

Slutet eller inte slutet för yttrandefriheten?

En studie om den upplevda yttrandefriheten på en offentlig arbetsplats
som Malmö Stadshus



LUNDS
UNIVERSITET

Iris Tiitto
Oscar Hagberg

Abstract

Ett kommunalråd sa följande till en medarbetare på frågan om hur det ligger till med Whistleblowerfunktionen i Malmö stad: ”Whistleblowerfunktion? Det behövs inte, finns en e-postadress och den är till mig, det räcker!”

Yttrandefriheten som demokratisk rättighet har gamla anor i Sverig. I modern tid har den införlivats aktivt bland de anställda i den offentliga sektorn. Till arbetsplatser i den offentliga sektorn hör bland annat myndigheter verksamma inom kommuner. För att säkerställa att yttrandefriheten fungerar på offentliga arbetsplatser används yttrandefriheten och meddelarskyddet som verktyg för att värna och slå vakt om demokratin. De anställda är med andra ord skyddade av lagar för att de ska kunna yttra sig om något brottsligt förekommer på deras arbetsplats. Vi kallar i folkmun dessa personer för ”visslare”, whistleblowers.

Yttrandefriheten har sett olika ut genom tiderna. Lennart Lundquist menar dock i sin senaste bok *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)* att det är illa ställt med den varan på våra offentliga arbetsplatser. Enligt honom är det demokratiska skyddet för de som yttrar sig, visslar, satt ur funktion av olika anledningar. Men ibland behövs inte mer än vetskapen om att det ligger till så för att tysta medarbetarna. Vid andra tillfällen är taket så lågt på en arbetsplats att det inte finns utrymme för några avvikande åsikter. En undersökning som tar reda på hur det ligger till med den upplevda yttrandefriheten i en offentlig förvaltning som stadshuset i Malmö kan med andra ord vara rätt i tiden.

Nyckelord: Offentlig förvaltning, yttrandefrihet, demokrati, Malmö stadshus, whistleblower, offentligt etos, chef.

Ord: 9500

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1.1 Syfte.....	6
1.1.2 Frågeställning.....	6
1.2 Disposition.....	6
1.3 Upplägg.....	7
1.3.1 Metod och material.....	7
1.3.2 Intervjuer och enkätundersökning.....	7
1.3.3 Urval.....	8
1.3.4 Självkritik.....	8
2 Empiri och teoretisk utgångspunkt	9
2.1 Viktiga begrepp.....	9
2.1.1 Demokrati.....	9
2.1.2 New Public-Management.....	9
2.1.3 Offentligt etos.....	10
2.1.4 Yttrandefrihet.....	10
2.1.5 Väcka, vissla och viska.....	11
2.1.6 Demokrativärdena och ekonomivärdena.....	11
2.1.7 Ämbetsmannaetiken enligt Lennart Lundquist.....	11
2.2 Om yttrandefrihet.....	12
2.2.1 Yttrandefrihetens olika dimensioner.....	12
2.2.2 Värdegrund.....	13
2.2.3 Reglering av yttrandefrihet.....	13
2.3 Vilka lagar är det som gäller för tjänstemännen?.....	13
2.4 Förvaltningen som offentlig organisation.....	15
2.4.1 Ekonomisk Förvaltning.....	16
2.5 Organisatorisk makt.....	16
3 Analys	17
3.1 Relationen mellan chef och tjänsteman.....	18
3.1.1 Chefen sätter agendan.....	18
3.1.2 Chefen i tiden.....	19
3.1.3 En lyssnande chef.....	20
3.1.4 Om chefen gör fel.....	20
3.2 Lagstiftning.....	21
3.3 Tjänstemannen.....	25

3.3.1	Tjänstemannen och chefen.....	25
3.3.2	Tjänstemannen och lagen.....	25
3.3.3	Tjänstemannen och sin lojalitet	26
4	Konklusion.....	28
5	Referenser	30
6	Bilagor.....	31

1 Inledning

Yttrandefrihet är något som ses som extra viktigt när makthavare väl diskuterar om den och betonar betydelsen av den. Det kan då lätt framstå som att yttrandefriheten är en självklarhet, men det är den inte. De rättsliga grunderna för yttrandefriheten är snäva och inte så starka. Enligt regeringsformen så är det i det allmänna som yttrandefriheten gäller, vilket betyder stat och kommun.

Vid ett studiebesök på Malmö Stadshus vintern 2014 fick en högre chef frågan av statsvetarstudenter om de anställda på stadshuset hade möjlighet att uttrycka sina åsikter på sin arbetsplats, eller rent av vissla (gå till pressen), om de upptäckte att något olagligt eller oetiskt begicks på deras arbetsplats. Chefen (som är en relativt högt uppsatt inom förvaltningen), sade sig tro, eller känna, att de inte fanns några hinder för yttrandefriheten. Vi upplevde chefens kommentar som att han troligtvis inte vet hur det ser ut med en så viktig demokratisk fråga, som berör flera hundra anställda, på en stor kommunal arbetsplats. Malmö och Malmö stadshus där chefen arbetar såg vi därför som ett studieobjekt värd att undersöka närmare. Det är på grund av chefens osäkra svar och professor emeritus Lennart Lundquists hårda kritik om yttrandefriheten i Sverige som får oss att vilja undersöka detta närmare och då på kommunal nivå. Hur upplever de som jobbar på Malmö stadshus yttrandefriheten?

Vi vill undersöka kommunen då vi ser kommunen som en intressant offentlig arbetsplats. Malmö kommun är den största arbetsgivaren i Malmö och den tredje största offentliga arbetsgivaren i Sverige. Efter korruptionsskandalen i Göteborg 2010 så är det även därför intressant att se hur en annan kommuns offentliga förvaltning fungerar när det gäller deras upplevelse av hur deras yttrandefrihet får finnas eller inte. Att vi valt att fokusera på stadshuset är att vi ser stadshuset som den centrala delen av Malmös offentliga förvaltning och är det någonstans som yttrandefriheten ska finnas så är det väl där.

Yttrandefriheten är en av hörnstenarna i en demokratisk stat och för att de offentliga förvaltningarna och politiker ska göra det de är tillsatta för att göra och kontrollera att de inte missbrukar makten. Yttrandefriheten är en grundläggande rättighet för att kunna ha en fungerande demokrati. De tjänstemän som jobbar på de offentliga förvaltningarna ska kunna använda sin yttrandefrihet för att kunna värna och vakta om vår demokrati och på det sättet också bli demokratins väktare.

1.1.1 Syfte

Vårt syfte med undersökningen, utifrån Lennart Lundquist teori, är att ta reda på hur det förhåller sig med yttrandefriheten på en stor offentlig arbetsplats som Malmö stadshus. Vi vill närmare bestämt veta om de som arbetar där upplever att de kan yttra sig med skydda av lagen om något oetiskt eller brottsligt förekommer inom stadshusets väggar. Vidare är syftet att ta reda på om arbetsgivaren, stadshuset i Malmö med alla dess myndigheter och förvaltningar, följer de demokratiska lagarna vad gäller yttrandefrihet. Yttrandefriheten är en grundpelare för ett fritt samhällsskick och borde så att säga "sitta i ryggraden" på alla offentliga organisationer och vara väl införstådd och tillåtande hos de tjänstemän som arbetar där, i synnerhet på de högre positionerna. Men med tanke på att Lennart Lundquist målar en svart bild av yttrandefriheten på våra offentliga förvaltningar blir vårt syfte också att antingen befästa, eller icke befästa, den Lundquistska teorin om det har blivit sämre med yttrandefriheten och i så fall varför. Den här typen av undersökningar skulle, oavhängigt av vårt resultat, med fördel kunna användas av andra offentliga förvaltningar. Både enkätundersökningen och samtalsintervjuer som operationalisering bidrar med empiriska data för att visa på generella strukturer med yttrandefriheten inom olika offentliga organisationer.

1.1.2 Frågeställning

Vi har följande frågeställning: Hur upplever de anställda på Malmö stadshus yttrandefriheten på deras offentliga arbetsplats?

Frågeställningen bygger vi utifrån chefens (icke)uttalande och Lennart Lundquist teori om yttrandefriheten inom offentlig förvaltning. Med hjälp av frågeställningen får vi en generaliserande bild av stadshuset i Malmö som arbetsplats och hur de anställda upplever att yttrandefriheten fungerar där.

