

Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda



Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda – grundläggande rättsliga principer

Förord

Denna skrift är en uppdatering av ”Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda” som Kompetensrådet för utveckling i staten (Krus) första gången publicerade i november 2009. Skriften innehåller en sammanfattande redovisning av de grundläggande rättsliga principerna för statsförvaltningen. Sammanställningen gjordes av rådmann Gunilla Robertsson med stöd av f.d. hovrättspresident Johan Hirschfeldt, professor Lena Marcusson och professor emeritus Fredrik Sterzel.

I denna nya upplaga av skriften, nu med tillägget i rubriken ”– grundläggande rättsliga principer”, finns de ändringar som skett sedan 2009, framför allt genom den nya regeringsformen 2011, inarbetade. Gunilla Robertsson har svarat för uppdateringen.

Skriften utgör ett stöd för de statsanställda i arbetet med att utveckla en god förvaltningskultur, präglad av demokrati, mänskliga rättigheter och rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet.

Värdegrundsdelegationen i Regeringskansliet har under åren 2013 till 2016 till uppgift att främja och stärka värdegrundsarbetet i statsförvaltningen.

Målet är att varje statsanställd ska ha kunskap om de professionella värderingar som ska präglade en statstjänsteman och att varje myndighet ska utveckla sin service och sitt bemötande av allmänheten så att förtroendet för den offentliga verksamheten stärks. Delegationen erbjuder stöd till myndigheterna i arbetet med den gemensamma värdegrunden, genom att sprida kunskap och information, förmedla utbildningsstöd och erbjuda möten för diskussion.

De värderingar som uttrycks i de grundlagsfästa principerna är en ledstjärna för statens alla myndigheter i arbetet för en god förvaltning i medborgarnas tjänst. Den nu uppdaterade skriften är en viktig utgångspunkt för den fortsatta utvecklingen av myndighetskulturen.

Stockholm den 1 oktober 2013

Lena Marcusson
Ordförande
Värdegrundsdelegationen

Robert Cloarec
Huvudsekreterare
Värdegrundsdelegationen

Innehåll

| | |
|--|----|
| Förord | 1 |
| Inledning | 4 |
| Grundläggande rättsliga principer | 5 |
| Demokrati | 6 |
| Legalitet | 7 |
| Självständighet | 7 |
| Lagprövningsrätten | 8 |
| Ansvarsbestämmelser | 8 |
| Objektivitet | 10 |
| Att skydda förtroendet | 11 |
| Fri åsiktsbildning | 15 |
| Yttrandefrihet | 15 |
| Offentlighetsprincipen | 16 |
| Meddelarfrihet | 18 |
| Respekt för lika värde, frihet och värdighet | 20 |
| Grundläggande bestämmelser om människovärde | 20 |
| Icke-diskriminering | 21 |
| Personlig integritet | 22 |
| Effektivitet och service | 25 |
| Effektivitet | 25 |
| Service och lättillgänglighet | 26 |
| Samarbete | 27 |
| Avslutning | 28 |
| Bilaga: Källor och litteratur | 29 |
| Författningar | 29 |
| Förarbeten | 29 |
| Litteratur | 30 |

Inledning

Den offentliga sektorn i Sverige har genomgått en expansion och differentiering. Detta innebär att det i dag är än mer betydelsefullt att identifiera de principer som utgör den gemensamma värdegrunden för all statlig verksamhet. Samtidigt har uppmärksammas att det saknas en sammanställning av de lagar och förordningar som speglar denna värdegrund och som ska vara vägledande för de statsanställda i deras yrkesroll.

Regeringen har i de senaste årens budgetpropositioner framhållit att det är angeläget att de statsanställda har kunskap om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden och rollen som statstjänsteman. Regeringen har även i uppdrag (Fi 2009/3563) till Kompetensrådet för utveckling i staten framhållit att det i statsförvaltningen finns en gemensam värdegrund som utgår från demokrati och mänskliga rättigheter och strävar mot rättssäkerhet, effektivitet och medborgarperspektiv.

2006 års förvaltningskommitté har i sitt slutbetänkande (SOU 2008:118) beträffande statsförvaltningen anfört att förvaltningen redan har ett offentligt etos eller en värdegrund för de anställda, som kommer till uttryck i grundlagarna, brottsbalken, förvaltningslagen, lagen om offentlig anställning, offentlighets- och sekretesslagen, lagen om statsbudgeten (nu budgetlagen) och språklagen. Också förvaltningskommittén har uppmärksammat att det finns behov av att sammanställa den redan existerande värdegrunden i ett dokument. Regeringen har i propositionen 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt uttalat att ett offentligt etos behöver tydliggöras och stärkas och att de statsanställdas kunskaper om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen behöver stärkas.

Denna promemoria redovisar de författningar som tillsammans speglar den gemensamma värdegrunden och den innebörd som värdegrunden har för en enskild statsanställd. Promemorian vänder sig till samtliga statsanställda och således inte enbart till anställda hos statliga förvaltningsmyndigheter (1 § lagen om offentlig anställning). Den omfattar även de anställda hos Regeringskansliet, domstolarna samt hos riksdagen och dess myndigheter.

Trots att promemorian inte vänder sig till arbetstagare hos kommuner och landsting (2 § lagen om offentlig anställning), är de synpunkter som redovisas naturligtvis av betydelse även för de kommunal- och landstingsanställda som utför en stor och viktig del av den offentliga förvaltningen.

Relevanta hänvisningar till källor och litteratur redovisas i en särskild bilaga.

Grundläggande rättsliga principer

Den gemensamma värdegrunden kan med utgångspunkt i rättsordningen sammanfattas i sex grundläggande principer. Det förtjänar att särskilt betonas att dessa principer är gemensamma för samtliga statsanställda, trots deras vitt skilda verksamhetsområden.

- Demokrati är den överordnade principen, enligt 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen som slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.
- Legalitet, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen som föreskriver att den offentliga makten utövas under lagarna.
- Objektivitet, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen som anger att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.
- Fri åsiktsbildning, enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen som slår fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning.
- Respekt, enligt 1 kap. 2 § första stycket regeringsformen som föreskriver att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.
- Slutligen framgår i central lagstiftning om statsbudgeten och förvaltningen att också effektivitet och service är grundläggande värden för de statsanställda.

Frågor som rör värdegrunden har inte alltid lättillgängliga eller enkla svar. En utgångspunkt bör vara att en statsanställd ska utöva sin roll med såväl sin egen som andras integritet för ögonen. Vidare innebär den överordnade principen om att all offentlig makt i Sverige utgår från folket, att varje statsanställd i sitt arbete ska ha som utgångspunkt att det är folket som är hans eller hennes uppdragsgivare och att offentlig maktutövning alltid måste ha stöd av lag.

