

# Öppenhet på villovägar?

En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter



Fackförbundet ST 2014-05-15

I rapporten redovisas resultatet av den medlemsundersökning som Fackförbundet ST genomförde under våren 2014. Undersökningen handlar om meddelarfrihet och öppenhet inom statliga arbetsplatser i praktiken. I rapporten redovisas även resultatet av en webbundersökning riktad till ett slumpmässigt urval av riksdagens ledamöter samt slutsatser från en undersökning till allmänheten som vi låtit Novus utföra.

*Referens:*

Marie Martinsson, utredare  
[marie.martinsson@st.org](mailto:marie.martinsson@st.org), 070-532 09 03

# Förord

## Yttrandefrihet – en av demokratins grundbultar

*”Envar har rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet<sup>1</sup>. Denna rätt innefattar frihet för envar att utan ingripanden hysa åsikter och frihet att söka, mottaga och sprida upplysningar och tankar genom varje slags uttrycksmedel och hänsyn till gränser<sup>2</sup>.”*

Vår frihet att kunna yttra oss är själva grunden i ett demokratiskt samhälle. Ett öppet klimat i arbetslivet där vi tryggt kan säga vad vi tycker, påtala brister och komma med förslag till förbättringar är en viktig förutsättning för att verksamheten ska utvecklas och stärkas. Ett sådant öppet klimat fördjupar inte enbart demokratin i arbetslivet utan ökar också öppenheten och tilliten i samhället i övrigt.

I arbetslivet har statligt anställda ett extra skydd för att kunna uttrycka sin mening – så kallad meddelarfrihet. Meddelarfriheten är en viktig del av den svenska offentlighetsprincipen och innebär att anställda på myndigheter har en grundlagsskyddad rättighet att lämna information till medier om brister i verksamheten.<sup>3</sup> Men meddelarfriheten innebär inte bara en rätt att anonymt avslöja fel och missförhållanden, utan också en rätt att framföra sina åsikter om myndigheten och dess arbete. Repressalieförbudet ska ge trygghet även för den som framträder med namn och kritiserar exempelvis arbetsplatsens

---

<sup>1</sup> Yttrandefriheten är reglerad i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetslagen. Yttrandefriheten ger oss rätt att lämna upplysningar och uttrycka åsikter och tankar så länge de inte strider mot andra lagar.

<sup>2</sup> FN:s universella deklaration om de mänskliga rättigheterna, artikel 19 om yttrandefriheten

<sup>3</sup> Myndighetsanställdas meddelarfrihet skyddas av två viktiga regler: Efterforskningskyddet som innebär att deras arbetsgivare inte får undersöka vem som har lämnat informationen till journalister samt repressalieförbudet som innebär att arbetsgivaren som får reda på vem som har lämnat informationen inte får bestraffa vederbörande.

organisation eller ledarskap. Syftet är att medborgarna alltid ska känna sig trygga i att kunna veta hur den offentliga makten och skattekrona används. Meddelarfriheten är en slags garant för detta.

De så kallade yttrandefrihetslagarna ger alltså anställda inom myndigheter och statliga verk stor frihet, men hur ser det ut i verkligheten? Genom de arbetsmiljöundersökningar<sup>4</sup> som vi inom Fackförbundet ST genomför vet vi att statligt anställda upplever att läget har försämrats under de senaste åren. Taket är lägre och arbetsklimatet är sådant att det är svårt att veta var gränsen går. Anställda vågar inte alltid säga sin mening av rädsla för att drabbas av negativa konsekvenser.

Om de som har valt att arbeta på demokratins och medborgarnas uppdrag inte upplever att de kan använda sin yttrandefrihet fullt ut så får deras uppdragsgivare – medborgarna – sämre möjligheter till insyn i verksamheten. Det är en oroande utveckling som leder till en mindre effektiv och demokratisk förvaltning. På sikt urholkar det medborgarnas förtroende för offentlig verksamhet.

Öppenhet i arbetslivet är en av STs viktigaste frågor. Vi arbetar för att öppenheten ska öka och att myndighetsledningarna ska inse värdet av att anställda meddelar brister i verksamheten. En konsekvens av att verksamheter har flyttat ut från offentlig regi, privatiserats och bolagiserats är att anställda i dessa inte längre är garanterade meddelarskydd. Vi vill därför att meddelarfriheten ska stärkas så att också de som arbetar inom statliga bolag omfattas av meddelarskydd och efterforskningsskydd. Vår utgångspunkt är att meddelarfrihet och annan yttrandelagstiftning ska omfatta all verksamhet som styrs av politiska beslut och som i någon mån finansieras med skattemedel. Juridiskt är detta fullt möjligt. Kommunägda bolag införde till exempel dessa principer i juli 2006.

---

<sup>4</sup> Arbetsmiljörapport 2010, STs Temperaturmätare – Arbetsmiljön 2012

# Öppenhet på villovägar?

## STs undersökningar – bakgrund och syfte

*”Alla demokratins avigsidor kan botas med mer demokrati.”<sup>5</sup>*

Under våren 2014 genomförde vi en webbaserad undersökning<sup>6</sup> för att ta reda på hur STs medlemmar upplever arbetsklimatet. Vi ville veta mer om möjligheterna för statligt anställda tjänstemän att framföra kritiska uppfattningar i praktiken både internt och externt. Har man råkat ut för repressalier eller fått nackdelar när man framfört kritik? Finns det tid för utbildning och kompetensutveckling? Vi ställde också frågor om offentlighetsprincipen och om det finns rutiner för att lämna ut allmänna handlingar.

