

Till statsrådet Britta Lejon, Justitiedepartementet

Regeringskansliet uppdrog den 5 september 2000 åt chefsjuristen Sören Öman att utreda frågan om yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna.

Jag har under utredningsarbetets gång berett följande organisationer på arbetsmarknaden och inom näringslivet samt medieområdet tillfälle att lämna synpunkter på bl.a. utkast: Arbetsgivarverket, Fackförbundspressens samorganisation, Friskolornas Riksförbund, Föreningen Grävande journalister, Företagarnas riksorganisation, Konstnärliga och Litterära Yrkesutövares Samarbetsnämnd (KLYS), Kooperationens förhandlingsorganisation (KFO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Publicistklubben, Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF), Svenska Förläggareföreningen, Svenska journalistförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska Tidningsutgivareföreningen Tidningsutgivarna, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges Författarförbund, Sveriges Industriförbund, Sveriges Tidskrifter och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO). De överväganden och förslag som redovisas i promemorian är dock mina egna.

Jag får härmed överlämna promemorian Yttrandefrihet för privatanställda (Ds 2001:9). Utredningsuppdraget är därmed avslutat.

Stockholm i februari 2001

Sören Öman

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till Lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.....	7
1.2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	12
1.3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	14
2 Yttrande- och meddelarfriheten	17
2.1 Yttrande- och informationsfriheten enligt regerings- formen	17
2.2 Yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda	18
2.3 Yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda	22
2.3.1 Europakonventionen.....	22
2.3.2 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihets- grundlagen	26
2.3.3 Författningsreglerad tystnadsplikt	27
2.3.4 Avtal om tystnadsplikt.....	28
3 Några statistiska uppgifter	35
4 Skäl för och emot en utvidgning.....	37
4.1 Skäl för en utvidgning.....	37
4.2 Skäl emot en utvidgning	40

5	Olika regleringsmetoder	43
5.1	Inledning	43
5.2	Avtal mellan privata rättssubjekt	45
5.3	Lagstiftning som riktar sig till det allmänna	48
5.3.1	Inledning – ”Verksamheter med anknytning till det allmänna”	48
5.3.2	Ägarmakt och annan makt över styrelseleda- möter	51
5.3.3	Penningens makt i andra fall	54
5.3.4	Slutsatser	60
5.4	Lagstiftning som riktar sig till enskilda	61
5.5	Grundlagsfrågan	65
6	En ny lag	67
6.1	Inledning	67
6.2	Lagens namn	69
6.3	Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten	70
6.4	Inspiration hämtas från antidiskrimineringslagstift- ningen	71
6.5	Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet	72
7	Tillämpningsområdet	75
7.1	Förfaranden enligt TF och YGL omfattas	75
7.2	Den information som omfattas	76
7.2.1	Inledning	76
7.2.2	Verksamheter som bedrivs av det allmänna	78
7.2.3	Verksamheter som anges i bilagan till sekre- tesslagen	78
7.2.4	Verksamheter som förvarar allmänna hand- lingar	79
7.2.5	Företag som det allmänna äger eller annars har inflytande över	83
7.2.6	Verksamheter som det allmänna upphandlar	86
7.2.7	Verksamheter som får bidrag eller liknande er- sättning från det allmänna	89
7.2.8	Offentligt finansierad verksamhet enligt skol- lagen och hälso- och sjukvård	90

7.2.9	Oriktig information.....	91
7.3	Information som är undantagen.....	93
7.3.1	Inledning.....	93
7.3.2	När en myndighet får ingripa.....	96
7.3.3	Företagshemligheter.....	96
7.3.4	Uppgifter om fysiska personers privata förhållanden.....	98
7.3.5	Uppgifter om förhållanden hos kunder och liknande.....	101
7.3.6	Uppgifter som hålls hemliga vid fackliga förhandlingar, fackliga stridsåtgärder och vid rätts tvister.....	105
7.3.7	Uppgifter som rör säkerheten och meddelanden under befordran.....	106
7.4	Arbetstagare som är undantagna.....	107
7.4.1	Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet.....	107
7.4.2	Anställda företagsledare.....	110
7.4.3	Anställda familjemedlemmar.....	112
7.4.4	Hushållsanställda.....	113
8	Arbetsgivarens skyldigheter.....	115
8.1	Förbud mot ingripanden.....	115
8.2	Förbud mot efterforskning.....	118
8.3	Åtgärder mot arbetskamraters trakasserier.....	120
8.3.1	Inledning.....	121
8.3.2	Definition av trakasserier.....	123
8.3.3	Utrednings- och åtgärdsskyldighet.....	125
9	Sanktioner.....	129
9.1	Inledning.....	129
9.2	Ogiltighet vid otillåtna ingripanden.....	129
9.3	Skadestånd vid otillåtna ingripanden och otillräckliga åtgärder mot trakasserier.....	130
9.4	Straff vid uppsåtlig efterforskning.....	132
9.5	Preskription.....	133

10 Rättegångsbestämmelser	135
10.1 Rättegången i domstol.....	135
10.2 Skiljeförfaranden	137
11 Tillsyn	139
12 Övergångsfrågor.....	141
13 Konsekvenserna av förslagen	143
14 Författningskommentar.....	145
14.1 Förslaget till lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.....	145
14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister	171
14.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	171
Bilaga 1 – Utredningsuppdraget	173
Bilaga 2 – Bilagan till sekretesslagen.....	177

Sammanfattning

Det är som huvudregel otillåtet för myndigheter och andra allmänna organ att på grund av ett utnyttjande av yttrande- och meddelarfriheten vidta någon åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentliganställd, t.ex. uppsägning. Myndigheter och andra allmänna organ får inte heller efterforska meddelare och författare som utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten. Myndigheter och andra allmänna organ får inte träffa avtal om tystnadsplikt med sina anställda. För offentliganställda gäller tystnadsplikt enligt sekretesslagen som föreskriver att vissa tystnadsplikter är så kvalificerade att de tar över meddelarfriheten.

För privatanställda finns det inte någon motsvarighet till sekretesslagen. I stället gäller som regel för dem en avtalsbaserad tystnadsplikt inom ramen för anställningsförhållandet som innebär att de inte får avslöja något som är ägnat att skada arbetsgivaren, utom när det är fråga om uppgifter om brott och allvarliga missförhållanden. I vissa fall kan privatanställda dock omfattas av författningsreglerad tystnadsplikt. En privat arbetsgivare får alltså avtala med sina arbetstagare om tystnadsplikt. Privata arbetsgivare får också efterforska författare och meddelare och kan vidta ingripanden, t.ex. uppsägning, för att anställda i strid med den avtalsbaserade tystnadsplikten har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten.

Utredningsuppdraget går ut på att finna vägar att uppnå ett skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet beträffande verksamheter med anknytning till det allmänna. Det som krävs för att privatanställda skall få ett motsvarande skydd för yttrande-

och meddelarfriheten som offentliganställda är en ordning som hindrar privata arbetsgivare från att a) efterforska om anställda är författare och meddelare och b) vidta ingripanden för att anställda utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten. En sådan ordning kan i princip åstadkommas på tre olika sätt:

1. Avtal mellan privata rättssubjekt
2. Lagstiftning som riktar sig till det allmänna
3. Lagstiftning som riktar sig till enskilda

Det finns inga garantier för att ett avtalsbaserat skydd gäller alltid och för alla berörda. Det är bland annat därför inte tillräckligt att bara lämna frågan om skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet till avtalsreglering. Kollektivavtal skulle dock kunna vara värdefullt på den privata arbetsmarknaden som komplement till och förstärkning av ett grundläggande författningsreglerat skydd.

Lagstiftning som riktar sig till det allmänna innebär att enskilda arbetstagare inte kan grunda några rättigheter direkt på lagstiftningen. Därför och på grund av regleringstekniska problem bör man i första hand se om det i stället är möjligt att använda lagstiftning som riktar sig direkt till enskilda.

En lagstiftning som riktar sig till alla privata arbetsgivare och privatanställda och som garanterar privatanställda yttrande- och meddelarfrihet i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna förordas.

Det finns i nuläget inte tillräckliga skäl för att grundlagsreglera skyddet för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren. Man bör pröva en reglering i vanlig lag innan en grundlagsreglering övervägs.

Förslag till en ny lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet

Den föreslagna lagen bygger på den avtalsbaserade tystnadsplikt som normalt ingår i ett anställningsförhållande och föreskriver inskränkningar i denna tystnadsplikt. Den föreslagna lagen inne-

håller således inga bestämmelser om att arbetstagare skall ha tystnadsplikt.

Den föreslagna lagen byggs upp efter mönster av modern antidiskrimineringslagstiftning på arbetsmarknadens område när det gäller sanktioner, preskriptions- och rättegångsbestämmelser samt skyldighet för arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot arbetskamraters trakasserier. Lagförslaget bygger i princip också på begrepp som redan finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Den föreslagna lagen tillämpas inte på arbetstagare

1. hos myndigheter och andra allmänna organ,
2. som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
3. som tillhör arbetsgivarens familj, eller
4. som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.

Den föreslagna lagen omfattar privatanställdas utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten i fråga om åsikter och upplysningar om sådan verksamhet

1. som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ,
2. som anges i bilagan till sekretesslagen (privata företag med verksamheter som har allmänna handlingar, t.ex. därför att de sysslar med myndighetsutövning),
3. som bedrivs av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (kommunala företag som har allmänna handlingar),
4. avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ, och
5. avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag eller annan ersättning från det allmänna.

Den föreslagna lagen skyddar dock inte avslöjanden av information som avser

1. företagshemlighet som skyddas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter,
2. uppgift om enskilda personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden när det kan antas att den

enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas,

3. uppgift, som arbetsgivaren håller hemlig, om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren,
4. uppgift som arbetsgivaren håller hemlig och som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist,
5. uppgift som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja,
6. uppgift om åtgärd för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden,
7. kod, chiffer och andra metoder för att skydda information, och
8. meddelande under befordran.

Sådant utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten som en myndighet skulle få ingripa mot är heller inte skyddat av den föreslagna lagen.

En arbetsgivare får inte ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om sådan information som omfattas av den föreslagna lagen. En arbetsgivare som bryter mot förbudet att ingripa skall betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som åtgärden innebär. Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort. En rättshandling, t.ex. en uppsägning eller ett avskedande, som sker i strid med förbudet för arbetsgivaren att ingripa skall vidare på begäran av arbetstagaren förklaras ogiltig.

En arbetsgivare får inte efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i fråga om sådan information som omfattas av den föreslagna lagen. Den som bryter mot förbudet mot efterforskning döms, om efterforskningen har skett uppsåtligt, till böter eller fängelse i högst ett år.

En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett enligt den föreslagna lagen skyddat utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan anställd skall utreda omständigheterna kring de uppgivna

trakasserier och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäliggen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt den föreslagna lagen. En arbetsgivare som inte utreder och vidtar åtgärder vid arbetskamraters trakasserier skall betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.

Det allmänna får inte ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten enligt den föreslagna lagen. Det innebär bl.a. att det allmänna inte får säga upp ett entreprenadavtal för att entreprenörens anställda har uttalat sig i medier om verksamheten.

Vid talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall tillämpliga preskriptionsbestämmelser i anställningsskyddslagen gälla. Vid annan civilrättslig talan skall tillämpliga preskriptionsbestämmelser i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) i princip gälla.

Mål om tillämpning av den föreslagna lagen skall, utom när det gäller brottmål, handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det innebär bl.a. att organisation kan föra tala för medlem och att Arbetsdomstolen är slutinstans. Skiljeavtal som har träffats på förhand skall inte få göras gällande i tvister enligt den föreslagna lagen.

Några särskilda bestämmelser om tillsyn föreslås inte. Det får anses ankomma på de fackliga organisationerna att bevaka att lagen följs och se till att arbetstagare kommer till sin rätt.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser till lagen. Lagen bör kunna träda i kraft under 2002.

Tillämpningen bör utvärderas sedan den nya lagen varit i kraft 3–5 år.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till Lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet

Härigenom föreskrivs följande.

Syftet med lagen

1 § Denna lag syftar till att skydda arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot åtgärder från arbetsgivaren. Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har arbetstagare ett skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ.

Tillämpningsområdet

2 § Denna lag tillämpas på arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ. Med arbetstagare avses också den som tidigare har varit arbetstagare hos arbetsgivaren.

Lagen skall dock inte tillämpas på arbetstagare

1. som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
2. som tillhör arbetsgivarens familj, eller
3. som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.

Förbud mot ingripande och efterforskning

3 § En arbetsgivare får inte ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om åsikter och upplysningar om sådan verksamhet

1. som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ,
2. som anges i bilagan till sekretesslagen (1980:100),
3. som bedrivs av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen,
4. avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ, och
5. avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag eller annan ersättning från det allmänna.

Arbetsgivaren får inte efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt första stycket.

Undantag från förbudet

4 § Ingripande och efterforskning enligt 3 § är dock inte förbjuden om en myndighet skulle få göra det eller om informationen avser

1. företagshemlighet som skyddas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter,
2. uppgift om enskilds personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden när det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas,
3. uppgift, som arbetsgivaren håller hemlig, om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata

rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren,

4. uppgift som arbetsgivaren håller hemlig och som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist,
5. uppgift som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja,
6. uppgift om åtgärd för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden,
7. kod, chiffer och andra metoder för att skydda information, och
8. meddelande under befordran.

Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier

5 § En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan anställd skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Vad som nu sagts gäller dock inte i de fall som avses i 4 §.

Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt 3 § första stycket.

Ogiltighet

6 § En rättshandling som sker i strid med 3 § första stycket skall på begäran av arbetstagaren förklaras ogiltig.

Skadestånd

7 § Om en arbetsgivare bryter mot 3 § första stycket, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som åtgärden innebär.

Om en arbetsgivare inte fullgör sina skyldigheter enligt 5 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Preskription

8 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall 34 § andra och tredje styckena, 35 § andra och tredje styckena, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

I fråga om någon annan talan än som avses i första stycket och 9 § skall 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

Straff

9 § För efterforskning i strid med 3 § andra stycket döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

Rättegången

10 § Mål om tillämpningen av denna lag, utom såvitt avser brott enligt 9 §, skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Det allmännas respekt för privatanställdas yttrandefrihet

11 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i enlighet med denna lag.

Upplysning om när lagen gäller i entreprenadverksamhet

12 § Myndigheter och andra allmänna organ skall i samband med upphandling av driftentreprenad skriftligen upplysa om denna lag.

Denna lag träder i kraft den

1.2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

Tvist som skall handläggas enligt denna lag får i stället genom avtal hänskjutas till avgörande av skiljemän. Detta gäller dock inte fall som avses i 31 § första eller tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Inte heller får avtal som före tvistens uppkomst träffats om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen, göras gällande i tvist om föreningsrätt eller i tvist enligt

1. jämställdhetslagen (1991:433),
 2. lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet,
 3. lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder, *eller*
 4. lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.
3. lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder,
 4. lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning, *eller*
 5. *lagen (0000:00) om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.*

¹ Senaste lydelse 1999:134.

Denna lag träder i kraft den

1.3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 20 § sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.
20 §¹

Sekretess gäller hos domstol, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs,

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. i mål om kollektivavtal,2. i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, 15–28 §§ jämställdhetslagen (1991:433), 8–20 §§ lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, 3–16 §§ lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet | <ol style="list-style-type: none">2. i mål om tillämpningen av lagen (1982:80) om anställningsskydd, lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning, 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning, 15–28 §§ jämställdhetslagen (1991:433), 8–20 §§ lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet |
|--|---|

¹ Senaste lydelse 1999:151.

av personer med funktionshinder *och* 3–15 §§ lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

av personer med funktionshinder, 3–15 §§ lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning *och* 5 § lagen (0000:00) om skydd för *privatanställdas yttrandefrihet*.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den

2 Yttrande- och meddelarfriheten

2.1 Yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen

Sedan 1974 finns det ett allmänt grundlagsskydd för yttrande- och informationsfriheten i 2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen (RF). Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad a) frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (*yttrandefrihet*) och b) frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden (*informationsfrihet*).

Yttrande- och informationsfriheten enligt RF gäller som framgått bara i förhållande till ”det allmänna” och inte i förhållandet mellan enskilda, t.ex. en privatanställd och dennes arbetsgivare. Med det allmänna förstås dels det allmännas verkställande organ (domstolar, andra myndigheter och privaträttsliga subjekt som sysslar med myndighetsutövning), dels de normgivande organen (t.ex. riksdagen), när dessa beslutar för enskilda betungande, ofrentligärtsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer.¹

Yttrandefriheten är i fråga om tryckfriheten, dvs. rätten att yttra sig i tryckt skrift, närmare reglerad i tryckfrihetsförordningen (TF)

¹ Prop. 1975/76:209 s. 86 och 140 f.

och i fråga om motsvarande frihet att yttra sig i andra medier² reglerad i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Yttrande- och informationsfriheten 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 § TF). För arbetstagare hos det allmänna (offentliganställda) gäller tystnadsplikt enligt bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).³

2.2 Yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda

Bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL skall tillämpas av det allmänna (myndigheter och andra allmänna organ) i förhållande till enskilda, t.ex. offentliganställda.

Offentliganställda har rätt till

- *yttrandefrihet*, dvs. 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
- *meddelarfrihet*, dvs. att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller i sådana andra medier som omfattas av YGL till massmedierepresentanter, dvs. författare eller andra upphovsmän, utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer (1 kap. 1 § 3 st. TF och 1 kap. 2 § YGL).

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

² För närvarande ljudradio, television och vissa liknande överföringar samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:01) ser över behovet av och förutsättningarna för en mer teknikberoende grundlagsreglering av yttrandefriheten (dir. 1999:8).

³ Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) skall göra en allmän översyn av sekretesslagen (dir. 1998:32).

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.⁴ 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.⁵

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

1. När den anställde gör sig skyldig till högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott. Dessa straffbestämmelser finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken.
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 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.⁶ Dessa så kallade kvalificerade tystnadsplikter har företräde framför yttrande- och meddelarfriheten, medan andra tystnadsplikter

⁴ Se t.ex. SOU 1990:12 s. 63.

⁵ AD 1991 nr 106, jämför AD 1983 nr 46.

⁶ Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) skall se över bestämmelsen om meddelarfrihetsbrytande tystnadsplikter i 16 kap. 1 § sekretesslagen (dir. 1998:32).

som inte räknas upp får åsidosättas. Straffbestämmelse om gärningen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Det är allmänt vedertaget att offentliga funktionärer inte kan åläggas tystnadsplikt avtalsvägen utan bara genom föreskrift i författning.⁷ Det allmänna får alltså inte avtala med sina offentliganställda (eller deras fackliga organisationer) om andra inskränkningar i yttrande- och meddelarfriheten än som anges i TF och YGL. Det är, såvitt bekant, inte prövat vad som gäller i förhållandet mellan det allmänna och den offentliganställda om ett sådant avtal ändå skulle träffas.⁸

Yttrande- och meddelarfriheten, som innebär ett skydd mot ingripanden från det allmänna, kompletteras genom bestämmelser i TF och YGL som garanterar rätten att vara anonym när yttrande- och meddelarfriheten utnyttjas (*meddelarskydd*).⁹

1. *Rätt till anonymitet* – Den som är författare eller annars upphovsman till ett yttrande och den som har utnyttjat sin meddelarfrihet är inte skyldig att avslöja sin identitet (3 kap. 1 § TF och 2 kap. 1 § YGL).
2. *Förbud mot att avslöja författarens eller meddelarens identitet* – För att rätten till anonymitet skall fungera effektivt finns det också ett förbud för den som har tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja vem som är författare eller står bakom ett meddelande (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 3 § YGL). Förbudet är dock inte absolut utan kan frångås i vissa undantagsfall, varav det vanligaste är att författaren eller meddelaren har samtyckt till att identiteten avslöjas. Den som bryter mot förbudet kan straffas för det (3 kap. 5 § 1 st. TF och 2 kap. 5 § 1 st. YGL) och riskerar

⁷ Se t.ex. SOU 1990:12 s. 78.

⁸ JO har i JO 2000/01 s. 544 dock uttalat att en överenskommelse mellan en offentlig tjänsteman och en myndighet om att tjänstemannen inte skall utnyttja sin rätt till yttrandefrihet inte är bindande för den enskilde tjänstemannen.

⁹ När det i denna rapport talas om yttrande- och meddelarfriheten avses – om inte annat framgår av sammanhanget – också dessa kompletterande rättigheter avseende meddelarskydd och även anskaffarfriheten.

att förlora sin anställning hos medieföretaget (AD 1999 nr 107).

3. *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 som bryter mot efterforskningsförbudet kan straffas för det (3 kap. 5 § 2 st. TF och 2 kap. 5 § 2 st. YGL). – I en rättegång om tryck- eller yttrandefrihetsbrott får det som huvudregel inte heller väckas fråga om vem som är författare eller meddelare (3 kap. 3 § TF och 2 kap. 2 § YGL).

Regelsystemet innebär i korthet sammanfattningsvis följande. Offentliganställda kan 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 (upsåtligen) avslöjas ens vid massmediekontakter. Hade den anställde i stället – uppsåtligen eller bara av vårdslöshet – olovligen 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 anställning¹⁰. 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.

¹⁰ Jämför AD 2000 nr 14 (polisman som bl.a. dömts för brott mot tystnadsplikt fick avskedas).

2.3 Yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda

2.3.1 Europakonventionen

Bestämmelserna om yttrande- och informationsfrihet i regeringsformen gäller som nämnts bara i förhållande till ”det allmänna” och inte i förhållandet mellan en privatanställd och dennes arbetsgivare.

Emellertid finns det bestämmelser om yttrandefrihet också i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som numera gäller som svensk lag (SFS 1994:1219). Artikel 10 i Europakonventionen har följande lydelse.

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, television- eller biografiföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana förföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Europakonventionen tar i första 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.¹¹ Den intressanta frågan är emellertid nu vad som i Europakonventionens mening utgör ”det allmänna” som har denna direkta skyldighet. Omfattas bara vad vi här i Sverige kallar det allmänna eller kan tillämpningsområdet vara vidare och innefatta även t.ex. offentligt ägda företag eller privatägda företag som bedriver verksamhet – eventuellt på uppdrag av stat eller kommun – som ”normalt” utövas av det allmänna? Den frågan är inte enkel att besvara.¹² Det kan i vart fall konstateras att Europadomstolen funnit att konventionsstaterna inte kan frigöra sig från ansvar genom att delegera sina skyldigheter – i det aktuella fallet skyldigheten att tillgodose rätten till undervisning enligt tilläggsprotokoll till Europakonventionen – till privata rättssubjekt. Åtgärder i fråga om skoldisciplin av en rektor vid en fristående skola ansågs därför kunna medföra ansvar för Förenade kungariket enligt vissa artiklar i Europakonventionen.¹³ Det kan tyda på att åtgärder av rektorn i fråga om yttrandefriheten – exempelvis avskedande av lärare för att de uttalat sig i medierna om undervisningens kvalitet – också skulle kunna tillräknas staten.

Det får sammanfattningsvis sägas vara oklart i vilken utsträckning konventionsstaten Sverige har ett direkt ansvar enligt artikel 10 i Europakonventionen för åtgärder som vidtas av privata rättssubjekt.

Det står vidare genom Europadomstolens praxis klart att vissa artiklar i konventionen kan 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. Frågan är här om artikel

¹¹ 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 SvJT 1976 s. 399 ff.

¹² Se Gillian S. Morris, ”The Human Rights Act and the Public/Private Divide in Employment Law” i *Industrial Law Journal* 1998 s. 293 ff.

¹³ Europadomstolens dom den 25 mars 1993 i målet Costello-Roberts mot Förenade kungariket (p. 27 och 28).

10 innefattar en positiv skyldighet för Sverige att skydda rätten till yttrandefrihet mot angrepp från enskilda.

Frågan kom upp i ett mål i Arbetsdomstolen om uppsägning av privatanställda ambulanssjukvårdare för att de bl.a. uttalat kritik i medier mot arbetsgivarbolaget som bedrev ambulansverksamhet på entreprenad för ett landsting. Arbetsdomstolen uttalade i det målet följande (AD 1997 nr 57, den s.k. Samariten-domen).¹⁴

I artikel 10 i konventionen föreskrivs att envar skall äga rätt till yttrandefrihet. Denna rätt anges innefatta åsiktsfrihet samt frihet att mota taga och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet och oberoende av territoriella gränser. Redan av ordalydelsen framgår enligt arbetsdomstolens mening att artikelns innebörd är att offentlig myndighet, eller som det brukar uttryckas det allmänna, inte enligt huvudregeln skall begränsa yttrandefriheten. Något sådant är det ju inte fråga om i detta mål. Det är också det allmännas kränkningar av yttrandefriheten som berörs i de domar rörande artikel 10 som meddelats av den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Arbetsdomstolen kan mot den bakgrunden inte finna att artikel 10 i konventionen skall tillmätas betydelse i detta mål som rör förhållandet mellan arbetstagare och deras arbetsgivare, ett privat bolag.

Såvitt kan utläsas ansåg Arbetsdomstolen att artikel 10 inte hade någon betydelse för förhållandet mellan enskilda.¹⁵ En dom av den 29 februari 2000 från Europadomstolen i målet Fuentes Bobo mot Spanien gör emellertid att man nog måste nyansera bedömningen. Målet gällde den spanske medborgaren Fuentes Bobo som var anställd som producent hos den spanska statstelevisionen TVE och hade blivit uppsagd på grund av uttalanden som han gjort i två radioprogram. Europadomstolen kom fram till att det hade före-

¹⁴ Jämför Iain Cameron, "Swedish Case Law on the ECHR Since Incorporation and the Question of Remedies" i Cameron & Simoni (ed.), *Dealing with Integration*, Volume 2, Uppsala 1998, s. 38 f.

¹⁵ Arbetsdomstolen diskuterade inte huruvida det förhållandet att verksamheten tidigare bedrivits av det allmänna och nu drevs på entreprenad för det allmänna kunde medföra att det i Europakonventionens mening i stället kunde vara fråga om förhållandet mellan det allmänna och enskilda (arbetstagare).

kommit ett brott mot artikel 10 och tillerkände Fuentes Bobo skadestånd. I domen anges bl.a. följande (p. 37 och 38).¹⁶

Regeringen har gjort gällande att spanska staten inte kan tillskrivas något som helst ingrepp i den sökandes yttrandefrihet. Eftersom TVE är ett företag som regleras av privaträtten, kan staten nämligen inte anses ansvarig för att den sökande hade sagts upp.

I detta hänseende anser domstolen att artikel 10 är tillämplig inte bara när förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare regleras av offentlig rätt, utan också när förhållandet regleras av civilrätt (jämför, mutatis mutandis, domen Schmidt och Dahlström mot Sverige av den 6 februari 1976, serie A nr 21, s. 15, § 33). Staten har dessutom i vissa fall en positiv skyldighet att skydda rätten till yttrandefrihet mot angrepp också från privata rättssubjekt (jämför, mutatis mutandis, domen Young, James och Webster mot Förenade kungariket av den 13 augusti 1981, serie A nr 44, s. 22–23). Följaktligen anser domstolen att den omtvistade åtgärden utgjort ett ingrepp i yttrandefriheten i strid med artikel 10 punkt 1.

Det intressanta är att Europadomstolen tydligt slår fast att konventionsstaterna ”i vissa fall” har en positiv skyldighet att skydda rätten till yttrandefrihet mot angrepp också från enskilda.¹⁷ Vilka dessa fall är framgår inte klart av domen, men utgången i målet talar för att arbetsrättsliga åtgärder vidtagna av en arbetsgivare mot en arbetstagare för dennes uttalanden i medier kan omfattas.

Sammanfattningsvis kan följande sägas. Sverige har enligt Europakonventionen en skyldighet att se till att rätten till yttrandefrihet för privatanställda i förhållande till deras arbetsgivare skyddas a) mot angrepp från vissa privaträttsliga subjekt med anknytning till det allmänna och b) mot angrepp ”i vissa fall” från andra privaträttsliga subjekt. Hur långt Sveriges skyldigheter sträcker sig i dessa avseenden är oklart.

¹⁶ Domen finns ännu bara tillgänglig på franska. Det som anges är en egen översättning som gjorts inom Regeringskansliet.

¹⁷ I sådana fall torde bestämmelsen kunna tillämpas i tvister mellan enskilda vid svensk domstol, se uttalanden av Arbetsdomstolen i den s.k. Kellermannsdomen (AD 1998 nr 17).

2.3.2 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL skall som nämnts tillämpas av det allmänna (myndigheter och andra allmänna organ) i förhållande till enskilda. Även privatanställda är således skyddade mot ingrepp i tryck- och yttrandefriheten från det allmänna. Förbudet för den som tagit befattning med utgivning eller motsvarande att avslöja författare och meddelare gäller också till förmån för privatanställda.

Bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL ger emellertid inte privatanställda samma skydd som offentliganställda mot ingrepp från arbetsgivaren. En privat arbetsgivare får utan hinder av TF och YGL försöka att själv eller med hjälp av annan efterforska vem som är författare eller annars upphovsman till ett yttrande i medierna eller vem som har lämnat upplysningar till medierna. Bestämmelserna i TF och YGL hindrar inte heller en privat arbetsgivare från att uttryckligen eller underförstått avtala om tystnadsplikt eller att vid brott mot avtalet vidta arbetsrättsliga åtgärder, såsom avskedande, uppsägning, omplacering, disciplinpåföljd eller tillsägelser, mot en anställd som utnyttjat sin grundlagsskyddade tryck- och yttrandefrihet t.ex. genom att skriva en artikel eller insändare eller genom att lämna upplysningar till massmedierepresentanter. Även skadestånd för brott mot ett avtal om tystnadsplikt i ett anställningsförhållande kan komma i fråga.

Vad som nu sagts om möjligheterna att a) efterforska författare och meddelare, b) avtala om tystnadsplikt och c) tillgripa arbetsrättsliga åtgärder gäller även sådana privaträttsliga organ som har allmänna handlingar och som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen, t.ex. kommunala företag.¹⁸

¹⁸ Se prop. 1993/94:48 s. 34 ff. och 85 f., KU 1993/94:13 s. 15 ff., prop. 1993/94:113 s. 23 och SOU 1996:169 s. 202 f. samt analysen av Ann-Charlotte Landelius i "Insynen i kommunala företag" i SvJT 1999 s. 48 ff. Jämför dock Reinhold Fahlbeck, Företagshemligheter, konkurrensklausuler och yttrandefrihet, 1992, s. 46 f., Lena Dalman, Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen, 1995, s.

2.3.3 Författningsreglerad tystnadsplikt

Privatanställda kan omfattas av författningsreglerad tystnadsplikt. Det gäller t.ex. anställda hos sådana privaträttsliga organ som har allmänna handlingar och som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen, t.ex. kommunala företag. Ett annat exempel är privatanställd hälso- och sjukvårdspersonal.¹⁹ I Meddelarskyddskommitténs betänkande finns det ytterligare exempel.²⁰

Vid åsidosättande av en författningsreglerad tystnadsplikt genom publicering eller meddelande till massmedierepresentanter kan den privatanställda drabbas av ingripanden från det allmänna (och den private arbetsgivaren) i de tre fall där yttrande- och meddelarfriheten är inskränkt enligt TF och YGL, dvs. vid vissa allvarliga brott, vid uppsåtligt oriktigt utlämnande av en allmän handling och vid uppsåtligt åsidosättande av en sådan kvalificerad tystnadsplikt som räknas upp i 16 kap. sekretesslagen (se avsnitt 2.2).

Frågan om i vilken utsträckning den privatanställda vid annat åsidosättande av författningsreglerade tystnadsplikter kan drabbas av ingripanden, t.ex. arbetsrättsliga åtgärder, från sin arbetsgivare är i praktiken beroende av vad som är eller kan anses vara avtalat i fråga om tystnadsplikt i anställningsförhållandet.²¹ Frågan om avtalade tystnadsplikter behandlas i nästa avsnitt.

100 ff. och SOU 1996:67 s. 46 f., i vilka verk det hävdas att avtalsfriheten skulle vara inskränkt åtminstone såvitt gäller innehållet i allmänna handlingar. – Jämför också nedan under avsnitt Inledning.

¹⁹ 2 kap. 8–11 §§ lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

²⁰ Avsnitt 2.10.2–4 i SOU 1990:12, som hämtat sitt sakliga innehåll i huvudsak från SOU 1983:70.

²¹ Jämför SOU 1990:12 s. 73–75.

2.3.4 Avtal om tystnadsplikt

Som framgått hindrar inte bestämmelserna i TF eller YGL att en privat arbetsgivare avtalar – uttryckligen eller underförstått – med sina anställda om tystnadsplikt och om vad som skall gälla vid brott mot den avtalade tystnadsplikten. Det gäller också om det skulle finnas en författningsreglerad tystnadsplikt för samma uppgifter.²² Andra rättsregler än de som finns i TF och YGL kan emellertid hindra en privat arbetsgivare från att träffa avtal om tystnadsplikt eller från att använda sanktioner vid brott mot den avtalade tystnadsplikten.

Oskäligen avtalsvillkor kan jämkas eller lämnas utan avseende med stöd av 36 § avtalslagen²³.

Viktigare är att lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (FHL) enligt förarbetena avsetts innebära begränsningar av avtalsfriheten. Avsikten är att avslöjande av brott och allvarliga missförhållanden skall falla utanför lagens tillämpningsområde. De förhållanden som avses har av laguskottet sammanfattats enligt följande.²⁴

Laguskottet anser [...] att 1 § i lagförslaget innebär en grundläggande begränsning av lagens tillämpningsområde därutinnan att lagen inte omfattar och därmed inte heller skyddar sådana uppgifter som avser brottsliga eller från samhällets synpunkt eljest helt oacceptabla förhållanden. Till sistnämnda kategori hör, som lagrådet närmare utvecklat, särskilt allvarliga åsidosättanden av lagstiftning som är avsedd att skydda t.ex. liv och hälsa. I sammanhanget vill utskottet emellertid understryka att det anförda inte äger tillämpning vid blotta misstankar om brott och andra förhållanden. För att en uppgift över huvud taget inte skall anses som företagshemlighet måste brottet faktiskt ha begåtts eller annan helt oacceptabel verksamhet ha utövats.

²² Se hänvisningarna i not 18.

²³ Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

²⁴ LU 1988/89:30 s. 22 och LU 1989/90:37 s. 23 f.

I 2 § FHL finns det vidare förtydliganden av vilka angrepp på företagshemligheter som omfattas av lagen:

Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

Som ett obehörigt angrepp anses inte heller att någon utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller någon före honom har fått del av i god tro.

I fråga om de begränsningar av avtalsfriheten som FHL avsetts innebära uttalade lagutskottet följande.²⁵

Enligt utskottets mening bör [...] som konstitutionsutskottet påpekar parterna inte kunna avtalsvägen komma överens om en tystnadsplikt som omfattar avslöjanden av brott och allvarliga missförhållanden och som därmed sträcker sig utanför den av lagen om skydd för företagshemligheter givna ramen.