Demokrati

All offentlig makt i Sverige utgår från folket

Statsförvaltningen och domstolarna förverkligar statsmakternas beslut. Statens verksamhet syftar ytterst till att förverkliga regeringsformens demokrativärden, något som också framgår av det s.k. målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen. Där slås fast bl.a. att det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.

Det är viktigt att det hos de statligt anställda finns en insikt bl.a. om att medborgarna är uppdragsgivare och att verksamheten finansieras med skattemedel. Regeringsformens portalstadgande om att all offentlig makt utgår från folket förutsätter att statsförvaltningen och domstolarna som myndigheter är infogade i en demokratisk ordning. De är också bundna av legalitetsprincipens krav. Medborgarnas anspråk och förväntningar är vidare av den arten att de statsanställda måste tillerkännas ett stort mått av självständighet. Det är viktigt att särskilt betona principen att en domare är oavsättlig och att domaren i den dömande uppgiften, som ska utföras självständigt, har lydnessplikt bara under lagarna (se vidare artikel 6 i Europa-konventionen).

Den offentliga förvaltningen och domstolarna är en del av demokratin och rättsstaten och de som arbetar där tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Den statsanställdes ställning regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. I 11 kap. 10 § och 12 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att grundläggande bestämmelser om de statsanställdas rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen meddelas i lag. De grundläggande bestämmelserna finns i lagen om offentlig anställning och lagen om fullmaktsanställning. I lagen om offentlig anställning finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter samt hos myndigheterna under regeringen. I lagen om fullmaktsanställning finns föreskrifter om sådana arbetstagare hos myndigheterna under regeringen som är anställda med fullmakt (1 § lagen om offentlig anställning och 1 § lagen om fullmaktsanställning). Detta berör i dag främst domarna.

Legalitet

Den offentliga makten utövas under lagarna

Den av tradition grundläggande principen om all maktutövnings lagbundenhet, den s.k. legalitetsprincipen, fastlås i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen. Att åsidosätta föreskrifter i lag eller annan författning eller fatta tvingande beslut utan stöd i lag innebär att handla i strid med grunderna för det svenska statsskicket. De statsanställda är således bundna av rättsordningens regler. Utan stöd i lag saknar varje myndighet befogenheter gentemot medborgarna.

Ett nyckelord är normbundenhet. Den statsanställda har alltid en skyldighet att överväga vilket författningsstöd han eller hon har för den tjänsteåtgärd som ska vidtas. Förvaltningsmyndigheternas anställda måste ha kunskap om uppdelningen i myndighets- och rättstillämpningsärenden å ena sidan och övriga förvaltningsärenden å den andra sidan (se vidare nedan). Rör det sig om ett myndighetsutövnings- eller rättstillämpningsärende, där den anställde uteslutande ska rätta sig efter författningen, eller i stället om ett annat förvaltningsärende, där även interna regler och direktiv ska beaktas? Ytterligare ett nyckelord är ansvarstagande. Det krävs att den anställde är ambitiös och engagerad i att fullgöra de uppgifter och göra de bedömningar som lagstiftningen uppställer krav på.

Självständighet

Ingen myndighet får bestämma hur domstol ska döma i ett enskilt fall eller hur domstol i övrigt ska tillämpa rättsregel i särskilt fall (11 kap. 3 § regeringsformen). Av sista meningen i samma bestämmelse framgår vidare att ingen annan myndighet än domstolen får bestämma hur dömande uppgifter ska fördelas mellan enskilda domare. Genom den sistnämnda regleringen har en tidigare förordningsföreskrift förts upp på grundlagsnivå.

Den grundläggande förvaltningsorganisationen samt förvaltningens lydnadsplikt och dess självständighet regleras i 12 kap. 1-3 §§ regeringsformen.

Att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen innebär dels att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en anställd hos denna. Regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna är dock begränsad. För det första ligger en begränsning redan i den princip som slås fast i regeringsformens inledningsparagraf: den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen

får därför inte utfärda direktiv för förvaltningsmyndigheterna som strider mot gällande rätt. Däremot är det inget som hindrar att regeringen inom ramen för sin normgivningskompetens ändrar gällande rätt, dvs. utfärdar nya bestämmelser som förvaltningsmyndigheterna i kommande fall är skyldiga att rätta sig efter.

Vidare följer av 12 kap 2 § regeringsformen ett förbud mot direktiv till en förvaltningsmyndighet i handläggningen av ärenden som innebär myndighetsutövning mot bl.a. enskilda eller som rör tillämpningen av lag. Det är i sådana fall som rättssäkerhetsintresset av att förvaltningsmyndigheterna är självständiga i förhållande till överordnade organ framträder tydligast.

När det handlar om ett ärende som rör myndighetsutövning eller som rör tillämpning av lag framgår således uttryckligen av 12 kap 2 § regeringsformen att ingen myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall. Förvaltningsmyndigheten är i sådana fall tillförsäkrad samma självständiga ställning som en domstol. En förvaltningsmyndighet ska i dessa fall uteslutande rätta sig efter lagen och under exklusivt eget ansvar avgöra hur lagen ska tillämpas i det aktuella ärendet. Syftet med denna självständighetsgaranti är att främja rättssäkerheten genom att göra förvaltningsmyndigheterna motståndskraftiga mot ovidkommande inflytande från politiskt eller annat håll.

Lagprövningsrätten

Om domstol respektive ett annat offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning, eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, så får föreskriften inte tillämpas enligt 11 kap. 14 § och 12 kap 10 § regeringsformen. Till skillnad från tidigare gäller inte längre att tillämpning av föreskrift som har beslutats av riksdag eller regering ska underlåtas endast om felet är uppenbart. För att tydliggöra att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare har i stället införts en erinran om att det vid prövningen särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Lagprövningsrätten innebär såväl en rättighet som en skyldighet, och ska i princip utövas på eget initiativ. Lagprövningen utgör enligt förarbetena en betydelsefull beståndsdel i ett normkontrollsystem då det av olika anledningar, trots förhandskontroll, kan uppkomma frågor om förenligheten mellan en lag och en grundlag.

Ansvarsbestämmelser

Vid handläggningen av myndighetsutövningsärenden är myndighetens anställda underkastade ansvar för tjänstefel. Syftet med straffsanktioner-

ingen är att garantera myndighetens laglydnad och förstärka rättssäkerheten vid myndighetsutövning¹. Således ska enligt 20 kap. 1 § brottsbalken den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, ska dock inte dömas till ansvar.