Vi ville också veta hur den lagstiftande församlingen (riksdagen) ser på öppenhet inom myndigheter och om myndigheters information till medborgarna<sup>7</sup> samt undersöka allmänhetens inställning till öppenhet och meddelarskydd inom statlig verksamhet.<sup>8</sup> Resultatet och slutsatser redovisas i denna rapport.

---

<sup>5</sup> Alfred Emanuel Smith, amerikansk politiker (1873-1944)

<sup>6</sup> Enkätundersökning till cirka 4 000 slumpvis utvalda ST-medlemmar som arbetar inom det allmänna myndighetsområdet och inom högskolor och universitet. Bakgrundsvariabler (kön, utbildningsnivå, ålder, anställningstid, antal anställda, arbetsområde) stämmer väl överens med hur STs medlemskår ser ut. Undersökningen representerar därmed ett mini-ST.

<sup>7</sup> Enkätundersökning till ledamöter från samtliga riksdagspartier. Antal ledamöter i förhållande till varje partis antal mandat i riksdagen.

<sup>8</sup> Novus projekt 11833, datainsamling: CAWI – webbintervjuer, 1040 intervjuer genomfördes, slumpmässigt riksrepresentativt urval med viktning

## Slutsatser och sammanfattning av STs medlemsundersökning

*”När man tar lagen i egna händer så är lagen förloraren. När lagen förlorar så tynar frihet bort”<sup>9</sup>*

Vår medlemsundersökning visar att det finns risk för att öppenheten går bakåt. Det råder en osäkerhet bland statligt anställda om och hur de kan framföra kritik internt och offentligt. Drygt hälften av dem som svarat på våra frågor upplever eller är osäkra på/vet inte om de har råkat ut för repressalier när de varit öppet kritiska. En stor andel anser inte alls eller vet inte om de kan framföra extern kritik. Endast drygt var tionde känner sig helt trygga i att de kan framföra kritiska uppfattningar om hur verksamheten fungerar offentligt. Här några sammanfattande resultat:

- ▶ Drygt fyra av tio är osäkra på eller säger sig inte ha kunskap om hur yttrandefriheten regleras för statligt anställda. Av de fria svaren framgår att några orsaker är tidsbrist och att det är upp till den anställde själv att skaffa sig fortbildning. En slutsats blir därför att den statliga arbetsgivaren inte klarar av att leverera alla verktyg som statligt anställda behöver för att utföra sitt uppdrag.
- ▶ Det finns en osäkerhet kring hur tillåtet det är att framföra kritiska uppfattningar både internt och offentligt. Knappt var femte instämmer inte alls i eller vet inte/är osäkra på om de kan framföra intern kritik.
- ▶ Drygt hälften anser inte att de kan eller är osäkra på om de kan framföra kritiska uppfattningar offentligt.
- ▶ Var femte uppger att de upplevt repressalier eller fått nackdelar, till exempel sämre löne- och karriärutveckling, när de framfört kritik. Drygt var fjärde är osäker på om det kan finnas den sådan koppling.

---

<sup>9</sup> John F Kennedy (1925-1968)

- ▶ Var tredje har upplevt att någon kollega eller arbetskamrat har drabbats av repressalier när de varit kritiska.
- ▶ Fyra av tio tycker att det blivit lägre i tak under de senaste tre åren.
- ▶ Var femte svarar att de är osäkra på eller vet inte hur offentlighetsprincipen fungerar på den egna arbetsplatsen.

Av de fria kommentarerna kan vi utläsa en osäkerhet och ängslan över arbetsklimatet. Två tredjedelar av kommentarerna under rubriken *”I övrigt – kommentarer som du vill lämna”* uttrycker att det blivit lägre i tak, att det finns rädsla och osäkerhet över att framföra kritik. Av några kommentarer framgår att det beror på chefen om man som anställd vågar framföra kritik eller inte. En handfull kommentarer vittnar om att arbetsgivare och chefer tycks ha forskat om vem som lämnat uppgifter (främst intern kritik). Av de drygt 30-talet kommentarer som lämnades under fritextrubriken *”Har du råkat ut för att någon kollega eller chef hindrat dig från att lämna ut allmänna handlingar, enligt offentlighetsprincipen”* så finns ett tiotal kommentarer som indikerar påverkan för att inte lämna ut handlingar.

### Slutsatser och sammanfattning av STs riksdagsundersökning

Då svarsfrekvensen här är låg är det svårt att dra några större slutsatser. Resultatet ger dock vissa indikationer och fingervisningar om hur de politiska partierna ser på frågor om öppenhet och insyn.

- ▶ Majoriteten anser inte att de statliga myndigheterna är tillräckligt öppna och transparanta när det gäller information till medborgare och media. En tredjedel tycker att det är bra som det är idag.
- ▶ 60 procent anser att medborgare eller media ska ha mer eller något mer insyn i statliga myndigheter än idag. 30 procent tycker att det är bra som det är idag.

