

# Den statliga värdegrunden

– gemensamma principer  
för en god förvaltning



STATSKONTORET

## En god förvaltningskultur i staten

Statskontoret främjar och samordnar arbetet för en god förvaltningskultur i staten. En god förvaltningskultur utgår från den statliga värdegrundens principer där beteenden och förhållningssätt står i överensstämmelse med principerna. Fokus i vårt arbete ligger på ledarskapets betydelse och rollen som statsanställd.

# Den statliga värdegrunden – gemensamma principer för en god förvaltning

Den här skriften ger dig som statsanställd kunskaper om den statliga värdegrunden. Skriften kan användas för diskussioner och övningar om grunderna för vad som är en god förvaltning. Den vänder sig till alla statsanställda, men texten kan även vara relevant för dig som arbetar i en kommun, en region eller i en annan offentlig verksamhet.

I skriften presenterar vi några av de lagar och regler som du behöver följa i ditt arbete. Vi beskriver de sex principerna i den statliga värdegrunden, ger exempel och diskuterar beteende och förhållningssätt. Vi redogör också för hur myndigheterna kan arbeta för att skapa förutsättningar för en god förvaltning. Skriften avslutas med att vi lämnar några lästips från vår övriga produktion.

# Innehåll

<b>En gemensam grund för alla statsanställda</b> .....	6
Regeringsformen utgör grunden.....	6
Grunderna för en god förvaltning.....	7
<b>Demokrati</b> .....	8
Regeringsformen ger oss utgångspunkten.....	8
Du som arbetar i förvaltningen är en del av den demokratiska styrkedjan.....	9
Det ingår i uppdraget att upprätthålla demokratiska värden.....	10
Det kan vara svårt att bedöma vad som är demokratiska värderingar.....	10
Som statligt anställd måste du respektera vissa värden, men du har yttrandefrihet.....	11
<b>Legalitet</b> .....	12
Myndigheterna måste ha stöd i reglerna för verksamheten.....	12
Vissa saker måste meddelas i lag.....	13
Du måste känna till de regler som verksamheten berörs av.....	13
Du måste kunna principerna för tolkning.....	14
<b>Objektivitet</b> .....	15
Du ska vara saklig och opartisk i all verksamhet.....	15
Kravet på saklighet hänger samman med legalitetsprincipen.....	16
Opartiskheten handlar ytterst om hur processen uppfattas utifrån.....	17
Krav på saklighet och opartiskhet återkommer i fler regler.....	17
Statlig anställning ska ske på saklig grund.....	18
Bisysslor kan vara otillåtna om de riskerar att skada förtroendet.....	19
Jäv handlar också om hur det ser ut utifrån.....	20
Ansvaret är både ditt och myndighetens.....	21
Korruption och oegentligheter – höjden av partiskt och osakligt.....	21

<b>Fri åsiktsbildning</b> .....	22
Fri- och rättigheterna är omfattande, men det finns gränser .....	22
Även som statsanställd har du fri- och rättigheter.....	23
Myndigheterna ska vara öppna och transparenta och det ska gå att följa vägen till beslut.....	24
Meddelarskyddet ger offentliganställda en särställning.....	24
Visselblåsning .....	26
<b>Respekt</b> .....	27
Mål för all samhällelig verksamhet.....	27
Ickediskriminering.....	28
Personlig integritet.....	28
<b>Effektivitet och service</b> .....	30
Effektivitet vägs mot rättssäkerhet och andra värden.....	30
Alla myndigheter är skyldiga att ge service, vara tillgängliga och samverka.....	31
Myndigheterna arbetar i huvudsak på svenska.....	33
<b>Lagar och principer av vikt utanför värdegrunden</b> .....	35
Grunderna för god förvaltning.....	35
Proportionalitet – en europeisk princip.....	36
Subsidiaritetsprincipen.....	37
Andra EU-rättsliga principer.....	37
<b>Att skapa förutsättningar för en god förvaltning</b> .....	39
Det krävs ett aktivt arbete.....	39
Värdegrunden behöver diskuteras och konkretiseras.....	39
<b>Vill du veta mer?</b> .....	41
<b>Rättsfall och myndighetspraxis</b> .....	42

# En gemensam grund för alla statsanställda

*Grundlagar och andra lagar lägger fast de yttre ramarna för all statlig verksamhet. Tillsammans uttrycker de ett antal principer som förenar alla som är statsanställda, oavsett verksamhet och profession. Du som statsanställd måste följa dessa generella regler, men också de regler som är specifika för din myndighets verksamhet. Reglerna syftar till att skapa en förvaltning som är effektiv, rättssäker och fri från korruption och maktmissbruk. Att du som statsanställd följer reglerna och genomför ditt uppdrag bidrar också till medborgarnas förtroende för förvaltningen.*

**Det finns fyra grundlagar i Sverige:** regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen.

Regeringsformen utgör grunden

Regeringsformen innehåller grundläggande krav på myndigheterna. Den statliga värdegrunden utgår från regeringsformens grundläggande krav och består av de sex principerna *demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt* samt *effektivitet och service*. Principerna bottenar också i andra lagar och förordningar.



## Grunderna för en god förvaltning

För att skapa förutsättningar för en god förvaltning som är demokratisk, effektiv, rättssäker och fri från korruption är det viktigt att din myndighet verkligen ser till att alla medarbetare känner till och förstår den statliga värdegrunden. I det arbetet är det viktigt att diskutera hur de normer och kulturer som finns i verksamheten förhåller sig till de sex principerna. Dessa diskussioner hjälper medarbetarna att följa de lagar och regler som gäller och även att väga dem mot varandra när det behövs.

Med ett sådant aktivt arbete skapar myndigheten förutsättningar för en god förvaltningskultur i verksamheten, det vill säga en kultur som utgår från den statliga värdegrundens principer där beteenden och förhållningssätt står i överensstämmelse med principerna. Detta blir extra viktigt i den svenska förvaltningen, eftersom den är så decentraliserad. Myndigheterna och de statsanställda har ett stort ansvar att tolka sina uppdrag och att forma verksamheterna. Den statliga värdegrundens principer och en god förvaltningskultur är den grundläggande infrastrukturen för att hela systemet med fristående myndigheter ska fungera.

Du kan läsa mer om detta i avsnittet *Att skapa förutsättningar för en god förvaltning*.

# Demokrati

**All offentlig makt i Sverige  
utgår från folket.**

*1 kap. 1 § första stycket regeringsformen*

*Regeringsformen är den grundlag som ger oss de grundläggande utgångspunkterna för den svenska demokratin och förvaltningens roll. I detta avsnitt tar vi fasta på två saker som du behöver känna till om demokrati-principen. Den första är att du som är statsanställd ingår i den demokratiska styrkedjan och därmed arbetar på medborgarnas uppdrag. Den andra är att du i ditt uppdrag ska främja demokratiska värderingar.*

## Regeringsformen ger oss utgångspunkten

Regeringsformen anger utgångspunkterna för hur Sverige ska styras. En central förutsättning är att all offentlig makt utgår från folket. Folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning samt allmän och lika rösträtt.

Regeringsformen beskriver det allmänna, det vill säga de institutioner som finns till för att lösa gemensamma uppgifter i samhället. Det allmänna är all offentlig verksamhet, till exempel myndigheter, kommuner, universitet och domstolar. Det allmänna ska bland annat arbeta för att demokratis idéer blir vägledande inom samhällets alla områden.



## Du som arbetar i förvaltningen är en del av den demokratiska styrkedjan

Den offentliga förvaltningen är en del av den demokratiska styrkedjan. Styrkedjan börjar med att medborgarna väljer ledamöter till riksdagen. Utifrån valresultatet formas sedan en regering som har till uppgift att styra landet. Regeringen genomför de lagar som beslutats av riksdagen, men har även makt att besluta om egna regler som kallas förordningar.

Myndigheterna är fristående, samtidigt som de är underställda regeringen. De måste också följa alla de lagar som riksdagen beslutat om. Riksdagen och regeringen får inte lägga sig i hur myndigheterna agerar i enskilda fall. Styrningen måste uppfylla vissa formkrav, och komma till stånd genom till exempel instruktioner, regleringsbrev och särskilda uppdrag. Informella signaler räcker inte.

Myndigheterna ingår i en demokratisk ordning, till följd av att all offentlig makt utgår från folket. Som anställd i staten är också du en del av det allmänna och den demokratiska styrkedjan. Det ingår i ditt uppdrag att verka för de principer som våra grundlagar lägger fast. Du är helt enkelt en del av den offentliga maktordningen och du utövar offentlig makt genom de beslut som du är med och fattar. Du arbetar på medborgarnas uppdrag och för våra gemensamma mål. Det särskiljer rollen som statsanställd från den som privatanställd.

Domstolarnas rättskipning har en särskild självständighet. Ingen myndighet, och inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol ska döma i det enskilda fallet.

