

# Vågar du vissla?

Yttrandefrihet och lojalitetsplikt för tjänstemän inom svensk  
offentlig verksamhet respektive tjänstemän inom  
EU:s kommission

**Erika Skogh och Monika Bacic**

Kandidatuppsats i arbetsrätt

HARH16, HT 2014

Handledare: Annamaria Westregård



**LUNDS UNIVERSITET**  
Ekonomihögskolan

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>5</b>
<b>Förkortningar</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Inledning och bakgrund</b> .....	<b>7</b>
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Syfte och frågeställning .....	9
1.3 Avgränsningar.....	9
1.4 Definitioner av visselblåsning .....	10
1.5 Metod och material .....	11
<b>2. Europakonventionen</b> .....	<b>13</b>
2.1 Europakonventionens tillämplighet på svenska tjänstemän .....	15
2.2 Europakonventionens tillämplighet på tjänstemännen inom EU.....	15
<b>3. Offentlighet och öppenhet</b> .....	<b>17</b>
3.1 Offentlighetsprincipen i Sverige .....	17
3.1.1 Offentlighetsprincipens begränsningar .....	18
3.2 Öppenhetsprincipen i EU .....	18
3.2.1 Begränsningar i öppenhetsprincipen.....	19
<b>4. Yttrandefrihet</b> .....	<b>21</b>
4.1 Sverige och yttrandefriheten .....	21
4.1.1 Yttrandefriheten enligt regeringsformen .....	21
4.1.2 Yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen .....	22
4.1.3 Inskränkningar i yttrandefriheten.....	22
4.1.4 Meddelarfrihet .....	23
4.1.5 Anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud .....	23

4.2	EU och yttrandefriheten.....	24
<b>5.</b>	<b>Lojalitetsplikten .....</b>	<b>26</b>
5.1	Sverige och lojalitetsplikten.....	26
5.2	EU och lojalitetsplikten .....	28
<b>6.</b>	<b>Kritikrätten .....</b>	<b>30</b>
6.1	Sverige och kritikrätten.....	30
6.2	EU och kritikrätten.....	32
6.2.1	Riktlinjer för visseblåsning.....	32
<b>7.</b>	<b>Tjänstemannen och tjänsteföreskrifter .....</b>	<b>34</b>
7.1	Svenska tjänstemän.....	34
7.1.1	Statens värdegrund.....	35
7.2	EU:s tjänstemän .....	35
7.2.1	Tjänsteföreskrifterna .....	36
7.2.2	Fallet Cwik.....	37
<b>8.</b>	<b>Sammanfattning och slutsatser.....</b>	<b>39</b>
	<b>Bilaga A: Europakonventionen .....</b>	<b>50</b>
	<b>Bilaga B: Eden.....</b>	<b>51</b>
	<b>Bilaga C: Rättighetsstadgan .....</b>	<b>52</b>
	<b>Käll- och litteraturförteckning .....</b>	<b>53</b>
	<b>Rättsfallsförteckning .....</b>	<b>58</b>

# Summary

The purpose of this paper is to identify and compare the legal protection an official working in the Swedish public sector and an official in the EU-commission has when it comes to articulate grievances, utilize their criticism right and freedom of expression. Additionally the paper also examines how the officials when disclosing wrongdoings need to act towards their employer regarding the principal of loyalty.

The results show that there are both similarities and differences regarding the legal protection between officials who disclose a wrongdoing, in the Swedish public sector and in the EU-commission. The protection of freedom of expression and the right to express criticism is far more extensive for officials in Sweden than for officials in the EU. Furthermore the results show that the EU-officials have greater responsibilities towards their employer to act loyally and solely with the interests of the union in mind than the Swedish officials.

Finally 'the right of access principle' is an important dimension concerning the officials right to disclose wrongdoings to the public and the results show great differences in legal provisions and traditions between Swedish public sector and the EU institutions.

# Sammanfattning

I uppsatsen gör en undersökning av det rättsliga skyddet för en visselblåsare som vill påtala missförhållanden inom svensk offentlig sektor samt inom EU:s kommission. Dessutom undersöks rättsläget för tjänstemännen i Sverige och tjänstemännen i EU:s kommission avseende yttrandefriheten, kritikrätten och lojalitetsplikten. Slutligen görs även en jämförande analys av rättsläget för visselblåsarna i EU:s kommission respektive svensk offentlig sektor.

Av arbetet framkommer att det för tjänstemännen finns både likheter och skillnader i det rättsliga skyddet för en visselblåsare som avser påtala missförhållanden. Yttrandefriheten och kritikrätten är för svenska tjänstemän i offentlig sektor mer vidsträckt än vad den är för tjänstemännen i EU:s kommission. Vidare visar resultaten att EU-tjänstemännen har större förpliktelser gentemot sin arbetsgivare när det kommer till agera lojalt och med unionens bästa för ögonen än motsvarande förpliktelser för svenska tjänstemän.

Slutligen finns det för visselblåsaren som svensk tjänsteman respektive tjänsteman i EU:s kommission skillnader i hur offentlighets- och öppenhetsprincipen får uttryck och påverkar rättsläget för den tjänsteman som avser påtala missförhållanden.

# Förkortningar

AD – Arbetsdomstolen

EG – Europeiska gemenskapen, Europeiska unionen innan  
Lissabonfördraget

EU – Europeiska unionen

Europadomstolen – Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen – Europeiska konventionen om skydd för de  
mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

ILO – Internation Labour Organization

JK – Justitiekanslern

JO – Justitieombudsmannen

LOA – Lagen om offentlig anställning

OLAF – Europeiska byrån för bedrägeribekämpning

Prop. – Proposition

RF – Regeringsformen

Rättighetsstadgan – Europeiska unionens stadga om de grundläggande  
rättigheterna

SKL – arbetsgivarorganisationen Sveriges Kommuner och Landsting

SOU – Statens offentliga utredningar

TF – Tryckfrihetsförordningen

YGL – Yttrandefrihetsgrundlagen

# 1. Inledning och bakgrund

Arbetsplatser har blivit allt mer tysta menar Inge Ohlsson som skrivit boken “*Den farliga tystnaden*” där fler anställda inom företag och förvaltningar undviker att påtala missförhållanden. Ohlsson har behandlat temat yttrandefrihet och inflytande på arbetsplatsen ur ett brett företagsdemokratiskt och arbetsmiljömässigt perspektiv medan denna uppsats kommer att se på de tysta arbetsplatserna ur ett juridiskt och arbetsrättsligt perspektiv.<sup>1</sup> Ohlssons bok är utgiven 1998 men temat demokrati och yttrandefrihet är tidlöst och behöver ständigt diskuteras för att anställdas rättigheter faktiskt respekteras bakom alla vackra konventioner och uppförandekoder. I uppsatsen görs en genomgång av bland annat lagstiftning, praxis och andra föreskrifter som reglerar skyddet för yttrandefriheten inom offentlig verksamhet i Sverige och för anställda tjänstemän inom EU:s kommission. Fokus hamnar på arbetstagare som velat påtala missförhållanden inom sin respektive verksamhet, så kallade visseblåsare och vilket rättsligt skydd de har men också hur detta samspelar med begränsningar i kritikrätten samt lojalitetsplikten gentemot arbetsgivaren.

Rädsla för sanktioner från arbetsgivaren eller utfrysning av arbetskollaborer är en avgörande faktor för den tystnad som förekommer på många arbetsplatser. Särskilt viktig blir yttrandefriheten för tjänstemännen i den offentliga sektorn eftersom dessa har flera lojaliteter, främst mot lagstiftningen, makthavarna men även medborgarna. Offentliganställda har till och med en skyldighet att påtala oegentligheter om makthavare utför något oetiskt eller illegalt.<sup>2</sup> Det ter sig ytterst problematiskt att organ som intar en förtroendeställning bland medborgarna numera går mot en mer sluten kultur. Enligt en rapport från Arbetslivsinstitutet, “*Kritik eller tystnad*”, motbevisas hypotesen att offentligt anställda som enligt lagen åtnjuter ett starkare skydd för yttrandefriheten skulle uppleva en bättre yttrandefrihetssituation. Situationen är snarare den motsatta. Upplevelser av

---

<sup>1</sup> Ohlsson, s.7ff.

<sup>2</sup> Hedin m.fl., s. 26ff.

repressalier är större inom offentlig verksamhet, dessutom är lyhördheten för synpunkter som minst inom landstingssektorn.<sup>3</sup>

Samma tendens verkar tyvärr även kännas av inom EU:s institutioner. Nyhetsrapporter om bristande demokrati, korruption och en alltför stor slutenhet gentemot det allmänna och medborgarna har framkommit under senare år. Tjänstemännen i EU har ofta svåra och tvetydiga regler att förhålla sig till.<sup>4</sup> Detta leder till frågor om hur det rättsliga skyddet för yttrandefriheten för offentliganställda i Sverige samt anställda inom EU:s institutioner ser ut samt hur deras kritiker rätt begränsas av lojalitetsförpliktelser gentemot arbetsgivaren. Generell lagstiftning som reglerar skydd för visselblåsare finns inte i Sverige men en utredning har resulterat i färskt förslag till utökad skydd och lagändringar i SOU 2014:31.<sup>5</sup> Inom EU är det än så länge bara kommissionen som infört riktlinjer om visselblåsning, men dock ej gått så långt som att anta interna regler.<sup>6</sup>

## 1.1 Bakgrund

Yttrandefriheten stadgar en rättighet att fritt uttrycka våra åsikter, tankar och känslor. Avvägningen mellan att vara lojal mot sin arbetsgivare och samtidigt lojal mot sina medmänniskor är svår för en visselblåsare. Ytterligare existerar problematiken kring det faktum att anställda som påtalar missförhållanden av olika slag upplever repressalier från sin arbetsgivare. Repressalier som eventuellt inte ens är rättfärdigade eller står i proportion till visselblåsarens handling är ett ofta förekommande inslag för de som väljer att påtala missförhållanden. I en artikel i tidningen *Kollega* menar författaren att demokratin behöver visselblåsare men att många anställda med civilturage som avslöjar obehagliga sanningar stämplas som rättshaverister, mobbas och avskedas i Sverige.<sup>7</sup> Fem yttrandefrihetsdebattörer menar i en artikel i DN att de som visslar har tystnat även i EU:s institutioner och att de öppenhetsregler som finns inte räcker för att tjänstemännen skall våga larma om missförhållanden eller oegentligheter.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> Aronsson och Gustafsson, s.204.

<sup>4</sup> Helle, s. 7f.

<sup>5</sup> Fransson, s 59.

<sup>6</sup> Ombudsman: *what are EU institutions doing to protect whistleblowers.*

<sup>7</sup> Öijer, Björn, 2008. *Demokratin behöver visslare.*

<sup>8</sup> Funcke m. fl. *Sverige måste pressa EU att införa meddelarskydd.*



## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att kartlägga vilket rättsligt skydd en anställd inom svensk offentlig verksamhet samt en tjänsteman inom EU:s kommission har för att påtala missförhållanden och nyttja sin kritikrätt och yttrandefrihet. I uppsatsen görs en kartläggning av gällande rätt som har betydelse för visselblåsare som gjort ett val att påtala missförhållanden i sina respektive verksamheter. Syftet blir således att utröna hur tjänstemännens yttrandefrihet och kritikrätt begränsas av lojalitetsplikten och vilka intresseavvägningar som görs i praxis. Avslutningsvis jämförs och analyseras rättsläget för dessa tjänstemän för att upptäcka eventuella likheter och skillnader. Gemensamt för den rättspraxis som tas upp i uppsatsen är att den handlar om visselblåsare och att de själva valt att påtala missförhållanden. Frågeställningarna är således:

- **Hur skyddas rättsligt visselblåsarens yttrandefrihet om denne är tjänsteman inom offentlig verksamhet i Sverige respektive inom EU:s kommission?**
  - Vilka begränsningar finns i rätten att kritisera verksamheten för dessa tjänstemän?
  - Vilka jämförelser går att göra mellan den rättsliga situationen för visselblåsarna inom svensk offentlig verksamhet och visselblåsarna inom EU:s kommission?
  - Vilka skillnader kan ses mellan den svenska offentlighetsprincipen och EU:s öppenhetsprincip och hur påverkar det en visselblåsares skydd för yttrandefriheten?

## 1.3 Avgränsningar

Begränsningen i arbetet ligger i att enbart tala om anställda inom offentlig verksamhet i Sverige. Vad gäller EU, begränsas arbetet till de anställda tjänstemännen inom EU:s institution, kommissionen. Detta arbete kommer alltså inte att redogöra för hur det ser ut inom privat sektor. Uppsatsen handlar om de tjänstemän som velat påtala missförhållanden och kritiserat arbetsgivaren i den organisation där denne är verksam. Lex sarah och lex maria utgör en skyldighet att rapportera om missförhållanden och därför redogörs det mycket kortfattat för dessa lagar i uppsatsen.

## 1.4 Definitioner av visseblåsning

En visseblåsare är en person som medvetet avslöjar missförhållanden inom en organisation där personen har tillgång till information. För att det skall kallas visseblåsning, måste informationen bli tillgänglig för allmänheten samt att informationen lämnas till en utomstående aktör. Visseblåsaren är en enskild person och själva handlingen är aldrig kollektiv.<sup>9</sup>

Begreppet kommer från det engelska språket och heter då whistleblowing. I det svenska språket finns ännu inte ett allmänt accepterat ersättningsord. De som slår larm om missförhållanden kan kallas visseblåsare, visslare eller larmare.<sup>10</sup> Störst gehör har dock begreppet visseblåsare fått och används alltmer i formella skrifter som myndighetsrapporter och utredningsbetänkanden. I detta arbete används därför begreppen visseblåsning och visseblåsare.<sup>11</sup>

Europarådet har utarbetat en rekommendation till medlemsländerna kring hanteringen av visseblåsare,

*“Med “visseblåsare” avses envar som rapporterar eller avslöjar information om fara eller skada för allmänintresset inom ramen för en arbetsrelaterad relation, oavsett om relationen är offentlighetslig eller privaträttslig.”<sup>12</sup>*

Således har de flesta definitionerna en gemensam nämnare och innebär att en person påtalar oegentligheter genom att vända sig till personer eller institutioner som kan göra oegentligheten allmänt känd. Missförhållanden kan inbegripa flera dimensioner. Det kan röra sig om brottsliga handlingar, korruption, risker för liv och hälsa, bristfälliga arbetsmiljöförhållanden eller underbemanning. Exempelen är flera men i uppsatsen görs inget särskilt urval av ovanstående exempel utan fokus hamnar på fall och företeelser som har störst betydelse för kontexten och uppsatsen i sin helhet.

