

Anmälan, yttrandefrihet och lojalitetsplikt i arbetslivet*

Av Tuomas Pöysti

1. Inledning

Anmälan om eventuella missförhållanden, olagligheter eller oegentligheter i ett företag eller hos en myndighet till tredje parter som kan vara myndigheter, media eller till exempel förtroendemän kallas internationellt för "whistleblowing". Anmälan är en av de metoder som används för att främja laglighet och god sed samt avslöja korruption både på den offentliga och den privata sektorn. Denna allmännyttiga funktion av anmälan, "whistleblowing", väcker dock frågan om hur anmälningsproceduren är reglerad i lag och hur lagen skyddar dem som slår larm. Man kan tala eventuellt om en rätt att anmäla beroende på hur brett och effektivt skyddet för anmälare är. Anmälan är dock ett förfarande som måste användas med försiktighet och ansvar. Anmälan kan göras i ond tro med syfte att skada arbetsgivaren. I en anmälan kan avslöjas information som arbetsgivarföretaget eller -myndigheten betraktar som intern information eller som affärs- eller yrkeshemlighet eller som sekretessbelagts av myndigheter. Vidare kan en anmälan betraktas som en förbrytelse mot lojalitet och förtroende i avtals- eller arbetsförhållande eller som olämpligt agerande som tjänsteman.

I den här artikeln presenterar jag kortfattat finsk lagstiftning samt relativt få rättsfall om anmälan ("whistleblowing"), och skyddet av anmälare ("whistleblower"). Ytterligare presenterar jag några observationer från förvaltningspraxis angående eventuella rättsproblem relaterad till anmälan och skyddet för anmälare. Mitt syfte är dess-

* Anförande i det nordiska arbetsrättsliga mötet i Oslo 27.5.2005. Jag tackar finansråd Jan Holmberg för nyttiga kommentarer och revidering av texten.

utom att analysera yttrandefriheten i arbetslivet i den här särskilda kontexten. Problematiken är bred och i denna artikel kan jag bara sammanfatta den nuvarande finska rättens principiella drag utan att gå in i en djup dogmatisk eller rättspolitisk analys.

Artikelns perspektiv härstammar från mina studier i informations- och kommunikationsrätt¹ samt från mina erfarenheter som en av finländska regeringens och statsförvaltningens övervakande myndigheter, controller vid statsrådet,² som övervakar styrning och skötsel av statsfinanserna och resultat av regeringens och statens verksamhet.

Controller vid statsrådet har enligt lagen om statsbudgeten (423/1988) till uppgift att försäkra och utveckla kvaliteten hos styrning av statsfinanser och statens verksamhet samt redovisningsskyldigheten. Controller vid statsrådet är ytterligare regeringens högsta myndighet för intern kontroll och riskförvaltning i statsfinanser och i styrning av statliga verksamheten.

Controller vid statsrådet är chef för finanscontrollerfunktionen som är regeringens oberoende resultat- och statsfinansövervakare samt rådgivare. Den år 2004 etablerade nya myndighetens organisationsmodell och befogenheter kombinerar den nordiska traditionen av ombudsman med justitiekansler-institutionen som övervakningsmyndighet som övervakar regeringen och samtidigt som regeringens rättsliga rådgivare med moderna business controller-funktioner i företags ekonomi och ledning av offentlig förvaltning. Syftet vid upprättandet var att controller vid statsrådet kunde ha funktioner i statsfinansernas och statliga verksamhetsstyrningens samt resultatredovisningens områden som är jämförbara med justitiekanslerns roll i regeringens rättsliga rådgivning och övervakning av lagenlighet. Myndigheten etablerades som en del av en bredare reform av resultatstyrning och redovisningsskyldighet inom statsförvaltningen. Controller vid statsrådet fungerar som chef för regeringens finanscontrollerfunktion som enligt lagen om statsbudgeten (423/1988, ändrat med lagen 1216/2003), har bland annat som uppgift att:

- 1) som en del av beredningen av statens bokslutsberättelse som skall föredras för statsrådet säkerställa att berättelsen ger riktiga och tillräckliga uppgifter, och vidare säkerställa att statens bokslutsuppgifter och de viktigaste uppgifterna om statsfinanserna och resultaten finns tillgängliga och kan utnyttjas i beredningen och beslutsfattandet i fråga om statsfinanserna och verksamhetsstyrningen,

¹ Se T. Pöysti, "ICT and Legal Principles: Sources and Paradigm of Information Law", i: *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 47 (P. Wahlgren (ed.)), Stockholm 2004, s. 560-600.

² Den finländska regeringen heter officiellt statsrådet.

- 2) styra och samordna samt utveckla statens bokslutsrapportering och annan rapportering och utvärdering som gäller statsfinanserna och resultaten av verksamheten samt ordnandet av den interna kontrollen, liksom även genom att ge råd och delge iakttagelser samt ge åtgärdsförslag, som baserar sig på dessa, säkerställa och främja att systemen och förfarandena för styrningen och rapporteringen inom statsfinanserna och statens verksamhet fungerar på ett ändamålsenligt och kvalitativt sätt,
- 3) samordna den interna och administrativa kontrollen av de EU-medel som finska staten ansvarar för och för ingivande till Europeiska unionens institutioner och organ bereda ställningstaganden och utredningar som gäller tillsynen över och kontrollen av unionens medel, fel i skötseln av medlen och missbruk av medlen, om dessa uppgifter inte ankommer på någon annan myndighet.

Uppgiften enligt punkten 3 innebär att finanscontrollerfunktionen fungerar som koordinerande förvaltningsmyndighet i Finland för samarbete med den europeiska bedrägeribekämpningsbyrån OLAF.³

Controller vid statsrådet är enligt 71 § i statsbudgetförordningen (1243/1992, ändrad med förordning 254/2004) ordförande för delegationen för intern kontroll och riskförvaltning som utvärderar, samordnar och utvecklar intern kontroll och riskförvaltning. Finanscontrollerfunktionen med controller vid statsrådet erbjuder assistans i sitt verksamhetsområde till justitiekanslern i övervakning av lagligheten av regeringens och statsförvaltningens verksamhet.

Statsrådets controller utövar i sitt tjänsteuppförande ett nära samarbete med justitiekanslern som aktualiseras, bland annat, i övervakning av lagenligheten av regeringens egna aktioner och allmänt i laglighetsövervakandet av statsförvaltningen. Anmälan är nyttiga i övervakande myndighetsfunktioner av den här typen. Skyddet för anmälare är i en övervakande myndighets perspektiv ett av rättsstatliga verktyg som garanterar lagenligheten och följandet av god förvaltningssed. Anmälningar är särskilt ett verktyg för öppenhet.⁴ Å andra sidan har anmälare då och då motiveringar och egna intressen som kan knappast

³ Om bakgrunden till upprättandet av finanscontrollerfunktionen med statsrådets controller och biträdande controller samt om den nya myndighetens organisationsform som en hybrid av olika traditioner, se regeringens proposition RP 56/2003 vp om ändring av lagen om statsbudgeten samt riksdagens finansutskottets betänkande 30/2003 rd.

⁴ Anmälan är en viktig källa för information för media om omständigheter som behöver granskas i offentligheten i kritisk ljus. Frågan är om informationsmässiga förutsättningar till kritisk offentlighet.

vara önskvärda i ljuset av etiska principer. Förtroende hör också till hörnstenen av ett bra och välfungerande arbetsliv och så finns det vägande allmänna intressen att skydda. Anmälning är därför en svår moralisk och etisk fråga även för övervakande myndigheter som har till syfte att främja god förvaltning: lojalitet i arbetsförhållande och allmänna intressen för lagenligheten samt andra element av god sed måste övervägas i varje enskild situation.

2. Privatautonomi och den offentliga och privata kommunikationens sfär i grundläggande fri- och rättigheter

Rättsfrågor beträffande anmälan och skyddet av anmälare är i centrum av spänningen mellan olika rättsligt skyddade intressen och grundläggande fri- och rättigheter. För att bedöma om och i vilka förutsättningar samt till vilken utsträckning anmälare åtnjuter rättsskydd måste olika rättsprinciper övervägas. Olika faktorer och rättsprinciper styr mot olika riktningar vilket gör bedömningen särskilt svår. I kärnan av problematiken är de mer generella spänningarna mellan lojalitets- och trohetsplikterna i arbets- eller tjänsteförhållande samt yttrandefriheten. Bakom lojalitets- och trohetsplikterna finns avtalsfriheten och arbetsgivarens legitima intressen till yrkes- och affärshemligheter som båda njuter skydd i systemet av grundläggande fri- och rättigheter under äganderätten. Till anmälar skyddsproblematiken hör också den eventuella spänningen mellan rättsligt legitima allmänna intressen och vad kan betraktas som skälig lojalitet och trohet i ett avtalsförhållande. Angående tjänsteman är grundfrågan hurdana begränsningar till yttrandefriheten följs av rättsliga regler och principer om god förvaltning i en demokratisk rättsstat. Anmälarrelaterade rättsfrågor är ett särfall av en bredare fråga om yttrandefriheten och därtill hörande kommunikationsfriheten och dess förhållanden till avtals- och äganderättsgrundade lojalitetsplikten.