När det gäller myndigheterna under regeringen gäller en motsvarande självständighet vid myndighetsutövningen mot enskilda personer. Det innebär att regeringen inte får lägga sig i hur en myndighet beslutar i ett enskilt ärende. Det gäller självklart också enskilda ministrar. Det brukar kallas att vi inte har ministerstyre, vilket är ett särdrag för den svenska förvaltningen.

## Det ingår i uppdraget att upprätthålla demokratiska värden

Regeringsformen slår fast att det allmänna bland annat ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Men det är ett mål och inte en rättsligt bindande regel (målsättningsstadgande). Det innebär att enskilda inte kan kräva sin rätt i en domstol med stöd av detta mål, utan måste hitta stöd i andra lagar som ger detaljerade regler.<sup>1</sup> Exempelvis måste den som upplever sig utsatt för negativ särbehandling stödja sig på reglerna i diskrimineringslagen (2008:567).

Målet att demokratins idéer ska vara vägledande gäller för all offentlig verksamhet. Utöver att verka för demokrati ska det allmänna bland annat också:

- se till att den offentliga makten utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet,
- värna den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd,
- främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer,
- verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara,
- främja det samiska folkets och etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv.

## Det kan vara svårt att bedöma vad som är demokratiska värderingar

När demokratiska värderingar ställs upp som ett kriterium i exempelvis de lagar som reglerar rätt till statliga bidrag blir det tydligt att det är mycket svårt att tolka och bedöma dem. Flera olika friheter skyddas i regeringsformen, bland annat yttrandefrihet, åsiktsfrihet och religionsfrihet. Det betyder att politiska och religiösa organisationer som söker statsbidrag har ett stort utrymme att utöva sina rättigheter. Men det är svårt att en gång för alla avgöra var gränsen går och under vilka förutsättningar en myndighet ska bevilja statliga bidrag.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Holmberg, m.fl. *Grundlagarna*, 3 uppl. 2012, Norstedts Juridik, kommentar till 1 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>2</sup> Statskontoret 2017:13, *Myndighetsanalys av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, s. 60–62.

Regeringen, som beslutar om vilka organisationer som är berättigade att få bidrag enligt lagen (1999:932) om stöd till trossamfund, har till exempel nekat Jehovas vittnen ekonomiskt stöd vid tre tillfällen. Ett kriterium för att bli bidragsberättigad är att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Regeringen har bland annat ansett att Jehovas vittnen inte uppfyller detta eftersom organisationen uppmanar sina medlemmar att avstå från att rösta i demokratiska val och att ta emot blodtransfusioner. Men Högsta förvaltningsdomstolen har i samtliga fall upphävt regeringens beslut med hänvisning till att det i ett demokratiskt samhälle står enskilda fritt att avstå från att rösta eller att ta emot vård.<sup>3</sup>

Ett annat exempel är att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) nekade Sverigedemokraternas Ungdomsförbund (SDU) ett statligt bidrag med hänvisning till att organisationen i sin verksamhet inte respekterade demokratins idéer. SDU överklagade, men både förvaltningsrätten och kammarrätten kom till slutsatsen att något bidrag inte skulle ges. Domstolarna menade bland annat att SDU inte visat att organisationen uppfyllde kravet på respekt för demokratiska idéer och att deras idéprogram innehöll generaliserande och negativa skrivningar om invandring och invandrare.<sup>4</sup>

## Som statligt anställd måste du respektera vissa värden, men du har yttrandefrihet

Som anställd i staten är du en del av det allmänna och ska alltså arbeta för de principer som finns i våra grundlagar och som vår demokrati vilar på. Samtidigt har du samma rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet och andra rättigheter som alla andra medborgare i Sverige. Du får alltså uttrycka dig fritt i vilket ämne som helst utan att riskera repressalier eller andra ingrepp. Eftersom du både i arbetslivet och utanför arbetet kan uppfattas som en representant för din myndighet finns en inneboende konflikt i detta. I avsnittet *Fri åsiktbildning* återkommer vi till detta.

<sup>3</sup> Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden 2011 ref 10, 2013 ref 72 och 2017 ref 4.

<sup>4</sup> Kammarrätten i Stockholm, dom 2018-01-26, mål nr 3762-17.

# Legalitet

*Den offentliga makten utövas under lagarna.*

*1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen*

*Legalitetsprincipen innebär att myndigheternas verksamhet måste ha stöd i rättsordningen, till exempel lagar och förordningar. Som statsanställd ska du också känna till och följa de regler som gäller i just din myndighets verksamhet. Medborgarna ska vara säkra på att myndigheterna följer reglerna.*

## Myndigheterna måste ha stöd i reglerna för verksamheten

Den viktigaste aspekten av legalitetsprincipen är att myndigheterna måste ha tydligt stöd i rättsordningen för sina åtgärder.<sup>5</sup> Det gäller inte bara den del av verksamheten som handlar om att fatta beslut som påverkar enskilda, utan all verksamhet som en myndighet bedriver. Det finns många exempel på att en domstol har upphävt myndigheters beslut eftersom de inte har haft tillräckligt regelstöd. Det handlar oftast om att myndigheten har tolkat oklara regler och gått för långt i sitt beslut, snarare än att de har beslutat om sådant som ligger utanför uppdraget.<sup>6</sup> Till exempel upphävde Högsta förvaltningsdomstolen Arbetsmiljöverkets beslut som innebar att en arbetsgivare skulle ansvara för tvätten av arbetskläder. Domstolen ansåg att det saknades författningsstöd för beslutet eftersom varken arbetsmiljölagen eller några myndighetsföreskrifter uttryckligen reglerade något ansvar för arbetskläder.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> 5 § förvaltningslagen.

<sup>6</sup> SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 145.

<sup>7</sup> Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 2016 ref 46.

Ett annat exempel är att Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att Försäkringskassan inte hade tydligt författningsstöd för att begära dröjsmålsränta vid återbetalning av bostadsbidrag.<sup>8</sup>

Förutom att en myndighet måste ha författningsstöd för sina beslut eller åtgärder, måste den också kunna visa vilken regel den har använt sig av i det konkreta fallet.<sup>9</sup> Det är viktigt för att enskilda som påverkas av myndigheternas beslut ska kunna förutse och förstå utgången. Sedan 2018 finns kravet på stöd i reglerna i förvaltningslagen, som också anger att ett beslut måste motiveras.<sup>10</sup>

## Vissa saker måste meddelas i lag

Legalitetsprincipens krav på regelstöd innebär också att våra rättigheter får ett starkare skydd. Ingrepp och begränsningar av våra grundlagsskyddade fri- och rättigheter får bara ske genom lag och under vissa specifika förutsättningar. Regeringen kan inte i en förordning bestämma om att begränsa yttrandefriheten. Vissa andra rättigheter kan inte begränsas alls – till exempel får tortyr eller dödsstraff aldrig förekomma. För regler som är betungande för den enskilda räcker inte förordningar, utan de måste ha stöd i lag. Till exempel måste en skyldighet för den enskilde att betala skatt beslutas av riksdagen genom lag.<sup>11</sup>

## Du måste känna till de regler som verksamheten berörs av

Enskilda påverkas av myndigheternas åtgärder och beslut. Ibland handlar det om myndighetsutövning, till exempel beslut om att en enskild person ska betala en avgift eller får ta emot ett ekonomiskt bidrag. Då är det viktigt att alla kan lita på att myndigheten tillämpar reglerna på ett korrekt sätt. En viktig aspekt av legalitetsprincipen är att du som statsanställd känner till och följer de regler som är relevanta för just ditt uppdrag och din myndighets verksamhet. Här ser det olika ut i olika delar av statsförvaltningen och vissa verksamheter och myndigheter har fler och mer detaljerade regler att följa.

Alla myndigheter måste också utifrån sina specifika uppdrag skapa interna regler för att fullgöra sina uppdrag. Sådana regler, rutiner och policyer måste vara relevanta och verksamhetsanpassade. De bör inte vara alltför detaljerade och onödiga dubbelregleringar bör undvikas.

<sup>8</sup> Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 2005 ref 43.

<sup>9</sup> SOU 2010:29, s. 146.

<sup>10</sup> 32 § förvaltningslagen.

<sup>11</sup> Sterzel, *Legalitetsprincipen*, (Offentlighetsprinciper, red. Marcusson), 2 uppl., 2012, Iustus förlag, s. 82 ff.

## Rättsreglernas hierarki

Det finns en rad olika sorters rättsliga regler. Med ett samlingsnamn kallas dessa *författningar* eller *föreskrifter*.

Det finns fyra *grundlagar* i Sverige, regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och successionsordningen. De beslutas av riksdagen. För att stifta en ny grundlag eller besluta om ändringar eller tillägg måste riksdagen rösta likadant vid två tillfällen och det måste vara ett riksdagsval emellan. Det är för att grundlagarna inte ska kunna ändras hur enkelt som helst.

*Lagar* beslutas av riksdagen, men här räcker en omröstning. En lag föregås vanligtvis av en utredning och sedan lägger regeringen fram ett förslag i form av en proposition till riksdagen. Vad som framgår av dessa förarbeten kan hjälpa oss att tolka lagen, men framförallt är lagtexten den viktigaste källan. Vissa saker måste meddelas i lag. Det gäller till exempel regler om skatter eller brott och straff.