---

<sup>9</sup> Larssen, s.46f.

<sup>10</sup> SOU 2014:31, s 51.

<sup>11</sup> Ibid s. 52f.

<sup>12</sup> se den engelska definitionen under punkt a i Europarådets rekommendation om skydd för visseblåsare, CM/Rec (2014)7, se även SOU 2014:31 s.53f.

## 1.5 Metod och material

Att identifiera problem inom juridiken är viktigt och Lehrberg menar att juridiken enbart är “en metod för att lösa det praktiska livets frågeställningar och där man kan tänka sig oräkneliga variationer.” Allt finns inte reglerat i lag men ett urval av problem som anses särskilt viktiga och vanligt förekommande finns reglerade.<sup>13</sup> Som exempel finns skydd för visselblåsare inte uttryckligen reglerat i lag. För att kunna lösa problem som finns i det verkliga livet måste dessa förankras i rätten. Detta görs genom att det rättsliga materialet systematiseras, vilket är viktigt för förståelsen av rätten.

För att kunna tolka en rättsregel behöver rekvisiten identifieras och analyseras. Detta sker genom systematisk hantering av rättskällorna. Kunskaper om rättskällorna krävs och vad som är att bedöma som skyddsvärda ändamål inom rättssystemet.<sup>14</sup> Innehållet i rätten förändras successivt genom korrigeringar i lagen och genom praxis och genom att studera olika rättskällor kan man försöka fastställa och tolka rätten genom en rättsdogmatisk metod. En rättsdogmatisk metod eftersträvar sammanhang och helhet genom en “vetenskaplig rekonstruktion av rättssystemet”.<sup>15</sup>

Den som ansluter sig till en teleologisk rättstillämpningsmetod menar att lagar har en beteendepåverkande funktion i samhället. Även om dessa eventuella effekter av beteende är svårbedömda är det ändå viktigt att domstolarna strävar efter att förverkliga lagens ändamål.<sup>16</sup>

Vid tolkningen av EU:s rättskällor tillmäts sällan de förarbeten som finns någon betydelse. Istället får lagtexten en större betydelse och i viss mån preamblen där syftena för rättsakten redogörs. Den mest karakteristiska metoden i EU-domstolen är den teleologiska metoden där stor vikt läggs vid syfte, funktion och effekt.<sup>17</sup> I Sverige däremot tas stor hänsyn till de utförliga förarbetena till lagen. Där

---

<sup>13</sup> Lehrberg s. 42f.

<sup>14</sup> Ibid. s. 34ff.

<sup>15</sup> Warnling-Nerep, s.20.

<sup>16</sup> Lehrberg s.203ff.

<sup>17</sup> Lehrberg, s. 119f.

återfinns upplysningar som gör det lättare att förstå lagens syfte och funktion då lagtexterna i Sverige ofta är mycket kortfattade.<sup>18</sup>

En ofta åberopad och viktig rättskälla inom EU är dess allmänna rättsprinciper. Dessa har mycket större betydelse än vad de har i svensk eller nordisk rätt där det istället funnits ett starkt drag av lagpositivism, som innebär försök att finna lagstöd för att utröna rättsläget. Därför går det att säga att EU-rätten i större uträkning influerats av en kontinentaleuropeisk rättstradition där allmänna rättsprinciper ges större utrymme. Dessa principer tillmäts stor betydelse eftersom det funnits ett behov av att täppa till luckorna i de ofullständiga fördragsreglerna för att få till stånd en fungerande rättsordning. Vid tillämpningen av rättsprinciperna måste tillämparen använda sig av en särskild metodologi. Metodologin möjliggör utrymme av för tolkaren att lägga in personliga reflektioner i tillämpningen samtidigt som metodologin begränsar detta genom en given argumentationsmodell som bygger på intresseavvägningar. Särskilt i så kallade ”hard cases”, får rättsprinciperna genomslag då domstolarna, i avsaknaden av tydliga regler, stödjer sina resonemang på politiska eller moraliska värderingar.<sup>19</sup>

Domstolarna inom EU har genom praxis utarbetat de allmänna rättsprinciper som är en del av unionsrätten. Ett exempel är den så kallade proportionalitetsprincipen. I klassisk användning innebär den att offentliga ingrepp inte får gå längre än vad som behövs för att uppfylla syftena.<sup>20</sup> Dessa principer har domstolen härlett ur fördragen men även grundat på gemensamma rättstraditioner inom EU:s medlemsstater. Dessa principer är bindande för EU och dess institutioner och de innehåller grundläggande värden som genomsyrar och präglar hela EU-rätten.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid. s. 121.

<sup>19</sup> Hettne s. 63ff.

<sup>20</sup> Nyström, s. 46.

<sup>21</sup> Bernitz, s. 105ff.

## 2. Europakonventionen

En mycket viktig reglering som berör visseblåsare är Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna från 1950.<sup>22</sup> Genom Lissabonfördraget 2009 har EU:s medlemsstater förbundet sig att direkt anslutas till Europakonventionen.<sup>23</sup> Konventionen tillhör primärrätten och yttrandefriheten återfinns i artikel 10 (se bilaga A).<sup>24</sup> Europadomstolen har därefter utvecklat en praxis som ger offentliganställda tjänstemän ett skydd för yttrandefriheten i relation till deras arbetsgivare.<sup>25</sup>

En visseblåsare ges i punkt 1 skydd för att yttra sig, men punkt 2 medför även skyldigheter som är underkastade vissa nödvändiga och demokratiskt försvarbara inskränkningar. Idéer och information kan i princip av tjänstemännen i Sverige och i EU mottas och spridas fritt utan inblandning från det allmänna och gäller både muntliga och skriftliga yttranden. Det spelar ingen roll om den som påtalar missförhållanden har ett politiskt eller kommersiellt budskap. Inte heller om det är positivt eller förolämpande eller om det når en stor eller liten spridning.<sup>26</sup> Yttrandefriheten är dock mycket generellt formulerad och en inskränkning av yttrandefriheten enligt punkt 2 måste vara angiven i lag, tillgodose skyddsvärda ändamål som allmän ordning<sup>27</sup> och statens säkerhet samt vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Avgörande för vilka begränsningar som kan accepteras är om dessa anses nödvändiga och om proportionalitetsprincipen tillämpats. Europadomstolen gör en avvägning mellan allmänintresset och enskilda intressen samt om ingreppet är att anse som rimligt och nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> Källström och Malmberg, s. 59.

<sup>23</sup> Bernitz, s. 126.

<sup>24</sup> Warnling-Nerep och Bernitz, s. 158f.

<sup>25</sup> Fransson, s. 16ff.

<sup>26</sup> Warnling- Nerep och Bernitz , s. 149ff.

<sup>27</sup> Jämför även med det franska begreppet ordre public (allmän ordning) och dess innebörd.

<sup>28</sup> Warnling- Nerep och Bernitz , s. 149ff.

I ett anställningsförhållande har Europadomstolen slagit fast att det är godtagbart att ställa krav på en arbetstagare i form av lojalitet, diskretion och återhållsamhet. En eventuell åtgärd från arbetsgivarens sida måste dock ha lagstöd, främja ett legitimt ändamål samt vara proportionerlig och välmotiverad. Vad som är proportionerligt när missförhållanden påtalas avgörs av sex principer som utarbetats av Europadomstolen:

- (1) huruvida arbetstagaren hade alternativa kanaler för avslöjandet,*
- (2) allmänintresset i den avslöjade informationen,*
- (3) den avslöjade informationens riktighet,*
- (4) skadan för organisationen,*
- (5) god tro samt*
- (6) sanktionens allvar.<sup>29</sup>*

I *Heinisch mot Tyskland* från 2011 blev en sjuksköterska avskedad från ett offentligägt men privat drivet vårdhem. Här utvecklar Europadomstolen de nyss nämnda proportionalitetsprinciperna kring yttrandefrihetens begränsningar. Sjuksköterskan hade anmält brister i vården till åklagare och frågan var om detta stod i strid med lojalitetsplikten eller om sjuksköterskan enbart nyttjat sin yttrandefrihet. Genom att sjuksköterskan tidigare påtalat missförhållandena i verksamheten till sin överordnade utan att få gehör och även om syftet med avskedandet var att skydda rörelsens rykte från skada, ansågs avskedandet ändå strida mot artikel 10.<sup>30</sup> I fallet *Heinisch* uttalade Europadomstolen att lojalitetsplikten allmänt sett kan vara starkare för offentliganställda jämfört med privatanställda. Detta är motsägelsefullt då domstolen i andra mål<sup>31</sup> uttalat att offentliga arbetsgivare och politiker får tåla mer kritik än privata arbetsgivare.<sup>32</sup> Även ILO:s konvention nr 158 åberopas i fallet. Enligt artikel 5 i konventionen stadgas att om en tjänsteman deltagit i rättsligt förfarande mot arbetsgivarens som gäller överträdelse av lag eller vänt sig till behörig myndighet är uppsägning inte en skälig åtgärd.<sup>33</sup>

---

<sup>29</sup> SOU 2014:31, s. 139f.

<sup>30</sup> se Europadomstolens mål *Heinisch v Germany* 28, application no 28274/08, Dom den 21 juli 2011.

<sup>31</sup> se *Sanchez m.fl. mot Spanien*, dom 2011-07-21 nr 28955/06 och *Vellutini Michel mot Frankrike*, dom 2011-10-06 nr 32820/09.

<sup>32</sup> Fransson, s.59.

<sup>33</sup> se Europadomstolens mål *Heinisch v Germany* 28, application no 28274/08, Dom den 21 juli 2011.

## 2.1 Europakonventionens tillämplighet på svenska tjänstemän

Europakonventionen gäller som svensk lag<sup>34</sup> och som högsta norm för offentliganställda tjänstemän i Sverige. Den har även stor betydelse för yttrandefriheten och visseblåsare. Artikel 10 som reglerar yttrandefriheten i konventionen får vid konflikt mellan denna och någon av grundlagarna i Sverige företräde.<sup>35</sup> I Europadomstolens praxis<sup>36</sup> har Europakonventionen för svensk del beaktats vid flera tillfällen och alla internationella konventioner som ratificerats i Sverige har en indirekt effekt på rättstillämpningen.<sup>37</sup>

Europadomstolen och EU-domstolen gör i sin praxis ingen skillnad på staten i egenskap av det allmänna och staten som arbetsgivare i situationer när en enskild får sina fri och rättigheter inskränkta. Detta ger offentliga tjänstemän som påtalar missförhållanden och som råkar ut för repressalier att de kan stämma staten som arbetsgivare inför Europadomstolen för överträdelse mot skyddade fri- och rättigheter.<sup>38</sup> Europadomstolen har vid flertalet tillfällen dömt stater att betala ut skadestånd till anställda som har blivit kränkta genom att nationella domstolar ställt sig bakom arbetsgivarens oproportionerliga åtgärder och därmed inte skyddat den anställde.<sup>39</sup>

## 2.2 Europakonventionens tillämplighet på tjänstemännen inom EU

Yttrandefriheten i artikel 10 gäller i anställningsförhållandet vilket således även gäller för tjänstemän inom kommissionen även om det inte hindrar en arbetsgivare att vidta åtgärder om en arbetstagare brustit i sina förpliktelser. Om åtgärd vidtas för att tjänstemannen nyttjat sin yttrandefrihet skall den som tidigare nämnts vara proportionerlig, välmotiverad och främja ett legitimt ändamål. Begränsningar är enbart godtagbara om det görs med hänsyn till ett antal ändamål: statens säkerhet, den territoriella integriteten eller allmänna säkerheten, förebyggande av oordning

---

<sup>34</sup> se SFS 1994:1219, se även RF 2:19 om att en bestämmelse i lag inte får strida mot Europakonventionen.

<sup>35</sup> Fahlbeck, s.68.

<sup>36</sup> se AD 1998:17 och Gustavsson mot Sverige(mål nr 15573/89).

<sup>37</sup> Källström och Malmberg, s. 59.

<sup>38</sup> Westregård, s327.

<sup>39</sup> Fransson, s. 16ff.

eller brott och skydd för hälsa eller moral eller för annans goda rykte eller rättigheter med flera.<sup>40</sup> I fallet Cwik, som vi återkommer till i avsnitt 7, slår domstolen fast att yttrandefriheten som garanteras enligt artikel 10 i synnerhet åtnjuts av gemenskapstjänstemännen.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> SOU2014:31, s.138ff.

<sup>41</sup> Michael Cwik mot. Europeiska gemenskapernas kommission, dom 2000-06-11, mål T-82/99



### 3. Offentlighet och öppenhet

Offentlighetsprincipen i Sverige definieras som en grundprincip och innebär att samhällsorganens verksamhet ska utövas under insyn och kontroll av allmänheten. Verksamheten i de offentliga organen måste även vara öppen för medier och medborgarna så att dessa själva kan få åtkomst till information.<sup>42</sup> Inom EU finns en liknande princip, öppenhetsprincipen, om att allmänheten skall ha största möjliga insyn i verksamheten. Principerna om offentlighet och öppenhet får betydelse för tjänstemän som påtalar missförhållanden då dessa principer avgör till exempel i vilken mån handlingar som påvisar oegentligheter kan komma allmänheten till känna.

#### 3.1 Offentlighetsprincipen i Sverige

I det svenska samhället har offentlighetsprincipen inneburit en grundsten för rättsordningen i över 200 år. Således finns det en lång tradition i förvaltningen av attityder och värderingar. Än så länge är det enbart Sverige som har fastställt principen i grundlagen. Ett mycket detaljerat regelverk i Sverige bidrar till att lagstiftaren inte lämnar myndigheterna särskilt mycket utrymme för att själva avgöra vilken insyn som ska ske i verksamheterna.<sup>43</sup> Offentlighetsprincipen innebär att en verksamhet ska hållas öppen så långt som möjlig för att en granskning av verksamheten kan ske. Handlingar kan med stöd av offentlighetsprincipen begäras ut, även de som gäller larm om missförhållanden som påtalats av visselblåsare.<sup>44</sup> För tjänstemän och visselblåsare blir denna princip särskilt viktig att upprätthålla då den svenska rättsskipningen, förvaltningen och värderingarna länge präglats av offentlighet.<sup>45</sup> Offentlighetsprincipen förknippas med både yttrandefriheten och meddelarfriheten och gäller för tjänstemän verksamma inom det offentliga.<sup>46</sup> Handlingsoffentligheten är även denna en viktig del av offentlighetsprincipen och

---

<sup>42</sup> Prop. 1994:95-19, s. 460.