- ▶ 60 procent tror att alla som arbetar på statliga myndigheter har meddelarfrihet medan 30 procent svarar att de inte vet.
- ▶ Över hälften känner till att anställda på statliga myndigheter har meddelarskydd och att anställda på statliga bolag saknar ett sådant skydd. 20 procent svarar att de inte vet.
- ▶ Drygt hälften håller delvis med om påståendet om att statliga myndigheter ska spara pengar genom att genomföra personalminskningar. En tredjedel håller inte alls med.

### Var finns öppenhet och meddelarfrihet på den politiska agendan?

Frågan om meddelarfrihet i arbetslivet har utretts flera gånger. Under senare tid har utredningen ”Meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet”<sup>10</sup> föreslagit nya förstärkningar, bland annat att en ny lag införs för att reglera meddelarskyddet i förhållande till privata arbetsgivare inom vissa verksamhetsområden.

De verksamhetsområden som utredningen anser lämpliga att reglera i nuläget är vård, skola och omsorg. ST ser positivt på att en sådan förstärkning görs men vi anser att utredningen borde ha tagit fler steg framåt. Vi tycker att det är rimligt att meddelarfrihet även omfattar alla verksamheter som bedrivs av det offentliga med finansiering av skattemedel. Inom det statliga området gäller det infrastruktur, kollektivtrafik, flygledning, IT och Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer.

Hittills under mandatperioden har riksdagsledamöter lämnat in en handfull interpellationer<sup>11</sup> som bland annat kritiserar att meddelarfrihet saknas för anställda (lärare, vårdpersonal) inom privat verksamhet.

---

<sup>10</sup> SOU 2013:76

<sup>11</sup> Under mandatperioden har interpellationer och skriftliga frågor lämnats in av, (V) 1, (S) 5, (MP) 3. Fyra skriftliga frågor och ställt fyra muntliga frågor vid riksdagens frågestund. Källa: Riksdagens utredningstjänst.



Några skriftliga frågor på samma tema inklusive meddelarskydd för anställda i privata skolor, för privatanställda i offentligt finansierade verksamheter har lämnats in.

En skriftlig fråga<sup>12</sup> har inkommit om vad som nu händer med anledning av det betänkande som utredningen SOU 2013:79 ”*Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*” överlämnat till regeringen.

Tre muntliga frågor har ställts vid statsministerns frågestund om meddelarskydd för personal inom privat äldreomsorg, om offentlighetsprincipen och om regeringen är beredd att lagstifta om meddelarskydd för dem som arbetar inom privatdriven välfärd.

Av de riksdagsmotioner som lämnats in<sup>13</sup> framgår att bland annat följande ämnen har tagits upp: Meddelandefrihet vid förundersökning och gripanden, att utöka meddelarskyddet inom skattefinansierade privata företag, patientsäkerhet i vården, undantag från meddelarfriheten, lag om allmän kommunikationshemlighet, öppna möten i riksdagen, vinstutdelning i offentligt finansierade verksamheter, åtgärder för ökad trovärdighet i offentlig sektor, undantag från meddelarfriheten om polisens tillgång till signalspaning, vinst i välfärden.

Under år 2012 biföll riksdagen<sup>14</sup> ett förslag om att begränsa meddelarfriheten trots att konstitutionsutskottet (KU) var kritiskt. Beslutet innebär att EU-kommissionens rapporter och dokument ska omfattas av sekretess, så länge kommissionen inte säger annat. Bakgrunden till den proposition som riksdagen antog är ett EU-direktiv som syftar till att förenkla samarbetet på

---

<sup>12</sup> 2013/14:588 – Utökad meddelarskydd

<sup>13</sup> Enligt Riksdagens utredningstjänst (RUT) har följande antal motioner lämnats in (KD) 1, (S) 24, (V) 8, (Trepartinmotion) 2, (MP) 5, vissa motioner återkommer från ett år till ett annat. Redovisningen avser såväl enskilda motioner som kommittémotioner och partimotioner där meddelarfrihet ingår som en del.

<sup>14</sup> Tidningen Publikt 2012-12-07

skatteområdet och bekämpa skattebedrägerier mer effektivt. Men propositionen innehåller även förslag om att tystnadsplikt ska gälla för uppgifter i EU-kommissionens rapporter och dokument. Riksdagen antog samtidigt ett tillkännagivande<sup>15</sup> om att regeringen bör redovisa noggranna överväganden i fråga om inskränkningar av meddelarfriheten och sekretessbestämmelsers utformning.

## Slutsatser och sammanfattning från Novus-undersökningen

Av vår undersökning om allmänhetens inställning till meddelarskydd inom statlig verksamhet framgår att det finns ett brett folkligt stöd för öppenhet och transparens. Över 1000 intervjuer genomfördes och ett slumpmässigt riksrepresentativt urval har dragits ur Novus telefonrekryterade webbpanel, 18 år och äldre. Undersökningsresultatet har viktats för att kompensera skillnader i svarsfrekvenser när det gäller kön, ålder, geografi om partipreferens i 2010 års val.