En *förordning* beslutas av regeringen. Oftast krävs ett bemyndigande, det vill säga att det står i en lag att regeringen får meddela närmare föreskrifter. Regeringen har också ett visst utrymme att besluta om egna regler utan ett bemyndigande. Som exempel kan nämnas myndighetsförordningen (2007:515), där regeringen bland annat bestämmer hur förvaltningsmyndigheterna generellt ska organiseras. Förordningar med instruktion reglerar respektive myndighets huvudsakliga uppgifter och organisation.

Även myndigheter kan få rätt att utfärda *föreskrifter*, vilket innebär att de kan bemyndigas att skriva regler som fyller ut lagar eller förordningar. Det handlar ofta om specifika detaljer i regelverket, till exempel Försäkringskassans föreskrifter om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FKFS 2017:06) eller Skatteverkets föreskrifter om e-tjänsten Inkomstdeklaration (SKVFS 2006:1).

*Allmänna råd*: Allmänna råd meddelas också av myndigheter. Det är vägledande rekommendationer snarare än formella regler som måste följas.

En arbetsordning behöver exempelvis inte upprepa vad som framgår av myndighetsförordningen. Regelverken måste också spridas i verksamheten så att alla anställda som ska tillämpa dem förstår deras innebörd.

## Du måste kunna principerna för tolkning

Reglerna är inte alltid tydligt utformade och det är inte alltid självklart hur du ska tolka dem. Ibland kan det uppfattas som att olika regler är oförenliga och det kan uppstå svårlösta konflikter mellan dem. Då finns det en rad olika tolkningsprinciper som ger dig vägledning för hur sådana konflikter ska lösas. Till att börja med så har reglerna en *hierarkisk ordning* (se informationsrutan här intill). Denna ordning innebär i korthet att grundlag går före lag som i sin tur går före förordningar. Men det finns också undantag från den hierarkiska ordningen. Ett exempel är att det i 4 § förvaltningslagen uttryckligen står att avvikelser både i andra lagar och i förordningar går före skrivningarna i förvaltningslagen.

En annan tolkningsprincip innebär att reglerna i nyare lag går före äldre. Ytterligare en princip säger att mer specifika regler har företräde framför de som är mer allmänt hållna.

Du som statsanställd måste vara bekant med grunderna för de här tolkningsprinciperna för att kunna tolka och förstå de regler som gäller för din myndighets verksamhet. Detta hjälper dig att förstå hur regeringsformen, förvaltningslagen och grunderna för en god förvaltning förhåller sig till varandra och till andra regler.

# Objektivitet

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

*1 kap. 9 § regeringsformen*

*Alla statsanställda ska agera sakligt och opartiskt. Du måste därför vara uppmärksam på intressekonflikter som kan uppstå. En saklig och opartisk statsförvaltning med meritbaserad rekrytering krävs för att myndigheterna ska kunna genomföra sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Det bidrar också till att upprätthålla förtroendet för myndigheterna och staten.*

Du ska vara saklig och opartisk i all verksamhet

Objektivitetsprincipen innebär att myndigheterna är skyldiga att i alla lägen agera sakligt och opartiskt. Denna objektivitet måste präglade även sådant som ligger utanför det rena beslutsfattandet.

Objektivitetsprincipen kan också tolkas som ett förbud. Det är förbjudet att som statsanställd se till andra intressen än dem du ska tillgodose. Det är också förbjudet att fatta beslut på andra grunder än vad som framgår av reglerna i det aktuella fallet.

På ett allmänt plan är det här ganska enkelt. Du som arbetar i en myndighet får helt enkelt inte ta hänsyn till ovidkommande saker när du fattar ett beslut. Du får till exempel inte låta vänskapsrelationer, familjeband eller personliga uppfattningar påverka dig. Men i praktiken blir det komplicerat med alla de situationer, beteenden och företeelser som går att knyta till objektivitetsprincipens krav. Exempel på situationer där objektiviteten blir komplex är situationer där det kan förekomma jäv, frågor om hur myndigheterna hanterar anställdas bisysslor (se s. 19) eller frågor om hur du som statsanställd bemöter allmänheten.<sup>12</sup>

## Kravet på saklighet hänger samman med legalitetsprincipen

Att vara saklig handlar om att du begränsar vad ett beslut kan grundas på. Det handlar också om att behandla alla lika och om att myndigheterna ska hålla sig till sina uppdrag.

Kravet på saklighet hänger samman med legalitetsprincipens krav på stöd i regelverket.<sup>13</sup> Det beror på att lagar och regler ofta ger dig ett visst utrymme att göra bedömningar. Exempelvis får vissa typer av tillstånd endast beviljas till lämpliga sökande, men av reglerna framgår ofta bara till viss del vad sådan lämplighet är. Det kan till exempel vara krav på att ha en stabil ekonomisk ställning. Då måste du som handläggare bedöma vad det innebär i det enskilda fallet. Kravet på saklighet sätter gränsen för hur långt du kan gå i din bedömning och vad du kan grunda ditt beslut på. Det får till exempel inte spela in att den som söker tillståndet varit otrevlig eller inte velat samarbeta. Det innebär att du som handläggare inte kan låta dina personliga uppfattningar eller intressen ligga till grund för bedömningen.

Att vara saklig innebär också en plikt för myndigheten att vara konsekvent i beslutsfattandet och behandla likvärdiga fall lika. Det är till exempel inte sakligt att ge en sökande extra service och förmåner i ett fall och samtidigt neka andra samma typ av förmån i ett annat fall. Ett exempel är byggnadsnämnden i en kommun som lät ett privat företag som sökte bygglov betala kostnaderna för ett extrainsatt nämndsammanträde.

### Principer kan överlappa

Principerna om demokrati, legalitet, objektivitet och även proportionalitet hänger tätt samman och är till viss del överlappande. De kan beskrivas i en kronologisk följd där all makt utgår från folket som väljer riksdagen, som i sin tur beslutar om vilka lagar och regler som ska gälla. Myndigheterna måste sedan vara sakliga och opartiska då de tillämpar reglerna och även finna en balans mellan mål och medel.

<sup>12</sup> SOU 2010:29, s. 149.

<sup>13</sup> För ett längre och mer ingående resonemang se Bull, *Objektivitetsprincipen* (Offentlighetsprinciper, red. Marcusson), 2 uppl., 2012, Lustus förlag, s. 101 ff.



Enligt JO var det ett flagrant avsteg från objektivitetsprincipen att ge en enskild sökande möjlighet att köpa sig förtur till behandling av sitt ärende.<sup>14</sup>

Kravet på saklighet handlar också om att du som arbetar på en myndighet inte ska ägna tid och kraft åt sådant som ligger utanför dina skyldigheter och åligganden. Som exempel kan nämnas Länsstyrelsen i Jämtlands län som beslutat att fridlysa Storsjöodjuret som ett led i att främja turistnäringen. JO kritiserade myndigheten eftersom detta låg utanför uppdraget, att myndighetens möjlighet att meddela regler använts på fel sätt och att de utredningsåtgärder som det krävt att meddela beslutet kunde ifrågasättas.<sup>15</sup>

## Opartiskheten handlar ytterst om hur processen uppfattas utifrån

Ibland är begreppen saklig och opartisk nästan synonyma. Det kan till exempel vara både osakligt och partiskt att fatta ett gynnande beslut som berör en familjemedlem, men begreppen gäller olika aspekter av objektiviteten.

Opartiskheten tar sikte på hur beslutsprocessen uppfattas utifrån. Sakligheten handlar däremot om att begränsa vad ett beslut kan grundas på, om likabehandling och om att myndigheterna ska hålla sig till sina uppdrag.

Även om det faktiska innehållet blir rätt, så kan förhållandet mellan dig som fattar beslutet och den som berörs påverka hur det uppfattas utifrån. Det har stor betydelse för att den makt som du som anställd på en myndighet utövar är legitim och att medborgarna kan ha förtroende för dig, för din myndighet och för hela förvaltningen.

## Krav på saklighet och opartiskhet återkommer i fler regler

Det mer allmänt formulerade kravet på saklighet och opartiskhet i regeringsformen preciseras i andra, mer detaljerade regler. Regeringsformens regler har generellt varit svåra att tillämpa i de fall som har prövats i domstol eller granskats av JO.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> JO 1999/2000 s. 366.

<sup>15</sup> JO 2006/07 s. 362.

<sup>16</sup> Se t.ex. Rothstein, *Grundlagen i det mångkulturella samhället* (Gränslöst – forskning i Sverige och världen. Festskrift till Dan Brändström, red. Blücker och Österberg), 2006, Natur och kultur.



I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

5 § andra stycket förvaltningslagen



Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

12 kap. 5 § andra stycket regeringsformen



En arbetstagare får inte ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet i arbetet eller som kan skada myndighetens anseende.