Utskottet vill i anslutning till det anförda erinra om att det förhållandet att den som är bunden av en avtalad tystnadsplikt inte fritt torde kunna lämna meddelanden i syfte att de skall publiceras för närvarande utgör ett hinder för honom att röja såväl skyddsvärd information som uppgifter om missförhållanden inom avtalspartens företag. I sistnämnda hänseende öppnas emellertid genom den ovan föreslagna nya 2 § en möjlighet för honom att avslöja allvarliga missförhållanden i näringsidkarens rörelse. Inskränkningarna i meddelarfriheten kommer om förslaget genomförs att därför delvis bortfalla, något som får anses särskilt betydelsefullt för arbetstagarna.

Avsikten är således att privatanställda oavsett avtal skall kunna i medierna eller för massmedierepresentanter avslöja uppgifter om brott och allvarliga missförhållanden.²⁶

²⁵ 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. Lagutskottet har ansett det angeläget att parterna genom avtal uttryckligen reglerar omfattningen av tystnadsplikten rörande företagshemligheter.²⁷ Frågan om ett avtal – ett kollektivavtal eller ett avtal direkt mellan arbetsgivare och arbetstagare – som uttryckligen stadgar tystnadsplikt för vissa förhållanden innebär att det inte finns tystnadsplikt för andra förhållanden får avgöras efter en tolkning av avtalet. Det avgörande är i många fall vilken tystnadsplikt som – underförstått – kan anses följa av anställningsförhållandet som sådant. I ett yttrande i lagstiftningsärendet om FHL slog Lagrådet t.ex. fast följande.²⁸

Det förhåller sig utan tvekan så att den lojalitetsförpliktelse som följer av anställningsavtal inom den privata sektorn också innefattar en tämligen vidsträckt tystnadsplikt för arbetstagare (se t.ex. Schmidt, Löntagarrätt, 1985, s. 247 f.). Egentligen är detta en följd av grundsatsen att en kontraktspart inte får inom ramen för kontraktsförhållandet handla på ett sätt som är ägnat att orsaka skada för motparten. Det är därför inte nödvändigt att i ett anställningsavtal uttryckligen reglera tystnadsplikten; den gäller ändå som en bland flera grundläggande regler i avtalsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det har tidigare ansetts inte helt klart om en anställd vars tystnadsplikt följer bara av den allmänna lojalitetsplikten i anställningsförhållandet har ett meddelarskydd.²⁹ Av uttalanden som Arbetsdomstolen gjort i domar på senare år får det dock anses klarlagt att privatanställda inte har något särskilt skydd mot ingripanden från arbetsgivaren på grund av brott mot den tystnadsplikt som

²⁶ Författningsreglerad kvalificerad tystnadsplikt kan emellertid hindra den anställde från att avslöja sådana förhållanden genom utnyttjande av yttrande- och meddelarfriheten.

²⁷ LU 1988/89:30 s. 41 och LU 1989/90:37 s. 45.

²⁸ LU 1988/89:30 s. 110.

²⁹ LU 1988/89:30 s. 40 f. och LU 1989/90:37 s. 43 ff.

anses vara förenad med en anställning och att det inte kommer på fråga att genom rättspraxis införa någon meddelarrätt i dessa fall.³⁰

Det finns i huvudsak bara två domar från Arbetsdomstolen som belyser innebörden av den tystnadsplikt som följer av den allmänna lojalitetsplikten i anställningsförhållandet såvitt gäller privatanställdas möjligheter att i medierna eller för massmedierepresentanter avslöja uppgifter, den s.k. Värö Bruk-domen och den s.k. Samariten-domen.³¹ I ingen av dessa båda domar har uppsägning av arbetstagare godtagits av Arbetsdomstolen.

I Värö Bruk-domen gjorde Arbetsdomstolen följande allmänna uttalanden om omfattningen av tystnadsplikten.

Omfattningen av den inte i lag eller avtal uttryckligen reglerade tystnadsplikt som kan anses följa med eller utgöra en del av ett anställningsavtal på den privata sektorn har [...] föga belysts i litteratur och rättspraxis. För att man skall kunna tala om ett brott mot tystnadsplikt i sådana fall torde dock krävas att det är fråga om yppande av sådana uppgifter som det ligger i arbetsgivarens intresse att inte ge spridning åt. Den grundläggande synpunkten bakom lojalitetskravet har ju beskrivits så att arbetstagaren inte får skada arbetsgivaren. Ett yppande av uppgifter som är ägnat att skada arbetsgivaren kan i enlighet därmed betecknas som ett brott mot en sådan inte uttryckligen reglerad tystnadsplikt. Omvänt torde gälla att ett yppande av uppgifter som inte är ägnat att skada arbetsgivaren inte kan betecknas som ett brott mot denna.

Tystnadsplikten anses alltså gälla bara avslöjande av sådana uppgifter som det ligger i arbetsgivarens intresse att inte ge spridning åt, och det är bara sådant avslöjande av dessa uppgifter som är ägnat att skada arbetsgivaren som utgör ett brott mot tystnadsplikten.

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

³⁰ AD 1994 nr 79 och AD 1997 nr 57.

³¹ AD 1994 nr 79 respektive AD 1997 nr 57. Se också AD 1961 nr 27.

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. I t.ex. Värö Bruk-domen ansågs arbetstagaren i och för sig ha brutit mot sin tystnadsplikt genom vissa uttalanden i massmedier, men detta var inte tillräckligt för att arbetsgivaren skulle ha saklig grund för uppsägning enligt 7 § anställningsskyddslagen³². Här skall inte lämnas någon uttömmande redogörelse för vilka inskränkningar som gäller i arbetsgivarens möjligheter att reagera mot privatanställdas avtalsbrott. I korthet kan dock följande sägas om några sanktioner som kan drabba en privatanställd för brott mot tystnadsplikten.

En allmän arbetsrättslig princip är att arbetsgivaren inte får använda rättigheter som han eller hon har på ett sätt som *strider mot lag och goda seder*.³³

Uppsägning eller avskedande – Uppsägning från arbetsgivarens sida måste vara sakligt grundad och avskedande kräver ett grovt åsidosättande av åliggandena mot arbetsgivaren. Vid avgörande av om det finns grund för uppsägning eller avskedande gör Arbetsdomstolen en nyanserad bedömning med beaktande av samtliga omständigheter. I Värö Bruk-domen uttalar domstolen t.ex.: ”Vid avgörandet av frågan om en arbetstagares handlande skall anses utgöra saklig grund för uppsägning bör bedömningen inte så mycket inriktas på vad som förekommit utan i stället på de slutsatser om arbetstagarens lämplighet som kan dras av det som förevarit.”

Omplaceringar som får ingripande verkningar för arbetstagaren – Enligt den s.k. bastubadarprincipen (AD 1978 nr 89) får sådana omplaceringar vidtas av personliga skäl bara om det finns sakliga grunder.

³² Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

³³ Se t.ex. AD 1983 nr 46. Se angående ingripande mot offentliganställda för att de utnyttjat den grundlagsskyddade yttrandefriheten, AD 1991 nr 106.

Disciplinpåföljd mot privatanställda förutsätter i många fall stöd i kollektivavtal, se 62 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Skadestånd – Den arbetstagare som bryter mot sin tystnadsplikt skall – utan hinder av begränsningsregeln i 4 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) – normalt ersätta arbetsgivaren för den ekonomiska skada som uppkommit till följd av avtalsbrottet.³⁴ I vissa fall kan skadestandsregeln i 7 § FHL bli tillämplig.

³⁴ AD 1998 nr 80, jämför AD 2000 nr 3. – Tidningsutgivarna anser dock att det är oklart om skadestånd kan utdömas när en arbetstagare med åberopande av meddelarfrihet bryter mot den tystnadsplikt som följer av anställningsförhållandet.

3 Några statistiska uppgifter

Mellan 1987 och 1999 har antalet offentliganställda minskat med ungefär en femtedel.³⁵ Antalet privatanställda har däremot ökat under samma period med någon procent. Det är alltså allt färre – och en minskande andel av alla anställda – som har ett grundlagsfäst skydd för yttrande- och meddelarfriheten mot åtgärder från arbetsgivaren. Utvecklingen har också lett till att alltfler arbetsuppgifter som tidigare utförts av offentliganställda numera utförs av privatanställda.

Det har uppskattats att det i Sverige enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling upphandlas tjänster för omkring 200 miljarder varje år.³⁶ De alternativa driftsformerna inom kommunal verksamhet, t.ex. kommunala entreprenader, har ökat och omfattar alltfler anställda. Mellan år 1991 och år 1997 ökade antalet anställda i alternativa driftsformer inom kommunal verksamhet från 43 000 till 71 600.³⁷

Det allmänna driver vidare en omfattande verksamhet i privaträttsliga former, t.ex. statliga eller kommunala företag. Ungefär en fjärdedel av den totala kommunala verksamheten, uttryckt som andel av omsättningen, bedrivs i 1 529 kommunala företag där kommunen har minst hälften av rösterna. Antalet anställda i de kommunala företagen uppgick år 1998 till 47 500, en ökning med

³⁵ Jämför angående kommunernas personal Skr. 1999/2000:102 s. 31 ff.

³⁶ SOU 1999:139 s. 54. Jämför Svenska Arbetsgivareföreningens faktafolder Offentlig upphandling och driftentreprenader, 2000.

³⁷ Se Skr. 1999/2000:102 s. 35 ff. och SOU 1999:133.

3 500 anställda från år 1997.³⁸ I landstingskommunala bolag eller stiftelser arbetade år 1999 drygt 2 000 anställda.³⁹ År 1998 ägde staten 59 företag. Fyra av näringslivets tio största arbetsgivare i Sverige har stort statligt ägande. Statliga företag hade år 1998 ett par hundratusen anställda.⁴⁰

Det kan vidare antas att det allmännas anlitage av personal från konsult- eller uthyrningsföretag är betydande.

Det allmänna bekostar alltså alltmer verksamhet med anställda som inte har ett skydd för yttrande- och meddelarfriheten mot åtgärder från arbetsgivaren som motsvarar det som gäller för offentliganställda.

³⁸ Se Skr. 1999/2000:102 s. 29. Jämför också Svenska Kommunförbundets skrift Kommunala företag – En faktabok om den kommunala företagssektorn vid utgången av 1998, 2000.

³⁹ Källa: Landstingsförbundet.

⁴⁰ Se Skr. 1999/2000:20.

4 Skäl för och emot en utvidgning

Mitt uppdrag går ut på att undersöka och analysera hur yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren skulle kunna genomföras för privatanställda beträffande verksamheter med anknytning till det allmänna (se bilaga 1). Som en bakgrund till det uppdraget kan det vara av intresse att något redovisa de skäl som har åberopats eller skulle kunna åberopas för och emot en sådan utvidgning av yttrande- och meddelarfriheten.⁴¹

4.1 Skäl för en utvidgning

De huvudsakliga skälen för en utvidgning av yttrande- och meddelarfriheten till privatanställda i verksamheter med anknytning till det allmänna kan indelas i följande tre kategorier.

- Insyns- och demokratiintressen
- En värdigare ställning för de anställda
- Konkurrensneutralitet

När det gäller *insyns- och demokratiintressen* kan följande sägas. Det är viktigt att all den verksamhet som bedrivs av det allmänna – oavsett verksamhetsformen – eller med allmänna medel kan bli föremål för insyn och kontroll. Insynen och kontrollen bidrar till effektiviteten och rättssäkerheten bl.a. genom att missförhållanden kan avslöjas och rättas till. Yttrande- och meddelarfriheten ger underlag för nyhetsförmedling, opinionsbildning och

⁴¹ Jämför SOU 1990:12 s. 121 ff.

allmän debatt. I verksamheter som i realiteten drivs eller finansieras av det allmänna finns det ofta samma intresse av insyn och kontroll som i verksamheter som drivs direkt av det allmänna. Ett indirekt sätt att uppnå insyn för allmänheten är att ge de anställda yttrande- och meddelarfrihet. Behovet av insyn är större i verksamheter som i realiteten drivs eller finansieras av det allmänna än i privata verksamheter utan sådan anknytning till det allmänna. Många viktiga samhällsfunktioner utförs i verksamheter med anknytning till det allmänna. Det kan vidare ses som en demokrati- eller rättvisefråga att det allmännas medel inte används så att anställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren i onödan inskränks vid t.ex. en utläggning på entreprenad i jämförelse med vad som gäller för offentliganställda. Man har talat om att yttrande- och meddelarfriheten vitaliserar vårt demokratiska samhällsskick. När det allmänna självt äger ett privaträttsligt subjekt innebär ett införande av yttrande- och meddelarfrihet i realiteten bara att det allmänna till förmån för insyns- och demokratiintressena avstår från en del av sin arbetsgivarmakt. Att det allmänna annars använder sin ägarmakt för att främja grundläggande samhällsintressen är inte konstigare än att en privatkapitalist kan använda sin motsvarande makt för att främja intressen som han eller hon finner angelägna, t.ex. att det gäller en långtgående tystnadsplikt om företagets förhållanden för de anställda. När det gäller sådana privaträttsliga organ som har allmänna handlingar och som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen kan yttrande- och meddelarfriheten för de anställda ses som en naturlig förlängning, komplettering eller utvidgning av offentlighetsprincipens tillämpning. Yttrande- och meddelarfriheten kan ses som en säkerhetsventil för de fall där offentlighet inte gäller men där det är ett samhälleligt intresse att uppgifter ändå offentliggörs.

Ett införande av yttrande- och meddelarfrihet kan vidare ge *en värdigare ställning för de anställda*. Det handlar här om sådant som arbetsmiljö och arbetstillfredsställelse. Den som vet att han eller hon utan risk för sanktioner kan diskutera ett problem på arbetsplatsen och även ge offentlighet åt diskussionen har onekligen en värdigare ställning än den som inte kan göra det. Medde

larskyddskommittén talade om att meddelarfriheten kan minska den börda som ligger i vetenskapen om att man genom att avslöja förhållanden som hålls hemliga men som har ett allmänintresse kan tillfoga sitt företag skada. Det har på senare år talats alltmer om den förödande tystnad som många ser breda ut sig på arbetsplatserna, och en förstärkt yttrande- och meddelarfrihet har setts som en viktig del för att åtgärda det problemet.⁴² Att de anställda får en värdigare ställning på arbetsplatsen och känner en högre arbetstillfredsställelse kan leda till en bättre effektivitet och arbetsmiljö.

Argumentet i fråga om *konkurrensneutralitet* tar sikte på det förhållandet att det beträffande yttrande- och meddelarfriheten gäller olika villkor i verksamheter som drivs direkt av det allmänna och i sådana verksamheter med anknytning till det allmänna som drivs av privata rättssubjekt. Vid t.ex. konkurrensutsättning av kommunalt bedriven verksamhet kan alltså den kommunala förvaltningen och privata företag inte konkurrera på helt lika villkor. Eftersom privata företag kan – om de så önskar – ge sina anställda yttrande- och meddelarfrihet, förutsätter argumentet om konkurrensneutralitet i realiteten att de offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet utgör en konkurrensnackdel och kan innebära lägre effektivitet. Hållbarheten av den förutsättningen kan som framgått diskuteras.

Avslutningsvis skall här nämnas att Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03) har i uppdrag att föreslå åtgärder som kan stärka den medborgerliga insynen i kommunalt delägda företag, kommunala entreprenader och andra alternativa drift- och samverkansformer. I direktiven till utredningen (dir. 1999:98) anges följande.

Utgångspunkten skall vara att medborgarnas möjligheter till insyn i den kommunala verksamheten inte skall vara beroende av på vilket sätt kommuner och landsting väljer att organisera sin verksamhet eller bedriva sitt arbete. Offentlighet och allmänhetens rätt till insyn skall

⁴² Se t.ex. SOU 1999:69 s. 258 och SOU 2000:1 s. 147 f. och 251. Jämför också SOU 1996:169 s. 83 ff.

vara huvudregel i verksamhet som kommunen ansvarar för och som helt eller delvis finansieras av offentliga medel. Detsamma skall gälla för bidragsberättigad verksamhet som drivs av fristående skolor, enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg.

4.2 Skäl emot en utvidgning

De huvudsakliga skälen emot en utvidgning av yttrande- och meddelarfriheten till privatanställda i verksamheter med anknytning till det allmänna kan indelas i följande kategorier.

- Avtal skall hållas
- Det finns inget behov av en sådan utvidgning
- Offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet går längre än vad som behövs i det privata
- Försämrat samarbete i företagen och försämrad konkurrensförmåga

Invändningen beträffande det förhållandet att *avtal skall hållas* är av principiell och grundläggande natur. På den privata arbetsmarknaden är lojalitets- och tystnadsplikten avtalsbaserad och av grundläggande betydelse för anställningsförhållandet. Ett införande på det området av en yttrande- och meddelarfrihet innebär onekligen ett ingrepp i avtalsfriheten. Avtalsfriheten och principen om att avtal skall hållas kan, liksom yttrandefriheten, ses som grundläggande kännetecken på en demokratisk rättsstat. Meddelarfriheten – rätten att anonymt och i strid med avtalsbaserade lojalitets- och tystnadsförpliktelser lämna ut hemlig information till privilegierade grupper på ett sätt som kan skada arbetsgivaren – har däremot inte samma internationella erkännande.

Det kan hävdas att det *inte finns något behov av en utvidgning av yttrande- och meddelarfriheten*. Det är för det första svårt att visa att yttrande- och meddelarfriheten hos det allmänna i sig har medfört en insyn, debatt och nyhetsförmedling som inte annars skulle ha kommit till stånd. För det andra finns det redan i enlighet med vad som uttalades i förarbetena till FHL garantier för att avslöjande av brott och allvarliga missförhållanden inom det privata näringslivet kan ske utan risk för sanktioner. Problem med det som

kallats tystnaden på arbetsplatsen har i vissa fall visat sig vara värre på offentliga än på privata arbetsplatser, och hypotesen att offentliganställda genom sitt starka lagstiftningsskydd skulle uppleva en bättre yttrandefrihetssituation får inget stöd i en nyligen utförd studie utan bilden är som sagt snarast den motsatta.⁴³ Parterna på arbetsmarknaden har inte heller i någon nämnvärd utsträckning varit beredda att träffa kollektivavtal i frågan, vilket tyder på att det inte finns något påträngande behov av reglering.

Det kan vidare hävdas att *offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet går längre än vad som behövs i det privata*. Det krävs inte att de uppgifter som avslöjas avser missförhållanden, har ett allmänintresse eller annars är så viktiga att de trots lojalitets- och tystnadsplikten bör få avslöjas. Den anställdes syfte med avslöjandet är i princip också irrelevant, varför även avslöjanden som sker för egen vinning, av illvilja, hämndlystnad eller i rent chikanöst syfte kan skyddas. När det gäller misstänkta missförhållanden krävs det vidare inte att den anställda först går till de instanser som kan reda ut eventuella missförstånd eller åtgärda det som faktiskt är missförhållanden – arbetsgivaren eller vederbörlig myndighet – innan uppgifterna lämnas ut till massmedierna för ett offentliggörande som kan vålla arbetsgivaren stor skada.

Det har också framförts farhågor om ett *försämrat samarbete i företagen och försämrad konkurrensförmåga*. Införandet av yttrande- och meddelarfrihet på det privata området innebär en uppluckring av de privatanställdas avtalsbaserade lojalitetsplikt i förhållande till vad som gäller i dag. Man har befarat att det kan få konsekvenser för det förtroendefulla samarbetet mellan ledningen och de privatanställda och leda till ett ökat hemlighetsmakeri. Det svenska näringslivets konkurrensförmåga i förhållande till utlandet är vidare beroende av att svenska företag inte tvingas leva med regler som medför ökad risk för skadliga läckor av hemlig information och som företag i andra länder slipper. Om yttrande- och

⁴³ Se Gunnar Aronsson & Klas Gustafsson ”Kritik eller tystnad – En studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens betydelse för arbetsmiljökritik” i *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 1999 s. 189 ff. Jämför också SOU 1996:169 s. 86 och 214 ff.

meddelarfrihet för de anställda bara skulle gälla vissa delar av det svenska näringslivet, uppkommer motsvarande konkurrensproblem också på nationell nivå. Det skulle vidare kunna bli svårare att träffa entreprenadavtal om t.ex. kommunal verksamhet, om den privata entreprenören skulle vara tvungen att ha särskilda regler om yttrande- och meddelarfrihet i den verksamheten. Privata företag skulle också kunna dra sig för att ha affärsförbindelser med företag vars anställda har en yttrande- och meddelarfrihet som är mer vidsträckt än vad som är vanligt inom det privata näringslivet.

5 Olika regleringsmetoder

5.1 Inledning

Mitt uppdrag (se bilaga 1) är att göra en analys av vilka möjligheter det finns att rättsligt avgränsa det område där yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna bör gälla (*definitionsfrågan*). Jag skall vidare göra en analys av möjliga vägar att uppnå ett skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet på det området (*regleringsfrågan*). Därvid skall jag särskilt beröra frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder bör ha grundlagsform (*grundlagsfrågan*).

Mitt uppdrag består således av två huvudsakliga delar – definitionsfrågan och regleringsfrågan – som givetvis hänger intimt samman med varandra. I detta inledande avsnitt om olika regleringsmetoder behandlar jag regleringsfrågan på ett övergripande sätt och, avslutningsvis, grundlagsfrågan.

Utredningsuppdraget får anses omfatta bara rättslig reglering i någon form och inte t.ex. opinionsbildande åtgärder eller informationsinsatser. Mitt utredningsuppdrag får vidare anses omfatta bara sådana förfaranden i fråga om yttrande- och meddelarfrihet som är grundlagsskyddade enligt TF och YGL och inte t.ex. skydd vid anmälningar till myndighet eller organisation eller skydd beträffande yttranden som görs vid diskussioner på arbetsplatsen.

Som framgår av avsnitt 2.3 är det 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 (se avsnitt 2.3.2).

Det som krävs för att privatanställda skall få ett motsvarande skydd som offentliganställda är således en ordning som hindrar privata arbetsgivare från att 1) efterforska om anställda är författare och meddelare och 2) vidta ingripanden för att anställda utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten. En sådan ordning kan i princip åstadkommas på tre olika sätt:

1. Avtal mellan privata rättssubjekt⁴⁴
2. Lagstiftning som riktar sig till det allmänna
3. Lagstiftning som riktar sig till enskilda

Vid avtal och vid lagstiftning som riktar sig till enskilda är det möjligt att ge enskilda arbetstagare egna rättigheter som går att driva igenom i domstol. Det är i allmänhet inte möjligt vid lagstiftning som riktar sig till det allmänna, utan här blir skyddet för arbetstagarna oftast indirekt.

⁴⁴ Man kan givetvis också tänka sig avtal där det allmänna är ena avtalssparten. Men detta fall hänförs här till punkt 2 i uppställningen, eftersom det då är naturligt med lagstiftning som riktar sig till det allmänna och föreskriver vilka avtalsvillkor det allmänna skall ta in i sina avtal.

5.2 Avtal mellan privata rättssubjekt

Sammanfattning: Det finns inga garantier för att ett avtalsbaserat skydd gäller alltid och för alla berörda. Det är bland annat därför inte tillräckligt att bara lämna frågan om skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet till avtalsreglering. Kollektivavtal skulle dock kunna vara värdefullt på den privata arbetsmarknaden som komplement till och förstärkning av ett grundläggande författningsreglerat skydd.

Den tystnadsplikt som har betydelse för utredningsuppdraget är avtalsbaserad. Därför kan man tänka sig avtal som uttryckligen anger att tystnadsplikten är inskränkt i fråga om yttrande- och meddelarfriheten. Eftersom det inte är realistiskt att tänka sig att arbetsgivare och enskilda arbetstagare i någon större omfattning skulle träffa avtal om yttrande- och meddelarfrihet, berörs i fortsättningen bara kollektivavtal.

Med kollektivavtal avses ett skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.⁴⁵ Yttrande- och meddelarfrihet för arbetstagare i förhållande till deras arbetsgivare är utan tvekan ett giltigt ämne för kollektivavtalsreglering. Bestämmelserna i ett kollektivavtal är bindande också för medlemmarna i de avtalsslutande organisationerna, och arbetsgivare och arbetstagare som är bundna av kollektivavtalet kan inte med giltig verkan träffa avtal som strider mot kollektivavtalet.⁴⁶

Såvitt jag känner till har hittills bara ett enda kollektivavtal om yttrande- och meddelarfrihet träffats. Svenska kyrkans Församlingsförbund träffade år 2000 med sina motparter på arbetstagar sidan ett kollektivavtal med anledning av att Svenska kyrkan den 1 januari 2000 övergick från att vara ett offentligt rättssubjekt

⁴⁵ 23 § första stycket MBL.

⁴⁶ 26 och 27 §§ MBL.

till privaträttslig form. Det avtalet innehåller under rubriken Meddelarrätt följande protokollsanteckning.

Svenska kyrkan övergår 2000-01-01 från att vara offentligrättsligt rättssubjekt till privaträttslig form. Det särskilda skydd som tillkommer offentligrättsligt anställda för grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter bortfaller därmed. Parterna avser att tillsätta en partsammansatt arbetsgrupp som närmare utformar reglerna om tystnadsplikt och meddelarfrihet, yttrandefrihet m.m. för att åstadkomma motsvarande skydd.

I avvaktan på att arbetsgruppen framlägger resultat, skall under tiden följande gälla:

För anställda inom Svenska kyrkan skall även efter 2000-01-01 gälla en yttrande-, tryck- och meddelarfrihet motsvarande den som gäller för offentliganställda enligt RF, TF och YGL. Detta innebär i fråga om sådant som omfattas av tystnadsplikt eller förbud att röja uppgifter enligt kyrkoordningen eller detta avtal, att arbetsgivare och arbetstagare åtar sig att tillämpa reglerna om yttrande-, tryck- och meddelarfrihet och de inskränkningar i dessa friheter som anges i TF, YGL och SekrL på motsvarande sätt som har skett inom Svenska kyrkan före 2000-01-01.

Sådant som har anförtrots vid bikt, enskild själavård eller själavårdande samtal skall dock inte omfattas av denna avtalsbestämmelse.

Anställd som utnyttjar de rättigheter som tillkommer arbetstagaren får inte särbehandlas i anledning härav, exempelvis när det gäller fortsatt anställning, lönesättning, arbetsuppgifter eller liknande.

Meddelarrätten berör inte domkapitlets tillsyn över vigningstjänster.

När det allmänna t.ex. lägger ut verksamhet på entreprenad eller byter entreprenör kan det vara en sådan övergång av verksamhet som omfattas av 6 b § anställningsskyddslagen. I sådant fall övergår de anställda i verksamheten enligt huvudregeln automatiskt till den nye entreprenören. Också det kollektivavtal som gällde för verksamheten kan i vissa fall övergå till den nye entreprenören. I annat fall kan den nye entreprenören ibland ha att tillämpa åtminstone anställningsvillkoren i det gamla kollektivavtalet under längst ett år. Kollektivavtalsbestämmelser om arbetstagares yttrande- och meddelarfrihet är troligen att anse som sådana anställ-

ningsvillkor som den nye entreprenören kan ha att tillämpa. Dessa regler, som medför att kollektivavtalsbestämmelser om arbetstagares yttrande- och meddelarfrihet kan få särskild betydelse vid omstrukturering av det allmännas verksamhet⁴⁷, framgår av 28 § MBL.

En fördel med kollektivavtalsbestämmelser om arbetstagares yttrande- och meddelarfrihet är att regleringen kan anpassas efter förhållandena inom respektive sektor och vid behov kan justeras utan den tidskrävande procedur som måste föregå en lagändring. Det är också ofta lättare att få respekt och praktiskt genomslag för en ordning som parterna på arbetsmarknaden själva har varit med om att förhandla fram.

Det finns dock också nackdelar med att låta frågan om privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren omfattas av bara kollektivavtalsreglering. Det finns t.ex. inga garantier för att kollektivavtalsskyddet gäller alltid (ett kollektivavtal kan sägas upp eller löpa ut) och för alla berörda (en del arbetsgivare är inte bundna av kollektivavtal). Den enskilde arbetstagarens skydd för yttrande- och meddelarfriheten – något som till viss del kan betraktas som en grundläggande mänsklig rättighet – kan se olika ut hos skilda arbetsgivare, och staten har formellt inget inflytande över utformningen av skyddet. En kollektivavtalsreglering av yttrande- och meddelarfriheten förutsätter att parterna på arbetsmarknaden är beredda att träffa kollektivavtal i frågan, något som hittills inte varit fallet i någon nämnvärd utsträckning.

Jag anser att nackdelarna är av sådan art och styrka att det inte är tillräckligt att bara lämna frågan om skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet till kollektivavtalsreglering. Kollektivavtal skulle dock kunna vara värdefullt på den privata arbetsmarknaden som komplement till och förstärkning av ett grundläggande författningsreglerat skydd.

⁴⁷ Resonemanget förutsätter till viss del att det allmänna får träffa kollektivavtal om offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet, något som inte kan anses alldeles givet med hänsyn till att frågan redan är grundlagsreglerad.

Det finns exempel på att staten på ett formaliserat sätt har försökt att förmå arbetsmarknadens parter att träffa kollektivavtal i olika viktiga samhällsfrågor.⁴⁸ Jag anser emellertid att det inte nu finns tillräckliga skäl för statlig inblandning i arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet för att försöka få till stånd en kompletterande reglering.

5.3 Lagstiftning som riktar sig till det allmänna

Sammanfattning: Lagstiftning som riktar sig till det allmänna innebär att enskilda arbetstagare inte kan grunda några rättigheter direkt på lagstiftningen. Därför och på grund av regleringstekniska problem bör man i första hand se om det i stället är möjligt att använda lagstiftning som riktar sig direkt till enskilda.

5.3.1 Inledning – ”Verksamheter med anknytning till det allmänna”

Utredningsuppdraget rör ”verksamheter med anknytning till det allmänna”. Begreppet ”verksamheter med anknytning till det allmänna” är långt ifrån entydigt, och en viktig del av utredningsuppdraget går ut på att finna en ändamålsenlig definition. Här skall bara de allra yttersta gränserna för innebörden av begreppet dras upp och en grov indelning av olika verksamheter göras. Avsikten är att få ett första underlag för att se om anknytningen till det allmänna gör att lagstiftning som riktar sig till det allmänna är ändamålsenlig.

⁴⁸ Se t.ex. dir. 1995:30 (1995 års Arbetsrättskommission) och dir. 2000:55 (omställningsavtal). Dessa försök har hittills varit utan större framgång.

Jag anser att privata verksamheter i vilka det finns allmänna handlingar redan på grund härav i princip har erforderlig anknytning till det allmänna. Detta fall, som inte har direkt relevans för en lagstiftning som riktar sig till det allmänna, behandlas emellertid inte vidare i detta avsnitt, se i stället avsnitt Verksamheter som anges i bilagan till sekretesslagen och Verksamheter som förvarar allmänna handlingar.

Jag anser att de verksamheter i övrigt som rimligen kan falla under begreppet ”verksamheter med anknytning till det allmänna” grovt kan delas in i följande tre huvudkategorier.

1. Verksamhet som bedrivs av juridiska personer som det allmänna (eller sådana juridiska personer som avses i 2 nedan) äger, t.ex.
 - helägda företag
 - majoritetsägda företag
 - företag som det allmänna äger till mindre än hälften
2. Verksamhet som bedrivs av juridiska personer som det allmänna (eller sådana juridiska personer som avses i 1 ovan) annars har ett inflytande över, t.ex.
 - stiftelser som bildats med allmänna medel och där det allmänna har rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller liknande
 - stiftelser som bildats av enskilda men där det allmänna har rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller liknande
 - företag där det allmänna har rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller liknande
 - juridiska personer där det allmänna har ett majoritetsinflytande
 - juridiska personer där det allmänna har ett minoritetsinflytande
3. Verksamheter som det allmänna (eller sådana juridiska personer som avses i 1 och 2 ovan) finansierar, t.ex.
 - verksamheter som det allmänna ger bidrag till exempelvis inom föreningslivet
 - verksamheter som det allmänna har upphandlat eller annars köpt exempelvis driftentreprenader eller köp av

- verksamhet eller köp av varor eller liknande som tillverkas för det allmänna
- verksamheter som innebär att det allmänna hyr in personal

I de två första kategorierna är det det allmännas inflytande av ekonomisk eller annan art över en juridisk person som medför att all verksamhet som den juridiska personen bedriver bör kunna falla under begreppet ”verksamheter med anknytning till det allmänna”. I den tredje kategorin kan det däremot vara fråga om bara en viss del av all den verksamhet som en fysisk eller juridisk person bedriver som faller in under begreppet. Här utgörs anknytningen av vem det är som finansierar just den delen av verksamheten.

Den gjorda grova definitionen, som baseras på det allmännas inflytande över verksamheten, medför bl.a. att en verksamhet inte faller under begreppet bara därför att den avser sådant som det allmänna normalt sysslar med, t.ex. skola, barnomsorg, sjukvård eller äldreomsorg. Det krävs dessutom att det allmänna har ett inflytande av ekonomisk eller annan art över verksamheten. Med inflytande avses då inte det inflytande som det allmänna har över enskilda på grund av utövandet av offentlig makt, såsom lagstiftande eller tillsyn, utan bara inflytande av ”civilrättslig art”, t.ex. ägarmakt eller rätt att utse en juridisk persons styrande organ. Ett undantag får dock göras för bidragsgivning, där det kan finnas offentligrättslig reglering av olika villkor för bidrag eller återbetalning av bidrag. Här hänförs dock lagstiftning om det allmännas bidragsgivning till lagstiftning som riktar sig till det allmänna (och inte till enskilda).

Jag har således kommit fram till att anknytningen till det allmänna bör innebära att det allmänna i en eller annan form kan utöva ett inflytande av civilrättslig – eller, i vissa fall i fråga om bidrag, offentligrättslig – art över verksamheten. Genom lagstiftning som riktar sig till det allmänna kan det bestämmas hur detta det allmännas inflytande skall utnyttjas, i detta fall till att förmå privata arbetsgivare att respektera anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

5.3.2 Ägarmakt och annan makt över styrelseledamöter

Det kan t.ex. föreskrivas att det allmänna skall se till eller, vid avsaknad av bestämmande inflytande, åtminstone verka för att juridiska personer som det allmänna äger andelar i eller där det allmänna annars har möjlighet att utse eller avsätta ledamöter i styrelsen eller liknande respekterar de anställdas yttrande- och meddelarfrihet.⁴⁹ Nedan finns ett skissartat exempel på hur en sådan lagstiftning skulle kunna utformas.

1 § En myndighet eller ett annat allmänt organ som äger andel i en juridisk person eller har rätt att utse eller avsätta ledamöter i en juridisk persons styrelse eller motsvarande skall verka för att arbetstagarna hos den juridiska personen har det skydd för tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot åtgärder från arbetsgivaren som föreskrivs i denna lag/förordning⁵⁰. Myndigheter och andra allmänna organ skall därvid i första hand verka för att bestämmelser om skyddet tas in i kollektivavtal som den juridiska personen träffar.

Vad som nu sagts gäller inte

1. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj, och
3. arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.

2 § En arbetsgivare får inte

1. ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller
2. bedriva sådan efterforskning som avses i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

⁴⁹ Jämför 3 kap. 18 § tredje stycket kommunallagen (1991:900).

⁵⁰ Föreskrifter om kommunernas åligganden måste meddelas i lag (8 kap. 5 § RF).

3 § Ingreppande och efterforskning enligt 2 § är dock tillåten om en myndighet skulle få göra det och i följande fall.