- ▶ Knappt tre av tio anser att statliga myndigheter är tillräckligt öppna och transparenta när det gäller information till medborgarna och media.
- ▶ Sju av tio tycker att svenska myndigheters öppenhet och tillgänglighet är mycket viktigt.
- ▶ Sju av tio tycker att det behövs mer insyn i statliga myndigheter.
- ▶ Fyra av tio tror att alla som arbetar på en statlig myndighet har meddelarskydd.

---

<sup>15</sup> Tidningen Publikt 2012-12-07, riksdagsbeslut

- ▶ Två av tio tror att det endast är anställda på myndigheter som har meddelarskydd. Fyra av tio vet inte och tre av tio tror att det inte är någon skillnad.
- ▶ Fem av tio anser att förslaget om att spara pengar genom personalminskningar i statliga myndigheter är ett dåligt förslag.

## Det här vill ST

### Våra förslag för öppenhet och rättssäkerhet:

*”Folkstyre för folket genom folket”<sup>16</sup>*

- ▶ **Krav på obligatorisk statstjänstemannautbildning:** Vi vill att alla nyanställda genomgår ett obligatoriskt introduktionsprogram. Vi vill även att medarbetare och chefer regelbundet deltar i utbildning om statstjänstemannarollen.
- ▶ **Fler fasta tjänster:** Nästan var fjärde som arbetar inom staten är visstidsanställd. Det skapar osäkerhet för att uttrycka sin mening. Vi kräver att fasta anställningar blir norm för arbetsuppgifter som är permanenta.
- ▶ **Ett utökat meddelarskydd:** Alla som arbetar i en skattefinansierad verksamhet ska kunna larma om brister i verksamheten utan att riskera repressalier. ST kräver en utökad lagstiftning så att också anställda i statliga bolag omfattas av meddelarskydd, repressalie- och efterforskningsförbud.

---

<sup>16</sup> Abraham Lincoln (1809-1865)

- ▶ **Ställ sociala krav vid upphandling:** Varje år upphandlar den offentliga sektorn varor och tjänster för mer än 600 miljarder kronor, vilket motsvarar 20 procent av BNP. ST vill att Lagen om offentlig upphandling (LOU) ses över. Det nya EU-direktivet om offentlig upphandling ger staten stöd att ställa tuffare sociala krav bland annat utifrån kollektivavtalens innehåll vid upphandling. ST kräver att direktivet skyndsamt förs in i svensk lag.
- ▶ **Inför tydliga regler för myndighetsutövning på entreprenad:** Alla ska kunna lita på att regler och bestämmelser alltid tillämpas korrekt. För att garantera likabehandling och rättssäkerhet är det lagstadgat att endast statliga och kommunala myndigheter får utföra myndighetsutövning. ST ser med oro på de senaste årens utveckling som visar att myndigheter allt mer anlitar privata utförare även för myndighetsutövning. Konsekvensen blir att vissa delar av myndigheternas kärnuppdrag utförs av privatanställda. Det innebär att möjligheterna att utkräva ansvar minskar. ST vill att staten upphör att använda bemanningsföretag för kärnuppgifter och att det ska göras en tydlig definition av vad myndighetsutövning är.

## Redovisningar av våra undersökningar

Meddelarfriheten är en viktig del av den svenska offentlighetsprincipen och innebär att anställda på myndigheter har en grundlagsskyddad rättighet att lämna information till medier om brister i verksamheten.<sup>17</sup> Men meddelarfriheten innebär inte bara en rätt att anonymt avslöja fel och

---

<sup>17</sup> Myndighetsanställdas meddelarfrihet skyddas av två viktiga regler: Efterforskningsskyddet som innebär att deras arbetsgivare inte får undersöka vem som har lämnat informationen till journalister samt repressalieförbudet som innebär att arbetsgivaren som får reda på vem som har lämnat informationen inte får bestraffa vederbörande.

missförhållanden, utan också en rätt att framföra sina åsikter om myndigheten och dess arbete. Repressalieförbudet ska ge trygghet även för den som framträder med namn och kritiserar exempelvis arbetsplatsens organisation eller ledarskap. ST arbetar för att öppenheten ska öka och att myndighetsledningar ska inse värdet av att anställda är alerta och meddelar problem i verksamheten.

Genom de arbetsmiljöundersökningar<sup>18</sup> som vi genomför vet vi att anställda upplever att öppenheten på arbetsplatserna har försämrats. Taket är lägre och arbetsklimatet är sådant att det är svårt att veta var gränsen går. När affärsverk bolagiseras och annan statlig verksamhet privatiseras förlorar de anställda den meddelarfrihet de har. En konsekvens av att verksamheter har flyttat ut från offentlig regi, privatiserats och bolagiserats är att anställda i dessa inte längre är garanterade meddelarskydd.

När dessutom anställda inom myndigheter och verk upplever att de inte kan använda sin yttrandefrihet fullt ut, så får medborgarna sämre möjligheter till insyn av statlig verksamhet. En sådan utveckling riskerar att skapa en mindre effektiv och demokratisk förvaltning som urholkar medborgarnas förtroende för statlig verksamhet. Allmänheten ska alltid kunna granska hur skattemedel används.

