



HÖGSTA DOMSTOLENS DOM

meddelad i Stockholm den 20 november 2024

Mål nr
B 6856-23

PARTER

Klagande

1. HW

Ombud och offentlig försvarare: Juristen SK

2. SJ

Ombud och offentlig försvarare: Advokat LG

Motpart

Riksåklagaren

Box 5553

114 85 Stockholm

SAKEN

Brott mot lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Svea hovrätts dom 2023-09-08 i mål B 13370-22

DOMSLUT

Högsta domstolen fastställer hovrättens domslut.

SK ska få ersättning av allmänna medel för försvaret av HW i Högsta domstolen med 10 332 kr. Beloppet avser arbete. HW ska ersätta staten för denna kostnad.

LG ska få ersättning av allmänna medel för försvaret av SJ i Högsta domstolen med 18 557 kr. Av beloppet avser 14 845 kr arbete och 3 712 kr mervärdesskatt. SJ ska ersätta staten för denna kostnad.

YRKANDEN I HÖGSTA DOMSTOLEN M.M.

HW har yrkat att Högsta domstolen ska ogilla åtalet eller, i andra hand, mildra påföljden.

SJ har yrkat att Högsta domstolen ska ogilla åtalet.

Riksåklagaren har motsatt sig ändring av hovrättens dom.

Högsta domstolen har meddelat det prövningstillstånd som framgår av punkten 7.

DOMSKÄL

Bakgrund

1. Under våren 2020, när covid-19-pandemin hade brutit ut, arbetade SC som vårdbiträde på ett äldreboende i Stockholm. Verksamheten drevs av företaget Attendo på uppdrag av Stockholms kommun. SC var kritisk mot hur företaget hanterade pandemin. Hon talade därför om saken med några chefer och försökte också komma i kontakt med företagets VD. Hon gav även uttryck för sin kritik i en video på Youtube och i en artikel i Expressen där hon intervjuades i eget namn.
2. En tid därefter kallades SC till ett möte av HW, som var regionchef på Attendo. I kallelsen angavs att mötet skulle hållas med anledning av de synpunkter SC haft på företagets hantering av covid-19. SC kom till mötet och från företagets sida deltog HW och SCs närmaste chef samt HR-specialisten SJ.
3. Under mötet tilldelades SC ett dokument benämnt ”skriftlig erinran”. I detta stod att hon hade brutit mot sina skyldigheter i det enskilda anställningsavtalet genom illojalitet mot Attendo på grund av vissa falska yttranden som hade skadat företaget. Vidare angavs att arbetsgivaren uppfattade agerandet som misskötsamhet i förhållande till anställningsavtalet och inte skulle acceptera att hon fortsatte att agera på samma sätt. Det framgick även att Attendo såg mycket allvarligt på det inträffade och förväntade sig att agerandet inte skulle upprepas. Företaget erinrade om att ett brott mot anställningsavtalet ytterst kunde leda till uppsägning eller avskedande enligt lagen om anställningsskydd.
4. HW och SJ åtalades för brott mot lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Åtalet avsåg att de, i strid med SCs rätt att använda sin yttrandefrihet, hade ingripit mot henne då hon

i tidningen Expressen hade uttalat sig om upplevda brister i Attendos verksamhet. Ingripandet hade skett genom att HW och SJ meddelat SC en skriftlig erinran som var att jämställa med en disciplinpåföljd eller liknande påföljd.

5. Tingsrätten dömde HW och SJ enligt åtalet till dagsböter.

6. Hovrätten har fastställt tingsrättens dom. Hovrätten har bedömt att lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter var tillämplig på Attendos verksamhet vid äldreboendet samt att både HW och SJ agerade som verksamhetsutövare i lagens mening. Mot bakgrund av vad som hade förekommit vid mötet har hovrätten kommit fram till att den skriftliga erinran åtminstone delvis gavs med anledning av SCs yttranden till Expressen om brister som hon upplevt i vårdverksamheten. HW och SJ hade därigenom uppsåtligt brutit mot repressalieförbudet i lagen. Hovrätten har vidare bedömt att det varit fråga om en sådan bestraffningsåtgärd att den skriftliga erinran i vart fall var att anse som en med disciplinpåföljd liknande åtgärd.