1.2 Disposition

Till en början avhandlar vi material och den metod vi har valt att använda för att besvara vår frågeställning. Därpå följer ett stycke där vi förklarar vår empiriska metod samt vår teori. I vår teoridel ges en närmare förklaring till Lennart Lundquists teori om yttrandefriheten inom offentligt förvaltning samt olika begrepp som är viktiga för förståelsen av vår uppsats. Det kapitlet förklarar också närmare begreppet yttrandefrihet och dess dimensioner. Ett annat kapitel handlar om lagar för tjänstemännen samt hur man ser på en offentlig organisation och på ekonomiska förvaltningar. Ett kapitel förklarar organisatorisk makt. Slutligen studeras chefen kontra tjänstemannen i en offentlig förvaltning.

1.3 Upplägg

1.3.1 Metod och material

För att ta oss an problemet om yttrandefriheten på Malmö Stadshus utgår vi från Lennart Lundquist teorier som kommer från två av hans böcker ”Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)” 2012 och ”Demokratins väktare” 1998. Båda böckernas innehåll tar upp teorier som är generella för alla offentliga förvaltningar men tar också upp specifika fall där yttrandefriheten har satts på prov. Vi kommer även att gå igenom hur lagarna ser ut och ta upp var gränsen går för en tjänstemans rätt att kritisera. Det kommer vi att göra med hjälp av boken ”Yttrandefrihet och whistleblowing: om gränserna för anställdas kritikrätt” 2013.

1.3.2 Intervjuer och enkätundersökning

Vi har valt att både ha intervjuer och enkätundersökning för att kunna vara säkra på att få ett täckande resultat. Detta då det inte är säkert hur många som kommer att svara på enkätundersökningen. En annan anledning till att inte bara använda oss av en enkätundersökning är för att vi vill ha personliga berättelser och reflektioner över hur det ser ut på stadshuset. Även om en enkätundersökning når ut till en mycket större grupp så ger den lite information om många, därför vill vi komplettera den med fem intervjuer som är mer djupgående och som en ger mer målade beskrivning av hur det ser ut.

Vårt syfte med att ha samtalsintervjuer är att kunna få en närmare förståelse för tjänstemannens roll. Hur de ser på sin arbetsplats? Hur är deras syn på den upplevda yttrandefriheten och deras roll i jämförelse till medborgarna? Det här är relevanta frågor för att kunna förstå hur det fungerar inom stadshuset.

Med enkätundersökning hoppas vi att vi kan få mer generella svar och strukturer om hur de som jobbar på stadshuset upplever att deras yttrandefrihet är.

Det är intervjuerna och enkätundersökningen som sedan ligger till grunden för analysen. De anställda kommer att kunna svara på hur den upplevda yttrandefriheten är i Malmö stadshus.

För att få ut den information som vi anser är relevant har vi använt oss av enkäter och semistrukturerade intervjuer. Breda frågor öppnar upp till samtal som för oss kan ge betydelsefull information.

1.3.3 Urval

Som utgångspunkt kommer vi att intervjua sex personer från Malmö stadshus. Dessa personer ska helst komma från olika avdelningar och för att få en bredd på dem som blir intervjuade. Vi ser helst att det är både chefer och deras underställda.

Urvalet görs av avdelningscheferna på Malmö Stadshus och kommer därför vara handplockade av dem. Enkätundersökningen kommer att skickas ut till de cirka 600 som jobbar i stadshuset, inom olika yrken och positioner.

1.3.4 Självkritik

Om det hade funnits mer tid och mer resurser hade vi velat undersöka alla Sveriges offentliga arbetsplatser för att se om det bland annat finns regionala skillnader i yttrandefriheten. Kan till exempel storleken på organisationen påverka yttrandefriheten? Men eftersom tiden är mycket begränsad väljer vi att fokusera på en enskild stad och en specifik offentlig arbetsplats. Vi kommer förhoppningsvis att komma fram till generella svar om hur yttrandefriheten upplevs i Malmö stadshus som offentlig arbetsplats. Den här analysen skulle kunna vara en början på mer forskning i området och då det inte finns så mycket forskning i en så viktig fråga. För att inte bli alltför ensidiga i vår kritik har vi valt att inte enbart använda Lennart Lundquist böcker som referensmaterial. Annan typ av analys och litteratur i ämnet är därför viktigt.

Vår enkätundersökning slutade med ett deltagande på 31 %. Alla enkätundersökningar som har mindre än 50 % recipienter har svagheten att de inte blir representativa för den grupp som blir tillfrågad. Vi är medvetna om att det i och med att den låga svarsfrekvensen och att resultaten därigenom inte kan anses vara helt representativa. Däremot förekommer det mycket större enkätundersökningar som har haft lika mycket eller rent utav mycket mindre deltagande. Vi vill poängtera att vi är medvetna om att de siffror vi får fram inte kan antas vara helt representativa för ett helt stadshus. Vi är också medvetna om att vår utgångspunkt om att ha 6 intervjupersoner inte lyckades då bara två ville ställa upp. Deras intervjuer har dock varit givande men bidrar inte alls till den breda representationen som vi hade önskat.

2 Empiri och teoretisk utgångspunkt

2.1 Viktiga begrepp

2.1.1 Demokrati

Den moderna demokratin sägs ha sin vagga i Grekland. Namnet är ursprungligen grekiskt och betyder ”folkstyre”. Begreppet demokrati är dock inte helt oproblematiskt. Dess exakta betydelse är omtvistat och har sett annorlunda ut genom historien beroende på vem eller i vilket tidevarv det har uttryckts. Demokratin är med andra ord i ständig förändring. Folkstyre, som ordet från början betyder, indikerar att demokrati ska utgå ifrån folkets vilja. I realiteten, och i de flesta moderna demokratier, utgår detta ifrån någon form av representativ demokrati. I den representativa demokratin existerar staten som ett amalgam mellan de folkvalda politikerna och tjänstemännen. I dagens moderna demokratier, och i de ideologier som existerar inom dem, är begreppet demokrati mångt mycket mer komplext. Nationalekonomen Joseph Schumpeter förklarar till exempel i sin bok *Capitalism, socialism and democracy* att ”Den demokratiska metoden är det institutionella arrangemang för att nå fram till politiska beslut i vilket individer uppnår makt att besluta genom en konkurrenspräglad strid om folkets röst”. (Hague-Harrop-Breslin, s. 66, 2008). Demokratiska länder strävar med andra ord efter det demokratiska idealet men det ställs olika krav på begreppet utifrån de olika perspektivens syn på demokrati. En demokrati kan ses som ett ideal där alla människor är lika mycket värda, att alla har samma rättigheter och att man skyddar individen genom att införa mänskliga fri- och rättigheter.

2.1.2 New Public Management (NPM)

Genom åren har förvaltningspolitiken förändrats. Under 1980- och 1990-talet drevs förvaltningarna av kraftiga omorganiseringar. De skulle enligt NPM-mallen effektiviseras genom att bli mindre; effektivare och få enklare styrinstrument. Dess främsta reformister var länder som USA och Storbritannien under respektive Ronald Reagans och Margaret Thatchers regeringsperioder. De menade att den offentliga servicen skulle förbättras avsevärt om den skedde i mer marknadslika

former. Receptet blev bland annat att avreglera inhemska marknader, sänka skatter och krympa den offentliga sektorn. Samtidigt skulle styrningen och kontrollen inom den offentliga sektorn skärpas. NMP spred sig snabbt över stora delar av världen. I Sverige kunde vi se dessa förändringar från 1980-talets mitt fram till i början av 2000-talet (Pierre-Sundström, s. 8, 2009).

2.1.3 Offentligt etos

I boken *Demokratis väktare* (1998) skriver Lennart Lundquist att det demokratiska samhället ställer särskilda krav på offentliga förvaltningar. Det förutsätter att tjänstemännen kritiskt värderar och har modet att ta moraliskt ansvar för beslut som våra politiker tar. Lundquist bygger sin teori utifrån hans uttryck *offentligt etos* som är det huvudsakliga begrepp för de fundamentala föreställningarna om hur vårt samhälle bör styras. Med det menar han att verklighetsuppfattningar och idéer och deras värden ska kunna tillgodoses utifrån en och samma värdegrund. (Lundquist, s.53, 1998). Detta offentliga etos bygger Lundquist på insamlade paragrafer från svenska grundlagar och andra texter som kodifierar de värden som den offentliga maktutövningen har. Hans offentliga etos bygger på två delar: Ekonomivärdena, som står för funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet och demokrativärdena, som representerar politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik (ibid. s. 63).