Under våren 2014 genomförde vi en webbaserad medlemsundersökning med ett slumpmässigt urval. Vi ville veta mer om hur anställda upplever hur tillåtande och öppet arbetsklimatet är. Finns det till exempel möjligheter i praktiken att framföra kritiska uppfattningar internt och externt? Har man som anställd upplevt repressalier eller finns det kollegor som fått nackdelar när de varit kritiska? Vi ställde också frågor om offentlighetsprincipen, om rutiner för att lämna ut offentliga handlingar och om de anställda har kunskaper om yttranderättighetslagstiftning. Genom två enkätundersökningar ville vi även ta

---

<sup>18</sup> STs arbetsmiljörapporter och temperaturmätare 2010 och 2012

reda på mer om riksdagsledamöternas och allmänhetens inställning till öppenhet och meddelarskydd inom statlig verksamhet.<sup>19</sup>

Av de fria kommentarerna som lämnats i vår medlemsundersökning kan vi se att det finns en ängslighet och osäkerhet vad gäller möjligheterna att kunna framföra kritik om brister i verksamheten. Två tredjedelar av kommentarerna under rubriken *"I övrigt – kommentarer som du vill lämna"* uttrycker på olika vis att det blivit lägre i tak, det finns rädsla och osäkerhet över att framföra kritik på olika sätt. Några kommentarer uppger att det beror på chefen om man vågar framföra kritik. I de två frågor som handlar om man kan framföra kritik internt/externt framgår av svaren att det är tuffare att framföra extern kritik – det som meddelarfrihet handlar om.

En handfull kommentarer vittnar om att arbetsgivare och chefer tycks ha forskat om vem som lämnat uppgifter som innebar kritik på olika vis – främst intern kritik. Av drygt 30-talet kommentarer som lämnades under fritextrubriken *"Har du råkat ut för att någon kollega eller chef hindrat dig från att lämna ut allmänna handlingar, enligt offentlighetsprincipen"* så finns ett tiotal kommentarer som indikerar påverkan för att inte lämna ut handlingar. I övrigt framkom att många önskar mer kunskap om meddelarfrihet, man vill få mer tid för utbildning och att fylla på med ny kunskap.

### Bakgrundsvariabler

#### Är du man eller kvinna?

	Antal	Andel
Kvinna	814	66,8
Man	404	33,2
<i>Respondenter</i>	1 218	

#### Vilken utbildning har du?

	Antal	Andel
Grundskola	64	5,3
Gymnasium	514	42,2

<sup>19</sup> Novus projekt 11833, datainsamling: CAWI - webbintervjuer

Högskola/universitet, mindre än 120 p	278	22,8
Högskola/universitet, mer än 120 p	362	29,7
<i>Respondenter</i>	1 218	

#### Hur gammal är du?

	Antal	Andel
34 år eller yngre	143	11,8
35-49 år	396	32,7
50 år eller över	673	55,5
<i>Respondenter</i>	1 212	

#### I vilket län har du din huvudsakliga sysselsättning?

	Antal	Andel
Stockholms län	262	21,7
Uppsala län	48	4,0
Södermanlands län	41	3,4
Östergötlands län	68	5,6
Jönköpings län	29	2,4
Kronobergs län	16	1,3
Kalmar län	25	2,1
Gotlands län	17	1,4
Blekinge län	15	1,2
Skåne län	105	8,7
Hallands län	20	1,7
Västra Götalands län	175	14,5
Värmlands län	35	2,9
Örebro län	47	3,9
Västmanlands län	24	2,0
Dalarnas län	44	3,6
Gävleborgs län	49	4,1
Västernorrlands län	52	4,3
Jämtlands län	22	1,8
Västerbottens län	56	4,6
Norrbottnens län	57	4,7

Respondenter 1207

---

#### Var arbetar du?

	Antal	Andel
Allmänna myndighetsområdet	989	83,1
Universitet/högskola	201	16,9
Respondenter	1 190	

---

#### Hur länge har du arbetat på din nuvarande myndighet/universitet/högskola?

	Antal	Andel
Mindre än 2 år	115	9,6
2-5 år	198	16,5
Mer än 5 år	887	73,9
Respondenter	1 200	73,9

---

#### Hur många anställda finns det på din arbetsplats?

	Antal	Andel
1-9	28	2,3
10-19	53	4,4
20-49	185	15,4
50-99	197	16,4
100 eller fler	735	61,4
Respondenter	1 198	

---

## Resultat från undersökningen

#### Har du kunskap om hur yttrandefriheten regleras för statligt anställda?

	Antal	Andel
Ja	651	55,7
Nej	116	9,9
Vet inte/osäker	401	34,3
Respondenter	1 168	

---



- ▶ En majoritet av dem som svarat (55,7 procent) uppger att de har kunskap om hur yttrandefriheten regleras för statligt anställda. Men fler än var tredje (34,3 procent) svarar att de inte vet/ är osäkra och drygt var tionde (9,9 procent) svarar nej.

**Fria kommentarer:**

*”Jag skulle definitivt behöva friska upp mina kunskaper i offentlighetsprincipen och det finns handläggarstöd för det, men jag hinner inte läsa dem.”*

*”Kunskapsnivån om Offentlighetsprincipen med mera är väldigt låg på min arbetsplats.”*

Kan du framföra kritiska uppfattningar internt på arbetsplatsen om hur verksamheten fungerar?