<sup>43</sup> Ibid s. 461.

<sup>44</sup> SOU 2014:31 s. 257.

<sup>45</sup> Bohlin, Offentlighetsprincipen, s. 17ff., se även RF kap. 11 §, 2 st.

<sup>46</sup> Prop. 1994:95-19, s. 460.

innebär att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Detta för att främja ett fritt meningsutbyte samt en allsidig upplysning, vilket stadgas i 2:1 tryckfrihetsförordningen.<sup>47</sup> Men trots att offentlighet sedan lång tid varit en huvudprincip i svensk rätt kan den inte upprätthållas utan begränsningar.

### 3.1.1 Offentlighetsprincipens begränsningar

Att allmänheten har insyn i myndigheternas verksamhet och det faktum att myndigheterna är medvetna om denna insyn motiverar till en noggrann bedömning i verksamheten. På så sätt underlättas att oegentligheter upptäckts.<sup>48</sup> Huvudregeln är offentlighet men denna princip får ibland ge vika om behoven för sekretess är särskilt starka och om detta stadgas i lag. Begränsningarna återfinns i offentlighets- och sekretesslagen (1980:100) som sätter upp ramarna för offentliganställdas yttrandefrihet, bland annat genom tystnadsplikten.<sup>49</sup> Den svenska offentlighetsprincipen kan sägas vara vidsträckt i ett europeiskt perspektiv och handlingar hos myndigheter är normalt tillgängliga för alla. Dock kan de hållas hemliga om det finns stöd för det i redan nämnda offentlighets- och sekretesslagen.<sup>50</sup>

## 3.2 Öppenhetsprincipen i EU

I steget mot att öka allmänhetens insyn i EU:s arbete antogs av rådet en uppförandekod 1993<sup>51</sup>, där det slås fast att allmänheten ska ha största möjliga insyn i dokument som förvaras hos kommissionen och rådet. Undantag från huvudregeln görs för uppgifter som rör allmän säkerhet, privatlivets helgd eller affärshemligheter.<sup>52</sup> I samband med antagandet av Amsterdamfördraget var Sverige drivande vad gäller en reglering om allmänhetens rätt att ta del av handlingar i institutionerna. Detta arbete resulterade i att en allmän öppenhetsprincip och en bestämmelse om handlingsoffentlighet i Europaparlamentet, rådet och kommissionen infördes i EU-fördraget. En förordning antogs 2001 och innebar ett stort steg mot ökad öppenhet i EU:s

---

<sup>47</sup> se 2:1 TF.

<sup>48</sup> SOU 1997:39, s.468.

<sup>49</sup> Prop. 1994:95-19, s. 460f.

<sup>50</sup> Warnling-Nerep och Bernitz, s143f.

<sup>51</sup> *Code of conduct concerning public access to Council and Commission document 93/731/EG.*

<sup>52</sup> Prop. 1994/95-19.pdf s. 461f.

institutioner.<sup>53</sup> I förordningen stadgas rätten att ta del av handlingar för unionsmedborgare och den är tillämplig för alla handlingar som finns hos en institution i europarådet, parlamentet eller kommissionen.<sup>54</sup> Slutligen ska enligt Lissabonfördraget, offentlighetsprincipen utvidgas så att samtliga av EU:s institutioner, organ och byråer ska omfattas av den, dock med vissa undantag för bland andra Europeiska unionens domstol.<sup>55</sup>

Artikel 42 i rättighetsstadgan slår även den fast att alla unionsmedborgare har rätt till unionens handlingar. EU:s institutioner men framförallt EU-domstolen som tolkar fördragstexterna har dock varit återhållsam med att göra några klara uttalanden om någon allmänt vedertagen offentlighetsprincip. Detta innebär dock inte att en offentlighetsprincip inom EU saknas men att denna är diffus och kan komma att utvecklas ytterligare framöver.<sup>56</sup>

### **3.2.1 Begränsningar i öppenhetsprincipen**

Även enligt unionsfördraget artikel 15.1 ska institutionernas arbete enligt huvudprincipen utföras öppet. Regler för hur enskilda personer kan begära ut handlingar från EU:s institutioner har bland annat utarbetats i artikel 15.3 i funktionsfördraget. Enligt praxis råder dock sekretess i kommissionen och detsamma gäller rådet. I Lissabonfördragets artikel 339 stadgas att tjänstemän och anställda i gemenskapen omfattas av tystnadsplikt även efter att deras uppdrag i unionen är avslutat. Tystnadsplikten återfinns inte bara i de grundläggande fördragen utan även i förordningar och direktiv.<sup>57</sup> Tystnadsplikten formuleras även i tjänsteföreskrifterna artikel 19.<sup>58</sup> Skulle tjänstemännen av oaktsamhet eller uppsåtligen bryta mot tystnadsplikten, skall disciplinära åtgärder vidtas.<sup>59</sup> I förordning nr 1049/2001 uttrycks även när en unionsmedborgare kan nekas tillgång till en handling. Framförallt gäller undantagen skyddet för det allmänna samhällsintresset kring frågor om säkerhet, försvar och militära frågor samt den ekonomiska politiken, under förutsättningen att det inte finns ett allmänintresse av

---

<sup>53</sup> Regeringens skrivelse 2001/02:110 s. 5f.

<sup>54</sup> Förordning nr 1049/2001.

<sup>55</sup> Bohlin, s. 286ff.

<sup>56</sup> Hettne, s.96f. Se även artikel 42 i rättighetsstadgan 2010/C 83/02.

<sup>57</sup> Bohlin, s. 285f.

<sup>58</sup> Tjänsteföreskrifterna, Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG).

<sup>59</sup> Bohlin, s. 285f.

handlingarna.<sup>60</sup> EU-domstolen har fått uttala sig om institutionernas öppenhet i flera fall. I mål T-124/96, Interporc Im- und Export GmbH mot kommissionen hade sökanden begärt att få ut handlingar men fått avslag från kommissionen. Undantagen som finns uppställda för att inte ge ut en handling ska enligt rätten tolkas restriktivt. Rätten menade att kommissionen inte motiverat sitt beslut tillräckligt och beslutet ogiltigförklarades.<sup>61</sup>

I jämförelse med svenska regler om handlingars offentlighet menar Bernitz och Kjellgren att EU:s förordning är mer begränsande och att möjligheter att sekretessbelägga är större. Flera bedömare menar också att öppenhetsprincipen tillämpas restriktivt i EU:s institutioner även om EU-domstolen har en öppenhetsvänlig praxis som kan sägas stärka offentlighetsprincipen inom EU.<sup>62</sup> Undersökningar av öppenhetsförordningens, nr 1049/2001, tillämpning i institutionerna påvisar dock att den ännu tillämpas restriktivt.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Bohlin, s. 286ff.

<sup>61</sup> Alling m.fl., s. 60ff.

<sup>62</sup> Bernitz, s. 120ff.

<sup>63</sup> Bernitz, s. 123.

## 4. Yttrandefrihet

Det saknas i svensk rätt specifik skyddslagstiftning för arbetstagare som slår larm om missförhållanden. Istället tillämpas olika regler från olika rättsområden vilket gör situationen för visselblåsare svåröverskådlig.<sup>64</sup> Att larma om missförhållanden tar i sin tur sats i rätten att nyttja yttrandefriheten som är en hörnsten i de mänskliga rättigheterna.

### 4.1 Sverige och yttrandefriheten

Yttrandefriheten har flera dimensioner. I egenskap av offentliganställd har varje arbetstagare en grundlagsskyddad rätt att fritt uttrycka sina åsikter om verksamheten i tal, skrift, bild eller på annat sätt. I Europakonventionen, Rättighetsstadgan och Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna framträder yttrandefriheten som en av flera mänskliga fri- och rättigheter som omfattar svenska tjänstemän.<sup>65</sup> Även FN-organet ILO:s konvention 158 om giltiga skäl för uppsägning skyddar visselblåsares yttrandefrihet.<sup>66</sup> Vad gäller regleringarna kring yttrandefriheten för tjänstemän i offentlig sektor i Sverige är regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen av särskild betydelse.<sup>67</sup>

#### 4.1.1 Yttrandefriheten enligt regeringsformen

I regeringsformen återfinns de grundläggande rättigheterna om yttrandefriheten och i yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen finns detaljerade skyddsregler.<sup>68</sup> I 2:1 regeringsformen stadgas att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet. Yttrandefriheten gäller enbart i förhållande till det allmänna. Med det allmänna menas staten och myndigheterna och således har tjänstemän i offentlig sektor ett särskilt starkt skydd. Skyddet för yttrandefriheten som återfinns i regeringsformen innebär att en myndighet, varken

---

<sup>64</sup> SOU 2014:31, s. 21.

<sup>65</sup> Yttrandefrihet och lojalitet, s. 18.

<sup>66</sup> C158-Termination of Employment Convention, 1982(N.158) Se även SOU 214:31, s. 127f.

<sup>67</sup> Yttrandefrihet och lojalitet, s. 19.

<sup>68</sup> SOU 2014:31, s. 63.

formellt eller informellt, får ingripa mot en tjänsteman för att denne har använt sig av sin yttrandefrihet. Inte heller får en myndighet försöka motarbeta att tjänstemannen använder sig av sin yttrandefrihet.<sup>69</sup>

#### **4.1.2 Yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen**

Bestämmelserna i grundlagarna utgör grunden för tjänstemännen i offentlig sektor att kritisera sin arbetsgivare externt, och därmed gå utanför de interna system som finns för att hantera missförhållanden som påtalas på arbetsplatsen.<sup>70</sup> Tillsammans bildar de tre grundlagarna ett mönster om tjänstemannens grundläggande fri- och rättigheter.<sup>71</sup> I portalstadgandet till tryckfrihetsförordningen, 1:1, återfinns att tryckfrihet innebär att varje svensk medborgare, gentemot det allmänna, har rätt att utge skrifter och att i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, att offentliggöra allmänna handlingar och att meddela uppgifter för att säkerställa att ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning sker.<sup>72</sup> I 1:2 tryckfrihetsförordningen stadgas även ett förbud för myndigheter att hindra eller granska skriften före publicering. Ingripanden får inte ske på grund av skriftens innehåll.<sup>73</sup> På liknande sätt finns en motsvarighet i 1:1 yttrandefrihetsgrundlagen vad gäller yttrandefriheten för tjänstemännen i medier som radio, TV eller annat medium med en rätt att uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.<sup>74</sup>

#### **4.1.3 Inskränkningar i yttrandefriheten**

Inskränkningar i yttrandefriheten kan enligt regeringsformen i vissa fall vara berättigade. Enligt 2:23 regeringsformen går det att tillåta begränsningar i yttrandefriheten med hänsyn till exempelvis rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskildas anseende. Offentliga arbetsgivare måste enligt 2:20 i regeringsformen ha stöd i lag för att kunna begränsa yttrandefriheten. Dessutom ska det ske en proportionalitetprövning där syftet ska vara godtagbart respektive att inskränkningarna är nödvändiga och lämpliga. Tystnadsplikten följer enbart av lag, och regleras för offentliganställda, i offentlighets- och sekretesslagen.<sup>75</sup> Avtal

---

<sup>69</sup> SOU 2014:31 s. 64f.

<sup>70</sup> Fransson, s. 60f.

<sup>71</sup> Wennberg m.fl., 15ff.

<sup>72</sup> Warnling-Nerep och Bernitz, s. 4.

<sup>73</sup> Warnling-Nerep och Bernitz, s.12ff.

<sup>74</sup> Yttrandefrihet och lojalitet, s. 120.

<sup>75</sup> Fransson, s. 62f.

om tystnadsplikt för tjänstemän i offentlig sektor saknar rättslig verkan. Det går därmed inte att utvidga tystnadsplikten avtalsmässigt eftersom tjänstemannens yttrandefrihet enbart får begränsas genom lag.<sup>76</sup>

#### **4.1.4 Meddelarfrihet**

Genom meddelarfriheten får anställda tjänstemän i offentlig sektor ett skydd för sin yttrandefrihet då meddelarfriheten innebär att fritt lämna uppgifter i vilket ämne som helst till medier för publicering utan att riskera repressalier från arbetsgivaren.<sup>77</sup> I svensk rätt är meddelarfriheten en särskilt reglerad beståndsdel av yttrandefriheten. Den syftar till att, i medier, säkerställa ett fritt meningsutbyte och allsidig upplysning i samhället. Meddelarfriheten regleras parallellt i 1:1 tryckfrihetsförordningen, 1:2 yttrandefrihetsgrundlagen. Avsikten är dock inte att stärka de offentliganställdas yttrandefrihet utan snarare att öka möjligheterna för publicering av uppgifter om den offentliga verksamheten. Meddelarfriheten kan sägas skapa ett generellt undantag från tystnadsplikten för offentliganställda då den möjliggör att handlingar som är sekretessbelagda kan lämnas ut.<sup>78</sup> Viktigt att notera är att det som för Sverige utgör en fundamental princip och som innebär att en tjänsteman kan meddela uppgifter till media utan att denne riskerar någon efterforskning, är något helt främmande för EU. I EU:s finns däremot inte någon princip som stadgar ett förbud för att efterforska uppgiftslämnare till medier. Det står således institutionerna fritt att eftersöka vilken tjänsteman som har vänt sig till medier.<sup>79</sup>

#### **4.1.5 Anonymitetsskydd, efterforskningsförbud och repressalieförbud**

Den tjänsteman som vänder sig till medier för att lämna uppgifter om missförhållanden har rätt att vara anonym. För de offentliganställda har anonymitetsskyddet en stark koppling till det så kallade efterforskningsförbudet och omfattar det som meddelarfriheten skyddar. Förbudet återfinns i 3:4 tryckfrihetsförordningen samt 2:4 yttrandefrihetsgrundlagen och innebär ett förbud från det allmänna, i egenskap av arbetsgivare, att efterforska vem som har

---

<sup>76</sup> Westregård, s. 233.