[En för privata arbetsgivare anpassad uppräkningslista av "kvalificerade tystnadsplikter" som motsvarar 16 kap. sekretesslagen.]

Det allmänna skulle med en sådan lagstiftning i första hand ha att utnyttja sin ägarmakt eller annan makt över styrelseledamöter för att se till att den juridiska personen träffar kollektivavtal med en hänvisning till lagstiftningen. Den enskilde arbetstagaren kan sedan med framgång åberopa kollektivavtalet för att freda sig mot angrepp från arbetsgivaren.⁵¹ Räcker inte det allmännas inflytande för att få till stånd ett kollektivavtal som binder den juridiska personen, får det allmänna försöka verka för att den juridiska personen på annat sätt respekterar de anställdas yttrande- och meddelarfrihet, t.ex. genom att ta in bestämmelser i enskilda anställningsavtal eller genom att inte utnyttja sin arbetsgivarmakt att efterforska och ingripa.

När det gäller tillsynen över tillämpningen av en sådan lagstiftning skulle JO och JK ha att se till att det allmänna uppfyller sina skyldigheter enligt lagstiftningen, medan det närmast skulle ankomma på arbetstagarorganisationerna hos den juridiska personen att se till att de anställdas yttrande- och meddelarfrihet respekteras och att vid behov anmäla brister till det allmänna.

Om det anses befogat, kan en lagstiftning av skisserad art enkelt begränsas till bara vissa fall där det allmänna har ett inflytande. Önskar man undanta vissa enskilda företag eller kategorier av företag, är det enkelt. Jag tänker här t.ex. på stiftelser där annan än det allmänna har tillskjutit stiftelseförmögenheten men där det allmänna har rätt att tillsätta styrelseledamöter⁵² och på majoritets-

⁵¹ Är arbetstagaren inte medlem i den kollektivavtalslutande arbetstagarorganisationen, kan han eller hon i stället som regel med framgång åberopa att hans eller hennes enskilda anställningsavtal innehåller en bestämmelse med samma innehåll som kollektivavtalsbestämmelsen.

⁵² Jämför Kammarrättens i Göteborg dom den 1 november 1999 i mål nr 5613-1999 om en privat donationsfond från 1912 som förvaltades av en kommun och där majoriteten av styrelseledamöterna utsågs av kommunen.

ägda statliga företag som bedriver renodlad näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad, särskilt om företagets andelar är noterade på börs eller annars föremål för omsättning bland allmänheten (t.ex. Telia AB).

Man kan vidare t.ex. tänka sig en begränsning till fall där kommuner och landsting har ett majoritetsinflytande (ett rättsligt bestämmande inflytande) och därvid enkelt knyta an till den definition som redan finns i 1 kap. 9 § sekretesslagen⁵³. En sådan lagstiftning skulle kunna utformas enligt följande.

1 § Kommuner och landsting skall se till att arbetstagarna hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) har det skydd för tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot åtgärder från arbetsgivaren som föreskrivs i 2 §. Kommuner och landsting skall därvid i första hand verka för att bestämmelser om skyddet tas in i kollektivavtal som den juridiska personen träffar.

2 § Arbetsgivaren får inte

1. ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller
2. bedriva sådan efterforskning som avses i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Ingripande och efterforskning enligt första stycket är dock tillåten om en myndighet skulle få göra det.

Jag har träffat på ett fall där det allmänna har utnyttjat sin ägarmakt för att i ett avtal mellan det allmänna och ett helägt bolag ta in bestämmelser om yttrandefrihet för bolagets anställda. Det gäller ett avtal mellan Stockholms läns landsting (SLL) och det av landstinget helägda bolaget Huddinge Universitetssjukhus AB om

⁵³ Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag och överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet (dir. 1998:32).

överlåtelse av verksamheten vid Huddinge sjukhus, där det finns följande bestämmelse.

För Bolaget och dess personal skall samma regler avseende yttrandefrihet gälla som gäller för SLL i övrigt, med de undantag annan lagstiftning stadgar.

5.3.3 Penningens makt i andra fall

Inledning

Det allmänna kan genom sin upphandling och bidragsgivning få inflytande över verksamhet som bedrivs av enskilda. I dessa fall skulle man genom lagstiftning som riktar sig till det allmänna – eller som föreskriver villkor för bidrag – kunna se till att det allmänna som villkor vid upphandling och för bidrag på ett eller annat sätt uppställer krav på att den som säljer till det allmänna eller tar emot bidrag från det allmänna respekterar sina anställdas yttrande- och meddelarfrihet.⁵⁴

Bidrag och liknande ersättning från det allmänna

Vad först gäller bidrag och liknande ersättning från det allmänna kan det konstateras att det finns en nästan oöverskådlig och ständigt skiftande flora av olika bidrag och liknande ersättningar som det allmänna ger till enskilda, som kan ha anställda. Man skulle i och för sig kunna tänka sig en genomgång av dessa bidragsmöjligheter för att se i vilka fall det kan vara befogat att införa villkor om anställdas yttrande- och meddelarfrihet. En sådan detaljgenomgång, som för övrigt snart skulle vara föråldrad, kan inte anses falla in under utredningsuppdraget.

⁵⁴ Jämför SOU 1996:67.

Den mångfasetterade bilden gör det också olämpligt med en generell lagstiftning om att det allmänna vid all utdelning av bidrag eller liknande skall som villkor kräva respekt för yttrande- och meddelarfriheten för bidragsmottagarens anställda.

En tredje möjlighet vore att koncentrera sig på några viktiga fall av bidragsgivning för att se om man kan göra åtminstone något begränsat på området. Ett exempel skulle kunna vara vissa delar av föreningslivet, där det kan antas att det i betydande utsträckning är bidrag från det allmänna som gör det möjligt att ha så många anställda i verksamheten som man har. Bara på föreningslivets område finns det emellertid en lång rad olika stödformer och förordningar om bidrag.⁵⁵

Jag har sammanfattningsvis inte funnit det befogat att göra någon översyn av vilka former av bidrag och liknande ersättningar som finns. De regleringstekniska problemen vid bidragsgivning är i huvudsak desamma som vid upphandling och vid lagstiftning som riktar sig till enskilda, och det får anses vara en utpräglat politisk fråga om och i vilken utsträckning bidrag och liknande ersättning från det allmänna bör – om det regleringstekniskt går att ordna på ett tillfredsställande sätt – användas för att främja privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till bidragsmottagarna.

Ett par undantag från det sagda bör dock göras.

Det första gäller den *verksamhet för barn och ungdom enligt skollagen (1985:1100) som enskilda bedriver* och som får bidrag för detta av det allmänna. Det är här fråga om ett viktigt område där det allmänna har ett särskilt ansvar enligt skollagen. Av 1 kap. 1 § skollagen framgår att förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och att det allmänna också anordnar pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessutom finns det särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det

⁵⁵ En färsk, översiktlig genomgång av exempel på statligt stöd till föreningslivet finns i SOU 2000:18.

offentliga skolväsendet. Enligt 2 a kap. 17 § och 2 b kap. 10 § skollagen kan en kommun lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet, enskild skolbarnsomsorg och enskild eller fristående förskoleklass, och enligt 9 och 10 kap. skollagen (och anknytande beslut angående statsbidrag som avses i 9 kap. 6 § sista stycket skollagen) kan det allmänna lämna bidrag till fristående skolor och riksinternatskolor.

År 1999 var 73 178 barn inskrivna i enskild barnomsorg (förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) vid 893 enheter med totalt 2 250 anställda arbetsledare och 10 925 anställda som arbetade med barnen. Läsåret 1999/2000 fanns det 35 175 elever vid 371 fristående skolor med totalt 3 987 lärare. Läsåret 1999/2000 fanns det också 11 379 elever på gymnasiet i 72 fristående skolor med totalt 1 220 lärare.⁵⁶ År 1999 var de kommunala kostnaderna för verksamhet i enskild regi avseende förskola drygt 2,8 miljarder kronor, avseende familjedaghem nästan 154 miljoner kronor och avseende fritidshem drygt 332 miljoner kronor. År 1999 betalade kommuner till fristående skolor drygt 1,5 miljarder kronor avseende grundskola och drygt 630 miljoner kronor avseende gymnasieskola.⁵⁷

Det andra undantaget gäller *privat hälso- och sjukvård och tandvård* som får ersättning från det allmänna. Också här gäller det ett viktigt område där det allmänna har ett särskilt ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) och tandvårdslagen (1985:125) samt lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen samt 5 § tandvårdslagen kan ett landsting eller en kommun avtala om att en enskild skall utföra hälso- och sjukvård och tand-

⁵⁶ Se Barnomsorg och skolor i siffror 2000, Del 2, Skolverkets rapport 185. Jämför också bilaga 1 i Svenska kommunförbundets skrift Kommunernas marknadsutnyttjande 1995–1999 – En faktasammanställning, 2001.

⁵⁷ Se Barnomsorg och skolor i siffror 2000, Del 3, Skolverkets rapport 191. Jämför också bilaga 1 i Svenska kommunförbundets skrift Kommunernas marknadsutnyttjande 1995–1999 – En faktasammanställning, 2001.

vård. I bl.a. 2 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring finns det bestämmelser om ersättning för hälso- och sjukvård och tandvård.

I Socialstyrelsens vårdgivarregister finns det totalt 13 700 verksamheter registrerade, varav 10 580 verksamheter bedrivs av privata vårdgivare, vilka dock inte behöver ha anställda eller ta emot ersättning från det allmänna.⁵⁸ År 1994 fanns det 10 875 (av totalt 57 167) vårdplatser inom privat sjukvård och 280 privatsjukhus. År 1997 var antalet anställda inom hälso- och sjukvård på den privata sektorn 36 169 (av totalt 271 787). Samma år skedde det inom offentligt finansierad privatvård drygt 6,2 miljoner läkarbesök och drygt 5,1 miljoner besök hos sjukgymnaster.⁵⁹

Det allmännas upphandling

Det allmännas upphandling kan avse *köp av varor eller enstaka tjänster*. Enligt min mening skulle det medföra närmast oöverstiggliga definitionsproblem att låta den del av privata varuproducerande eller varusäljande företags verksamhet som sker efter det allmännas upphandling omfattas. Det är inte heller rimligt att det allmänna kräver en längre gående yttrande- och meddelarfrihet än vad som normalt gäller inom det privata näringslivet av företag som bara säljer varor till bl.a. det allmänna. Detsamma gäller för företag som har fått i uppdrag av det allmänna att producera en vara, t.ex. ett stridsflygplan, ett datorprogram eller en trycksak. Motsvarande gäller också för företag som producerar eller säljer enstaka tjänster till det allmänna, t.ex. en glasmästare som ersätter en skadad fönsterruta i en skola, en budfirma som kör ett bud för en statlig myndighet eller en advokat som har i uppdrag att företräda en myndighet i någon viss angelägenhet.

⁵⁸ Uppgift från Socialstyrelsen 2000-11-17.

⁵⁹ Se Hälso- och sjukvårdsstatistisk årsbok 1999, Socialstyrelsen, och Landstingsförbundets skrift Offentligt finansierad privat öppen vård 1999.

Det allmännas upphandling kan avse *verksamhet på entreprenad eller köp av tjänster i större omfattning*. Kommuner och landsting kan t.ex. enligt 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett enskilt rättssubjekt. I särskild lagstiftning kan det också finnas bestämmelser om att det allmänna får träffa avtal med privata rättssubjekt om utförandet av vissa uppgifter.⁶⁰ Det är vidare vanligt att sådan privat socialtjänstverksamhet som avses i 69 § socialtjänstlagen (1980:620) nästan uteslutande köps av det allmänna. Det finns även andra exempel på företag som nästan uteslutande säljer tjänster till det allmänna.

Ett problem vid entreprenader m.m. för det allmänna (och vid offentligt finansierad privat skolverksamhet och hälso- och sjukvård) är att företaget som utför verksamheten också kan bedriva mycket annan verksamhet som inte alls har någon anknytning till det allmänna, vilket medför definitionssvårigheter och avgränsningsproblem.

Ett annat problem utgör de bestämmelser som gäller om offentlig upphandling.

Vid lagstiftning som riktar sig till det allmänna skulle det föreskrivas att det allmänna vid upphandling har att ställa villkor som garanterar privatanställda yttrande- och meddelarfrihet. Det är emellertid inte tillåtet att vid offentlig upphandling ställa vilka villkor som helst. I 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling finns det t.ex. en rent inhemsk bestämmelse som innebär att offentlig upphandling skall genomföras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn. Det kan sättas i fråga om och i vilken utsträckning det i den mening som avses är "affärsmässigt" att vid offentlig upphandling ställa krav på att anbudsgivarens anställda får yttrande- och meddelarfrihet.

⁶⁰ Sådana bestämmelser finns t.ex. i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan, 4 § socialtjänstlagen (1980:620), 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 5 § tandvårdslagen (1985:125), 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 3 § lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård och 12 och 13 §§ räddningstjänstlagen (1986:1102).

Även om man vid behov skulle kunna ändra det rent inhemska kravet på affärsmässighet vid offentlig upphandling, måste Sverige under alla omständigheter uppfylla de EG-rättsliga bestämmelser som finns om offentlig upphandling. Och det är här en omdiskuterad fråga om och i vilken utsträckning EG-rätten tillåter att t.ex. förhållandena för anbudsgivarens anställda beaktas vid offentlig upphandling, t.ex. genom att uppställa s.k. sociala klausuler.⁶¹ Flera andra utredningar håller för närvarande på att se över frågor med anknytning till den nämnda problematiken.⁶²

Jag har bara funnit ett exempel på att villkor om yttrande- och meddelarfrihet ställts vid upphandling. Det gäller Nordvästra sjukvårdsområdet (NVSO) i Stockholms läns landsting⁶³ som vid upphandling av ambulanssjukvård numera använder sig av följande klausul.

Meddelar- och yttrandefrihet

För att försäkra sig om tillgång till information om verksamheten hos varje leverantör vill NVSO försäkra sig om att leverantörens anställda får meddelar- och yttrandefrihet i förhållande till bl.a. NVSO avseende arbetsförhållandena i den verksamhet som utförs åt Landstinget. Detta är betydelsefullt för upprätthållande av verksamhetens anseende och kvalitet.

I ett utlåtande den 25 september 2000 från tjänstemän i Malmö stad har jag vidare funnit följande förslag till avtalsvillkor att använda vid upphandling.

⁶¹ Se t.ex. Kai Krüger & Ruth Nielsen & Niklas Bruun, *European Public Contracts in a Labour Law Perspective*, 1998.

⁶² Främst Konkurrenskommittén (antidiskrimineringsklausuler m.m.), dir. 1999:34, men även en utredning om frivillig jämställdhetsmärkning, dir. 1999:13, och en utredning om sjukvårdsupphandling, dir. 1998:12 och 1999:21.

⁶³ Det sjukvårdsområde som figurerade i den s.k. Samariten-domen, AD 1997 nr 57.

Meddelarfrihet

Det är av väsentlig betydelse för Malmö kommun att entreprenörens anställda omfattas av meddelarfrihet liknande den som gäller för kommunens anställda inom motsvarande verksamhetsområde.

Entreprenören förbinder sig att, med undantag för vad som nedan anges, inte efterforska den som lämnat meddelande till författare, utgivare eller motsvarande för offentliggörande i tryckt skrift eller radioprogram eller sådana upptagningar. Förbudet gäller inte sådana meddelanden som omfattas av tystnadsplikt för entreprenören eller de anställda och inte heller i vidare mån än vad som omfattas av meddelarfrihet för offentligt anställda enligt 16 kap. sekretesslagen.

Förbudet mot efterforskning gäller inte heller sådana meddelanden som kan bedömas vara uppenbart ogrundade och därmed riskerar att oförskyllt skada företaget eller dess goodwill.

Hävande

Beställaren har rätt att häva avtalet i förtid om entreprenören i väsentligt avseende eller vid upprepade tillfällen brutit mot ovan angivet efterforskningsförbud.

5.3.4 Slutsatser

Regleringstekniskt verkar det kunna gå förhållandevis enkelt att utforma lagstiftning om det allmännas ägarmakt och annan makt över styrelseledamöter. När det gäller utnyttjandet av det allmännas makt vid bidragsgivning och upphandling är de regleringstekniska problemen med definitions- och avgränsningssvårigheter svårare. Härtill kommer osäkerheten om vilka villkor som kan ställas vid upphandling.

En principiell svaghet med lagstiftning som riktar sig till det allmänna är att enskilda inte direkt kan grunda några rättigheter på lagstiftningen. De anställdas skydd för yttrande- och meddelarfriheten blir därför indirekt i förhållande till lagstiftningen. Mot bakgrund härav anser jag att man i första hand bör försöka med en lagstiftning som riktar sig direkt till enskilda. Först om det visar sig inte vara möjligt att nå en tillfredsställande lösning med sådan lagstiftning bör man gå vidare och närmare undersöka om det är

möjligt att med lagstiftning som riktar sig till det allmänna ge ett indirekt skydd.

5.4 Lagstiftning som riktar sig till enskilda

Sammanfattning: En lagstiftning som riktar sig till alla privata arbetsgivare och privatanställda och som garanterar privatanställda yttrande- och meddelarfrihet i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna förordas.

Med lagstiftning som riktar sig till enskilda avser jag lagstiftning som föreskriver rättigheter och skyldigheter för privata arbetsgivare och privatanställda. Den rättighet som avses är ”yttrande- och meddelarfrihet” för privatanställda.

Med ”yttrande- och meddelarfrihet” avser jag detsamma som enligt TF och YGL, dvs. rätt att genom artiklar, insändare, uttalanden och på annat sätt själv yttra sig i tryckt skrift eller i sådana andra medier som omfattas av YGL och rätt att lämna uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift eller i sådana andra medier som omfattas av YGL till massmedierepresentanter, dvs. författare eller andra upphovsmän, utgivare, redaktioner och nyhetsbyråer (se avsnitt 2.2). Även rätten till skydd för anonymiteten och mot efterforskning avses.

Enligt min mening står det klart att åtminstone motsvarande inskränkningar i yttrande- och meddelarfriheten som enligt TF och YGL (se avsnitt 2.2) bör gälla för privatanställda i förhållande till deras arbetsgivare. Frågan om vilka närmare inskränkningar som bör gälla för privatanställda är komplicerad och behandlas särskilt senare (avsnitt Information som är undantagen). Här kan det räcka att slå fast att det, liksom enligt TF och YGL, bör vara fråga om inskränkningar med hänsyn till uppgifternas känsliga natur eller de allvarliga skadeverkningar ett offentliggörande kan få.

För att privatanställda skall få en rätt till yttrande- och meddelarfrihet som motsvarar offentliganställdas, krävs det som nämnts att lagstiftningen föreskriver en ordning som hindrar privata arbetsgivare från att 1) efterforska om anställda är författare och meddelare och 2) vidta ingripanden för att anställda utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten.

Meddelarskyddskommitténs förslag avsåg meddelarrätt på i princip hela den privata arbetsmarknaden, medan utredningsuppdraget nu avser yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda bara beträffande verksamheter med anknytning till det allmänna. Varje avgränsning till bara en del av den privata arbetsmarknaden – i detta fall den del som har ”anknytning till det allmänna” – innebär att det uppkommer flera avgränsnings- och definitionssvårigheter som riskerar att komplicera en reglering. Enligt min mening talar starka skäl för att man bör välja en reglering som innebär så få sådana svårigheter som möjligt.

Som jag ser det finns det i huvudsak två olika vägar att gå när det gäller en lagstiftning som riktar sig till enskilda om privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i fråga om verksamheter med anknytning till det allmänna:

1. Tillskapa en lagstiftning som gäller bara för privatanställda inom verksamheter med anknytning till det allmänna, men som ger dessa anställda yttrande- och meddelarfrihet i alla frågor.
2. Tillskapa en lagstiftning som gäller för alla privatanställda, men som ger de anställda yttrande- och meddelarfrihet bara i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna.

Jag anser att båda vägarna i och för sig får anses falla inom mitt uppdrag.

I båda fallen måste man ha en definition av vilka verksamheter som har anknytning till det allmänna. I det första fallet gäller det att hänföra anställda till verksamheten, och i det andra fallet gäller det att hänföra information till verksamheten.

Det är enligt min mening svårare att hänföra anställda än information till en viss verksamhet. Först gäller det att avgöra vilka av alla anställda inom ett företag som över huvud taget skall anses arbeta helt eller delvis inom den del av företagets verksamhet som

har anknytning till det allmänna. En och samma arbetstagare kan vidare arbeta bara viss del av arbetsdagen eller en viss tidsperiod inom verksamhet med anknytning till det allmänna. Det måste vara svårt för vissa arbetstagare att avgöra när de arbetar på ett sådant sätt att de har yttrande- och meddelarfrihet i alla frågor. Det kan t.ex. uppkomma situationer där en anställd som har tipsat medierna inte senare anser sig kunna ställa upp på en intervju. Härtill kommer att en arbetsgivare i många fall har rätt att omplacera en arbetstagare från sysslor som ger arbetstagaren rätt till yttrande- och meddelarfrihet till andra sysslor som inte ger en sådan rätt; den rätten tillkommer i stället den arbetskamrat som övertagit sysslorna. Det sagda visar på några av svårigheterna med att ge bara vissa anställda hos en arbetsgivare – de som arbetar inom verksamheten med anknytning till det allmänna – yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren. Härtill kommer bl.a. frågan om hur en enstaka arbetstagare som tillfälligt hyrs in för att arbeta i verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna bör bedömas.

Utgångspunkten är att privata företag är i sin fulla rätt att – med lagliga medel – försöka efterforska vem som har lämnat uppgifter i eller till massmedier. Införs det nu en lagstiftning som ger bara vissa privatanställda yttrande- och meddelarfrihet i alla frågor, kommer privata arbetsgivare med sådana anställda att bli helt avskurna från möjligheten att efterforska. Ett förbud för vissa privata arbetsgivare att efterforska författare och meddelare innebär en begränsning av den informationsfrihet i form av bl.a. inhämtande av upplysningar som varje medborgare tillförsäkras enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 RF.⁶⁴ En sådan begränsning måste ske genom lag och får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med begränsningen. Om man kan finna en annan väg att skydda privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet som medför en mer begränsad inskränkning av informationsfriheten, skall den vägen således väljas i stället. En lagstiftning som gäller bara för vissa privatanställda gör vidare att det för privata

⁶⁴ Se t.ex. SOU 1990:12 s. 215.

företag med sådana anställda gäller särskilda regler, vilket kan riskera att vrida konkurrensen snett.

Av bl.a. dessa skäl anser jag att en regleringsmetod som innefattar en lagstiftning som gäller för alla privatanställda, men som ger de anställda yttrande- och meddelarfrihet bara i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna är att föredra. Används en sådan regleringsmetod, kommer i princip alla arbetstagare⁶⁵ – offentliganställda på grund av grundlagarna och privatanställda på grund av den nya lagstiftningen – att ha yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till sin arbetsgivare i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna.

Skulle man ändå vilja ha en lagstiftning som gäller bara för privatanställda inom verksamheter med anknytning till det allmänna, men som ger dessa anställda yttrande- och meddelarfrihet i alla frågor, kan en sådan lagstiftning lämpligen inledas med följande bestämmelser.

1 § Denna lag tillämpas på arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ när arbetstagaren arbetar i sådan verksamhet som [...].

2 § En arbetsgivare får inte ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Arbetsgivaren får inte heller efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

En begränsning av tillämpningsområdet till bara anställda inom kommunala företag enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skulle kunna göra lagstiftningen enklare, bl.a. eftersom sådana företag genom sin ägaranknytning får anses i sin helhet bedriva verksamhet med anknytning till det allmänna. En sådan, begränsad lagstiftning skulle lämpligen kunna inledas med följande bestämmelser.

⁶⁵ Se avsnitt Arbetstagare som är undantagna angående vilka privatanställda arbetstagare som bör vara undantagna.

1 § Denna lag tillämpas på arbetstagare hos sådana arbetsgivare som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

2 § Arbetsgivaren får inte

1. ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller
2. bedriva sådan efterforskning som avses i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § första stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

Ingripande och efterforskning enligt första stycket är dock tillåten om en myndighet skulle få göra det.

5.5 Grundlagsfrågan

Sammanfattning: Det finns i nuläget inte tillräckliga skäl för att grundlagsreglera skyddet för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren.

Mitt utredningsuppdrag (se bilaga 1) innebär att jag särskilt skall beröra frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder bör ha grundlagsform. Jag har kommit fram till att en lagstiftning som riktar sig till enskilda och ger dessa rättigheter och skyldigheter är att förordna. Sådan lagstiftning kan inte meddelas av regeringen genom förordning utan kräver av riksdagen stiftad ”vanlig” lag eller grundlag (8 kap. 3 § RF).⁶⁶

En grundlagsreglering kan se ut på många olika sätt. Regleringen kan tas in i RF eller i TF och YGL eller i en alldeles ny grundlag. Grundlagsregleringen kan, liksom TF och YGL i dag, innehålla en detaljerad materiell reglering eller bara en förpliktelse för det allmänna att införa och vidmakthålla en lagstiftning om privatanställdas skydd för yttrande- och meddelarfriheten i förhållande till arbetsgivaren. Även andra regleringsformer kan tänkas.

⁶⁶ Se avsnitt Förbud mot efterforskning angående särskilda krav på lagbestämmelser som genom ett efterforskningsförbud begränsar informationsfriheten.

Det finns skäl som talar för en grundlagsreglering. Yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda är en viktig fråga som har anknytning till det som är grundläggande för det svenska samhällskicket. Med en grundlagsreglering finns det bättre garantier för att skyddet blir beständigt och att justeringar förbereds och övervägs noga. Ett grundlagsfästande har ett inte oväsentligt symbolvärde.

Det finns emellertid också skäl som talar emot en grundlagsreglering. Skyddet skall bara gälla för vissa personer (arbetstagare) på en viss del av arbetsmarknaden (den privata), medan andra rättigheter och friheter enligt grundlagarna oftast har ett bredare tillämpningsområde och inte avser en sådan sektorsreglering. I vart fall definitionerna av vilken information som i sig bör omfattas och vilka undantag (kvalificerade tystnadsplikter) som bör gälla är av sådan detaljkaraktär, som dessutom kan kräva hänvisning till vanlig lag, att det är olämpligt med en grundlagsreglering. Härtill kommer att det, liksom när det gäller sekretessregleringen på det offentliga området, är önskvärt med bestämmelser i vanlig lag om undantag från yttrande- och meddelarfriheten för att relativt snabbt kunna reglera nyupptäckta fall av skyddsvärd information. Också tillämpningsområdet för den nya regleringen kan behöva anpassas relativt frekvent med hänsyn till bl.a. den ständigt pågående utvecklingen av nya organisationsformer. En reglering av privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren är vidare en nyhet som det kan finnas anledning att pröva i vanlig lag innan en grundlagsreglering övervägs.

Jag anser sammanfattningsvis att nackdelarna med en grundlagsreglering för närvarande överväger fördelarna. Jag anser således att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl för att grundlagsreglera skyddet för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren.

Däremot finns det enligt min mening anledning att utvärdera tillämpningen sedan den nya lagen varit i kraft 3–5 år och därvid bl.a. ta upp grundlagsfrågan.

6 En ny lag

6.1 Inledning

Analysen av olika möjliga regleringsmetoder i avsnitt Olika regleringsmetoder visar att en lag – inte grundlag – som riktar sig till alla privata arbetsgivare och privatanställda och som garanterar yttrande- och meddelarfrihet i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna är att föredra. Lagen måste bl.a. innehålla bestämmelser som hindrar privata arbetsgivare från att dels ingripa för att anställda har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten, dels efterforska om anställda är författare eller meddelare.

Utredningsuppdraget (se bilaga 1) innebär att förslag till lagstiftningsåtgärder får utformas om det bedöms lämpligt. Jag anser att det är lämpligt att redovisa gjorda överväganden i form av ett motiverat förslag till en sådan lag som nu sagts. Resterande delar av denna promemoria ägnas därför i princip åt detta.

Den nya lagen bör syfta till att skydda privatanställda, dvs. arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ, som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL mot åtgärder från arbetsgivaren. Detta bör slås fast i en inledande målsättningsparagraf i den föreslagna lagen.

I TF och YGL finns det instruktioner för den som skall hantera tryck- och yttrandefriheten. Instruktionen i 1 kap. 5 § YGL lyder:

Den som skall döma över missbruk av yttrandefriheten eller på annat sätt vaka över att denna grundlag efterlevs bör betänka att yttrandefriheten är en grundval för ett fritt samhällsskick. Han bör alltid uppmärksamma syftet mera än framställningssättet. Om han är tveksam, bör han hellre fria än fälla.

Jag har inte ansett det nödvändigt eller lämpligt att i den föreslagna lagen ta med en sådan instruktion. Den föreslagna lagen bygger i många delar på att den privatanställda inom ramen för anställningen genom avtal har – eller får anses ha – åtagit sig en tystnadsplikt som arbetstagaren sedan bryter mot (se avsnitt Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten). Den föreslagna lagen innebär – till skillnad från TF och YGL – en avvägning mellan principen att avtal skall hållas och den privatanställdes rätt till yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till avtalsmotparten. Det går enligt min mening inte att med fog hävda att t.ex. den svenska meddelarfriheten, som saknar motsvarighet i andra erkänt fria och demokratiska samhällen, är en i jämförelse med principen att avtal skall hållas generellt sett viktigare grundval för ett fritt samhällsskick. Däremot bör den som skall tillämpa den föreslagna lagen givetvis ha i åtanke att yttrande- och meddelarfriheten är en grundläggande rättighet. Men någon uttrycklig instruktion om detta anser jag alltså inte nödvändig.

Jag anser att den föreslagna lagen i så stor utsträckning som möjligt bör anknyta till TF och YGL när det gäller använda begrepp. Anledningarna till detta är att TF och YGL redan innehåller på den offentliga sektorn välkända och välfungerande regler, att det knappast kan komma i fråga att genom justeringar av använda begrepp ge privatanställda ett annat skydd än offentliganställda och att den korta utredningstiden knappast möjliggör utarbetande av ett helt nytt system med nya begreppsbestämningar. Det nu sagda innebär också att innebörden av de begrepp i den föreslagna lagen som hämtats från TF och YGL inte utvecklas här i större utsträckning än vad som är befogat med anledning av att begreppen enligt förslaget skall tillämpas inom den privata sektorn.

I detta avsnitt berörs vissa övergripande frågeställningar kring den föreslagna lagen. Nästa avsnitt tar upp frågor kring tillämpningsområdet för den föreslagna lagen, medan arbetsgivarens skyldigheter berörs i det därpå följande avsnittet. Därefter behandlas i skilda avsnitt frågorna om sanktioner och rättegångsbestämmelser.

6.2 Lagens namn

<p>Förslag: Lagen skall heta lagen om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.</p>

En ny lag bör ha ett så kort och enkelt namn som möjligt. Samtidigt bör namnet ge en översiktlig uppfattning om vad lagen handlar om.

Jag har inte lyckats hitta något lämpligt namn som består av ett enda ord. Jag anser nämligen att lagens namn bör ge upplysning om både att lagen bara gäller för privatanställda och att den avser deras yttrande- och meddelarfrihet. I lagens namn bör dock ordet yttrandefrihet kunna användas ensamt utan risk för missförstånd, trots att det hade varit mera korrekt att i enlighet med TF och YGL tala om tryck- och yttrandefrihet (jämför avsnitt 7.1 nedan). Ett lämpligt namn vore då lagen om privatanställdas yttrandefrihet. Eftersom privatanställda redan har yttrandefrihet gentemot det allmänna enligt TF och YGL, anser jag emellertid att det i lagens namn också bör markeras att lagen avser ett utökat skydd för yttrandefriheten. Jag har därför stannat för namnet lagen om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.

6.3 Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten

Förslag: Lagen bygger på den avtalsbaserade tystnadsplikt som normalt ingår i ett anställningsförhållande och föreskriver inskränkningar i denna tystnadsplikt. Lagen innehåller således inga bestämmelser om att arbetstagare skall ha tystnadsplikt.

Avsikten är inte att den föreslagna lagen skall föreskriva en tystnadsplikt för privatanställda eller utvidgade rättigheter för privata arbetsgivare att beivra brott mot avtalsbaserad tystnadsplikt. Den föreslagna lagen bygger i stället – liksom lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter – på att det finns en avtalsbaserad tystnadsplikt som följer av själva anställningsförhållandet eller av ett uttryckligt avtal om tystnadsplikt inom ramen för anställningsförhållandet. Det den föreslagna lagen gör i detta hänseende är att föreskriva vissa tvingande inskränkningar i denna avtalsbaserade tystnadsplikt; ingripanden som kan vidtas på annan grund än anställningsförhållandet eller ett uttryckligt avtal om tystnadsplikt inom ramen för det förhållandet berörs däremot inte (se avsnitt Förbud mot ingripanden).

Det kan inte anses strida mot Sveriges internationella förpliktelser att genom den föreslagna, tvingande lagen inskränka verkningarna av de kollektivavtal som kan ha träffats på området. Att den föreslagna lagen är tvingande på detta sätt innebär att det inte är möjligt att med bindande verkan träffa avtal – enskilt anställningsavtal eller kollektivavtal – som i förhållande till lagens bestämmelser utvidgar arbetsgivarens möjligheter att ingripa mot eller efterforska anställda som utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten. Däremot kan avtal liksom hittills träffas om omfattningen av privatanställdas tystnadsplikt.

6.4 Inspiration hämtas från antidiskrimineringslagstiftningen

Förslag: Lagen byggs upp efter mönster av modern antidiskrimineringslagstiftning på arbetsmarknadens område när det gäller sanktioner och preskriptions- och rättegångsbestämmelser. Det innebär också att arbetsgivaren åläggs en skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot arbetskamraters trakasserier.

Den nya lagen bör bl.a. innehålla bestämmelser som skyddar privatanställda mot ingripanden från arbetsgivaren för att de har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten enligt TF och YGL. Det är fråga om ett skydd av i huvudsak samma art som det som arbetstägare har enligt antidiskrimineringslagstiftningen på arbetsmarknadens område⁶⁷ mot ingripanden från arbetsgivaren. Det är därför enligt min mening lämpligt att vid utformningen av den nya lagen hämta inspiration från den lagstiftningen.

I antidiskrimineringslagstiftningen på arbetsmarknadens område finns det i huvudsak likartade bestämmelser om

- a) *sanktioner* vid kränkning av arbetstägarens rättigheter, nämligen ogiltighet av rättshandling och ideellt (allmänt) och ekonomiskt skadestånd,
- b) *preskription*, genom hänvisningar till anställningsskyddslagen och MBL,
- c) *rättegången*, genom hänvisning till lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister vilken medför bl.a. att organisation kan föra talan för medlem och att Arbetsdomstolen är slutinstans, och
- d) skyldighet för arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot *arbetskamraters trakasserier*.

⁶⁷ Jämställdhetslagen (1991:433), lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Att dessa bestämmelser används som mönster vid utformningen av den föreslagna lagen innebär att lagen får en klar arbetsrättslig prägel. Det är naturligt, eftersom den föreslagna lagen reglerar just förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och avser – liksom antidiskrimineringslagstiftningen – respekten i det förhållandet för grundläggande rättigheter.