De principiella övervägningar och gränsdragningar angående rättsliga skyddet av anmälare och den bredare frågan om yttrandefrihet i arbetslivet kan beskrivas med hjälp av följande bilden om informations- och kommunikationsrättens fundamentala spänningar:⁵

⁵ Bilden är en tillämpad version av min analys om informations- och kommunikationsrättens allmänna grunder, om dessa, se T. Pöysti, *Tehokkuus, infor-*

För att definiera balansen mellan yttrandefriheten i arbetslivet med andra rättsliga värden enligt den finska rätten är det nyttig att analysera å ena sidan parternas autonomi och frihet att arrangera deras förhållanden enligt avtal i anställningsförhållandet och å andra sidan gränsdragningen mellan den offentliga och privata informationens sfär i arbetslivets kontext. Rättslig tillämpning och rättspolitisk diskussion om vad som kan betraktas som en välfungerande och rättvis balans mellan individens friheter, arbetsgivarens mål om effektivitet och väntan på förtroende samt allmänna intressen är balansering mellan principer och rättsliga värden som beskrivs i olika hörnen i fyrkanten i figuren ovanför.

Anmälningar är yttranden som skydds i grundlagens 12 § om yttrandefriheten och därtill hörande kommunikationsfriheten. Lojalitetsplikt i arbetsförhållande följer från arbetsavtal som är ett frivilligt avtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren och parterna ingår avtalet på basen av deras privatautonomi. Avtalsrättsliga privatautonomi och avtalsfriheten skyddas som en del egendomsskydd som föreskrivs i grundlagens 15 §. Yttrandefriheten och privatautonomi etablerar privatautonomins sfär där parterna har en *prima facie* frihet att

maatjo ja Eurooppalainen oikeusalue (Effektivitet, information och det europeiska rättsliga området), Helsingfors 1999; och om informationsrätten som rättsområde och rättsvetenskaplig paradig, se T. Pöysti, *op.cit.* (note 1).

arrangera sina rättsliga förhållanden genom avtal. Arbetsgivarens direktionsrätt är också ett uttryck för privatautomin i arbetsförhållandet.

Privatautomin är dock på många sätt begränsad. I arbetsrättsliga förhållanden begränsar ofta arbetsrättens allmänna syfte, att skydda den svagare parten, som systematiskt antas vara arbetstagaren, och arbetsrättsliga lagstiftningens olika regler individens rättsliga möjligheter att arrangera fritt rättsliga förhållanden. Grundläggande fri- och rättigheter begränsar ytterligare privatautomin eftersom det enligt den etablerade grundrättsdoktrinen inte är tillåtet att överlåta en grundläggande fri- och rättighet som helhet eller acceptera en alltför bred och långtgående kränkning av en sådan rättighet. Arbetstagaren kan, till exempel, inte avtala att han inte skall använda yttrandefriheten eller njuta privatlivets skydd (integritets-skydd) i arbetsförhållandet. Privatautomi och lojalitet som följer från avtal som ingåtts på basen av privatautomin legitimerar ej en kränkning av allmänna intressen eller agerande som strider med god sed och heder. Dessa regler och principer begränsar privatautomin och etablerar den offentliga regleringens sfär i styrning av rättsförhållanden.

Yttrandefriheten tillsammans med informationsfriheten och offentlighetsprincipen som i Finland är grundläggande fri- och rättigheter enligt grundlagens 12 § 2 mom. etablerar sfären för offentlig information (offentligheten). Grundläggande fri- och rättigheter till integritetsskydd (dataskydd) och äganderätt med därtill hörande rätten till effektivt skydd av affärs- och yrkeshemligheter samt särskilda offentliga intressen skapar privatinformationens sfär där offentlig yttrande och överföring av information till otillbörliga personer sanktioneras med rättsliga påföljder. Privatinformationens sfär kan modifieras genom arbetsavtal eller annat avtal om informationen och kommunikationen hör till parternas privatautomi. Arbetsgivarens direktionsrätt ger arbetsgivaren en viss befogenhet att definiera vilken information hör till arbetsgivarens privatinformation som måste respekteras och skyddas av arbetstagaren.

3. Rättsläget beträffande anmälan i Finland

3.1 Allmänt om reglering och rättspolitisk debatt

Behovet till övervägning av olika principer uppstår från allmänna karaktären av anmälningssituationer och i Finland också från det faktum att "whistleblowing", anmälan och skyddet av anställda som gör anmälan inte i sin helhet och på ett uttömmande sätt är direkt reglerad i lagen i Finland. Det finns dock olika stadganden i lagen som har till syftet att skydda anmälare. En av viktigaste stadganden angående arbetslivets förhållanden i Finland är arbetsavtalslagens (55/2001) 7:2 § där det i den andra paragrafens 4 punkt föreskrivs att som sakliga och vägande grunder för uppsägning av arbetsförhållande kan inte anses anlita det av rättsskyddsmedel som står till buds för arbetstagaren. Stadganden angår endast användning av lagstadgade rättsskyddsmedel och erbjuder inte ett bredare skydd för anmälare.

I Finland finns det för tillfälle inte en bred rättspolitisk debatt om yttrandefriheten i arbetslivet eller särskilt om anmälan. Orsaken till detta kan vara att grundlagsstadganden om de grundläggande fri- och rättigheter reformerades i början av 1990-talet och de nya stadgandena trädde i kraft 1995. År 2000 trädde den helt nya grundlagen i kraft där 1995 reformerade grundläggande fri- och rättigheter överfördes. På grund av nyheten av grundlagsstadganden finns det alltså inte behov för en likadan debatt som till exempel i Norge har lyfts fram i samband med Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004) om endring av Grunnloven § 100. Dessutom syns det att den gällande rätten och rättspraxisen i Finland innehåller inga större problem eller oklarheter. Den ovan beskrivna balanseringen har gjorts i individuella fall.

För en tillräckligt detaljerad helhetsbild om den finska rättens ställning till anmälan i arbetslivet och på olika rättsregler som är viktiga för skyddet och positionen av anmälare är det nyttigt att skilja olika skyddsintressen och -objekt samt rättsliga institutioner i olika lagar på följande sätt:

- 1) skyddet av yttrandefriheten i grundlagens 12 § och dess förhållande till konstitutionell skydd för avtalsfrihet och därtill hörande lojalitetsplikt samt för skyddet av affärs- och yrkeshemligheter samt skyddet för konfidentiella kommunikationer enligt grundlagens 10 § i privaträttsliga arbets- och avtalsförhållanden;

- 2) materiella lojalitetsplikten i arbetsavtal enligt arbetsavtalslagen och plikten att skydda affärs- och yrkeshemligheter;
- 3) skyddet mot osaklig uppsägning och upphävande av arbetsavtal enligt arbetsavtalslagen samt ytterligare, komplementäraste bestämmelser om uppsägningsskydd i kollektivavtal
- 4) materiella lojalitetsplikten och lydighetsplikten i statens tjänsteförhållanden och kommunala tjänsteförhållanden enligt statstjänstemannalagen (750/1994) och lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003) samt tystnadsplikten i enlighet med lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), offentlighetslagen;
- 5) skyddet mot osaklig uppsägning och upphävning av tjänsteförhållande enligt statstjänstemannalagen och lagen om kommunala tjänsteinnehavare;
- 6) skyddet av kontinuiteten av avtal och den individuella handlings- och yttrandefriheten i avtal om ledningspositioner som inte betraktas som arbetsförhållande enligt arbetsavtalslagen
- 7) skyddet av affärs- och yrkeshemligheter enligt strafflagen (39/1889) och lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamhet (1061/1978). Strafflagen kriminaliserar brott mot affärs- och yrkeshemligheter och lagen om otillbörligt förfarande i näringsverksamheten förbjuder missbruket av en annan persons affärs- och yrkeshemlighet i näringsverksamhet.

3.2 *Utgångspunkten är yttrandefriheten som måste användas med ansvar*

Utgångspunkten är att yttrandefriheten är en grundläggande fri- och rättighet enligt grundlagens 12 §. I yttrandefriheten ingår enligt grundlagens 12 § rätten att framföra och ta emot information och andra meddelanden. Detta grundlagsstadgande etablerar kommunikationsfriheten i Finland och det innefattar även rätten att anmäla i arbetslivets situationer. Anmälan är ett framförande av meddelanden och information i den mening som föreskrivs i grundlagens 12 §. Enligt grundlagen betyder kommunikationsfriheten en allmän handlingsfrihet att byta information och opinioner. Särskilt förbjuder grundlagen både offentlig och privat förhandscensur.