7. Högsta domstolen har meddelat prövningstillstånd med utgångspunkt i hovrättens bedömning att HW och SJ uppsåtligt har ingripit i strid med 4 § första stycket 2 lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, dvs. i strid med repressalieförbudet.

Vad målet gäller

8. Frågan i målet är vad som krävs för att ett uppsåtligt ingripande som skett i strid med repressalieförbudet ska anses utgöra meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd och därmed vara ett straffbart ingripande enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Repressalieförbudet och straffbarheten enligt grundlagarna

9. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser om meddelarfrihet, dvs. frihet för var och en att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i grundlagsskyddade medier. Meddelarfriheten skyddas bland annat av ett repressalieförbud. Enligt detta får en myndighet eller ett annat allmänt organ inte ingripa mot någon för att han eller hon i ett grundlagsskyddat medium har brukat sin tryckfrihet eller yttrandefrihet eller medverkat till sådant bruk. Repressalieförbudet är delvis straffbelagt. Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen ingriper i strid med repressalieförbudet, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd. (Se 1 kap. 7 §, 3 kap. 6 § och 7 § första stycket 5 tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 10 §, 2 kap. 6 § och 7 § första stycket 4 yttrandefrihetsgrundlagen.)

10. Den uttryckliga och enhetliga regleringen av repressalieförbudet infördes i grundlagarna 2011. Som framgår har förbudet en bred omfattning. Förbudet ger uttryck för att företrädare för det allmänna inte får göra något som kan verka hämmande på de offentliganställdas vilja att göra bruk av sin tryck- och yttrandefrihet. Det omfattar därför en mängd olika typer av ingripanden, såsom tillrättavisningar, utfrysningar, frångående av arbetsuppgifter, uteblivna löneökningar, disciplinpåföljder, uppsägningar och avskedanden. Avsikten var att handlingar som enligt dittillsvarande praxis från JO och JK var förbjudna skulle omfattas av det förbud som infördes och att den närmare gränsen för vad som var otillåtet även fortsättningsvis skulle bestämmas i praxis. Samtidigt infördes också de enhetliga bestämmelserna om att repressalieförbudet till viss del även skulle vara straffsanktionerat. (Se prop. 2009/10:81 s. 38–41.)

11. I den utredning som låg till grund för lagstiftningsärendet var ett av flera alternativa förslag att det straffbara området skulle begränsas genom en uttrycklig uppräkningslista av åtgärderna avskedande, uppsägning och disciplinpåföljder. Med disciplinpåföljder avsågs då varning och löneavdrag, varvid en jämförelse gjordes med 15 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. (Se SOU 2009:14 s. 256–259.)

12. I propositionen uttalades att det var tillräckligt att de allvarligaste överträdelsena kunde föranleda straffansvar, dvs. avskedande, uppsägning och meddelande av disciplinpåföljd. Den uttryckliga uppräkningslistan i lagtexten som kommittén föreslagit som ett alternativ ansågs därför som en lämplig lösning. Men eftersom repressalieåtgärder kunde omfatta många slags åtgärder gick det enligt regeringen inte att i straffbestämmelsen uttömmande ange de straffbara åtgärderna. Det fanns andra fall av jämförbara allvarliga repressalieåtgärder, t.ex. vissa fall av fråntagande av arbetsuppgifter och uteblivna löneökningar, som också borde omfattas. För att även omfatta sådana åtgärder borde straffbestämmelsen ange att också åtgärder liknande de uppräknade skulle kunna föranleda straffansvar om de vidtog i repressaliesyfte. I slutet på uppräkningslistan lades därför till ”en liknande åtgärd”. (Se a. prop. s. 42 och s. 64.)

Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

13. Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter infördes 2017. Den gäller i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom skola, vård och omsorg som till någon del är offentligt finansierad. Lagen ger anställda, med flera, i sådan verksamhet rätt att lämna uppgifter om verksamheten för offentliggörande i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. (Se 1 och 2 §§ samt 4 § första stycket 1.)

14. För verksamhetsutövare i förhållande till sina anställda gäller tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten, dvs. repressalieförbudet. Den som uppsåtligt ingriper i strid med repressalieförbudet döms, om åtgärden utgör avskedande, uppsägning, meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd, till böter eller fängelse i högst ett år. (Se 4 § första stycket 2 och 6 §.)