Att det med den föreslagna lagen i vissa lägen kan komma att gälla mer förmånliga lagfästa bestämmelser för privatanställda än för offentliganställda i fråga om sanktioner och skydd mot arbetskamraters trakasserier kan inte anses vara ett hinder mot att utforma lagen efter mönster av antidiskrimineringslagstiftningen.

6.5 Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet

Förslag: Det allmänna får inte ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten enligt lagen. Det innebär bl.a. att det allmänna inte får säga upp ett entreprenadavtal för att entreprenörens anställda har uttalat sig i medier om verksamheten.

Enligt TF och YGL får det allmänna inte utan stöd i dessa grundlagar ingripa mot någon på grund av att han eller hon har missbrukat yttrande- och meddelarfriheten eller medverkat till ett sådant missbruk (1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL). Något tydligt och allmängiltigt förbud för det allmänna mot att ingripa mot ett anlitat företag för att företagets anställda har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten finns inte.

Det allmänna anses vidare i viss utsträckning kunna träffa avtal om tystnadsplikt med företag som anlitas.⁶⁸ Avtalet kan innebära

⁶⁸ Se t.ex. prop. 1979/80:2 Del A s. 127 f. och JO 1982/83 s. 238 samt jämför 8 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) om s.k. säkerhetsskydds-

att företaget åtar sig att se till att de anställda i företaget har viss tystnadsplikt.⁶⁹ Bryter företaget mot avtalet, t.ex. genom att låta sina anställda utnyttja yttrande- och meddelarfriheten, kan det allmänna reagera mot avtalsbrottet.

Om det nu införs viss yttrande- och meddelarfrihet för privatanställda, bör det göras tydligt att det allmänna inte får ingripa mot t.ex. den anställdes arbetsgivare för att den anställda har utnyttjat denna yttrande- och meddelarfrihet. Det allmänna bör alltså uttryckligen förbjudas att ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten enligt den föreslagna lagen. Därmed kan man möta den oro som bl.a. entreprenörer åt det allmänna kan känna när deras anställda uttalar sig i medier om verksamheten för det allmänna.

Det bör poängteras att det bara är ingripanden av det allmänna för att en arbetstagare har utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten som är förbjudna. Har utnyttjandet av yttrande- och meddelarfriheten avslöjat missförhållanden i t.ex. en entreprenörs verksamhet, får det allmänna givetvis utan hinder av den föreslagna lagen ingripa mot dessa missförhållanden bl.a. genom åtgärder mot entreprenören. Ingripandena sker då på grund av de misstänkta missförhållandena i sig och inte på grund av den anställdes avslöjande av dem i medierna.

avtal. – För tydlighets skull bör anmärkas att här inte avses s.k. sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen (som ju inte är någon form av avtal).

⁶⁹ Se t.ex. SOU 2000:97 s. 233.

7 Tillämpningsområdet

7.1 Förfaranden enligt TF och YGL omfattas

Förslag: Lagen omfattar en privatanställds utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

När det gäller de förfaranden av privatanställda som omfattas av den föreslagna lagen, bör man anknyta helt till det som är grundlagsskyddat enligt TF och YGL. Det finns nämligen inte anledning att begränsa skyddet för privatanställda till att avse bara vissa grundlagsskyddade förfaranden eller att utöka skyddet till att avse också andra förfaranden; mitt utredningsuppdrag kan för övrigt inte anses omfatta skydd för förfaranden som inte omfattas av TF och YGL (se avsnitt Inledning).

Det är alltså samma förfaranden som för offentliganställda som skyddas av den föreslagna lagen. De förfaranden det är fråga om har översiktligt beskrivits i avsnitt 2.2. I TF och YGL används tryckfrihet respektive yttrandefrihet som samlingsbegrepp för de förfaranden som skyddas. Den terminologin bör användas i den föreslagna lagen för att tydligt markera att samma förfaranden som enligt grundlagarna skyddas.

Av 30 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204) framgår att den som arbetar med personuppgifter får behandla dessa bara i enlighet med instruktioner från den personuppgiftsansvarige och inte t.ex. utan instruktioner lämna ut personuppgifterna till någon utomstående. Emellertid anges det uttryckligen i 7 § första stycket personuppgiftslagen att lagen inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF eller YGL.⁷⁰ Genom att i den föreslagna lagen helt knyta an till de förfaranden som skyddas enligt TF och YGL, riskerar man inte heller att det uppkommer någon konflikt mellan lagarna.

7.2 Den information som omfattas

Förslag: Lagen omfattar privatanställdas utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten i fråga om åsikter och upplysningar om sådan verksamhet

1. som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ,
2. som anges i bilagan till sekretesslagen (1980:100),
3. som bedrivs av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (kommunala företag),
4. avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ, och
5. avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag eller annan ersättning från det allmänna.

7.2.1 Inledning

Den föreslagna lagen skall omfatta i princip alla privatanställda och garantera dessa yttrande- och meddelarfrihet i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till

⁷⁰ Se också prop. 1997/98:44 s. 91 f.

det allmänna. Vad som kan menas med verksamheter med anknytning till det allmänna har översiktligt berörts i avsnitt Inledning – ”Verksamheter med anknytning till det allmänna”.

Av 2 kap. 1 § första stycket 1 RF framgår att yttrandefriheten avser dels meddelande av upplysningar, dels uttryckande av tankar, åsikter och känslor. I 1 kap. 1 § första stycket YGL talas det om att uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter. I 1 kap. 1 § andra stycket TF används motsvarande uttryckssätt. I den föreslagna lagen har för de yttranden som sålunda avses använts det kortare uttryckssättet ”åsikter och upplysningar”. Som en samlingsbeteckning används här och i den föreslagna lagtexten ordet ”information”.

Den föreslagna lagen omfattar information om den verksamhet som räknas upp i lagen. Information om annat, t.ex. rent utrikespolitiska förhållanden, faller utanför den föreslagna lagen. Förutom rena faktauppgifter om verksamheterna⁷¹ omfattas också personliga åsikter, rena värdeomdömen och helt allmän information omkring verksamheterna. Även privatanställdas deltagande i en helt allmän debatt om exempelvis den offentligt finansierade sjukvården eller privatisering eller bolagisering av offentlig verksamhet kan således skyddas av den föreslagna lagen.

När det gäller företag som har flera olika verksamheter varav bara viss verksamhet är sådan som avses i den föreslagna lagen, omfattas information om denna verksamhet även om informationen i och för sig skulle ha betydelse för alla företagets verksamheter, t.ex. företagets allmänna politik i fråga om arbetsmiljön eller personalen. Rena faktauppgifter om t.ex. arbetsmiljön inom en sådan del av företagets verksamhet som inte avses i den föreslagna lagen omfattas däremot inte.

När arbetsgivaren är en fysisk person, t.ex. en näringsidkare med en enskild firma, och det inte finns någon klar gräns mellan företagets och privatpersonens förhållanden, kan det uppkomma svårigheter att avgöra vilken information som avser verksamheten respektive privatlivet. Ledning för bedömningen kan fås i förar-

⁷¹ I avsnitt Oriktig information berörs frågan om i vilken utsträckning spridning av oriktig information omfattas av den föreslagna lagen.

betena till medbestämmandelagen som berör motsvarande problem beträffande den lagen (se prop. 1975/76:105 Bilaga 1 s. 326 f., 471 f. och 526 samt InU 1975/76:45 s. 38 f.). I avsnitt Uppgifter om fysiska personers privata förhållanden berörs vilka undantag som bör gälla med hänsyn till den personliga integriteten.

Det spelar för tillämpningen av den föreslagna lagen ingen roll om den privatanställda har fått del av informationen i tjänsten eller på något annat sätt.

Information om viss verksamhet omfattas så snart den faller under någon av de punkter som räknas upp i den föreslagna lagen; samma information kan falla under flera punkter i uppräknningen.

7.2.2 Verksamheter som bedrivs av det allmänna

Information om verksamhet som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ bör för det första omfattas av den föreslagna lagen. Att privatanställda har yttrande- och meddelarfrihet om sådan information är särskilt viktigt för att garantera den fria samhällsdebatten. På detta område kan yttrande- och meddelarfriheten vidare ses som ett komplement till bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Förslaget innebär bl.a. att privatanställda som hyrs in av det allmänna och således ibland arbetar sida vid sida med offentliganställda får en med dessa i princip jämställd ställning avseende yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren när det gäller information om verksamheten.

7.2.3 Verksamheter som anges i bilagan till sekretesslagen

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen skall bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet gälla i fråga om handlingar i sådan verksamhet hos privata rättssubjekt som räknas upp i

en bilaga till lagen. En rad privata rättssubjekt och verksamheter av helt olika karaktär finns uppräknade i bilagan till sekretesslagen (se bilaga 2 till denna promemoria). De verksamheter som räknas upp i bilagan till sekretesslagen har dock på ett eller annat sätt en anknytning till det allmänna, t.ex. genom att verksamheten innebär myndighetsutövning på något område.

Jag anser att den verksamhet som anges i bilagan till sekretesslagen har sådan anknytning till det allmänna att information om verksamheten bör omfattas av den föreslagna lagen. Också på detta område kan yttrande- och meddelarfriheten ses som ett komplement till bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

7.2.4 Verksamheter som förvarar allmänna handlingar

Av 2 kap. 17 § TF framgår att det i lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna.

Lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring och lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m. är sådana lagar som avses i 2 kap. 17 § TF.

Sådana regeringsbeslut som avses i 2 kap. 17 § TF finns i förordningen (1994:1495) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring och i förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring. I bilagan till den förstnämnda förordningen finns det angivet från

vilken myndighet allmänna handlingar får överlämnas till vilket enskilt organ.⁷²

Myndighet

Affärsverket FFV

Södra allmänna advokatbyrån

Allmänna advokatbyrån i Uppsala

Allmänna advokatbyrån i Jönköping

Allmänna advokatbyrån i Helsingborg

Allmänna advokatbyrån i Malmö

Allmänna advokatbyrån i Halmstad

Allmänna advokatbyrån i Göteborg

Allmänna advokatbyrån i Borås

Allmänna advokatbyrån i Örebro

Allmänna advokatbyrån i Falun

Allmänna advokatbyrån i Gävle

Allmänna advokatbyrån i Östersund

Allmänna advokatbyrån i Kiruna

Allmänna advokatbyrån i Luleå

Allmänna Pensionsfonden, första fondstyrelsen

Allmänna Pensionsfonden, andra fondstyrelsen

Allmänna Pensionsfonden, tredje fondstyrelsen

AMU-gruppen

Boverket

Enskilda organ

Bofors AB, Bofors Carl Gustav AB, Celsius Invest AB, Celsius Materialteknik AB, FFV Aerotech AB, Fuji Autotec AB, Telub AB, Åkers Krutbruk Protection AB
Öberg & Heijne Advokatbyrå KB i Stockholm

Advokatfirman Ericksson & Häggqvist AB

Jönköpings advokatbyrå KB

Advokatfirman Arne Bertman AB

Allmänna advokatbyrån i Malmö HB

Advokaterna Nestrup, Elmgren & Lindgren HB

Allmänna Advokatbyrå i Göteborg KB

Carl-Gustav Nyman advokatbyrå AB, Advokatfirman Hans Billeskans AB, Åsa Ståhlbom advokatbyrå AB

Allmänna advokatbyrån i Örebro AB

Advokatfirman Agneta Nyman AB, Zedendahl & Co Advokatbyrå KB

Advokat Eva Nordenskiöld AB

Allmänna advokatbyrå Michael Olofsson AB

Kiruna Advokatbyrå AB

Advokaterna Lundberg & Åkerlund HB

AP Fastigheter AB

AP Fastigheter AB

AP Fastigheter AB, Åkers Krutbruk Protection AB

AMU-gruppen AB

Svenskt Byggodkännande AB

⁷² Bilagan är hämtad från riksdagens rättsdatabas i september 2000.

Myndighet

Byggnadsstyrelsen

Chalmers Tekniska
Högskola
DomänverketHögskolan i Jönkö-
pingLänsarbetsnämnderna
i Blekinge, Got-
lands, Älvsborgs
och Gävleborgs
län

Postverket

Statens Bakteriologis-
ka laboratorium

Statens fastighetsverk

Statens hundskola

Migrationsverket

Statens maskinprov-
ningarStatens Provningsan-
staltStatens Vatten-
fallsverkStatliga lantmäte-
rimyndigheter**Enskilda organ**Civitas Holding AB, Fastighetsbolagets
Räddningsskolor Sverige AB, Fastighets-
bolaget Specialskolor Sverige AB, För-
svarsfastigheter Sverige AB, Kriminal-
vårdsfastigheter Sverige AB, Specialfas-
tigheter Sverige AB, Statliga Akademiska
Hus AB, Statliga Akademiska Hus i Gö-
teborg AB, Statliga Akademiska Hus i
Linköping AB, Statliga Akademiska Hus i
Luleå AB, Statliga Akademiska Hus i
Lund AB, Statliga Akademiska Hus i
Stockholm AB, Statliga Akademiska Hus
i Ultuna AB, Statliga Akademiska Hus i
Umeå AB, Statliga Akademiska Hus i
Uppsala AB, Stenvalvet Fastighets AB,
Vasakronan AB, Vasallen AB

Stiftelsen Chalmers Tekniska Högskola

AssiDomän AB, AssiDomän Fastighetsför-
säljning AB, AssiDomän Skog & Trä AB
Stiftelsen Högskolan i Jönköping

Arbetslöshetskassan Alfa

Posten AB, Nordbanken AB (publ), Posten
PIC AB, Postfastigheter AB, Postgirot
Bank AB

CALAB, SBL Vaccin AB

Kriminalvårdsfastigheter Sverige AB

Statens Hundskola – Sveriges Hundcenter AB

Eqvator AB

SMP Svensk Maskinprovning AB

Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut
AB

Bråviken Energi AB

Försäkringsbolaget Vattenfall Insurance,
Vattenfall AB, Vattenfall Bohus-Dal AB,
Vattenfall Bränsle AB, Vattenfall Data
AB, Vattenfall Fastigheter AB, Vattenfall
Mellansverige Energi AB, Vattenfall
Mellersta Norrland Energi AB, Vattenfall
Norrbottn Energi AB, Vattenfall Support
AB, Vattenfall Treasury AB

SVEFA – Svensk Fastighetsvärdering AB

Myndighet
Televerket**Enskilda organ**

Fastighets AB Telaris, Svenska Kabel-TV AB, Telefakta Svenska AB, Telia AB, Telia Data AB, Telia MegaCom AB, Telia Mobitel AB, Telia Research AB, Telia TeleRespons AB, Teli Service AB, TERACOM Svensk Rundradio AB

En motsvarande uppräkningsavseende kyrkliga organ finns i bilagan till förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring.

De enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § TF har visserligen i viss del av sin verksamhet "gamla", övertagna allmänna handlingar och därmed i och för sig en viss anknytning till det allmänna; den anknytning som organen kan ha genom sin ägaranknytning till det allmänna behandlar jag straxt (avsnitt Företag som det allmänna äger eller annars har inflytande över). Det uppkommer emellertid "nya" allmänna handlingar hos dessa enskilda organ i princip bara i den utsträckning det framgår av bilagan till sekretesslagen eller 1 kap. 9 § sekretesslagen. I den utsträckning det enskilda organet sysslar med myndighetsutövning torde verksamheten t.ex. finnas angiven i bilagan till sekretesslagen. Den verksamhet som det enskilda organet använder de allmänna handlingarna, som här rör från verksamhet som tidigare bedrevs av det allmänna, torde vidare i många fall vara svår att avgränsa mot den övriga verksamhet som organet kan bedriva.

Av bland annat dessa skäl har jag avstått från att i den föreslagna lagen ta med något om information om verksamheten i sådana enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § TF. Skulle man ändå vilja komplettera den föreslagna lagen med sådan information, kan det lämpligen ske genom att lägga till en punkt i uppräkningsavseende information som omfattas avseende "information om sådan verksamhet hos enskilda organ som avses i 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen som överlämnade allmänna handlingar används".

7.2.5 Företag som det allmänna äger eller annars har inflytande över

När det gäller anknytning till det allmänna genom det allmännas ägarmakt och annan makt över styrelseledamöter kan följande sägas (jämför avsnitt Ägarmakt och annan makt över styrelseledamöter).

Rättsligt bestämmande inflytande

Jag anser för det första att man under alla förhållanden bör begränsa sig till privata rättssubjekt där det allmänna har ett rättsligt bestämmande inflytande. Det är nämligen först när det allmänna ensamt kan bestämma över ett privat rättssubjekt som anknytningen till det allmänna blir verkligt tydlig.

Kommunala företag

I fråga om kommunal makt finns det i *1 kap. 9 § sekretesslagen* redan bestämmelser om handlingsoffentlighet beträffande vissa privata rättssubjekt där kommuner och landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande:

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Kommuner och landsting skall anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Vid tillämpningen av 1–3 skall inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av kommunen eller landstinget.

Första stycket gäller också beträffande handlingar som efter medgivande av en kommun eller ett landsting för viss bestämd tid förvaras hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser där kommuner eller landsting har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande.

Vad som sägs om kommuner och landsting i första–tredje styckena tillämpas också på kommunalförbund.

Enligt min mening är det ändamålsenligt att i den föreslagna lagen direkt anknyta till 1 kap. 9 § sekretesslagen, som redan innehåller en i praktiken användbar definition på området.⁷³ Även om man skulle kunna överväga vissa justeringar av definitionen i den föreslagna lagen – exempelvis avseende stiftelser där annan än det allmänna har tillskjutit stiftelseförmögenheten men där det allmänna har rätt att tillsätta styrelseledamöter och avseende komplettering med vissa kommunalt kontrollerade ideella föreningar såsom Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet – bör man för enkelhetens och enhetlighetens skull avstå från justeringar. Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) ser för närvarande över bestämmelserna i sekretesslagen och kan komma med förslag till befogade förbättringar av definitionen.

Jag anser alltså att verksamhet som bedrivs av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen har sådan anknytning till det allmänna att den föreslagna lagen bör omfatta information om den verksamheten.

⁷³ En motsvarande definition, som omfattar också statliga företag, finns även i 1 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Statliga företag

I fråga om statlig makt kan följande sägas. I 1999 års redogörelse för företag med statligt ägande (skr. 1999/2000:20) finns följande förteckning över 61 företag (och bl.a. Luftfartsverket och Sjöfartsverket) med varierande grad av statligt ägande.

A-Banan Projekt AB	SP Sveriges Provnings- och
Akademiska Hus AB	Forskningsinstitut AB
ALMI Företagspartner AB	Specialfastigheter Sverige AB
AmuGruppen AB	Statens Väg- och Baninvest AB
Apoteket AB	Stattum, Förvaltningsaktiebolaget
AssiDomän AB med Sveaskog	Svedab
AB	Swedesurvey AB
Bostadsgaranti, AB	Swedfund International AB
Celsius AB	Svensk Bilprovning, AB
A/O Dom Shvetsii	Svensk Exportkredit, AB
Grängesbergs Gruvor AB	Svenska kraftnät
Göta kanalbolag, AB	Svenska Lagerhusaktiebolaget
IRECO Institute for Research and	Svenska Miljöstyrningsrådet, AB
Competence Holding AB	Svenska rymdaktiebolaget
Kasernen Fastighets AB	Svenska Skeppshypotekskassan
Kungliga Dramatiska Teatern AB	Svenska Skogsplåntor AB
Kungliga Operan AB	Svenska Spel, AB
Kurortsverksamhet, AB	Svenskhemmet Voksenåsen A/S
Loussavaara-Kiirunavaara AB,	Sveriges Geologiska AB i likvi-
LKAB	dation
Luftfartsverket	Sveriges Rese- och Turistråd AB
MeritaNordbanken	Systembolaget AB
Norrland Center AB	Telia AB
Posten AB	Teracom AB
SAKAB	Tumba Bruk, AB
Samhall AB	V&S Vin & Sprit AB
SAQ Kontroll AB	Vasakronan AB
SAS Sverige AB	Vasallen AB
SBAB	Vattenfall AB
SIS Miljömärkning AB	Venantius AB
SJ	Värdepapperscentralen VPC AB
Sjöfartsverket	Zenit Shipping AB
SOS Alarm Sverige AB	

Som framgår redan av förteckningen är det fråga om företag med många olika slags verksamheter. Av redogörelsen i skr. 1999/2000:20 (tabell 6) framgår också att det för de olika företagen gäller vitt skilda villkor i fråga om t.ex. vinstkrav, finansiering, särskilt ålagda arbetsuppgifter och konkurrenssituation. Bakom det statliga ägandet ligger det således en mängd olika motiv.

I de kommunala företagen gäller som framgått normalt handlingsoffentlighet enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen. Någon motsvarande regel om handlingsoffentlighet finns inte för företagen med statligt ägande. Offentlighets- och sekretesskommittén (Ju 1999:06) skall kartlägga de faktorer som har varit avgörande för i vilken utsträckning insyn råder i kommunala respektive statliga företag och överväga om det är lämpligt med en enhetlig syn på offentlighetsprincipens tillämplighet (dir. 1998:32).

Mot bakgrund av bl.a. den splittrade bild som råder i fråga om de statligt ägda företagen och Offentlighets- och sekretesskommitténs kommande kartläggning och överväganden har jag ansett det olämpligt att låta den föreslagna lagen generellt omfatta information om verksamhet som bedrivs av statligt ägda företag. I den utsträckning det skulle anses befogat att låta sådan information omfattas kan det tekniskt ske genom att berörda företag eller berörda verksamheter inom företagen räknas upp i en bilaga till den föreslagna lagen.

7.2.6 Verksamheter som det allmänna upphandlar

En verksamhet kan ha anknytning till det allmänna genom att den finansieras av det allmänna (jämför avsnitt Inledning – ”Verksamheter med anknytning till det allmänna”). Det kan ske genom att det allmänna upphandlar verksamheten eller genom att det allmänna ger bidrag eller liknande ersättning till verksamheten. I detta avsnitt behandlas det allmännas upphandling av verksamheter. I nästa avsnitt behandlas verksamheter som får bidrag eller liknande ersättning av det allmänna.

Jag anser att det bara är fall när själva driften av verksamheten upphandlas av det allmänna som bör omfattas av den föreslagna lagen. Fall där det allmänna bara köper varor eller enstaka tjänster bör t.ex. enligt min mening inte omfattas av den föreslagna lagen.⁷⁴ Om dessa fall omfattas, skulle definitionsproblemen bli allt-

⁷⁴ Jämför SOU 1996:67 s. 69.

för stora (se avsnitt Penningens makt i andra fall). Det är inte heller rimligt att införa en längre gående yttrande- och meddelarfrihet än vad som normalt gäller inom det privata näringslivet för verksamheter inom privata företag som bara säljer varor eller enstaka tjänster till bl.a. det allmänna.

Det är således bara information om verksamhet som avser driftentreprenad som det allmänna har upphandlat som bör omfattas av den föreslagna lagen. Det finns inte någon lagfäst eller annars etablerad och helt entydig definition av begreppet driftentreprenad.⁷⁵ I boken *Kommunala driftentreprenader – Konkurrensut-sättning inom äldre- och handikappomsorg, skola, fritid och kultur*, 1997, av Thomas Hallgren, Ingegärd Hilborn och Lena Sandström finns det följande definition av kommunal driftentreprenad som bör kunna vara till vägledning i detta sammanhang (s. 15).⁷⁶

En entreprenad föreligger när en kommun anlitar en extern producent vilken åtar sig att för kommunens räkning, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet.

I många fall är det uppenbart att det allmänna har upphandlat just driften av en viss verksamhet av ett privat rättssubjekt. Det gäller t.ex. när kommuner eller landsting enligt 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett enskilt rättssubjekt eller när det allmänna i enlighet med bestämmelser i särskild lagstiftning⁷⁷ träffar avtal med privata rättssubjekt om utförandet av vissa arbetsuppgifter.

⁷⁵ Jämför SOU 1991:104 s. 87 ff.

⁷⁶ I anslutning till det citerade finns det i boken vissa tillägg rörande kommunens ansvar m.m. som inte är riktigt relevanta i detta sammanhang.

⁷⁷ Sådana bestämmelser finns t.ex. i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden i skolan, 4 § socialtjänstlagen (1980:620), 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 5 § tandvårdslagen (1985:125), 17 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 3 § lagen (1991:1136) om försöksverksamhet med kommunal primärvård och 12 och 13 §§ räddningstjänstlagen (1986:1102).

Om det privata rättssubjekt som träffat avtal om driftentreprenad med det allmänna anlitar underentreprenörer för genomförandet av viss del av driftentreprenaden, omfattas även information om underentreprenörens verksamhet avseende driftentreprenaden av den föreslagna lagen. Det gäller även om underentreprenörer skulle anlitas i flera led.

I andra fall kan det vara mera tveksamt om det allmännas upphandling avser driften av en verksamhet och inte bara t.ex. köp av varor eller enstaka tjänster.

Jag anser att det avgörande som regel bör vara om det har avtalats att det inom det privata rättssubjektet skall upprättas en särskild organisation (en sammanhållen verksamhet) för att genomföra driften av det som det allmänna har upphandlat. Den särskilda organisationen kan t.ex. avse visst tillhandahållande av personal i en kommuns lokaler för att utföra vaktmästartjänster åt kommunen. Utgör driftentreprenaden hos det privata rättssubjektet en sådan verksamhet eller del av verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen, bör kravet på särskild organisation (sammanhållen verksamhet) utan vidare vara uppfyllt. Kravet kan dock också vara uppfyllt i andra fall av sammanhållen verksamhet.

Det bör vidare krävas att det privata rättssubjektets drift av verksamheten är avsedd att ha en viss varaktighet. Den avsedda varaktigheten bör som huvudregel överstiga åtminstone ett halvt till ett år.

Hur avtalet mellan det allmänna och det privata rättssubjektet har formulerats – t.ex. om ordet driftentreprenad eller ordet köp använts – bör inte ha någon avgörande betydelse. Köp av varor bör dock inte omfattas ens om det är fråga om utveckling och specialtillverkning av t.ex. flygplan som kräver en stor särskild organisation.

Fall där det allmänna inte har upphandlat driften – såsom i vissa fall när t.ex. skötseln av en idrottsanläggning skall handhas av en ideell idrottsförening som får kommunala bidrag – omfattas inte.

Med dessa riktlinjer får frågan om en verksamhet avser driftentreprenad överlämnas till rättstillämpningen.

För att i någon mån underlätta privata arbetsgivares bedömning av om en viss verksamhet omfattas bör myndigheter och andra allmänna organ åläggas att vid upphandling av driftentreprenad lämna skriftlig upplysning om den föreslagna lagen.⁷⁸ Därmed får arbetsgivaren reda på hur det allmänna har bedömt saken. En bestämmelse om upplysningsskyldighet bör – för enkelhets och överskådligens skull – tas in i den föreslagna lagen (och inte i en anslutande förordning). Jag har övervägt att ta in en hänvisning till bestämmelsen i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling för att uppmärksamma upphandlande myndigheter på upplysningsskyldigheten. Jag har emellertid kommit fram till att det bör räcka med informationsinsatser, t.ex. av Nämnden för offentlig upphandling.

7.2.7 Verksamheter som får bidrag eller liknande ersättning från det allmänna

Av vad som sagts tidigare har framgått att det finns en nästan oöverskådlig och ständigt skiftande flora av olika bidrag och liknande som det allmänna ger till enskilda och att det får anses vara en utpräglat politisk fråga om och i vilken utsträckning bidrag och liknande ersättning från det allmänna bör medföra att privatanställda får yttrande- och meddelarfrihet i fråga om verksamheten hos bidragsmottagarna (se avsnitt Penningens makt i andra fall). Jag har därför inte funnit anledning att låta den föreslagna lagen generellt omfatta information om verksamheter inom privata rättssubjekt som tar emot bidrag eller liknande ersättning från det allmänna. Bara på ett par särskilda områden har jag gjort en annan bedömning. Det gäller offentligt finansierad skolverksamhet och hälso- och sjukvård, som behandlas i nästa avsnitt.

⁷⁸ En motsvarande upplysningsskyldighet i fråga om säkerhetsskyddslagen finns enligt 16 § säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

7.2.8 Offentligt finansierad verksamhet enligt skollagen och hälso- och sjukvård

Av 1 kap. 1 § skollagen (1985:1100) framgår att förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan bildar det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och att det allmänna också anordnar pedagogisk verksamhet i form av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Dessutom finns det särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet. Enligt 2 a kap. 17 § och 2 b kap. 10 § skollagen kan en kommun lämna bidrag till enskild förskoleverksamhet, enskild skolbarnsomsorg och enskild eller fristående förskoleklass, och enligt 9 och 10 kap. skollagen (och anknytande beslut angående statsbidrag som avses i 9 kap. 6 § sista stycket skollagen) kan det allmänna lämna bidrag till fristående skolor och riksinternatskolor. Enligt 3 och 18 §§ hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) samt 5 § tandvårdslagen (1985:125) kan ett landsting eller en kommun avtala om att en enskild skall utföra hälso- och sjukvård och tandvård. I bl.a. 2 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring finns det bestämmelser om ersättning för hälso- och sjukvård och tandvård. Det allmänna har ett särskilt ansvar för⁷⁹ och tillsyn över den förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning enligt skollagen som enskilda bedriver. Detsamma gäller för hälso- och sjukvården och tandvården enligt bl.a. lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Det är också fråga om viktiga områden som berör många människor där det är viktigt med en vital samhällsdebatt.

Jag anser därför att information om verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag

⁷⁹ Jämför Europadomstolens dom den 25 mars 1993 i målet Costello-Roberts mot Förenade kungariket, som refereras kortfattat i avsnitt 2.3.1.

eller annan ersättning från det allmänna bör omfattas av den föreslagna lagen. Med hälso- och sjukvård avses detsamma som enligt hälso- och sjukvårdslagen, och med tandvård avses detsamma som enligt tandvårdslagen.

Om bidrag eller annan ersättning från det allmänna för verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård tas emot av ett privat rättssubjekt, omfattas information om all verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård som det privata rättssubjektet driver av den föreslagna lagen. Det gäller oavsett om det i verksamheten finns även t.ex. elever eller patienter vilkas skolgång respektive vård inte finansieras genom bidrag eller ersättning från det allmänna. Information om annan utbildningsverksamhet än den nämnda, t.ex. vuxenutbildning, omfattas inte. Att elever vid t.ex. en fristående skola gör praktik på en arbetsplats innebär inte att information om verksamheten vid den arbetsplatsen omfattas. Däremot omfattas information om själva praktiktjänstgöringen, t.ex. information om hur eleven behandlas.

Bidraget eller ersättningen från det allmänna måste avse just förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård och inte t.ex. regionalt stöd eller stöd för att ge anställning eller sysselsättning.

Den föreslagna lagen börjar gälla för information om verksamheten så snart bidraget eller ersättningen från det allmänna tas emot första gången. Avser bidraget eller ersättningen viss tidsperiod, upphör lagen att gälla för information om verksamheten när den tiden löpt ut, om ytterligare bidrag eller ersättning inte då tagits emot.

7.2.9 Oriktig information

Meddelarskyddskommittén föreslog att en anställd som i en framställning eller ett meddelande uppsåtligen hade lämnat oriktiga

uppgifter om förhållanden som rör arbetsgivaren till skada för denne skulle få skiljas från anställningen eller omplaceras.⁸⁰ Arbetsgivaren skulle dock enligt Meddelarskyddskommitténs förslag inte få efterforska vem som lämnat de oriktiga uppgifterna.

Något motsvarande generellt sanningskrav gäller inte för offentliganställdas utnyttjande av yttrande- och meddelarfriheten enligt TF och YGL. Problemet med publicering av oriktiga uppgifter tas på det området om hand genom att förtal och ärekränkning utgör tryck- och yttrandefrihetsbrott och genom de pressetiska reglerna och principerna som föreskriver källkritik, hörande av båda sidor och publicering av rättelse och genmäle. En offentliganställds publicering av oriktiga uppgifter kan också leda till så svåra samarbetsproblem på arbetsplatsen att dessa – och inte publiceringen i sig – kan göra det befogat med omplacering eller i svårartade fall skiljande från anställningen. Samma vägar står öppna när det gäller privatanställdas publicerade lögner.

Jag anser för egen del att det inte finns tillräckliga skäl att för just privatanställda införa ett sanningskrav. Ett sådant krav skulle vara främmande och systemvidrigt när det gäller yttrande- och meddelarfriheten. I enlighet med den bedömning Meddelarskyddskommittén gjorde torde det inte vara möjligt att tillåta arbetsgivaren att efterforska lögnaren, och därför skulle ett sanningskrav i vart fall ha bara ett begränsat värde för arbetsgivaren.

En sakuppgift t.ex. om att det förekommer aga vid en fristående skola utgör således enligt den föreslagna lagen information om verksamheten vid skolan även om sakuppgiften skulle vara felaktig.

⁸⁰ Se avsnitt 8.5 i SOU 1990:12.

7.3 Information som är undantagen

Förslag: Lagen skyddar inte avslöjanden av information som avser

1. företagshemlighet som skyddas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter,
2. uppgift om enskilds personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden när det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas,
3. uppgift, som arbetsgivaren håller hemlig, om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren,
4. uppgift som arbetsgivaren håller hemlig och som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist,
5. uppgift som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja,
6. uppgift om åtgärd för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden,
7. kod, chiffer och andra metoder för att skydda information, och
8. meddelande under befordran.

Sådant utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten som en myndighet skulle få ingripa mot är inte skyddat av lagen.

7.3.1 Inledning

För offentliganställda gäller sekretesslagens omkring 160 paragrafer med föreskrifter om bl.a. tystnadsplikt och uppräkningsen i 16 kap. i lagen av vilka kvalificerade tystnadsplikter som gäller före yttrande- och meddelarfriheten (se avsnitt 2.2). Sekre-

tesslagen är textmässigt betydligt mera omfattande än TF, som innehåller huvudreglerna om tryckfrihet och handlingsoffentlighet.

För privatanställda finns det inte någon motsvarighet till sekretesslagen. I stället gäller för dem en avtalsbaserad tystnadsplikt som innebär att de inte får avslöja något som är ägnat att skada arbetsgivaren, utom när det är fråga om uppgifter om brott och allvarliga missförhållanden (se avsnitt 2.3.4). I vissa fall kan privatanställda dock omfattas av författningsreglerad tystnadsplikt (se avsnitt Författningsreglerad tystnadsplikt).

Eftersom det är uppenbart att det även på den privata arbetsmarknaden måste till undantag från anställdas yttrande- och meddelarfrihet, krävs det kriterier för vilken information som bör vara undantagen. Det är oundvikligt, liksom när det gäller förhållandet mellan TF och sekretesslagen, att undantagen textmässigt blir mera omfattande än huvudregeln om yttrande- och meddelarfrihet.

Det bör emellertid poängteras att det i den föreslagna lagen – till skillnad från sekretesslagen – inte är fråga om att föreskriva tystnadsplikt för anställda eller andra inskränkningar i deras yttrandefrihet (jämför 2 kap. 13 § RF) utan bara undantag från den yttrande- och meddelarfrihet som den föreslagna lagen annars skulle ha gett dem i förhållande till arbetsgivaren. Den föreslagna lagen bygger som nämnts (avsnitt Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten) på den avtalsbaserade tystnadsplikt som kan finnas inom ramen för anställningsförhållandet. Om den privata arbetsgivaren själv skulle vara skyldig att lämna ut en allmän handling med vissa uppgifter till den som frågar efter handlingen, t.ex. en journalist – vilket är fallet i fråga om de privaträttsliga organ som har allmänna handlingar och som avses i 1 kap. 8 och 9 §§ sekretesslagen, t.ex. kommunala företag – måste det t.ex. som regel anses förenligt med anställningsförhållandet att en arbetstagare på eget initiativ lämnar ut dessa uppgifter i eller till medier. I dessa fall har arbetsgivaren alltså inte grund för ingripanden mot arbetstagaren ens om uppgifterna till äventyrs skulle falla under något av de undantag som anges i den föreslagna lagen.