<sup>77</sup> SOU 2014:31 s.66.

<sup>78</sup> Fransson, s. 64ff.

<sup>79</sup> Bohlin, s. 285f.

lämnat uppgifter.<sup>80</sup> En offentliganställd tjänsteman omfattas av rätten till anonymitet och ska inte behöva riskera att dennes identitet blir känt för arbetsgivaren. Att gå emot efterforskningsförbudet är straffbelagt.<sup>81</sup> Slutligen råder det ett repressalieförbud för den offentliga arbetsgivaren och innebär att denne inte får ingripa med repressalier mot den offentliganställda för att denne har utnyttjat sin yttrandefrihet.<sup>82</sup> En myndighet får inte motarbeta en anställd som använder sig av sina lagstadgade rättigheter.<sup>83</sup>

## 4.2 EU och yttrandefriheten

Viktig för de anställda tjänstemännen inom unionen är den redan nämnda stadgan om de grundläggande rättigheterna, den så kallade rättighetsstadgan, som bland annat reglerar yttrandefriheten. Denna stadga med grundrättigheter från 2000 har sin bakgrund i både Europarådets sociala stadga och Europakonventionen.<sup>84</sup> Stadgan skyddar enskilda personer som har sitt säte, är verksamma eller är bosatta inom unionen.<sup>85</sup> Sedan Lissabonfördraget antogs 2009 är nu stadgan juridiskt bindande primärrätt för medlemsstaterna.<sup>86</sup> För arbetsrätten får den stor betydelse och uttrycker allmänna rättsprinciper, vilka nu måste beaktas av EU-domstolen.<sup>87</sup> Rättighetsstadgans rättigheter och friheter kan göras gällande mot det allmänna<sup>88</sup> och stadgan ska iakttas när unionsrätten tillämpas och den riktar sig enligt artikel 51 till EU:s egna institutioner och tjänstemän samt till medlemsländerna.<sup>89</sup> Rättigheter i stadgan skall kunna genomdrivas av enskilda och de principer den innehåller skall genomföras genom lagstiftning.<sup>90</sup> Syftet med stadgan är att uppnå samma skyddsnivå som europakonventionen åtnjuter vilket gör att EU-domstolen bör anpassa sig till utvecklingen av praxis i Europadomstolen.<sup>91</sup> De rättigheter som har ett absolut skydd i stadgan omfattar bara de rättigheter som inte kan

---

<sup>80</sup> Fransson, s. 69f.

<sup>81</sup> YGL 2:4 och TF 3:5. Se även SOU 2014:31 s. 88.

<sup>82</sup> se 3:4 TF samt 2:4 YGL.

<sup>83</sup> SOU 2014:31 s. 68f.

<sup>84</sup> Källström och Malmberg, s. 61.

<sup>85</sup> Lebeck, s. 60.

<sup>86</sup> Bernitz, s. 128.

<sup>87</sup> Källström och Malmberg, s. 61.

<sup>88</sup> Lebeck, s. 63.

<sup>89</sup> se artikel 52.3 i Rättighetsstadgan.

<sup>90</sup> Bernitz, s. 129ff

<sup>91</sup> Lebeck, s.65



begränsas under europakonventionen och dit hör inte artikel 11 om yttrandefrihet som däremot kan begränsas.<sup>92</sup> I artikeln regleras yttrandefriheten och informationsfriheten (se bilaga C).<sup>93</sup>

I huvudsak tillämpar EU-domstolen artikel 11 i mål som rör europeiska integrationsfrågor och fri rörlighet men det finns även praxis avseende tjänstemäns yttrandefrihet inom unionens institutioner i bland annat målet *Connolly mot Kommissionen*.<sup>94</sup> Connolly var enhetschef vid kommissionen och blev 1996 avskedad för att ha publicerat en bok utan att begära förhandstillstånd enligt artikel 17 i tjänsteföreskrifter. Domstolen hävdade även att Connolly brutit mot artikel 12 i samma föreskrifter vilken stadgar att alla handlingar som kan skada tjänstens anseende skall tjänstemannen avstå ifrån detta särskilt om ens lönegrad är hög. Tjänstemannen skall även avstå särskilt från offentliga uttalanden som kan skada tjänstens anseende. Vidare menar domstolen att bestämmelsen inte utgör en begränsning av yttrandefriheten, snarare utgör regeln en rimlig begränsning av yttrandefriheten utan att den inkräktar på tjänstens intresse.<sup>95</sup> Begränsningar i rättigheterna enligt artikel 11 i denna stadga får enligt artikel 52 bara inskränkas genom lag, med beaktande av proportionalitetsprincipen och bara om det finns ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller ett behov av att skydda andra människors fri- och rättigheter.<sup>96</sup> Även i tjänsteföreskrifterna stadgas att tjänstemännen har yttrandefrihet dock skall de samtidigt förhålla sig lojalt mot kommissionen.<sup>97</sup> I de interna riktlinjerna kring visseblåsning, som vi återkommer till i avsnitt 6.2 och 6.2.1, skyddas de tjänstemän som arbetar inom kommissionen mot repressalier. Dessa är bland annat att de kan välja att vara anonyma om de önskar, vid obehag på sin arbetsplats efter att ha påtalat missförhållanden kan de bli förflyttade om de så önskar samt även få ett skydd för framtida befordringar i tjänsten och skydd genom att de som försöker straffa eller stoppa den som påtalar oegentligheter kan komma att straffas.<sup>98</sup>

---

<sup>92</sup> Lebeck, s. 67.

<sup>93</sup> Rättighetsstadgan 2010/C 83/02.

<sup>94</sup> SOU 2014:31, s 129.

<sup>95</sup> 274/99 P, *Connolly mot Kommissionen*.

<sup>96</sup> Warnling-Nerep och Bernitz, s. 158.

<sup>97</sup> Tjänsteföreskrifterna Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG)

<sup>98</sup> Guidelines on whistleblowing, SEC(2012) 679 final.

## 5. Lojalitetsplikten

I svenska statens egna dokument om den gemensamma värdegrunden skrivs att det visserligen inte finns några uttryckliga lagregler om ett lojalitetskrav i anställningsförhållandet. Dock påpekas att detta krav ingår tillsammans med principen om arbetsledningsrätten som ett viktigt led mellan arbetstagare och arbetsgivare även i offentlig sektor. Detta för att en effektiv och rättssäker verksamhet skall kunna bedrivas.<sup>99</sup> Vad gäller EU:s tjänstemän inom kommissionen återfinns kravet på lojalitet, opartiskhet och att agera med unionens bästa för ögonen i både funktionsfördraget, uppförandekoder och i tjänsteföreskrifterna.

### 5.1 Sverige och lojalitetsplikten

Det är när en arbetstagare i tjänsten påtalar missförhållanden som vägar för yttrandefriheten och arbetsgivarens intresse av lojalitet korsas. En offentligt anställd har rätt att åberopa sin grundlagsfästa yttrandefrihet när denne kritiserar sin arbetsgivare.<sup>100</sup> I anställningsförhållandet ingår dock inte enbart ett utbyte av förmånsrättsliga prestationer utan också ett personligt förhållande.<sup>101</sup>

Yttrandefriheten för en offentligt anställd är överordnad lojalitetsplikten men en offentlig arbetsgivare har rätt att vidta åtgärder med anledning av misskötsamhet även om det kan ha sin grund i att en arbetstagare nyttjat sin yttrandefrihet. Detta framkommer i AD 2003:51 där en hälsovårdsinspektör anmäler sin egen myndighet till åklagarmyndigheten. En myndighet kan dock inte ingripa mot en anställd som nyttjar sin yttrandefrihet även om denne i arbetsgivarens ögon agerar illojalt. Inte heller om det orsakar störningar i verksamheten eller skadar förtroendet eller anseendet för myndigheten.<sup>102</sup> Möjligheten till ingripande åtgärder från arbetsgivaren kan däremot komma på tal om viktiga funktioner i

---

<sup>99</sup> Regeringskansliet, 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. s. 19

<sup>100</sup> Yttrandefrihet och lojalitet, SKL s.28f

<sup>101</sup> Se AD 1994:79.

<sup>102</sup> se AD 2003:51.

verksamheten påverkats. I AD 2011:15 uttalade en undersköterska sig i media om att en främlingsfientlig kultur fanns på Södertälje sjukhus. Arbetsgivaren menade då att uttalanden lett till samarbetsproblem som i sin tur påverkade patientsäkerheten. Arbetsgivaren hade enligt domen agerat rätt som omplacerat undersköterskan.<sup>103</sup>

Även vad gäller åsiktsfriheten i förhållande till lojalitetsplikten har offentliganställda en stark ställning. I AD 1991:106 hade en häktesvakt i media uttryckt sympatier för organisationen Bevara Sverige Svenskt och arbetsgivaren hade i detta fall inte godtagbara skäl att omplacera arbetstagaren. Denne hade inte misskött sitt arbete utan bara utnyttjat sin yttrandefrihet. Enligt praxis kan statligt och kommunalt anställda uttrycka åsikter som starkt avviker från värdegrunden som gäller i organisationen.<sup>104</sup>

Lagen om företagshemligheter gäller även den för offentliganställda tjänstemän.<sup>105</sup> Dock sätts denna ur spel genom reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen i form av offentlighetsprincipen och reglerna om meddelar-, anskaffar- och tryck/yttrandefrihet, då grundlag går före vanlig lag. Lagen om företagshemligheter innebär att en arbetstagare inte kan lämna ut information som räknas som företagshemligheter, om det inte rör sig om allvarliga missförhållanden eller brott.<sup>106</sup>

Även reglerna om förtroendeskadliga bisysslor i 7-7c §§ i LOA utgör en form av lojalitetskrav för de offentliga tjänstemännen och gäller för alla offentliganställda. Att inte ha bisysslor som skadar förtroendet för arbetsgivaren har ansetts viktigt för förtroendet för den offentliga förvaltningen.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Fransson, s 74ff.

<sup>104</sup> Källström och Malmberg, s. 252.

<sup>105</sup> Ibid, s. 254.

<sup>106</sup> LFH 2§, se även SOU 2013:79, s. 15.

<sup>107</sup> Hinn och Aspegren, s. 26.

## 5.2 EU och lojalitetsplikten

Det förekommer i praktiken inom EU former av mjuk normbildning, så kallad soft law, som antagna resolutioner, åtgärdsprogram, uppförandekoder och allmänna deklARATIONER. Normbildningen är inte bindande men får ändå juridisk betydelse eftersom den klargör hur bedömningen av vissa situationer ska göras.<sup>108</sup> Vad gäller tjänstemännens lojalitetsplikt, finns denna beskriven i olika dokument men tydligast framträder den i tjänsteföreskrifterna där det i artikel 11 stadgas att en tjänsteman enbart skall uppträda med gemenskapens bästa för ögonen samt i sin tjänsteutövning agera lojalt mot unionen. I artikel 12 beskrivs att tjänstemannen skall avstå från alla handlingar som kan skada tjänstens anseende. Vidare stadgas i 17 a att:

*“An official has the right to freedom of expression, with due respect to the principles of loyalty and impartiality.”*

Som tjänsteman har du yttrandefrihet men med ett förbehåll på att vara lojal och opartisk gentemot unionen.<sup>109</sup> I målet Connolly mot Kommissionen, som tidigare nämnts, anklagas han i och med publiceringen av en bok om EU ha brutit mot artikel 12 och 17 i tjänsteföreskrifterna som tillsammans särskilt gör uttryck för lojalitetsplikten.<sup>110</sup>

Kommissionen är ett av EU:s centrala organ och en tjänstemannaorganisation och saknar därför någon politisk färg. Däremot har kommissionens verksamhet stor politisk betydelse och enligt artikel 245 i funktionsfördraget<sup>111</sup> skall verksamheten inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering eller annat organ. Kommissionens skall bara arbeta med unionens allmänna intresse för ögonen och detta skall genomsyra tjänstemännens arbete. Väktarrollen för kommissionen är central och enligt fördragen finns en plikt för tjänstemännen att påtala överträdelser av medlemsstaterna.<sup>112</sup> Vidare återfinns i kommissionens

---

<sup>108</sup> Bernitz, s. 34.

<sup>109</sup> Tjänsteföreskrifterna Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG)

<sup>110</sup> 274/99 P, Connolly mot Kommissionen.

<sup>111</sup> Se Funktionsfördraget artikel 245.

<sup>112</sup> Bernitz, s. 54ff.

uppförandekod<sup>113</sup> klargörande riktlinjer för tjänstemännens lojalitet. De skall uppträda med värdighet både under och efter sitt uppdrag samt upprätthålla goda arbetsrelationer som bygger på lojalitet, tillit och transparens. Enligt artikel 245 i funktionsfördraget skall kommissionärerna även avge en högtidlig deklARATION, “*Solemn declaration before the court of justice of the european union*”<sup>114</sup> där de deklarerar att de skall följa fördragen, rättighetsstadgan och agera enbart med unionens bästa för ögonen. “*Practical Guide to Staff Ethics and Conduct*” är ett klargörande till tjänsteföreskrifterna om hur tjänstemännen skall förhålla sig. Med tjänsten följer en plikt att bevara högsta moral och integritet samt att vara lojal mot institutionen och bevara dess goda rykte.<sup>115</sup> Ytterligare en bindande uppförandekod antogs 2000 av kommissionen och den gäller för alla som omfattas av tjänsteföreskrifterna. “*Code of good administrative behaviour- Relations with the public*” upprättar regler om att uppträda objektivt, opartiskt och med unionens bästa för ögonen i kontakter med allmänheten.<sup>116</sup>

---

<sup>113</sup> C (2011) 2904, Uppförandekod för kommissionsledamöter

<sup>114</sup> se bilaga B

<sup>115</sup> European Commission. *PRACTICAL GUIDE TO ETHICS FOR INTERPRETERS*.

