

**TALA,  
TWITTRA  
ELLER  
HÅLLA  
TYST?**





# **ÖPPENHET OCH INSYN - RÄTTEN ATT SÄGA SIN MENING.**

Arbetsplatserna ska präglas av ett öppet arbetsklimat. Det ska vara tydligt och klart för de anställda vilka rättigheter man har att uppmärksamma missförhållanden. Anställda ska uppmuntras att påtala brister i verksamheten och de ska få kunskap om meddelarfrihet. Principen om meddelarfrihet ska omfatta även de som arbetar inom företag som arbetar på uppdrag av det offentliga.

# INLEDNING

I Sverige råder yttrandefrihet, det vill säga rätt att lämna upplysningar och uttrycka åsikter och tankar så länge dessa inte strider mot någon annan lag. Yttrandefriheten regleras i tre grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Sverige har även förbundit sig att respektera informations- och yttrandefriheten enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

I arbetslivet har statligt anställda extra skydd för att kunna säga sin mening. Anledningarna är dels att medborgarna ska veta hur den offentliga makten och skattemedlen används, dels att minska korrupktion och maktmissbruk hos offentliga makthavare. Lagarna som reglerar yttrandefrihet och meddelarskydd i offentlig verksamhet har tillkommit eftersom hela samhället tjänar på att lojaliteten hos de anställda främst ligger hos medborgarna istället för hos arbetsgivaren.

Yttrandefrihetsgrundlagarna ger anställda inom myndigheter och verk stor frihet, men i praktiken är det sämre. Många anställda vågar inte säga sin mening av rädsla för negativa konsekvenser. Genom regelbundna undersökningar av arbetsmiljön på medlemmarnas arbetsplatser vet vi att en stor andel upplever att läget har försämrats de senaste åren. Taket har blivit lägre och klimatet på arbetsplatserna är sådant att anställda upplever att de får problem om de framför kritik.

När affärsverk bolagiseras och annan statlig verksamhet privatiseras förlorar de anställda den meddelarfrihet som anställda inom myndigheter och verk har. När dessutom anställda inom myndigheter och verk upplever att de inte kan använda sin yttrandefrihet fullt ut, så får medborgarna sämre möjligheter till insyn i statens verksamhet. Det är en utveckling som riskerar att skapa en mindre effektiv och demokratisk förvaltning samt att urholka medborgarnas förtroende för statliga verksamheter.

ST arbetar för att öppenheten ska öka och att myndighetsledningarna ska inse värdet av att anställda meddelar problem i verksamheten.



Vidare driver ST frågan att meddelarskydd och efterforskningskydd även ska omfatta anställda i statliga bolag och i annan verksamhet som sker på uppdrag av det offentliga.

Vi har tagit fram den här skriften för att öka kunskapen om yttrandefrihet i statlig verksamhet, och på vilka sätt ST arbetar med frågorna. Målet är att ge statligt anställda kunskap och mod att använda sin yttrandefrihet på det sätt den är menad – för att ge medborgarna en demokratisk och effektiv statsförvaltning.

*Mer information, och möjlighet att ladda ner den här skriften elektroniskt, finns på [www.st.org](http://www.st.org).*

**Frågan:** Vilka är statligt anställda?

**Svaret:** Ur yttrandefrihetsperspektiv är de som arbetar vid en myndighet eller ett statligt verk statligt anställda. De som arbetar i ett statligt bolag eller statlig stiftelse räknas som privat anställda och omfattas inte av den grundlagsfästa yttrandefrihet som gäller för statligt anställda.



*Britta Lejon*  
*Ordförande i Fackförbundet ST*

### **Hur jobbar ST med frågor om öppenhet och meddelarfrihet?**

- Öppenhet är en av de viktigaste frågorna vi i ST driver eftersom det påverkar demokrati, rättssäkerhet och allmänhetens förtroende för staten. Vi har jobbat länge med de här frågorna, kortfattat kan man säga att vi uppmärksammar politiker på brister i lagstiftningen och arbetsgivare på brister i tillämpningen samt ger råd och stöd till medlemmar. Just nu jobbar vi för att meddelarfrihet och annan yttrandefrihetslagstiftning ska omfatta all verksamhet som styrs av politiska beslut och finansieras med skattemedel.