Det kan inte anses ligga i uppdraget att överväga undantag från yttrande- och meddelarfriheten av en helt annan natur än de som

framgår av TF och YGL respektive sekretesslagen. Som exempel på en sådan typ av undantag som får anses falla utanför uppdraget kan nämnas undantag som innebär att en privatanställd i vidare mån än en offentliganställd måste ha något särskilt syfte med offentliggörandet, t.ex. att skapa debatt eller att avslöja vad som upplevs som missförhållanden, eller inte får ha vissa syften med offentliggörandet, t.ex. ren hämndlystnad eller personlig vinning. Ett annat exempel är undantag som innebär att de offentliggjorda uppgifterna skall ha ett allmänintresse eller i vart fall avse vad som kan betecknas som missförhållanden. Också sådana undantag som innebär krav på att den privatanställde före offentliggörandet i eller till massmedier skall ha försökt vidta vissa åtgärder, t.ex. anmälan till arbetsgivaren eller behörig myndighet, får anses falla utanför uppdraget.⁸¹

Att viss information är undantagen från privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet innebär att privata arbetsgivare utan hinder av den föreslagna lagen får vidta ingripanden mot och efterforska den som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL i fråga om sådan information.

Det bör vid tillämpningen av undantagen i den föreslagna lagen inte spela någon roll om den privatanställde har fått del av informationen i tjänsten eller på något annat sätt.⁸²

I detta avsnitt behandlas frågan om vilken information som bör vara undantagen från privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet. Ett avslöjande av en uppgift är inte skyddat av den föreslagna lagen så länge uppgiften faller under något av undantagen; en och samma uppgift kan falla under två eller flera undantag.

⁸¹ En sådan mer begränsad ordning till skydd för s.k. whistleblowers, dvs. anställda som vill rätta till missförhållanden, blir alltmer vanlig i utlandet, se t.ex. Part IVA i Förenade kungarikets Employment Rights Act 1996 (införd genom Public Interest Disclosure Act 1998).

⁸² Jämför dock vad som sägs i avsnitt Uppgifter som rör säkerheten och meddelanden under befordran om meddelanden under befordran.

7.3.2 När en myndighet får ingripa

I vilka fall en myndighet får ingripa och efterforska när någon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten framgår av TF och YGL; en översiktlig beskrivning har, utom såvitt avser tryck- och yttrandefrihetsbrott, lämnats i avsnitt Yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda.

I de fall en myndighet får ingripa och efterforska, bör en privat arbetsgivare också få göra det utan hinder av den föreslagna lagen. Det i praktiken viktigaste fallet är vid brott mot en sådan lagreglerad, kvalificerad tystnadsplikt som anges i 16 kap. sekretesslagen som kan åvila en privatanställd, t.ex. när privatanställd hälso- och sjukvårdspersonal bryter mot sin tystnadsplikt genom att lämna patientinformation till journalister eller när någon bryter mot ett s.k. sekretessförbehåll enligt 14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen. Också de fall när den privatanställda själv är ansvarig, t.ex. såsom författare till en icke periodisk skrift, för ett tryck- eller yttrandefrihetsbrott omfattas.

Arbetsgivaren kan utan hinder av den föreslagna lagen ingripa mot arbetstagaren med t.ex. arbetsrättsliga åtgärder även när myndighet också har ingripit mot arbetstagaren med t.ex. ansvarstalan.

7.3.3 Företagshemligheter

Med företagshemlighet avses i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter (FHL) sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom eller henne i konkurrenshänseende. FHL gäller bara obehöriga angrepp på företagshemligheter. I avsnitt Avtal om tystnadsplikt har redovisats hur avslöjanden av brott och allvarliga missförhållanden faller utanför tillämpningsområdet för FHL.

Genom införandet av FHL – efter betänketid och flera lagrådsyttranden samt ingående överväganden av tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter – har ställning tagits till i vilken utsträckning företagshemligheter bör vara skyddade. Den bedömning som där-

vid gjorts bör respekteras. En arbetsgivare bör därför utan hinder av den föreslagna lagen kunna göra efterforskningar och ingripa, t.ex. med stöd av FHL, när det gäller information som avser företagshemlighet som skyddas av FHL. Å andra sidan bör den föreslagna lagen inte göra det möjligt för arbetsgivaren att skydda egna företagshemligheter i större utsträckning än som framgår av FHL. Det innebär t.ex. att börspåverkande information och information som arbetsgivaren åtagit sig att offentliggöra på visst sätt, t.ex. genom avtal om notering på börs, bör vara undantagen från yttrande- och meddelarfriheten enligt den föreslagna lagen bara i den utsträckning informationen utgör en företagshemlighet som skyddas av FHL.

Meddelarskyddskommittén föreslog en motsvarande bestämmelse om företagshemligheter vilka skyddas av FHL som dock innehöll ett undantag för avslöjanden av ”förhållanden som har så väsentlig betydelse för miljön eller för människors hälsa eller annars ett sådant allmänintresse att detta uppenbarligen väger tyngre än intresset av att skydda hemligheten”; ett par ledamöter reserverade sig i fråga om det förslaget.⁸³

I samband med lagstiftningsärendet om FHL föreslog Lagrådet att det i FHL skulle införas en bestämmelse om att man får avslöja sådant ”som kan anses utgöra ett så allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse att intresset av att förhållandet bringas till allmän kändedom måste ges företräde framför näringsidkarens behov av skydd för företagshemligheten”.⁸⁴ Lagutskottet godtog emellertid inte det förslaget utan uttalade:⁸⁵

Lagrådets förslag att rätten att avslöja missförhållanden skall bygga på en *intresseavvägning* inger [...] utskottet betänkligheter. Vad som enligt utskottet främst talar mot förslaget är att det kommer att bli svårt för den enskilde att tillämpa bestämmelsen. Redan den omständigheten att [...] endast sådana förhållanden som objektivt sett utgör allvarliga missförhållanden får avslöjas ställer krav på vissa överväganden från den enskildes sida. Om vederbörande därjämte skulle behöva vä-

⁸³ Jämför avsnitt 9 i SOU 1990:12.

⁸⁴ LU 1988/89:30 s. 108.

⁸⁵ LU 1988/89:30 s. 28 och LU 1989/90:37 s. 30 f.

ga intresset av att saken bringas till allmän kännedom mot näringsidkarens behov av skydd för hemligheten skulle enligt utskottets mening detta lätt leda till felbedömningar i synnerhet som det ofta kan vara svårt att avgöra företagshemlighetens betydelse för näringsidkaren. Risken är uppenbar att många i den situationen skulle avstå från ett avslöjande för att inte utsätta sig för risken att drabbas av skadeståndskrav om bedömningen i efterhand visade sig oriktig. Rätten att avslöja missförhållanden skulle således med lagrådets förslag lätt bli illusorisk, och allvarliga missförhållanden som bör komma i offentlighetens ljus skulle fortsätta att vara mörklagda. [...]

Mot bakgrund av att en bestämmelse som föreskriver en intresseavvägning således redan prövats och förkastats i samband med lagstiftningsärendet om FHL har jag inte funnit anledning att införa en sådan bestämmelse i den föreslagna lagen. Den bedömning som gjorts vid införandet av FHL bör som nämnts respekteras. Det innebär således att den föreslagna lagen i fråga om företagshemligheter har samma tillämpningsområde som FHL och att någon lagkonflikt inte uppstår.

7.3.4 Uppgifter om fysiska personers privata förhållanden

I 7–9 kap. sekretesslagen finns det en rad bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet som har införts med hänsyn till skyddet för enskildas förhållanden av personlig och ekonomisk natur. Det är uppenbart att det också beträffande en reglering av privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren behövs undantag med hänsyn till fysiska personers personliga integritet. Frågan är då hur ett sådant undantag bör utformas. Meddelarskyddskommittén föreslog en motsvarande, generell bestämmelse som enligt mitt förslag och anförde som motivering bl.a. följande.⁸⁶

⁸⁶ Se avsnitt 8.2 i SOU 1990:12.

Sekretesslagens bestämmelser har myndigheternas verksamhet som utgångspunkt. Denna verksamhet är styrd av lagar och andra författningar. Härigenom är det möjligt – och naturligtvis också önskvärt – att klart och detaljerat ange i vilka fall uppgifter som förekommer vid myndighetsverksamhet skall vara underkastade sekretess och när sekretessen skall vara kvalificerad så att den har företräde framför meddelarfriheten.

Införandet av ett system liknande sekretesslagens på det privata området skulle, om det ens vore möjligt, kräva en omfattande genomgång av verksamheten inom olika typer av företag och föreningar. Det framstår som orealistiskt att göra en sådan genomgång. Dels skulle den vara mycket tidskrävande, dels skulle man inte med säkerhet kunna veta om man täckt in alla relevanta fall. Det sistnämnda har till viss del att göra med att verksamhet på det privata området är föränderlig på ett annat sätt än sådan som är reglerad i författning. Bl.a. behöver i regel någon författningsändring inte föregå ändringar i verksamheten.

Vår slutsats blir att det inte är möjligt att skapa en detaljerad reglering i stil med sekretesslagens. I stället får man inrikta sig på en mera allmänt hållen reglering.

När det gäller frågan hur denna bör utformas bör erinras om att det inte är fråga om att tillskapa någon självständig sekretessregel. En förutsättning för att arbetsgivaren eller föreningen gentemot den anställde eller föreningsmedlemmen skall kunna åberopa att denne har prisgett enskildas privatförhållanden är att det har funnits en avtalsenlig förpliktelse att iaktta sekretess om förhållandet. En mängd triviala omständigheter i daglig affärsverksamhet torde inte vara omfattande av sådan sekretessbundenhet.

Det kan emellertid väl tänkas att en uttrycklig eller underförstådd sekretessplikt sträcker sig mycket långt. För att meddelarfriheten skall inskränkas bör därför gälla att det kan antas att ett utlämnande av uppgiften skulle leda till skada eller men för den enskilde. På så sätt undgår man att näringsidkare stärker sekretessen med hänvisning till skyddet för t.ex. en avtalsmotpart.

Jag anser att de överväganden som Meddelarskyddskommittén gjorde fortfarande har giltighet och att arbetsgivare utan hinder av den föreslagna lagen bör kunna genomdriva en avtalsbaserad tystnadsplikt som avser att skydda den personliga integriteten. Jag föreslår således ett undantag för uppgifter om enskilds personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden

när det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgifterna avslöjas. Den föreslagna bestämmelsen gäller bara uppgifter om fysiska personers privata förhållanden. Det spelar i och för sig ingen roll vilken anknytning personen har till verksamheten inom eller med anknytning till det allmänna.

Eftersom den föreslagna bestämmelsen gäller personliga förhållanden, omfattas inte t.ex. uppgifter om åtgärder som en anställd i sådan verksamhet som avses i den föreslagna lagen vidtar i tjänsten. Missgrepp i verksamheten av anställda eller ägare kan således diskuteras i medierna. Egna tankar, åsikter och känslor samt egna rena värdeomdömen om t.ex. verksamhetens chef utgör inte heller i sig uppgifter om chefens personliga förhållanden i den mening som avses i den föreslagna lagen.

Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen – ”personliga förhållanden”, ”ekonomiska förhållanden” och ”det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men” – är i övrigt avsedda att ha i princip samma innebörd som motsvarande rekvisit i sekretesslagen. Vid tvist bör det vara arbetsgivaren som har att visa att och förklara hur det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas.

Meddelarskyddskommittén föreslog att uppgifterna dock skulle få avslöjas ”om det finns ett allmänintresse av att den enskildes förhållande eller annat därmed förenat förhållande avslöjas som uppenbart väger tyngre än den enskildes anspråk på skydd för egen del”. En sådan regel om att det kan vara tillåtet att efter en intresseavvägning skada en medmänniska genom uppgiftsspridning inger samma betänkligheter som de som lagutskottet redogjorde för beträffande motsvarande intresseavvägning i fråga om företagshemligheter (se citatet i avsnitt Företagshemligheter). Det vore också något inkonsekvent om företagshemligheter, som kan skada en juridisk person i konkurrenshänseende, skulle ha ett starkare skydd än uppgifter om rent privata förhållanden som kan skada individer. Det är vidare enligt min mening rimligt att arbetsgivare skall få skydda privatpersoner som kommer i kontakt med privata verksamheter med anknytning till det allmänna – t.ex. barn på pri-

vata daghem eller sjuka som söker privat läkarvård – mot skadlig uppgiftsspridning i så stor utsträckning som möjligt. Även rent privata uppgifter om de personer som arbetar i sådan verksamhet som avses i den föreslagna lagen bör på motsvarande sätt kunna skyddas. Jag anser därför att det inte bör införas en sådan bestämmelse om intresseavvägning som Meddelarskyddskommittén föreslog.

7.3.5 Uppgifter om förhållanden hos kunder och liknande

I 6 kap. sekretesslagen finns det bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet som har införts med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse, och i 8 och 9 kap. sekretesslagen finns det motsvarande bestämmelser som har införts med hänsyn till skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden. Det är uppenbart att det också beträffande en reglering av privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren behövs motsvarande undantag.

Av vad som sagts i avsnitt Företagshemligheter framgår att information om arbetsgivarens egna ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt bör vara undantagen från yttrande- och meddelarfriheten enligt den föreslagna lagen bara i den utsträckning informationen utgör en företagshemlighet som skyddas av FHL; även andra näringsidkares företagshemligheter som skyddas av FHL är undantagna. Av närmast föregående avsnitt (Uppgifter om fysiska personers privata förhållanden) framgår i vilken utsträckning uppgifter om fysiska personers personliga och ekonomiska förhållanden bör vara undantagna med hänsyn till den personliga integriteten. Arbetsgivaren har emellertid ett befogat intresse av att i verksamheten kunna hemlighålla även annan information om förhållandena hos kunder, leverantörer och annan s.k. tredje man som arbetsgivaren kommit i förbindelse med. Tredje mans förbindelse med arbetsgivaren innebär ofta att det finns ett förtroendeförhållande mellan dem som förutsätter att arbetsgivaren kan hålla viss information om tredje mans förhållan-

den hemlig. Om arbetsgivarens anställda – trots den lojalitets- och tystnadsplikt som annars skulle ha gällt för dem – ges en rätt att låta publicera information om tredje man som finns i arbetsgivarens verksamhet, kan arbetsgivarens förhållande till befintliga och potentiella kunder m.fl. skadas.

Jag anser därför att det bör göras ett undantag i den föreslagna lagen för uppgifter om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren. Det kan vara fråga om leverantörer, kunder och andra som anlitar eller anlitas av verksamheten med anknytning till det allmänna, t.ex. föräldrar som har barn i en fristående skola. Arbetstagare hos arbetsgivaren omfattas inte. Både fysiska och juridiska personer avses. Rekvisiten i den föreslagna bestämmelsen avseende ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt är avsedda att ha i princip samma innebörd som motsvarande rekvisit i sekretesslagen.

Uppgifter om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos myndigheter och andra allmänna organ omfattas inte av undantaget. Det beror bl.a. på att den sekretess som föreskrivs i 6 kap. sekretesslagen med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse inte ansetts så kvalificerad att den bör ta över meddelarfriheten. Offentliganställda kan således utan hinder av dessa sekretessbestämmelser avslöja myndigheters affärsförhållanden i eller till medier. Då bör privatanställda hos den som myndigheten har affärsförbindelser med också kunna göra det. Härtill kommer att arbetsgivaren enligt den föreslagna lagen inte skall behöva riskera ingripanden från det allmänna för att privatanställda utnyttjat yttrande- och meddelarfriheten enligt lagen (se avsnitt Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet).

Undantaget är som framgått närmast uppställt i arbetsgivarens intresse, men skyddar information om tredje mans förhållanden. Det kan typiskt sett antas att arbetsgivaren lider skada om anställda avslöjar information i verksamheten om förhållanden hos tredje man som arbetsgivaren har en affärsförbindelse eller liknande med. Därför har jag inte ansett det nödvändigt att förse undantaget

med ett skaderekvisit av innebörd att undantaget bara skall gälla om det kan antas att arbetsgivaren (eller tredje man) lider skada om informationen avslöjas. Härtill kommer att det för en enskild arbetstagare, som kanske saknar överblick, kan vara svårt att bedöma när ett sådant skaderekvisit är uppfyllt. Det kan också noteras att något skaderekvisit inte har ställts upp som villkor för sekretess när myndighet i bl.a. tillsynsverksamhet får uppgifter om ekonomiska förhållanden hos den som trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som tillsynen avser, se 8 kap. 5–7 §§ sekretesslagen.

Å andra sidan finns det inte anledning att göra undantag från de anställdas yttrande- och meddelarfrihet när inte ens arbetsgivaren själv håller informationen om tredje mans förhållanden hemlig. Som en förutsättning för undantaget bör således gälla att det är fråga om en uppgift som arbetsgivaren håller hemlig. I FHL finns motsvarande rekvisit. Det har kommenterats i propositionen med förslag till FHL enligt följande (prop. 1987/88:155 s. 35 f.).

För att information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse skall kunna vara en företagshemlighet krävs att näringsidkaren håller informationen hemlig. Detta får inte förstås som ett krav på ett absolut hemlighållande. I själva verket torde sådan information som det här är fråga om vara känd av flera. I uttrycket hemlig ligger att informationen inte får vara tillgänglig för envar som kan ha ett intresse av att ta del av den. Hemlighållandet har således en relativ innebörd.

Inom företag kan information rent allmänt sägas vara hemlig, om den inte får yppas till andra än de anställda som behöver den för att fullgöra sitt arbete. I ett mindre företag kan detta innebära att alla inom företaget känner till hemligheten. Inom ett storföretag kan informationen vara känd inom en eller flera avdelningar men likväl – totalt sett – vara hemlig. Inte ens företaget som sådant bildar emellertid en absolut gräns för hemlighållandet. Vid exempelvis organiserat samarbete, licensgivning eller legotillverkning innebär inte det förhållandet att informationen förs utanför det egna företaget att hemlighållandet går förlorat. När spridningen går utanför företaget får den dock inte vara allmän och okontrollerad. För att bibehålla sin status av hemlig får informationen således inte spridas utanför en krets som åtminstone i princip är identifierbar och sluten.

I det nu diskuterade rekvisitet ingår även att näringsidkaren skall hålla informationen hemlig. Avsikten härmed är att markera att han skall ha ambitionen att behålla informationen inom den krets där den är känd. En sådan ambition eller vilja kan komma till uttryck på olika sätt. Det kan ske genom att arbetsgivaren upplyser sina anställda om att viss information inte får spridas utanför en viss grupp. Det kan också ske genom utfärdande av säkerhetsinstruktioner, hemligstämpling eller liknande. Även säkerhetsåtgärder som inlåsningsrutin, säkerhetskoder, tillträdesbegränsningar och besöksförbud kan visa på näringsidkarens vilja till hemlighållande. Emellertid skall detta rekvisit inte uppfattas som ett formkrav. Inte sällan torde det förhålla sig så att näringsidkarens intentioner i detta avseende är fullt klara utan att någon särskild åtgärd erfordras. Verksamhetens inriktning och former kan vara sådana att det måste stå klart för de anställda att det är fråga om hemlig information. Avsaknaden av en formellt manifesterad säkerhetsåtgärd, exempelvis föreskrift om inlåsningsrutin, bör i ett sådant fall inte föranleda att informationen ej omfattas av lagen. Just frånvaron av sådana säkerhetsåtgärder kan emellertid givetvis leda till att de anställda inte är eller bör vara medvetna om att informationen är hemlig och då inte kan drabbas av någon påföljd om de utnyttjar eller röjer hemligheten.

Dessa kommentarer bör kunna vara till ledning även vid bedömningen av hemlighållanderekvisitet i den föreslagna lagen. Det bör vara arbetsgivaren som vid tvist har att visa att han eller hon har hållit uppgifterna hemliga på ett sådant sätt att arbetstagaren åtminstone borde ha insett hemlighållandet.

Meddelarskyddskommittén föreslog ett motsvarande undantag för uppgift om ekonomiska förhållanden hos leverantörer, kunder och andra som har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren, om denne håller uppgiften hemlig.⁸⁷ Enligt Meddelarskyddskommitténs förslag skulle uppgifterna dock få avslöjas ”om det finns ett allmänintresse av att den enskildes förhållande eller annat därmed förenat förhållande avslöjas som uppenbart väger tyngre än den enskildes anspråk på skydd för egen del”. Av i huvudsak samma skäl som jag angett tidigare (se avsnitt Uppgifter om fysiska personers privata förhållanden) anser

⁸⁷ Se avsnitt 8.3 i SOU 1990:12.

jag emellertid att det inte bör införas en sådan bestämmelse om en intresseavvägning.

7.3.6 Uppgifter som hålls hemliga vid fackliga förhandlingar, fackliga stridsåtgärder och vid rättstvister

I 6 kap. 5–7 §§ sekretesslagen finns det bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt i det allmänna verksamheten som avser att skydda befogade intressen hos det allmänna inför och vid fackliga förhandlingar, fackliga stridsåtgärder och inför och vid rättstvister. Det är uppenbart att det också beträffande en reglering av privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet i förhållande till arbetsgivaren behövs motsvarande undantag för att skydda arbetsgivarens rättigheter. Det torde vidare vara en allmän grundsats att den arbetsrättsliga lagstiftningen skall vara neutral i fackliga konflikter.⁸⁸

Jag anser därför att det bör göras ett undantag i den föreslagna lagen för uppgifter som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist. Liksom i fråga om uppgifter om förhållanden hos kunder och liknande bör det dock krävas att arbetsgivaren själv håller informationen hemlig, se avsnitt Uppgifter om förhållanden hos kunder och liknande och vad som sägs där om innebörden av hemlighållanderekvisitet. Kravet på att uppgifterna skall ha *tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist* innebär att det måste finnas ett samband mellan tillkomsten eller inhämtandet av uppgifterna och förhandlingen, stridsåtgärden respektive rättstvis-ten. Alla uppgifter i verksamheten som har eller kan ha betydelse för förhandlingen, stridsåtgärden respektive rättstvis-ten omfattas således inte.

Eftersom det typiskt sett kan antas att arbetsgivaren lider skada om hemlighållen information som tillkommit eller inhämtats med

⁸⁸ Se SOU 1994:141 s. 320 med vidare hänvisningar.

anledning av fackliga förhandlingar, fackliga stridsåtgärder och rättstvister lämnas ut för publicering, har jag inte ansett det nödvändigt eller ändamålsenligt att komplicera regleringen och tillämpningen genom att föreslå ett skaderekvisit.

Rekvisiten facklig förhandling, facklig stridsåtgärd och rättsvist samt tillkommit eller inhämtats är avsedda att ha samma innebörd som motsvarande rekvisit i 6 kap. 5–7 §§ sekretesslagen.

Det bör betonas att det nu aktuella undantaget, liksom de andra undantagen, givetvis inte berör de anställdas möjligheter att t.ex. informera den fackliga organisationen i samband med fackliga förhandlingar eller eljest.

7.3.7 Uppgifter som rör säkerheten och meddelanden under befordran

Intresset av att den personliga säkerheten eller säkerhetsåtgärder för att skydda mot brott inte äventyras väger tungt. Arbetsgivaren bör inte behöva tolerera att anställdas avslöjanden av uppgifter i eller till medier medför säkerhetsrisker. Därför anser jag – i likhet med Meddelarskyddskommittén och Yttrandefrihetsutredningen⁸⁹ – att det bör göras ett undantag i den föreslagna lagen för uppgifter som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja och för uppgifter om åtgärder för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden.

På motsvarande sätt anser jag – också här i likhet med Meddelarskyddskommittén och Yttrandefrihetsutredningen⁹⁰ – att arbetsgivaren utan hinder av den föreslagna lagen bör kunna få efterforska och ingripa mot anställda som i eller till medier avslöjar koder, chiffer eller andra metoder för att skydda information. Därför bör det göras ett undantag i den föreslagna lagen för information som avser koder, chiffer eller andra metoder för att skydda information. Det är bara information om själva kodningsmetoden,

⁸⁹ Se avsnitt 8.4 i SOU 1990:12.

⁹⁰ Se avsnitt 8.4 i SOU 1990:12.

t.ex. kodnyckeln, som omfattas av undantaget och inte den information som kan ha dolts med kodningsmetoden.

Meddelarskyddskommittén och Yttrandefrihetsutredningen föreslog att också uppgifter under befordran såsom postförsändelse eller telefonmeddelande skulle undantas från meddelarrätt.⁹¹ Även jag anser att meddelanden under befordran – oavsett hur de befordras – bör undantas från den föreslagna lagen. Det innebär att arbetsgivaren utan hinder av den föreslagna lagen kan upprätthålla den avtalade tystnadsplikt som kan gälla för t.ex. telefonister, IT-personal och vaktmästare i fråga om innehållet i meddelanden som de har att befordra inklusive uppgifter om meddelandets avsändare och mottagare. Om den som tagit del av ett meddelande under befordran får reda på informationen i meddelandet på annat sätt, gäller inte den nu aktuella bestämmelsen vad han eller hon får reda på på annat sätt.⁹²

7.4 Arbetstagare som är undantagna

Förslag: Lagen tillämpas inte på arbetstagare

1. hos myndigheter och andra allmänna organ,
2. som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
3. som tillhör arbetsgivarens familj, eller
4. som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.

7.4.1 Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet

Utredningsuppdraget avser privatanställda. Därmed avses arbetstagare hos annan än det allmänna. Därför bör arbetstagare hos

⁹¹ Se avsnitt 8.4 i SOU 1990:12.

⁹² Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 73 f.

myndigheter och andra allmänna organ uttryckligen undantas från den föreslagna lagens tillämpningsområde.

Med arbetstagare avses den som är att betrakta som sådan i enlighet med det civilrättsliga arbetstagarbegrepp som framgår av Arbetsdomstolens domar vid tillämpningen av t.ex. anställningskyddslagen.⁹³ Jag anser således att den föreslagna lagen bör baseras på det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Av vad som sägs i avsnitt Förbud mot ingripanden framgår att även den som tidigare varit arbetstagare kan omfattas av den föreslagna lagen.

I vissa fall har sådana personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder enligt särskild lagstiftning förklarats inte vara att anse som arbetstagare.⁹⁴ Yttrande- och meddelarfriheten för dessa personer får anses falla utanför utredningsuppdraget och den föreslagna lagen.

Det förhållandet att någon äger del i arbetsgivaren hindrar inte att han eller hon samtidigt kan vara att betrakta som arbetstagare.⁹⁵ Konfliktutredningen har sammanfattat rättsläget enligt följande (SOU 1988:49 s. 239).

AD har [...] i ett flertal rättsfall haft att ta ställning till frågan om en delägare i ett företag kan betraktas som samtidigt anställd i detta. Domarna är här entydiga i fråga om aktiebolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar och kommanditbolag, de senare såvitt avser kommanditdelägarna. Den omständigheten att man äger aktier eller andelar i dessa typer av associationer hindrar inte att man samtidigt kan vara anställd hos företaget på samma villkor som övriga anställda. Inte ens om man är styrelseledamot i ett aktiebolag förändras bilden i princip.

Förklaringen till bedömningen är här att delägarna som inte personligen svarar för företagets skulder inte anses ha tillräcklig anknytning till företagets roll som arbetsgivare.

Annorlunda förhåller det sig med handelsbolag och enkla bolag i vilka delägarna är personligen ansvariga för rörelsens förbindelser.

⁹³ Se om arbetstagarbegreppet t.ex. Axel Adlercreutz, *Arbetstagarbegreppet*, 1964, och SOU 1993:32 s. 216–235.

⁹⁴ Se t.ex. 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program.

⁹⁵ Jämför dock om anställda företagsledare avsnitt Anställda företagsledare och om åtgärder mot anställda på annan grund än anställningsförhållandet avsnitt Förbud mot ingripanden.

Beträffande handelsbolag har AD slagit fast att såvida skenavtal inte visats föreligga delägare samtidigt som att vara bolagsman inte kan anses som på grund av arbetsavtal anställd hos annan delägare eller bolaget. När det gäller enkla bolag har domstolens prövning i allmänhet avsett frågan huruvida den uppgivne kompanjonen varit delägare eller anställd, dvs. om skenavtal förelegat eller bolagsavtalet i vart fall inte varit tillfyllest för att konstituera delägarskap. Särskilt vad angår enkla bolag har domstolen på förebragt utredning ansett sig i stor utsträckning kunna konstatera att verkligt bolagsförhållande inte förelegat.

Avgränsningen till arbetstagare innebär att yttrande- och meddelarfrihet för t.ex. egenföretagare och självständiga uppdragstagare faller utanför utredningsuppdraget och den föreslagna lagen. Även sådana s.k. jämställda uppdragstagare som har en ställning av väsentligen samma slag som en anställd – i den utsträckning en sådan kategori existerar i dag⁹⁶ – faller utanför.⁹⁷ Också relationen mellan föreningar och deras medlemmar – men inte deras anställda – faller utanför. Vidare faller den tystnadsplikt som gäller för styrelseledamöter utanför uppdraget. (Jämför om de två sistnämnda fallen avsnitt Förbud mot ingripanden.)

Den synpunkten har framförts till mig att även uppdragstagare bör omfattas av en reglering av yttrande- och meddelarfriheten. Jag kan emellertid, som framgått, inte finna att mitt uppdrag omfattar självständiga uppdragstagare. Härtill kommer att det – bortsett från den komplikation som kan ligga i att en juridisk person kan vara avtalspart i ett uppdragsförhållande – kan gälla andra bestämmelser om lojalitets- och tystnadsplikt i ett uppdragsförhållande än i ett anställningsförhållande och att helt skilda överväganden därför kan behöva göras om uppdragsförhållanden skulle omfattas. Vidare bör noteras att det anses att redan det allmänna i viss utsträckning kan träffa avtal om tystnadsplikt med företag som anlitas för uppdrag (se härom avsnitt Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet).

⁹⁶ Jämför AD 1985 nr 57 och Tore Sigeman i SvJT 1987 s. 613 f.

⁹⁷ Meddelarskyddskommittén gjorde en annan bedömning, se SOU 1990:12 s. 134.

Bland annat mot bakgrund av att inte alla som betraktas som arbetstagare har ett generellt anställningsskydd enligt anställningsskyddslagen kan man fråga sig om alla privatanställda bör omfattas av den föreslagna lagen. Från anställningsskyddslagens tillämpningsområde har undantagits (1 §)

1. arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämför-
lig ställning,
2. arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj,
3. arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hus-
håll, och
4. arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd eller
i skyddat arbete.

Å andra sidan omfattas som regel även sådana arbetstagare av lagstiftning om skydd mot diskriminering och skydd mot åtgärder för att arbetstagaren utnyttjat sina rättigheter, t.ex. avseende för-
äldra- eller studieledighet.

Enligt min mening står det klart att det inte finns bärande skäl för att undanta sådana arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd eller i skyddat arbete om de undantagsvis skulle vara anställda av en privat arbetsgivare. När det gäller övriga uppräknade arbetstagarkategorier krävs det däremot mer ingående överväganden.

7.4.2 Anställda företagsledare

Meddelarskyddskommittén ansåg att arbetstagare med företagsledande ställning skulle undantas från meddelarrätt, eftersom förtroendeförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren här var av sådan art att något skydd inte borde uppställas för den som bryter mot den avtalsgrundade tystnadsplikt som anställningsförhållandet innefattar.⁹⁸ Den bedömningen får anses ha goda skäl för sig. Som ytterligare argument för att undanta anställda företagsledare kan åberopas att sådana ofta är styrelseledamöter och därmed

⁹⁸ SOU 1990:12 s. 135.

omfattas av tystnadsplikt också på annan grund än anställningsförhållandet (jämför avsnitt Förbud mot ingripanden). Det är vidare fråga om ett mycket begränsat antal arbetstagare även i stora företag.

Jag anser således i likhet med Meddelarskyddskommittén att arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning bör undantas från den föreslagna lagen. Undantaget bör ha samma omfattning som enligt anställningsskyddslagen.⁹⁹ Företagsledarundantaget i anställningsskyddslagen har berörts av Arbetsdomstolen i domarna AD

- 1975 nr 42 (*butiksföreståndare* – ej företagsledare),
- 1977 nr 98 (*golfinstruktör* – ej företagsledare),
- 1977 nr 107 (*TV-reparatör* – ej företagsledare),
- 1977 nr 223 (*fartygsbefälhavare* – ej företagsledare),
- 1978 nr 13 (*handelsresande* – ej företagsledare),
- 1979 nr 60 (*källarmästare* – företagsledare),
- 1979 nr 146 (*verkställande direktör* – företagsledare, jämför AD 1991 nr 86),
- 1979 nr 154 (*driftsledare* vid tillverkningsfabrik – ej företagsledare),
- 1980 nr 92 (*hemslöjdschef* – företagsledare),
- 1981 nr 163 (*förbundsordförande* i en stor facklig organisation – företagsledare),
- 1982 nr 98 (*kommunalpolitisk sekreterare* i VPK – ej företagsledare),
- 1982 nr 111 (*platschef* i ett koncernföretag – ej företagsledare),
- 1983 nr 174 (det kan enligt AD ifrågasättas om inte *branchef* i kommun tillhör undantagskretsen),
- 1983 nr 182 (en av tre bröder som ägde en elaffär – ej företagsledare),
- 1987 nr 22 (*affärsområdeschef* – ej företagsledare),
- 1989 nr 81 (*regionchef* och konsult i en förening – ej företagsledare),
- 1989 nr 133 (*försäljningschef* – ej företagsledare),

⁹⁹ Se prop. 1981/82:71 s. 92 ff.

- 1991 nr 86 (*verkställande direktör* – företagsledare, jämför AD 1979 nr 146),
- 1995 nr 23 (*kamrer* vid privatskola – ej företagsledare),
- 1996 nr 37 (*bensinstationsföreståndare* som tillsammans med annan ägde ett aktiebolag och var styrelseledamot och firmatecknare – ej företagsledare),
- 1997 nr 123 (*plåtslagare* som tillsammans med andra ägde ett aktiebolag – ej företagsledare),
- 1997 nr 148 (*förvaltningschef* för miljö- och hälsoskyddskontoret i mindre kommun – ej företagsledare),
- 1998 nr 22 (*rektor för folkhögskola* – ej företagsledare),
- 1998 nr 65 (*advokat* som var en av åtta aktieägare och styrelseledamöter i ett advokataktiebolag – ej företagsledare) och
- 2000 nr 45 (*teknisk chef* vid utländsk filial – ej företagsledare).

7.4.3 Anställda familjemedlemmar

Undantaget från anställningsskyddslagen för arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj kan vara tillämpligt både när arbetsgivaren är en fysisk person och en juridisk person. Arbetsdomstolen har härom uttalat följande (AD 1979 nr 145).