<sup>116</sup> European Commission. *Code of good administrative behaviour. Relations with the public*

## 6. Kritikrätten

Som tidigare tagits upp i uppsatsen har offentligt anställda i Sverige grundlagsskyddad frihet att uttrycka sina kritiska åsikter om hur verksamheten bedrivs. Medborgarna är gentemot det allmänna tillförsäkrade yttrandefrihet.<sup>117</sup> En utgångspunkt i rättspraxis är att arbetstagaren har en vidsträckt möjlighet att kritisera sin arbetsgivare, ifrågasätta dennes handlande samt påtala missförhållanden. Kritikrätten är dock inte utan begränsningar.<sup>118</sup> Tjänstemännen inom kommissionen har som vi tidigare sett en skyldighet att agera lojalt och med unionens bästa för ögonen men i tjänsteföreskrifterna finns samtidigt regler som uppmanar anställda att rapportera om missförhållanden.

### 6.1 Sverige och kritikrätten

För anställda inom offentlig sektor gäller i många fall motsatta principer som för privat anställda men huvudregeln är att yttrandefriheten medför ett förbud för det allmänna att på något sätt straffa den anställde för att denne har utnyttjat sin meddelar- eller yttrandefrihet.<sup>119</sup> Således stipuleras att yttrandefriheten är långtgående för de anställda i offentlig sektor och det krävs ett grovt åsidosättande av tjänsten för att en inskränkning i anställningsförhållandet, som en uppsägning, skall vara rättfärdigad. De regelverk som finns kring offentliganställdas yttrandefrihet, och därmed kritikrätten, återfinns i grundlagarna. Dessa innebär att anställda inom den offentliga sektorn utan risk för ingripande från sin arbetsgivare eller annan myndighet skall kunna avslöja uppgifter i massmedier för vilket det finns en reglerad tystnadsplikt.<sup>120</sup>

I redan nämnda AD 2003:51 där en kommunalanställd hade blivit uppsagd efter att denne anmält bristande arbetsmiljöförhållande på arbetsplatsen gör Arbetsdomstolen vägledande uttalanden. Arbetsgivaren har enligt domstolen rätt

---

<sup>117</sup> Källström och Malmberg, s 251.

<sup>118</sup> Källström och Malmberg, s. 256.

<sup>119</sup> Glavå s. 605.

<sup>120</sup> Ds 2001:9, s. 19ff.

att ingripa med arbetsrättsliga åtgärder när anställda i förtroendeställning och med direkt myndighetsansvar externt kritiserar verksamheten, vilket inte var fallet här. Hälsovårdsinspektören hade i fallet inte först tagit upp kritiken med arbetsgivaren vilket i vanliga fall brukar tillmätas betydelse. Han gick omedelbart till ansvarig myndighet med sin anmälan. Effekterna av utnyttjandet av yttrandefriheten är således vad som kan ligga till grund för arbetsrättsliga åtgärder. Kan arbetsgivaren dessutom bevisa att bruket av yttrandefriheten fått allvarliga konsekvenser för arbetet kan det finnas utrymme för arbetsrättsliga sanktioner. Avskedandet av hälsovårdsinspektören förklarades ogiltigt av domstolen.<sup>121</sup>

När frågor om yttrandefrihet prövas är det justitieombudsmannen och justitiekanslern som prövar handlingar avseende hinder och kränkningar och Arbetsdomstolen som bedömer konsekvenserna av den anställdes utövande av yttrandefriheten inom anställningsförhållandet.<sup>122</sup> I många kommuner och landsting har politiker och chefstjänstemän försökt att få till stånd ordningsföreskrifter där de i förhållande till pressen exempelvis krävt tystnad av de anställda. Enligt justitieombudsmannen kan detta innebära inskränkningar av yttrandefriheten. Offentligt anställda har rätt att uttrycka missnöje och kritik över verksamhetsbeslut. Dock befrias arbetstagaren inte på samma gång från sin skyldighet att i arbetet lojalt följa arbetsgivarens beslut. Justitieombudsmannens yttrande 1993/94 lyder:

*”Det är i och för sig en självklarhet att om en offentliganställd har en fråga från sin arbetsgivare avvikande uppfattning, som han i kraft av sin yttrandefrihet ger uttryck för, måste han ändå i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren.”*<sup>123</sup>

Justitieombudsmannen har i ett flertal fall varit kritisk till att myndigheter hindrat de anställdas rättigheter. En ordningsregel i en skola förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till media. I ett annat fall hade rektorer uppmanats att inte delta i den offentliga debatten. På förskolor hade ett utskick gått ut om att de anställda inte fick skriva under protestlistor mot nedskärningar och att detta innebar ett allvarligt tjänstefel enligt arbetsgivaren. Justitieombudsmannen

---

<sup>121</sup> AD 2003:51, se även Fransson, s.74f.

<sup>122</sup> Fransson, s. 62f.

<sup>123</sup> Yttrandefrihet och lojalitetsplikt, s.34ff se även 1993/94 sid.498.

kritiserade starkt kommunen och slog fast att myndigheter i egenskap av arbetsgivare inte hade något att göra med vad de anställda uttryckte på fritiden. De har rätt att utöva sin yttrandefrihet i syfte att bilda opinion.<sup>124</sup> Intern kritikrätt är viktig för att få till stånd förändringar och förbättringar och lex Sarah samt lex Maria innebär en lagstadgad skyldighet att rapportera missförhållanden eller risk för missförhållanden oavsett om det är inom privat eller offentlig verksamhet.<sup>125</sup>

## 6.2 EU och kritikrätten

Enligt ett pressmeddelande från den europeiska ombudsmannen är institutionerna inom unionen juridiskt skyldiga att tillsätta interna regler för visselblåsare.<sup>126</sup> Bestämmelserna om skyldigheten att påtala missförhållanden återfinns i artikel 22a och 22b i tjänsteföreskrifterna där det beskrivs hur du bör gå tillväga. I tjänsteföreskrifterna uppmanas tjänstemännen att påtala missförhållandet till antingen närmsta chef eller direkt till europeiska byrån för bedrägeribekämpning(OLAF).<sup>127</sup> Än så länge är det enbart kommissionen som har gett ut "*Guidelines on whistleblowing*" men dock inte än gått så långt som att anta interna regler. Riktlinjerna kring visselblåsning kom år 2012 även om 22a 22b i tjänsteföreskrifterna antogs redan 2004. 22a och 22b i tjänsteföreskrifterna sägs komplettera den generella lojalitetsplikten tjänstemännen har gentemot unionen och utgör tillsammans ramen för kritikrätten med flera andra av bestämmelserna i föreskrifterna. Enligt artikel 22 a är tjänstemännen tvungna att rapportera om missförhållanden och i 22 b stadgas att repressalier ej är tillåtna mot en visselblåsare. Enligt riktlinjerna är en visselblåsare en person som agerar i god tro, en tro på riktigheten i uppgiften, och som rapporterar om allvarliga missförhållanden, dock finns ett antal fall som inte räknas som visselblåsning under 1.4 i riktlinjerna. Dessa är exempelvis rykten och triviala uppgifter.<sup>128</sup>

### 6.2.1 Riktlinjer för visselblåsning

Riktlinjerna för visselblåsare gäller alla som arbetar inom Kommissionen oavsett position och betonar vikten av att ha interna procedurer för visselblåsning då det

---

<sup>124</sup> Yttrandefrihet och lojalitetsplikt, s.37f se även JO 1994/95 s. 554, JO 1994/95 s.551 och JO 1993/94 s. 493.

<sup>125</sup> Fransson, s. 78.

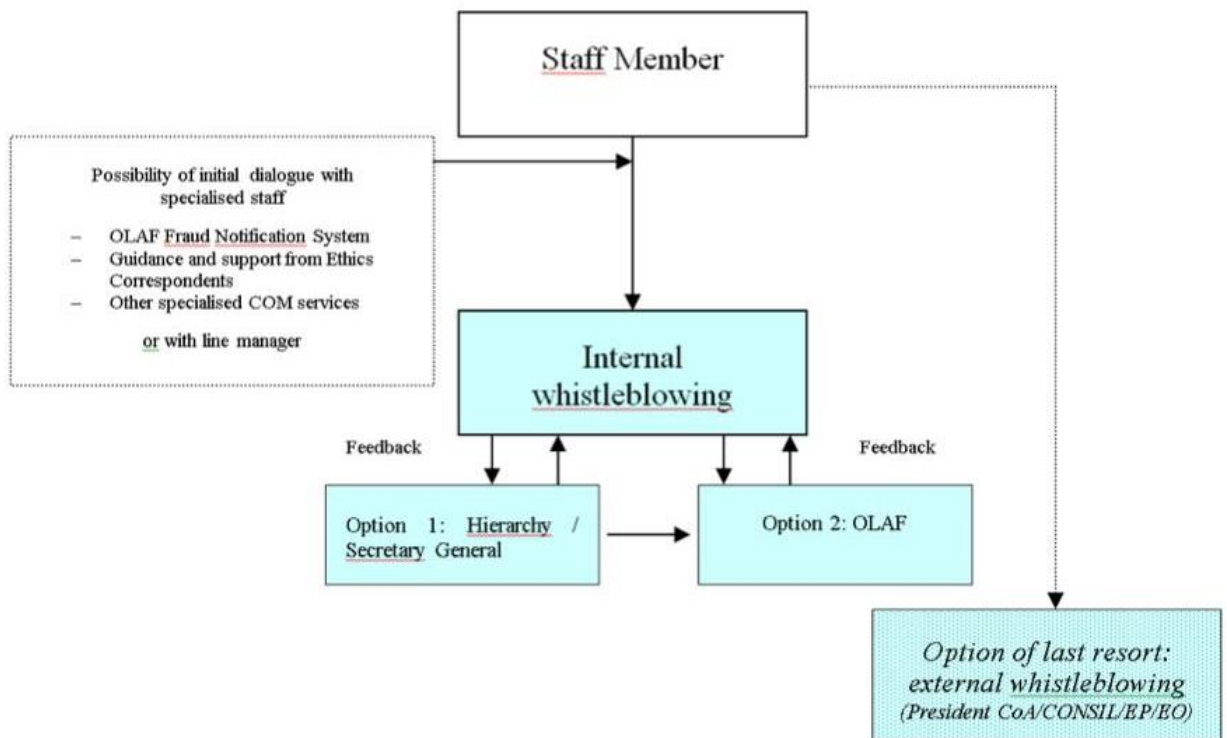
<sup>126</sup> European Ombudsman, 2014. *Ombudsman: what are EU institutions doing to protect whistleblowers*

<sup>127</sup> Tjänsteföreskrifterna Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG)

<sup>128</sup> Guidelines on whistleblowing, SEC(2012) 679



är högst relevant för varje organisation som vill komma till rätta med missförhållanden eller korruption. I första hand skall visselblåsaren vända sig internt och till närmsta chef eller direkt ta kontakt med OLAF. Som ett absolut sista alternativ med hänsyn till plikten att vara lojal och diskret mot unionen kan tjänstemannen lämna externt. Externt inbegriper här till europeiska ombudsmannen, rådet eller till parlamentet. Detta gäller enbart om 60 dagar förflutit från det att missförhållandet påtalats och kommissionen inte tagit tag i frågan. Om tjänstemannen inte fått något besked efter 60 dagar kan denne påtala missförhållandena externt till rådet med flera. Då skyddas denne fortfarande av riktlinjerna och mot repressalier. Visselblåsare garanteras skydd i form av bland annat anonymitet och straff för den som försöker stoppa visselblåsare att rapportera missförhållanden. Separat från OLAF finns även stöd att få för visselblåsare från "Ethics Correspondents" som tränats i att ge vägledning i etiska dilemman. Nedan visas kanalerna som kan användas av visselblåsare inom kommissionen.<sup>129</sup>



Figur 1: Whistleblowing Reporting Channels

<sup>129</sup> Guidelines on whistleblowing, SEC(2012) 679

## 7. Tjänstemannen och tjänsteföreskrifter

Som tjänsteman inom offentlig sektor i Sverige och som tjänsteman inom kommissionen finns det flertalet konventioner och lagar som reglerar tjänstemannens yttrandefrihet.<sup>130</sup> Nedan kommer en närmare redogörelse för tjänsteföreskrifter och statens värdegrund som också reglerar rättigheter och skyldigheter för den som vill påtala missförhållanden.

### 7.1 Svenska tjänstemän

Tjänstemannarätt handlar om de regler som bestämmer tjänstemannens tillsättning och anställningsförhållandet samt de rättsliga problemen inom den offentliga, statliga eller kommunala organisationens personalpolitik. Huvudtemat för uppsatsen är just tjänstemän som visslar och deras skydd för yttrandefriheten. Tjänstemannayrket uppkom genom att en grupp samhällsmedlemmar yrkesmässigt började ägna sig åt allmän tjänst och blev därmed beroende av anställningens förmåner och trygghet eftersom de inte hade något hantverksyrke att falla tillbaka på. Tjänstemännen och deras familjer hamnade i en beroendeställning till fursten eller staten och ju längre de stannade i tjänsten desto svårare blev det att skaffa annan försörjning. Villkoren för tjänsten och deras trygghet blev därför väldigt viktig. Men även medborgarnas säkerhet och trivsel i samhället påverkas av tjänstemännens yrkesutövning och därmed finns ett intresse av att begränsa statsmaktens makt i förhållande till dessa tjänstemän.<sup>131</sup> Frågan om tjänstemännens förhållande till statens politiska ledning leder, i förhållande till staters historia, ofta till spörsmål om lydnadsplikt och kritikrätt som strider mot mänskliga rättigheter och konflikter mellan statsmaktens normer och lojalitetsplikten.<sup>132</sup> I en skrift från Sveriges kommuner och landsting skrivs:

---

<sup>130</sup> Bernitz, s 415.

<sup>131</sup> Jägerskiöld, s. 15f.

<sup>132</sup> Ibid, s. 26f.