7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning

I JO:s beslutspraxis hänvisas det bara till regeringsformen i de mer uppseendeväckande fallen av regelöverträdelser. Detta kan bero på att regeringsformens regler ofta är av målsättningskaraktär och att det i svensk rättstradition verkar vara lättare att tillämpa bestämmelser i vanlig lag. Det här är en av anledningarna till att förvaltningslagen har kompletterats med bland annat objektivitetsprincipen (se rutan här intill). Denna bestämmelse är mer handfast och kan därför vara lättare för domstolar och tillsynsorgan att luta sig mot.<sup>17</sup>

Förutom dessa grunder för en god förvaltning finns andra detaljregler som tar avstamp i objektivitetsprincipen. Det gäller bland annat sakfrågor som rekrytering, bisysslor och jäv (se rutorna här intill och på s. 20).

## Statlig anställning ska ske på saklig grund

När en myndighet anställer personal ska det göras på sakliga grunder. Regeringsformen anger att förtjänst och skicklighet ska avgöra – den som är mest kvalificerad ska få jobbet. Det innebär att personliga kontakter, vänskapsband eller andra liknande förutsättningar inte får ligga till grund för ett beslut om anställning.

Exempelvis riktade Universitetskanslerämbetet (UKÄ) kritik mot Göteborgs universitet. Bakgrunden var att universitetet i ett antal fall och under lång tid inte informerat om lediga anställningar, något som strider mot 6 § anställningsförordningen (1994:373). UKÄ konstaterade att det också kunde ifrågasättas om universitetet genom detta förfarande följt reglerna i regeringsformen och lagen (1994:260) om offentlig anställning om att endast sakliga grunder ska ligga till grund för anställningsbeslut. Dessutom hade universitetet låtit tidsbegränsade anställningar övergå i fasta, trots att förutsättningar för det saknades.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> SOU 2010:29, s. 155 och prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning*, s. 60 och 289.

<sup>18</sup> UKÄ, beslut 2017-05-16, reg nr 31-00471-15.

## Bisysslor kan vara otillåtna om de riskerar att skada förtroendet

En bisyssla är varje syssla eller verksamhet som du som arbetstagare har vid sidan av din anställning i staten och som inte är hänförlig till privatlivet.<sup>19</sup> För att en bisyssla ska klassas som otillåten ska den vara förtroendeskadlig, arbetshindrande eller konkurrerande. Förtroendeskadliga bisysslor är förbjudna enligt lag, medan arbetshindrande och konkurrerande bisysslor regleras i kollektivavtal.

Reglerna om bisysslor syftar till att hindra att privata intressen kolliderar med offentliga på ett sådant sätt att det äventyrar allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det är tillräckligt att det uppkommer en risk för att allmänheten ifrågasätter din eller myndighetens objektivitet för att en förtroendeskadlig bisyssla ska vara otillåten. Det behöver inte visas att du verkligen har varit eller befaras bli partisk i ett visst ärende, eller att allmänhetens förtroende för dig eller myndigheten rent faktiskt har minskat.<sup>20</sup>

Det finns många exempel på tillåtna och otillåtna bisysslor i rättspraxis. Det kan dock vara svårt att dra några långtgående slutsatser eftersom de specifika förutsättningarna i varje enskilt fall är avgörande.

Ett exempel på en otillåten bisyssla är en polis som på sin fritid var ordförande i en förening som gav stöd och hjälp åt personer som ansåg sig utsatta för våld i nära relationer. Polisen arbetade med andra uppgifter än brottsutredningar, men Arbetsdomstolen kom ändå fram till att det var en förtroendeskadlig bisyssla.<sup>21</sup>

Ett exempel på en tillåten bisyssla är en kronoinspektör på Kronofogdemyndigheten som hade uppdrag som god man på sin fritid. Arbetsdomstolen kom fram till att det visserligen fanns en risk för förtroendeskada, men att risknivån var försvarlig bland annat mot bakgrund av det stora allmänna intresset av att kunna utse lämpliga gode män.<sup>22</sup>

Det är myndighetens ansvar att informera dig som anställd om vilka typer av bisysslor som kan vara förtroendeskadliga. Myndigheten ska också fatta beslut om en bisyssla ska tillåtas eller inte. Då måste myndigheten göra en samlad bedömning av risken för att myndighetens förtroende skadas och om myndigheten kan acceptera en viss risk ändå i det enskilda fallet.

---

<sup>19</sup> Prop. 2000/01:147, *Offentliganställdas bisysslor*, s. 9.

<sup>20</sup> Hinn, m.fl. *Offentlig arbetsrätt*, 3 uppl. 2015, Wolters Kluwer, kommentar till 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning.

<sup>21</sup> Arbetsdomstolens avgörande 2018:45.

<sup>22</sup> Arbetsdomstolens avgörande 2014:45.

## §

Den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om

1. han eller hon eller någon närstående är part i ärendet eller annars kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
2. han eller hon eller någon närstående är eller har varit ställföreträdare eller ombud för en part i ärendet eller för någon annan som kan antas bli påverkad av beslutet i en inte oväsentlig utsträckning,
3. han eller hon har medverkat i den slutliga handläggningen av ett ärende hos en annan myndighet och till följd av detta redan har tagit ställning till frågor som myndigheten ska pröva i egenskap av överordnad instans, eller
4. det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

Om det är uppenbart att frågan om opartiskhet saknar betydelse, ska myndigheten bortse från jäv.

16 § förvaltningslagen

## §

Den som är jävig får inte ta del i handläggningen av ärendet och inte heller närvara när ärendet avgörs. Han eller hon får dock utföra sådana uppgifter som inte någon annan kan utföra utan att handläggningen försenas avsevärt.

17 § förvaltningslagen

## Jäv handlar också om hur det ser ut utifrån

Reglerna om jäv fyller en förebyggande funktion. De pekar ut vissa situationer där det allmänt sett finns en risk för att du som handläggare eller beslutsfattare tar hänsyn till annat än reglerna och de sakliga omständigheterna i det enskilda fallet. Förvaltningslagen räknar upp tre typsituationer som alltid räknas som jäv, till exempel då du själv eller någon närstående är part i ett ärende eller kan antas bli påverkade av beslutet (se lagtexten här intill). Det handlar alltså inte om din moral eller kompetens, utan om att förebygga och undvika vissa situationer som kan påverka din opartiskhet.

Det är viktigt att komma ihåg att reglerna om jäv är till både för den enskilde som påverkas av beslutet och för dig som är anställd på en myndighet. De fungerar som en garanti för medborgarna att myndigheterna och dess företrädare inte missbrukar sin makt. Allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att en jävig handläggare kopplas bort från ett visst ärende. Men reglerna sätter även ramen för dig som är statsanställd genom att tydligt ange vilka typer av situationer som du ska undvika.<sup>23</sup>

Det är bara om du har deltagit i ett ärende på ett sådant sätt att du kan påverka beslutet som du kan vara jävig.<sup>24</sup> Om du är jävig får du inte ta del i handläggningen och inte heller närvara när ärendet avgörs.

Utöver de tre typsituationerna kan du också vara jävig om det finns någon annan omständighet som gör att din opartiskhet kan ifrågasättas (se punkt 4 i lagtexten här intill). Det innebär att du också kan vara jävig även om du inte rent faktiskt har brustit i kraven på objektivitet och opartiskhet.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> SOU 2010:29, s. 327–352.

<sup>24</sup> Prop. 2016/17:180, s. 94.

<sup>25</sup> Bull (2012) s. 104.

Var gränsen går är svårt att fastslå. Som exempel kan nämnas ett fall där en person klagade på att en inspektör på Inspektionen för vård och omsorg var jävig. Bakgrunden var att inspektören skulle granska en vårdgivare där det arbetade tidigare kollegor. JO kom fram till att det förhållandet att inspektören under 1990-talet och början av 2000-talet varit chef över en av de anmälda personerna och att de därefter hade haft sporadisk arbetsrelaterad kontakt samt en begränsad kontakt på Facebook inte medfört att inspektören var jävig vid handläggningen av tillsynsärendet.<sup>26</sup>

## Ansvaret är både ditt och myndighetens

Det är ditt eget ansvar att berätta när du befarar att du kan vara jävig. Du är också skyldig att berätta om vilka bisysslor du har och ge så mycket information om dem att din arbetsgivare kan ta ställning till om bisysslan kan skada förtroendet för myndigheten.

Myndigheterna har ett ansvar att göra det lätt för de anställda att göra rätt. Du som anställd måste få rätt information om vilka regler som gäller och hur du enklast berättar om jäv och bisysslor, men även om hur du ska hantera misstänkt korruption eller andra oegentligheter. Myndigheterna måste också på ett systematiskt sätt ta hand om sådan information och behandla den. Det handlar till exempel inte bara om att föra upp alla anställdas bisysslor på en lista, utan myndigheten måste se till att informationen är aktuell och också fatta beslut om bisysslan är tillåten eller inte.