Av 14 § lagen om offentlig anställning framgår att en arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa får dock inte någon påföljd meddelas. Inte heller får disciplinpåföljd meddelas en arbetstagare för att han eller hon har deltagit i en strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd. Av 15 § samma lag framgår att disciplinpåföljder är dels varning och dels löneavdrag.

De straff- och arbetsrättsliga kraven på den statsanställda preciseras genom domstolsavgöranden, särskilt av avgöranden från Högsta domstolen och Arbetsdomstolen.

Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns uttalanden är viktiga ställningstaganden som bör vara vägledande i frågan om de statsanställdas skyldigheter och ärendenas handläggning. Deras uttalanden ger ofta en konkret och exemplifierande belysning av värdegrundens egentliga innebörd.

¹ Wennergren, Bertil, Offentlig förvaltning i arbete, Norstedts Juridik AB, 2008, sid. 33f.

Objektivitet

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

Varje statligt anställd har, liksom alla andra medborgare, en grundlagskyddad åsiktsfrihet (se 1 kap. 1 § andra stycket och 2 kap. regeringsformen) och frihet att omfatta vilken åsikt han eller hon vill i politiska, religiösa och andra ideologiska avseenden. I sin egenskap av företrädare för myndigheten är den anställde däremot skyldig att handla med saktighet och opartiskhet och hålla sina personliga åsikter utanför². En sådan uppdelning kan kännas svår att göra men är nödvändig för att den offentliga förvaltningen och domstolarna ska fungera enligt utgångspunkterna i grundlagarna. En grundförutsättning är att den statsanställda aldrig i sitt arbete agerar på ett sådant sätt att förtroendet för den enskilde anställdes eller myndigheternas saktighet och opartiskhet kan rubbas. En anställd ska inte ens kunna misstänkas för att låta sig påverkas av ovidkommande önskemål eller hänsyn i sitt arbete. För den statligt anställda gäller att ett personligt ansvarstagande och den egna förmågan att göra etiska val många gånger måste ta vid. Lika fall ska behandlas lika. Rättvisa och konsekvens ska utmärka verksamheten. Beslut ska grundas på sakskäl och inte på subjektivt gillande eller ogillande. Godtycke och nyckfullhet har givetvis ingen plats i offentlig verksamhet³. De åtgärder som den statligt anställda vidtar ska vara proportionerliga, dvs. den anställda får inte ställa högre krav på en enskild än som står i rimlig proportion till behovet av åtgärden. Också åtgärden måste avvägas så att den framstår som proportionerlig till syftet med den. Detta hänsynstagande kan innebära att effektivitetsaspekten måste stå tillbaka.

Nyckelord för den statsanställda är oberoende, opartiskhet, integritet och likabehandling.

² Bull, Thomas, Objektivitetsprincipen, i Offentlighetsprinciper (red. Lena Marcusson), sid 97 ff. Uppsala 2012. Enligt 11 kap. 6 § och 12 kap. 5 § regeringsformen ska vid tillsättning av statlig tjänst avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

³ Wennergren, Bertil, sid. 71f.

Att skydda förtroendet

Upptärande i tjänsten, mottagande av gåvor eller förmåner

Grundläggande krav på en statsanställd är att denne ska vara disciplinerad, och således bl.a. utföra sina arbetsuppgifter i rätt tid, pålitlig, dvs. ärlig och inte exempelvis ta emot gåvor eller förmåner som utan att vara mutor ändå kan skada allmänhetens förtroende för myndigheten, och rättvis, dvs. exempelvis inte vara partisk utan se ett problem från alla sidor. Den anställde måste även ha i åtanke att det sätt på vilket enskilda bemöts kan vara väl så viktigt för förtroendet som de faktiska åtgärder som vidtas⁴.

*Jäv*⁵

När det gäller kravet på domstolars opartiskhet enligt artikel 6 i Europakonventionen har Europadomstolen urskilt två delar; dels kravet på att en domare faktiskt ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), och dels kravet på att det för en objektiv iakttagare inte får finnas några legitima tvivel om domarens opartiskhet (objektiv opartiskhet).

Bestämmelser om jäv finns i 4 kap. 13–15 §§ rättegångsbalken och i 11–12 §§ förvaltningslagen. Rättegångsbalkens jävsregler gäller enligt 41 § förvaltningsprocesslagen även domare i allmän förvaltningsdomstol.

Förvaltningslagens jävsgrunder har utformats efter förebild av rättegångsbalkens domarjäv. Med hänsyn till de skiftande förhållandena inom förvaltningen och önskemålet om snabb och effektiv handläggning av förvaltningsärenden, har dock kraven ställts något lägre för förvaltningsförfarandet. I sak är det dock inte någon djupgående skillnad mellan förvaltningslagens jäv och domarjäven. Den som är jävig får inte handlägga eller döma i det aktuella ärendet eller målet. Han eller hon får dock vidta åtgärder som inte någon annan kan vidta utan olägligt uppskov. Den som känner till en omständighet som kan antas utgöra jäv mot honom eller henne ska självant ge det till känna.

Förvaltningslagens första jävsgrunder är sakägar-, intresse- och släktskapsjäv. Sakägare är en person om ”saken angår honom själv”. Intressejäv eller släktskapsjäv föreligger om ärendets utgång kan förväntas medföra synnerlig nytta eller skada för den som ska handlägga ärendet, eller

⁴ Lundquist, Lennart, I demokratins tjänst, SOU 1997:28, avsnitt 2.

⁵ Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentar, Norstedts juridik, kommentaren till 11–12 §§, samt Fitger, Peter, m.fl., Rättegångsbalken, Norstedts juridik, kommentaren till 4 kap. 13–15 §§.

för en nära anhörig till denne. Ställföreträdarjäv, förvaltningslagens fjärde jävsgrund, är av betydelse främst när den som ska handlägga ett ärende är firmatecknare för exempelvis ett aktiebolag som direkt berörs av ärendet. Tvåinstansjäv, den femte jävsgrunden, föreligger om den som ska handlägga ett ärende i högre instans redan i lägre instans har tagit sådan befattningsmedsaken att hans eller hennes objektivitet kan ifrågasättas. Slutligen enligt s.k. ombuds- eller biträdesjäv är den jävig att handlägga saken som har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon i saken.

Förvaltningslagen innehåller även en generalklausul som syftar till att fånga upp intressekonflikter som inte täcks av de övriga jävsgrunderna. Den som ska handlägga ett ärende blir jävig om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans eller hennes objektivitet i ärendet. Exempel på fall som bör bedömas enligt generalklausulen är att någon är uppenbar vän eller ovän med part i målet, eller engagerad i saken på ett sådant sätt att det lätt kan uppkomma misstanke att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning.