Det finns en generell princip om ansvar i användning om grundläggande fri- och rättigheter. Det allmänna krav om ansvar i utövning av rättigheter och friheter som föreskrivs i grundlagen är inte skriven som en allmän princip i grundlagen men den är dock uttryckt i lagstiftningsuppdrag i första moment av grundlagens 12 § där det föreskrivs att mer detaljerade rättsregler om yttrandefriheten skall utfärdas genom lag. Idén med denna lagstiftningsuppdrag i grundlagen är att ansvar och användning av yttrandefriheten i massmedia skall regleras i lagen. Bakom uppdraget finns dock en bredare princip om ansvar i användning av yttrandefriheten. För en rättssäker användning av yttrandefriheten behövs klara regler och principer om ansvar i olika situationer.

I privaträttsliga arbetsavtal uppstår frågan om yttrandefrihetens förhållande till arbetsrättsliga skyldigheter som grundar sig på arbetsavtal. Kärnan av grundläggande fri- och rättigheter finns i det vertikala förhållandet mellan offentliga makten och privata individen. Grundläggande fri- och rättigheter har också relevans i de horisontala förhållandena mellan privata parter. I Finland har grundlagens stadganden om grundläggande fri- och rättigheter en direkt bindande verkan och de tillämpas aktivt direkt i domstolar som grunder till domstolsavgöranden. Yttrandefriheten gäller som generell rättighet även i arbetslivets kontext och förhandscensur eller annan allmän överlåtelse av yttrandefriheten är inte tillåten. Men av arbetsavtal följer dock, att yttrandefriheten måste användas på ett sätt att yttranden inte är i strid med förpliktelser som följer från anställningsförhållandet och både arbetsgivaren och arbetstagaren har ansvar om att deras yttrandefrihet används på ett lojalt sätt gentemot den andra avtalsparten. Förpliktelser som påverkar direkt eller indirekt till användning av yttrandefriheten kan regleras med avtal ifall avtalet inte innebär en överlåtande av grundrättigheten som helhet. I praktiken innebär detta att genom avtal kan skäliga och saklig grundade förpliktelser och ansvar att inte skada avtalspartens intressen med användning av yttrandefriheten etableras.

3.3 Anmälan i arbetsförhållanden under arbetsavtalslagen

Arbetsavtalslagen är den grundläggande lagen som reglerar individuella avtalsförhållanden i arbetslivet. Lagen innehåller generella

rättsregler angående lojalitetsplikten i arbetsförhållande. Enligt 3:1 § i arbetsavtalslagen skall arbetstagaren utföra sitt arbete omsorgsfullt med iakttagande av de föreskrifter som arbetsgivaren i enlighet med sin behörighet ger om arbetet. Arbetstagaren skall i sin verksamhet undvika allt som står i strid med vad som skäligen kan krävas av en arbetstagare i den ställningen. Den här lojalitetsplikten förpliktar arbetstagaren även i användning av yttrandefrihet. Från lojalitetsplikten följer alltså vissa begränsningar av yttrandefriheten.

Tolkningsproblemet är alltså vilka slags självrestriktioner i användning av yttrandefriheten kan betraktas som skäligen krav i arbetstagarens ställning. Agerandet mot en särskild tystnadspliktavtal eller tystnads- och hemlighetsbestämmelser i arbetsavtal samt mot arbetsgivarens legitima föreskrifter är klart i strid med lojalitets- och trohetsplikten. Uppträdandet som är straffbart enligt strafflagen som brott mot yrkes- och affärshemligheter eller som är förbjuden enligt lagen om otillbörlig förfarande i näringsverksamhet eller bidragandet till ett sådant förfarande är klart rättsvidriga och brott mot lojaliteten. Men lojalitetsplikten är bredare än vad som följer från straffrätten eller allmän marknadsrätt. Osaklig offentlig kritik mot arbetsgivaren kan lätt anses vara en förbrytelse mot lojalitetsplikten.

I arbetsavtalslagens 3:4 § stadgas om skydd av affärs- och yrkeshemligheter. Medan anställningsförhållandet varar får arbetstagaren inte utnyttja arbetsgivarens affärs- eller yrkeshemligheter eller röja dem för någon annan. Om arbetstagaren har fått uppgifterna obehörigen, fortgår förbudet också sedan anställningsförhållandet har upphört. Anmälan eller annan användning av yttrandefriheten får inte leda till att affärs- och yrkeshemligheter röjs till obehöriga personer eller till offentligheten.

Anmälan kan vara helt tillåten då inga affärs- och yrkeshemligheter avslöjas och anmälan inte innebär osaklig kritik mot arbetsgivaren eller en annan handling som kunde skada arbetsgivaren och har syfte att skada arbetsgivaren. Vad är osaklig kritik beror för det första på faktagrunden av kritik. Om yttranden är skadeorsakande påståenden utan stöd i fakta kan anmälan eller andra yttranden betraktas som brott mot lojalitetsplikt. Ytterligare måste arbetstagarens ställning hos arbetsgivaren tas till hänsyn. Från anställda i ledningspositioner eller i andra nyckelpositioner kan krävas mer långtgående

lojalitet och omdöme i användning av yttrandefriheten än från ordinarie anställda.

Arbetsgivaren har också en lojalitetsplikt som stadgas i arbetsavtalslagens 2:1 §. Även om det inte är direkt skrivet i lagens ordalydelse måste arbetstagaren också undvika ogrundade eller för breda begränsningar av yttrandefriheten. Det är klart att yttrandefrihetsbegränsningar angår endast yttranden och anmälan som angår arbetsgivarens verksamhet. Utgångspunkten är att ärendena utanför arbetsförhållandet och som inte berör arbetsgivaren hör till varje anställdas yttrandefrihet. Arbetsgivaren må dock vänta och kräva sakligt beteende mot arbetskamrater. Brott mot heder av arbetskollegor kan i vissa tillfällen vara av arbetsrättslig betydelse och kan bryta mot lojalitet och andra plikter som följer av arbetsavtal. Detta gäller också anmälan angående arbetskolleger.

Arbetsgivaren kan också kräva att yttranden som anställd och yttranden som privatperson utanför arbetet skiljs klart åt. I ledningspositioner kan arbetsgivaren ytterligare kräva ett särskilt omdöme även i privata yttranden för dessa yttranden kan lätt uppfattas som organisationens ställningstaganden. Arbetsgivarens högsta ledning och aktieägarna eller medlemmar kan kräva att organisationens ledning inte yttrar sig på organisationens vägnar eller på ett sätt som kan lätt förväxlas med sådana yttranden i ärenden som inte hör till organisationens verksamhet. Denna typ av begränsning av yttrandefriheten angår också anmälan.

Arbetstagaren kan inte kräva lojalitet för ageranden som bryter mot lagen. Det vara mot heder att vädja till avtalslojaliteten och kräva att arbetstagaren medhjälper i klart lagstridiga åtgärder. Strafflagens stadganden om deltagandet kan ha betydelse för tolkningen: arbetsgivaren kan inte kräva handling eller agerandet som kan med sannolikhet objektivt betraktas som deltagandet i brott. Anmälan till kompetenta myndigheter kan betraktas tillåten om tystnaden kunde betraktas som deltagande eller medhjälp i brott. Arbetsavtalslagens 7:2 § om att användning av rättskyddsmedel som står till buds för arbetstagaren är inte en skäl till uppsägning ger stöd för denna tolkning. I andra fall kan anmälan vara i strid med lojalitet som följer av arbetsavtalet förpliktelser. Anmälan som i princip strider mot lojali-

tetsplikten kan dock vara acceptabla under särskilda omständigheter i ett individuellt anmälningssfall.

Enligt arbetsavtalslagens 7:1 § får arbetsgivaren endast av vägande sakskäl säga upp ett arbetsavtal som gäller tills vidare. I arbetsavtalslagens 7:2 § definieras vidare uppsägningsgrunderna på följande sätt: Som sakliga och vägande grunder för uppsägning som beror på eller har samband med arbetstagarens person kan anses allvarligt brott mot eller åsidosättande av sådana förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet samt en väsentlig förändring av de personliga arbetsförutsättningar på grund av vilka arbetstagaren inte längre kan klara av sina arbetsuppgifter. Vid bedömningen av om det är fråga om sakliga och vägande grunder skall arbetsgivarens och arbetstagarens omständigheter beaktas som helhet.

I praxis tillämpas regeln så att en väsentlig brytelse av trohets- och lojalitetsplikten konstituerar grunden för uppsägning om det efter helhetsbedömningen vore orimligt att kräva ett fortsatt arbetsförhållande och ömsesidig förtroende som krävs i ett arbetsförhållande. Den anställdas agerandet som leder till att yrkes- och affärshemligheter avslöjas är i praxis klart ett vägande och sakligt skäl att uppsäga arbetsavtalet. Anmälan som leder till att affärs- eller yrkeshemligheter röjs till obehöriga tredje parter är klart en rättstridig aktion och anmälning är då en grund för uppsägning av arbetsavtal. Det är dock inte fallet om arbetstagaren anmäl en klar lagstridighet till kompetenta myndigheter som har rätt till tillgång till information. Situationen är klarast om tystnaden och följan det av arbetsgivarens instruktioner kunde i objektiv analys betraktas som deltagandet i brott.