## Korruption och oegentligheter – höjden av partiskt och osakligt

Motsatsen till att uppfylla objektivitetsprincipen är att agera helt osakligt och partiskt. Det finns många begrepp som beskriver sådant agerande, men de vanligaste är korruption och oegentligheter. Dessa beteenden hotar medborgarnas förtroende för samhället och myndigheterna. Regeringen har slagit fast att korruption är att *utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra*.<sup>27</sup> Definitionen omfattar brottsliga handlingar som att ta emot eller ge mutor, olämpliga beteenden som att gynna en anbudsgivare vid upphandling, att rekrytera sin vän eller att överutnyttja förmåner vid resor eller representation. Du kan läsa mer om korruption i Statskontorets handbok *En kultur mot korruption*.

<sup>26</sup> JO 2015/16 s. 526.

<sup>27</sup> Regeringens skrivelse 2012/13:167, Riksrevisionens rapport om statliga myndigheters skydd mot korruption, s. 5.

# Fri åsiktsbildning

*Den svenska folkstyrelsen  
bygger på fri åsiktsbildning.*

*1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen*

*Varje medborgare har rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. Det gäller också dig som anställd i staten. Du har dessutom meddelarfrihet, som är ett särskilt skydd mot efterforskning och repressalier. Offentlighetsprincipen innebär att alla ska ha rätt till insyn för att kritiskt kunna granska dig och myndigheten.*

Fri- och rättigheterna är omfattande, men det finns gränser

I Sverige står det alla fritt att vädra sina tankar, känslor och åsikter utan ingrepp från några myndigheter. Yttrandefriheten gäller både muntliga och skriftliga meddelanden och bilder. Men yttrandefriheten är inte absolut, utan kan begränsas. För sådana begränsningar krävs att de måste vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle, till exempel förbud mot förtal eller hets mot folkgrupp.

Yttrandefriheten skyddas i flera lagar (se exemplen i rutorna här intill). I regeringsformen finns ett generellt skydd och det finns mer specifika regler om till exempel tryckta skrifter i tryckfrihetsförordningen och om radio- och tv-sändningar

## §

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, och informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

*2 kap. 1 § punkterna 1 och 2 regeringsformen*

i yttrandefrihetsgrundlagen. Yttrandefriheten är också en grundläggande mänsklig rättighet som skyddas i Europa-konventionen och FN:s deklarationer och konventioner om mänskliga rättigheter.

## Även som statsanställd har du fri- och rättigheter

Även som offentligt anställd har du yttrandefrihet och rätt till tryckfrihet, informationsfrihet, föreningsfrihet och mötesfrihet, precis som alla andra. Skyddet i regeringsformen gäller mot det allmänna, vilket innebär att du som anställd i staten har en grundlagsskyddad yttrandefrihet i förhållande till din arbetsgivare. Men i vissa situationer kan ändå din yttrandefrihet krocka med andra delar av den statliga värdegrunden.

Praxis visar att det är ytterst sällan som din arbetsgivare kan vidta åtgärder mot dig när du utnyttjar dina grundlagsskyddade fri- och rättigheter. I ett fall beslutade en svensk ambassad att avbryta en praktiktjänstgöring på grund av att praktikanten var aktiv i en rörelse som betraktades som odemokratisk och främlingsfientlig av samtliga svenska riksdagspartier. Praktikanten hade inte berättat om detta i sin ansökan och han hade också bloggat i rörelsens namn på arbetstid. Ambassadören och Utrikesdepartementet ansåg att detta skadade förtroendet för ambassaden och för Sverige. Fallet anmäldes till JK som ansåg att beslutet att avbryta praktiken stred mot praktikantens grundlagsskyddade fri- och rättigheter.<sup>28</sup>

I ett annat fall har Arbetsdomstolen uttalat att det finns en gräns, även om den inte nåddes i just den här situationen. En person som var anställd som polis skickade flera e-postmeddelanden med hotfullt och rasistiskt innehåll till en högt uppsatt kommunpolitiker. Polismannen hänvisade till sin yrkesroll i ett av meddelandena. Han åtalades för hets mot folkgrupp men friades eftersom han inte haft avsikt att sprida uttalandena i en vidare krets. Arbetsgivaren ansåg ändå att polismannen hade agerat på ett sätt som mycket allvarligt skadade förtroendet för såväl honom som polis som för Polismyndigheten och beslutade därför att avskeda honom. Arbetsdomstolen kom till slutsatsen att den enskilde arbetstagarens grundlagsskyddade fri- och rättigheter måste

## §

Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, 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.

*Europakonventionen, artikel 10 punkten 2*

<sup>28</sup> JK:s beslut 2008-08-07, dnr 7068-06-21.

respekteras. Åtgärder som vidtas får inte ha karaktär av bestraffning för att arbetstagaren har utnyttjat dessa fri- och rättigheter. Det var därför fel att avskeda honom. Arbetsdomstolen skrev också: *”Likväl måste det finnas situationer där det med hänsyn till omständigheterna får anses godtagbart att ändå vidta arbetsrättsliga åtgärder mot en arbetstagare på grund av omständigheter som har samband med att han eller hon utnyttjat sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.”*<sup>29</sup>

Slutsatsen är att även du som är statligt anställd kan gå långt i att utöva dina grundlagsskyddade fri- och rättigheter. I rollen som statsanställd kan det ändå vara klokt att vara vaksam på gråzonerna.

## Myndigheterna ska vara öppna och transparenta och det ska gå att följa vägen till beslut

Offentlighetsprincipen bidrar till att garantera att medborgarna har insyn i myndigheterna och därigenom får möjlighet att kontrollera deras verksamhet. Det innebär att myndigheternas överväganden och beslut måste dokumenteras i allmänna handlingar som är offentliga. Alla har rätt att vända sig till myndigheterna för att få ta del av innehållet.<sup>30</sup> Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas, exempelvis för att skydda rikets säkerhet, skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller för att förebygga eller beivra brott (se mer om skydd för integritet i avsnittet *Respekt*). Undantagen är omfattande och finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Dokumentationen är viktig för att kunna kontrollera att ett ärende har handlagts på rätt sätt. Det är också viktigt för dig som statsanställd för att kunna visa hur och varför myndigheten har fattat ett visst beslut. Som anställd vid en myndighet är det viktigt att du känner till det demokratiska syftet med dokumentation.

## Meddelarskyddet ger offentliganställda en särställning

Meddelarskyddet ger ett särskilt skydd för dig som använder din yttrandefrihet till att berätta om saker som händer vid din myndighet. Skyddet består av flera delar. Dessa är bland annat meddelarfriheten, rätten till anonymitet, efterforskningsförbudet och repressalieförbudet. Reglerna om meddelarskyddet finns både i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De exempel som vi redovisar här intill kommer bara från tryckfrihetsförordningen.

<sup>29</sup> Arbetsdomstolens dom nr 20/07, mål nr A 54/06.

<sup>30</sup> 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen.



*Meddelarfriheten* innebär att det är fritt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i tryckt skrift eller i andra media (se rutan här intill). Det är bara när du vänder dig till någon med ett journalistiskt syfte som meddelarfriheten gäller. När du själv skriver något, till exempel i sociala medier, omfattas du inte av reglerna.

Du kan inte heller uttala dig i myndighetens namn hur som helst. Som exempel kan nämnas tre medarbetare vid Polisen i Stockholm som utförde vissa arbetsuppgifter vid Ekobrottsmyndigheten (EBM). De hade uttalat sig kritiskt om EBM i massmedia. Ledningen för EBM hade då beslutat att dessa medarbetare i framtiden inte skulle uttala sig i myndighetens namn. Medarbetarna uppfattade detta som en inskränkning av deras meddelarfrihet. Justitiekanslern (JK) konstaterade i ett beslut att det inte var klarlagt huruvida EBM:s åtgärder verkligen inskränkt medarbetarnas meddelarfrihet. JK konstaterade också att meddelarfriheten inte innefattar någon rätt att uttala sig för myndighetens räkning. Det finns därför ingenting som hindrar att myndighetsledningen bestämmer att endast vissa personer ska tala för myndigheten och även klargör detta för medarbetarna.<sup>31</sup>

Meddelarfriheten är inte absolut utan det finns vissa undantagsfall. Det handlar till exempel om vissa grövre brott mot rikets säkerhet. Det kan också vara straffbart att lämna ut hemliga handlingar felaktigt, om det sker med uppsåt.

Syftet med meddelarfriheten är att uppgifter om myndigheterna ska kunna publiceras för att ge mer insyn i den offentliga verksamheten. Den ger inte något särskilt skydd för dig som statsanställd.

*Rätten till anonymitet* innebär att varken författare eller meddelare behöver avslöja sin identitet. Dessutom gäller källskydd, det vill säga att det är förbjudet för en journalist som har tagit emot ett meddelande för publicering att avslöja källan. Anonymitetsskyddet gäller även för dem som inte är offentligt anställda (se rutan här intill).

## §

Det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift (meddelarfrihet).

Det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet).