2.1.4 Yttrandefrihet

Yttrandefriheten hör till det demokratiska samhällets grundrättigheter. Den är reglerad i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från år 1966. 2003 antog FN en konvention i syfte mot att förebygga och bekämpa internationell korruption. Den konventionen innehåller bestämmelser som rör offentliganställdas yttrandefrihet i detta avseende. International Labour Organization (ILO) antog år 1982 en konvention, nr 158, som innebär att anställda ska ges skydd mot uppsägningar i whistleblowing-situationer. I konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, artikel 10, anges att var och en äger rätt till yttrandefrihet. Europadomstolen har under senare år utvecklat en praxis som innebär att såväl offentliganställda som privatanställda ges ett skydd för sin yttrandefrihet i förhållande till arbetsgivaren. Europarådets resolution 1729 (2010) är yttermera ett skydd för whistleblowers som ses som en ”soft law” (Fransson, s.16, 2013).

2.1.5 Väcka, vissla och viska

Den som vill säga ifrån om det sker oegentligheter kan använda sig av tre ”instrument”. Det första är att *väcka*, vilket betyder att vända sig till sin närmaste chef, det andra är *vissla* och då går man ut till media eller till en överordnad chef eller kontrollorgan. Sedan finns också *viska* vilket betyder att man anonymt lämnar information till media (Lundquist, s. 100, 2012).

2.1.6 Demokrativärdena och ekonomivärdena

Demokrativärden	Ekonomivärden
Folkmakt	Rationalitet
Konstitutionalism	Kostnadseffektivitet
Offentlig etik	Produktivitet

* Figuren är hämtad från “Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?), Lennart Lundquist, 2012

Demokrativärdena är folkmakt, konstitutionalism och offentlig etik. Till de ekonomiska värdena räknas rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. De här värdena bildar tillsammans det offentliga etoset enligt Lennart Lundquist. Folkmakten åstadkommer beslut i gemensamma frågor grundade på dess värden som folkmakten i en demokrati står för. Alltså måste de vara folkligt grundade i sina konstruktioner och institutioner. Maktindelning i en demokrati innebär maktindelning, individuella rättigheter och rättsstaten. Lagar blir enligt Lundquist omänskliga utan demokrativärden och offentligt etos. Med andra ord bör man ta hänsyn till att det är människor, tjänstemän, som står bakom lagarna också (Lundquist, s. 39, 2012).

2.1.7 Ämbetsmannaetiken enligt Lennart Lundquist

I ämbetsmannaetiken är det viktigt att särskilja på de roller som de olika aktörerna har och hur de påverkar synen på den offentliga etiken. Aktörerna, enligt Lennart Lundquist, kan räknas in i tre grupper: politiker, ämbetsmän och medborgare och ytterst lagen, som är överordnad dessa tre aktörer. Hierarkin är dock inte självklar för alla inblandade. Lagpositivismen, till exempel, har fått insteg i den offentliga förvaltningen där lagen många gången placeras högst och som bokstavtolkas. Eftersom styrningsteknikerna kan vara oprecisa i moderna förvaltningar och lagboken kan tolkas mer fritt av tjänstemän kan det hela, enligt Lennart Lundquist, resultera i ett kaos. Därför bör det finnas en etik som står över även lagen, det som Lennart Lundquist specifikt kallar ämbetsmannaetik. Den har med

andra ord en speciell position i västdemokratins som *demokratins väktare* där den konsekvent tillämpar värdena i vårt offentliga etos i dess tre huvudrelationer: Lagen, överordnade och samhällsmedlemmar. Om de tre inte alltid står i samklang med varandra bör de avvägas mot varandra, dock utan att bryta mot lagen. Men ser den offentliga etiken lagen som orättfärdig, liksom överordnades tolkning av den, bör hänsyn till samhällsmedlemmarna prioriteras i första rummet (Lundquist, s. 53 2012).

2.2 Om yttrandefrihet

2.2.1 Yttrandefrihetens olika dimensioner

I den demokratiska teorin finns det tre begrepp som är mycket centrala. Det är tryckfrihet, offentlighet och yttrandefrihet. Dessa begrepp är också centrala i den politiska retoriken. Yttrandefriheten ska finnas så att det finns ett underlag för en fri debatt om den offentliga makten, vilket är ett centralt begrepp i ett demokratiskt samhälle (Lundquist, s. 91, 2012).

Att människor i våra offentliga förvaltningar och i alla våra demokratiska institutioner vågar säga ifrån när något oetiskt eller brottsligt sker är viktigt för att demokratin ska utvecklas och kunna fortsätta att vara stark. Om någon inom en offentlig förvaltning visslar så är det inte bara de som har makten och den som säger ifrån som blir involverade, utan även arbetskamraterna. Arbetskamraterna kan delas upp i tre olika kategorier, där den första kategorin är de människor som stöder makthavaren, som enligt Lundquist kallas "maktens medlöpare". Sedan finns det de passiva arbetskamraterna som inte vill blanda sig i. Sist är det de som stöder den som visslar eller säger ifrån.

De som håller med makthavarna kan göra detta, främst av två anledningar, antingen för att de helt enkelt håller med makthavarna eller för att de gör det för att kunna sedan bli stöttade tillbaka av makthavarna i en annan situation, alltså blir det en vinnande situation för båda. De som är passiva är det ofta för att de känner en skräck att själv bli inblandade i det som händer. I många fall kan det vara så att de som är passiva känner att de har en medborgerlig plikt men att de är oroliga för att något ska hända dem, kanske att de blir mobbade, utfrusna, sparkade och så vidare. Många av de som är passiva vet också att de inte vill bli förknippade med visslaren. Man vill inte bli inblandad och råka ut för något som kan skada en själv.

De som däremot öppet stöder den som säger ifrån, vill helt enkelt inte överge sin rättighet även om detta gör att de kan straffas. Ofta är det få personer som räknas in i denna kategori, det kan däremot vara många som säger till den som visslar

utan att säga det högt att det var bra, men vågar inte säga det öppet. Det som brukar betonas av makten är att det är de som talar sanning är de som är bäst för att kunna få till en dialog, men ofta är de som talar öppet få i antal (Lundquist, s. 99, 2012).

2.2.2 Värdegrund

I Sverige håller *Kompetensrådet för utveckling i staten* på att ta fram en offentlig värdegrund på uppdrag av regeringen, där det finns vissa punkter som framhålls som demokrati, legalitet, objektivitet, saklighet, likabehandling, fri åsiktsbildning, respekt, effektivitet och service. I denna offentliga värdegrund är det demokrativärdena som betonas och inte ekonomivärdena som Lundquist menar betonas just nu (Lundquist, s. 40-, 2012).

2.2.3 Reglering av yttrandefrihet

Det finns tre alternativ till regleringen av yttrandefriheten och dessa kan sammanställas i en typologi. Från vänster till höger går det att se i vilken grad yttrandefrihet finns. Alla dessa typer kan förekomma i samma diskussion om yttrandefrihet, det är heller inte klart att det är typen ”offentlighetsrättslig” som kommer att avgöra i slutet (Lundquist, 2012, s. 50-).

<p>Traditionell Vi lever i ett fritt land och kan säga vad vi vill.</p>	<p>Offentlighetsrättslig Yttrandefrihet regleras i grundlagar (RF, TF, YGL) och europakonventionen</p>	<p>Maktmässig Makten avgör med etikettsregler, organisationsmanipulering och legitimerande advokatyr.</p>
--	---	--

* Figuren är hämtad från “Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)” Lennart Lundquist, 2012

2.3 Vilka lagar är det som gäller för tjänstemännen?

Att yttrandefrihet är självklart, är inte något som i praktiken faktiskt är sant. Var, hur och i vilket sammanhang, avgör om du har rätt till att använda din yttrandefrihet. Om du arbetar inom den privata sektorn är du inte skyddad enligt lag med din yttrandefrihet, men om du däremot arbetar inom offentlig förvaltning har du formellt sett yttrandefrihet enligt regeringsformen 2:1 § som säger att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad. I yttrandefrihet: frihet att i tal,

skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, (RF kap. 2, § 1)

Alltså är det av alla de som arbetar i Sverige, cirka en tredjedel som har yttrandefrihet som är skyddad av lagen (Lundquist, s. 46, 2012). Men den lagstiftning som finns på området är mycket snäv och det är inte helt lätt att faktiskt veta vad som gäller och hur en person som vill använda sin yttrandefrihet på en offentlig arbetsplats skyddas.

Yttrandefriheten ligger som lag under tre nationella svenska grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De har alla ett skydd mot kränkningar, offentligt anställda har också rätt till yttrandefrihet på arbetsplatsen. I Sverige finns det ännu ingen lagstiftning som inriktar sig enbart mot visslare. Sin rättighet att kunna säga ifrån på sin offentliga arbetsplats gäller både att säga till internt eller externt och detta utgår från våra mänskliga rättigheter där yttrandefriheten är en av dem, men också till det demokratiska arbetslivet. Varje fall måste avvägas och lojalitet i anställningsförhållande har en stor betydelse i vad det blir för utslag (Fransson, s. 22, 2013).