*Bisysslor*⁶

Enligt 7 § lagen om offentlig anställning får en arbetstagare inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för arbetstagarens eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende. Från början låg tonvikten på frågan om kvantitet, dvs. arbetsgivarens intresse av att begränsa bisysslorna så att de inte hindrade den anställda från att ägna tillräcklig kraft åt huvudanställningen, vilket naturligtvis fortfarande är relevant. Därtill har också kommit kravet på att den statligt anställda inte bör få konkurrera ekonomiskt med statens verksamhet. Efter hand har dock kvalitetssynpunkten skjutits starkare i förgrunden än tidigare. Med detta åsyftas samhällets krav på att privata intressen inte får kollidera med den statliga anställningen på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheternas och deras anställdas integritet och oberoende sätts i fara.

Det lagfästa förbudet mot förtroendeskadliga bisysslor träffar varje handa sysslor vid sidan av den anställning som får anses vara arbetstagarens huvudtjänst. Den statsanställda har själv ett betydande ansvar när det gäller att bestämma om han eller hon ska åta sig uppdrag eller ”extraknäck” vid sidan av tjänsten eller inte. Den anställda måste göra klart

⁶ Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart, Offentlig arbetsrätt, 2009, kommentaren till 7 § lagen om offentlig anställning.

för sig om den erbjudna bisysslan rör myndighetens område eller inte. Han eller hon måste också väga in sina eventuella andra uppdrag. Om den anställde åtar sig uppdraget måste han eller hon sedan kontinuerligt vara på sin vakt och själv kontrollera om en intressekonflikt kan ha uppkommit på grund av att uppgifterna i tjänsten eller i uppdraget har ändrat karaktär. För att en viss bisyssla ska vara otillåten behöver det inte vara konkret utrett att den anställde verkligen har varit eller kan befaras bli partisk i ett visst ärende eller att allmänhetens förtroende för den anställde eller myndigheten rent faktiskt har minskat. Det är tillräckligt att det har funnits anledning för allmänheten att sätta objektiviteten i fråga.

Utöver dessa offentlighetsregler finns även kollektivavtalsregler som begränsar de statligt anställdas rätt att ha bisysslor. De avser arbetshindrande och konkurrerande sysslor.

Ansvarsbestämmelse m.m.

Enligt 10 kap. 5 a § brottsbalken döms den som är arbetstagare eller utövar uppdrag och tar emot, godtar ett löfte om eller begär en otillbörlig förmån för utövningen av anställningen eller uppdraget för tagande av muta till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms enligt 10 kap. 5 c § brottsbalken till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

I 3 kap. 2–3 §§ skadeståndslagen finns bestämmelser om skadeståndsskyldighet för staten för skada som vållats genom fel eller försummelse vid viss myndighetsutövning, eller genom att en myndighet genom fel eller försummelse har lämnat felaktiga upplysningar eller råd.

Förtroende och åsiktsfrihet

Den statsanställda ska i sitt arbete visa lojalitet med myndighetens verksamhet samt med gällande lagstiftning och författningens grundläggande värden. Den statsanställda har dock samma yttrande- och föreningsfrihet samt åsiktsfrihet som övriga medborgare, och således samma rätt att offentligt uttrycka exempelvis sina åsikter om myndighetens verksamhet och om gällande lagstiftning. Det är av vikt för en vital debatt och utveckling att den statsanställda kan bidra med både faktaunderlag och synpunkter. Dessutom bör den kloke och omdömesgille statsanställda inte dra sig för att i vissa situationer offentliggöra missförhållanden. Den anställde måste vara medveten om att upprätthållandet av förtroende å ena sidan och åsiktsfriheten å andra sidan ibland kan innebära en konflikt som den enskilde måste hantera klokt och efter eget omdöme.

Det är ett naturligt krav att den statligt anställde också utanför arbetet uppträder lagligt och även i övrigt uppträder på ett sådant sätt att förtroendet för myndigheten upprätthålls. Även vid sidan av bisysslor finns

anledning för en statsanställd att reflektera över om i vissa fall ett privat agerande, t.ex. i samband med föreningsaktiviteter och fritidssysslor, kan vara av den arten att förtroendet för den anställdes opartiskhet i arbetet kan komma att skadas.

Fri åsiktsbildning

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning

Den svenska folkstyrelsen bygger enligt 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen på bl.a. fri åsiktsbildning. Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. För den statsanställda är det viktigt att tänka på att friheterna gäller såväl för den anställde själv, som för hans eller hennes kollegor och för den enskilde medborgaren.

En hörnsten i den svenska demokratin är offentlighetsprincipen. Principen kommer till uttryck på olika sätt, huvudsakligen genom yttrande- och meddelarfrihet för statsanställda, genom domstolsoffentlighet (2 kap. 11 § regeringsformen, 5 kap. rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen) samt genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Offentlighetsprincipen medför att den offentliga verksamheten övervakas från flera håll och är en påminnelse för den statsanställda om att han eller hon är ansvarig inför allmänheten som ytterst är förvaltningens och domstolarnas uppdragsgivare.

Öppenhet är ett betydelsefullt nyckelord för myndigheternas och deras anställdas verksamhet. Samtidigt är det viktigt att den statsanställda iakttar de sekretessbestämmelser som gäller för verksamheten. Vidare gäller det för den statsanställda att beakta att det är en sak att uttala sig som företrädare för myndigheten och en annan att ge uttryck för sina personliga uppfattningar. Det är viktigt att den anställdes uttalanden i tjänsten formuleras så att det inte kan råda tvivel om att de görs just i egenskap av företrädare för myndigheten.

En säkerhetsventil, som skapar viss sannolikhet för att eventuella missförhållanden inom myndigheter blir offentligt kända och kan åtgärdas, finns i form av bestämmelser om meddelarfrihet och meddelarskydd. Bestämmelserna riktar sig såväl till den enskilde anställde som till myndigheten som arbetsgivare. Meddelarfriheten och meddelarskyddet innebär även att den statsanställda ytterligare kan bidra med kunskaper och erfarenheter i debatten, vilket är viktigt för demokratins vitalitet.