1 kap. 7 § första och andra stycket tryckfrihetsförordningen

## §

En författare till en tryckt skrift är inte skyldig att sätta ut namn, pseudonym eller signatur på skriften. Detsamma gäller för den som har meddelat uppgifter för offentliggörande enligt 1 kap. 7 § och för utgivare av en tryckt skrift som inte är periodisk.

3 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen

<sup>31</sup> JK:s beslut 2009-06-23, dnr 4660-08-30.

## §

En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte efterforska

1. författaren till en framställning som har införts eller varit avsedd att införas i en tryckt skrift,
2. den som har gett ut eller avsett att ge ut en framställning i en sådan skrift, eller
3. meddelare enligt 1 kap. 7 §.

3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen

## §

En myndighet eller ett annat allmänt organ får inte ingripa mot någon för att han eller hon i en tryckt skrift har brukat sin tryckfrihet eller medverkat till ett sådant bruk.

3 kap. 6 § första stycket

*Efterforskningsförbudet* innebär att en myndighet inte får försöka ta reda på vem en meddelare är (se rutan här intill). Exempel på efterforskning är frågor eller åtgärder för att få fram vem som har lämnat eller offentliggjort en uppgift. Det är straffbart att bryta mot efterforskningsförbudet.

*Repressalieförbudet* innebär att en myndighet eller annat allmänt organ inte får ingripa mot någon som har utnyttjat sin tryck- och yttrandefrihet (se rutan här intill). Repressalier är alla åtgärder som medför negativa konsekvenser för den enskilde, till exempel uppsägning eller disciplinpåföljd men även mindre ingripande åtgärder som tillsägelser. Det är straffbart att bryta mot repressalieförbudet.

## Visselblåsning

Som ett led i arbetet mot korruption och oegentligheter har en del myndigheter valt att inrätta en särskild funktion för att ta emot tips och misstankar om felaktigheter. Detta brukar kallas för en *visselblåsarfunktion*. En sådan funktion kan komplettera de anställdas meddelarfrihet, men aldrig helt ersätta den. Ett av problemen är att det inte går att skapa samma anonymitetsskydd som finns i grundlagen. Du kan läsa mer om visseblåsarfunktioner i flera av Statskontorets rapporter och i handboken *En visseblåsarfunktion – överväganden och praktiska råd*.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Se även Statskontoret 2016:30, *Visselblåsarfunktioner i staten* och 2017:111, *Ett stärkt arbete mot korruption och andra oegentligheter i statsförvaltningen*.

# Respekt

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

*1 kap. 2 § första stycket regeringsformen*

*Som anställd i staten ska du sträva efter att utöva din tjänst med respekt för den enskilda människan och uppfylla kraven på ickediskriminering och hänsyn till den personliga integriteten. Jämlikhet, jämställdhet, medmänsklighet och integritet är nyckelord för att uppfylla dessa krav.*

## Mål för all samhällelig verksamhet

Principen om respekt för alla människors lika värde och den enskildes frihet och värdighet är en del av det som kallas målsättningsstadgandet i regeringsformen (se avsnittet *Lagar och principer av vikt utanför värdegrunden*). Även i EU-fördraget och EU:s rättighetsstadga finns liknande formuleringar (se nedan i avsnittet *Andra principer av vikt*). Detaljregler om hur det ska gå till att nå den här principens mål finns till exempel i diskrimineringslagen (se rutan här intill).

### Skydd för integriteten

Rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen listar grundläggande fri- och rättigheter för alla medborgare, till exempel opinionsfriheter som yttrandefriheten och frihet från kroppsliga ingrepp.

Europakonventionen skyddar mänskliga fri- och rättigheter. Konventionen gäller som lag i Sverige sedan 1994. Den har ett särskilt skydd i 2 kap. 21 § regeringsformen som anger att inga lagar får stiftas i strid med konventionen.

Diskrimineringslagen (2008:567) anger specifika regler om diskriminering både i arbetslivet och i kontakt med myndigheter. EU:s dataskyddsförordning (GDPR) skyddar alla EU-medborgares rätt till integritet i samband med behandling av personuppgifter.

## Ickediskriminering

Diskriminering innebär att en person blir sämre behandlad än någon annan på osakliga grunder.<sup>33</sup> Målet om respekt syftar till att det allmänna ska motverka att någon diskrimineras i sin kontakt med myndigheterna. Regeringsformen säger att ingen får särbehandlas på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder. Diskrimineringslagen anger också könsöverskridande identitet eller uttryck som en diskrimineringsgrund.

### §

Diskriminering är förbjuden [...] när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten.

*2 kap. 17 § diskrimineringslagen*

Diskrimineringslagen omfattar dig som offentligt anställd när du till exempel ger upplysningar, vägledning eller råd till allmänheten. Den gäller även andra kontakter som du har med allmänheten i arbetet. Om du bryter mot det här förbudet kan arbetsgivaren bli skyldig att betala diskrimineringsersättning.<sup>34</sup> Den som blir diskriminerad kan samtidigt bli utsatt för brott, till exempel någon form av hatbrott, hets mot folkgrupp eller sexualbrott.

Som statsanställd behöver du kunna identifiera och motverka situationer där diskriminering kan uppkomma. Myndigheterna behöver också särskilt arbeta för att behandla människor lika och inte särbehandla på felaktiga grunder.

## Personlig integritet

Skydd för den personliga integriteten finns bland annat i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Detta uttrycks som att enskilda har rätt till privat- och familjeliv. Skyddet gäller mot det allmänna och innebär att myndigheter inte hur som helst får inkräkta i någons privatliv. Till exempel är det förbjudet för myndigheter att utan samtycke föra register över invånarna baserat på politisk åskådning eller etnicitet. För att ett intrång i någons personliga integritet ska vara tillåtet måste det bedömas nödvändigt i ett demokratiskt samhälle, till exempel för att upprätthålla lag och ordning.

<sup>33</sup> <http://www.do.se/globalassets/stodmaterial/faktablad-om-diskriminering-do.pdf> (hämtad 2019-05-28).

<sup>34</sup> Von Essen, *Arbete i offentlig förvaltning*, 2 uppl., 2018, Norstedts Juridik, s. 65.

Polismyndigheten i Skåne hade upprättat ett register som till övervägande delen innehöll personer med romskt ursprung eller som var gifta med romer. Diskrimineringsombudsmannen (DO) konstaterade att blotta existensen av ett register inte kan utgöra diskriminering, men det kan vara ett tecken på att etnisk profilering förekommer som arbetsätt. Ett sådant arbetsätt medför i sin tur en risk för diskriminering.<sup>35</sup> Några av de som ingick i registret begärde skadestånd för att deras personuppgifter behandlats felaktigt. Hovrätten kom till slutsatsen att personuppgifterna varit med i registret enbart på grund av viss etnicitet, i strid med polisdatalagens regler. De registrerade fick därför skadestånd.<sup>36</sup>

Det är centralt för skyddet av personliga integriteten att myndigheter och andra organisationer hanterar och behandlar personuppgifter på ett korrekt sätt. Sedan den 25 maj 2018 gäller nya regler, genom EU:s dataskyddsförordning (*The General Data Protection Regulation* eller GDPR). Grundtanken är att personuppgifter, det vill säga all slags information som kan knytas till en fysisk levande person, bara får samlas in för särskilda berättigade ändamål.

Utgångspunkten är att känsliga personuppgifter inte får behandlas alls. Det kan till exempel handla om uppgifter om etniskt ursprung, religiös övertygelse eller hälsa och sexliv.<sup>37</sup> Känsliga uppgifter får bara behandlas under vissa förutsättningar, till exempel om en person har förlorat medvetandet och personuppgifterna måste behandlas för att kontrollera blodgrupp och sjukdomshistoria. Sådana integritetskänsliga uppgifter skyddas ofta av sekretess som ibland också gäller mellan myndigheter.

---

<sup>35</sup> DO:s beslut 2014-02-20 (GRA 2013/617).

<sup>36</sup> Svea Hovrätts dom 2017-04-28, mål nr T 6161-16

<sup>37</sup> Von Essen, *Arbete i offentlig förvaltning*, 2 uppl., 2018, Norstedts Juridik, s. 66.

# Effektivitet och service

*Myndigheterna ska sträva efter att ge ett gott bemötande, vara tillgängliga och på ett effektivt sätt ge medborgarna service. Som anställd behöver du förstå varför det är viktigt att hushålla med statens medel.*



I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

*1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203)*



Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

*3 § myndighetsförordningen (2007:515)*



En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

*6 § förvaltningslagen*

## Effektivitet vägs mot rättssäkerhet och andra värden

Effektivitet handlar om att hushålla med statens medel, men även om att handlägga ärenden snabbt, enkelt och med tillräcklig kvalitet. Kravet på effektivitet framgår av vanliga lagar och förordningar (se rutorna här intill). Det innebär att principerna i regeringsformen som vi har behandlat i de föregående avsnitten, går före principen om effektivitet.