Det finns ett antal lagar som gäller inom offentlig verksamhet som meddelarfrihet vilket innebär att anställda vid myndigheter och verk har, om de upptäcker brister i verksamheten, rätten att lämna uppgifter till journalister (vissla till media) eller i andra publiceringssyften. Meddelarfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen och är en del av grundlagen. Meddelarfriheten gäller dock endast om det finns ett publiceringssyfte med vislandet. I annat fall är det brottsligt enligt offentlighets- och sekretesslagen att lämna ut sekretessbelagd information eller sekretessbelagda handlingar som inte har till ändamål att publiceras. Även liknande information till sociala medier eller bloggar som saknar utgivningsbevis är brottsligt enligt samma lag. Arbetsgivaren kan ingripa mot anställd som lämnar ut uppgifter i sådana forum. Meddelarfriheten gäller inte. Sekretessbelagda uppgifter får lämnas muntligen av anställda inom offentlig sektor men inte handlingarna i sig (Martinsson, s. 24-, 2014).

Tystnadsplikten får enligt offentlighets- och sekretesslagen kapitel 13, vanligtvis inte brytas av de offentligt anställda. Det gäller främst uppgifter om rikets säkerhet och privata uppgifter om enskilda personer. I dessa fall gäller inte meddelarfriheten. Arbetsgivare inom statlig eller kommunal myndighet får inte heller efterforska vem som har lämnat ut uppgifter (visslat) till media. De får varken muntligen eller skriftligen göra efterforskningar om vem som har gjort det. Det kan till exempel handla om att forska i den anställdas telefonkatalog vem den har varit i kontakt med. Brott mot efterforskningsförbudet kan innebära att arbetsgivaren anmäls till polisen eller till JO. Efterforskningsförbudet regleras i tryckfrihetsförordningen och är därmed en del av grundlagen (ibid).

Den anställda och arbetsgivaren har gemensam skyldighet att främja den andres intressen. Men för de anställda inom offentlig sektor och myndighet står yttrandefriheten över lojalitetsplikten. Inom den privata sektorn är det istället tvärtom. Lojalitetsplikten innebär också att anställda inom offentliga verk och myndigheter är skyldiga att utföra sina arbetsuppgifter oavsett personlig uppfattning om arbetets natur. Vägrar de arbeta kan arbetsrättsliga åtgärder vidtas. Att offentligt eller internt kritisera verksamheten och dess beslut är däremot tillåtet och får inte leda till repressalier från arbetsgivaren (ibid).

Enligt företagshemlighetslagen får anställda inte sprida uppgifter om arbetsgivarens affärs- eller driftsförhållanden som anses vara hemliga. Dessa förhållanden är skyddade enligt offentlighets- och sekretesslagen (ibid).

2.4 Förvaltningen som offentlig organisation

För att en organisation ska fungera finns flera system som underlättar för att den ska flyta på. Hur dessa system är uppbyggda, kan variera och moderniseras lite då och då för att anpassas till andra tider.

En stor del av den politik som bedrivs i ett samhälle sker i den offentliga förvaltningen. Därför är förvaltningen en mycket viktig del i den politiska demokratin. Av den anledningen blir också förvaltningarna involverade i centrala institutioner såsom yttrandefrihet. Yttrandefriheten är en grundläggande rättighet som är ett mycket centralt begrepp i västdemokratin. Den står för öppenhet tillsammans med offentlighet och tryckfrihet. En av hörnstenarna i en demokrati är öppenhet och de värden som finns i vår politiska demokrati skapar vårt offentliga etos som bör prägla förvaltningen. Att politiska beslut implementeras på rätt sätt kan därför bli garanterade genom yttrandefrihet och att kunna säga ifrån blir därför också ett viktigt politiskt instrument (Lundquist, s. 33-, 2012).

Under de senaste decennierna har förvaltningen genomgått flera stora förändringar och dessa förändringar kan både ses som negativa och positiva. Ekonomismen har blivit en allt viktigare del av förvaltningen och har förändrat hur förvaltningen jobbar allt mer (Lundquist, s. 35, 2012).

2.4.1 Ekonomisk Förvaltning

Hur en förvaltning ska se ut och hur den ska styras har idag en annan innebörd en för några decennier sedan. De demokrativärden som innan varit en stark del av förvaltningen har idag blivit mer och mer ersatta av ekonomiska värden enligt Lundquist. Rationaliteten, kostnadseffektiviteten och produktiviteten är nu viktiga grundpelare i offentliga förvaltningar (Lundquist, s. 127, 2012).

Den forskning som finns på området om New Public Management är kritisk, de som är mindre negativa eller positiva till NPM är de som praktiserar den. Att NPM växer gör också att forskare vill fortsätta studera det (Lundquist, s. 128, 2012).

2.5 Organisatorisk makt

För att kunna förstå en organisation eller ett samhälle är begreppet makt viktigt att förstå. Hur en organisation kommer att utvecklas beror på vilka former av makt som används. Makt kan sedan delas in i tre kategorier: Substantiell-, relationell- och institutionell makt. Den substantiella makten handlar om de aktörer som kämpar om makten med olika resurser. Relationell makt utvecklas genom interaktionen mellan människor och genom denna interaktion så påverkar människorna varandra. Den institutionella makten är kopplad till regler, lagar, instruktioner, normer och rutiner som man sedan ska förhålla sig till och som påverkar på vilket sätt man kan bete sig på (Christensen-Daugaard-Lindkvist, s.12, 2011).

Makt är något som i alla sammanhang både uppfattas som något nödvändigt men som också något som är oundvikligt. Makt är inget bestämt och skiljer sig därför åt från fall till fall. Makt är därför mycket komplext och det är omöjligt att ge en enkel förklaring på vad makt verkligen är (Christensen-Daugaard-Lindkvist, s.13, 2011).

3 Analys

I vår analys har vi valt att lyfta fram vår enkätundersökning och de intervjuer vi har med människor som jobbar på Malmö stadshus. Av 601 anställda i stadshuset som fick vår enkätundersökning svarade drygt 30 %. Det något tunna svarsunderlaget i enkäten, de få intervjuerna samt den korta tiden vi hade till vårt förfogande i enkäten, är enligt vår mening i egentlig mening inte tillräckligt för att göra en grundlig analys på. Många undersökningar hamnar dock idag på samma svarsfrekvens rent procentuellt, därför förlitar vi oss på att även vår enkät kan ge en generell bild av ett mini stadshus och hur de anställda upplever sin yttrandefrihet. På grund av att enkätunderlaget är något tunt bygger analysen även på typologisering av de fria kommentarerna, som i och för sig grundar sig på statistik från enkätsvaren. Typologisering ger en tydligare bild av framför allt vilka typer av anställda som har svarat på enkäten.

Förutom enkäten och intervjuerna kommer vi i analysen att använda oss av relevant teori från Lennart Lundquist och också vilka lagar som gäller med utgång från boken ”Yttrandefrihet och whistleblowing: om gränserna för anställdas kritikrätt” av Susanne Fransson.

Vilket kön har du?	
Man	40 % (75)
Kvinna	60 % (112)

* Tabell 1: Könsfördelning i procent.

Av de 187 som svarat på vår enkät är det en förhållandevis jämn fördelning på vilket kön recipienterna har, vilken åldersgrupp de tillhör och hur länge de har arbetat på arbetsplatsen (se tabell 1).

Procentuellt sett har 14 % av recipienterna varit chefer, 14 % tjänstemän, 11 % handläggare, 8 % assistenter, 7 % projektledare, cirka 6 % anställda/medarbetare, 4 % ingenjörer samt 4 % sekreterare. 3 % av recipienterna tillhör gruppen controller samt lika många procentuellt sett i gruppen administratörer. En person har att den tillhör staben (1 %), samt tre stycken kommunikatörer och tre stycken ekonomer.

Vad vi kan se av recipienternas olika yrken blir svarsomfånget med andra ord relativt spritt. Därmed utgår vi från att recipienterna har olika yrkesansvar på arbetsplatsen beroende vilken tjänst de har.