Yttrandefrihet

Varje medborgare är gentemot det allmänna genom grundlag tillförsäkrad bl.a. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen). Beträffande tryckfriheten och rätten att i bl.a. radio,

TV och film offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst, gäller vad som är särskilt föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (2 kap. 1 § andra stycket regeringsformen, 1 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § första stycket och 2 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Yttrandefriheten – och även informationsfriheten, dvs. rätten att fritt inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden – enligt 2 kap. 1 § regeringsformen får liksom övriga positiva opinionsfriheter, med undantag för religionsfriheten, begränsas genom lag eller, efter särskilt bemyndigande i lag, genom annan författning. Exempel på intressen som gör att yttrande- och informationsfriheten faktiskt får begränsas är allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende samt förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 20 och 23 §§ regeringsformen, samt se även exempelvis den straffrättsliga regleringen om förtal i 5 kap. 1–2 §§ brottsbalken). Det bör påpekas att en bestämmelse om sekretess (se vidare nedan) inte bara innebär handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen utan även tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa den. I det avseendet innebär sekretessbestämmelserna en begränsning av den grundlagsstadgade yttrandefriheten.

Den som uppsåtligen röjer uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, kan enligt 20 kap. 3 § första stycket brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som i stället av oaktsamhet begår sådan gärning kan enligt samma paragrafs andra stycke dömas till böter. Om gärningen är belagd med straff enligt annan bestämmelse (se bl.a. 19 kap. brottsbalken och 39 § förvaltningsprocesslagen) döms dock inte för brott enligt detta lagrum.

Offentlighetsprincipen

När det mera allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas vanligtvis reglerna om allmänna handlingars offentlighet (se 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen). Rätten att ta del av allmänna handlingar är ett viktigt medel för kontroll av offentliga organs verksamhet. Myndigheternas vetenskap om att deras handlingar kan komma att granskas kan medföra att de anstränger sig särskilt mycket för att handlägga mål och ärenden korrekt. Handlingsoffentligheten har således bl.a. till syfte att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen och folkstyret.

Handlingsoffentligheten har emellertid även ett vidare syfte. Varje svensk medborgare har, till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning, en grundlagsskyddad rätt att ta del av allmänna hand-

lingar. Rätten att ta del av allmänna handlingar utgör således en del av den medborgerliga yttrande – och informationsfriheten och anses utgöra en av förutsättningarna för den fria demokratiska åsiktsbildningen. Insamling av information som har skett på det allmännas bekostnad kan vidare användas av t.ex. forskare och företag i kommersiellt syfte.

Handlingsoffentligheten fyller därmed en funktion som informationsförsörjare i vid mening. Även utländska medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar, men såvitt avser dem finns större möjlighet att inskränka rätten genom lag (14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen). Några sådana ytterligare inskränkningar har dock inte gjorts.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får inskränkas bara om det behövs med hänsyn till vissa intressen – bl.a. rikets säkerhet, att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse och skyddet för enskildas ekonomiska eller personliga förhållanden – som också följer av grundlag.

En sådan inskränkning ska anges noga i en särskild lag, eller i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till (2 kap. 1–2 §§ tryckfrihetsförordningen). Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. I denna lags 44:e kapitel hänvisas till bestämmelser om tystnadsplikt som följer av andra författningar och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Tillämpningsföreskrifter avseende lagen finns i offentlighets- och sekretessförordningen.

Sekretess innebär förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen eller skriftligen, genom utlämnande av en handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). En bestämmelse om sekretess medför således både tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen och handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen. Detta innebär att sekretess utgör en begränsning inte bara av rätten att ta del av allmänna handlingar utan också av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för allmänna intressen och till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (1 kap. 5–6 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

En uppgift för vilken sekretess gäller får enligt huvudregeln inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Dock hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en enskild eller till en myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Inte heller hindrar sekretess enskild eller myndighet som är part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, att ta del av handling eller annat

material i målet eller ärendet (10 kap. 2–3 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Lagen föreskriver också att en myndighet ska ta hänsyn till rätten att ta del av allmänna handlingar när den organiserar hanteringen av sådana handlingar och vid övrig hantering av allmänna handlingar (4 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Meddelarfrihet

Meddelarfriheten innebär för den statligt anställda huvudsakligen och sammanfattningsvis en rätt att fritt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i ett grundlagsskyddat medium. Denna rätt finns även när den statsanställda är bunden av en tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse eller av en bestämmelse i annan lag än offentlighets- och sekretesslagen, men med de undantag som anges i tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen samt offentlighets- och sekretesslagen (1 kap. 1, 5 §§ och 7 kap. 3, 4, 5 §§ tryckfrihetsförordningen samt 1 kap. 1, 2 §§ och 5 kap. 1, 3 §§ yttrandefrihetsgrundlagen samt 10 och 13 kap. offentlighets- och sekretesslagen).

Meddelarfriheten är en grundlagsstadgad rättighet, och inte någon skyldighet att lämna information till massmedia. Det ankommer på den enskilde statsanställda att avgöra om det är lämpligt att lämna ut information med stöd av meddelarfriheten. Meddelarfrihet får bara åberopas om en s.k. meddelarsituation föreligger. För att så ska vara fallet krävs, utöver vad som framkommit ovan, att den som lämnar informationen gör det som enskild anställd eller medborgare och inte som företrädare för en myndighet och att informationen lämnas i syfte att offentliggöras⁷.

Anskaffarfrihet

I meddelarfriheten ingår en anskaffarfrihet, dvs. en rätt för envar att fritt skaffa uppgifter för publicering i massmedia. Anskaffarfriheten är dock inte obegränsad, t.ex. ska den som bryter upp en låda för att komma åt information att publicera kunna åtalas för skadegörelse eller intrång i förvar enligt 12 kap. 1 § respektive 4 kap. 9 § brottsbalken.

Den som befinner sig i en meddelarsituation kan ställas till svars bara om han eller hon gör sig skyldig till brott mot meddelarfriheten. En myndighet eller annat offentligt organ får inte efterforska vem som har lämnat ett meddelande för publicering eller offentliggörande. Inte heller får journalister med flera röja vem meddelaren är. Meddelaren åtnjuter

⁷ Se bl.a. Dahlqvist, Anna-Lena, Sekretess inom rättsväsendet, Norstedts Juridik AB, 2003, sid. 291ff.

således anonymitet (3 kap. 3–4 §§ tryckfrihetsförordningen samt 2 kap. 3–4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen)⁸.

Lojalitetskrav⁹

Det finns visserligen inte några uttryckliga lagregler om ett lojalitetskrav i ett anställningsförhållande. Dock är det så att detta krav finns (se t.ex. AD 2003 nr 21 och AD 2003 nr 84) och ingår, tillsammans med principen om arbetsgivarens s.k. arbetsledningsrätt, som ett viktigt led i mellanhavandet mellan arbetsgivare och arbetstagare även i offentlig sektor, för att en effektiv och rättssäker verksamhet ska kunna bedrivas. Men som tidigare redovisats är det av stor vikt att en myndighet i sin egen skap av arbetsgivare inte får säga upp eller avskeda en arbetstagare, eller ingripa med andra sanktioner eller repressalier, för att han eller hon har använt sin yttrande- eller meddelarfrihet.