Myndigheternas strävan att vara effektiva måste därför vägas mot att du som anställd samtidigt ska uppfylla andra krav i den statliga värdegrunden. Du ska med andra ord vara snabb och kostnadseffektiv, men effektiviteten får inte medföra att du vid handläggningen åsidosätter reglerna om opartiskhet, utredning eller kommunikation.<sup>38</sup>

Det är svårt att ge ett generellt svar på frågan vad som är en rimlig avvägning mellan låg kostnad och snabb handläggning å ena sidan och effektivitet och rättssäkerhet å den andra. Det beror bland annat på myndighetens uppdrag och hur beslutet eller åtgärden påverkar den enskilde. Du kan finna vägledning i de övriga principerna i värdegrunden, och även i andra rättsprinciper som proportionalitetsprincipen (se avsnittet *Lagar och principer av vikt utanför värdegrunden*).

<sup>38</sup> Prop. 2016/17:180, s. 74 f.

Det finns flera exempel på tillfällen då en myndighet har lagt alltför stor vikt vid effektivitet medan andra perspektiv har fått stå tillbaka. Ett av de mer uppmärksammade fallen under senare år är när informationssäkerheten brast på grund av ett alltför snävt effektivitetsperspektiv i samband med Transportstyrelsens IT-upphandling.<sup>39</sup> Brottsförebyggande rådet har också visat att i längden kan ett alltför ensidigt effektivitetsfokus till och med utgöra en risk för korruption och oegentligheter.<sup>40</sup>

## Alla myndigheter är skyldiga att ge service, vara tillgängliga och samverka

Som statsanställd ska du ge service, vara tillgänglig och samverka (se lagtexten i rutorna här intill). Det gäller på alla myndigheter, även domstolarna när de hanterar förvaltningsärenden.<sup>41</sup> Kraven gäller i all förvaltningsverksamhet, men det finns också ännu mer detaljerade regler när det gäller att handlägga ärenden och att fatta beslut. Det finns till exempel en särskild regel om att en part i ett ärende har rätt att ta del av myndighetens beslutsunderlag.

Reglerna som styr service- och samverkansskyldigheten är av det som kallas målsättningskaraktär och prövas därför nästan aldrig i domstol. Däremot har JO många gånger kritiserat myndigheter för att de har brustit i sin serviceskyldighet.<sup>42</sup> Tidsaspekten är mycket viktig i dessa fall. Myndigheten måste normalt ge service omgående för att den ska fylla sin funktion. Till exempel måste myndigheten i samband med en upphandling svara på de frågor anbudsgivarna har innan tidsfristen gått ut.

Det är viktigt att myndigheterna inte ser skyldigheten att ge service som något sekundärt och sedan 2018 finns också striktare regler i

<sup>39</sup> Ds 2018:6, *Granskning av Transportstyrelsens IT-upphandling*, s. 230 f.

<sup>40</sup> Brå 2014:4, *Korruption i Myndighetssverige. Otillåten påverkan mot insider*, s. 79–87 samt Brå, *Att förebygga och hantera påverkansförsök. En handbok*, 2017, s. 24–26.

<sup>41</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 64–72.

<sup>42</sup> En redogörelse finns i SOU 2010:29 s. 191–193.



Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

9 § första stycket  
förvaltningslagen



Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

11 § förvaltningslagen



Om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

12 § första stycket  
förvaltningslagen

förvaltningslagen om försenad handläggning. Bland annat innebär de att enskilda har rätt att få veta varför handläggningen blir försenad och om det går mer än sex månader kan den enskilde begära att ärendet ska avgöras.

Som statsanställd är resursbrist aldrig ett giltigt skäl för att helt avstå att hjälpa en enskild. Servicen måste anpassas till varje fall och det kan ibland vara svårt att veta vad som är en rimlig nivå. Som anställd på en myndighet ska du bedöma hur mycket service som är lämpligt i det enskilda fallet och hur myndigheten ska fördela sina resurser. En del som kan tyckas självklar är att du också ska uttrycka dig på ett sätt som är lätt att begripa. Språklagen (2009:600) säger att myndigheternas språk i huvudsak ska vara svenska och att du ska sträva efter att använda klarspråk.

## §

En myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

7 § förvaltningslagen

## §

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

8 § förvaltningslagen

Serviceskyldigheten omfattar till exempel inte att du ger sådan rådgivning som en jurist med specialkompetens inom ett visst område kan ge. Att ge alltför detaljerade råd skulle för övrigt kunna riskera din och myndighetens opartiskhet.<sup>43</sup> Serviceskyldigheten kräver inte heller att du som myndighetsanställd ska se till att den enskilde som drabbas kan undvika tidskrävande arbete att till exempel sammanställa och ge in den information som behövs för att myndigheten ska kunna avgöra ärendet.

Myndighetens tillgänglighet hänger tätt samman med skyldigheten att ge service. Myndigheten måste tydligt berätta hur allmänheten kan nå den, på vilka sätt och under vilka tider (se rutan här intill). Det är särskilt viktigt att myndigheten finns tillgänglig så att alla som vill kan ta del av allmänna handlingar.

Myndigheterna har också en skyldighet att samverka (se rutan här intill). Denna samverkan tar sikte på att förvaltningen ska bli så enhetlig och effektiv som möjligt samt även på att underlätta den enskildes kontakter med myndigheterna. Samverkan har två syften.

<sup>43</sup> JO 2007/08 s. 495 (beslut 2006-11-20, dnr 4056-2005).



För det första ska det generella samarbetet mellan myndigheterna leda till att den enskildes ärenden ska löpa så smidigt som möjligt. Som anställd på en myndighet ska du också inom ditt verksamhetsområde hjälpa andra myndigheter. Gränsen för hur långt du då ska gå styrs av vilket uppdrag din myndighet har och vilka kontaktytor som finns mot andra myndigheter. Det här hänger också samman med legalitetsprincipens krav på att alla myndigheter ska ha stöd i regelverket för alla sina åtgärder. Vissa myndigheter har verksamhet inom ungefär samma områden och ska därför samverka i större utsträckning.

För det andra ska samverkan underlätta för den enskilde i kontakter med myndigheterna. Du ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde. Du kan till exempel behöva ringa en annan myndighet för att få information så att du kan besvara en fråga. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att vissa känsliga personuppgifter eller sekretessbelagda uppgifter inte kan föras över mellan myndigheterna hur som helst.

## Myndigheterna arbetar i huvudsak på svenska

Enligt språklagen ska myndigheterna använda svenska språket och det är en självklar del av din serviceskyldighet att du uttrycker dig begripligt (se lagtexten i rutorna här intill). Dessutom ska språket vara vårdat och enkelt, det vill säga du ska sträva efter att använda dig av klarspråk. Det är särskilt viktigt i domar och beslut som rör enskilda individer.

Som exempel kan nämnas att JO kritiserade utformningen av ett beslut av Inspektionen för vård och omsorg (IVO). En patient hade anmält sin tandläkare och IVO fattade två beslut där kritik riktades mot tandläkaren. Men utformningen av besluten och språket höll enligt JO en oacceptabelt låg nivå eftersom de bland annat innehöll ofullständiga meningar och felaktig meningsbyggnad. Dessutom använde IVO olämpliga formuleringar om anmälaren.<sup>44</sup>

Kravet på klarspråk omfattar inte bara text utan också talspråk. Språket vid förhandlingar eller annan muntlig handläggning i domstolar och förvaltningsmyndigheter ska alltså också vara vårdat, enkelt och begripligt.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> JO 2015/16 s. 507.

<sup>45</sup> Prop. 2008/09:153, *Språk för alla – förslag till språklag*, s. 48 f.



Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska.

*10 § språklagen*



Språket i offentlig verksamhet ska vara vårdat, enkelt och begripligt.

*11 § språklagen*

Ett extremt exempel på motsatsen är en handläggare på Försäkringskassan som ringde till en person som sökt sjukpenning. Av misstag lämnade handläggaren ett meddelande på den sökandes telefonsvarare och kallade personen "dryg i pallet", sa att denne "bara har ryggproblem" och inte är något "psykiskt kvadd som ligger och skriker i soffan". JO konstaterade att handläggarens formuleringar var i strid med kravet på saklighet och att det självfallet hör till en god förvaltningskultur att upprätthålla kravet på ett korrekt bemötande.<sup>46</sup>

Det allmänna har också ett särskilt ansvar för att skydda och främja minoritetsspråken i Sverige. Dessa är finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska.

---

<sup>46</sup> JO, beslut 2018-11-30, dnr 1855-2018.

# Lagar och principer av vikt utanför värdegrunden

*Den statliga värdegrunden är inte uttömmande. Det finns fler lagar och principer som vi som statsanställda behöver vara medvetna om. I det här avsnittet uppmärksammar vi särskilt proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen.*

## Grunderna för god förvaltning

En nyhet i förvaltningslagen sedan sommaren 2018 är rubriken *Grunderna för en god förvaltning*. Där räknas legalitet, objektivitet och proportionalitet upp. Lagen räknar även upp service, tillgänglighet och samverkan som grunder för god förvaltning.