I andra lagstridigheter är omdömet mer komplex. Arbetstagaren har inte en generell kompetens att uppfölja och anmäla till myndigheter lagstridigheter i arbetsgivarens verksamhet. Anmäl av klara brott mot lagen kan dock godkännas om några närmare förutsättningar är uppfyllda. Den här tolkningen kan grundas på lojalitetspliktens syfte. Lojalitetspliktens syfte är inte att hjälpa betäcka lagstridiga förfaranden utan skydda en ärlig näringsverksamhet och främja att både arbetsgivarens och arbetstagarens intressen tas till hänsyn i parternas agerande. Ytterligare förutsättningar att anmälan kunde betraktas legitimt även om affärshemligheter röjs till befogade myndigheter är

(1) att anmälan baserar sig på objektiva fakta och är därför inte klart ogrundad och (2) arbetstagarens syfte är inte att skada arbetsgivaren. Ytterligare krävs att arbetstagaren fått informationen genom sina ordinära arbetsuppgifter och inte genom ett 'spionarbete' hos arbetsgivaren. Denna förutsättning kan motiveras med principen att lagen borde inte främja illojala handlingar inom företagsvärlden men sakliga anmälan där kompetenta myndigheter med rätt till tillgång till information anmäls om klara brott mot lagen. Anmälan till andra personer än kompetenta myndigheter eller personer som enligt gällande bestämmelser har en rätt att få information kan inte anses vara legitima om affärs- eller yrkeshemligheter röjs.

Omdömet av anmälan inom arbetsgivaren kan vara relativt komplex. Utgångspunkten är att lojalitetsplikten förbjuder otillbörlig distribuering av information inom företaget. Enligt aktiebolagslagen har bolagets styrelse och ledamöter en bred rätt att få information men god förvaltningssed förutsätter att överföring av information till styrelsen är arrangerad på ett klart sätt. Anmälan till styrelsen är dock ett internt ärende inom företaget och kan anses vara legitimt. Informering av andra personer i fall av eventuell missbruk är också ett internt ärende för ett företag. För att förverkliga god förvaltningssätt kan det dock rekommenderas att företagen arrangerar interna procedurer om informering av eventuella missbruk. I koncernförhållanden är utgångspunkten att ett dotterbolag är en självständig juridisk enhet. Då kan anmälan till moderbolagets organ eller anställda som utgångspunkt jämföras med anmälan till tredje personer men faktiska arrangemang i varje koncern kan ändra omdömet. Det kan ju vara att det finns bestämmelser eller föreskrifter om informering av koncernledningen och koncernföretaget. Om koncernledningen vill ha en direkt tillgång till information och anmälan kan det rekommenderas att koncernen via dotterbolagens ledning etablerar klara bestämmelser om förfarandet i rapportering av eventuella missbruk. Anmälan som bryter mot dessa slags regler är ett brott mot lojalitetsplikten. Faktiska omständigheter kan dock vara att i helhetsbedömningen anses anmälan legitimt.

Upphävandet av arbetsavtal kräver ännu allvarligare brytelse mot förpliktelser som följer av arbetsavtalet. Enligt 8:1 § arbetsavtalslagen får arbetsgivaren av synnerligen vägande skäl häva ett arbetsavtal så

att det upphör genast oberoende av den uppsägningstid som skall iakttas eller av avtalstiden. Som sådana skäl kan betraktas ett så allvarligt brott mot eller åsidosättande av arbetstagarens förpliktelser som följer av arbetsavtalet eller av lag och som är av väsentlig betydelse för anställningsförhållandet att det inte skäligen kan förutsättas att arbetsgivaren fortsätter avtalsförhållandet. Brottet mot affärs- och yrkeshemligheter kan, om hemligheterna är väsentliga för arbetsgivarens verksamhet, vara skäl till upphävning av arbetsavtal. Anmälan till tredje personer, om viktiga affärs- eller yrkeshemligheter röjs eller annan väsentlig skada orsakas, är således ett upphävnings-skäl.

Huruvida anmälan kan betraktas som ett allvarligt brott mot lojaliteten och andra arbetsavtalets pliktelse samt sanktioneras med uppsägning eller upphävning avgörs på basen av en helhetsbedömning av omständigheter i vart och ett individuellt fall. Allmän kritik mot arbetsgivaren kan inte leda till uppsägning. Enligt arbetsavtalslagens 7:2 § kan som sakliga och vägande skäl till uppsägning inte betraktas arbetstagarens politiska, religiösa eller andra åsikter eller arbetstagarens deltagande i samhälls- eller föreningsverksamhet eller anlåtande av rättsskyddsmedel som står till buds för arbetstagaren. Dessa stadgandena innebär att användning av yttrandefriheten som sådant inte kan betraktas som grund till uppsägning. Det samma gäller anmälan som är direkt knuten till användning av rättsskyddsmedel som står till förfogande för arbetstagaren förutsatt att informationen inte sprids i vidare utsträckning. Användning av rättsskyddsmedel förutsätter att arbetsgivarens uppträdande anmäls till kompetenta myndigheter⁶. Anmälan till kompetenta förvaltningsmyndigheter kan inte leda till uppsägning om anmälan är saklig och direkt knuten till användning av rättsskyddsmedel. Rättsstatens syfte är att erbjuda möjligheter till rättsskydd i ärenden som gäller arbetsförhållandet.

⁶ Bakom arbetsavtalslagens 7:2 § 4 punkt är ILOs konvention Nr 158 om skyddet av arbetsförhållandet samt grundläggande fri- och rättigheten enligt grundlagens 21 till rättsskydd. I ILO-konventionens bestäms att uppsägning är inte tillåten på grund av arbetstagarens klagomål mot arbetsgivaren eller deltagandet i rättegång mot arbetsgivaren på grund av arbetsgivarens lagstridiga förfaranden eller att arbetstagaren har vänt till en behörig förvaltningsmyndighet.

Men arbetsavtalslagens 7:2 § 4 punkt kan även tolkas på ett bredare sätt i vilken en saklig och välgrundad vändning till behöriga myndigheter är tillåten om ärendet angår direkt arbetstagarens rättsliga position och rättsskydd. Den här typen av bredare tolkning förverkligar bättre grundlagens 21 § krav om effektivt rättsskydd. Men en rättighet skall ej missbrukas. Arbetsavtalslagens 7:2 § 4 punkt förbjuder inte uppsägning om klagomål eller brottsanmäl har gjorts med syfte att skada arbetsgivaren eller som en hämnd mot arbetsgivaren.⁷ Osaklig offentlig kritik eller distribuering av information som hör under tystnadsplikt samt härmed resulterade skador till arbetsgivaren kan dock vara sakliga och vägande skäl till uppsägning eller upphävning.

3.4 Rättslig ställning av anmälare i ljuset av arbetsdomstolens praxis

Frågan om anmälan är tillåten och sanktionering av anmälare eller yttrandefriheten generellt har ganska sällan kommit fram i rättspraxis. Det finns inga fall under de senaste åren från Högsta domstolen. Det finns dock två fall från arbetsdomstolen under 2000-talet. Arbetsdomstolen tillämpar inte direkt arbetsavtalslagen utan kollektivavtal.

Den mest intressanta av nutida praxis är arbetsdomstolens dom AD 68:2003 som angår upphävning av arbetsavtal av en funktionär som arbetade som försäljningsassistent vid ett finskt bolag med dotterbolag i St. Petersburg. Bakgrunden till fallet var att ryska myndigheter hade fått från Finland anonyma anmälan att det fanns finansiella missbruk i det finska företags dotterbolag i St. Petersburg. På grund anmälan hade de ryska myndigheterna utfört en grundlig granskning i dotterbolaget och under den krävt överlåtelse av kontrakt och andra dokument som innehöll affärshemligheter. I granskningen hade inga missbruk konstaterats. På basen av information som företaget hade fått från ryska myndigheter hade företaget enligt arbetsdomstolen med vägande skäl kunnat anse att anmälaren var funktionären som arbetade hos det finländska moderbolaget. Enligt bevis som

⁷ Tolkningen att arbetsavtalslagens 7:2 § 4 punkt hindrar ej uppsägning om rättsskyddsmedel används utan sakliga grunder för hämnd eller med syfte att skada är etablerad i arbetsdomstolens rättspraxis samt i rättslitteraturen, se M. Kairinen, *Työoikeus perusteineen* (Arbetsrätt och dess grunder), 10. förnyade upplagan, Masku 2004, s. 304.

presenterades i arbetsdomstolen kunde det konstateras att anmälan hade gjorts med syfte att skada arbetsgivaren. Funktionären hade informerat ryska skattemyndigheter att det fanns missbruk i ryska dotterbolaget (dubbelfakturering). Tipsen ledde till en grundlig granskning med inspektion på platsen genomfördes av Rysslands inrikesministeriet. För granskningen krävde de ryska myndigheterna bland annat kopior av alla försäljnings- och köpavtal under 2000 och 2001. Företaget upplystes att det fanns skäl för granskningen och närmare upplysningar ges efter granskningen i fall inga olagligheter hittas. Resultatet av granskningen var att de ryska myndigheter inte fann några olagligheter. Myndigheterna upplyste företagets ledning om att skälet för granskningen var en anonym anmälan från en finsk person som vet detaljer om verksamheten och som talade ryska med estnisk accent. På basen av informationen kunde företaget identifiera personen som med stor sannolikhet hade överlåtit information till ryska myndigheter. Enligt bevis som presenteras för arbetsdomstolen hade funktionären krävt lönehöjning men arbetsgivaren hade inte godkänt kravet. Efter detta hade funktionären hotat att informera ryska polisen om dotterbolagets ärenden. Kort efter detta hade det ryska inrikesministeriets ekonomiavdelning börjat en grundlig granskning i dotterbolagen på grund av eventuella finansiella missbruk. Ryska inrikesministeriets överstelöjtnant berättade efter granskningen till företagets ledning detaljer om anonyma telekopior och telefonsamtal som St. Petersburgs skattemyndigheter hade fått från Finland.