15. Bakgrunden till lagen är att verksamheter som historiskt sett bedrivits i allmän regi övergått till att alltmer bedrivs av privata aktörer. Eftersom anställda i privata verksamheter som huvudregel, i förhållande till sina arbetsgivare, inte har rätt att lämna uppgifter om verksamheten till medier på sätt som offentliganställda har, minskar allmänhetens möjlighet att få insyn i offentligt finansierad verksamhet och därigenom kunna kontrollera hur skattemedel används. Syftet med lagen är att öka förutsättningarna för denna insyn och kontroll genom att införa ett meddelarskydd för anställda i vissa offentligt finansierade privata verksamheter som så långt möjligt motsvarar skyddet för offentliganställda. (Jfr prop. 2016/17:31 s. 15–20.)

16. Lagen är därför utformad med det grundlagsreglerade meddelarskyddet som förebild. Den ger genom hänvisningarna till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen motsvarande skydd som grundlagarna ger mot repressalier för den som använt sin meddelarfrihet. Även det delvis straffsanktionerade området av repressalieförbudet motsvarar grundlagarnas, eftersom ordalydelsen är densamma. Förarbetena refererar därför till och återger uttalanden från förarbetena till motsvarande bestämmelser i grundlagarna. Förarbetena till grundlagarna är alltså relevanta även för tillämpningen av motsvarande bestämmelser i lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. (Jfr a. prop. s. 19 och 20 samt s. 46 och 47.)

Närmare om straffbarheten för meddelande av disciplinpåföljd m.m.

17. Meddelande av disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd är, som framgår, en sådan otillåten repressalieåtgärd som är straffbar enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, en reglering som motsvarar det delvis straffbara repressalieförbudet enligt grundlagarna. Vad som är att anse som meddelande av en disciplinpåföljd anges emellertid inte.

18. Med hänsyn till vad som uttalades om uttrycket disciplinpåföljd i förarbetena till grundlagarnas motsvarande straffbestämmelse och den jämförelse som gjordes med 15 § lagen om offentlig anställning (se p. 11) är en utgångspunkt att en varning kan vara att anse som meddelande av disciplinpåföljd enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter, dvs. ett ingripande som kan vara straffbart.

19. Inom arbetsrätten görs åtskillnad mellan olika typer av varningar främst med anledning av att det på det området finns ett behov av att kunna använda varning som ett led i en möjlig kommande uppsägning av arbetstagaren utan att komma i konflikt med andra arbetsrättsliga regler (jfr t.ex. AD 2018 nr 34). Det är alltså fråga om en kategorisering av den aktuella varningen med hänsyn till de syften som finns med den arbetsrättsliga regleringen. Dessa syften är emellertid inte av omedelbar betydelse för avgränsningen av straffbarheten för meddelarskyddets repressalieförbud, eftersom andra hänsyn gör sig gällande här. De närmare förutsättningarna för att meddelandet av en varning ska vara att bedöma som meddelande av en disciplinpåföljd enligt det delvis straffbara repressalieförbudet kan därför inte hämtas från arbetsrätten. Tolkningen måste i stället – som alltid inom de ramar som legalitetsprincipen ställer upp – göras utifrån syftet med straffbestämmelsen avseende repressalieförbudet.

20. En viktig avgränsning av straffbarheten är att ordalydelsen syftar till att endast straffbelägga de allvarligaste fallen av det breda repressalieförbudet. Det skulle kunna vara skäl för att anse att en varning som inte är förenad med någon ytterligare åtgärd som har en mer konkret påverkan på den anställdes arbetsförhållanden, såsom en omplacering eller ett frångagande av arbetsuppgifter, inte skulle uppfylla kraven för att vara ett straffbart ingripande. Samtidigt kan en varning – beroende på hur den är utformad och hur den ges – medföra att meddelandet utgör en nog så kraftig repressalie som en åtgärd som mer konkret påverkar en anställds arbetsförhållanden.