	Antal	Andel
Instämmer helt	312	26,7
Instämmer delvis	648	55,4
Instämmer inte alls	130	11,1
Vet inte/osäker	79	6,8
Respondenter	1 169	

- ▶ Drygt en fjärdedel (26,7 procent) instämmer helt i påståendet att man kan framföra intern kritik om hur verksamheten fungerar och över hälften instämmer (55,4 procent) delvis i påståendet. Men var tionde (11,1 procent) instämmer inte alls och (6,8 procent) vet inte/är osäkra.

**Fria kommentarer:**

*”Tala är silver tiga är guld”*

*”Man är räddare om jobbet idag. Har hört kommentarer som att (passar det inte finns det andra som är villig att arbeta här), alla är utbytbara...”*

*”Ingen har hindrat mig från att uttrycka åsikter eller sprida information, men det finns en förväntan inom myndigheten att helst bara positiva utvecklingar ska slussas ut.”*

Kan du framföra kritiska uppfattningar offentligt om hur verksamheten fungerar?

	Antal	Andel
Instämmer helt	147	12,6
Instämmer delvis	464	39,8
Instämmer inte alls	265	22,7
Vet inte/osäker	289	24,8
Respondenter	1 165	

- ▶ (22,7 procent) instämmer inte alls i påståendet och (24,8 procent) vet inte/är osäkra. Drygt en av tio (12,6 procent) instämmer helt medan (39,8 procent) instämmer delvis.

### **Fria kommentarer:**

*”Jag skulle aldrig framträda med namn om jag ville tipsa media om någonting. Arbetsgivaren är mycket känslig för kritik. De har inrättat ett internt visselsystem för att behålla synpunkter inom organisationen.”*

*”Min uppfattning är att de anställda i gemen är oroliga för att uttala sig offentligt i ärenden som berör arbetsplatsen, även vad gäller sådant som ej omfattas av sekretess. Jag har varit med om att tidigare chef på mitt verksamhetsställe hotat att söka efter källan om vissa uppgifter i ett uppmärksammat ärende kom ut.”*

Har du någon gång upplevt repressalier eller fått nackdelar, till exempel sämre löne- och karriärutveckling, när du framfört kritik?

	Antal	Andel
Ja	241	20,7
Nej	639	55,0
Vet inte/osäker	282	24,3
Respondenter	1 162	

- ▶ Drygt var femte (20,7 procent) uppger att de någon gång upplevt repressalier eller nackdelar när de framfört kritik. Drygt var fjärde (24,3 procent) är osäker/vet inte medan (55 procent) svarar nej.

### **Fria kommentarer:**

*”Det kanske inte är så att man får ett konkret straff om man är kritisk. Oftast handlar det istället om att man blir exkluderad och får sämre insyn och information.”*

*”Har fått en offentlig utskällning inför ett 70-tal arbetskamrater för att vi skickade ett öppet brev från fackklubben till ...(...) om vår arbetssituation.”*

*”Min myndighet är väldigt kontrollerande och har i tidigare fall utfört häxjakter på dem som har kontaktat massmedia.”*

Har du upplevt att någon av dina kollegor råkat ut för repressalier eller fått nackdelar, till exempel sämre löne- och karriärutveckling, när de framfört kritik?

	Antal	Andel
Ja	399	34,4
Nej	405	34,9
Vet inte/osäker	356	30,7
<i>Respondenter</i>	1 160	

- ▶ Drygt en tredjedel (34,4 procent) har upplevt att någon kollega har råkat ut för repressalier eller bestraffningar när de har framfört kritik. Knappt lika många (30,7 procent) vet inte/är osäkra. Ungefär en lika stor andel (34,9 procent) svarar nej.

Har det enligt din bedömning under de senaste åren blivit högre eller lägre i tak eller är det oförändrat?

	Antal	Andel
Högre	112	9,7
Oförändrat	601	51,9
Lägre	446	38,5
<i>Respondenter</i>	1 159	

- ▶ Knappt Fyra av tio (38,5 procent) tycker att det har blivit lägre i tak. Knappt var tionde (9,7 procent) anser att det går åt rätt håll medan en majoritet (51,9 procent) anser att läget är oförändrat.

### **Fria kommentarer:**

*”Det har blivit mycket svårare att få gehör för sin arbetsituation och större arbetsbelastning.”*

Har du kunskap om hur offentlighetsprincipen fungerar på din arbetsplats?

	Antal	Andel
Ja	827	71,9
Nej	73	6,3
Vet inte/osäker	251	21,8
<i>Respondenter</i>	1 151	

- ▶ Var femte (21,8 procent) vet inte/är osäker på om de har kunskap om hur offentlighetsprincipen fungerar på den egna arbetsplatsen. En mindre andel (6,3 procent) svarar nej medan en stor majoritet (71,9 procent) svarar att de har kunskap om hur offentlighetsprincipen fungerar.

Har du råkat ut för att någon kollega eller chef hindrat dig från att lämna ut allmänna handlingar, enligt offentlighetsprincipen?

	Antal	Andel
Ja	26	2,3
Nej	1 061	92,3
Vet inte/osäker	63	5,5
<i>Respondenter</i>	1 150	

- (92,3 procent) svarar nej medan en liten andel (5,5 procent) vet inte/är osäkra och (2,3 procent) svarar ja.