### **Varför anser ST att öppenhetslagstiftningen ska gälla även i statliga bolag och i helt privata verksamheter som utför offentliga uppdrag?**

- De främsta skälen är att medborgarna måste kunna granska hur skattemedel används, att kvaliteten blir bättre i verksamheter där anställda får ha synpunkter samt att anställda mår mycket bättre i verksamheter som präglas av öppenhet.

### **Hur ser privata arbetsgivare på ökad yttrandefrihet för anställda?**

- I gråzonen där privat anställda utför offentliga uppdrag är situationen för de anställda ofta oklar. Allt fler arbetsgivare har goda ambitioner och skriver avtal som ger anställda ökad yttrandefrihet. Det är glädjande men gör ändå den rättsliga situationen för anställda oklar.

### **Finns det någon koppling mellan anställningsform och öppenhet på arbetsplatsen?**

- Öppenheten minskar på arbetsplatser där många är visstidsanställda eftersom det är svårt att ifrågasätta sin arbetsplats om man har en otrygg anställning. ST arbetar därför för fler tillsvidareanställda och färre visstidsanställda i statens verksamheter.

### **Många anställda, även inom myndigheter och verk, är rädda för att säga ifrån trots lagstiftningens skydd. Vad gör ST åt det?**

- Samverkansdialoger på arbetsplatserna är ofta det mest effektiva. När det inte räcker tar vi upp frågan med myndighetsledningen. Glädjande nog vet vi av erfarenhet att det går att göra något åt problemen. Det hänger på att ledningen signalerar att det är högt i tak och att anställda kan ha inflytande över hur arbetet ska utföras. Arbetsgivare som gör rätt har förstått att verksamheten påverkas positivt av att anställda får inflytande. Arbetsgivare som gör fel betalar ett högt pris i form av att verksamheten påverkas negativt. Vi har en del kvar att göra för att tydligare beskriva den prislappen för arbetsgivare.

**Vilka är de vanligaste problemen som STs medlemmar upplever angående yttrandefrihet på arbetsplatserna?**

- Rädsla för att säga sin mening. När klimatet är sådant att man inte kan framföra sin uppfattning sprider sig en rädsla som hämmar hela arbetsplatsen. En del av våra medlemmar råkar ut för repressalier och bestraffas med exempelvis sämre löne- eller karriärutveckling. Det är helt oacceptabelt. Det är viktigt att inse att hela arbetsplatsen påverkas negativt när en kollega som säger sin mening bestraffas.

**Vilken hjälp kan ST ge medlemmar som råkar illa ut när de använder sin yttrandefrihet?**

- Oftast löser vi problemet på arbetsplatsen genom förhandling med arbetsgivaren. I de fall ärendet inte går att lösa på arbetsplatsen erbjuder vi rättshjälp genom våra jurister. Vi arbetar också med rådgivning från lokala facket och ST Direkt.

**Vad anser ST om att privata aktörer utför myndighetsuppdrag?**

- Privata företag ska inte användas för myndighetsuppdrag innan det är tydligt hur medborgarnas rättssäkerhet och insyn ska garanteras. Idag kan ingen garantera detta och det finns heller ingen definition av vad som är myndighetsuppdrag. Problemen i gråzonerna tydliggör att lagstiftaren måste vara varsam innan offentlig verksamhet bolagiseras eller privatiseras.