21. Det sagda bekräftar den angivna utgångspunkten att meddelandet av en varning, om den ges på grund av den anställdes bruk eller missbruk av meddelarfriheten och alltså är i strid med repressalieförbudet, kan utgöra ett straffbart ingripande i form av meddelande av en disciplinpåföljd. Men för att det ska bli fråga om ett sådant straffbart ingripande måste krävas att varningen typiskt sett, dvs. oavsett hur den uppfattas av medarbetaren i ett enskilt fall, ger uttryck för att arbetsgivaren ser allvarligt på den anställdes bruk av sin meddelarfrihet och har ett påfallande skarpt budskap.

22. Det närmare budskapet, oberoende av hur meddelandet rubriceras i det enskilda fallet, blir därför avgörande vid denna bedömning. Att arbetsgivaren anger att den anställdes bruk av sin meddelarfrihet innebär att den anställda begått allvarliga fel och hotar med ingripande åtgärder om den anställda fortsätter att bruka sin meddelarfrihet medför typiskt sett att det är fråga om meddelande av en disciplinpåföljd. Andra omständigheter som kan förstärka allvaret är t.ex. om meddelandet ges i skriftlig form, dokumenteras och sparas av arbetsgivaren eller ges av en högre chef.

Bedömningen i detta fall

23. Utgångspunkten för Högsta domstolens bedömning är att HW och SJ uppsåtligen har ingripit i strid med repressalieförbudet när de meddelade SCs den skriftliga erinran (se p. 6 och 7).

24. Frågan för Högsta domstolen är om meddelandet av den skriftliga erinran är att bedöma som en disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter och om meddelandet därför är ett straffbart ingripande.

25. I erinran meddelades att SC brutit mot sina skyldigheter i anställningsavtalet genom illojalitet på grund av vissa falska yttranden, att detta skadat Attendo, att företaget uppfattade det inträffade som misskötsamhet i förhållande till avtalet och att företaget inte skulle acceptera att hon fortsatte att agera på detta sätt. Vidare uttalades att företaget såg mycket allvarligt på det inträffade, att arbetsgivaren förväntade sig att hennes agerande inte skulle upprepas och att företaget i detta sammanhang erinrade om att ett brott mot anställningsavtalet ytterst kunde leda till uppsägning eller avskedande. Sammantaget innebär detta att meddelandet hade ett påfallande skarpt budskap. Att dokumentet rubricerades som skriftlig erinran och inte som en varning påverkar inte den bedömningen. Till detta kommer att det angavs att dokumentet skulle sparas i SCs personakt under hela hennes anställningstid och viss tid därefter och att det utdelades vid ett möte där flera chefer, inklusive en inom organisationen hög chef, deltog.

26. Mot denna bakgrund är meddelandet av den skriftliga erinran att bedöma som en sådan åtgärd som utgör meddelande av en disciplinpåföljd enligt 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Det innebär att HW och SJ gjorde sig skyldiga till ett straffbart ingripande i strid med repressalieförbudet.

27. Högsta domstolen gör inte någon annan bedömning än hovrätten i fråga om påföljd. Hovrättens domslut ska alltså fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Dag Mattsson, Malin Bonthron, Eric M. Runesson (skiljaktig), Christine Lager (referent) och Anders Perklev (skiljaktig).
Föredragande har varit justitiesekreteraren Henning Eriksson.

SKILJAKTIG MENING

Justitieråden Eric M. Runesson och Anders Perklev är skiljaktiga och anför:

Enligt vår mening ska hovrättens dom ändras på så sätt att HW och SJ frikänns från ansvar. Domskälens bör därmed från och med punkten 18 lyda enligt följande.

18. Med hänsyn till att begreppet disciplinpåföljd, enligt förarbetena till grundlagarnas motsvarande straffbestämmelse, är hämtat från 15 § lagen om offentlig anställning är en utgångspunkt att begreppet innefattar löneavdrag och varning.

19. Vid den närmare tolkningen av straffbestämmelsen måste den inom straffrätten gällande legalitetsprincipen beaktas. Denna princip kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 10 § regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och artikel 7 i Europakonventionen. Den innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Legalitetsprincipen brukar anses innehålla ett föreskriftskrav, ett analogiförbud och ett förbud mot retroaktiv lagstiftning. Principen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse att han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning; straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. (Se ”Det utbytta körkortet” NJA 2024 s. 208 p. 23.)