3.1 Relationen mellan chef och tjänsteman

3.1.1 Chefen sätter agendan

Det är allmänt vedertaget i vår kultur att det är chefen som bestämmer på jobbet. Det är också många gånger chefen som bestämmer vilken toleransnivå och öppenhet en arbetsplats eller en avdelning har. Ibland pratar man om att det är högt eller lågt i tak eller att det finns en viss ”anda” på en arbetsplats. Yttrandefrihet kan vara svårt att mäta i siffror eftersom den oftast är beroende av andra värden, som kännedom om demokratiska rättigheter och förtroende, på en arbetsplats. Dessa värden i sig kan vara indikatorer om man vågar säga ifrån till sin chef utan att vara rädd för repressalier.

Mer än hälften av respondenterna (totalt 63 %) hade mycket högt eller ganska högt förtroende till de högsta cheferna i förvaltningen. I den gruppen som hade svarat mycket högt förtroende var en tredjedel, 33 %, av 24 recipienter chefer men även arkitekt, tjänstemän, assistenter, ekonomer, controller och kamrer fanns på samma lista. I den gruppen som hade svarat att de hade ganska lågt förtroende, cirka 7 %, fanns tjänstemän, handläggare, projektledare, kommunikatör och några som ville vara anonyma.

Hälften av recipienterna hade svarat att de hade ganska högt förtroende för sina högsta chefer. I den gruppen fanns både chefer och anställda från olika avdelningar och nivåer. Bland de som hade svarat varken eller, 24 %, fanns mestadels handläggare, tjänstemän och projektledare.

Bland de som hade mycket lågt förtroende för sina högsta chefer, 6 %, fanns tjänstemän, handläggare, kommunikatör, projektledare samt någon som ville vara anonym.

Vid frågan om man kan säga ifrån om man tycker något är fel eller komma med förslag svarade 97 % av recipienterna anser att de anser att kan göra det på sin arbetsplats. I den gruppen fanns anställda från spridda avdelningar och tjänster på stadshuset. Dock fanns en liten andel, 3 %, som ansåg att de inte kunde göra det. I den gruppen fanns inga chefer men tjänstemän, administratörer, assistenter, timanställda och projektledare.

I vår analys kan man dra slutsatsen att högt värde på förtroende till sina chefer ger också högt värde på skalan vad gäller möjligheten att yttra sig på sin arbetsplats. Det finns även en korrelation i högt förtroende till chefen när man upplever att arbetsplatsen tar tillvara på de anställdas åsikter och hur stort inflytande man upplever att man har på arbetsplatsen.

I vår undersökning för stadshuset i Malmö visade de sig vara överraskande höga värden vilket vi förmodar indikerar på att det är en tillåtande arbetsplats vad gäller förtroendet till chefen kontra upplevelsen av yttrandefrihet.

3.1.2 Chefen i tiden

Upplevelsen av yttrandefrihet kan också vara fluktuerande i tiden. Det vittnar en av intervjupersonerna som under sin tid som anställd inom offentlig verksamhet haft kontakt med ett flertal olika typer av chefskap:

”(Yttrandefriheten) har gått i vågor kan jag säga. Det har varit från början väldigt enkelt att säga ifrån och det bemöttes alltid på ett korrekt sätt så att man lyssnade och svarade och det är klart att man kan bli förbannad i en diskussion och så men sen sjönk det (yttrandefriheten) men det är nu uppe igen. Jag känner absolut att jag skulle kunna gå till vem som helst om jag tycker att, alltså mina kolleger och chefer, om något är fel. Min uppfattning är att till en trygg chef vågar man gå och säga ifrån”.

En annan anställd berättar i en intervju att det vid ett tidigare tillfälle, på en helt annan förvaltning, förekom något som kunde uppfattas som en antydning till en korrupt situation, dock ej av brottslig natur. Intervjupersonen berättar hur de ansvariga avvärjde situationen:

”Det gäller en annan förvaltning eftersom jag råkat ha information om det och som tur är har man alltså redan tatt’ sitt förnuft till fånga och satt igång en liten uppryckning där och det är jättebra. Jag menar, när jag såg den förvaltningen framför mig då tänkte jag uppdrag granskning, Janne Josefsson, Göteborgs stad... så, typ. Jag blev väldigt glad för man skiftade förvaltningschef där och det var inte bra som det gick till där alltså. Det fanns ett litet speciellt sätt att hantera frågor och saker och ting där va och nu när man skulle ha en ny förvaltningschef så sätter man till en person. Den personen har alltså, som en amerikansk drillsergeant, en sån första grej med cheferna där den går framför dem med händerna bakom ryggen och det är så bra. Alltså jag är så glad över det och jag hoppas innerligt att den personen får fortsätta där. Alltså jag visste ju att den personen skulle göra något sådant. Det är en så person som återupprättar det offentliga ryckte och den personen räds inte trollen.

Att det togs in en ny chef till den förvaltningen anser intervjupersonen var ett medvetet drag av Malmö stad och kommundirektören för att man vill göra något ordentligt åt det hela. Samma intervjuperson berättar också när det har kommit tal om en whistleblower-funktion i Malmö stad skulle det dåvarande kommunalrådet sagt det inte behövdes för folk hade hans mejladress.

Man kan dra slutsatsen av både enkätsvaren och intervjuerna att det finns en korrelation mellan antingen höga, eller låga, analysvärden i den upplevda yttrandefriheten och vilken sorts chef man har. Chefen sätter många gånger nivån på avdelningen. En tolerant chef är öppen för kritik medan en icke tolerant chef får de anställda att inte våga yttra sig. I den här enkätundersökningen svarade dock ovanligt många, 97 %, (tabell 11) att de kan vända sig till sin chef med åsikter eller kritik. Det kan ses som ett gott betyg till cheferna i Malmö stadshus med tanke på tolerans till kritik är en del av yttrandefriheten.

3.1.3 En lyssnande chef

Om chefen lyssnar eller inte är en viktig yttrandefrihetsindikator i vår enkät. Närmare 80 % av respondenterna upplevde att de anställdas åsikter tillvaratas i Malmö stadshus. Medan 68 % tyckte att de hade mycket eller ganska stort inflytande på sin arbetsplats. 45% av respondenterna svarade att de hade daglig kontakt med sin chef medan hälften, 50%, hade kontakt några gånger i veckan. Man kan utgå från att när relationen anställd-chef är tillåtande sker initiativen till kontakt motsvarande lika mycket från båda hållen. En ömsesidig relation kan ses som ett tecken på att de anställda inte behöver ”frukta” chefen.

Hur ofta har du kontakt med din chef?	
En eller flera gånger om dagen	48 % (90)
Några gånger i veckan	45 % (85)
Några gånger i månaden	5 % (9)
Några gånger om året	2 % (3)
Aldrig	0 % (0)

** Tabell 3. Intervaller fördelade procentuellt i kontakt med chefen.*

3.1.4 Om chefen gör fel

När de anställda tystas i en offentlig förvaltning sätter man också de demokratiska kontrollerna med yttrandefriheten och meddelarfriheten ur spel. När en chef begår systematiska fel har en informell institution uppstått. Orsaken till att det händer kan vara flera men en viktig kontrollfunktion är hur pass mycket de anställda vågar säga ifrån i ett tidigt stadium. I tidigare tabeller angående enkätsvaren kan man konstatera att toleransen att kritisera chefer i största allmänhet är hög i stadshuset. En annan viktig faktor för yttrandefriheten är hur de anställda upplever att de kan säga ifrån om de ser att chefen gör något oetiskt eller olagligt. Av enkätsvaren kan vi konstatera en övervägande andel, 88 %, under sin tid som

anställda inte har sagt till sin chef om något etiskt eller olagligt gällande chefen. Det kan visserligen tolkas som att de inte har funnits anledning att säga ifrån eller att man helt enkelt valt att inte säga något. Med stöd av de relativt höga värdena som vi fått på förtroendet mellan chef och anställd utgår vi från att det inte har funnits anledning till att säga till sin chef för att denne inte begått oegentligheter.

95 % av recipienterna aldrig blivit utsatta för repressalier för att man uttryckt en åsikt om något oetiskt eller brottsligt. 5 % har däremot blivit utsatta för repressalier. Några har delat med sig av sina erfarenheter med kommentarer: *"Vågar inte", "Blivit utfrysad och skitsnack bakom ryggen samt jag blivit tillsagd att om att följa vissa regler som ingen annan följer inkl chefen", "Min tjänst blev avslutad", "Kanske inte mobbad men kallad till samtal hos chefen som ifrågasätter min kompetens och lojalitet"*.