Anledningen till att arbetstagare som är medlem av arbetsgivarens familj har undantagits från anställningsskyddslagens tillämpningsområde är det speciella, personligt präglade förhållande som råder mellan familjemedlemmar. Detta förhållande kan göra sig gällande oberoende av vilken form företagets ägare valt att utnyttja för verksamhetens drivande. Redan den omständigheten att i detta fall verksamheten bedrivs i bolagsform kan därför enligt arbetsdomstolens mening inte utesluta att familjemedlemsundantaget kan vara tillämpligt (jfr AD 1975 nr 42). I sådana fall när verksamheten bedrivs i bolagsform eller eljest när flera har delägarställning måste dock krävas att den person till vilken arbetstagaren har familjeanknytning själv är aktiv i företaget och på grund av sin delägarställning har ett väsentligt inflytande över verksamheten för att personen skall kunna betraktas som arbetsgivare.

Enligt min mening är det just det speciella, personligt präglade förhållandet som råder mellan familjemedlemmar som gör det befogat att undanta anställda familjemedlemmar från yttrande- och meddelarfriheten. Jag anser således att arbetstagare som tillhör arbetsgivarens familj bör undantas från den föreslagna lagen. Undantaget bör ha samma omfattning som enligt anställningsskyddslagen.¹⁰⁰ Familjemedlemsundantaget i anställningsskyddslagen har berörts av hovrätten i rättsfallet RH 1982:4 (sambo till styrelseledamot och väsentlig aktieägare i arbetsgivarbolaget familjemedlem) och av Arbetsdomstolen i domarna AD

- 1975 nr 42 (aktieägares broder med eget hushåll inte familjemedlem),
- 1979 nr 145 (styvson som bodde med företrädare för och delägare av arbetsgivarbolaget familjemedlem),
- 1982 nr 135 (son till VD för och delägare av arbetsgivarbolaget familjemedlem trots att han hade eget hushåll),
- 1992 nr 84 (make till ägare av arbetsgivarbolaget familjemedlem trots att makarna inte sammanbodde och att deras äktenskap stod inför upplösning),
- 1993 nr 57 (dotter till hälftendelägare av arbetsgivarbolaget familjemedlem när fadern hade väsentligt inflytande över bolagets verksamhet),
- 1996 nr 139 (arbetstagare som tidigare bott tillsammans med arbetsgivaren och har ett gemensamt barn familjemedlem) och
- 2000 nr 97 (sambo under äktenskapsliknande förhållanden sedan 1,5 år med ställföreträdare för och ägare till arbetsgivarbolaget familjemedlem).

7.4.4 Hushållsanställda

Bakgrunden till undantaget i anställningsskyddslagen för arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll är att des-

¹⁰⁰ Se om det arbetsrättsliga familjebegreppet SOU 1993:32 s. 745 ff. och 879 f., prop. 1993/94:67 s. 58 och 71 f. och AU 1993/94:4 s. 58.

sa intar en så speciell ställning i förhållande till arbetsgivaren att skyddet inte kan utformas på samma sätt som för andra arbetstagargrupper.¹⁰¹ Enligt min mening gör de hushållsanställdas speciella ställning i förhållande till arbetsgivaren och dennes familj det berättigat med ett undantag från yttrande- och meddelarfriheten. Det är vidare en ganska liten arbetstagargrupp det handlar om.

Jag anser således att arbetstagare som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll bör undantas från den föreslagna lagen. Undantaget bör ha samma omfattning som enligt anställningskyddslagen.

Det bör betonas att undantaget gäller arbetstagare som är anställda för arbete i *arbetsgivarens* hushåll. Exempelvis arbetstagare i offentligt upphandlad driftentreprenad avseende hemtjänstverksamhet omfattas således inte av undantaget bara för att de arbetar hemma hos klienter med deras hushåll.

¹⁰¹ Prop. 1973:129 s. 195.

8 Arbetsgivarens skyldigheter

8.1 Förbud mot ingripanden

Förslag: En arbetsgivare får inte ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om sådan information som omfattas av lagen.

Det anses otillåtet för det allmänna, dvs. bl.a. arbetsgivarmyndigheten, att på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL vidta någon åtgärd som medför negativa konsekvenser för den offentliganställda, t.ex. uppsägning, avskedande, disciplinpåföljd eller mindre ingripande åtgärder såsom tillsägelser (se avsnitt Yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda). Motsvarande bör gälla enligt den föreslagna lagen för privata arbetsgivare i förhållande till privatanställda som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL i fråga om sådan information som omfattas av lagen. Ett sådant förbud för den privata arbetsgivaren att vidta ingripanden är nödvändigt för att privatanställda skall få ett motsvarande skydd som offentliganställda (se avsnitt Inledning). I avsnitt Information som är undantagen har redogjorts för i vilka fall arbetsgivaren trots förbudet bör få ingripa.

Om arbetsgivaren bryter mot förbudet och vidtar ett ingripande som utgör en rättshandling, t.ex. en uppsägning av anställningsavtalet, bör rättshandlingen kunna förklaras ogiltig på begäran av

arbetstagaren (se avsnitt 9.1). Den arbetsgivare som bryter mot förbudet bör vidare få betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som åtgärden innebär (se avsnitt 9.3).

Förbudet för arbetsgivaren att ingripa avser bara de anställda som arbetsgivaren själv har och inte anställda hos någon annan arbetsgivare.

Förbudet i den föreslagna lagen för den private arbetsgivaren att vidta ingripanden avser samma slags ingripanden på grund av anställningsförhållandet som en offentlig arbetsgivare inte får vidta enligt TF och YGL. Som exempel på ingripanden kan nämnas uppsägning, avskedande, omplacering, disciplinpåföljd och tillsägelse.

Frågan om ett ingripande som har skett kan tillräknas arbetsgivaren får bedömas på samma sätt som när det gäller att avgöra om ett ingripande kan tillräknas en myndighet eller ett annat allmänt organ enligt TF och YGL.

Också kravet i den föreslagna lagen på att ingripandet skall ske *för att tryck- och yttrandefriheten har utnyttjats* är avsett att ha samma innebörd som anses gälla enligt TF och YGL. I den delen kan det finnas anledning att citera följande av vad Arbetsdomstolen anfört i domen AD 1991 nr 106:¹⁰²

Enighet råder t.ex. om att en myndighet inte får ingripa mot en tjänsteman under återopande av att tjänstemannen har förorsakat störningar i verksamheten eller skadat förtroendet för myndigheten genom att i en tidningsartikel rikta kritik mot myndigheten eller uttala åsikter om hur dess verksamhet bör bedrivas. Det är emellertid i och för sig inte svårt att ange exempel på situationer i vilka en hos en myndighet anställd arbetstagares åsikter och offentligt gjorda uttalanden kan ge upphov till en mer svårbedömd intressekollision. Möjligen måste dock sådana exempel ta sikte på ytterlighetssituationer för att verkligen kunna föranleda tvekan i rättstillämpningen. I motsvarande mån har de måhända sällan praktisk betydelse.

Arbetsdomstolen har inte anledning att i detta mål gå djupare in på detta ämne. För att belysa vad som åsyftas bör dock nämnas några

¹⁰² Jämför också JO 2000/01 s. 575.

exempel. Man kan sålunda för exemplets skull fråga sig hur situationen skall lösas om det blir känt att en tjänsteman inom kriminalvården eller hos invandrarverket med en utpräglad förtroendeställning och direkt ansvar för myndighetens beslut tillhör eller sympatiserar med en öppet rasistisk organisation utan att därmed göra sig skyldig till brott. Särskilda hänsyn kan behöva tas [...] när de som är föremål för en myndighets verksamhet befinner sig i en särskilt utsatt och ömtålig situation och därmed är särskilt beroende av att kunna känna förtroende för dem som ansvarar för verksamheten. Man kan t.ex. tänka på patienter inom sjukvården eller [...] på intagna på ett häkte. Ytterligare ett annat exempel på svårigheter som kan uppkomma är att det på en arbetsplats uppstår allvarliga samarbetsproblem till följd av starka motsättningar i någon viktig politisk eller annan åsiktsfråga. [...]

Att säga något allmängiltigt om hur en myndighet får och bör handla i olika tänkbara fall av denna art är knappast möjligt. Uppenbart är dock att den enskilde arbetstagarens grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste respekteras och att de åtgärder som vidtas inte får ha karaktär av bestraffning eller något slags sanktion mot arbetstagaren för att han eller hon har utnyttjat sin rätt. Rimligen finns det likväl fall i vilka det med hänsyn till omständigheterna får anses godtagbart att arbetstagaren omplaceras till en annan arbetsplats eller andra arbetsuppgifter, åtminstone om arbetsförhållandena och anställningsvillkoren i övrigt inte förändras på något för arbetstagaren ingripande sätt. I andra fall kan de rättsliga förutsättningarna även för en sådan åtgärd saknas.

Även de bevisbördefrågor som kan uppkomma bl.a. vid bedömningen av om arbetsgivaren har vidtagit ett ingripande mot en arbetstagare för att arbetstagaren har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten får avgöras på samma sätt som enligt TF och YGL. Det gäller också frågan om arbetstagaren är skyddad redan mot ingripanden för att arbetsgivaren (med rätt eller orätt) tror att arbetstagaren har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten eller om det för skydd krävs att arbetstagaren faktiskt har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten.

Utredningsuppdraget får anses omfatta bara åtgärder som en privat arbetsgivare kan vidta mot en arbetstagare på grund av anställningsförhållandet, inklusive åtgärder som vidtas på grund av särskilt avtal om tystnadsplikt inom ramen för anställningsförhål-

landet. Åtgärder som en arbetsgivare på annan grund än som nyss nämnts kan vidta mot den som i och för sig är anställd faller således utanför uppdraget och den föreslagna lagen, vilket framgår av att det i den föreslagna lagen talas om en arbetsgivares ingripande mot en arbetstagare. Sådana ingripanden på annan grund än anställningsförhållandet får således ske utan hinder av den föreslagna lagen och kan inte föranleda sanktioner enligt lagen. Det gäller t.ex. åtgärder – exempelvis skadeståndstalan, utslutning eller avsättning – som kan vidtas mot någon i och för sig anställd därför att han eller hon (också) är styrelseledamot hos arbetsgivaren eller medlem eller delägare i den organisation som är arbetsgivare. Det kan också gälla åtgärder som kan vidtas mot någon som i och för sig är anställd därför att han eller hon har brutit mot ett avtal rörande upphovsrätt eller annars gjort sig skyldig till upphovsrättsintrång.

Ingripanden som en arbetsgivare vidtar mot en f.d. arbetstagare på grund av det tidigare anställningsförhållandet, inklusive åtgärder som vidtas på grund av särskilt avtal om tystnadsplikt inom ramen för det tidigare anställningsförhållandet, bör omfattas av den föreslagna lagen.

8.2 Förbud mot efterforskning

Förslag: En arbetsgivare får inte efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i fråga om sådan information som omfattas av lagen.

Enligt 3 kap. 4 § TF och 2 kap. 4 § YGL får myndigheter och andra allmänna organ i princip inte efterforska författare och meddelare (se avsnitt Yttrande- och meddelarfriheten för offentliganställda). Ett motsvarande förbud bör gälla enligt den föreslagna lagen. Förbudet bör rikta sig mot alla privata arbetsgivare och förbjuda dessa att efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL i fråga om sådan information som omfattas av den föreslagna lagen. Ett sådant efterforskningsförbud för den privata arbetsgivaren är nödvändigt för att privatan-

ställda skall få ett motsvarande skydd som offentliganställda (se avsnitt Inledning). I avsnitt Information som är undantagen har redogjorts för i vilka fall arbetsgivaren trots förbudet bör få vidta efterforskningsåtgärder. Den som uppsåtligen bryter mot efterforskningsförbudet bör kunna straffas för det (se avsnitt Straff vid uppsåtlig efterforskning).

Efterforskningsförbudet gäller bara i fråga om sådan information som omfattas av den föreslagna lagen. Arbetsgivaren får således utan hinder av den föreslagna lagen efterforska vem som i eller till medierna har lämnat information om något annat. Arbetsgivaren får givetvis utan hinder av den föreslagna lagen också efterforska vem som på annat än grundlagsskyddat vis har lämnat ut information till t.ex. en konkurrent.

Begreppet efterforska är avsett att ha samma innebörd som enligt TF och YGL, dvs. att med anledning av publicering i grundlagsskyddat medium eller erhållen kännedom om publiceringsmeddelande söka utröna vem som står bakom såsom författare eller meddelare när denne inte framträder öppet.¹⁰³ Det spelar ingen roll vem – en arbetstagare eller någon annan – som faktiskt har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL. Därmed skyddar efterforskningsförbudet i den föreslagna lagen också andra än arbetstagare.

Frågan om en viss efterforskningsåtgärd som vidtagits kan tillräknas arbetsgivaren får bedömas på samma sätt som när det gäller att avgöra om en efterforskningsåtgärd kan tillräknas en myndighet eller ett annat allmänt organ enligt TF och YGL.¹⁰⁴

Ett förbud för privata arbetsgivare att i vissa fall efterforska författare och meddelare innebär en begränsning av den informationsfrihet i form av bl.a. inhämtande av upplysningar som varje medborgare tillförsäkras enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 RF.¹⁰⁵ En sådan begränsning skall ske genom lag och får bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hän-

¹⁰³ Se prop. 1975/76:204 s. 145.

¹⁰⁴ Jämför Svea hovrätts dom 2001-01-16 i mål nr B 2262-00.

¹⁰⁵ Se t.ex. SOU 1990:12 s. 215.

syn till ändamålet med begränsningen, och begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Antagandet av ett lagförslag med begränsningar kan försinkas i över ett år på begäran av minst tio riksdagsledamöter. Detta framgår av 2 kap. 12 § RF. Av 2 kap. 13 § RF framgår vidare bl.a. att informationsfriheten får begränsas om viktiga skäl föranleder det såsom med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, privatlivets helgd och förebyggandet och beivrandet av brott.

Jag anser att det föreslagna efterforskningsförbudet, som uppställts för att skydda privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet, uppfyller det som krävs enligt 2 kap. RF av en begränsning av informationsfriheten.

8.3 Åtgärder mot arbetskamraters trakasserier

Förslag: En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagar anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett enligt lagen skyddat utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan anställd skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt lagen.

8.3.1 Inledning

Av vad som anförts i avsnitt Inspiration hämtas från antidiskrimineringslagstiftningen framgår att den föreslagna lagen bör hämta inspiration från antidiskrimineringslagstiftningen på arbetsmarknadens område och innehålla en bestämmelse om skyldighet för arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot arbetskamraters trakasserier.

Trakasserier i arbetslivet utgör ett allvarligt arbetsmiljöproblem. Negativa konsekvenser kan visa sig dels hos den enskilde arbetstagaren som i allvarliga fall kan kräva långvarig medicinsk och psykologisk hjälp, dels i arbetsgruppen, med minskad effektivitet och produktivitet som följd.

Den som trakasserar någon handgripligen eller genom annat hänsynslöst beteende eller smäddar någon genom t.ex. kränkande tillmälen kan dömas för ofredande eller förolämpning enligt 4 kap. 7 § respektive 5 kap. 3 § brottsbalken.

Arbetsarkivstyrelsen har med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) utfärdat föreskrifter om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet och Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17). Enligt de allmänna råden handlar det om företeelser som i dagligt tal kallas för bl.a. vuxenmobbing, psykiskt våld, social utstötning och trakasserier och som sammanfattande benämns kränkande särbehandling. Enligt 1 § i föreskrifterna avses med kränkande särbehandling ”återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare på ett kränkande sätt och som kan leda till att dessa ställs utanför arbetsplatsens gemenskap”. Det anges att förhållningssätten i kränkande handlingar präglas av grov respektlöshet och att de bryter mot allmänna heders- och moralbegrepp om hur människor bör bemötas. Egenskaper hos dem som utsätts för den kränkande särbehandlingen saknar betydelse för föreskrifternas tillämpning. De kränkande handlingarna anses inte kunna accepteras oavsett mot vem de riktar sig. Huvudsyftet med föreskrifterna är att ge arbetsgivare vägledning om förebyggande åtgärder. Enligt föreskrifterna åligger det arbetsgivare bl.a. att planera och organisera

arbetet så att kränkande särbehandling så långt som möjligt förebyggs. Men arbetsgivaren åläggs också att agera vid fall av kränkande särbehandling. I 5 § stadgas att om tecken på kränkande särbehandling visar sig skall motverkande åtgärder snarast vidtas och följas upp. Av 6 § följer att en arbetstagare som utsatts för kränkande särbehandling snabbt skall få hjälp eller stöd och att arbetsgivaren skall ha särskilda rutiner för detta. Den enskilde arbetstagaren som trakasserats kan inte tillerkännas skadestånd med stöd av arbetsmiljölagen eller Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter. Arbetsgivaren torde dock i vissa fall kunna få svara för skadebringande åtgärder som en arbetstagare – exempelvis en arbetsledare – vidtar mot en annan arbetstagare.

När det gäller diskriminering i arbetslivet har det ansetts att en skärpning mot trakasserier bör göras. Uttryckliga bestämmelser i antidiskrimineringslagstiftningen om skyldighet för arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot arbetskamraters trakasserier infördes första gången i jämställdhetslagen (1991:433) per den 1 juli 1998.¹⁰⁶ Per den 1 maj 1999 har motsvarande bestämmelser införts genom lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet¹⁰⁷, lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder¹⁰⁸ och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning¹⁰⁹. I Ds 2000:71 har föreslagits en lag om likabehandling i högskolan, avsedd att träda i kraft den 1 juli 2001, som innehåller motsvarande bestämmelser till skydd för studenter.

De nämnda lagarna innehåller dels en definition av avsedda trakasserier, dels bestämmelser om arbetsgivarens utrednings- och åtgärdsskyldighet som är förknippad med skadeståndspåföljd. Jag anser som nämnts att motsvarande bestämmelser bör tas in i den föreslagna lagen.

¹⁰⁶ Se prop. 1997/98:55 s. 109 ff. och 138 ff.

¹⁰⁷ Se prop. 1997/98:177 s. 32 ff., 56 f., 62 f., 64 och 99.

¹⁰⁸ Se prop. 1997/98:179 s. 57 ff., 88 ff. och 92.

¹⁰⁹ Se prop. 1997/98:180 s. 39 ff., 69 ff. och 72 f.

8.3.2 Definition av trakasserier

Jag anser det vara av värde att definitionerna av avsedda trakasserier i antidiskrimineringslagstiftningen och den definition som införts i den föreslagna lagen är utformade på liknande sätt.¹¹⁰ Av detta följer att det skall vara fråga om ett uppträdande som kränker arbetstagarens integritet och att det skall finnas ett orsakssamband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten för att det skall vara fråga om sådana trakasserier som bör omfattas av den föreslagna lagen. I definitionen bör det – till skillnad från jämställdhetslagen men i likhet med övriga lagar – inte uppställas ett krav på att uppträdandet skall vara ovälkommet. Ett uppträdande som kränker en enskild arbetstagares integritet och som har samband med dennes utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten kan inte i något avseende anses välkommet. Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses således sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt den föreslagna lagen.

Trakasserier av arbetstagare kan ta sig många olika uttryck. Gemensamt för dem är att det är handlingar som påverkar och därmed kränker individens rätt till personlig integritet och självbestämmande. Uppträdandet kan bestå av mobbning i form av skämt, hån, förlöjliganden och utfrysning ur gemenskapen m.m. Det skall vara fråga om handlingar som skadar eller vållar obehag. Trakasserier kan omfatta fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande. För att det skall vara fråga om trakasserier skall handlingarna

¹¹⁰ Jämför numera även artikel 2.3 i rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung, artikel 2.3 i rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet och artikel 1.2 i kommissionens förslag KOM(2000) 334 till ändringar av rådets direktiv 76/207/EEG om genomförande av principen om likabehandling av kvinnor och män i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Jämför också förslagen i Ds 2000:71 angående trakasserier i högskolan.

vara oönskade eller beteendet oönskat. Det bör åligga den trakasserade att göra klart för den som trakasserar att beteendet upplevs som kränkande. I vissa fall kan omständigheterna emellertid vara sådana att det måste ha stått klart för den som vidtagit en handling att den är oönskad och därmed trakasserande. En handling som isolerad framstår som harmlös kan å andra sidan när den upprepas och den drabbade klargör att beteendet är kränkande övergå till att bli trakasserande. Det är den utsatte som avgör om beteendet eller handlingarna är kränkande. Det skall vara fråga om handlingar eller beteenden som kränker den utsatte i hans eller hennes egenskap av arbetstagare.

Arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten måste inte vara ensam orsak till ett visst beteende eller handlande. Trakasserier som har sin grund i personliga motsättningar men som tar sig uttryck i anspelningar på utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten bör också omfattas. Den som trakasserar måste dock ha insikt om utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten. De situationer som omfattas är således sådana där den som trakasserar är medveten om arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten och där det går att urskilja ett orsakssamband mellan utnyttjandet, den trakasserandes kännedom om det och trakasserierna. Attityder och skämt, kommentarer och anspelningar som inte riktar sig mot en eller flera individer omfattas alltså inte.

Den arbetstagare som faktiskt inte har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten utan t.ex. oriktigt misstänks för att ha gjort det skyddas inte av den föreslagna bestämmelsen. Inte heller den arbetstagare som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten på ett sätt som inte skyddas av den föreslagna lagen, dvs. i ett fall där arbetsgivaren skulle ha fått ingripa (se avsnitt Information som är undantagen), skyddas av den föreslagna bestämmelsen.

Det är bara uppträdande hos andra som är anställda hos arbetsgivaren som omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Även uppträdandet hos sådana arbetstagare som är undantagna från den föreslagna lagens skydd för tryck- och yttrandefriheten, t.ex. företagsledare och arbetsgivarens familjemedlemmar (se avsnitt Arbetstagare som är undantagna), omfattas. Detta har markerats i

lagtexten genom att ordet anställda använts i stället för ordet arbetstagare.

8.3.3 Utrednings- och åtgärdsskyldighet

Det är arbetsgivaren som leder och fördelar arbetet. Det är även arbetsgivaren som kan besluta om varning, omplacering eller uppsägning av en arbetstagare. Detta innebär att en arbetsgivare har möjlighet att vidta olika åtgärder för att förhindra trakasserier mellan arbetstagare. Med hänsyn till dessa möjligheter har det ansetts rimligt att genom antidiskrimineringslagstiftningen ålägga arbetsgivaren att utreda omständigheterna kring uppgivna trakasserier när denne har fått kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på vissa grunder av en annan arbetstagare. Det har även ansetts böra åläggas arbetsgivaren att vid förekomsten av sådana trakasserier vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

Jag anser att det i den föreslagna lagen – i likhet med antidiskrimineringslagstiftningen – bör tas in en bestämmelse om att en arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett enligt lagen skyddat utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan anställd skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

Bestämmelsen innebär en markering av det ansvar som åvilar arbetsgivaren bl.a. enligt arbetsmiljölagen. Det är självklart att det i första hand är den som trakasserar som bär ansvaret för sina handlingar, men då den utsatte informerat arbetsgivaren om trakasserierna bör det inträda en skyldighet för arbetsgivaren att agera. En sådan bestämmelse understryker även allvaret i Arbetsarskyddsstyrelsens föreskrifter om kränkande särbehandling i arbetslivet.

För att en arbetsgivare skall anses vara skyldig att agera måste det krävas att han eller hon fått kännedom om att en arbetstagare anser sig utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av

tryck- och yttrandefriheten. Det bör inte ha någon betydelse hur arbetsgivaren har fått den kännedomen. Den som utsätts för trakasserier kan t.ex. påtala förhållandet för arbetsgivaren; den som för egen del vill vara säker på att få arbetsgivarens hjälp vid trakasserier får alltså frivilligt ge upp sitt anonymitetsskydd. En arbetsgivare som får kännedom om att en anställd anser sig utsatt för trakasserier i arbetet måste ta uppgifterna på stort allvar och agera snabbt. Arbetsgivaren skall alltså utan dröjsmål försöka ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier för att arbetsgivaren sedan skall kunna gå vidare med de åtgärder som kan anses befogade.

Genom att en arbetstagare påtalat för arbetsgivaren att han eller hon utsatts för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten eller genom att arbetsgivaren annars får kännedom om detta inträder således för det första en skyldighet för arbetsgivaren att utreda påståendena. En förutsättning härför är dock att arbetstagaren inte har motsatt sig att utredning sker. I de fall där de inblandade lämnar olika uppgifter och förhållandena i övrigt är oklara åligger det arbetsgivaren att bilda sig en uppfattning och att vara mera aktiv när det gäller att bidra till att ytterligare utredning kommer till stånd. De utredningsåtgärder arbetsgivaren vidtar skall syfta till att ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Arbetsgivaren får dock naturligtvis inte i strid med efterforskningsförbudet (se avsnitt Förbud mot efterforskning) försöka ta reda på om arbetstagaren verkligen utnyttjat tryck- och yttrandefriheten. Det är viktigt att alla inblandades rättssäkerhet beaktas och att ärenden av detta slag handläggs snabbt och omsorgsfullt. Arbetsgivarens utredningsskyldighet är slutförd när han vid en objektiv bedömning gjort vad han kunnat för att utreda frågan. Dröjer en arbetsgivare för länge med att genomföra en utredning eller vidta åtgärder, kan denne inte sägas ha uppfyllt utrednings- eller åtgärdsskyldigheten.

Arbetsgivaren skall för det andra i förekommande fall – dvs. om arbetsgivaren har vetskap om eller vid sin utredning kommer fram till att en arbetstagare faktiskt blir utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten – vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att få trakasserier att upp-

höra. Om vid en objektiv bedömning arbetsgivaren gjort vad arbetsgivaren kunnat för att utreda frågan och bilda sig en uppfattning om vad som skett men inte kommit fram till att det varit eller är fråga om trakasserier, bör arbetsgivaren inte vara skyldig att vidta ytterligare åtgärder. Om det senare skulle visa sig att arbetsgivaren gjort en felbedömning, bör arbetsgivaren inte drabbas av skadeståndsskyldighet. Enbart arbetstagarens påstående om trakasserier utan att utredningen har gett något stöd för uppgiften är inte tillräckligt för att en skyldighet att vidta åtgärder skall inträda. Något stöd för påståendet måste således ha kommit fram. Omständigheterna bör sammantaget tala mer för att trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten har förekommit än att de inte har förekommit för att arbetsgivarens skyldighet att vidta åtgärder skall inträda. Arbetsgivaren kan inte vänta med att ingripa tills han eller hon är säker på att trakasserier förekommer.

Det kan naturligtvis inte krävas av en arbetsgivare att denne på förhand skall inse vilka åtgärder som, utan att vara alltför omfattande, är tillräckliga för att trakasserier skall upphöra. Detta innebär att de åtgärder som arbetsgivaren vidtar skall framstå som tillräckliga mot bakgrund av den information som arbetsgivaren har om allvaret i trakasserier, deras omfattning, tidslängd och övriga omständigheter. Vilka åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier varierar efter omständigheterna. I vissa fall kan det kanske räcka med ett samtal med den som ligger bakom trakasserier där arbetsgivaren klargör sin inställning till trakasserier och erinrar om arbetsplatsens policy. I andra fall kanske arbetsgivaren bör utdela varning, omplacera den som trakasserar eller, i sista hand, skilja den trakasserande från sin anställning.

I många fall, både när det gäller utredningsåtgärder och övriga åtgärder, kan det vara lämpligt att samråda med de fackliga organisationerna och företagshälsovård eller liknande.

En underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder är en allvarlig kränkning av den utsattes rätt. Den arbetsgivare som åsidosätter sina skyldigheter, dvs. inte undersöker påstådda trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten mellan arbetstagare och i förekommande fall vidtar skäligen åtgärder för att

förhindra fortsatta trakasserier, bör bli skadeståndsskyldig (se avsnitt Skadestånd vid otillåtna ingripanden och otillräckliga åtgärder mot trakasserier). En förutsättning för skadestånd bör vara att arbetsgivaren förhållit sig passiv eller inte agerat tillräckligt snabbt eller med tillräcklig styrka trots att trakasserierna fortsatt. Trakasserierna måste även ha fortgått efter det att arbetsgivaren fått kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten för att skadeståndsskyldighet skall inträda. Det förhållandet att den föreslagna lagen gör det möjligt att döma ut skadestånd till en trakasserad på grund av arbetsgivarens underlåtenhet utgör inte hinder mot att gärningsmannen döms för brott och förpliktas betala det skadestånd som kan föranledas av brottet.

Sammanfattningsvis kan sägas att en arbetsgivare inte har brutit mot den föreslagna bestämmelsen om arbetsgivaren gör vad som rimligen kan begäras för att få klarhet i förhållandena och vid fall av trakasserier gör vad som skäligen kan krävas för att få slut på dessa missförhållanden.

9 Sanktioner

9.1 Inledning

I antidiskrimineringslagstiftningen finns det bestämmelser om ogiltighet av rättshandling, skadestånd och preskription av anspråk. Den föreslagna lagen bör som nämnts (se avsnitt Inspiration hämtas från antidiskrimineringslagstiftningen) byggas upp efter mönster av antidiskrimineringslagstiftningen i dessa hänseenden.

9.2 Ogiltighet vid otillåtna ingripanden

Förslag: En rättshandling, t.ex. en uppsägning eller ett avskedande, som sker i strid med förbudet för arbetsgivaren att ingripa skall på begäran av arbetstagaren förklaras ogiltig.

Om arbetsgivaren i strid med förbudet mot att ingripa mot en arbetstagare som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten (se avsnitt Förbud mot ingripanden) ingriper mot en arbetstagare genom en rättshandling, t.ex. en uppsägning, ett avskedande eller ett avbrytande av en provanställning, bör rättshandlingen på begäran av arbetstagaren kunna förklaras ogiltig av domstol. Motsvarande bestämmelser finns i 24 § jämställdhetslagen (1991:433), 15 § andra stycket lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskrimine-

ring i arbetslivet, 11 § andra stycket lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 11 § andra stycket lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Vid talan med anledning av en uppsägning eller ett avskedande bör relevanta bestämmelser i anställningsskyddslagen om rätt att kvarstå i anställning, domstols möjlighet att fatta s.k. interimistiska beslut och verkningarna av en dom på ogiltigförklaring samt påföljden vid vägran att rätta sig efter en sådan dom tillämpas. Också det motsvarar vad som gäller enligt antidiskrimineringslagstiftningen.

9.3 Skadestånd vid otillåtna ingripanden och otillräckliga åtgärder mot trakasserier

Förslag: En arbetsgivare som bryter mot förbudet att ingripa skall betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som åtgärden innebär. En arbetsgivare som inte utreder och vidtar åtgärder vid arbetskamraters trakasserier skall betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär. Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

En arbetsgivare som bryter mot förbudet att ingripa för att en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten (se avsnitt Förbud mot ingripanden) bör få betala arbetstagaren skadestånd för den förlust som uppkommer (*ekonomiskt skadestånd*) och för den kränkning som åtgärden innebär (ideellt eller *allmänt skadestånd*). Om det är skäligt, bör skadeståndet kunna sättas ned eller helt falla bort. När det gäller talan med anledning av en uppsägning eller ett avskedande bör relevanta skadeståndsbestämmelser i anställningsskyddslagen också tillämpas. Detta motsvarar vad som gäller enligt antidiskrimineringslagstiftningen. Det allmänna ska-

deståndet bör bestämmas enligt de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar med beaktande av att arbetsgivaren genom sitt ingripande har kränkt en grundläggande rättighet för arbetstagaren.

En arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter att vid kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier utreda och vidta åtgärder (se avsnitt Åtgärder mot arbetskamraters trakasserier) bör få betala arbetstagaren skadestånd för den kränkning som underlåtenheten innebär (*allmänt skadestånd*). Om det är skäligt, bör skadeståndet kunna sättas ned eller helt falla bort. Det allmänna skadeståndet bör bestämmas enligt de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar vid brott mot arbetsrättslig lagstiftning. Även denna bestämmelse motsvarar vad som gäller enligt antidiskrimineringslagstiftningen. I fråga om bedömningen att bara allmänt och inte ekonomiskt skadestånd skall betalas till arbetstagaren kan hänvisas till vad regeringen anförde i samband med att en motsvarande skadeståndsbestämmelse fördes in i jämställdhetslagen (1991:433):¹¹¹

En skadeståndspåföljd har dubbla syften. Den syftar dels till att få arbetsgivaren att generellt motverka sexuella trakasserier i arbetet och att vidta åtgärder för att få stopp på sexuella trakasserier i ett enskilt fall, dels till att ge den som trakasserats ersättning.

Regeringen anser att det är arbetsgivarens underlåtenhet att vidta utredningsåtgärder och i förekommande fall åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier som skall skadeståndssanktioneras. Om arbetsgivaren t.ex. får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit sexuellt trakasserad av en annan arbetstagare och arbetsgivaren inte gör något skall arbetsgivaren alltså vara skadeståndsskyldig på grund av just underlåtenheten att vidta åtgärder. Skadestånd för de trakasserande handlingarna i sig, såväl före som efter det att arbetsgivaren får kännedom om dem, får prövas gentemot den som utfört de trakasserande handlingarna, t.ex. inom ramen för en process om skadestånd på grund av ofredande. [...]

Fråga är därutöver om både allmänt och ekonomiskt skadestånd skall kunna utgå.

¹¹¹ Prop. 1997/98:55 s. 120 f.

Det faktum att arbetsgivaren inte agerar, inte utreder frågan eller inte vidtar andra åtgärder, är kränkande för den som anser sig utsatt för sexuella trakasserier. Allmänt eller ideellt skadestånd skall därför utgå för den kränkning som underlåtenheten innebär.

En arbetstagare som utsatts för sexuella trakasserier kan på grund av detta drabbas av ekonomisk förlust, t.ex. i form av kostnader för sjukskrivning eller vårdkostnader. Den direkta orsaken till dessa kostnader är dock den trakasserande handlingen i sig och inte arbetsgivarens underlåtenhet. Arbetsgivarens underlåtenhet kan dock förvärra situationen och indirekt vara orsak till den ekonomiska förlusten. Hurvida den ekonomiska skadan uteblivit om arbetsgivaren hade agerat är dock oftast mycket osäkert. Regeringen stannar därför vid bedömningen att ekonomiskt skadestånd inte skall kunna utgå enligt denna bestämmelse.

9.4 Straff vid uppsåtlig efterforskning

Förslag: Den som bryter mot förbudet mot efterforskning döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

När det gäller arbetsgivares brott mot efterforskningsförbudet (se avsnitt Förbud mot efterforskning) är skadestånd inte en ändamålsenlig påföljd för att inskräpa vikten av att efterforskningsförbudet efterlevs. Det inses lätt om man beaktar att även resultatlösa efterforskningsåtgärder innebär ett brott mot efterforskningsförbudet. Här krävs i stället, liksom enligt TF och YGL, en bestämmelse om straff för den som bryter mot efterforskningsförbudet. I enlighet med vad som gäller enligt TF och YGL bör dock bara uppsåtliga brott vara straffbara.