I den rättsliga analysen av fallet konstaterade arbetsdomstolen att upphävning av arbetsavtal kräver enligt år 1970 arbetsavtalslag, som tillämpades i fallet, vägande skäl. Som vägande skäl betraktades den andra partens agerande eller försummelse efter vilket den andra parten inte kan skäligen krävas att fortsätta arbetsförhållande. Arbetstagaren måste särskilt undvika allt som är i strid med förfaranden som kan skäligen krävas av en anställd i hans position. Denna generella plikt innebär att arbetstagaren måste undvika allt som kunde skada arbetsgivaren. Enligt arbetsdomstolen hade granskningen krävt ytterligare arbete från arbetsgivaren och arbetsgivaren hade varit tvungen att överlåta kontrakt och andra dokument som innehöll affärshemligheter till myndigheter. Om dessa affärshemligheter kom till kännedom av tredje parter kunde företaget skadas ekonomiskt. Arbetsdomstolen

ansåg att i dessa förhållanden hade företaget ett vägande skäl som anses i gamla arbetsavtalslagen till upphävandet av arbetsavtal.

Den rättsliga värderingen i fallet berättar även om tolkningen av den gällande arbetsavtalslagen från år 2002 även om ordalydelsen av lagens stadganden om upphävningsskäl inte är identisk med den gamla lagen. Syftet med ändringen var att stadganden skulle vara lättare att förstå i vanliga språkbruket i jämförelse med uppsägningsgrunder. Syftet var inte att ändra de kriterier som har etablerats i rättspraxis.⁸ Arbetsdomstolen poängterade följande kriterier i den rättsliga bedömningen av den anställdas förfaranden:

- arbetstagaren har en lojalitetsplikt vilken innebär att han skall undvika allt som kan skada arbetsgivaren samt att arbetstagaren beter sig på ett sätt som kan skäligen krävas av en anställd i hans position
- anmälan hade inga objektiva grunder
- anmälan hade gjorts med syfte att skada arbetsgivaren
- arbetstagaren hade röjt affärs- och företagshemligheter till tredje parter i brott mot plikten att skydda arbetsgivarens affärshemligheter

I domen beror den slutliga rättsliga värderingen av en helhetsbedömning av alla kriterier i fallet. De närmare kriterier som domstolen tillämpade, att arbetstagaren skall bete sig och agera på ett sätt som kan skäligen krävas av en anställd i hans position samt att upphävning är tillåten om efter förbrytelsen den andra parten kan inte längre skäligen krävas att fortsätta arbetsförhållandet, betonar en skälighetsanalys och helhetsbedömning i varje individuellt fall. I domen fortsätter arbetsdomstolen på den linjen som har redan tidigare etablerats i praxis: en ogrundad anmälan med syfte att hämna till arbetsgivaren eller skada arbetsgivaren betraktas som brott mot lojalitetsplikt och kan leda till uppsägning eller upphävning⁹.

Arbetstagarens agerande mot sekretessplikt var en av upphävningsskäl i arbetsdomstolens dom 113/2004. Domen angår upphävning av en väktares arbetsavtal. Väktaren var också förtroende-

⁸ Se RP 157/2000 till arbetsavtalslag, propositionens allmänna motivering, kap. 3.2.

⁹ Se arbetsdomstolens dom 47/1993.

mannen, och arbetade vid ett säkerhetsbolag som erbjöd service till en handelskedja med supermarket. Väktaren fick kännedom av en dold kameraövervakning i klientföretagets utrymme och misstänkte lagligheten av övervakningen, särskilt huruvida regler om samarbete i arbetslivet hade respekterats. Väktaren kontaktade klientföretagets förtroendeman och arbetsskyddsfullmäktige och upplyste om kameraövervakningen. Enligt arbetsdomstolen hade väktaren agerat på ett sätt som är i strid med vad som kan krävas av en väktare då han utredde ett ärende som var en intern angelägenhet för klientföretaget och som hör till väktarens tystnadsplikt. Av det faktum att tingsrätten hade förkastat brottsåtal om brytelsen mot väktarbolagslagen eftersom klientföretagets personal hade redan tidigare fått kännedom om den dolda kameraövervakningen måste väktaren ha förstått att saken fortfarande hörde till ärenden i väktarens sekretessplikt. Eftersom väktaren hade även blivit dömd till straff av våldsbrott och oärlighetsbrott var helhetsbedömningen att arbetsgivaren inte skäligen kunde krävas att fortsätta arbetsförhållandet.

Rättspraxisen tycks sätta ett högt värde på skyddet av affärs- och yrkeshemligheter. Det här är legitimt eftersom affärs- och yrkeshemligheter är en form av immateriell egendom och reglering på så sätt förverkligar även egendomsskyddet enligt grundlagens 15 §. En annan grund som tycks ha principiell betydelse är motivet i agerandet och dess lämplighet med vad som kan skäligen krävas av en anställd i hans position. Om syftet är att skada arbetsgivaren är anmälningsaktionen i princip i strid med lojalitetsplikten. Viktighet av värdering av agerandes motiv och konsekvenser visas även i arbetsdomstolens dom 11/2002 vilken angår uppsägning av en funktionär som i sin chefs olåsta arbetsrum hade läst chefens anteckningar. Enligt arbetsdomstolen fanns det inte tillräckliga grunder till uppsägning då funktionären inte hade som syfte att skada och inga affärs- eller yrkeshemligheter hade röjts till tredje personer.

3.5 Lojalitet och anmälan i tjänsteförhållandet

Tjänsteförhållandet är ett förvaltningsrättsligt rättsförhållande mellan tjänstemannen och den offentliga myndigheten eller annan institution med offentlighetsrättslig karaktär. Detta innebär att i tjänsteförhållandet är det frågan om ett vertikalt rättsförhållande som hör till kärnan av

tillämpning av grundläggande fri- och rättigheter samt förpliktelser som grundar sig direkt på lagen, inte på avtal. Syftet med tjänstemannens agerandeplikter är att skydda och främja god förvaltning. Dessa särdrag påverkar också rättslig utvärdering av anmälan som gjorts av tjänsteman samt gränsdragningen mellan tjänstemannens yttrandefriheten och tjänstemannens rättsliga förpliktelser vilka kan innebära restriktioner till yttrandefriheten.

Utgångspunkten är att tjänstemän har en bred yttrandefrihet som grundar sig direkt på grundlagens 12 §. Ytterligare är majoriteten av upplysningar i myndigheter offentliga enligt offentlighetsprincipen som föreskrivs i grundlagens 12 § 2 moment. Bred offentlighetsprincip betyder att övervakning av myndigheternas verksamhet kan grunda sig ofta på offentlig information. I anmälan är det inte så ofta nödvändigt att överföra information som är sekretessbelagt. Anmälan har dock även då betydelse för de övervakande myndigheterna eftersom anmälan hjälper övervakande myndigheter att fokusera på sådana fall och områden där det finns behov för ingrepp. Den andra principiella utgångspunkten är att enligt rättstatsprincipen skall tjänstemannens lojalitetsplikt grunda sig på explicita och klara regler i lagen. Myndighetsledningen kan inte vänta sig lojalitet och lydighet som inte har stöd i lagens föreskrifter och bakomliggande positivrättsliga rättsprinciper.

Enligt statstjänstemannalagens 14 § skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål. Han skall iakttä bestämmelserna om arbetsledning och övervakning. En tjänsteman skall uppträda som hans ställning och uppgifter förutsätter. Tjänstemannens lojalitetsplikt kan enligt rättslitteraturen härledas av grundlagens principer om parlamentarisk statsskick. Rättslig lojalitetsplikt och generell lojalitetsideologi är olika saker.¹⁰ Lojaliteten till förvaltning skall skiljas också från lydigheten till lagen och lagenlig arbetsledning. Lydighetsplikten kan härledas från rättstatsprincipen.¹¹ Om kommunala tjänstemannens lojalitetsplikt stiftas i 17 § i lag om kommunala tjänsteinnehavare. Tjänsteinnehavaren skall sköta de uppgifter som hör till tjänsteförhållandet på behörigt sätt, utan

¹⁰ Se T. Konstari, *Virkamiehen ilmaisu vapaus* (En tjänstemanns yttrandefrihet), Lakimiesliiton kustannus, Helsingfors 1986, s. 80-81.