## Om STs riksdagsundersökning

*”I Sverige har du rätt att tycka och säga nästan vad du vill. Du har rätt att uttrycka dig i radio, i tv och på webben. I yttrandefrihets-grundlagen står det om dessa rättigheter. Där står också vad du inte får göra, till exempel förtala eller kränka en annan person.”<sup>20</sup>*

## Bakgrundsvariabler

### Vilket parti representerar du?

	Antal	Andel
Socialdemokraterna	14	46,7
Moderaterna	3	10,0
Miljöpartiet	5	16,7
Folkpartiet	1	3,3
Vänsterpartiet	3	10,0
Kristdemokraterna	3	10,0
Sverigedemokraterna	0	0,0
Centerpartiet	1	3,3
<i>Respondenter</i>	30	

<sup>20</sup> Sveriges riksdag, förklaring om yttrandefrihetsgrundlag, webbsida

## Resultat från undersökningen

Anser du att statliga myndigheter är tillräckligt öppna och transparenta när det gäller information till medborgare och media?

	Antal	Andel
Ja	10	34,5
Nej	14	51,7
Vet inte/osäker	4	13,8
<i>Respondenter</i>	28	

Hur viktigt tycker du det är att svenska myndigheter är öppna och tillgängliga vad gäller information till medborgare?

	Antal	Andel
Mycket viktigt	30	100,0
Ganska viktigt	0	0,0
Inte särskilt viktigt	0	0,0
Inte alls viktigt	0	0,0
Vet inte	0	0,0
<i>Respondenter</i>	30	

Tycker du att medborgare och media ska ha mer eller mindre insyn i statliga myndigheter?

	Antal	Andel
Mycket mer insyn	7	28,0
Något mer insyn	8	32,0
Bra som det är idag	9	36,0
Något mindre insyn	0	0,0
Mycket mindre insyn	0	0,0
Vet inte	1	4,0
<i>Respondenter</i>	25	

Tror du att alla som arbetar på en statlig myndighet har meddelarskydd, det vill säga, rätt att vara anonym om de meddelar media om brister i verksamheten?

	Antal	Andel
--	-------	-------

Ja	16	64,0
Nej	5	20,0
Vet inte/osäker	4	16,0
<i>Respondenter</i>	25	

Tror du att det är någon skillnad på meddelarskyddet om man arbetar på myndighet eller i statligt bolag?

	Antal	Andel
Nej det är ingen skillnad	4	17,4
Ja, anställda på statliga bolag har meddelarskydd men inte anställda på myndigheter	1	4,3
Ja, anställda på myndigheter har meddelarskydd men inte anställda på statliga bolag	13	56,5
Vet inte	5	21,7
<i>Respondenter</i>	23	

Hur ställer du dig till påståendet om att statliga myndigheter ska spara pengar genom att genomföra personalminskningar?

	Antal	Andel
Håller med helt och hållet	0	0,0
Håller delvis med	13	56,5
Håller inte alls med	8	34,8
Vet inte	2	8,7
<i>Respondenter</i>	23	

## Om STs Novus-undersökning – om allmänhetens attityder

Anser du att statliga myndigheter är tillräckligt öppna och transparanta när det gäller t ex information till medborgare och media?

	Andel
Ja	28
Nej	45
Vet ej	27

Respondenter 1 040

---

Hur viktigt tycker du det är att svenska myndigheter är öppna och tillgängliga vad gäller information till medborgarna?

	Andel
Mycket viktigt	69
Ganska viktigt	28
Inte särskilt viktigt	1
Inte alls viktigt	0
Vet ej	2
Respondenter	1 040

Tycker du att medborgare och media ska ha mer eller mindre insyn i statliga myndigheter?

	Andel
Mycket mer insyn	31
Något mer insyn	39
Bra som det är idag	21
Något mindre insyn	1
Mycket mindre insyn	0
Vet ej	6
Respondenter	1 040

Tror du att alla som arbetar på en statlig myndighet har meddelarskydd, det vill säga, rätt att vara anonym om de meddelar media om brister i verksamheten?

	Andel
Ja	40
Nej	36
Vet ej	24
Respondenter	1 040

Tror du att det är någon skillnad på meddelarskyddet om man arbetar på en myndighet eller i ett statligt bolag?

	Andel
Nej, det är ingen skillnad	30
Ja, anställda på statliga bolag har	8



meddelarskydd men inte anställda  
på myndigheter

Ja, anställda på myndigheter har  
meddelarskydd men inte anställda  
på statliga bolag

Vet ej 42

*Respondenter* 1 040

Vad tycker du om förslaget att statliga myndigheter ska spara pengar genom att genomföra  
personalminskningar?

	Andel
Mycket dåligt förslag	23
Ganska dåligt förslag	26
Varken bra eller dåligt förslag	20
Ganska bra förslag	14
Mycket bra förslag	7
Vet ej	11
<i>Respondenter</i>	1 040

## Förklaringar och begrepp

*”Demokrati bygger på tre principer: samvetet, yttrandefriheten och förståndet  
och att inte ställa krav på de två förstnämnda”<sup>21</sup>*

- ▶ Yttrandefriheten gäller för alla svenska medborgare. Staten får endast begränsa medborgarnas yttrandefrihet genom lagstiftning. Begränsningar som finns är till exempel förbud mot att kränka andra genom hets mot folkgrupp, förtal eller hot.