“I en politiskt styrd organisation kan det bildligt talat upplevas som ett knivhugg i ryggen på ledningen när en anställd offentligt kritiserar missförhållanden hos arbetsgivaren”.<sup>133</sup>

### 7.1.1 Statens värdegrund

I statens egen värdegrund återges att skyddet för yttrandefriheten, genom yttrandefrihetsgrundlagen, offentlighetsprincipen och meddelarfriheten skapar en säkerhetsventil för visselblåsare skall kunna påtala missförhållanden i verksamheten. Påpekas gör även att den statsanställda i sitt arbete skall visa lojalitet med verksamheten men att denne har samma åsiktsfrihet som alla andra medborgare. En klok och omdömesgill statsanställd tjänsteman drar sig inte för att i vissa situationer offentliggöra missförhållanden. En viktig punkt är även att den statsanställda noga vid offentliga uttalanden gör skillnad på om det är som företrädare för myndigheten eller som privatperson. I värdegrunden uttrycks även att repressalier mot tjänstemän som nyttjar sin yttrandefrihet ej får förekomma.<sup>134</sup>

## 7.2 EU:s tjänstemän

EU:s tjänstemän är i mycket hög grad beroende av unionen för sin ekonomiska trygghet då de med sin anställning får fullt socialförsäkringsskydd för sig och sin familj och tvingas lämna sitt nationella socialförsäkringssystem.<sup>135</sup> Dessa generösa förmåner och villkor som tjänstemännen åtnjuter gör att den som agerar illojalt mot sin arbetsgivare riskerar att förlora allt genom att påtala missförhållanden.<sup>136</sup> Tanken med de heltäckande förmånerna är att öka tjänstemannens oberoende gentemot utomstående och samtidigt skapa en större lojalitet mot institutionen.<sup>137</sup>

Som anställd inom kommissionen lyder en tjänsteman under de redan nämnda, “Staff regulations”, eller tjänsteföreskrifterna som de heter på svenska. De viktigaste bestämmelserna för denna uppsats kommer att förklaras lite närmare i detta avsnitt.<sup>138</sup> Om en anställd bryter mot föreskrifterna måste denne räkna med

---

<sup>133</sup> Yttrandefrihet och lojalitet, s. 29.

<sup>134</sup> Regeringskansliet, 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*

<sup>135</sup> Larssen, s.8.

<sup>136</sup> Funcke m. fl. *Sverige måste pressa EU att införa meddelarskydd.*

<sup>137</sup> Larssen, s. 113.

<sup>138</sup> Regeringskansliet, 2007. *Tjänstgöringsvillkor för anställda i EU gemenskapsorgan.*

disciplinära åtgärder. OLAF arbetar med att förbättra det förebyggande arbetet och för att snabbt kunna ingripa i dessa disciplinära tjänsteärenden. OLAF har det totala ansvaret för övervakningen av tjänsteföreskrifternas tillämpning så att alla åtgärder inom kommissionen är enhetliga.<sup>139</sup>

### 7.2.1 Tjänsteföreskrifterna

I artikel 11 betonas vikten av att enbart ha unionens intresse för ögonen, att agera lojalt mot unionen samt att det är strängt förbjudet att ta emot pengar, utmärkelser och liknande utan tillåtelse eller utföra aktiviteter som kan påverka det självständiga arbetet som tjänsteman.

*”An official shall carry out his duties and conduct himself solely with the interests of the Union in mind.”*

I artikel 12 står vidare att tjänstemannen skall avhålla sig från allt beteende som kan påverka dennes position negativt.

*”An official shall refrain from any action or behaviour which might reflect adversely upon his position.”*

Även efter avslutad tjänst fortsätter tjänstemannen att vara bunden av flera av föreskrifterna, detta gäller bland annat artikel 17 första stycket:

*“An official shall refrain from any unauthorised disclosure of information received in the line of duty, unless that information has already been made public or is accessible to the public.”<sup>140</sup>*

I denna artikel slås fast att information som tjänstemannen kommit över i tjänsten ej får lämnas ut utan att den tidigare gjorts offentlig. Vidare beskrivs i artikel 17 att tillstånd för att publicera material som har något att göra med unionen först måste ansökas om i förhand. Tjänsteföreskrifterna uppmanar tjänstemännen att varna om oegentligheter. De uppmanas även till det i uppförandekoder men ändå upplever tjänstemännen svårigheter i praktiken om de larmar. En visselblåsare kan utsättas för utfrysning, omplacering eller avsked och detta oberoende av om det visar sig att visselblåsaren har rätt eller fel.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Europeiska kommissionen, Personal och säkerhet.

<sup>140</sup> Tjänsteföreskrifterna Förordning nr 31 (EEG)

<sup>141</sup> Larssen, s 88.

EU-domstolen och Europadomstolen har vid flertalet tillfällen yttrat sig om hur visseblåsare i medlemsstater respektive tjänstemännen i EU ska hanteras samt fått definiera yttrandefrihetens gränser. Fallet Cwik mot kommissionen T-82/99<sup>142</sup> behandlar artikel 17 i tjänsteföreskrifterna.

### **7.2.2 Fallet Cwik**

Michael Cwik anställdes som ekonom vid kommissionen 1970. Efter en föreläsning i Spanien 1997 ville organisatörerna ha Cwiks manuskript för publicering. Cwik bad om tillstånd men nekades publicering mot bakgrunden att texten ansågs vara olämplig samt innehöll ett synsätt som avvek från kommissionens. Kommissionen menade att det fanns en risk att läsaren förknippade Cwiks personliga åsikter i texten, med kommissionens. Dessutom var kommissionen tveksam till materialets kvalitet. Cwik gjorde då en anmälan till kommissionen för att ha nekats ge ut texten, men utan bifall. Cwik överklagade då beslutet och åberopade en feltolkning av artikel 17 i tjänsteföreskrifterna. Förstainstansrätten biföll Cwiks talan och ogiltigförklarade kommissionens beslut.

Rätten menade att kommissionens motivering om den påstådda risken för unionens intresse med publiceringen var uppenbarligen ogrundad. Att en tjänstemans åsikter skiljer sig från kommissionens, utgör i sig inte en risk för unionens intressen. Allt annat skulle innebära att de grundläggande rättigheterna inte respekteras. Yttrandefriheten blir innehållslös om en tjänsteman inte tillåts uttrycka sina åsikter även om dessa skiljer sig från institutionens. Bestämmelsen är en begränsning av yttrandefriheten och skall därmed tolkas restriktivt. Cwik hade inte heller någon ledande befattning och uttalade sig i artikeln i egenskap av enskild. Dessutom var texten riktad till specialister på området som med all säkerhet var väl informerade om kommissionens inställning i frågan.<sup>143</sup> Kommissionen överklagade ärendet 2000, men det ogillades i sin helhet. Processen att publicera artikeln tog fyra år. Ytterligare är syftet med förhandstillståndet enbart en möjlighet för kommissionen att hålla sig underrättad om tjänstemännens skriftliga uttalanden så att tjänstemännen fullgör sina plikter på ett sätt som motsvarar gemenskapens bästa för ögonen. Vägran att ge Cwik

---

<sup>143</sup> Michael Cwik mot. Europeiska gemenskapernas kommission, dom 2000-06-11, mål T-82/99

tillstånd att publicera sin artikel är enligt generaladvokaten “djupt oroande”<sup>144</sup>  
Slutligen ger artikel 17 kommissionen ingen rätt att granska kvaliteten av ett  
arbete för att bedöma lämpligheten innan publicering.<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> se punkt 38 i generaladvokatens utlåtande fallet Michael Cwik mot kommissionen

<sup>145</sup> se generaladvokatens utlåtande till fallet Michael Cwik mot kommissionen, och särskilt punkt 44

## 8. Sammanfattning och slutsatser

För både svenska tjänstemän och EU:s tjänstemän gäller flera viktiga rättsakter som reglerar yttrandefriheten, häribland Europakonventionen, ILO:s konvention nr 158 och Rättighetsstadgan. För att kunna tolka och förstå materialet har vi systematiserat och strukturerat materialet för att kunna göra en vetenskaplig rekonstruktion av de rättsliga regleringarna av betydelse. Det har varit viktigt för förståelsen av materialet att angripa problemen i rätt ordning samt att under arbetets gång ha med sig att lagar har en beteendepåverkande funktion i samhället då författare och journalister vittnar om tysta arbetsplatser och svårigheter för tjänstemän att påtala missförhållanden.

Det går att dra paralleller och göra jämförelser mellan vissa regleringar och domstolsavgöranden för tjänstemännen i svensk offentlig sektor respektive tjänstemännen i EU:s kommission. Här återfinns både likheter och skillnader i regleringar och formuleringar. Skyddet för en visselblåsare ser dock inte likadant ut för tjänstemännen i Sverige och EU då olika rättsliga regleringar och praxis skapar olika förutsättningar för att påtala missförhållanden. Nedan följer en analys och slutsatser av materialet.

### *Europakonventionen*

Då Europakonventionen gäller som svensk lag åtnjuter inte bara svenska tjänstemän rättigheterna som föreskrivs. Samma rättigheter gäller för tjänstemännen i EU:s kommission. Enligt artikel 10 i denna åtnjuter tjänstemännen skydd för sin yttrandefrihet. För de tjänstemän som vill påtala missförhållanden ger Europakonventionen skydd för att sprida dessa uppgifter och göra dem kända för allmänheten. Av betydelse är också att offentliga arbetsgivare inte får ingripa i tjänstemannens rätt att fritt yttra sig. Allt detta framgår av Europakonventionens praxis från EU-domstolen och Europadomstolen.

Europadomstolen har även i sin praxis uttalat sig om att det inte finns någon skillnad mellan den situation då staten i egenskap av det allmänna ingriper i tjänstemannens fri och rättigheter respektive den situation då staten gör det i rollen som arbetsgivare. Samma uttalanden har EU-domstolen gjort.

För den svenska tjänstemannen kan således Europakonventionen ge ett vidare skydd än regeringsformen då domstolarna inte skiljer på staten som det allmänna eller som arbetsgivare. Europakonventionen gäller som framkommit även för EU:s tjänstemän där EU i egenskap av arbetsgivare ställs till svars på samma sätt som den svenska staten för att inte skyddat tjänstemännens yttrandefrihet enligt konventionen. Enligt praxis från Europadomstolen kan en arbetsgivare kräva lojalitet i ett anställningsförhållande samtidigt som de slagit fast att innehållet i budskapet i påtalandet av eventuella missförhållanden inte får spela någon roll. I fallet Cwik gör EU-domstolen uttalandet att tjänsteföreskrifternas artikel 17 inte ger tillåtelse att granska kvalitén i publikationen dock tillåts det innehållsmässiga budskapet att granskas enligt samma artikel så att det inte avviker från unionens åsikter i frågan. Tjänsteföreskrifterna skulle på detta sätt kunna sägas strida mot konventionen då innehållet i ett budskap inte skall spela någon roll. Detta kan kontrasteras mot de svenska bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen som förbjuder all typ av granskning av text som skall publiceras.

Tjänstemännen inom EU lämnar vid anställningen inom EU sina nationella system bakom sig för att få alla sociala rättigheter uppfyllda av EU. Detta förhållande skiljer sig åt från de svenska tjänstemännen som inte befinner sig i samma ekonomiska beroendeställning gentemot sin arbetsgivare. EU:s tjänstemän och deras familjer lämnar sina nationella socialförsäkringssystem för att träda in i EU:s. Här går det att dra en koppling till hur tjänstemannens roll sett ut historiskt i Sverige då beroendeställningen som en tjänsteman då befann sig i i förhållande till fursten gjorde det svårt att lämna tjänsten. Samma typ av beroendeställning framträder för tjänstemännen i EU:s kommission, där den sociala tryggheten sätts på spel för en tjänsteman som väljer att påtala missförhållanden och därmed riskerar att förlora sin förmånliga ställning inom unionen. Skyddet mot repressalier enligt riktlinjerna om visseblåsning skyddar visserligen mot degradering i tjänsten, dock bara vid internt larmande. Vid externt larmande till



media står EU-tjänstemannen utan skydd. Således går det att säga att den svenska tjänstemannen inte i lika stor utsträckning som EU-tjänstemannen i dagsläget befinner sig i en beroendeställning till sin arbetsgivare samt att möjligheterna att larma externt är betydligt större genom meddelarfriheten.

### *Yttrandefriheten*

För svenska tjänstemäns del skyddas även yttrandefriheten i grundlagarna genom regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Yttrandefriheten som stadgas i regeringsformen gäller enbart i förhållande till det allmänna. Därmed skyddas särskilt en tjänsteman inom offentlig sektor som påtalar oegentligheter då det allmänna inbegriper staten och myndigheterna som alltså uppträder som arbetsgivare. Justitieombudsmannen har i ett flertal fall uttalat sig mycket kritisk till arbetsgivare inom det offentliga som försökt att begränsa tjänstemännens vidsträckta rätt att kritisera verksamheten och nyttja sin yttrandefrihet. Trots att offentliga tjänstemän har en vidsträckt kritikrätt och skydd för sin yttrandefrihet vittnar rapporter och praxis om svårigheter att kritisera sin arbetsgivare.

Meddelarfriheten regleras parallellt i tryckfrihetsförordningen och i yttrandefrihetsgrundlagen för svenska tjänstemän. Den syftar till att öka möjligheterna för publicering av uppgifter om den offentliga verksamheten. För den svenska tjänstemannen står meddelarfriheten över tystnadsplikten och innebär att sekretessbelagda handlingar i vissa fall kan lämnas ut. Detta förhållande underlättar för visseblåsaren att lämna uppgifter om missförhållanden till media då det även råder ett efterforskningsförbud för arbetsgivaren. Någon motsvarighet till meddelarfriheten saknas inom EU och det står således institutionerna fritt att efterforska. På samma gång är även tystnadsplikten för EU-tjänstemän omfattande. Eftersom reglering kring meddelarfrihet och efterforskningsförbud saknas inom EU åtnjuter svenska tjänstemän ett starkare skydd då de med säkerhet kan meddela missförhållanden till medier anonymt och utan att riskera att arbetsgivaren efterforskar och utsätter tjänstemannen som larmar för repressalier. Enligt en artikel från DN från 2013<sup>146</sup> menar fem yttrandefrihetsdebattörer att Sverige måste föreslå att meddelarskydd av svensk

---

<sup>146</sup> Funcke m. fl. *Sverige måste pressa EU att införa meddelarskydd*.

modell införs också i EU. Enligt riktlinjerna för visselblåsning i kommissionen stadgas att en tjänsteman har rätt att vara anonym vid påtalande av missförhållanden. De skyddas även mot repressalier. Allt detta dock under förutsättningen att de håller sig inom ramarna för riktlinjerna. Följs inte riktlinjerna för visselblåsning garanteras de inte det skydd mot repressalier som tjänstemännen i samma riktlinjer åtnjuter.