¹¹ Se T. Konstari, *op.cit.* s. 74-79.

dröjsmål och med iakttagande av behöriga bestämmelser och föreskrifter samt arbetsgivarens arbetslednings- och övervakningsföreskrifter. Tjänsteinnehavaren skall i sin uppgift handla opartiskt och uppträda så som hans eller hennes ställning och uppgift förutsätter. Rättsgrunden för kommunala tjänstemannens lojalitetsplikt är inte parlamentariska statsskicket utan grundlagens princip om att den kommunala förvaltningen skall grunda sig på invånarnas självstyre.¹²

I dag kan lojalitetsplikten och därav följande krav till användning av yttrandefriheten som tjänsteman grundas även på rättsreglerna och –principerna om god förvaltning. Lojalitet betyder opartisk och objektiv attityd och uppträdande i tjänsten och samhället kan som en del av god förvaltning vänta ett sådant handlingssätt från tjänsteman. Rättstatsprincipen och därtill hörande legalitetskrav för all myndighetsverksamhet å andra sidan begränsar myndighetsledningens möjligheter att ge arbetslednings bestämmelser. Arbetsledningsbestämmelserna måste vara lagenliga och arbetsledningsbefogenhet skall inte användas till att begränsa yttrandefriheten mer än vad följer direkt från grundlagen och andra föreskrifter i lagen. Ytterligare kan myndigheterna inte hålla handlingar och upplysningar under sekretess för att betäcka olagligheter eller oegentligheter i förvaltningen.

Den rättsliga lojalitetsplikten och principer om god förvaltning sätter några krav och även begränsningar till yttrandefriheten som tjänsteman eller som innehavare av offentlig funktion. Från rättsstatsprincipen och skyddet av de grundläggande fri- och rättigheter följer några särskilda restriktioner av yttrandefriheten eller krav på sättet yttrandefriheten och även kommunikationsplikten används. Restriktioner följer till exempel från krav att behandla individer som oskyldiga innan personen är dömd för brott i domstolen¹³ samt av privatlivets

¹² Se T. Konstari, *op.cit.*, s. 80, där kommunala tjänstemannens lojalitetsplikt härleds av den gamla Regeringsformens stadganden om kommunalt självstyre och position av kommunfullmäktige som invånarnas företrädare.

¹³ Oskyldighetspresumtionen grundar sig i Europeiska människorättskonventionens artikel 6 (2) och enligt ordalydelsen angår artikeln den misstänkta i straffprocessen men konventionens rättsats etablerar en bredare, materiell princip vilken förutsätter att alla offentliga myndigheter, inklusive förvaltningsmyndigheter, skall betrakta individen oskyldig innan han har blivit dömd.

skydd. Frågan kommit regelbundet upp till exempel i de allmänna laglighetsövervakarens praxis. Till exempel riksdagens ombudsman har utvärderat inrikesministerns uttalanden angående förundersökning av eventuellt spioneri av en känd tjänsteman i ljuset av krav om att behandla som oskyldig innan domstolen har dömt för brott. Enligt ombudsmannens avgörande i klagan angående inrikesministerns påståenden i en pressintervju var problematiska för ministern har vid sidan av yttrandefrihet särskilda förpliktelser att säkerställa att individen betraktas som oskyldig i offentligheten och särskilt i uttalanden av offentliga myndigheter. Ministern har också en förpliktelse till ett opartiskt och faktabaserat uppträdande i fall där individens rättsliga ställning berörs. Dessa förpliktelser begränsar ministerns yttrandefrihet.¹⁴ Ombudsman har också tidigare konstaterat att restriktioner till tjänstemans yttrandefriheten följer från krav att betrakta individer oskyldiga innan de har blivit dömda i en behörig domstol.¹⁵

Tjänsteman har en tystnadsplikt och sekretessplikt enligt offentlighetslagens 23 §.¹⁶ Sekretessplikt innebär att en tjänsteman inte får utlämna en handling eller del av den om handlingen är sekretessbelagd. Tystnadsplikten förbjuder tjänstemannen att uttrycka sekretessbelagda uppgifter oberoende av om de är dokumenterade i en handling.¹⁷ I strafflagens kriminaliserar förbrytandet av sekretess- och tystnadsplikten. Anmälan till pressen som bryter mot sekretess- eller tystnadsplikten är rättsstridig och kan leda till både straffrättsliga och tjänstemannarättsliga påföljder. Eftersom det finns breda möjligheter att överklaga till olika övervakande myndigheter som enligt lagen har rätt till tillgång till information och det samtidigt finns en bred

¹⁴ Se justitieombudsmannens avgörande 392/2004, utgiven 4.7.2005

¹⁵ Se riksdagens justitieombudsmans avgörande 2480/2000 (så kallade Puistofallet) som diskuteras senare.

¹⁶ I statstjänstemannalagens 17 § finns en hänvisning till offentlighetslagen: Om tystnadsplikt för tjänsteman gäller vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) och i någon annan lag.

¹⁷ A.-R. Wallin, T. Konstari, *Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait* (Offentlighets- och sekretesslagstiftning, lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet och därtill anknytna lagar), Helsinki 2000, s. 122.

offentlighet kan det knappast argumenteras att anmälan till pressen kan motiveras på basen av allmänna intressen för offentlighet.

Angående anmälan till andra myndigheter är utgångspunkten i offentlighetslagens 26 § att myndigheten kan lämna ut sekretessbelagda handlingar och uppgifter endast om i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller att få uppgifter, eller när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Enligt 29 § i offentlighetslagen måste en annan myndighets tillgång till information som är sekretessbelagt grunda sig på en särskild föreskrift i lag. Rättsatsen angår också tillgång till information i anmälningsfall. Offentlighetslagens 29 § 3 och 4 punkt etablerar en rätt att få information om den sekretessbelagda handlingen behövs vid behandlingen av ett förhandsbesked, ett förhandsavgörande, sökande av ändring i ett myndighetsbeslut, en klagan med anledning av en åtgärd, ett underställt ärende eller av besvär som anförts hos ett internationellt lagskipnings- eller undersökningsorgan, eller uppgiften behövs för att ett enskilt övervaknings- eller tillsynsuppdrag som är riktat mot en myndighet skall kunna utföras.

I lagen föreskrivs i övrigt särskilt olika övervakande myndigheternas rättighet att få information som behövs i övervakningsuppdraget. Riksdagens ombudsman och statsrådets justitiekansler har en rätt att få upplysningar för laglighetskontroll som föreskrivs i grundlagens 111 §. Statens revisionsverk har enligt grundlagens 90 § rätt att få information som behövs i skötandet av sitt uppdrag. Exempel på andra övervakande myndigheters rätt att få information är 24 g § i lagen om statsbudgeten där det föreskrivs regeringens finanscontrollerfunktion med statsrådets controller rätt att få uppgifter som behövs för sitt uppdrag och dataskyddsombudsmannens rätt att få uppgifter enligt 39 § i personuppgiftslagen (523/1999). Överlämnande av sekretessbelagd information i anmälan är härledes tillåten endast om myndigheten informationen överlämnas är behörig i ärenden och har rätten att få information enligt särskilda föreskrifter i någon lag eller enligt offentlighetslagens 29 § 3 eller 4 punkt.

Överlämnande av sekretessbelagda handlingar eller uppgifter förutsätter ett myndighetsbeslut som måste fattas i behörig förfarande. En individuell tjänsteman kan inte fatta beslut om överlämnandet av

information. Anmälan å andra sidan är ofta en individuell aktion. Anmälning kan därför åsidosätta interna myndighetsförfaranden för överlämnande av uppgifter. Såvitt överlämnande av upplysningar sker som en del av användning av rättsskyddsmedel som står till buds till tjänstemannen och överföring av information inte sker i en bredare utsträckning än klagandet eller annan anmälning till behöriga övervakningsmyndigheter förutsätter, kan överlåtelse av information anses vara rättsenlig. Detta kan nämligen härledas av grundlagens 21 § om effektiv rättsskydd och från faktumet att utan överlåtelse av information kunde rätten till att föra saken till allmänna eller speciella övervakningsmyndigheter bli faktiskt betydelselöst.

Statstjänstemannalagens 14 § och 17 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare betyder också att tjänsteman får ej skada arbetsgivaren eller missbruka sina rättigheter i syfte att hämna eller skada. Motsvarande principer som i privaträttsliga arbetsförhållanden kan tillämpas också för tjänsteinnehavare.