Den föreslagna straffbestämmelsen har utformats på samma sätt som 3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL och är avsedd att ha samma innebörd som dessa bestämmelser. Av 14 kap. 3 § TF och 11 kap. 1 § första stycket YGL framgår att mål om brott mot nyssnämnda bestämmelser i TF och YGL alltid skall handläggas skyndsamt. Jag har inte funnit anledning att

ta in någon motsvarande bestämmelse i den föreslagna lagen. Det får förutsättas att mål om brott mot efterforskningsförbudet i den föreslagna lagen ändå handläggs med den skyndsamhet som krävs.

9.5 Preskription

Förslag: Vid talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall tillämpliga preskriptionsbestämmelser i anställningsskyddslagen gälla. Vid annan civilrättslig talan skall tillämpliga preskriptionsbestämmelser i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) i princip gälla.

I antidiskrimineringslagstiftningen finns det i fråga om preskription m.m. hänvisningar till relevanta bestämmelser i anställningsskyddslagen och MBL. Motsvarande hänvisningar bör införas i den föreslagna lagen. Bestämmelsen berörs närmare i författningskommentaren.

10 Rättegångsbestämmelser

10.1 Rättegången i domstol

Förslag: Mål om tillämpning av lagen skall, utom när det gäller brottmål, handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Det innebär bl.a. att organisation kan föra tala för medlem och att Arbetsdomstolen är slutinstans.

Mål om straff för brott mot efterforskningsförbudet i den föreslagna lagen bör handläggas av allmän domstol enligt allmänna regler för brottmål.

Övriga mål om tillämpningen av den föreslagna lagen avser tvister mellan en arbetstagare, eventuellt företrädd av en arbetstagarorganisation, och en arbetsgivare. Lagen bygger på att det finns en avtalsbaserad tystnadsplikt i anställningsförhållandet och föreskriver såvitt nu är i fråga inskränkningar i denna tystnadsplikt (se avsnitt Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten) och en aktivitetsplikt för arbetsgivaren vid uppgivna trakasserier (se avsnitt Åtgärder mot arbetskamraters trakasserier) som saknar motsvarighet i TF och YGL. Det som tvisterna i allmänhet kan antas komma att handla om rör åtgärder av klart arbetsrättslig karaktär såsom uppsägning, avskedande och omplacering, vilka i dag skulle ha handlagts enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) med Arbetsdomstolen som slutinstans.

Det nu sagda talar med styrka för att tvisterna bör handläggas enligt arbetstvistlagen och inte såsom tryck- eller yttrandefrihetsmål; att tillskapa en helt ny rättegångsordning för tvister om tillämpning av den föreslagna lagen är enligt min mening onödigt komplicerat. Om en offentliganställd av sin offentlige arbetsgivare skulle bli utsatt för en arbetsrättslig åtgärd, t.ex. uppsägning eller omplacering, för att han eller hon utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL och vill föra talan om åtgärden, handläggs den tvisten för övrigt inte såsom ett tryck- eller yttrandefrihetsmål utan enligt arbetstvistlagen.¹¹²

Tvister enligt den föreslagna lagen bör alltså enligt min mening lösas i enlighet med den ordning som gäller för arbetsrättsliga tvister. Detta åstadkoms enklast genom en hänvisning till arbetstvistlagen i enlighet med vad som gäller enligt antidiskrimineringslagstiftningen.

Till följd av att arbetstvistlagen föreslås bli tillämplig kan talan väckas, förutom av den enskilde, av facklig organisation för en enskilds räkning i enlighet med vad som gäller för övriga arbetstvister. Detta innebär bl.a. att det är den fackliga organisationen som i första hand har rätt att föra talan. Avstår denna från sin rätt, får talan i stället föras av den enskilde arbetstagaren. Talan skall då väckas vid tingsrätt som första instans med möjlighet att överklaga tingsrättens dom till Arbetsdomstolen. Arbetsdomstolen är slutinstans.

Liksom andra arbetstvister bör en rättegång rörande överträdelse av den föreslagna lagens bestämmelser föregås av fackliga tvisteförhandlingar där sådana kan komma i fråga enligt en avtalad förhandlingsordning eller bestämmelser i medbestämmandelagen om tvisteförhandlingar.

I fråga om mål om tillämpning av bestämmelsen i den föreslagna lagen om arbetsgivarens skyldigheter vid arbetskamraters trakasserier bör det gälla sekretess hos domstolen i samma utsträckning som när det gäller motsvarande mål enligt antidiskrimineringslagstiftningen. Detta bör åstadkommas genom ett tillägg till 9 kap. 20 § sekretesslagen.

¹¹² Jämför AD 1991 nr 106.

10.2 Skiljeförfaranden

Förslag: Skiljeavtal som har träffats på förhand skall inte få göras gällande i tvister enligt lagen.

Enligt arbetstvistlagen är det i vissa fall inte tillåtet att genom avtal hänskjuta en tvist till avgörande av skiljemän enligt ett avtal som träffats före tvistens uppkomst om att tvisten skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen. Så är fallet t.ex. i tvister enligt antidiskrimineringslagstiftningen. Samma bör gälla i tvister enligt den föreslagna lagen. Detta föranleder en komplettering i 1 kap. 3 § arbetstvistlagen.

11 Tillsyn

Sammanfattning: Några särskilda bestämmelser om tillsyn föreslås inte. Det får anses ankomma på de fackliga organisationerna att bevaka att lagen följs och se till att arbetstagare kommer till sin rätt.

Enligt 9 kap. 1 § TF och 7 kap. 1 § första stycket YGL ankommer det på Justitiekanslern att vaka över att de i TF och YGL angivna gränserna för tryck- och yttrandefriheten inte överskrids. Beträffande antidiskrimineringslagstiftningen finns det diverse ombudsmän som skall se till att lagstiftningen följs och som kan föra talan för enskilda arbetstagare.¹¹³

Jag har inte ansett det nödvändigt att föreslå några särskilda bestämmelser om tillsyn och rätt att föra talan. Inom arbetslivet är det – även såvitt gäller antidiskrimineringslagstiftningen – nämligen i första hand de fackliga organisationerna som ser till att bestämmelser om skydd för arbetstagare följs och som har att föra sina medlemmars talan vid eventuella brott mot bestämmelserna. Jag anser att det räcker även när det gäller den föreslagna lagen. Härtill kommer dels i fråga om arbetskamraters trakasserier att Arbetsmiljöverket har att utöva tillsyn över att arbetsmiljölagen (1977:1160) och anknytande föreskrifter följs, dels att polis och

¹¹³ Riksdagen vill att regeringen skall låta utreda om dessa ombudsmän kan föras ihop, se t.ex. senast KU 2000/01:3 och rskr. 2000/01:35 samt jämför Ds 2000:69. Jämför därtill dock förslagen i Ds 2000:71 om en ”övervakningsperson” beträffande diskriminering i högskolan.

åklagare har att beivra brott mot efterforskningsförbudet. Bland andra Justitiekanslern har dessutom att se till att myndigheter inte bryter mot ingripandeförbudet (se avsnitt Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet) och upplysnings-skyldigheten (se avsnitt Verksamheter som det allmänna upphandlar) enligt den föreslagna lagen.

12 Övergångsfrågor

Sammanfattning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser till lagen. Lagen bör kunna träda i kraft under 2002.

Jag kan inte se att det skulle krävas tid för särskilda förberedelser eller anpassningar på den privata eller offentliga sektorn som gör det nödvändigt att låta en viss tid gå mellan det att den föreslagna lagen beslutas och träder i kraft. Jag har inte heller funnit att det är nödvändigt eller ändamålsenligt med övergångsbestämmelser till den föreslagna lagen.

Efter vederbörlig remissbehandling och lagrådsgranskning bör regeringen kunna förelägga riksdagen en proposition om skydd för privatanställdas yttrandefrihet under hösten 2001. Det innebär att en lag allra tidigast kan träda i kraft den 1 januari 2002. Mera realistiskt torde dock ett något senare ikraftträdande vara, t.ex. den 1 juli 2002.¹¹⁴ Jag har emellertid inte funnit anledning att föreslå något visst datum för ikraftträdandet.

¹¹⁴ Jämför avsnitt Förbud mot efterforskning om möjligheterna för en liten grupp riksdagsmän att försena antagandet av ett lagförslag.

13 Konsekvenserna av förslagen

Jag kan inte finna att den föreslagna lagen skulle få några nämnvärda kostnadskonsekvenser för det allmänna. Några ytterligare mål per år kan dock tänkas komma till i första hand Arbetsdomstolen, men i någon utsträckning också tingsrätterna. Även någon lagföring för brott kan tänkas. Det är dock, såvitt kan bedömas, fråga om så få mål att de ytterligare kostnader dessa föranleder utan vidare bör kunna klaras inom befintliga kostnadsramar. Motsvarande får antas gälla för kravet i den föreslagna lagen om att myndigheter och andra allmänna organ vid upphandling av driftentreprenad skriftligen skall upplysa om lagen. I det nu sagda ligger att jag inte tror att det för det allmänna skulle bli mätbart dyrare att upphandla driftentreprenad därför att både offentliganställda och privatanställda skulle i förhållande till sina arbetsgivare ha yttrande- och meddelarfrihet i fråga om information om den upphandlade verksamheten.

Den föreslagna lagen berör inte i sig den kommunala självstyrelsen. Den föreslagna lagen är avsedd att bidra till ett öppnare samhälle och ge privatanställda en värdigare ställning på arbetsplatsen i och med att de skall utan tanke på konsekvenserna kunna i medier eller med medierepresentanter fritt diskutera t.ex. den offentliga sektorn. Detta kan antas bidra till att vitalisera den kommunala och övriga demokratin.

Den kriminalisering som sker genom den föreslagna lagen är, såsom utvecklats i avsnitt Straff vid uppsåtlig efterforskning, nödvändig, och den och övriga förslag kan inte antas ha några nämnvärda konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

Förslagen har inte någon betydelse för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet.

Den föreslagna lagen skall tillämpas av alla privata arbetsgivare, stora som små. Det är inte, ens för de små företagen, förknippat med några betydande kostnader att följa lagen. Förslagen kan inte antas ha konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Förslagen har ingen betydelse för jämställdheten mellan de två olika könen eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Som framgår av avsnitt Grundlagsfrågan anser jag att man bör utvärdera tillämpningen sedan den nya lagen varit i kraft 3–5 år.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om skydd för privatanställdas yttrandefrihet

Frågan om *lagens namn* har berörts i avsnitt *Lagens namn*. Uttrycket *privatanställda* används inte annat än i *lagens namn*. Av 2 § framgår det vilka arbetstagare som omfattas av lagen.

Syftet med lagen

1 § Denna lag syftar till att skydda arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen mot åtgärder från arbetsgivaren. Enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har arbetstagare ett skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ.

Paragrafen innehåller en upplysning om syftet med lagen och har behandlats i avsnitt *Inledning*. Av de följande paragraferna i lagen framgår det vilket skydd privatanställda, dvs. arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ, som utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL har mot åtgärder från arbetsgivaren. Det har inte ansetts nödvändigt att i denna inledande målsättningsparagraf anmärka det indirekta skydd mot arbetskamraters trakasserier som 5 § innebär. I andra mening-

en i paragrafen finns det en erinran om det skydd mot åtgärder från myndigheter och andra allmänna organ som alla arbetstagare har enligt TF och YGL.

Tillämpningsområdet

2 § Denna lag tillämpas på arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ. Med arbetstagare avses också den som tidigare har varit arbetstagare hos arbetsgivaren.

Lagen skall dock inte tillämpas på arbetstagare

1. som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning,
2. som tillhör arbetsgivarens familj, eller
3. som är anställda för arbete i arbetsgivarens hushåll.

Paragrafen, som behandlats i avsnitt Arbetstagare som är undantagna, anger tillämpningsområdet för lagen.

Av *första stycket* framgår att lagen bara skall tillämpas på privatanställda, dvs. arbetstagare hos andra arbetsgivare än myndigheter och andra allmänna organ. Avsikten är att lagen inte skall tillämpas på arbetstagare hos arbetsgivare som i stället har att tillämpa bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet enligt TF och YGL beträffande sina anställda. Bestämmelserna i lagen skall givetvis inte tillämpas om det skulle strida mot grundlag.

Lagen bygger på det civilrättsliga arbetstagarbegreppet, se avsnitt Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet. Den som genom lagstiftning, se t.ex. 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, uttryckligen förklarats inte vara att anse som arbetstagare omfattas inte av lagen.

Även den som tidigare har varit arbetstagare hos arbetsgivaren omfattas av lagen. Ingripanden som en arbetsgivare vidtar mot en f.d. arbetstagare på grund av det tidigare anställningsförhållandet, inklusive åtgärder som vidtas på grund av särskilt avtal om tystnadsplikt inom ramen för det tidigare anställningsförhållandet, omfattas således av lagen.

Genom *andra stycket* undantas vissa kategorier av privatanställda från lagens tillämpningsområde. Det är fråga om samma arbetstagare som avses i 1 § andra stycket 1–3 anställnings-

skyddslagen. I avsnitt Anställda företagsledare–Hushållsanställda har berörts närmare vilka arbetstagare som avses.

Bestämmelserna i lagen är tvingande och kan alltså inte med giltig verkan frångås genom ett enskilt anställningsavtal eller ett kollektivavtal, jämför avsnitt Inskränkningar i den avtalsbaserade tystnadsplikten. Lagen hindrar däremot inte t.ex. avtal om tryck- och yttrandefrihet på andra områden än som omfattas av lagen. Eftersom lagen inte föreskriver någon tystnadsplikt för arbetstagare, hindras inte heller t.ex. avtal i fråga om tystnadsplikt; ett sådant avtal kan dock i fråga om arbetstagares tryck- och yttrandefrihet som omfattas av lagen inte med giltig verkan gå längre än som framgår av 3 §.

Förbud mot ingripande och efterforskning

3 § En arbetsgivare får inte ingripa mot en arbetstagare för att han eller hon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i fråga om åsikter och upplysningar om sådan verksamhet

1. som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ,
2. som anges i bilagan till sekretesslagen (1980:100),
3. som bedrivs av organ som avses i I kap. 9 § sekretesslagen,
4. avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ, och
5. avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen (1985:1100), hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag eller annan ersättning från det allmänna.

Arbetsgivaren får inte efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt första stycket.

Paragrafen innehåller ett förbud för arbetsgivare mot att ingripa mot en arbetstagare för att arbetstagaren har utnyttjat den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten i fråga om åsikter och upplysningar om vissa verksamheter. Arbetsgivaren förbjuds också att efterforska vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i dessa fall. Bestämmelserna i paragrafen har utförligt behandlats i avsnitt Förfaranden enligt TF och YGL omfattas (de förfaranden av arbetstagare som avses), Den information som omfattas (den

information som avses) och Förbud mot ingripanden och Förbud mot efterforskning (arbetsgivares ingripanden och efterforskning).

I 4 § anges i vilka fall arbetsgivaren trots förbuden i förevarande paragraf får ingripa och efterforska.

Av 11 § framgår att myndigheter och andra allmänna organ inte får ingripa mot någon, t.ex. arbetsgivaren, för att en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i enlighet med lagen.

Första stycket innehåller ett ingripandeförbud för arbetsgivaren när en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL i fråga om åsikter och upplysningar om verksamhet inom eller med anknytning till det allmänna. Förbudet avser samma slags ingripanden på grund av anställningsförhållandet som en offentlig arbetsgivare inte får vidta enligt TF och YGL. Som exempel på ingripanden kan nämnas uppsägning, avskedande, omplacering, disciplinpåföljd och tillsägelse. Enligt 6 § skall en rättshandling som arbetsgivaren vidtar i strid med förbudet förklaras ogiltig på begäran av arbetstagaren. Är det fråga om uppsägning eller avskedande, skall enligt 8 § relevanta bestämmelser i anställningsskyddslagen också tillämpas. För brott mot förbudet kan arbetsgivaren enligt 7 § första stycket vidare förpliktas att betala arbetstagaren ekonomiskt och allmän skadestånd. Är det fråga om uppsägning eller avskedande, skall enligt 8 § relevanta bestämmelser i anställningsskyddslagen också tillämpas.

Förbudet för arbetsgivaren att ingripa avser bara de anställda som arbetsgivaren själv har och inte anställda hos någon annan arbetsgivare.

Frågan om ett ingripande som har skett kan tillräknas arbetsgivaren är avsedd att bedömas på samma sätt som när det gäller att avgöra om ett ingripande kan tillräknas en myndighet eller ett annat allmänt organ enligt TF och YGL. Också kravet på att ingripandet skall ske för att tryck- och yttrandefriheten har utnyttjats är avsett att ha samma innebörd som anses gälla enligt TF och YGL. Även de bevisbördefrågor som kan uppkomma bl.a. vid bedömningen av om arbetsgivaren har vidtagit ett ingripande mot en arbetstagare för att arbetstagaren har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten får avgöras på samma sätt som enligt TF och YGL.

Åtgärder som en arbetsgivare på annan grund än anställningsförhållandet, inklusive åtgärder som vidtas på grund av särskilt avtal om tystnadsplikt inom ramen för anställningsförhållandet, kan vidta mot den som i och för sig är anställd faller utanför paragrafen och lagen, vilket framgår av att det i paragrafen talas om en arbetsgivares ingripande mot en arbetstagare. Sådana ingripanden på annan grund får således ske utan hinder av lagen och kan inte föranleda sanktioner enligt lagen. Det gäller t.ex. åtgärder – exempelvis skadeståndstalan, uteslutning eller avsättning – som kan vidtas mot någon i och för sig anställd därför att han eller hon (också) är styrelseledamot hos arbetsgivaren eller medlem eller delägare i den organisation som är arbetsgivare. Det kan också gälla åtgärder som kan vidtas mot någon som i och för sig är anställd därför att han eller hon har brutit mot ett avtal rörande upphovsrätt eller annars gjort sig skyldig till upphovsrättsintrång.

Ingripandeförbudet gäller bara vid arbetstagares utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL i fråga om åsikter och upplysningar om vissa verksamheter som räknas upp i första stycket. Med åsikter och upplysningar avses detsamma som enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF, 1 kap. 1 § första stycket YGL och 1 kap. 1 § andra stycket TF. Det innebär bl.a. att i begreppet åsikter innefattas även tankar och känslor.

Det är bara åsikter och upplysningar om den verksamhet som räknas upp som omfattas. Åsikter och upplysningar om annat, t.ex. rent utrikespolitiska förhållanden, faller utanför den föreslagna lagen. Förutom rena faktauppgifter om verksamheterna omfattas också personliga åsikter, rena värdeomdömen och helt allmän information omkring verksamheterna. Även oriktiga upplysningar om de uppräknade verksamheterna omfattas.

Information om viss verksamhet omfattas så snart den faller under någon av de punkter som räknas upp i den föreslagna lagen; samma information kan falla under flera punkter i uppräknningen.

När det gäller företag som har flera olika verksamheter varav bara viss verksamhet är sådan som avses i uppräknningen (vilket kan förekomma i de fall som avses i punkt 2, 4 och 5 i första stycket), omfattas åsikter och upplysningar om denna verksamhet även om åsikterna och upplysningarna i och för sig skulle ha bety-

delse för alla företagens verksamheter, t.ex. företagets allmänna politik i fråga om arbetsmiljön eller personalen. Rena faktauppgifter om t.ex. arbetsmiljön inom en sådan del av företagets verksamhet som inte finns med i uppräknningen omfattas däremot inte.

När arbetsgivaren är en fysisk person, t.ex. en näringsidkare med en enskild firma, och det inte finns någon klar gräns mellan företagets och privatpersonens förhållanden, kan det uppkomma svårigheter att avgöra vilka åsikter och upplysningar som avser verksamheten respektive privatlivet. Ledning för bedömningen kan fås i förarbetena till medbestämmandelagen som berör motsvarande problem beträffande den lagen (se prop. 1975/76:105 Bilaga 1 s. 326 f., 471 f. och 526 samt InU 1975/76:45 s. 38 f.).

Det spelar för tillämpningen av paragrafen ingen roll om den privatanställda har fått del av informationen i tjänsten eller på något annat sätt.

En verksamhet kan börja respektive upphöra att falla under definitionen i första stycket, t.ex. en verksamhet avseende driftentreprenad som inleds respektive avslutas. Det är bara åsikter och upplysningar om verksamheten när den omfattades av paragrafen som avses. När utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten har skett saknar betydelse. Det innebär t.ex. att ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten i fråga om åsikter och upplysningar om hur förhållandena gestaltade sig i en verksamhet under den tid den föll under definitionen kan omfattas även om verksamheten när utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten sker inte skulle falla under definitionen.

Det får anses ankomma på arbetsgivaren att vid tvist visa att den information som ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avsett inte omfattas av paragrafen.

Enligt *punkt 1* i första stycket omfattas för det första information om verksamhet som bedrivs av myndigheter och andra allmänna organ. Enligt *punkt 2* omfattas vidare sådan verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen, se bilaga 2 till denna promemoria. *Punkt 3* innebär att information om verksamhet som bedrivs av organ som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen omfattas, dvs. företag där kommun och landsting kan utöva ett rättsligt bestämmande inflytande.

Enligt *punkt 4* omfattas verksamhet avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ. Enligt 12 § skall myndigheter och andra allmänna organ i samband med upphandling av sådan driftentreprenad som avses i punkt 4 skriftligen upplysa om lagen.

En driftentreprenad föreligger när det allmänna anlitar en extern producent vilken åtar sig att för det allmännas räkning, varaktigt och självständigt, utföra en eller flera tjänster i en sammanhållen verksamhet.

Det avgörande bör som regel vara om det har avtalats att det inom det privata rättssubjektet skall upprättas en särskild organisation (en sammanhållen verksamhet) för att genomföra driften av det som det allmänna har upphandlat. Den särskilda organisationen kan t.ex. avse visst tillhandahållande av personal i en kommuns lokaler för att utföra vaktmästartjänster åt kommunen. Utgör driftentreprenaden hos det privata rättssubjektet en sådan verksamhet eller del av verksamhet som avses i 6 b § anställningsskyddslagen, bör kravet på särskild organisation (sammanhållen verksamhet) utan vidare vara uppfyllt. Kravet kan dock också vara uppfyllt i andra fall av sammanhållen verksamhet.

Det bör vidare krävas att det privata rättssubjektets drift av verksamheten är avsedd att ha en viss varaktighet. Den avsedda varaktigheten bör som huvudregel överstiga åtminstone ett halvt till ett år.

Om det privata rättssubjekt som träffat avtal om driftentreprenad med det allmänna anlitar underentreprenörer för genomförandet av viss del av driftentreprenaden, omfattas även information om underentreprenörens verksamhet avseende driftentreprenaden. Det gäller även om underentreprenörer skulle anlitas i flera led.

Hur avtalet mellan det allmänna och det privata rättssubjektet har formulerats – t.ex. om ordet driftentreprenad eller ordet köp använts – bör inte ha någon avgörande betydelse. Köp av varor bör dock inte omfattas ens om det är fråga om utveckling och specialtillverkning av t.ex. flygplan som kräver en stor särskild organisation.

Fall där det allmänna inte har upphandlat driften – såsom i vissa fall när t.ex. skötseln av en idrottsanläggning skall handhas av

en ideell idrottsförening som får kommunala bidrag – omfattas inte.

Med dessa riktlinjer får frågan om en verksamhet avser driftentreprenad överlämnas till rättstillämpningen.

Enligt *punkt 5* omfattas verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård som bedrivs av privata rättssubjekt som för detta tar emot bidrag eller annan ersättning från det allmänna.

Med hälso- och sjukvård avses detsamma som enligt hälso- och sjukvårdslagen, och med tandvård avses detsamma som enligt tandvårdslagen.

Om bidrag eller annan ersättning från det allmänna för verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård tas emot av ett privat rättssubjekt, omfattas information om all verksamhet avseende förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård som det privata rättssubjektet driver. Det gäller oavsett om det i verksamheten finns även t.ex. elever eller patienter vilkas skolgång respektive vård inte finansieras genom bidrag eller ersättning från det allmänna. Information om annan utbildningsverksamhet än den nämnda, t.ex. vuxenutbildning, omfattas inte. Att elever vid t.ex. en fristående skola gör praktik på en arbetsplats innebär inte att information om verksamheten vid den arbetsplatsen omfattas. Däremot omfattas information om själva praktiktjänstgöringen, t.ex. information om hur eleven behandlas.

Bidraget eller ersättningen från det allmänna måste avse just förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och utbildning för barn och ungdom som avses i skollagen, hälso- och sjukvård och tandvård och inte t.ex. regionalt stöd eller stöd för att ge anställning eller sysselsättning.

Information om verksamheten omfattas så snart bidraget eller ersättningen från det allmänna tas emot första gången. Avser bidraget eller ersättningen viss tidsperiod, upphör lagen att gälla för

information om verksamheten när den tiden löpt ut, om ytterligare bidrag eller ersättning inte då tagits emot.

Andra stycket innehåller ett efterforskningsförbud för arbetsgivaren. Förbudet avser efterforskning av vem som har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt första stycket. Den som uppsåtligt bryter mot efterforskningsförbudet kan enligt 9 § dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Med begreppet efterforska avses detsamma som enligt TF och YGL, dvs. att med anledning av publicering i grundlagsskyddat medium eller erhållen kännedom om publiceringsmeddelande söka utröna vem som står bakom såsom författare eller meddelare när denne inte framträder öppet. Det spelar ingen roll vem – en arbetstagare eller någon annan – som faktiskt har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL.

Frågan om en viss efterforskningsåtgärd som vidtagits kan tillräknas arbetsgivaren får bedömas på samma sätt som när det gäller att avgöra om en efterforskningsåtgärd kan tillräknas en myndighet eller ett annat allmänt organ enligt TF och YGL.

Undantag från förbudet

4 § Ingripande och efterforskning enligt 3 § är dock inte förbjuden om en myndighet skulle få göra det eller om informationen avser

1. företagshemlighet som skyddas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter,
2. uppgift om enskilds personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden när det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas,
3. uppgift, som arbetsgivaren håller hemlig, om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren,
4. uppgift som arbetsgivaren håller hemlig och som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist,
5. uppgift som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja,
6. uppgift om åtgärd för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden,
7. kod, chiffer och andra metoder för att skydda information, och

8. meddelande under befordran.

I paragrafen anges i vilka fall arbetsgivaren trots 3 § får ingripa och efterforska. Bestämmelserna i paragrafen har utförligt behandlats i avsnitt Information som är undantagen.

Paragrafen föreskriver inte någon tystnadsplikt för arbetstagare. Paragrafen anger i stället i vilka fall arbetsgivaren trots 3 § får ingripa med stöd av en avtalsgrundad eller författningsreglerad tystnadsplikt. Finns det inte i annan författning eller – tyst eller uttryckligen – i avtal stöd för ingripande i ett visst fall, kan ingripande inte ske även om fallet skulle omfattas av undantagen i förevarande paragraf. Paragrafen ger således inte arbetsgivaren någon ytterligare befogenhet. Den anger bara i vilka fall arbetsgivaren i mån av befogenhet på grund av avtal eller annan författning får ingripa utan hinder av 3 §. Detta har särskilt markerats i lagtexten genom att det talas om att ingripande och efterforskning inte är förbjuden (enligt lagen); frågan om ett ingripande faktiskt är tillåtet i det aktuella fallet avgörs av vilka befogenheter arbetsgivaren kan ha enligt annan författning eller tyst eller uttryckligt avtal.

Ett avslöjande av viss information är inte skyddat av 3 § så länge informationen faller under något av undantagen i förevarande paragraf; en och samma information kan falla under två eller flera undantag. Det bör vid tvist ankomma på arbetsgivaren att visa att information som ett avslöjande avsett faller under undantagen i förevarande paragraf.

Vid tillämpningen av paragrafen spelar det i princip inte någon roll om den privatanställda har fått del av informationen i tjänsten eller på något annat sätt.

Ingripande och efterforskning är för det första inte förbjuden när en myndighet skulle få göra det. I vilka fall en myndighet får ingripa och efterforska när någon har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten framgår av TF och YGL. Arbetsgivaren kan utan hinder av 3 § ingripa mot arbetstagaren med t.ex. arbetsrättsliga åtgärder även när myndighet också har ingripit mot arbetstagaren med t.ex. ansvarstalan.

Enligt *punkt 1* är ingripande och efterforskning inte förbjuden om den avslöjade informationen avser företagshemlighet som skyddas av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Såväl arbetsgivarens egna företagshemligheter som andra näringsidkares företagshemligheter omfattas.

Punkt 2 innebär att ingripande och efterforskning inte är förbjuden om den avslöjade informationen avser uppgift om enskilda personliga förhållanden eller fysisk persons privata ekonomiska förhållanden när det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas. Bestämmelsen omfattar bara uppgifter om fysiska personers privata förhållanden. Det spelar i och för sig ingen roll vilken anknytning personen har till verksamheten inom eller med anknytning till det allmänna. Bara personliga förhållanden omfattas och inte t.ex. uppgifter om åtgärder som en anställd i sådan verksamhet som avses i 3 § vidtar i tjänsten. Missgrepp i verksamheten av anställda eller ägare kan således diskuteras i medierna. Egna tankar, åsikter och känslor samt egna rena värdeomdömen om t.ex. verksamhetens chef utgör inte heller i sig uppgifter om chefens personliga förhållanden i den mening som avses i bestämmelsen. Rekvisiten ”personliga förhållanden”, ”ekonomiska förhållanden” och ”det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men” är i övrigt avsedda att ha i princip samma innebörd som motsvarande rekvisit i sekretesslagen. Vid tvist bör det vara arbetsgivaren som har att visa att och förklara hur det kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider skada eller men om uppgiften avslöjas.

Av *punkt 3* framgår att ingripande och efterforskning inte är förbjuden om den avslöjade informationen avser uppgift, som arbetsgivaren håller hemlig, om ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt hos privata rättssubjekt som avser att träda i eller har trätt i affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse med arbetsgivaren. Det kan vara fråga om leverantörer, kunder och andra som anlitar eller anlitas av verksamheten med anknytning till det allmänna, t.ex. föräldrar som har barn i en fristående skola. Arbetstagare hos arbetsgivaren omfattas inte. Både fysiska och juridiska personer avses. Myndigheter och andra all-

männa organ omfattas inte. Rekvisitet ”ekonomiska förhållanden och affärs- och driftförhållanden i övrigt” är avsett att ha i princip samma innebörd som motsvarande rekvisit i sekretesslagen.

Undantaget enligt punkt 3 gäller bara uppgift som arbetsgivaren håller hemlig. I uttrycket hemlig ligger att informationen inte får vara tillgänglig för envar som kan ha ett intresse av att ta del av den. Hemlighållandet har således en relativ innebörd. Inom företag kan information rent allmänt sägas vara hemlig, om den inte får yppas till andra än de anställda som behöver den för att fullgöra sitt arbete. I ett mindre företag kan detta innebära att alla inom företaget känner till hemligheten. Inom ett storföretag kan informationen vara känd inom en eller flera avdelningar men likväl – totalt sett – vara hemlig. Inte ens företaget som sådant bildar emellertid en absolut gräns för hemlighållandet. Vid exempelvis organiserat samarbete, licensgivning eller legotillverkning innebär inte det förhållandet att informationen förs utanför det egna företaget att hemlighållandet går förlorat. När spridningen går utanför företaget får den dock inte vara allmän och okontrollerad. För att bibehålla sin status av hemlig får informationen således inte spridas utanför en krets som åtminstone i princip är identifierbar och sluten.

Det krävs att arbetsgivaren håller informationen hemlig. Härmed markeras att arbetsgivaren skall ha ambitionen att behålla informationen inom den krets där den är känd. En sådan ambition eller vilja kan komma till uttryck på olika sätt. Det kan ske genom att arbetsgivaren upplyser sina anställda om att viss information inte får spridas utanför en viss grupp. Det kan också ske genom utfärdande av säkerhetsinstruktioner, hemligstämpling eller liknande. Även säkerhetsåtgärder som inlåsning av dokument, säkerhetskoder, tillträdesbegränsningar och besöksförbud kan visa på arbetsgivarens vilja till hemlighållande. Det är emellertid inte fråga om ett formkrav. Inte sällan torde det förhålla sig så att arbetsgivarens intentioner i detta avseende är fullt klara utan att det krävs någon särskild åtgärd. Verksamhetens inriktning och former kan vara sådana att det måste stå klart för de anställda att det är fråga om hemlig information. Avsaknaden av en formellt mani

festerad säkerhetsåtgärd, exempelvis föreskrift om inläsningsrutin, bör i ett sådant fall inte föranleda att informationen faller utanför punkt 3. Just frånvaron av sådana säkerhetsåtgärder kan emellertid givetvis leda till att de anställda inte är eller bör vara medvetna om att informationen är hemlig. Det bör vara arbetsgivaren som vid tvist har att visa att han eller hon har hållit uppgifterna hemliga på ett sådant sätt att arbetstagaren åtminstone borde ha insett hemlighållandet.

Enligt *punkt 4* är ingripande och efterforskning inte förbjuden om den avslöjade informationen avser uppgift som arbetsgivaren håller hemlig och som tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist. I fråga om kravet på att arbetsgivaren skall hålla uppgiften hemlig hänvisas till vad som tidigare sagts. Kravet på att uppgifterna skall ha tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller arbetsgivarens rättstvist innebär att det måste finnas ett samband mellan tillkomsten eller inhämtandet av uppgifterna och förhandlingen, stridsåtgärden respektive rättstvisten. Alla uppgifter i verksamheten som har eller kan ha betydelse för förhandlingen, stridsåtgärden respektive rättstvisten omfattas således inte. Rekviriten ”facklig förhandling”, ”facklig stridsåtgärd”, ”rättstvist” och ”tillkommit eller inhämtats” är avsedda att ha samma innebörd som motsvarande rekvirit i 6 kap. 5–7 §§ sekretesslagen.

Enligt *punkt 5* är ingripande och efterforskning inte förbjuden om den avslöjade informationen avser uppgift som det kan medföra fara för någons personliga säkerhet att avslöja, och enligt *punkt 6* gäller motsvarande beträffande information avseende uppgift om åtgärd för att skydda mot brott när ett avslöjande skulle kunna motverka syftet med åtgärden.

Punkt 7 innebär att ingripande och efterforskning inte är förbjuden om den avslöjade informationen avser kod, chiffer och andra metoder för att skydda information. Det är bara information om själva kodningsmetoden, t.ex. kodnyckeln, som omfattas av undantaget och inte den information som kan ha dolts med kodningsmetoden.

Av *punkt 8* framgår slutligen att ingripande och efterforskning inte är förbjuden om den avslöjade informationen avser meddelande under befordran. Det spelar ingen roll hur meddelandet befordras – t.ex. i pappersform eller genom elektromagnetiska vågor i luften eller i ledningar – eller vem som befordrar meddelandet. Meddelandet är under befordran till dess det anlänt till den avsedde mottagaren (adressaten), t.ex. när ett e-postmeddelande anlänt till mottagarens utrymme på e-postdatorn eller när ett brev anlänt till mottagarens postkorg eller liknande. Det saknar betydelse om mottagaren har hunnit ta del av meddelandet eller inte. Om den som tagit del av ett meddelande under befordran får reda på informationen i meddelandet på annat sätt, gäller inte undantaget vad han eller hon fått reda på på annat sätt.

Skyldighet att utreda och vidta åtgärder mot trakasserier

5 § En arbetsgivare som får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan anställd skall utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Vad som nu sagts gäller dock inte i de fall som avses i 4 §.

Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker en arbetstagares integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt 3 § första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för arbetsgivaren att utreda och vidta åtgärder mot arbetskamraters trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten som skyddas av lagen. Bestämmelserna har behandlats utförligt i avsnitt Åtgärder mot arbetskamraters trakasserier.

Av *första stycket* framgår att när en arbetsgivare får kännedom om att en arbetstagare anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten av en annan arbetstagare, skall arbetsgivaren i första hand utreda omständigheterna kring de uppgivna trakasserierna. Utredningsåtgärderna

skall syfta till att ta reda på de närmare omständigheterna kring de uppgivna trakasserier. Arbetsgivaren skall också i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier. Arbetsgivarens skyldigheter enligt denna paragraf gäller dock inte i de fall arbetsgivaren enligt 4 § får ingripa och efterforska med anledning av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten.

Om arbetsgivaren inte fullgör sina skyldigheter enligt denna paragraf, kan han eller hon drabbas av skadeståndsskyldighet enligt 7 § andra stycket.

En första förutsättning för att arbetsgivaren skall vara skyldig att vidta åtgärder är att *arbetsgivaren får kännedom* om att arbetstagaren anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten. Det har ingen betydelse hur arbetsgivaren får den kännedomen. Arbetsgivaren kan t.ex. få reda på saken genom att arbetstagaren själv vänder sig till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kan också själv iakta något som denne uppfattar som trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten eller av någon annan, t.ex. en arbetskamrat eller en facklig organisation, få kännedom om att arbetstagaren anser sig ha blivit utsatt för trakasserier och fråga arbetstagaren om så är fallet. Den som anser sig vara utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten kan också vända sig till sin fackliga organisation, vilken kan göra arbetsgivaren uppmärksam på problemet. Arbetsgivaren är dock inte vid skadeståndsansvar skyldig att vidta åtgärder utan att arbetstagaren bekräftar att han eller hon anser sig ha blivit utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten. Arbetsgivaren får naturligtvis inte i strid med efterforskningsförbudet i 3 § andra stycket försöka ta reda på om arbetstagaren verkligen utnyttjat tryck- och yttrandefriheten.

När arbetsgivaren fått kännedom om att arbetstagaren anser sig trakasserad på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten skall arbetsgivaren vidta *utredningsåtgärder*. Vilka utredningsåtgärder som skall vidtas får bedömas från fall till fall och är beroende av händelseförloppet i det enskilda fallet. En arbetsgivare skall dock utan dröjsmål ta reda på de närmare omständighe-

terna kring de uppgivna trakasserierna. Detta bör ske i första hand genom samtal med den som anser sig trakasserad. Detta framgår även av Arbetarskyddsstyrelsens Allmänna råd om tillämpning av föreskrifterna om åtgärder mot kränkande särbehandling i arbetslivet (AFS 1993:17), där det anges att ett lämpligt första steg är att konfidentiellt samtala med den som utsätts för kränkande särbehandling. Lämpligen bör frågan även utredas genom samtal med den eller de som utpekats som trakasserande. Arbetsgivarens agerande måste naturligtvis ske med den diskretion som situationen kräver. Endast om det framstår som uppenbart att det inte förekommit några trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten kan arbetsgivaren anses befriad från skyldigheten att vidta utredningsåtgärder.

Arbetsgivaren kan inte låta utredningen stanna vid att konstatera att ord står mot ord. Arbetsgivaren bör bilda sig en egen uppfattning om riktigheten i de uppgivna trakasserierna. I arbetsgivarens utredningsskyldighet kan dock inte anses ingå att också ta slutlig ställning till vem av de båda parterna som talar sanning i de fall arbetstagarna lämnar helt oförenliga uppgifter och förhållandena även i övrigt är för oklara. De inblandade bör kunna hänvisas till de utredningsmöjligheter som kan erhållas genom samhällets försorg i form av brottsutredningar. I arbetsgivarens utredningsskyldighet ingår dock att följa utvecklingen och medverka i det utredningsarbete som kan följa.

Förutom den inledande utredningsskyldigheten är arbetsgivaren också skyldig att i förekommande fall – dvs. om arbetsgivaren har vetskap om eller vid sin utredning kommer fram till att en arbetstagare faktiskt blir utsatt för trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten – *vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier*. Vid fall av trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten är det angeläget att arbetsgivaren seriöst lyssnar på den utsatte arbetstagarens berättelse och hur han eller hon själv ser på sin arbetssituation. Med ledning av detta och med beaktande av de önskemål arbetstagaren kan ha om frågans fortsatta hantering, bör arbetsgivaren överväga vilka åtgärder som kan bli aktuella. I arbetsgivarens åtgärder kan givetvis ingå flera moment. Behovet

av stöd- och hjälpinsatser bör särskilt uppmärksammas. Detta framhålls också tydligt i Arbetarskyddsstyrelsens Allmänna råd och kommentaren till 6 § i föreskrifterna. I de Allmänna råden anges också att problemen bör behandlas snabbt, relevant och med respekt samt att problemlösningar bör sökas genom samtal och åtgärder som syftar till att förbättra arbetsförhållandena.

Vilka åtgärder som skäligen kan krävas är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet som t.ex. trakasseriernas art och omfattning, arbetsplatsens storlek och utformning samt arbetsstyrkans sammansättning. Arbetsgivaren kan med beaktande av allmänna principer om anställningstrygghet och anställningsskydd vidta olika åtgärder. I första hand kan det vara fråga om tillsägelser och uppmaningar. Därefter kan det bli fråga om varningar, omplaceringar och ytterst uppsägning av den som trakasserar. Detta är dock bedömningar som bl.a. får göras utifrån bestämmelserna i anställningsskyddslagen.

Det är angeläget att arbetsgivaren fortlöpande håller de aktuella arbetstagarna informerade om vilka åtgärder arbetsgivaren har för avsikt att vidta och om de ställningstaganden denne gör. I detta ingår att naturligtvis också lämna besked, om arbetsgivaren inte avser att vidta några ytterligare åtgärder.

Det är bara trakasserier av andra som är anställda hos den aktuella arbetsgivaren som omfattas. Även uppträdandet hos sådana arbetstagare som är undantagna från den föreslagna lagens skydd för tryck- och yttrandefriheten, t.ex. företagsledare och arbetsgivarens familjemedlemmar (se 2 § andra stycket), omfattas. Detta har markerats i lagtexten genom att ordet anställda använts i stället för ordet arbetstagare.

I *andra stycket* definieras begreppet trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten. Med trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten avses sådant uppträdande i arbetslivet som kränker arbetstagarens integritet och som har samband med arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten enligt 3 § första stycket. Den arbetstagare som faktiskt inte har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten enligt 3 § första stycket utan t.ex. oriktigt misstänks för att ha gjort det omfattas inte.

För att trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten skall föreligga fordras ett samband mellan utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten och trakasserier. Arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten måste inte vara ensam orsak till ett visst beteende eller handlande. Trakasserier som har sin grund i personliga motsättningar men som tar sig uttryck i anspelningar på utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten omfattas också. Den som trakasserar måste dock ha insikt om utnyttjandet av tryck- och yttrandefriheten. De situationer som omfattas är således sådana där den som trakasserar är medveten om arbetstagarens utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten och där det går att urskilja ett orsakssamband mellan utnyttjandet, den trakasserandes kännedom om det och trakasserier. Attityder och skämt, kommentarer och anspelningar som inte riktar sig mot en eller flera individer omfattas alltså inte.

Det är den utsatte som avgör om beteendet eller handlingarna är kränkande. Det skall vara fråga om handlingar eller beteenden som kränker den utsatte i hans eller hennes egenskap av arbetstagare. Det är bara kränkande uppträdande i arbetslivet som omfattas.

Trakasserier handlar om oönskade beteenden och handlingar. Den som blir utsatt för det oönskade beteendet kan behöva göra klart för den som trakasserar att beteendet inte accepteras. I de flesta fall är troligen omständigheterna dock sådana att det står klart för den som vidtar en handling att denna är oönskad och därför trakasserande.

Trakasserier på grund av ett utnyttjande av tryck- och yttrandefriheten kan innefatta många olika beteenden. Gemensamt för dem är att det är handlingar som påverkar och därmed kränker individens rätt till personlig integritet och självbestämmande. Trakasserier kan innefatta fysiskt, verbalt eller icke-verbalt uppträdande. Det kan handla om att t.ex. vissla, stirra eller göra gester som är kränkande. Det kan också handla om beteenden som svärtar ner eller förlöjligar eller som är skrämmande eller förnedrande för en arbetstagare som t.ex. förolämpningar och stötande kommentarer om utseende eller beteende.

Ogiltighet

6 § En rättshandling som sker i strid med 3 § första stycket skall på begäran av arbetstagaren förklaras ogiltig.

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt Ogiltighet vid otillåtna ingripanden, finns det en bestämmelse om att en rättshandling som arbetsgivaren vidtar i strid med förbudet mot att ingripa i 3 § första stycket på begäran av arbetstagaren skall förklaras ogiltig. I de fall där arbetsgivaren enligt 4 § faktiskt får ingripa har ingripandet inte skett i strid med 3 § första stycket. Som exempel på rättshandlingar som på begäran kan ogiltigförklaras kan nämnas uppsägning, avskedande och besked om att en provanställning skall upphöra. Av 8 § framgår att vid talan med anledning av uppsägning och avskedande skall relevanta bestämmelser i anställningsskyddslagen tillämpas.

Bestämmelsen motsvarar 24 § jämställdhetslagen (1991:433), 15 § andra stycket lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, 11 § andra stycket lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 11 § andra stycket lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Skadestånd

7 § Om en arbetsgivare bryter mot 3 § första stycket, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer och för den kränkning som åtgärden innebär.

Om en arbetsgivare inte fullgör sina skyldigheter enligt 5 §, skall arbetsgivaren betala skadestånd till arbetstagaren för den kränkning som underlåtenheten innebär.

Om det är skäligt, kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

Paragrafen, som behandlats i avsnitt Skadestånd vid otillåtna ingripanden och otillräckliga åtgärder mot trakasserier, innehåller bestämmelser om skadestånd vid brott mot lagen. Bestämmelserna motsvarar 26, 27 a och 28 §§ jämställdhetslagen (1991:433), 17, 19 och 20 §§ lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskrimine-

ring i arbetslivet, 13, 15 och 16 §§ lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 12, 14 och 15 §§ lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Enligt *första stycket* skall en arbetsgivare som bryter mot 3 § första stycket betala skadestånd till arbetstagaren dels för den förlust som uppkommer (ekonomiskt skadestånd), dels för den kränkning som åtgärden innebär (allmänt skadestånd). Om talan förs med anledning av en uppsägning eller ett avskedande, skall på grund av hänvisningarna i 8 § första stycket relevanta skadeståndsbestämmelser i anställningsskyddslagen också tillämpas. Det allmänna skadeståndet bör bestämmas enligt de allmänna principer som Arbetsdomstolen tillämpar med beaktande av att arbetsgivaren genom sitt ingripande har kränkt en grundläggande rättighet för arbetstagaren. Av tredje stycket i paragrafen följer att skadeståndet kan sättas ned eller helt falla bort, om det är skäligt. I de fall där arbetsgivaren enligt 4 § faktiskt får ingripa har arbetsgivaren inte brutit mot 3 § första stycket.

Andra stycket innehåller en bestämmelse om att den arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter vid uppgivna trakasserier enligt 5 § skall betala arbetstagaren skadestånd för den kränkning som underlåtenheten innebär (allmän skadestånd). Skadestånd kan utgå dels om arbetsgivaren inte utreder de uppgivna trakasserierna, dels om arbetsgivaren i förekommande fall av trakasserier inte vidtar de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra fortsatta trakasserier.

I fråga om utredningsskyldigheten skall arbetsgivaren ta en anmälan om trakasserier på allvar och agera snabbt. Om arbetsgivaren inte snarast efter att han eller hon erhållit kännedom om de uppgivna trakasserierna vidtar åtgärder i syfte att utreda frågan bör underlåtenhet och skadeståndsskyldighet i princip kunna föreligga. Arbetsgivarens eventuella förklaring måste naturligtvis beaktas.

En arbetsgivare som har vetskap om eller som vid sin utredning kommer fram till att en arbetstagare trakasserats av en annan arbetstagare är skyldig att vidta åtgärder för att förhindra fortsatta trakasserier. Vilka åtgärder som är erforderliga får bestämmas från

fall till fall. Även frågan om vad som är skäligt att kräva av den ifrågavarande arbetsgivaren får bestämmas i varje enskilt fall.

Det kan antas att den som trakasserat en arbetskamrat i vissa fall upphör med sina trakasserier av den anledningen att arbetsgivaren får kännedom om trakasserier. Skadeståndsskyldighet inträder inte i de fall trakasserier slutar i och med att arbetsgivaren får denna kännedom.

Det förhållandet att enligt paragrafen skadestånd kan utgå till en trakasserad på grund av arbetsgivarens underlåtenhet utgör inte hinder mot att gärningsmannen döms för brott och förpliktas betala det skadestånd som kan föranledas av brottet.

Skadeståndsskyldigheten enligt andra stycket är subsidiär i förhållande till skadeståndsskyldigheten enligt första stycket. Det innebär att om ingripanden i strid med 3 § första stycket har vidtagits genom trakasserier som är att tillräkna arbetsgivaren – t.ex. därför att de vidtagits av en anställd företagsledare – uppkommer ingen ytterligare skadeståndsskyldighet enligt andra stycket för att arbetsgivaren inte har utrett (de egna) trakasserier och vidtagit åtgärder för att (själv) sluta med dem. Vid bedömningen av storleken av allmänt skadestånd enligt första stycket kan det dock ha betydelse att ingripandet skett genom trakasserier.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om att skadestånd enligt andra och tredje styckena – såväl allmänt som ekonomiskt skadestånd – kan sättas ned eller helt falla bort, om det är skäligt.

Preskription

8 § Om någon för talan med anledning av uppsägning eller avskedande skall 34 § andra och tredje styckena, 35 § andra och tredje styckena, 37 §, 38 § andra stycket andra meningen, 39–42 §§ samt 43 § första stycket andra meningen och andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd tillämpas.

I fråga om någon annan talan än som avses i första stycket och 9 § skall 64–66 och 68 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas med den skillnaden att den tidsfrist som anges i 66 § första stycket första meningen skall vara två månader.

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelser i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen i fråga om preskrip-

tion m.m. Bestämmelserna i paragrafen har berörts i avsnitt Ogiltighet vid otillåtna ingripanden, Skadestånd vid otillåtna ingripanden och otillräckliga åtgärder mot trakasserier och Preskription.

Paragrafen motsvarar 53 § och 54 § första stycket jämställdhetslagen (1991:433), 40 och 41 §§ lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, 28 och 29 §§ lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 27 och 28 §§ lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Första stycket hänvisar i uppsägnings- och avskedandefallen till anställningsskyddslagens regler om tvister om giltigheten av uppsägning och avskedande, skadestånd och preskription.

Hänvisningen till anställningsskyddslagen innebär – i *uppsägningsfallet* – att anställningen inte upphör förrän tvisten slutligt har avgjorts, att arbetstagaren har rätt till bibehållna anställningsförmåner under tiden, förbud mot avstängning (34 § andra stycket) och en möjlighet för domstolen att fatta interimistiskt beslut (34 § tredje stycket). Såvitt gäller *avskedandefallet* innebär hänvisningen att domstol kan meddela interimistiskt beslut om att anställningen, trots avskedandet, skall bestå (35 § andra stycket), förbud mot avstängning och rätt till bibehållna anställningsförmåner så länge anställningen består (35 § tredje stycket).

Bestämmelsen i 37 § anställningsskyddslagen innebär ett förbud mot att avstänga en arbetstagare från arbete på grund av de omständigheter som föranlett uppsägningen eller avskedandet sedan domstol genom lagakraftvunnen dom ogiltigförklarat uppsägningen eller avskedandet.

Såvitt gäller *skadestånd* innebär hänvisningen att ersättning för förlust som avser tid efter anställningens upphörande under alla förhållanden får bestämmas högst till det belopp som kan utgå när en arbetsgivare vägrar att rätta sig efter en ogiltigförklaring av en uppsägning eller ett avskedande (38 § andra stycket andra meningen). En hänvisning görs också till den särskilda regeln om skadestånd för sådan vägran (39 §).

Hänvisningarna till 40–42 §§ i anställningsskyddslagen avser den lagens *preskriptionsregler*.

Den som avser att yrka ogiltigförklaring av en uppsägning eller avskedande skall underrätta arbetsgivaren om detta senast två veckor efter det att uppsägningen eller avskedandet skedde. När det gäller väckande av talan i domstol skall, om det under underrättelsetiden påkallats förhandling av den fackliga organisationen, talan väckas inom två veckor efter det att förhandlingen avslutats. I annat fall skall talan väckas inom två veckor efter det att tiden för underrättelse gick ut. (40 §.)

När det gäller skadestånd grundat på uppsägning eller avskedande gäller längre frister. Arbetstagaren skall underrätta arbetsgivaren om sitt anspråk inom fyra månader efter det att uppsägningen eller avskedandet skedde. När det gäller väckande av talan i domstol skall, om det under underrättelsetiden påkallats förhandling av den fackliga organisationen, talan väckas inom fyra månader efter det att förhandlingen avslutats. I annat fall skall talan väckas inom fyra månader efter det att tiden för underrättelse gick ut. (41 §.)

Bestämmelsen i 43 § första stycket andra meningen anställningsskyddslagen innebär att mål rörande uppsägning eller avskedande skall handläggas skyndsamt. Hänvisningen till andra stycket i 43 § lämnar anvisningar om hur yrkanden om interimistiska beslut skall handläggas.

Andra stycket innehåller en hänvisning till medbestämmandelagens preskriptionsregler när talan inte förs med anledning av en uppsägning eller ett avskedande.

Bestämmelsen innebär i huvudsak att arbetstagarorganisationen skall påkalla förhandling inom fyra månader efter det att den fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig. Talan skall därefter väckas inom tre månader efter det att förhandlingen avslutats. Om organisationen försuttit någon av tidsfristerna, får den enskilde väcka talan inom två månader efter det att fristen löpt ut. Om arbetstagaren inte företräds av organisationen, skall han eller hon väcka talan inom fyra månader efter det att han eller hon fått kännedom om den omständighet vartill yrkandet hänför sig. Den yttersta gränsen för när en skadeståndstalan får väckas är således åtta månader från den omständighet vartill yrkandet hänför

sig samt ytterligare två månader för en enskild i fall där den fackliga organisationen försuttit tiden.

För brott enligt 9 § finns det tillämpliga bestämmelser om preskription (bortfallande av påföljd) i 35 kap. brottsbalken.

Straff

9 § För efterforskning i strid med 3 § andra stycket döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

Paragrafen, som behandlats i avsnitt Straff vid uppsåtlig efterforskning, innehåller en bestämmelse om straff för efterforskning i strid med efterforskningsförbudet i 3 § andra stycket. Efterforskningsförbudet har behandlats i avsnitt Förbud mot efterforskning. Bara uppsåtlig efterforskning är straffbar. I de fall där arbetsgivaren enligt 4 § faktiskt får efterforska har efterforskningen inte skett i strid med 3 § andra stycket.

Paragrafen har utformats på samma sätt som 3 kap. 5 § andra stycket TF och 2 kap. 5 § andra stycket YGL och är avsedd att ha samma innebörd som dessa bestämmelser. Frågan om vilken person hos arbetsgivaren som har gjort sig skyldig till efterforskning på ett sådant sätt att han eller hon kan straffas får på sedvanligt sätt avgöras mot bakgrund av de faktiska omständigheterna och med tillämpning av allmänna straffrättsliga regler.

Mål om brott som avses i paragrafen handläggs i allmän domstol.

I fråga om preskription (bortfallande av påföljd) gäller bestämmelserna i 35 kap. brottsbalken.

Rättegången

10 § Mål om tillämpningen av denna lag, utom såvitt avser brott enligt 9 §, skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att mål om tillämpningen av lagen skall handläggas enligt lagen (1974:371) om rätte-

gången i arbetstvister (arbetstvistlagen). Mål om straff för brott mot efterforskningsförbudet skall dock handläggas av allmän domstol enligt allmänna regler för brottmål. Bestämmelserna och vad hänvisningen till arbetstvistlagen innebär har berörts i avsnitt Rättegången i domstol.

Paragrafen motsvarar 45 § första stycket jämställdhetslagen (1991:433), 36 § första stycket lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet, 24 § första stycket lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet av personer med funktionshinder och 23 § första stycket lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Det allmännas respekt för privatanställdas yttrandefrihet

11 § Myndigheter och andra allmänna organ får inte ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i enlighet med denna lag.

Paragrafen innehåller ett uttryckligt förbud för myndigheter och andra allmänna organ att ingripa mot någon för att en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i enlighet med den föreslagna lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt Det allmännas respekt för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet.

Paragrafen anknyter till det förbud mot ingripanden från det allmänna som anses ligga i 1 kap. 3 § TF och 1 kap. 4 § YGL. Den arbetstagare som har utnyttjat sin tryck- och yttrandefrihet är redan genom nu nämnda bestämmelser uttryckligen skyddad från ingripanden av det allmänna. Denna paragraf innebär att även andra, företrädesvis arbetstagarens arbetsgivare, får ett uttryckligt och tydligt sådant skydd.

Begreppet *ingripa* är avsett att ha samma innebörd som enligt 1 kap. 4 § YGL. Det kan t.ex. vara fråga om uppsägning av entreprenadavtal.

Ingripandet får inte ske *för att* en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten i enlighet med den föreslagna lagen. Ingripanden som sker på annan grund, t.ex. med anledning av

missförhållanden som avslöjats genom arbetstagarens offentliggörande i medier, är tillåtna.

Ingripanden är bara förbjudna enligt paragrafen när en arbetstagare har utnyttjat tryck- och yttrandefriheten *i enlighet med* den föreslagna lagen. I de fall som avses i 4 § hindrar den föreslagna lagen alltså inte ingripanden från det allmänna. Däremot kan ingripanden givetvis i vissa fall vara otillåtna enligt TF och TGL.

Om det allmänna skulle ingripa trots att det är förbjudet enligt denna paragraf, får ingripandet – t.ex. en avtalsuppsägning – samma verkan som ett enligt TF eller YGL förbjudet ingripande skulle ha fått.

Uppllysning om när lagen gäller i entreprenadverksamhet

12 § Myndigheter och andra allmänna organ skall i samband med upphandling av driftentreprenad skriftligen upplysa om denna lag.

Den föreslagna lagen omfattar bl.a. information om sådan verksamhet avseende driftentreprenad som har upphandlats av myndigheter och andra allmänna organ (3 § första stycket 4). För att underlätta för entreprenören att bedöma om information om viss entreprenadverksamhet för det allmänna omfattas av den föreslagna lagen föreskrivs i denna paragraf att myndigheter och andra allmänna organ i samband med upphandling av driftentreprenad skall skriftligen upplysa om lagen. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt Verksamheter som det allmänna upphandlar.

Med upphandling av driftentreprenad avses i paragrafen det samma som enligt 3 § första stycket 4. Avsikten är att den som upphandlar skall upplysa om att den föreslagna lagen kommer att gälla information om den upphandlade verksamheten. Myndigheter och andra allmänna organ som upphandlar måste alltså göra en preliminär bedömning av om så kommer att vara fallet. Uppllysning om den föreslagna lagen skall bara lämnas när den som upphandlar bedömer att lagen kommer att gälla information om den upphandlade verksamheten.

Upplysningen om den föreslagna lagen skall vara skriftlig. Den skriftliga upplysningen kan lämnas i förfrågningsunderlaget eller

på annat lämpligt sätt. Upplysningen skall i vart fall lämnas till den som får entreprenaden innan entreprenadavtalet träffas.

Upplysningen kan exempelvis utformas enligt följande: "Såvitt [myndigheten] kan bedöma kommer information om den upphandlade verksamheten att omfattas av lagen (0000:00) om skydd för privatanställdas yttrandefrihet."

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister

Den föreslagna ändringen i 1 kap. 3 § innebär att avtal som före tvistens uppkomst träffats om att en tvist skall avgöras av skiljemän utan förbehåll om rätt för parterna att klandra skiljedomen inte får göras gällande i en tvist enligt lagen om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.

Ändringen, som behandlats i avsnitt Skiljeförfaranden, är avsedd att träda i kraft samtidigt som lagen om skydd för privatanställdas yttrandefrihet.

14.3 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Den föreslagna ändringen i 9 kap. 20 § första stycket 2 innebär att en hänvisning till 5 § lagen om skydd för privatanställdas yttrandefrihet har lagts till. Ändringen har behandlats i avsnitt Rättegången i domstol.

Bilaga 1 – Utredningsuppdraget

*Utdrag ur Justitiedepartementets protokoll 2000-09-05, § 381,
Ju2000/4032/LED:*

**Uppdrag till Sören Öman angående yttrande- och meddelarfrihet för
anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna (Ju 2000:R)**

Regeringskansliet uppdrar åt Sören Öman att biträda Justitiedepartementet med att utreda frågan om yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna (Ju 2000:R). Uppdraget skall utföras i enlighet med de riktlinjer som framgår av bifogade promemoria.

Uppdraget gäller fr.o.m. den 1 juli 2000 t.o.m. den 1 maj 2001.
Beslutet har fattats av statsrådet Lejon.

Promemoria 2000-07-25

Yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna

Bakgrund

Grundlagsbestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen garanterar var och en bl.a. ett skydd för yttrande- och meddelarfriheten mot ingripanden från det allmänna. Regleringen omfattar även offentliganställda, som alltså utan risk för sanktioner från sin offentliga arbetsgivare kan utnyttja yttrande- och meddelarfriheten.

En anställd hos en privat arbetsgivare har däremot i princip inte något tydligt lagfäst skydd för yttrande- och meddelarfriheten mot ingripanden från sin arbetsgivare. Den s.k. lojalitetsplikt som anses ingå i ett anställningsförhållande innebär ibland att t.ex. lämnande av meddelanden för publicering kan ses som ett avtalsbrott, vilket skulle kunna ge den privata arbetsgivaren grund för t.ex. uppsägning.

I betänkandet Meddelarrätt – Meddelarfrihet i företag och föreningar m.m. (SOU 1990:12) lämnade Meddelarskyddskommittén förslag till bl.a. en grundlagsreglering om yttrande- och meddelarfrihet på hela den privata arbetsmarknaden. Förslaget utsattes vid remissbehandlingen för kritik från flera remissinstanser (se sammanställningen av remissyttranden i Ds 1990:83). En klar majoritet av remissinstanserna avstyrkte förslaget. Motivet låg i många fall på ett principiellt plan. Vad som främst åberopades var att offentlighetsprincipen och den därtill knutna meddelarfriheten hör hemma inom den offentliga sektorn och att man inte borde dra paralleller mellan myndigheter och enskilda rättssubjekt. Det ifrågasattes också om det verkligen fanns något behov av en medde-

larfrihet mellan enskilda. En vanlig invändning var att en lagstiftning av det aktuella slaget skulle strida mot den grundläggande rättsprincipen att avtal – i det här fallet avtal om tystnadsplikt – skall hållas.

I prop. 1990/91:64 berördes Meddelarskyddskommitténs förslag (s. 34–43). Föredragande statsrådet hänvisade därvid till det starka motstånd som förslaget mött bland remissinstanserna och förklarade att det stod klart att en lagstiftning av det slag som redovisats i kommitténs betänkande – med en grundlagsfäst meddelarfrihet inom privata företag och andra privata organisationer – inte kunde förordas för det dåvarande. Frågan borde dock enligt statsrådet ägnas fortsatt uppmärksamhet och göras till föremål för vidare överväganden.

Mellan 1987 och 1999 har antalet offentliganställda minskat med ungefär en femtedel. Antalet privatanställda har däremot ökat under samma period med någon procent. Det är alltså allt färre – och en minskande andel av alla anställda – som har ett grundlagsfäst skydd för yttrande- och meddelarfriheten mot åtgärder från arbetsgivaren. Utvecklingen har också lett till att allt fler arbetsuppgifter som tidigare utförts av offentliganställda numera utförs av privatanställda. Det kan gälla offentligt driven verksamhet som har förts över till ett privaträttsligt rättssubjekt som ägs av det allmänna (bolagisering) eller av enskilda (privatisering). Men det kan också vara fråga om verksamheter eller arbetsuppgifter som det allmänna lagt ut på entreprenad eller om personal från enskilda arbetsgivare som det allmänna hyr in. Det finns också andra exempel på fall där arbetsuppgifter som tidigare utförts av offentliganställda i dag utförs av privatanställda.

Mot den bakgrunden är det nu angeläget att ytterligare utreda frågan om yttrande- och meddelarfrihet för anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna.

Utredningsarbetet

Utredaren bör göra en analys av vilka möjligheter det finns att rättsligt avgränsa det område där yttrande- och meddelarfrihet för

anställda i verksamheter med anknytning till det allmänna bör gälla. Utredaren bör vidare göra en analys av möjliga vägar att uppnå ett skydd för privatanställdas yttrande- och meddelarfrihet på det området. Utredaren bör därvid särskilt beröra frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder bör ha grundlagsform. Det bör stå utredaren fritt att utforma förslag till lagstiftningsåtgärder, om det bedöms lämpligt.

Meddelarskyddskommitténs betänkande och remissinstansernas synpunkter bör i tillämpliga delar vara en utgångspunkt för utredaren.

Utredaren bör under utredningsarbetets gång på lämpligt sätt hämta in synpunkter från organisationer på arbetsmarknaden och medieområdet.

Arbetet bör slutföras senast den 1 maj 2001. En muntlig lägesrapport bör avges senast under december 2000.

Bilaga 2 – Bilagan till sekretesslagen

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.¹¹⁵

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>	
Besiktningorganen Aktiebolaget Svensk Bilprovning, SMP Svensk Maskinprovning Aktiebolag och SAQ Kontroll Aktiebolag	fordonskontroll 1994:2043)	(SFS

¹¹⁵ Texten är hämtad ur riksdagens rättsdatabas i september 2000. – Informationsutbytesutredningen har i SOU 2000:97 föreslagit att i bilgan skall upptas också handlingar som hör till verksamhet avseende arbetslöshetsersättning hos arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Organ

Bolag, föreningar, samfälligheter, registrerade trossamfund och organisatoriska delar av sådana samfund eller andra enskilda där totalförsvarspliktiga fullgör civilplikt

Chalmers tekniska högskola aktiebolag

Folkbildningsrådet

Folkbildningsförbundet

Handelshögskolan i Stockholm

Hjälpmedelsinstitutet

Högskolan för lärarutbildning och kommunikation i Jönköping aktiebolag

Högskolan i Jönköping Service aktiebolag

Ingenjörshögskolan i Jönköping aktiebolag

Internationella Handelshögskolan i Jönköping aktiebolag

Radiotjänst i Kiruna Aktiebolag

Verksamhet

prövning av frågor om ledighet och förmåner för totalförsvarspliktiga som fullgör civilplikt (SFS 1994:1809)

all verksamhet

fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)

fördelning av statliga medel mellan länsbildningsförbunden för stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)

statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander (SFS 1976:1046)

all verksamhet (SFS 1998:1214)

all verksamhet

all verksamhet

all verksamhet

all verksamhet

ärenden om TV-avgifter (SFS 1989:41)

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Kungliga Skogs- och Lantbruksakademien	prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos akademien
Kungliga Svenska Aeroklubben	besiktning och tillsyn av luftfartyg samt utfärdande och förnyande av luftvärdighetsbevis (SFS 1957:297)
Länsbildningsförbunden	statligt stöd till kulturverksamhet genom ideella föreningar (SFS 1976:1046)
Musikaliska akademien	statligt stöd till utbildnings- och utgivningsverksamhet (SFS 1976:1046 och 1992:318)
Notarius publicus	all verksamhet som Notarius publicus (SFS 1981:1363)
Posten Aktiebolag	medverka vid val (SFS 1993:1689 och 1993:1690), folkomröstning (SFS 1993:1696), särskild postdelgivning (SFS 1993:1688), tullkontroll (SFS 1993:1698), utlämnande av körkort (SFS 1993:1695) samt handläggning av flyttningsanmälningar (SFS 1993:1699)
Regleringsföreningen Svensk fisk, ekonomisk förening	statligt stöd i marknadsreglerande syfte (SFS 1974:226)

Organ

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB och SBAB, Statens Bostadslåneaktiebolag samt det av staten ägda bolag som övertar ansvaret för de statligt finansierade bostadslånen

Stiftelsen Chalmers tekniska högskola
Stiftelsen framtidens kultur
Stiftelsen för forskning inom områden med anknytning till Östersjöregionen och Östeuropa

Verksamhet

förvaltning av de lån som anges i bilagan till lagen (1996:1179) om ändrade förutsättningar för vissa statligt reglerade bostadslån m.m. samt lån enligt förordningen (1989:858) om ersättningslån för bostadsändamål, i den mån handlingarna inkommit eller upprättats före den 1 januari 1997, och för tiden därefter sådana handlingar i låneärenden enligt förordningen (1983:1021) om tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, m.m. som överlämnas av Boverket samt handlingar i ärenden om icke utbetalda bostadslån till ny- eller ombyggnad enligt nybyggnadslåneförordningen (1986:692) för bostäder eller ombyggnadslåneförordningen (1986:693) för bostäder

all verksamhet

all verksamhet

all verksamhet

<u>Organ</u>	<u>Verksamhet</u>
Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning	all verksamhet
Stiftelsen för Internationella institutet för industriell miljöekonomi vid Lunds universitet	all verksamhet
Stiftelsen för kunskaps- och kompetensutveckling	all verksamhet
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning	all verksamhet
Stiftelsen för vård- eller allergiforskning	all verksamhet
Stiftelsen högskolan i Jönköping	all verksamhet
Stiftelsen Innovationscentrum	all verksamhet
Stiftelsen Norrlandsfonden	förvaltningen av statligt reglerade regionala utvecklingslån och lokaliseringslån som beslutats enligt förordningen (1990:642) om regionalpolitiskt företagsstöd eller motsvarande äldre bestämmelser (SFS 1998:775)
Stiftelsen Svenska institutet	all verksamhet
Stiftelsen Svensk-norska samarbetsfonden	statligt stöd i form av stipendier (SFS 1992:318)
Stiftelsen Lantbrukarnas skörde-skadeskydd	prövning av ärenden om skörde-skadeskydd (SFS 1988:89)

Organ

Stiftelserna Nordiska museet, Riksutställningar, Stockholms internationella fredsforskningsinstitut (SIPRI); Tekniska museet och WHO Collaborating Center on International Drug Monitoring Svenska föreningen Norden

Svenska institutet i Rom

Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar

Svenska språknämnden

Sveriges Riksidrottsförbund

Verksamhet

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos stiftelsen (SFS 1992:318)

statligt stöd i form av bidrag till resor och stipendier (SFS 1976:1046)

statligt stöd i form av stipendier

verksamhet som bedrivs enligt begravningslagen (1990:1144) samt fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt 4 kap. 16 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. (*Denna punkt träder i kraft den 1 januari 2002.*)

prövning av anställnings- och arbetsvillkor och andra frågor som rör statligt reglerad anställning hos nämnden (SFS 1992:318)

fördelning av statsbidrag till idrottsverksamhet (SFS 1995:361)