De anställdas yttrande- och meddelarfrihet måste respekteras av arbetsgivaren. I detta sammanhang ska också nämnas 7 § lagen om anställningsskydd, som föreskriver att uppsägning ska vara sakligt grundad, och 18 § samma lag, som föreskriver att avskedande får ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina skyldigheter mot arbetsgivaren.

⁸ A.a.s.

⁹ Lunning, Lars och Toijer Gudmund, Anställningsskydd, Norstedts juridik AB, 2010., sid. 382ff.

Respekt för lika värde, frihet och värdighet

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet

För att utöva sin tjänst med respekt för den enskilda människan måste den statsanställda främst uppfylla krav på ickediskriminering och hänsyn till enskildas personliga integritet. Nyckelord för den anställda i detta avseende är jämlikhet, jämställdhet, medmänsklighet och integritet.

Grundläggande bestämmelser om människovärde

Program- och målsättningsstadgandena i 1 kap. 2 § regeringsformen, bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet, är inte rättsligt bindande föreskrifter utan anger mål för den samhälleliga verksamheten. De värden som anges i bestämmelsen bör ges betydelse i samband med olika rättsliga överväganden där frågor om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiseras. Bestämmelsen har också kommit till användning vid rättslig tillsyn.¹⁰

I Sverige bygger regleringen av enskildas fri- och rättigheter dels på en nationell grundlagsreglering (bl.a. de s.k. opinionsfriheterna som har behandlats ovan), dels på folkrätten och dels på ingångna internationella avtal. En särställning intar Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna; Europakonventionen. Den har inte bara gjorts till en integrerad del av den svenska rättsordningen – den är inkorporerad som vanlig lag – utan har också föranlett ett förbud i 2 kap. 19 § regeringsformen mot lagstiftning i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Även EG-rätten intar en särställning eftersom den inom sitt tillämpningsområde i händelse av normkonflikt har företräde framför nationell rätt.

Enligt artikel 6 i EU-fördraget bygger Europeiska unionen på principerna om frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt på rättsstatsprincipen, vilka principer anges vara gemensamma för medlemsstaterna. Av särskild betydelse för medlemsstaterna och medborgarna är att unionen ska respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella

¹⁰ Regeringsformen – en kommentar, Eka m.fl., Karnov 2012, s. 26.

traditioner. Genom EU-domstolens praxis på fri- och rättighetsområdet har Europakonventionens bestämmelser, tillsammans med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, kommit att betraktas som allmänna principer inom EU-rätten. Sedan Lissabonfördraget trätt i kraft har dessutom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blivit rättsligt bindande för medlemsstaterna. I de fall stadgan eller Europakonventionens fri- och rättigheter är tillämpliga inom EU-rätten ska svenska myndigheter ge dessa bestämmelser företräde framför svenska nationella föreskrifter även om motstridigheten inte är uppenbar.

Icke-diskriminering

De civilrättsliga diskrimineringsförbuden och övriga bestämmelser om åtgärder mot diskriminering har förts samman i diskrimineringslagen.

Lagen har enligt sin 1 kap. 1 § till ändamål att motverka diskriminering och att på andra sätt främja lika rättigheter och möjligheter oavsett kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Lagen innehåller diskrimineringsförbud som gäller arbetsgivare, utbildningsverksamhet, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor, tjänster och bostäder, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, studiestöd, värnplikt och civilplikt samt offentlig anställning.

Särskilt bör framhållas lagens 2 kap. 17 §, som föreskriver att diskriminering alltid, med visst undantag, är förbjuden när den som omfattas av lagen om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakt med allmänheten. Vidare kan nämnas lagens 3 kap. som innehåller bestämmelser om aktiva åtgärder. Den som bryter mot lagen ska enligt 5 kap. 1 § betala diskrimineringsersättning för den kränkning som överträdelsen innebär. Diskrimineringsombudsmannen ska enligt 4 kap. 1 § utöva tillsyn över att lagen följs.

I målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen anges i femte stycket att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. Det rättsligt bindande diskrimineringskyddet i regeringsformen finns i 2 kap. 12 § (förbud mot rasdiskriminering m.m.) och 2 kap. 13 § (förbud mot könsdiskriminering). Även bestämmelsen i 2 kap. 21 § sista meningen brukar betraktas som en del av diskrimineringskyddet. Där anges att den be-

gränsning som får göras enligt bestämmelsen, inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Principen om icke-diskriminering är även central i FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Principen kommer till uttryck redan i FN-stadgans första kapitel, där organisationens ändamål beskrivs, och upprepas sedan i en mer utvecklad form i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948. I den allmänna förklaringens första artikel slås fast att alla människor är födda fria och lika i värde och rättigheter. I artikel 2 sägs att var och en är berättigad till alla de fri- och rättigheter som omfattas av förklaringen utan åtskillnad av något slag såsom ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan uppfattning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller ställning i övrigt. Det innebär att förklaringens diskrimineringsförbud gäller i förhållande till de rättigheter som upptas där. Diskrimineringsförbudet är dock generellt i den meningen att det gäller oavsett på vilken grund en person diskrimineras. Den allmänna förklaringen är formellt sett en politisk deklaration. Den skapades ursprungligen inte som ett rättsligt bindande dokument, men stora delar av den anses med tiden ha blivit sedvanerättsligt bindande, däribland förbudet mot diskriminering.

Inom straffrätten finns en bestämmelse som direkt tar sikte på diskriminering. Det gäller bestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken. Bestämmelsen innehåller förbud mot vissa former av diskriminering i näringsverksamhet m.m. Vidare föreskrivs i 16 kap. 8 § brottsbalken att den som i uttalande eller i annat meddelande som sprids, hotar eller uttrycker missaktning för folkgrupp eller annan sådan grupp av personer med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse eller sexuell läggning döms för hets mot folkgrupp. Slutligen föreskrivs i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken att såsom försvårande omständighet vid bedömningen av en gärnings straffvärde ska särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

Personlig integritet¹¹

Av Europakonventionens artikel 8 följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens, samt att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rättighet

¹¹ Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik AB, 2007, sid. 301ff.

annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Primärt innebär artikeln att staten ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Artikeln innebär även en skyldighet för staten att skydda den enskildes privatsfär.