Och frågar man hur man *tror* att man blir bemött om man uttrycker sin åsikt till chefen eller visslar till media blir bilden något annorlunda i enkätsvaren. 17 % är säkra på att de inte skulle bli utsatta för repressalier medan de som har svarat ganska säkra ligger på 29 %. En tredjedel har ingen direkt åsikt (varken eller) medan de som är ganska osäkra hamnar på 9 % och de osäkra på 11 %. Man kan se att i den här frågan har gruppen säkra minskat proportionerligt i förhållande till gruppen ganska osäkra och osäkra, som istället har ökat från tidigare mer positiva siffror. En person, 1 %, har svarat att den visslat till media med negativa förändringar som följd. Det sker en ökning i ja-svaren när frågar om man *funderar* på att vissla till media. Där är det totalt 11 % som har funderat på att göra det medan det som kan antas som nej-sidan ger ett totalt svar på 89 %. Fortfarande kan man anta att dessa värden ligger i korrelation till de förtroendevärden man har till sina chefer.

De överlag goda resultat som framkommit för Malmö stadshus i enkäten om den upplevda yttrandefriheten har en direkt relation till hur pass öppen man kan vara med sin chef utan att vara rädd för repressalier. I vår analys kan man konstatera att den öppenheten bidrar till att de demokratiska kontrollenheter, som yttrandefrihet och meddelarfrihet, fungerar bättre i Malmö stadshus än på många andra offentliga förvaltningar i Sverige.

3.2 Lagstiftning

Att den offentliga förvaltningen är i en stor utvecklingsfas märks på många områden. Hur stor del av ekonomin ska styra? Hur ska de offentliga förvaltningarna bli så effektiva som möjligt och samtidigt göra ett bra jobb? Är några av många frågor. Något som eftersatts under denna utveckling är hur lagstiftningen ser ut för de som arbetar inom den offentliga förvaltningen. Om det

är toleranta och öppna chefer som bidrar till en stark upplevd yttrandefrihet på arbetsplatsen kan frågan ställas hur det ser om den här typen av chefer inte finns? Om siffrorna mer liknar de siffror som finns i rapporten om SUS, där förtroendet för cheferna är mycket lågt. Kan det bidra till att de som arbetar på SUS inte vågar yttra sig på sin arbetsplats?

Även i vår enkätundersökning finns det några som i sitt arbete har blivit mobbade eller blivit utsatta för repressalier för att de har gått till chefen och sagt ifrån. Denna siffra ligger på 5 %, vilket är en låg nivå jämfört med många liknande enkätundersökningar. Jämför man gruppen enskilt med hur många som har gått till chefen och sagt till om oegentligheter och blivit utsatta för andra repressalier i vår enkätundersökning hamnar siffran på 43 %. De lagar och bestämmelser som idag finns på området är enligt Lundquist otydliga. Men för att få en klarare bild av hur det ligger till med lagarna kan Susanne Franssons bok *Yttrandefrihet och whistleblowing* vara till god hjälp. I den står det exakt vad som gäller och inte gäller när det gäller lagstiftningen kring yttrandefrihet. I regeringsformen står det att yttrandefriheten ska bestå i alla dess former, i tal, skrift eller bild eller på annat sätt kunna uttrycka tankar, känslor och åsikter (Fransson, s. 60, 2013). Enligt Fransson är den lagstiftning som finns på området mycket stark och om man lägger fram välgrundad kritik ska den personen kunna bli skyddad (Fransson, s. 154, 2013).

De tjänstemän som är med i en fackförening får ett extra skydd gentemot sin arbetsgivare, då fackföreningar med hjälp av lagen har flera lagstiftningar under sig som till exempel medbestämmandelagen och kritikrätten. Dessa lagar begränsar i sin tur arbetsgivaren. Ett exempel på detta är att en arbetsgivare kan säga att den som säger ifrån ingriper i arbetsgivarens rätt att utöva arbetsledning och verksamhetsledning. Men genom att fackföreningen har medbestämmandelagen så blir arbetsgivarens lagliga makt i en sådan fråga inte lika starkt (Fransson, s. 26, 2013).

De som är med i fackföreningar är i praktiken mer skyddade om ett yttrandefrihetsfall kommer upp då fackföreningarna har ännu fler lagar som bättre skyddar tjänstemannen. Men verkligheten kan det se annorlunda ut. När förhandlingen är slut enligt medbestämmande lagen mellan arbetsgivare och fackföreningen är det fritt fram för arbetsgivaren att fatta det beslut som den behagar (Fransson, s. 29, 2013). Det här visar på att det finns brister i hur dessa lagar är uppbyggda då det till syvende och sist ändå blir arbetsgivaren som får ta beslutet. Studier på ämnet visar också på att arbetsgivaren är allt mer negativa till att förhandla med fackföreningarna (Fransson, s. 29, 2013).

I detta fall, där medbestämmande lagen ändå blir lönlös i slutändan kan det fortfarande bli så att det skapas en debatt mellan arbetsgivare och den som säger ifrån. Även om arbetsgivaren har sista ordet, så skapas det en diskussion och om arbetsgivaren skulle kränka eller utsätta den som sagt ifrån för repressalier blir

personen skyddad av tre nationella grundlagar där yttrandefriheten står med. Yttrandefriheten står också över lojalitetsplikten vilket betyder att om den som säger ifrån till sin arbetsgivare och arbetsgivaren vill försöka utsätta personen för repressalier så kan personen som sagt ifrån yrka på sina rättigheter.

Men som Lundquist beskriver i sin bok finns det många fall där yttrandefriheten kränks. I sin bok "Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)" är fallet med proffessorn Ulfur Arnasson ett exempel där rätten till yttrandefriheten kränkts. Det på grund av att de högst bestämmande i Lunds Universitet missbrukar sin makt och kränker yttrandefriheten. På samma sätt kränks yttrandefriheten på SUS i Malmö där personalen inte känner sig säkra att yttra sig och många fall där till där yttrandefriheten kränks. Även i vår enkätundersökning får vi fram resultat som tyder på att tjänstemän som blivit utsatta för repressalier för att ha använt sin yttrandefrihet. Även om de specifika fallen är få finns det fall där personer har blivit straffade. Yttrandefriheten ska gälla alla inom den offentliga förvaltningen. Det är i alla fall det som är utgångspunkten om man får tro det som står om yttrandefrihet i lagarna, både i den svenska lagboken men också i europakonventionen. De lagar som gäller är många och det finns många olika lagar för att skydda yttrandefriheten. Trots det blir få skyddade, som i fallet Arnasson.

Att det i Malmö Stadshus enligt vår enkätundersökning är en så stor del som känner att de har ett högt förtroende för sina chefer öppnar upp för ett bra resonemang kring frågor som yttrandefrihet. Men i de offentliga arbetsplatserna som inte har samma positiva anda på sin arbetsplats när det gäller yttrandefrihet skapas inget klimat som uppmuntrar till att använda den rättigheten. Det är därför viktigt att de som arbetar på en sådan arbetsplats vet vilka regler och lagar som gäller. Enligt Susanne Fransson, docent i rättsvetenskap, är lagstiftningen tillräcklig för att kunna skydda de som arbetar på dessa platser där yttrandefriheten kränks. För att de ska kunna säga sitt måste det finnas en stark lagstiftning som skyddar dem.

Precis som Lennart Lundquist i sina reflektioner menar, är det inte bara att sätta upp institutioner för vissling, frågan är mycket mer komplext än så. Enligt professorn Brian Martin, som gjort ett flertal enkätundersökningar på området i Australien (där svarsfrekvensen på undersökningarna har varierat mellan 19-35 %) behöver en whistleblowerfunktion inte göra det enklare eller bättre för visslare. Istället så ger sådana institutioner bara upplevt skydd. Han föreslår istället att det är genom att man lär ut hur man som visslare ska göra och bete sig så att den som visslar, viskar eller väcker. De ske helt enkelt lära sig att förstå organisationsdynamik, hur man bygger allianser och kommunicerar med medier. På det sätt får personen som vill säga ifrån egenmakt istället för att det är byråkrater och advokater som har makten (Lundquist, s. 191, 2012).

I Sverige är detta främmande då det finns en stor tillit till de offentliga organisationerna och institutioner. Det finns också en stor tillit till de byråkrater och advokater som ska hjälpa de som använder sin yttrandefrihet, men precis som Lundquist påpekar kan detta vara något att ta till sig när man diskuterar hur det ska se ut i Sverige. Att tjänstemännen ska känna en stark egenmakt kan också vara viktigt så att de som yttrar sig på arbetsplatser ska känna sig än tryggare i sig själva på vad som gäller och hur man ska gå tillväga på bästa möjliga sätt för att kunna säga ifrån. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen så finns det straff för de chefer som hindrar yttrandefriheten, men detta system fungerar inte (Lundquist, s. 192, 2012).