Ytterligare skillnader i friheten att publicera texter finns för en tjänsteman i svensk offentlig verksamhet och en tjänsteman inom EU. I tryckfrihetsförordningen återfinns att en myndighet inte får granska en skrift innan denna publiceras. I EU råder motsatt förhållande där det finns ett uppställt krav att en tjänsteman i kommissionen på förhand måste be om tillstånd att publicera en text och texten genomgår då en granskning. Några sådana censurerande åtgärder får således inte förekomma för svenska tjänstemän som avser att publicera en text. Detta förhållande gör det möjligt att dra slutsatsen att en svensk tjänsteman i offentlig sektor har större förutsättningar för att påtala missförhållanden. Detta går exempelvis att utläsa från fallet Cwik genom att hans artikel nekades publicering flera gånger då den bland annat ansågs vara olämplig, ha bristande kvalitet samt en annorlunda åsikt än kommissionens.

Riktlinjerna för visselblåsning inom kommissionen skyddar en visselblåsare som påtalar missförhållanden internt. I absolut sista hand får visselblåsaren påtala missförhållandena till rådet eller parlamentet. Detta om ingen återkoppling skett inom 60 dagar. Följs inte de interna riktlinjerna för visselblåsning av tjänstemännen åtnjuter de inte det skydd för repressalier som stadgas i samma riktlinjer. En tjänsteman som påtalar missförhållanden som avviker från riktlinjernas ordning och vänder sig externt till media saknar helt skydd. Här finns en stor skillnad då svenska tjänstemän åtnjuter ett starkt skydd genom meddelarfriheten och kan till och med bryta mot tystnadsplikten och lämna ut sekretessbelagda uppgifter. De riskerar inte heller att bli utsatta för repressalier. En svensk tjänsteman åtnjuter anonymitetsskydd då det följer av efterforskningsförbudet. En EU-tjänsteman kan inte nyttja anonymitetsskydd om denne vänder sig externt till medier för att påtala missförhållanden. Det som i kommissionens riktlinjerna åsyftas med "externt" är andra institutioner inom EU,

alltså rådet och parlamentet, och inte medier. En EU-tjänsteman riskerar således disciplinära åtgärder om denne går till media. Detta trots att en EU tjänsteman inom kommissionen åtnjuter skydd för yttrandefriheten i enlighet med Europakonventionen, Rättighetsstadgan samt i samma tjänsteföreskrifter.

### *Öppenhet och offentlighet*

Offentlighetsprincipen är en grundprincip i Sverige och den förknippas med både yttrandefriheten, meddelarfriheten och handlingsoffentligheten. Inom EU finns en liknande princip om öppenhet som utmynnat i en bestämmelse om handlingsoffentlighet som införts i EU-fördraget. Handlingsoffentligheten i Sverige ger varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Detta stadgas i tryckfrihetsförordningen. I bestämmelsen om handlingsoffentlighet i EU-fördraget stadgas på samma sätt rätten att ta del av handlingar för unionsmedborgare. Även artikel 42 Rättighetsstadgan slår fast handlingars offentlighet. Öppenhetsprincipen i EU begränsas dock genom undantag för uppgifter som rör exempelvis frågor om säkerhet, militära frågor, samt ekonomisk politik. Begränsningar i öppenhetsprincipen inom EU utgörs av regler i funktionsfördraget och tjänsteföreskrifterna samt att det enligt praxis råder sekretess i kommissionen. Ytterligare en begränsning är artikel 339 i fördraget där det stadgas att tjänstemän omfattas av tystnadsplikt, även efter att deras uppdrag i kommissionen är avslutat. Även i artikel 19 i tjänsteföreskrifterna stadgas att en tjänsteman utan tillstånd ej får yttra någon information som har något att göra med kunskap denne skaffat sig i tjänsten. För svenska tjänstemän återfinns begränsningar i offentlighetsprincipen enbart i sekretesslagen. I EU är möjligheterna att sekretessbelägga dokument och neka en person att få ut institutionens handlingar större. EU:s förordning är mer begränsande än de svenska reglerna. I EU-domstolens praxis framkommer att avslag för att få ut handlingar får göras om syftet är att skydda allmänintresset och att beslutet är tillräckligt motiverat. Dock skall dessa undantag från öppenhetsprincipen och handlingsoffentligheten tolkas restriktivt. I fallet Cwik tyckte alltså mycket riktigt generaladvokaten att kommissionen i detta fall gått alldeles för långt när de stoppade artikeln från att publiceras.

Principerna om öppenhet och offentlighet handlar inte bara om juridik utan också om kultur. Principerna om öppenhet har funnits olika länge inom svensk administration samt inom administrationen inom EU. Dessa principer påverkar självklart möjligheterna för visselblåsare att agera inom respektive verksamhet och därmed i förlängningen även möjligheterna för att påtala missförhållanden.

För svenska tjänstemän stadgas offentlighetsprincipen i grundlagen medan öppenhetsprincipen för EU-tjänstemännen är desto mer diffus då EU-domstolen inte velat göra några uttalanden om en vedertagen offentlighetsprincip inom EU.

Yttrandefriheten för tjänstemännen inom EU skyddas genom Europakonventionen och vidare återfinns även skydd i tjänsteföreskrifterna och i riktlinjerna om visselblåsning. Tjänstemännen inom EU åtnjuter även ett skydd för yttrandefriheten i rättighetsstadgan. Den riktar sig till EU:s egna institutioner och stadgar en rätt till yttrandefrihet, åsiktsfrihet samt rätten att ta emot och sprida uppgifter. Detta utan att offentlig myndighet skall ingripa på något sätt.

EU:s tjänsteföreskrifter stadgar även en bestämmelse om yttrandefrihet, dock i samma andetag med iakttagande av lojalitetsplikten. I fallet Cwik mot kommissionen konstaterade EU-domstolen att begränsningarna i tjänsteföreskrifterna för yttrandefriheten bör tolkas restriktivt. Tjänstemännen har en skyldighet att begära förhandstillstånd för att ge ut artiklar eller texter och den bör tolkas restriktivt då den utgör en begränsning av tjänstemannens yttrandefrihet som denne annars åtnjuter enligt samma föreskrifter och Europakonventionen. Om regeln inte tolkas restriktivt, innebär detta en urholkning av yttrandefriheten för tjänstemännen.

Även riktlinjerna för visselblåsning stipulerar skydd för tjänstemän inom kommissionen som vill påtala missförhållanden. Om tjänstemännen håller sig inom ramarna för riktlinjerna åtnjuter de fortfarande det skydd som föreskrivs i dessa riktlinjer. Skulle tjänstemännen välja att frångå riktlinjerna kommer de inte kunna åtnjuta det skydd för visselblåsare som föreskrivs. Om tjänstemännen väljer de interna kanaler för att larma om missförhållanden som beskrivs i riktlinjerna, skyddas tjänstemannen av institutionen. Tjänstemannen har enbart då rätt till

anonymitet och förflyttning vid behov till annan institution inom unionen efter påtalade missförhållanden.

Trots att tjänstemännens yttrandefrihet står reglerad på flertalet ställen är möjligheterna att påtala missförhållanden i praktiken väldigt begränsade. Tjänstemännen tycks i praktiken ha ett svagt juridiskt skydd eftersom det finns fler begränsningar än rättigheter till exempel är tystnadsplikten vidsträckt. Begränsningarna uppträder i form av att alltid agera med gemenskapens bästa för ögonen vilket är ett intresse som väger tyngre. Denna begränsning återfinns genomgående på alla nivåer, från de grundläggande fördragen till tjänsteföreskrifterna.

### *Lojalitetsplikten*

För tjänstemän inom EU och Sverige som önskar påtala missförhållanden korsas här på ett tydligt sätt vägarna för yttrandefriheten och arbetsgivarens/institutionens intresse av lojalitet. Även om det rent filosofiskt kan tänkas att yttrandefriheten alltid borde vara starkare än lojalitetsplikten för att tjänstemän ska kunna påtala missförhållanden, är det inte alltid som det ser ut så i verkligheten. Den största inskränkningen av yttrandefriheten för tjänstemän i Sverige och EU:s kommission som vill påtala missförhållanden utgörs av lojalitetsplikten. Som visselblåsare riskerar du att uppfattas som illojal mot verksamheten om du lämnar uppgifter till media eller uttalar en avvikande åsikt.

En svensk tjänsteman inom offentlig verksamhet har en vidsträckt kritikrätt. Dock ingår det ett lojalitetskrav som en del av arbetsledningsrätten. Både svenska tjänstemän och EU:s tjänstemän har ett ansvar att vara lojala mot arbetsgivaren. För EU:s tjänstemän beskrivs lojalitetsplikten i tjänsteföreskrifterna där det i samma mening stadgas en rätt till yttrandefrihet med ett förbehåll om att samtidigt vara lojal mot kommissionen. I EU:s funktionsfördrag beskrivs att tjänstemännen enbart skall arbeta med unionens bästa för ögonen. Detta kan upplevas som mycket motsägelsefullt och som en svår balansgång att gå för de tjänstemän inom kommissionen som vill påtala missförhållanden. Tjänstemännen inom kommissionen ombeds att uppträda med värdighet och lojalitet med en plikt att bevara högsta moral samt kommissionens rykte. Att det i en och samma artikel

föreskrivs en rättighet men också skyldighet ter sig mycket problematiskt, inte minst för tolkningen av bestämmelsen. Här spelar EU-domstolen av avgörande roll som i sin praxis tolkar tjänsteföreskrifterna och fyller ut tomrummen.

I svensk praxis får tjänstemannen som nyttjar sin yttrandefrihet göra detta även om det skulle orsaka störningar i verksamheten, skada förtroendet eller anseendet för myndigheten. Här finns en stor skillnad jämfört med de regleringar som finns i EU kring lojalitetsplikten. I artikel 12 i EU:s tjänsteföreskrifter stadgas i kontrast till svensk praxis att en EU-tjänsteman skall avstå från alla handlingar som kan skada tjänsten. I artikel 11 stadgas ytterligare att tjänstemännen inom EU:s kommission enbart skall uppträda med gemenskapens bästa för ögonen. Således får en tjänsteman i Sverige nyttja sin yttrandefrihet och påtala missförhållanden även om det skadar myndighetens anseende men inte en tjänsteman inom kommissionen som gör detsamma. Ytterligare har i svensk praxis en tjänsteman möjlighet att utan repressalier en rätt att uttrycka åsikter som starkt avviker från värdegrunden som gäller inom organisationen. Däremot har en EU-tjänsteman, med ledning från EU-domstolens praxis, betydligt sämre möjligheter att påtala åsikter som avviker från institutionen utan skall agera enbart med unionens bästa för ögonen. I fallet Cwik blev tjänstemannen hindrad av kommissionen upprepade gånger för att publicera en artikel som avvek något från institutionens påstådda uppfattning. Cwik fick dock rätt i alla instanser. Generaladvokaten i målet uttryckte här en allmän kritik mot kommissionen att reglerna om att begära förhandstillstånd inte får stoppa möjligheterna för tjänstemännen att påtala en avvikande åsikt och därmed riskera att urholka yttrandefriheten. Bestämmelsen om förhandstillstånd för publicering av texter inom kommissionen skall enbart användas undantagsvis och är till för att kontrollera så att tjänstemännen fullgör sina plikter och inte skadar tjänstens anseende.

Dock verkar det inte alltid som att en offentligt anställd tjänsteman som påtalar missförhållanden i Sverige har ett starkare skydd. I en dom från 2011 hade en undersköterska uttalat sig i media om att en främlingsfientlig kultur fanns på Södertälje sjukhus. Samarbetsproblem som uppstått på arbetsplatsen efter yttrandena ledde till att den offentliga arbetsgivaren hade rätt att omplacera undersköterskan. Detta bedömdes av Arbetsdomstolen som rimligt eftersom

samarbetssvårigheterna ansågs påverka viktiga funktionerna i verksamheten, i detta fall patientsäkerheten. Detta trots att åsiktsfrihet garanteras i svenska grundlagar.

I EU:s tjänsteföreskrifter stadgas att en tjänsteman skall uppträda med gemenskapens bästa för ögonen samt agera lojalt mot unionen. Liknande formuleringar återfinns för svenska tjänstemän i Statens Värdegrund där det föreskrivs att den statsanställda i sitt arbete ska visa lojalitet med verksamheten samtidigt som en klok om omdömesgill statsanställd inte skall dra sig för att i vissa situationer offentliggöra missförhållanden.

Vidare återfinns i EU:s tjänsteföreskrifter regleringar som stadgar att en tjänsteman i kommissionen skall rapportera om missförhållanden om denne upptäcker sådana. Detta utan att riskera att bli utsatt för repressalier från arbetsgivaren. Uppmaningarna i 22a påminner om skyldigheten att påtala missförhållanden i svenska lex Sarah och lex Maria. Vid en första anblick upplevs därför 22 a i tjänsteföreskrifterna som att det ges ett starkt mandat för tjänstemannen att larma om oegentligheter och att detta skydd skulle vara lika vidsträckt precis som för tjänstemännen i offentlig sektor i Sverige. Dock inskränks för tjänstemännen inom EU denna skyldighet att larma av riktlinjerna för visseblåsning genom att tjänstemannen strikt måste förhålla sig till de interna kanaler som är tillåtna för att påtala missförhållanden och först då åtnjuta tjänstemannen skydd mot exempelvis repressalier. Således går det att säga att riktlinjerna för visseblåsning inom kommissionen utgör på samma gång även en begränsning av skyldigheterna att larma eftersom de ej tillåts göra det externt till media. Denna slutsats får stöd i artikeln från DN (2013) om att extremt få fall av visseblåsning leder till någon konsekvens eller ens tar sig igenom kanalerna för intern visseblåsning. Mellan 2007 och 2011 har enbart 31 fall av intern visseblåsning rapporterats till OLAF. I dessa fall lades majoriteten av utredningarna ned utan någon påföljd. Enbart i två fall, på fem år, har internt larmande lett till någon konsekvens. Inget av dessa fall har dock kommit

allmänheten till känna. Högst troligt på grund av att en tjänsteman, som vi tidigare påpekat, inte skyddas mot repressalier om denne vänder sig till media.<sup>147</sup>

Det finns vidare flera likheter i praxis för både svenska tjänstemän och EU:s tjänstemän som utnyttjar sin yttrandefrihet. En svensk tjänsteman som larmar om missförhållanden riskerar genom svensk praxis i mindre utsträckning att råka ut för åtgärder från arbetsgivarens sida om denne inte har en förtroendeställning. Ju högre förtroendeställning desto mindre möjligheter för tjänstemannen att påtala missförhållanden. Även i fallet Cwik uttalade sig EU-domstolen om att åtgärderna hade kunnat se annorlunda ut om Cwik innehaft en hög förtroendeställning. Detta uttalas även i fallet med hälsovårdsinspektören samt i fallet om Connolly där Connollys lönegrad fick betydelse i fallet.