# ST ARBETAR FÖR

I dag utför privata aktörer många uppgifter som tidigare utfördes av offentliga verksamheter. De privata aktörerna är både företag och privatiserade eller bolagiserade statliga verksamheter. Ingen av dem omfattas generellt av den särskilda yttrandefrihets- och öppenhetslagstiftning som gäller inom staten. Samtidigt har många kritiska röster tystnat på statliga arbetsplatser som allt mer präglas av att myndighetsledningarna signalerar att de anställda bör visa lojalitet främst mot arbetsgivaren. Sammantaget har detta lett till betydande försämringar av medborgarnas möjligheter till insyn i offentliga verksamheter. Fortfarande är det dock medborgarna som både betalar för verksamheterna och får del av tjänsterna. Offentlighetsprincip, meddelarfrihet och efterforskningskydd är garantier för öppenhet och effektivitet i verksamheter som sker på uppdrag av medborgarna. Därför arbetar ST för att:

- Meddelarfrihet och efterforskningsförbud även ska omfatta anställda i statliga bolag och annan verksamhet som sker på uppdrag av medborgarna. Juridiskt är detta fullt möjligt vilket bland annat visar sig genom att kommunägda bolag införde dessa principer den 1 juli 2006.
- Krav ska ställas på att företag som lämnar anbud i offentliga upphandlingar ska garantera att medborgare kan ha insyn i verksamheten och att företagets anställda ska ha samma meddelarfrihet som statligt anställda.
- Offentliga arbetsgivare ska ta fram tydliga riktlinjer för kommunikation, med särskild tydlighet kring sociala medier. Riktlinjerna bör kortfattat förklara vad yttrandefrihetslagstiftningen går ut på, hur den praktiskt tillämpas på arbetsplatsen och på vilka sätt arbetsgivarens utrustning och lokaler får användas för anställdas yttrandefrihet.
- Offentliga verksamheter ska erbjuda fler trygga anställningar än idag. Tidsbegränsade anställningar ska inte användas för att täcka ett behov av tillsvidareanställningar.
- Anställda ska få större inflytande på arbetsplatserna. För att detta ska lyckas arbetar ST för ett öppet klimat, en förtroendefull dialog på alla nivåer i verksamheten och ökad samverkan mellan arbetsgivare och fack.

# ANSTÄLLDA I MYNDIGHETER OCH VERK

**Yttrandefriheten** gäller för alla svenska medborgare. Staten får endast begränsa medborgarnas yttrandefrihet genom lagstiftning. De begränsningar i yttrandefriheten som finns är exempelvis förbud mot att kränka andra genom hets mot folkgrupp, förtal eller hot. För anställda i myndigheter och verk gäller den grundlagsskyddade yttrandefriheten fullt ut, även i relation till deras arbetsgivare.

**Offentlighetsprincipen** innebär att alla offentliga allmänna handlingar som en myndighet eller ett 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. Handlingar som omfattas av offentlighetsprincipen ska lämnas ut skyndsamt, vilket normalt betyder samma dag eller dagen efter att någon frågat efter dem. Om den som begär ut handlingarna befinner sig på plats hos myndigheten ska handlingarna om möjligt lämnas ut genast. Myndigheten är skyldig att lämna papperskopior av materialet men kan välja att istället erbjuda att lämna ut dem i elektronisk form. 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 kan anmälas till Justitieombudsmannen (JO). Offentlighetsprincipen regleras i tryckfrihetsförordningen och är därmed en del av grundlagen.

**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.



Vidare har anställda vid myndigheter och verk rätt att muntligen lämna sekretessbelagda uppgifter till journalister eller andra i publiceringssyfte. Det är straffbart för arbetsgivare att efterforska vem som lämnat uppgifterna och journalister får inte lämna ut namnet på uppgiftslämnaren. Ingen är dock skyldig att lämna ut sekretessbelagda uppgifter även om journalister frågar efter dem. I offentlighets- och sekretesslagen anges i vilka fall som meddelarfriheten inte gäller, exempelvis gäller den inte vid grova brott mot rikets säkerhet eller personliga uppgifter om enskilda personer. 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 bör tas upp med fackliga företrädare på arbetsplatsen som lämnar råd om vidare åtgärder. 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.