I regeringsformens 1 kap. 2 §, målsättningsstadgandet, anges i fjärde stycket att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Detta stadgande är såsom framgått ovan inte rättsligt bindande. Regeringsformen innehåller dock även rättsligt bindande regler som i vissa delar utgör ett skydd för den personliga integriteten. I 2 kap. 3 § föreskrivs således att anteckning om medborgare i allmänt register inte utan samtycke får grundas enbart på hans eller hennes politiska åskådning. I 2 kap. 6 § andra stycket föreskrivs att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Personuppgiftslagen

Personuppgiftslagen gäller främst för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, och syftar till att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter (1 och 5 §§ personuppgiftslagen). I lagens 9 § anges de grundläggande krav som finns för behandlingen av personuppgifter. Vidare föreskrivs i 13–14 §§ att det, om inte ett särskilt undantag är för handen, är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, eller medlemskap i fackförening. Det framgår vidare att det dessutom är förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv.

Sekretess mellan myndigheter

Sekretess gäller mot såväl enskilda som mot andra myndigheter och vissa verksamhetsgrenar inom samma myndighet. Syftet med sekretess mellan myndigheter är inte minst att värna om den enskildes integritet.

I förarbetena till sekretesslagen framhålls att ett fullgott integritetsskydd för information hos en myndighet om enskild i princip ställer krav på att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats. Det anges att uppgifter hos annan myndighet kan läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Även den omständigheten att ett större antal statsanställda kan få kunskap om ett känsligt förhållande kan

enligt förarbetena upplevas som menligt av den som uppgiften rör. Risken för obehörig vidare spridning anses också öka även om de funktionärer hos den andra myndigheten som får del av informationen i sin tur har tystnadsplikt.

För att tillgodose myndigheters informationsbehov finns i offentlighets- och sekretesslagen flera undantag från sekretessen mellan myndigheter (se bl.a. 10 kap. 2 och 15 §§ offentlighets- och sekretesslagen). En stor mängd bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter finns. Vid införande av varje sådan bestämmelse har en avvägning gjorts mellan de samhällsintressen som talar för informationsutbytet och de integritetsskäl som talar däremot.

Effektivitet och service

Den offentliga förvaltningen och domstolarna utgör en betydande maktapparat. Ett grundläggande krav är att myndigheterna ska tjäna medborgarna, inte tvärtom. Den grundläggande demokratiska principen om att det är folket som är uppdragsgivare ställer krav på effektivitet och hushållning med statens finanser. Denna utgångspunkt ställer dock även krav på bl.a. myndigheternas kontakt med allmänheten. Kraven på effektivitet kan lätt gå ut över servicen till allmänheten, vilken kan vara både tids- och arbetskrävande. Det är viktigt att den enskilde statsanstälde utifrån värdegrunden kan hantera denna konflikt. Vidare måste den statligt anstälde beakta att legalitetsprincipen (se avsnitt ovan) alltid är överordnad effektiviteten.

Nyckelord för den statsanstälde är lättillgänglighet, skyldighet att informera och underlätta samt måluppfyllelse.

Effektivitet

Av 1 kap 3 § budgetlagen framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. Myndigheterna tjänar inte demokratin väl om de inte uppfyller högt ställda krav på effektivitet. Med effektivitet menas att de av statsmakterna fastlagda målen för verksamheten nås med rimlig resursinsats och inom givna ekonomiska och andra ramar. I begreppet måluppfyllelse ingår även ett kvalitetskrav. Den öppenhet som är grundad på bl.a bestämmelserna om handlingsöppenhet och meddelarfrihet torde bidra till att öka måluppfyllelsen och till att ge en god resurshushållning.

Av myndighetsförordningens 3 § följer att ledningen för varje förvaltningsmyndighet under regeringen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Ledningen ska vidare tillse att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.

I förvaltningslagen föreskrivs att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, utan att säkerheten eftersätts (7 § förvaltningslagen).

Kravet på effektivitet, enligt definitionen ovan, är också en följd av de statsanställdas anställningsavtal. Statstjänstemannen är anställd för att fullgöra vissa uppgifter, och det krävs därför också av honom eller henne att uppgifterna fullgörs på bästa möjliga sätt.

Service och lättillgänglighet

En framträdande plats i myndigheternas serviceskyldighet intar kravet på att ge information. En enskild som frågar en myndighet om något ska också få ett svar. Dock ska information ges inte bara på den enskildes begäran utan också på myndighetens eget initiativ och på ett aktivt vis. Medborgarna ska informeras om sina förmåner och skyldigheter på ett konstruktivt sätt. Information ska i den utsträckning som är behövlig även lämnas i form av generella upplysningar, dvs. inte knutna till mål eller ärenden hos myndigheten, till allmänheten.

Av 6 § myndighetsförordningen framgår att myndigheten ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet. Myndighetsförordningen är enligt sin 1 § tillämplig endast på förvaltningsmyndigheter under regeringen. Dock ska den genom hänvisning tillämpas även hos tingsrätterna, hovrätterna och hos Högsta domstolen, samt hos förvaltningsrätterna, kammarrätterna och hos Högsta förvaltningsdomstolen¹².

Av förvaltningslagen framgår att myndigheterna inom lagens tillämpningsområde ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Det har anförts¹³ att myndigheten måste iaktta viss försiktighet vid bedömningen av vilken grad av service som kan lämnas. Exempelvis riskerar en myndighet som lämnar alltför mycket hjälp till en part i ett ärende med flera parter att framstå som partisk. Av förvaltningslagen framgår vidare att frågor från enskilda ska besvaras så fort som möjligt, samt att en enskild som av misstag vänt sig till fel myndighet ska hjälpas till rätta. Av lagen framgår även att myndigheterna ska ta emot besök och telefonsamtal från enskilda, samt underrätta allmänheten om särskilda tider för detta. Myndigheterna ska också se till att det är möjligt för enskilda att kommunicera och ta kontakt med dem på olika och effektiva sätt (se 4 och 5 §§ förvaltningslagen). Även domstolar ska i sådan verksamhet som inte omfattas av förvaltningslagen i lämplig utsträckning lämna upplysningar till enskilda i frågor som rör den verksamheten (1 och 13 §§ förordningen om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.).

¹² 7 § i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, 9 § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 5 § förordningen (1996:377) med instruktion för Högsta domstolen, 6 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion, 9 § förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och 5 § förordningen (1996:378) med instruktion för Högsta förvaltningsdomstolen.

¹³ Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, kommentaren till 4 § förvaltningslagen.