En intressant iakttagelse är att den svenska lojalitetsplikten inte står reglerad i lag utan återfinns enbart i praxis. Motsatt förhållande råder i EU, där lojalitetsplikten snarare finns inskriven i lag, där dels tystnadsplikten finns inskriven i fördragen och lojalitetsplikten i tjänsteföreskrifterna. Många likheter finns fortfarande vad gäller lojalitetsplikten mellan svensk rättspraxis och EU:s tjänsteföreskrifter. Lojalitetsplikten får ett starkare genomslag inom kommissionen eftersom den inom EU finns stadgad i fördragen och i tjänsteföreskrifterna. Lojalitetsplikten bedöms i svensk rätt genom praxis och Arbetsdomstolen gör en helhetsbedömning från fall till fall och då kritikrätten för de offentliga tjänstemännen i Sverige är vidsträckt får lojalitetsplikten oftast ge vika för denna.

Det går även att dra en parallell mellan formuleringen om att inte skada tjänsten eller myndighetens anseende, i 7§ lagen om offentlig anställning, om förtroendeskadliga bisysslor, samt i EU:s tjänsteföreskrifter artikel 12 om att inte skada tjänstens anseende. Dessa regleringar betyder dock två olika saker. Gällande bisysslor för en tjänsteman i Sverige handlar det mer om att inte handla i en jävig situation medan det för EU:s tjänstemän snarare handlar om att avstå från allt beteende eller handlande som kan skada tjänstens anseende, däribland att lämna ut information till medier om missförhållanden.

---

<sup>147</sup> Funcke m. fl. *Sverige måste pressa EU att införa meddelarskydd*.



Sammantaget går det att dra slutsatsen att tjänstemännen i offentlig verksamhet i Sverige har en vidsträckt rätt att uttrycka missnöje och kritik över verksamheten. Dock måste den svenska tjänstemannen lojalt följa arbetsgivarens beslut och arbetsledningsrätten. Det går i och med detta konstateras att det för kollegorna i EU:s kommission ställs högre krav på lojalitet och tystnadsplikt och att i en större utsträckning identifiera sig med unionens intressen och gemenskapens bästa.

Slutsatsen vi drar av arbetet är att det stora hotet inte ligger i tjänstemännens brist på lojalitet utan snarare i tendensen och konsekvenserna av att försöka tysta ner de tjänstemän som väljer att påtala missförhållanden. Att larma om missförhållanden är tvärtom ett sätt för tjänstemännen att visa stor lojalitet gentemot sin institution och vilja rätta till oegentligheter i organisationen. Detta gäller både svenska tjänstemän och tjänstemännen inom EU:s kommission. Oegentligheter som försiggår inom det offentliga, oavsett om det gäller kommissionen eller svenska myndigheter, måste nå allmänheten för att inte medborgarnas förtroende för verksamheten skall undermineras. Principerna om öppenhet och offentlighet och att de genomsyrar all offentlig verksamhet är avgörande för en god förvaltning av det allmänna.

Vår slutsats är att en svensk tjänsteman åtnjuter ett starkare skydd för sin yttrandefrihet än sin motsvarighet inom kommissionen och att principerna om lojalitet och tystnadsplikt får ge vika för rätten att yttra sig och kritisera verksamheten. För tjänstemännen inom EU finns ett skydd för yttrandefriheten som på flera sätt liknar de som finns för svenska tjänstemän dock väger gemenskapens bästa och lojaliteten mot unionen tyngre.

# Bilaga A: Europakonventionen

## Artikel 10 i Europakonventionen

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biograföretag.

2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

# Bilaga B: Eden

## SOLEMN DECLARATION

Before the COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

pursuant to Article 17 of the Treaty on European Union and Article 245 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

● Having been appointed as a Member of the European Commission by the European Council, following the vote of consent by the European Parliament

I solemnly undertake:

● to respect the Treaties and the Charter of Fundamental Rights of the European Union in the fulfillment of all my duties;

● to be completely independent in carrying out my responsibilities, in the general interest of the Union;

● in the performance of my tasks, neither to seek nor to take instructions from any Government or from any other institution, body, office or entity;

● to refrain from any action incompatible with my duties or the performance of my tasks.

I formally note the undertaking of each Member State to respect this principle and not to seek to influence Members of the Commission in the performance of their tasks. I further undertake to respect, both during and after my term of office, the obligation arising therefrom, and in particular the duty to behave with integrity and discretion as regards the acceptance, after I have ceased to hold office, of certain appointments or benefits.

# Bilaga C: Rättighetsstadgan

## Artikel 11 i Rättighetsstadgan:

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

2. Mediernas frihet och mångfald ska respekteras.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Rättighetsstadgan 2010/C 83/02

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Sverige

### SFS

SFS 1949:105, Tryckfrihetsförordning

SFS 1974:152, Kungörelse om beslutad ny regeringsform

SFS 1980:100, Sekretesslag

SFS 1990:409, Lag om skydd för företagshemligheter

SFS 1991:1460, Yttrandefrihetsgrundlag

SFS 1994:260, Lag om offentlig anställning

SFS 1994:1219, Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

### SOU

SOU 1997:39, Integritet 'Offentlighet' Informationsteknik.

SOU 2013:79, Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet.

SOU 2014:31, Visselblåsare - Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

## **Ds**

Ds 2001:9, *Yttrandefrihet för privatanställda*

## **Propositioner**

Prop. 1994:95-19, Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

## **Skrivelse**

Skrivelse 2001/02:110, Redogörelse för arbetet inför och under det svenska ordförandeskapet EU första halvåret 2001 med handlingsoffentlighet i EU:s institutioner

## Europeiska unionen

Europakonventionen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

2010/C 83/02, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (Rättighetsstadgan)

Rekommendation CM/Rec (2014)7, Europarådets rekommendation om skydd för visselblåsare

93/731/EG: Rådets beslut av den 20 december 1993 om allmänhetens tillgång till rådets handlingar

(EG) nr 1049:2001, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049:2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets och kommissionens handlingar

Tjänsteföreskrifterna. Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

C (2011) 2904, Uppförandekod för kommissionsledamöter

Guidelines on whistleblowing, SEC(2012) 679 final, Communication to the commission. Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on whistleblowing

European Commission. PRACTICAL GUIDE TO ETHICS FOR INTERPRETERS. SCIC Dir. A. Utgiven: 12 januari 2012

European Commission. Code of good administrative behaviour. Relations with the public. Publicerades 20 oktober 2000 i Europeiska unionens officiella tidning: OJ L 267

ILO

ILO:s konvention nr. 158, C158 Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158).

## Litteratur

Alling, Johan – Jönsson, Karin – Lindberg, Fredrik, 2001. *Beslut, dokumentation och öppenhet i EU*. Upplaga 1:1. Stockholm

Bernitz, Ulf – Kjellgren, Anders, 2010. *Europarättens grunder*. Upplaga 4:1. Stockholm

Bohlin, Alf, 2010. *Offentlighetsprincipen*. Upplaga 8:1. Stockholm

Bull, Thomas – Sterzel, Fredrik, 2013. *Regeringsformen – en kommentar*. Upplaga 2:1. Lund

Eklund, Ronnie – Göransson, Håkan – Källström, Kent – Sigeman, Tore, 2003. *Löntagarrätt*. Upplaga 3:6. Stockholm

Fahlbeck, Reinhold, 2013. *Lagen om skydd för företagshemligheter*. Upplaga 3:1. Stockholm

Fransson, Susanne, 2013. *Yttrandefrihet och whistleblowing. Om gränserna för anställdas kritikköret*. Stockholm

Glavå, Mats, 2011. *Arbetsrätt*. Upplaga 2:1. Lund

Hettne, Jörgen – Otken Eriksson, Ida, 2005. *EU-rättslig metod. Teori och genomslag i svensk rättstillämpning*. Upplaga 2:2. Stockholm

- Hinn, Eskil – Aspegren, Lennart, 2009. *Offentlig arbetsrätt. En kommentar till lagreglerna om statlig och kommunal anställning*. Upplaga 2:1. Stockholm
- Hydén, Håkan – Hydén Therese, 2011. *Rättsregler. En introduktion till juridiken*. Upplaga 6:3. Lund
- Jägersköld, Stig, 1956. *Tjänstemannarätt*. 4 vol. Uppsala.
- Källström, Kent – Malmberg, Jonas, 2009. *Anställningsförhållandet. Inledning till den individuella arbetsrätten*. Upplaga 2. Uppsala
- Larssen, Helle, 2012. *Tystnadens Europa*. Lund
- Lebeck, Carl, 2013. *EU-stadgan. Om grundläggande rättigheter*. Upplaga 1:1. Lund
- Lehrberg, Bert, 2010. *Praktisk juridisk metod*. Upplaga 6:1. Uppsala
- Melander Jan – Joel Samuelsson, 2002. *Tolkning och tillämpning*. Uppsala
- Nyström, Birgitta, 2011. *EU och arbetsrätten*. Upplaga 4:1. Stockholm.
- Ohlsson, Inge, 1998. *Den farliga tystnaden. Yttrandefrihet och inflytande inom arbetslivet*. Stockholm
- Sigeman, Tore, 2011. *Arbetsrätten. En översikt*. Upplaga 5:3. Lund
- Strömholm, Stig, 1996. *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. Upplaga 5:1. Stockholm
- Yttrandefrihet och lojalitet*, 2013. SKL Kommentus AB, Stockholm
- Warnling-Nerep, Wiweka, 2012. *Vad är rätt?*. Upplaga 1:1. Stockholm
- Warnling-Nerep, Wiweka – Bernitz, Hedvig, 2013. *En orientering i Tryckfrihet & Yttrandefrihet*. Upplaga 5. Stockholm
- Wennberg, Bertil – Eliason, Marianne – Regner, Göran, 2003. *Yttrandefrihetsgrundlagen*. Upplaga 3:1. Stockholm
- Westregård J., Annamaria, 2002. *Integritetsfrågor i arbetslivet*. Lund



## Skrifter och artiklar

Aronsson, Gunnar – Gustafsson, Klas, 1999. Kritik eller tystnad – en studie av arbetsmarknads- och anställningsförhållandens för arbetsmiljökritik. Arbetsmarknad & Arbetsliv, 5. Nummer 3.

European Ombudsman, 2014. Ombudsman: what are EU institutions doing to protect whistleblowers. 28 juli 2014. No. 16/2014

Regeringskansliet, 2013. Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda. Utgiven 28 oktober 2013. Avsändare Socialdepartementet och Värdegrundsdelegationen.

## Internetkällor

Funcke, Nils – Lundquist, Lennart – Larssen Lyrstrand, Helle – Schulz, Nils-Eric – Öberg, Ulf, 2013. *Sverige måste pressa EU att införa meddelarskydd*. Dagens Nyheter. Publicerad 6 november 2011. Hämtad 26 november 2014.

Regeringskansliet, 2007. Tjänstgöringsvillkor för anställda i EU gemenskapsorgan. Hämtad: 9 december 2014.  
<http://www.regeringen.se/sb/d/8698/a/75980>

Öijer, Björn, 2008. *Demokratin behöver visslare*. Kollega. Publicerad 11 december 2008. Hämtad 26 november 2014.  
<http://www.kollega.se/demokratin-behover-visslare>

Europeiska kommissionen, Personal och säkerhet.  
[http://ec.europa.eu/dgs/human-resources/human\\_resources\\_sv.htm#112](http://ec.europa.eu/dgs/human-resources/human_resources_sv.htm#112)

# Rättsfallsförteckning

## Sverige

Rättsfall från Arbetsdomstolen

AD 1991:106

AD 1994:79

AD 1998:17

AD 2003:51

AD 2011:15

## Europeiska unionen

EU-kommissionen

Bernard Connolly mot Europeiska gemenskapernas kommission, dom 1999-05-19, mål T-203/95 och C-247/99 P

Michael Cwik mot. Europeiska gemenskapernas kommission, dom 2000-06-11, mål T-82/99

## Europadomstolen

Gustafsson mot Sverige, dom 1996-04-35 nr 15573/89

Heinisch mot Tyskland, dom 2011-07-21 nr 28274/08

Sánchez m.fl. mot Spanien, dom 2011-09-12 nr 28955/06, 28957/06, 28959/06 och 28964/06

Vellutini och Michel mot Frankrike, dom 2011-10-06 nr 32820/09

Nedan är en lista över de rättsakter som går att finna på nätet

Tjänsteföreskrifterna. Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>

C (2011) 2904, Uppförandekod för kommissionsledamöter

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/pdf/cccc20112904-20-04-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/cccc20112904-20-04-2011_en.pdf)

Guidelines on whistleblowing, SEC(2012) 679 final, *Communication to the commission. Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on whistleblowing*

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/EU%20guidelines%20-%20Whistleblowing.pdf>

## **Skrifter och artiklar**

European Commission. *PRACTICAL GUIDE TO ETHICS FOR INTERPRETERS*. SCIC Dir. A. Utgiven: 12 januari 2012

[http://ec.europa.eu/dgs/scic/docs/news\\_docs/121217\\_practical\\_guide\\_to\\_ethics\\_for\\_interpreters.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/scic/docs/news_docs/121217_practical_guide_to_ethics_for_interpreters.pdf)

European Ombudsman, 2014. *Ombudsman: what are EU institutions doing to protect whistleblowers*. 28 juli 2014. No. 16/2014

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54626/html.bookmark>

Regeringskansliet, 2013. *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*. Utgiven 28 oktober 2013. Avsändare Socialdepartementet och Värdegrundsdelegationen.

<http://www.vardegrundsdelegationen.se/media/DenGemensammaVärdegrunden2013.pdf>

European Commission. *Code of good administrative behaviour. Relations with the public*. Publicerades 20 oktober 2000 i Europeiska unionens officiella tidning: OJ L 267

[http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_en.pdf)