20. Från dessa utgångspunkter har 6 § lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter fått en delvis olycklig utformning. Avskedande och uppsägning har en i den arbetsrättsliga lagstiftningen tydligt definierad

innebörd. Det står också klart att en disciplinpåföljd kan bestå i löneavdrag eller en varning. Vissa varningar anses emellertid inte vara disciplinpåföljder i arbetsrättslig mening, utan ses som s.k. LAS-varningar (jfr 62 § lagen, 1976:580, om medbestämmande i arbetslivet och AD 2018 nr 34). Vad som menas med en disciplinpåföljd i 6 § är därför svårbestämbart. Svårigheten att bestämma det straffbara området ökar genom att det också innefattar liknande åtgärder, utan att det anges i vilket hänseende en sådan åtgärd ska ha likheter med de dessförinnan angivna formerna för ingripande.

21. Av hänsyn till förutsebarheten och rättssäkerheten i övrigt sätter en straffbestämmelses ordalydelse gränser för vad som kan inordnas under bestämmelsen. Legalitetsprincipen utgör emellertid inget hinder mot att en straffbestämmelse tolkas enligt vedertagna grundsatser; dock måste en sådan tolkning ske med försiktighet. Tolkningen kan endast i mycket begränsad utsträckning bygga på allmänna ändamålsskäl, om de inte kommer till uttryck i ordalydelsen. (Se ”Det utbyta körkortet” p. 24.)

22. Av dessa skäl bör en restriktiv tolkning göras av vad som kan anses utgöra en disciplinpåföljd eller en liknande åtgärd. Det mest näraliggande är att utgå från den repressiva och tillbakablickande funktion som avsked, uppsägning och meddelande av disciplinpåföljd fyller. Samtliga dessa åtgärder utgör i första hand en form av bestraffning av den anställde. Vilken av åtgärderna som står till förfogande för arbetsgivaren i det enskilda fallet beror på allvaret i felbeteendet.

23. En disciplinpåföljd som utdelas i formen av en varning har visserligen ingen omedelbar negativ inverkan på den enskildes anställningsvillkor. Syftet med påföljden är att ge uttryck för en reaktion på ett allvarligare felbeteende utan att behöva koppla till någon specifik framtida följd som kommer att

inträda om den anställde inte tar intryck av varningen. Den kan således användas även om det redan när varningen ges står klart att felbeteendet inte kommer att upprepas.

24. Mot denna bakgrund bör med liknande åtgärder i 6 § förstås åtgärder som innebär ett faktiskt ingrepp i den anställdes förmåner eller anställningsvillkor eller annars har en tydlig karaktär av tillbakablickande bestraffning av ett felbeteende. En sådan tolkning står väl i överensstämmelse med de exempel som lämnas i förarbetena och utgångspunkten att det endast är de allvarligaste fallen av överträdelse av repressalieförbudet som ska omfattas av straffansvaret (jfr p. 12).

Bedömningen i detta fall

25. Utgångspunkten för Högsta domstolens bedömning är att HW och SJ uppsåtligen har ingripit i strid med repressalieförbudet genom att meddela SC en skriftlig erinran (se p. 6 och 7). Enligt åtalet har erinran varit att jämställa med en disciplinpåföljd eller liknande påföljd.

26. Den vidtagna åtgärden har utformats som en skriftlig erinran och har också kommunicerats på det sättet när den överlämnades. Den är visserligen tydlig och skarpt formulerad, men den innehåller inte några moment som är ägnade att påverka SCs arbetsvillkor. Erinran var framåtblickande i den meningen att den angav vilka åtgärder som skulle kunna bli aktuella om SC inte ändrade sitt beteende. Att åtgärden syftade till att hon inte skulle bruka sin meddelarfrihet saknar betydelse för bedömningen av om gärningen faller inom det straffbara området, eftersom den omständigheten redan har lagts till grund för att konstatera att det är fråga om en otillåten repressalie enligt 4 §. Sammantaget kan den skriftliga erinran inte anses ha sådan karaktär att den utgör en disciplinpåföljd eller därmed liknande åtgärd (jfr p. 23).

27. HW och SJ ska därför frikännas från ansvar.

Överröstade i denna fråga är vi i övrigt ense med majoriteten.