**Kritikrätt**, se under Lojalitetsplikten ovan.

**Rätt att uttala sig i eget namn, inte i myndighetens** innebär att arbetsgivaren har rätt att utse vilka personer som får uttala sig för verksamheten. Anställda i myndigheter och verk har rätt att uttala uppfattningar i frågor som rör verksamheten och politiska beslut som styr denna, men måste tydligt ange att uttalandet är en personlig uppfattning och inte myndighetens officiella ståndpunkt. Arbetsgivaren har rätt att offentligt och internt bemöta och kritisera den anställdes uppfattning. Det är straffbart för arbetsgivaren att utsätta anställda för repressalier för uttalanden som dessa gjort i eget namn. Arbetsgivaren har inte rätt att kräva att anställda ska rapportera sina kontakter med medier till ledningen, kommunikationsavdelningen eller liknande.

**Repressalier trots allt:** om anställda vid myndigheter eller verk trots lagskyddet utsätts för repressalier, eller uppfattar sig som utsatta för repressalier, bör de diskutera detta med sin fackliga organisation som kan lämna råd kring hur frågan ska hanteras vidare och om arbetsgivaren bör anmälas till polisen eller JO.

**Begränsningar i yttrandefriheten** innebär att anställda vid myndigheter och verk trots långtgående yttrandefrihet måste beakta några begränsningar i hur denna kan användas på arbetsplatsen. Arbetsgivaren har rätt att kräva att arbetstiden används till arbete vilket innebär att endast korta stunder av arbetstiden får användas för exempelvis yttrandefrihet.

Arbetsgivaren har även rätt att bestämma hur arbetsplatsens utrustning och lokaler får användas. Därmed kan arbetsgivaren exempelvis förbjuda att åsiktsmaterial framställs på arbetsplatsens dator eller kopieras i kopieringsapparaten samt att arbetsplatsens lokaler inte får användas för åsiktsmöten etc. Arbetsgivaren har rätt att förbjuda eller begränsa anställ-  
das meddelanden via sociala medier ifall meddelandena produceras via arbetsgivarens utrustning, exempelvis dator eller telefon. Arbetsgivaren har ingen rätt att begränsa anställdas användning av sociala medier via anställdas privata utrustning. Arbetsgivaren kan ha rätt att förbjuda anställda att uttala sig om det inte är tydligt att det är en personlig uppfattning, och inte myndighetens officiella ståndpunkt, som uttalas.

**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.

### Frågan:

Varför behövs meddelarfriheten när offentlighetsprincipen ger journalister och medborgare tillgång till alla offentliga handlingar?

### Svaret:

Meddelarfriheten gör informationen i sekretessbelagda handlingar tillgängliga för journalister och allmänhet, vilket offentlighetsprincipen inte gör. Journalisten måste också veta att, och var, en intressant handling finns för att kunna fråga efter den. Därför är det viktigt att anställda inom myndigheter och verk har meddelarfrihet så att de utan repressalier kan uppmärksamma journalister på viktiga frågor.

# PRIVAT ANSTÄLLDA

**Rätten att uttala sig** som privat anställd är begränsad. Privat anställda har ingen rätt att offentligt uttala kritik mot verksamheten, inte ens om kritiken är befogad. Rätt att uttala sig i verksamhetens namn har endast anställda som är utsedda för detta. För privat anställda går lojaliteten mot arbetsgivaren före de flesta andra rättigheter beträffande yttrandefrihet. Privat anställda har rätt att uttala kritik internt, se Kritikrätt nedan. Vidare har privat anställda rätt att delta i debatt rörande frågor av allmänt intresse, men detta ska ske utan att avslöja konkreta uppgifter som kan skada arbetsgivaren.

**Offentlighetsprincipen** tillämpas generellt inte i privata företag. Privata verksamheter som har uppdrag åt myndigheter eller utför uppgifter som innebär myndighetsutövning kan dock vara skyldiga att tillämpa offentlighetsprincipen på vissa handlingar. Generellt gäller i sådana fall att de handlingar som upprättas eller förvaras i samband med uppdraget lyder under offentlighetsprincipen medan övriga handlingar i verksamheten inte gör det. Vissa privaträttsliga verksamheter, exempelvis ett antal högskolor som drivs i stiftelseform, ska tillämpa offentlighetsprincipen fullt ut. En del andra privaträttsliga verksamheter har offentlighet beträffande vissa handlingar, exempelvis har Posten offentlighet för handlingar som rör medverkan i val, folkomröstningar, tullkontroll, utlämnande av körkort samt handläggning av flyttanmälningar.