Enligt statstjänstemannalagens 25 § får en myndighet säga upp ett tjänsteförhållande endast om skälet är synnerligen vägande. Ordalydelsen motsvarar den gamla, 1970-årets arbetsavtalslag. Eftersom ändringen av ordalydelsen i den nya arbetsavtalslagen från 2002 inte innebar en materiell ändring av uppsägningsgrunderna som har blivit utvecklade i rättspraxis, kan till en viss utsträckning även praxis i tillämpningen av arbetsavtalslagen informera om närmare kriterier i anställningsskydd. Användning av rättsskyddsmedel är inte en särskild punkt i listan av skäl som inte betraktas som synnerligen vägande men förbjudet att uppsäga på grund av användning av rättsskyddsmedel följer från grundlagens 21 § om rätten till rättsskydd.

De kommunala tjänsteinnehavarens anställningsskydd föreskrivs i 35 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Anställningsskyddsstadgandenas ordalydelse är densamma som i nuvarande arbetsavtalslagen. I individuella fall skall dock närmare kriterier och tonvikt av olika rättsprinciper och -regler vara olika i rättslig analys av anmälningssfall angående tjänsteman och i privaträttsliga arbetsförhållanden.

Yttrandefriheten gäller som huvudprincip men då yttrandefriheten används måste man noggrant skilja mellan yttranden å myndighetens vägnar, andra yttranden som tjänsteman, vanligtvis som expert och yttranden som privatperson. Rättsligt är det klart att tjänste-

man kan också i den här rollen rikta saklig kritik mot myndigheten som fungerar som arbetsgivare. Det här är också fastställt i gammal rättspraxis.¹⁸ I praktiken är nuförtiden åtminstone statsförvaltningen relativt tolerant och tjänstemän har bredare yttrandefrihet i ärenden som hör till deras arbete. Det här är naturligt eftersom yttrandefrihetens och offentlighetsprincipens syfte är att skapa förutsättningar till en livlig samhällsdebatt. Tjänstemän kan i många fall ge bra bidrag till diskussionen.

I praxis har problemet om anmälan som gjorts av tjänsteman ganska sällan kommit upp. Från högsta förvaltningsdomstolen eller från statens tjänstemannanämnd, som är den första instansen för rättelse i ett beslut i vilket en annan statlig myndighet än statsrådets allmänna sammanträde har givit en tjänsteman en varning, sagt upp en tjänsteman eller upplöst ett tjänsteförhållande, finns det inga fall under 2000-talet och andra hälften av 1990-talet beträffande anmälan. Tillgänglig praxis kommer från de allmänna lagövervakare, riksdagens ombudsman och statsrådets justitiekansler. Faktum att anmälareproblematiken har inte kommit upp i tjänstemannanämnden eller i förvaltningsdomstolar visar att rättsläget har inte ansetts vara särskilt problematisk.

I riksdagens justitieombudsmannens praxis är avgörandet i klagan som angick Helsingfors ledande häradsfogdes förfaranden i

¹⁸ Se, till exempel, Högsta förvaltningsdomstolens dom HFD 1979 II 28 som angår en stadsarkitekt som hade fått en disciplinär påminnelse på grund av osaklig agerande i tjänsten. Arkitekten hade i en artikel som var del av skriftserie i Suomen kunnallislehti (en tidskrift publicerad av dåvarande Finlands stadsförbund) kritiserat beslutsförfaranden angående skyddet av kulturhistoriskt värdefulla byggnader samt påpekat till negativa fenomen i anslutning till beslutsfattande. Stadsstyrelsen betraktade att det var olämplig och illojalt att kritisera stadsfullmäktiges beslutsfattande. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att arkitekten i yttrandet av sin uppfattning, vilken innehöll också saklig kritik mot stadens myndigheternas ställningstaganden inte hade uppträtt på ett sätt som är i strid med hans tjänsteplikter som stadsarkitekt eller på annat sätt osakligt eller mot stadens intresse. Stadsstyrelsen hade då inte befogenhet att ge en disciplinär påminnelse. Enligt högsta förvaltningsdomstolen hade stadsstyrelsen då överskridit sina befogenheter och kränkt arkitektens privata rättigheter och konsekvent upphävde högsta förvaltningsdomstolen stadsstyrelsens beslut.

uppfyllning av en ministerpost i regeringen särskilt intressant.¹⁹ Ombudsmannens avgörande belyser de rättsliga ramar som angår tjänstemannens lojalitetsplikt och överföring av sekretessbelagd information som en del av anmälan till andra myndigheter.

Bakgrunden till fallet var att en ministerpost i regeringen hade blivit öppen och enligt nyheter i media var riksdagsledamoten Virpa Puisto det socialdemokratiska partiets kandidat till posten som hörde till socialdemokraterna. Efter nyheten om Puistos kandidatur hade en okänd anonym person kontaktat Helsingfors utnättningsämbetsverk och informerat att Puistos make hade misstänkamma aktiviteter som företagare. Maken hade tämligen stora skulder i indrivning hos utnättningsmyndigheten. Dessutom hade en journalist frågat utnättningsämbetsverket om makens ärenden. Häradsfogden som hade fått telefonsamtalet hade kontaktat sin chef, den ledande häradsfogden som kontaktade justitieministeriets kanslichef per telefon. I telefonsamtalet hade kanslichefen antagligen sagt att justitieministern borde veta om saken. Därför kontaktade ledande häradsfogden justitieministern per telefon och berättade beloppet av skulder ministerkandidatens make hade i utnättningen och att skulderna var föremål för särskilda indrivningsåtgärder. I diskussionen karakteriserades också makens företagareprofil på ett negativt sätt med anmärkning att fallet kan leda till ytterligare utredningar. Justitieministern informerade statsministern om situationen och träffade den ledande häradsfogden. I offentligheten uppkom det nyheter enligt vilka makens ärenden kan vara ett hinder till Puistos nominering som minister i regeringen. Statsministern publicerade ett pressmeddelande där det konstaterades att det fanns en pågående polisutredning angående ministerkandidatens makes ärenden. Då statsrådets justitiekansler, som var informerad av statsministern av läget, upplyste statsministern om att det inte fanns pågående polisutredning utan särskilda indrivningsförfaranden, korrigerade statsministern pressmeddelandet. Offentliga diskussionen ledde till att riksdagsledamot Puisto drog sig från kandidaturen. Ledande häradsfogdens förfaranden klagades av Puistos make till justitieombudsmannen. I förundersökningen som beställdes av justitieombudsman, berättade den ledande häradsfogden att han agerade i konflikt av olika pliktigheter; det handlade delvis om sekretessbelagda uppgifter men å andra sidan som regeringens tjänsteman borde han bidra till att "ingen förvirring och trassel" uppkom.

Enligt ombudsmannens avgörande i saken hade i diskussionerna mellan justitieministern och ledande häradsfogden röjt delvis sekretessbelagda uppgifter samt i diskussionen hade makes företagande karakteriseras på ett negativt sätt.

¹⁹ Riksdagens justitieombudsmans avgörande nr 2830/2000, utgiven 31.12.2001.

Ombudsmannen påpekade i sitt avgörande att enligt offentlighetslagens 26 och 29 §§ kan myndigheterna röja sekretessbelagda uppgifter endast om det särskilt föreskrivs om skyldigheten att utlämna information eller rätten att få information. Det föreskrivs i lagen att sekretessbelagda uppgifter angående utmätning kan överlåtas bland annat till andra utmätningsmyndigheter om det är nödvändigt för den andra utmätningsmyndighetens verksamhet. Nödvändighetskravet var ett uttryck av generella principen om ändamålsbundenheten. Ministern som förvaltningsområdets ledare var berättigad att få information om informationen behövdes till ledning eller övervakning av utmätningsväsendet. I fallet var det dock inte frågan om ledning eller övervakning av utmätningsväsendet utan förberedelsen av en politisk nominering. Regeringen (officiellt statsrådet) och dess enskilda medlemmar har inte rätt att få sekretessbelagda information för förberedning av ett sådant ärende. Ytterligare påpekade ombudsmannen att oskyldighetsantagandet enligt människorättskonventionens artikel 6 begränsar tjänstemans yttrandefrihet. Detta innebär att det inte var sakligt att sprida rykten om en persons förfaranden eller eventuella brott eller missbruk. Ombudsmannen påpekade ytterligare att till utmätningsmannens lagstiftade skyldigheter hör inte informering i förberedning av en politisk nomineringsprocess eller deltagandet i den. Ett sådant deltagande kan tvärtom skapa misstankar om objektivitet och politisk neutralitet i tjänsteuppförande. Enligt ombudsmannen ”*skall tjänstemän vara lojala till de politiska mål som är uttryckta i regeringsprogrammet men i en demokratisk rättstat skall tjänstemän hellre känna sig som hela folkets betjänare och säkerställare av grundläggande fri- och rättigheter än budbärare av regeringen i tjänst för tillfället*” (översättning av författaren).

Ombudsmannens avgörande poängterar rättsstatliga krav i anmälan och i tjänstemannens lojalitetsplikt. Tjänstemän skall vara lojala till rättsordningen och därtill resulterande krav om objektiv tjänsteuppförande. Lojalitetsideologin som förutsätter andra lojaliteter än den här är ofta problematiska i ljuset av rättsstaten. I anmälan är tjänstemän bundna till offentlighetslagens föreskrifter om utlämnandet av information.

