är tillåtet för arbetstagare att "handlägga" insamlingar och protestlistor på arbetstid. I ett fall där arbetsgivaren hade lämnat ut skriftlig information om att protestlistor inte fick finnas liggande på kommunens förskolor eller hos deras dagbarnvårdare undvek JO nämligen att diskutera den egentliga sakfrågan. Man kan därför, enligt min uppfattning, inte dra slutsatsen att blotta innehavet av protestlistor skulle innebära illojalitet från arbetstagarens sida. Förutsatt att personal administrerar listorna och insamlingarna utom arbetstid skulle detta alltså kunna bedömas vara godtagbart och därmed inte vara illojalt mot arbetsgivaren att ha listor framlagda för underskrifter. Det hela torde snarare vara en fråga om personalens uppträdande i samband med dessa företeelser än om listorna i sig.

I några fall har JO haft att bedöma om det varit fel av en arbetsgivare att *ta bort och låta*

*förstöra redan framlagda protestlistor.* Han har då funnit att det inte varit fel att göra detta. Några säkra slutsatser kan man troligen inte dra av dessa rättsfall, eftersom JO vid sin utredning inte funnit det vara säkert att listorna lagts dit av anställda. Istället har han utgått från att de lagts dit av "utomstående". Arbetsgivaren har i sådana situationer haft rätt att själv bestämma om listornas förstörande. Eftersom JO i de två fallen så ingående diskuterar vem som troligen lagt ut listorna kan man inte utesluta att det varit otillåtet att förstöra dem om man kunnat fastställa att det var personal som lagt dit dem.

### **Hur påverkar lagen om företagshemligheter (FHL) yttrandefriheten?**

I början av 1900-talet fanns i Sverige inga regler som särskilt syftade till att skydda företagshemligheter. År 1919 kom den första lagen till skydd för dessa. Lagregleringen har med tiden förändrats och regleras numera i lag (1990:409) om skydd för företagshemligheter, FHL. Trots sitt namn innehåller lagen i huvudsak inte några regler om tystnadsplikt. Den bygger istället på att dessa preciseras i andra lagar eller i avtal mellan t ex arbetstagare och arbetsgivare. Inom offentlig näringsverksamhet skall regler om tystnadsplikt vara lagfästa. Inom privat näringsverksamhet är tystnadsplikten däremot till den övervägande delen avtalad.

Lagen innehåller två regler som konkret behandlar tystnadsplikt för arbetstagare:

I 7 § 2 st FHL anges att tystnadsplikt för en arbetstagare som huvudregel upphör i samband med anställningens slut. Regeln är dock dispositiv. Detta innebär att den kan avtalas bort; arbetsgivare och arbetstagare kan avtala om att arbetstagaren skall ha tystnadsplikt även efter det att anställningen upphört. Lagen anger ingen maxgräns varför "evig tystnadsplikt" kan tänkas vara acceptabel. 8 § FHL anger att var och en som på något sätt fått del av en företagshemlighet (som skyddas av FHL) har tystnadsplikt om denna. Den som bryter mot tystnadsplikten kan dömas för företagsspioneri till böter eller fängelse i upp till 6 år. Även skadestånd kan bli aktuellt.

Enligt lagen skyddas alltså *företagshemligheter*. Frågan är då vad som utgör en sådan hemlighet. Med företagshemlighet avses "information om drifts- eller affärsförhållande i näringsidkares rörelse som denne håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende". Lagen skyddar alltså endast information hos *näringsidkare*, dvs fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Näringsidkaren kan dock vara offentlig eller privat.

Det görs i lagen eller dess förarbeten ingen uppräkningslista av vad som konkret anses vara företagshemligheter. Informationen som skyddas kan därför vara av vilket slag som helst; ekonomisk, teknisk, kommersiell, personalinriktad eller annat. Den behöver paradoxalt nog inte betraktas som betydelsefull, men det krävs att dess röjande skulle kunna medföra *skada* för företaget. Eftersom kraven på en företagshemlighet är så oprecisa kan i stort sett all information som en näringsidkare önskar hålla hemlig i princip anses vara skyddad av lagen. När FHL är tillämplig för privatanställda råder därför absolut tystnadsplikt. Yttrande- och meddelarfrihet om informationen är då helt utesluten.