**Yttrandefrihet och meddelarfrihet** innebär för privat anställda en grundlagsreglerad rätt att uttrycka uppfattningar och lämna uppgifter för publicering. Journalister är skyldiga att skydda identiteten hos uppgiftslämnare som vill vara anonyma. Arbetsgivaren har dock rätt att efterforska vem som har lämnat uppgiften och kan vidta repressalier mot personen. Privat anställda som lämnar ut företagsuppgifter eller dokument som arbetsgivaren inte vill ge offentlighet åt, riskerar därmed bestraffning för detta.







**Lojalitetsplikten** i privat verksamhet innebär att anställda är skyldiga att vara lojala mot arbetsgivaren och inte har rätt att exempelvis sprida negativ information om arbetsgivaren, avslöja företagshemligheter eller bedriva verksamhet som konkurrerar med arbetsgivaren. Lojalitetsplikten mot arbetsgivaren går före yttrandefriheten om dessa intressen kolliderar. Anställda som bryter mot lojalitetsplikten riskerar bestraffning från arbetsgivaren och kan sägas upp eller till och med avskedas på grund av illojalitet. Utöver de förpliktelser som regleras i företagshemlighetslagen så upphör lojalitetsplikten när anställningen upphör om inget annat avtalats.

**Kritikrätt** i privat verksamhet innebär att anställda har rätt att internt kritisera verksamheten och arbetsgivaren. Den anställde ska bedöma kritiken som korrekt och den får inte innehålla kränkningar eller hot. Kritiken ska helst framföras vid tillfällen som är avsedda för detta eller till närmaste chef som ska ges möjlighet att åtgärda problemen innan kritiken tas upp på högre nivåer. Anställda som överskrider sin kritikrätt kan anses bryta lojalitetsplikten.

**Efterforskning:** i privat verksamhet har arbetsgivaren rätt att efterforska vem som har lämnat en uppgift, exempelvis till traditionella eller sociala medier. Arbetsgivaren har exempelvis rätt att undersöka e-post- och telefonloggar som tillhör företaget för att ta reda på vem som har haft kontakt med medier. Journalister är dock skyldiga att skydda sin källa, det vill säga hemlighålla identiteten hos uppgiftslämnare som vill vara anonyma.

**Företagshemlighetslagen** innebär att privat anställda inte får avslöja information om affärs- eller driftsförhållanden som arbetsgivaren vill hålla hemliga. Detta rör allt från produktidéer och ritningar till kundregister och arbetsmetoder. Lagen skyddar företaget mot både konkurrens och skada och därmed omfattas både konkurrenspåverkande information och information som kan påverka företagets anseende. Företagshemlighetslagen gäller för viss information även efter att anställningen upphört. Om anställda vill diskutera en företagshemlighetsfråga med sin fackliga organisation måste detta ske i allmänna termer utan att hemligheten nämns – annars kan hemligheten anses vara röjd. Anställda som bryter mot företagshemlighetslagen kan dömas till böter eller fängelse och arbetsgivaren kan kräva skadestånd. Vissa förhållanden medför att företagshemligheter får avslöjas, exempelvis sådan brottslighet som har fängelse i straffskalan.

### Frågan:

Vissa uppgifter om jobbet får lämnas till journalister, får samma uppgifter lämnas i sociala medier?

### Svaret:

Nej! För anställda i myndigheter och verk gäller meddelarfrihet och efterforskningsförbud endast om uppgifterna lämnas till någon som har publiceringssyfte – i princip endast journalister eller författare. För privat anställda gäller lojalitetsplikt gentemot arbetsgivaren även i sociala medier och även efter arbetstid.



**Fackförbundet ST**

Box 5308, 102 47 Stockholm

Besök: Sturegatan 15

Telefon: 0771 555 444 Fax: 08-24 29 24

E-post: [st@org](mailto:st@org) Webbplats: [www.st.org](http://www.st.org)