I språklagen slås fast att språket i all offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt (11 och 12 §§ språklagen). Med vårdat avses att språket ska följa gängse språknormer, med enkelt att språket ska ligga relativt nära talspråket och med begripligt att språket så långt det är möjligt ska vara anpassat så att mottagaren kan förstå. Det är en självklar utgångspunkt för den offentliga verksamheten att språket som används ska kunna förstås av dem som berörs av åtgärder som vidtas eller beslut som fattas av domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra företrädare för offentlig verksamhet. Detta brukar beskrivas som ett krav på klarspråk. Klarspråk är särskilt angeläget i domar, beslut och andra handlingar som härrör från domstolar och förvaltningsmyndigheter och som rör enskilda individer. Klarspråkskravet omfattar inte bara det skrivna språket utan också det talade. Vad som då närmast avses är språket vid förhandlingar eller annan muntlig handläggning i domstolar och förvaltningsmyndigheter. Även i 7 § förvaltningslagen slås fast att en myndighet i varje ärende där någon enskild är part ska sträva efter att uttrycka sig lättbegripligt.

Av bl.a. 8 § förvaltningslagen och 5 kap. 6 § rättegångsbalken följer att när en myndighet har att göra med någon som inte behärskar svenska språket eller som är allvarligt hörselskadad bör myndigheten vid behov anlita tolk. Uppmärksammas bör även förordningen om allmän tolk samt lagen om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

Samarbete

Samarbete mellan myndigheter bidrar naturligtvis till såväl effektivitet som service. Behovet av samverkan och samordning blir särskilt påtagligt när en fråga uppkommer som kräver åtgärder från flera olika myndigheters sida¹⁴. I 6 § förvaltningslagen stadgas att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Vidare föreskrivs i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse kan ses som en precisering av 6 § förvaltningslagen. Beträffande vikten av integritet, se avsnitt ovan.

¹⁴ Se bl.a. Wennergren, Bertil, sid. 25.

Avslutning

I denna promemoria har redovisats de principer som tillsammans bygger upp de statsanställdas gemensamma värdegrund. Som visats bygger värdegrunden på centrala delar av vår rättsordning, vilket innebär att juridisk kompetens är av stor betydelse när det gäller att ge den konkretion. De krav som ställs på den statsanställda är ibland motstridiga och de olika värdegrundsprinciperna kan, vilket också har exemplifierats ovan, komma att hamna i konflikt med varandra. Vad är en lämplig avvägning mellan effektivitet och service? Vad kan och bör en statsanställd uttala offentligt? En viktig del av den kompetens som krävs av en statsanställd är att utifrån värdegrunden kunna hantera konflikter av olika slag där det kan finnas motstående värden att ta hänsyn till. Goda kunskaper om rättsordningens krav och en levande diskussion på arbetsplatsen om värdegrundens innebörd och betydelse kan vara ett stöd för den enskilde statsanställda och bidra till att utveckla arbetet inom myndigheterna. Den offentliga verksamhetens tillväxt och differentiering får inte skymma att värdegrundens principer är gemensam för alla de statsanställda.

Bilaga: Källor och litteratur

Författningar

Regeringsformen 1–2 och 11 - 12 kap.
Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, med tilläggsprotokoll
Tryckfrihetsförordningen 1–2 kap, 3 kap. 3–4 §§, 7 kap. 3–5 §§, 14 kap. 5§
Yttrandefrihetsgrundlagen 1 kap, 2 kap. 3–4 §§, 5 kap. 1, 3 §§
Fördraget om europeiska unionen
Skadeståndslagen (1972:207) 3 kap. 2–3 §§
Brottsbalken 4 kap. 9 §, 5 kap. 1 – 2 §§, 10 kap. 5 a och c §§, 12 kap. 1 §, 16 kap. 8–9 §§, 19 kap, 20 kap. 1–3 §§, 29 kap. 2 §
Rättegångsbalken 4 kap. 11 och 13–15 §§, 5 kap.
Förvaltningsprocesslagen (1971:291) 16, 39 och 41 §§
Förvaltningslagen (1986:223) 1, 4–8 och 11–12 §§
Lagen (1982:80) om anställningsskydd 7 och 18 §§
Lagen (1994:260) om offentlig anställning 1, 2, 7, 14–15 och 30 §§
Lagen (1994:261) om fullmaktsanställning 1 §
Personuppgiftslagen (1998:204) 1, 5, 9 och 13–14 §§
Diskrimineringslagen (2008:567) 1 kap. 1 §, 2 kap. 17 §, 3 kap, 4 kap. 1 §, 5 kap. 1 §
Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 1 kap. 5–6 §§, 3 kap. 1 §, 4 kap. 1 §, 6 kap. 5 §, 8 kap. 1 §, 10, 13 och 44 kap.
Språklagen (2009:600) 11, 12 §§
Lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk
Budgetlagen (2011:203) 1 kap. 3 §
Förordningen (1984:140) om allmän tolk
Förordningen (2003:234) om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m. 1 och 13 §§
Myndighetsförordningen (2007:515) 1, 3 och 6 §§

Förarbeten

SOU 1997:57 I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten
SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys
SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning

SOU 2008:125 En reformerad grundlag
prop. 1975/76:209 Regeringens proposition om ändring i regeringsformen
prop. 1978/79:195 Regeringens proposition om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
prop. 1979/80:2 Del A Förslag till sekretesslag
prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering
prop. 2007/08:160 Utökad elektroniskt informationsutbyte
prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag
prop. 2008/09:153 Språk för alla – förslag till språklag
prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag
prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt

Litteratur

Bull, Thomas, Objektivitetsprincipen, i Offentlighetsprinciper (red. Lena Marcusson), Uppsala 2012
Dahlqvist, Anna-Lena, Sekretess inom rättsväsendet, Norstedts Juridik AB, 2003
Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, Norstedts Juridik AB, 2007
Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik, Svahn Starrsjö, Kristina, Regeringsformen - med kommentarer, Karnov, 2012.
Regeringsformen – en kommentar, Eka m.fl., Karnov 2012
Fitger, Peter, Rättegångsbalken, Norstedts Juridik AB
Hellners, Tryggve och Malmqvist, Bo, Förvaltningslagen med kommentar, Norstedts Juridik AB
Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart, Offentlig arbetsrätt, Norstedts Juridik AB, 2009
Lundquist, Lennart, I demokratins tjänst – Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos, Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:28
Lunning, Lars och Toijer, Gudmund, Anställningsskydd, Norstedts Juridik AB, 2010
Wennergren, Bertil, Offentlig förvaltning i arbete, Norstedts Juridik AB, 2008