Så även om det finns en lagstiftning som i grunden är stark, där även tjänstemännen kan få hjälp av sina fackföreningar för att bli skyddade, finns det bevis på att alla ändå inte känner sig trygga eller vet om att de kan säga ifrån. Det finns även de, som trots att de ska ha rätten på sin sida att säga ifrån, ändå blir sparkade eller utsätts för andra repressalier. Lagstiftningen i sig kan vara stark och att det finns många lagar kring yttrandefrihet tyder på att det ska kunna kännas säkert att säga ifrån. Men genom att många lagar också handlar om en bedömning av situationen så kan det fast det är fel ändå bli den som säger ifrån som blir straffad.

Men i och med att lagstiftningen tar upp det mesta om yttrandefrihet och har skydd för alla olika sätt som en tjänsteman kan säga ifrån på, kan det ligga i något det som Fransson i sin analys är inne på: Att det inte är lagstiftningen som behöver ändras på. Det finns andra delar som är av större vikt som behöver bli förbättrade.

Lennart Lundquist ger en mycket negativ bild av hur ledningarna reagerar på de som gör rapporter eller när de blir tillsagda. När SUS-undersökningen kom fick Louise Bringselius som skrivit rapporten utstå hård kritik av ledningen på SUS. Enligt Lundquist var inget som togs på allvar i hennes rapport. Det verkar snarare finnas en ovilja hos de offentliga arbetsgivarna att lyssna på kritik och ta åt sig den, snarare än att det är lagstiftningen som är problemet.

Den ovilja som vissa ledningar har för kritik och förslag skadar bara dem själva i längden. Som det ser ut på Malmö Stadshus verkar cheferna vara duktiga på att få sina tjänstemän att känna sig säkra. Det är snarare andra faktorer som behöver bli stärkta för att yttrandefriheten på en arbetsplats ska upplevas bli högre. Det är genom det som sedan tjänstemän kommer kunna känna sig säkra på att säga ifrån till sina chefer och att skapa en egenmakt till tjänstemännen så att de själva känner till sina rättigheter.

3.3 Tjänstemannen

Tjänstemannarollen i den offentliga förvaltningen är inte en enkel arbetsroll. Lennart Lundquist beskriver i sin bok om ämbetsmannaetiken som ett samspel mellan överordnade, ämbetsmännen och medborgarna där lagen står överst (Lundquist, s. 52, 2012). De tillsammans bildar offentlig etik. I vår analys bygger den på flera värdegrunder som etik, både den egna och den yrkesmässiga, lagar och lojalitet till sina överordnade. Dessa värden i sin tur triangulerar med varandra och ger ett utfall på den offentliga etiken och upplevelsen av yttrandefriheten.

3.3.1 Tjänstemannen och chefen

Som det har framgått av vår enkät har vi bland annat velat ta reda på värdet av relationen mellan tjänsteman och chef på stadshuset. Med tanke på att det är chefen som många gånger sätter agendan på arbetsplatsen, eller avdelningen, är det viktigt att ta reda på hur den relationen ser ut eller upplevs av de som svarat på enkäten. Man kan säga att ett stort förtroende till chefen ger också en ökad upplevelse till yttrandefriheten. Den bilden bekräftar också recipienterna i vår enkätundersökning där de flesta har antingen mycket bra eller ganska bra förtroende till sin chef och Malmö kommun som arbetsgivare. Att det finns motsvarande situationer kan SUS-rapporten och ST-rapporten bekräfta.

3.3.2 Tjänstemannen och lagen

Analyserar man svaren i enkäten om hur pass mycket vetskap det finns om rättigheter för tjänstemännen enligt lag om yttrandefrihet bland recipienterna i enkäten och vad Lennart Lundquist anser om de lagliga skydden för tjänstemännen enligt Regeringsformen 2:1 § får man intrycket att den är allmänt spridd. I vårt enkätsvar betyder det att mer än tredjedel av recipienterna, 76 %, svarade att de kände till yttrandefrihetslagen och meddelarfriheten enligt regeringsformen. Dock anser 26 % av recipienterna i samma fråga att de inte känner till sina lagliga yttrandefrihetsskydd. Ett högt värde på de som känner till lagen kan relateras till det förtroende som tjänstemännen verkar ha till sina överordnade. Man kan inte heller utesluta i analysen att en hög kännedom om lagen ger ett högt värde i den upplevda yttrandefriheten oavsett relation till överordnade. Till det negativa hör att den lagstiftning som finns nu inte skyddar visslare till fullo och det borde finnas en särskild lag som skyddar dem.

Detsamma gäller frågan om hur pass viktig yttrandefrihetsfrågan är för recipienterna. 95 % anser att den är viktig i sitt arbete. Återstående 5 % anser den inte vara viktig. I den senare gruppen fanns inga svar i det friakommentarsfältet,

förutom ett där personen har skrivit *”Att yttra sig spelar ingen roll”*. Den personen har en tjänst som kan anses som relativt inflytelserik i stadshuset. I den här frågan kan man inte utesluta att den upplevda yttrandefriheten i stadshuset har en korrelation till hur viktig man tycker att yttrandefrihetsfrågan är. Man kan anta att ett högt värde på vikten av yttrandefrihetsfrågan på arbetet ger också ett högt värde på den upplevda yttrandefriheten.

3.3.3 Tjänstemannen och sin lojalitet

I enkäten framkommer det att hälften av recipienterna främst anser sig representera Malmö stad, strax över 50 %. Medan nästan en tredjedel vill representera medborgarna, 29 %. Cirka en tiondel av recipienterna anser sig representera tjänstemännen. Avdelningschefen är den som de vill sig representera minst, 2 %. Den lojaliteten avspeglar vad de anser om etiken i sin tjänstemannaroll och var den hör hemma på offentliga arbetsplatsen.

Vid frågan om recipienterna kände till Lennart Lundquists offentliga etos hade mer än hälften av dem, 56 %, kommenterat frågan. Här är ett axplock av några citat:

”Det är en av de absolut viktigaste principerna i offentlig förvaltning.”

”Jag representerar en myndighet och ska serva medborgarna med det de har rätt till.”

”Jag anser det viktigt. Sedan kan man aldrig komma ifrån att man har egna åsikter och att det mer eller mindre färgar ens arbete som tjänsteman. Förmodligen hade jag slutat om politiken överhuvudtaget inte stämde överens med mina grundliga värderingar. Eftersom alla har sin agenda är det extra viktigt att medborgare/media kan granska offentligheten.”

”Ja, som tjänsteman måste jag förstå att jag tjänar demokratin som koncept och medborgarna som de som både betalar för det och som slutintressent av verksamheten.”

”Det låter ju fint, men i det dagliga arbetet reflekterar jag inte över om jag är demokratins väktare. Men jag tycker det är viktigt att göra rätt utifrån de regler som finns eftersom vi till stor del finansierar vår verksamhet med skattemedel. Sedan är det ibland snårigt i rollen mot politiken. Det är nämnden som har det högsta ansvaret och fördelar pengar mm. Men de har ibland svårt att stå för de beslut de fattar eller vill inte från början inse vilka konsekvenser de får. Då är det lättare att skylla på tjänstemännen.”

”Mina arbetsuppgifter innebär inte i så stor utsträckning att jag direkt känner mig som en väktare inför demokratin, men ser jag till vad min del av arbetet bidrar till och påverkar övriga organisationen som helhet så tycker jag absolut att vi kan ses som väktare för demokratin.”

”Jag tycker det främst är chefs uppgift att se till att alla efterlever de lagarna”.

Man kan av de fria kommentarerna bedöma att flertalet av recipienterna anser sig representera 1) Malmö stad, 2) medborgarna i första hand. Enkätsvaren indikerar på samma slutsats.

4 Konklusion

Vi kan i vår undersökning konstatera att den upplevda yttrandefriheten på en offentlig arbetsplats i mångt och mycket beror på vilka värden den samspelar med och vilka värden den påverkas av. Yttrandefriheten kan ses som på en värdeskala. På den finns tre aktörer: chefen, lagen och tjänstemännens etik. Dessa aktörer i sig har olika värden som är i ständig rörelse på värdeskalen och som avgör den totala utgången av värdet på yttrandefriheten. Enkelt förklarat kan man säga att hur chefen betar sig påverkar hur yttrandefriheten upplevs på arbetsplatsen. Lika mycket påverkar upplevelsen av hur lagen tolkas av människor. Också tjänstemännens uppfattning om arbetsetiken påverkar värdet på hur yttrandefriheten upplevs. I den bästa av alla världar vore värdena alltid på topp hos alla aktörer, det vore det mest ideala yttrandefrihetsförhållandet sett ur vår synvinkel, men verkligheten ser många gånger annorlunda ut vilket också påverkar upplevelsen av yttrandefriheten. Så även om lagen skyddar tjänstemännen kan chefen göra att yttrandefriheten upplevs som inskränkt. Å andra sidan kan lagen vara så pass tandlös att den inte skyddar tjänstemännen. Eller att tjänstemännen betar sig oetiskt i sin arbetsroll. Summa summarum blir att upplevelsen av yttrandefriheten, oavsett om den är bra eller inte, alltid är beroende av dessa tre aktörer.