4. Sammanfattande punkter

Den ökande komplexitet både i företagslivet och i förvaltningen samt i samhället generellt och därmed resulterande komplexiteten av rättsnormer kan leda till att anmälan blir viktigare i övervakningen och säkerställandet av laglydigheten, god sed och god förvaltning. Anmälan som förfarande är inte explicit reglerad vid finska rätten och tillåtenhet samt arbets- eller tjänstemannarättsliga konsekvenser av anmälan beror på helhetsbedömning av olika faktorer och rättsprinciper i individuella fall.

Utgångspunkten är att i de privaträttsliga arbetsförhållanden har anställda en avtalsbaserad allmän lojalitetsplikt samt en plikt att säkerställa arbetsgivarens affärs- och yrkeshemligheter men samtidigt har anställda en yttrandefrihet som grundläggande fri- och rättighet. Lojaliteten innebär att arbetstagaren skall undvika att skada arbetsgivaren i sina yttranden och ytterligare skall arbetsgivarens affärs- och yrkeshemligheter respekteras i användning av yttrandefriheten.

Anmälan, även om affärs- och företagshemligheter röjs, kan anses vara legitima om det finns objektiva och sakliga grunder till anmälan i den anmälade arbetstagarens ställning och anmälan inte görs i syfte att skada eller hämnas och anmälan görs till en i ärendet behörig myndighet. Saklighet och objektivitet betyder att det finns fakta för att stöda påståenden i anmälan och att anmälaren har rättsligt intresse i saken. Arbetstagaren har inte heller rätt att göra interna utredningar som sträcker sig utanför personens arbetsuppgifter. Arbetsgivaren kan inte uppsäga eller upphäva arbetsavtal på grund av anmälan som är en del av rättsenlig användning av rättskyddsmedel som står till buds för arbetstagaren. Arbetsgivaren kan ej kräva lojalitet till ett rättsvidrigt förfarande.

I stats- och kommunalförvaltningen skapar rättsstatsprincipen och de grundläggande fri- och rättigheterna allmänna ramarna till anmälan och dess förhållande till lojalitetsplikten. Tjänstemannens lojalitetsplikt betyder trogenhet till rättsordningen och rättsenligt uppträdande i tjänsten, inklusive respekten till krav om god förvaltning. Tjänstemän har en bred yttrandefrihet enligt grundlagen och myndigheterna får inte i arbetsledningsbestämmelser begränsa yttrandefriheten eller generellt kräva att tjänsteman skall avhålla sig från användning av yttrandefriheten eller offentlighetsprincipen.

Begränsningar till yttrandefriheten följer dock från andra grundläggande fri- och rättigheter samt tjänstemäns plikt att säkerställa grundläggande fri- och rättigheter. Överlämnandet av upplysningar, om de är sekretessbelagda, skall ske i enlighet med offentlighetslagens föreskrifter och i enlighet med explicita föreskrifter i andra lagar. Detta betyder att myndigheten kan överlåta information om den har en rätt att nå information och informationen är nödvändig för handling av ärendet. Anmälan som görs i enlighet med dessa principer och regler och som inte har som syfte att skada arbetsgivaren eller något annat rättsvidrigt syfte, kan anses vara tillåtna och arbetsgivaren kan inte ta disciplinär eller annan repressiv aktion på grund av en sådan anmälan. Det finns ett omfattande nätverk av olika generella och specifika övervakande myndigheter vilka har också en rätt att få information vilket innebär att det finns lagenliga möjligheter att rapportera eventuella oegentligheter eller förbrytelser mot lagen. I förvaltningen minskar dock offentlighetsprincipen radikalt behov till särskilda arrangemang för anmälan för majoriteten av information är offentlig och inga särskilda konflikter mellan lojalitet och överlåtelse av information uppkommer. Den offentliga sektorns arbetsgivare kan kräva lojalitet endast inom ramarna för rättsordningen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de nuvarande rättsreglerna i finska rätten har fungerat på ett tillfredsställande sätt och det finns inte behov till några mer explicita regler. Problemet kan dock vara att den rättsliga bedömningen av anmälan i arbets- och tjänstemannarätten grundar sig till tillämpning av generella och således abstrakta rättsprinciper och -regler i det individuella fallets omständigheter. Osäkerhet kan dock minskas på arbetsplatser genom att personalen informeras om sakliga procedurer.

Anmälan är ett särfall av ett bredare problem av yttrandefriheten i arbetslivet. Det är ett svårt tema där olika faktorer och även olika grundläggande fri- och rättigheter måste tillämpas tillsammans på ett integrerat och optimalt sätt. Generella gränsdragningen kan vara ofta svår även om gränsdragningar om de allmänna ramarna är relativt klara. Skyddet av affärs- och yrkeshemligheter och förbjudet att syfta till att skada arbetsgivaren etablerar de yttre ramarna för användning av yttrandefriheten i arbetslivet. En saklig kritik i vilken inga hemlig-

heter avslöjas och i vilken rollen som anställda och företrädare av organisation den anställda arbetar för och rollen som en privatperson är skilda kan anses som utgångspunkt vara legitimt. Angående tjänstemän är det klart att en saklig offentlig kritik är en tillåten användning av yttrandefriheten.

I dagens arbetsliv är det mer och mer tillfällen där de arbets- och tjänstemannarättsliga rättsregler och rättskyddsmetoder inte tillämpas eller inte är tillgängliga eller tillräckliga. Orsaken är att alltfler personer finns i avtalsförhållande och inte i traditionella arbets- eller tjänsteförhållande. Den andra orsaken är de nya lönesystemen både i privata och i offentliga sektorn som erbjuder nya möjligheter att disciplinera arbetstagare eller tjänsteinnehavare. Nya lönesystem kan särskilt användas som medel att straffa anställda för deras användning av yttrandefrihet eller för anmälan.

En viktig grupp av personer som ligger utanför de arbetsrättsliga rättsreglernas tillämpningsområde är organpersoner i företag, vanligen verkställande direktörer. Ledningspositionen kräver ett särskilt förtroende och därför har företagsägare eller bolagsstyrelsen relativt breda möjligheter att byta ledningen. Organpersoner har som utgångspunkt yttrandefrihet som alla andra men i deras position kan personella yttranden och organens position i praktiken inte lätt skiljas från varandra. Det här leder till att accepterandet av en organposition innebär lojalitet vilket legitimt också begränsar yttrandefriheten. Angående anmälan har organpersoner som utgångspunkt samma möjligheter till anmälan som ordinarie privatanställda. Möjligheterna att skydda kontinuiteten av ledningsposten är dock begränsade. I fall anmälan är legitima skyddas organpersoner bara mot några avtalsbaserade sanktioner.

Arbets- och tjänstemannarättsliga regler skyddar huvudsakligen kontinuiteten av arbets- eller tjänsteförhållande samt basen av både arbetsgivarens och arbetstagarens rättsliga position. Dessa regler skyddar inte status eller lönenivån i den del som beror på utvärdering av arbetsgivare. I statsförvaltningen tas de nya lönesystemen i bruk och efter detta kan upp till 45 % av lönen bestå av den så kallade personliga delen, vars storlek beror på utvärdering av arbetsgivaren. I statens nya lönesystem är en av utvärderingsgrunder samarbetsförmåga som är en viktig egenskap i modern affärsvärld och förvaltning

men där utvärdering är lätt utsatt för bifaktorer där till exempel användning av yttrandefriheten kan ”bestraffas”. Ytterligare är lön och arbets- eller löneförhållande inte de enda eller tillräckliga motiveringsfaktorer i arbetslivet utan ställning och arbetsuppgifter är också viktiga förutsättningar till ett bra arbetsliv. I de övervakande myndigheternas praxis är det då och då fall där det finns rykten eller mer begründade mistankar att personens arbetsuppgifter, ställning eller utvärdering som ligger som grund till lönen hade blivit påverkad av osakliga sidofaktorer, till exempel att ledningen är missnöjd med personens användning av yttrandefriheten. Dessa slags fall har kommit upp i statsrådets controllers praxis. De angår till exempel organisationsreformer och dess faktiska motiveringar där tjänstemannadirektörer har blivit frigivna från några av deras uppgifter. Justitiekansler har poängterat krav att motivera beslut samt noggrann respekt för allmänna principerna för god förvaltning och olika standarder som uttrycker och förverkligar dessa principer. Den samma utgångspunkten har använts också i fall där jag som statsrådets controller har varit rådgivare och utvärderare av sakligheten av de nya arrangemangen. Angående tjänsteman är de allmänna förvaltningsrättsliga rättsprinciper och motiveringskravet viktiga i kontrollen av förvaltningens verksamhet. Särskilt är objektivitetsprincipen och ändamålsbundenheten rättsliga verktyg som kan användas då det finns skäl att misstänka att osakliga faktorer har varit bakom myndighetsaktioner. Angående privatanställda är diskrimineringsförbudet och allmänna avtalsrättsliga lojalitetsplikter som tolkas på ett yttrandefrihetsvänligt sätt metoden att skydda anställda mot osakliga repressalier.