---

<sup>21</sup> Mark Twain (1845-1910)

- ▶ Offentlighetsprincipen innebär att alla offentliga handlingar som en myndighet eller verk förvarar måste lämnas ut om någon frågar efter dem. Detta gäller såväl fysiska som elektroniska handlingar. När en begäran om att få ut en handling görs så prövas först om handlingen är allmän, därefter om den är sekretessbelagd. Om handlingen inte är allmän eller om den är sekretessbelagd enligt offentlighets- och sekretesslagen så får den inte lämnas ut. Handlingar som inte anses vara allmänna handlingar är exempelvis arbetsmaterial, utkast, minnesanteckningar eller personliga brev.
- ▶ Skyndsamt – handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen ska lämnas ut skyndsamt, vilket normalt betyder samma dag eller dagen efter att någon har frågat efter dem. Som huvudregel gäller att den som begär ut handlingen har rätt att vara anonym och behöver inte uppge vad handlingarna ska användas till. Anställda som på eget bevåg bryter mot offentlighetsprincipen begår tjänstefel och kan straffas för detta.
- ▶ Myndigheter som bryter mot offentlighetsprincipen ska anmälas till Justitieombudsmannen (JO).
- ▶ Meddelarfrihet innebär att anställda vid myndigheter och verk har rätt att lämna uppgifter om verksamheten och brister i denna till journalister eller andra i publiceringssyfte. Såväl fakta som personliga uppfattningar får lämnas. Meddelarfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen och är därmed en del av grundlagen.
- ▶ Publiceringssyfte: meddelarfrihet gäller endast när det finns publiceringssyfte. Det är därmed ett brott mot offentlighets- och sekretesslagen att lämna ut sekretessbelagd information eller sekretessbelagda handlingar till personer som inte har publiceringssyfte. Det är även ett brott att lämna sådan information i sociala medier eller till bloggar som saknar utgivningsbevis. Arbetsgivaren har möjlighet att ingripa mot anställda som lämnar ut uppgifter i sådana forum, och meddelarfriheten gäller inte.

- ▶ Att lämna ut sekretessbelagda handlingar är inte tillåtet. Den rätt som anställda vid myndigheter och verk har att lämna sekretessbelagda uppgifter för publicering innebär endast att uppgifter i sekretessbelagda handlingar får lämnas ut muntligen, inte handlingarna i sig.
- ▶ Tystnadsplikt får generellt sett inte brytas. I flera fall kan tystnadsplikt brytas av anställda inom myndigheter och verk genom meddelarfriheten. De tystnadsplikter som inte får brytas och som saknar meddelarfrihet gäller främst uppgifter om rikets säkerhet och privata uppgifter om enskilda personer. Tystnadsplikter som inte får brytas anges i offentlighets- och sekretesslagen kapitel 13.
- ▶ Efterforskningsförbud innebär att arbetsgivare inom myndigheter och verk är förbjudna att efterforska vem som har lämnat en uppgift till medier. Arbetsgivaren får varken muntligen eller skriftligen fråga efter vem som varit i kontakt med medier, och heller inte undersöka anställdas telefonloggar eller annan utrustning i syfte att efterforska om den anställda varit i kontakt med medier. Journalister är skyldiga att hemlighålla namnet på uppgiftslämnare som vill vara anonyma. Brott mot efterforskningsförbudet kan innebära att arbetsgivaren anmäls till polisen eller JO. I undantagsfall kan den anställda få skadestånd. Efterforskningsförbudet regleras i tryckfrihetsförordningen och är därmed en del av grundlagen.
- ▶ Lojalitetsplikt innebär allmänt att arbetsgivare och anställda har gemensam skyldighet att främja den andres intressen. Lojalitetsplikten behöver inte regleras i avtal utan följer av anställningen. Det finns stora skillnader i lojalitetsplikt mellan privat anställda respektive anställda i myndigheter och verk. För de förstnämnda går lojalitetsplikten före yttrandefriheten, medan det omvända gäller för de sistnämnda. Lojalitetsplikten inom statliga myndigheter och verk innebär att anställda är skyldiga att utföra sina arbetsuppgifter och att verkställa beslut som fattas, oavsett personlig uppfattning om detta. Vägran att utföra de arbetsuppgifter som

arbetsgivaren beslutar om kan leda till arbetsrättsliga åtgärder. Däremot är det fullt tillåtet att offentligt och internt framföra kritik mot verksamhet och beslut och kritiken får inte leda till repressalier från arbetsgivaren.

- ▶ Företagshemlighetslagen: Affärsverksamheten på de affärsdrivande verken omfattas av lagen om företagshemligheter. För anställda betyder det att uppgifter om arbetsgivarens affärs- eller driftsförhållanden som är hemliga enligt offentlighets- och sekretesslagen också kan anses vara företagshemligheter. Sådana uppgifter får inte spridas. Det är brottsligt och kan leda till höga skadestånd om man olovligen sprider företagshemligheter. Se mer om företagshemligheter i avsnittet om privat anställda. Läs mer i STs skrift "*Tala, twittra eller hålla tyst?*"