Vi ser att lagstiftningen är relativt stark och skyddar många av de som använder sin yttrandefrihet på offentliga arbetsplatser. Men lagarna är som med alla lagar, de är tolkningsbara, och det finns också många fall där lagstiftningen inte klarar av att skydda de som visslar, viskar eller väcker. Att peka med hela armen och berätta att det är fel på lagstiftningen tror vi är fel metod. Istället tror vi att den lagstiftning som finns för de som vill använda sin yttrandefrihet är relativt starkt och om den som säger ifrån följer de lagar och bestämmelser som finns ges det ett relativt gott skydd. Däremot finns det ingen visslarfunktion i Sverige. En sådan funktion skulle kunna vara en lösning för skapa mer trygghet för de som funderar på att vissla. Den ska framför allt vara en funktion som hjälper de som visslar och inte vara ett verktyg som gynnar arbetsgivaren.

Vårt undersökningsobjekt Malmö stadshus hade en upplevd yttrandefrihet som var mycket hög men är inte på något vis representativ för hur yttrandefriheten upplevs på andra offentliga förvaltningar. Vi har tagit del av de positiva resultaten av Malmö stadshus och jämfört det med fakta som redan finns på området idag. Lundquist och många andra som har forskat i samma ämne, som till exempel Bringselius, har fått fram mycket negativa svar på hur yttrandefriheten upplevs.

Därför ser vi Malmö Stadshus som ett positivt exempel där de tre aktörerna chefen, lagen och tjänstemannens etik ger höga värden. Om alla offentliga förvaltningar hade haft samma höga värde på dessa tre värden hade de offentliga förvaltningarna haft en yttrandefrihet som hade upplevts som hög från tjänstemännens sida. Kontentan blir att andra offentliga förvaltningar måste vara mer öppna gentemot sina tjänstemän och mot lagen för att skapa en stark yttrandefrihet på den offentliga arbetsplatsen. Det bådär gott för yttrandefriheten om det finns en strävan för att vilja ta del av mer kunskap både hos tjänstemännen och hos cheferna. En öppen dialog öppnar vägen för en arbetsplats där den upplevda yttrandefriheten hos tjänstemännen endast kan bli bättre.

5 Referenser

- Bringselius, Louise (2012) *Resultat från forskningsenkät vid Skånes Universitetssjukhus* file:///Users/matzhagberg/Downloads/RapportSUS-Bringselius2012-04-02.pdf. Hämtad den 19 maj 2014
- Fransson, Susanne (2013). *Yttrandefrihet och whistleblowing: om gränserna för anställdas kritikerätt*. Stockholm: Premiss
- Hague, Rod & Harrop, Martin (2013). *Comparative government and politics: an introduction*. 9. uppl. New York: Palgrave Macmillan
- Martinsson, Marie (2014) *Öppenhet på villovägar. En rapport om meddelarfrihet och öppenhet inom stat och myndigheter*
<https://www.st.org/press/pressmeddelanden/2014/maj/oppenhet-pa-villovagar/>. Hämtad den 19 maj 2014
- Lundquist, Lennart (2012). *Slutet på yttrandefriheten (och demokratin?)*. Stockholm: Carlsson
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratis väktare: ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur
- Pierre, Jon & Sundström, Göran (red.) (2009) *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber
- Sveriges riksdag, [elektroniskt], Ordbok: Regeringsformen. Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kungorelse-1974152-om-beslu_sfs-1974-152/ Hämtad den 19 maj 2014
- Sveriges riksdag, [elektroniskt], Ordbok: Tryckfrihetsförordningen
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Tryckfrihetsforordning-19491_sfs-1949-105/ Hämtad den 19 maj 2014
- Sveriges riksdag, [elektroniskt], Ordbok: Yttrandefrihetslagen
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Yttrandefrihetsgrundlag-1991_sfs-1991-1469/?bet=1991:1469 Hämtad den 19 maj 2014
- Söderlöf, Göran (2010). *Yttrandefrihet och lojalitet: vad gäller för anställda hos kommuner, landsting och regioner*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting

6 Bilagor

Intervju med två personer enligt följande mall:

Enkätundersökning:

1. Vilket kön har du?

- Kvinna
- Man
- Annat

2. Hur gammal är du?

- 18-30
- 31-40
- 41-50
- 51-60
- 61-70

3. Hur många år har du varit anställd inom den offentliga förvaltningen?

- 0-5 år
- 6-15 år
- 16< år

4. Vilken position har du på din arbetsplats?

5. Vem anser du att du främst representerar som yrkesman?

- Medborgarna
- Kommunledningen
- Avdelningschefen
- Malmö stad
- Tjänstemännen

6. Hur tycker du att Malmö kommun är som arbetsgivare?

- Mycket bra
- Ganska bra
- Varken eller
- Ganska dåligt

- Mycket dåligt

7. Hur stort förtroende har du för din arbetsgivare?

- Mycket stort
- Ganska stort
- Varken eller
- Ganska lite
- Mycket lite

8. Hur stort förtroende har du för de högsta cheferna inom din förvaltning?

- Mycket högt
- Ganska högt
- Varken eller
- Ganska lågt
- Mycket lågt

9. Hur ofta har du kontakt med din chef?

- En eller flera gång om dagen
- Några gånger i veckan
- Några gånger i månaden
- Några gånger om året
- Aldrig

10. Vem tar initiativ till den kontakten?

- Jag
- Chefen
- Både och

11. Om du tycker något är fel eller vill komma med förslag kan du göra det då?

- Ja
- Nej

12. Anser du att din arbetsplats tar tillvara dina åsikter?

- Ja
- Nej
- Har ingen åsikt

13. Hur stort inflytande upplever du att du har över din arbetsplats?

- Mycket stort
- Ganska stort
- Varken eller
- Ganska litet
- Inget alls

14. Har du någon gång under de senaste 12 månaderna haft kontakt med din chef för att du upplevt att det skett något oetiskt eller olagligt på din arbetsplats?

15. Har du någon gång under din tid som anställd haft kontakt med din chef om något oetiskt eller olagligt har skett på din arbetsplats?

16. Har du under din tid som anställd i stadshuset sagt till din chef om han eller hon gör något som du anser är oetiskt eller bryter mot lagen?

- Ja
- Nej

17. Har du någon gång vislat (gått till media) om något oetiskt eller brottsligt förfarande på din nuvarande arbetsplats?

- Ja
- Nej

18. Om ja, beskriv vilka förändringar det blev för dig i ditt arbete?

19. Har du någon gång funderat på att visa (gå till media) med något du anser är oetiskt eller brottsligt på din arbetsplats?

20. Om du skulle uttrycka dina åsikter till din chef eller "visa" till media, känner du dig då säker på att inte bli utsatt för repressalier i form av mobbning, förflyttning eller uppsägning?

- Mycket säker
- Ganska säker
- Varken eller
- Ganska osäker
- Osäker

21. Har du någonsin blivit mobbad eller utfrysad för att du uttryckt dina åsikter om något du ansett vara oetiskt eller brottsligt på din arbetsplats?

- Ja
- Nej

22. Om ja, beskriv vad som hände?

23. Har någon, vad du känner till, blivit utfrysad eller uppsagd på grund av att den har uttryckt sina åsikter om något den personen ansåg vara oetiskt eller brottsligt på arbetsplatsen?

- Ja
- Nej

24. Känner du till att du är fri med skydd av lagen att yttra dig gentemot stat, kommun och landsting, enligt 2:1 § i Regeringsformen om yttrandefrihet?

- Ja
- Nej

25. Tycker du att yttrandefrihetsfrågan är viktig i ditt arbete?

- Ja
- Nej

26. Om ja, varför är det viktigt?

27. Om nej, varför är det inte viktigt?

28. Statsvetaren Lennart Lundquist kallar ämbetsmännen för ”demokratis väktare”. Han menar att det är ämbetsmännens plikt att värna om att demokratin efterföljs i våra offentliga förvaltningar. Hur ser du på dig själv i ljuset av den frågan, tycker du att det är din uppgift?