Förutom kravet på potentiell skada för arbetsgivaren måste ytterligare två krav uppfyllas för att det skall vara tal om en företagshemlighet: Näringsidkaren skall vara *aktiv för att hålla informationen hemlig*. Detta krav är dock ofta tämligen uttunnat eftersom den anställde i och med anställningsavtalet anses ha ett krav på sig om att vara lojal mot arbetsgivaren. Informationen skall också vara *hållen inom en begränsad, definierbar och sluten krets* av människor. Det är också viktigt att minnas att lagen endast skyddar s.k. "relevanta hemligheter", dvs uppgifter som utgör ett led i en sund företagskonkurrens. Det är endast dessa som det råder absolut tystnadsplikt om. Andra uppgifter kan bli aktuella för yttrande- och meddelarskyddet. Frågan är då vad som *inte* kan bli stämplat som en företagshemlighet. Uppgifter om brottslig verksamhet eller i

övrigt särskilt allvarliga missförhållanden utgör inte företagshemligheter i lagens mening. Det går heller inte att avtala om att de skall anses vara detta. Man kan således inte avtala om att anställda inte får berätta om eller polisanmäla brottslig verksamhet på arbetsplatsen.

FHL kan vid en första anblick framstå som en väl avvägd lag. Den säger uttryckligen att den inte hindrar att man lämnar ut uppgifter om brottsliga handlingar som begåtts. Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att det är tillåtet att avslöja även misstankar om brott eller missförhållanden på arbetsplatsen. Detta är dock inte säkert. I förarbetena till lagen förekommer nämligen åsikter om att så inte bör vara fallet. För att en arbetstagare skall då få lov att tala med exempelvis media om vad han sett är det alltså troligt att han *först måste kunna bevisa* att något i arbetsgivarens verksamhet är brottsligt. Att avslöja något som han inte kan bevisa kan leda till att han själv straffas – för brott mot tystnadsplikten i FHL.

Att avslöja endast vad man som arbetstagare uppfattar som *omoraliska*, men inte olagliga, *förhållanden* är klart otillåtet enligt FHL. Därför måste arbetstagaren också på något sätt *ta reda på vilken typ av brott han observerat* om han skulle vara intresserad av att berätta om det. Brott rubriceringen är nämligen central; Brottet måste ha fängelse i straffskalan för att yttrandefriheten skall vinna över FHL. Det sistnämnda kravet är märkligt. Inte i något annat sammanhang krävs något liknande av en medborgare. Det är polis/åklagare som normalt sett har att bedöma vilken rubricering ett brott har. Att göra detta som icke-juridiskt utbildad kan vara extremt svårt. Slutligen anser jag det dessutom vara oklart om *ännu ej begångna brott* faller utanför lagen. Lagtexten talar om "något som skäligen kan misstänkas utgöra brott". Ordalydelse och (det förmodligen så höga) beviskravet antyder då att det endast brott är som är fullbordade eller i vart fall påbörjade som får avslöjas. Anställda som förstår att ett (grovt) brott ännu inte är begånget men troligen nära förestående är i så fall förhindrade att larma om detta.

FHL:s gränser är således mycket oklara. Praxis ger heller inte någon vägledning ifråga eftersom lagen aldrig(!) prövats i domstol.

I och med att det i princip är upp till arbetsgivaren att bestämma vad som är hans företagshemligheter ökar osäkerheten ytterligare om vad som är tillåtet att larma myndigheter och andra om.

### **Ställs det högre krav på tystnad av vissa offentliganställda?**

För privatanställda kan det ibland vara så. Även om det i offentlig verksamhet inte kan anses finnas motsvarande regel för anställda på en högre befattning syns det i yttrandefrihetsdebatten allt större förståelse för att även offentliga arbetsgivare begränsar de anställdas yttrandefrihet med denna motivering. Bengt Göransson, socialdemokratisk fd kulturminister och även fd ordförande i den statliga demokratiutredningen uttalade sig på följande sätt om en kommundiensteman som omplacerats efter det att han skrivit en insändare i lokaltidningen: "Tar man ett uppdrag eller ett arbete av den [...] typen måste man räkna med att man inte kan ha hur avvikande åsikter som helst." Det fd moderata kommunalrådet i Uppsala, Liv Hahne, uttalar i en tidningsartikel om de kommunanställdas möjligheter att protestera mot kommunen att hon "drar gränsen vid förvaltningschefer". Med detta avser hon att kommunal personal underställd en förvaltningschef har rätt att protestera mot beslut de ogillar. Förvaltningscheferna har det däremot inte. Inte heller anser hon att arbetstagare har rätt att demonstrera iförda kommunens uniformdräkt. Det är centralt att känna till att det inte några rättsfall som visar att kommunala chefer skulle ha sämre yttrandefrihet än andra offentliganställda.