Flera av dessa begrepp finns redan med i den statliga värdegrunden. Legalitet och objektivitet finns i regeringsformen. Principen om effektivitet och service omfattar till viss del tillgänglighet och samverkan. Det är alltså inga nya företeelser som den nya förvaltningslagen tar upp. Motivet till att de nämns där är att dessa viktiga regler för handläggning av ärenden tydligt ska framgå i förvaltningslagen.<sup>47</sup> Därför är det viktigt att i det här sammanhanget även ta upp och beskriva proportionalitetsprincipen, även om den faller utanför den traditionella sammanställningen av den statliga värdegrunden (se lagtexten i rutan här intill).

### §

Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

*5 § tredje stycket förvaltningslagen*

<sup>47</sup> Dir. 2008:36, *En ny förvaltningslag*, s. 9.

## Proportionalitet – en europeisk princip

En proportionalitetsbedömning består av tre moment som beskrivs på något olika sätt i domstolsavgöranden, förarbeten och den juridiska forskningen.<sup>48</sup> Bedömningen av dessa tre delar syftar till att hitta en balans mellan mål och medel.<sup>49</sup>

- Ändamålsenlighet: Är syftet med en åtgärd att tillgodose det avsedda ändamålet eller inte?
- Nödvändighet: Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det likvärdiga, mindre ingripande alternativ? Detta innebär att en åtgärd inte får vara mer långtgående än vad som är nödvändigt.
- Proportionalitet i strikt mening: Står den fördel som det allmänna vinner i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?

### §

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

*2 kap. 15 § regeringsformen*

Proportionalitetsprincipen har sitt ursprung i Europasamarbetet. Den definieras i EU-fördraget och flera artiklar i Europakonventionen framhåller vikten av att väga mellan allmänna och enskilda intressen.

Principen har använts i Sverige som en allmän tolkningsprincip under lång tid. Den kan sägas vara en allmänt erkänd rättsprincip som syftar till att finna en rimlig balans mellan fördelar för det allmänna och nackdelar för den enskilde.<sup>50</sup> Den har också förts in i svensk lagstiftning inom vissa områden. Ett exempel är regeringsformens regel om egendomsskydd som säger att vars och ens egendom är skyddad, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ett annat exempel är att polislagen säger att en polismands ingripanden bara får ske på ett försvarligt sätt. Tvång får användas endast i den utsträckning som behövs för att uppnå det avsedda resultatet. (Se lagtext i rutorna här intill.)

### §

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

*1 kap. 8 § första stycket polislagen (1984:387)*

<sup>48</sup> Helmius, *Proportionalitetsprincipen*, (Offentlighetsrättsliga principer, red. Marcusson), 2 uppl., 2012, lustus förlag, s. 133–162.

<sup>49</sup> Prop. 2016/17:180, s. 61.

<sup>50</sup> Se SOU 2010:29 s. 172–176 och även prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 39 f.

Det finns flera liknande exempel på specifika regler om att myndigheterna måste bedöma proportionaliteten innan de fattar beslut eller vidtar åtgärder.

Sedan den 1 juli 2018 ingår proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen. Den gäller i princip för alla myndigheters handläggning av alla typer av ärenden, men även i annan förvaltningsverksamhet. Det handlar både om att fatta beslut och att vidta andra typer av löpande åtgärder. Principen innebär att en myndighet inte får vidta någon åtgärd i det allmännas intresse utan att samtidigt beakta motstående enskilda intressen.<sup>51</sup> Detta bidrar bland annat till att handläggningen hos myndigheterna blir mer omsorgsfull och korrekt och att det i högre grad går att undvika onödiga överklaganden. För alla enskilda innebär principen att de får ett tydligt stöd i lagen för sina intressen.<sup>52</sup>

## Subsidiaritetsprincipen

*Subsidiaritetsprincipen*, eller *närhetsprincipen*, anger villkor för när EU får agera i stället för medlemsstaterna inom vissa områden där både EU och medlemsländerna får fatta beslut. Principen består av två kriterier. Unionen ska vidta en åtgärd endast om målen inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna (otillräcklighetskriteriet) och därför bättre kan uppnås på unionsnivå (bättre kriteriet).<sup>53</sup> Principen förbjuder unionen att vidta åtgärder när en fråga kan regleras effektivt av respektive medlemsstat.<sup>54</sup> Syftet är att maktutövningen ska ske så nära medborgarna som möjligt.

## Andra EU-rättsliga principer

EU-fördraget anger att unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Se till exempel Högsta förvaltningsdomstolens dom den 25 januari 2019, mål nr 2063-17.

<sup>52</sup> SOU 2010:29, s. 181–185.

<sup>53</sup> Hettne, m.fl., *Subsidiaritet i EU efter Lissabon*, 2013/14:RFR10, s. 23.

<sup>54</sup> Panizza, *Faktablad om EU 10/2018*, s. 2.

<sup>55</sup> Fördraget om Europeiska unionen, (2016/C 202/1), Artikel 2.

Principen om *tilldelade befogenheter* är en sorts legalitetsprincip för EU. Den innebär att EU:s institutioner endast får besluta inom sådana områden som medlemsstaterna har kommit överens om i fördragen. Fördraget nämner även proportionalitetsprincipen. Fördraget säger att denna princip ska gälla när unionen utövar maktbefogenheter.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Artikel 5.

# Att skapa förutsättningar för en god förvaltning

*Myndigheterna behöver se till att alla medarbetare verkligen känner till och förstår principerna i den statliga värdegrunden. Det är först när alla som är statsanställda känner till och agerar efter dessa principer som förvaltningen har förutsättningar att bli riktigt effektiv och rättssäker. Det kräver ett aktivt arbete som också omfattar att förklara hur principerna förhåller sig till olika normer och kulturer som finns i verksamheterna och bland medarbetarna.*

## Det krävs ett aktivt arbete

Det aktiva arbetet inom myndigheterna med den statliga värdegrunden är det som skapar grunden för en god förvaltningskultur, det vill säga en kultur som utgår från den statliga värdegrundens principer där beteenden och förhållningssätt står i överensstämmelse med principerna. Det krävs engagemang från både ledning och medarbetare och ett medvetet löpande arbete som omfattar all personal för att utveckla och upprätthålla en god förvaltningskultur. Detta arbete och denna kultur skapar förutsättningar för en god förvaltning med myndigheter som bättre klarar sina uppdrag på ett demokratiskt, effektivt och rättssäkert sätt. Det kan också bidra till att upprätthålla ett högt förtroende hos alla medborgare och invånare i Sverige.

## Värdegrunden behöver diskuteras och konkretiseras

Den statliga värdegrunden är formulerad på en övergripande nivå. Därför behöver myndigheterna konkretisera den i den dagliga verksamheten samt diskutera de frågor och dilemman som är specifika just för dem. Det gäller särskilt i fall där de olika principerna kan hamna i konflikt med varandra.

Som framgått i den här skriften måste du som statsanställd följa regler och rutiner, men samtidigt behandla ärenden snabbt. Ett alltför ensidigt fokus på låg kostnad och snabb leverans kan dock stå i konflikt med kraven på att myndigheterna ska vara både effektiva och rättssäkra.

En annan svår fråga är vad du som statsanställd kan och bör uttala dig om offentligt. Du har åsikts- och yttrandefrihet som andra men måste samtidigt se till att ingen uppfattar att det du säger och tycker som privatperson kommer från myndigheten. Här finns en gråzon där det du gör och säger på fritiden kan påverka myndigheten du arbetar på.

Den här sortens konflikter kan alla som arbetar på en myndighet ställas inför i sitt arbete. För att kunna hantera sådana situationer behöver alla statsanställda förstå sin roll. Därför behöver myndigheterna utbilda sina medarbetare om den statliga värdegrundens principer, om vilka specifika regler i övrigt som gäller i verksamheten och om vad det innebär att vara anställd i staten, till exempel vid en domstol eller en högskola. Myndigheterna behöver också ge medarbetarna utrymme för att diskutera svåra situationer och öva på att hantera dilemman på ett sätt som blir konkret för myndigheten. På så sätt kan diskussionerna bli intressanta och relevanta i det dagliga och faktiska arbetet.



# Vill du veta mer?

*Statskontoret har givit ut flera skrifter med mer information på detta område.*

## Handböcker:

*En kultur mot korruption (2017)*

*Visselblåsare – överväganden och praktiska råd (2018)*

## Rapporter:

*Statens fastighetsverks arbete med en god förvaltningskultur (2017)*

*Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten (2017)*

*Offentligt anställdas bisysslor. En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner (2019)*

# Rättsfall och myndighetspraxis

## Högsta förvaltningsdomstolen

2005 ref 43

2011 ref 10

2013 ref 72

2016 ref 46

2017 ref 4

Dom den 25 januari 2019, mål nr 2063-17

## Arbetsdomstolen

2014:45

2018:45

Dom 2007-03-07, nr 20/07, mål nr A 54/06

## Hovrätt och Kammarrätt

Svea Hovrätts dom 2017-04-28, mål nr T  
6161-16

Kammarrätten i Stockholm, dom 2018-01-26,  
mål nr 3762-17

## Justitieombudsmannen

JO 1999/2000 s. 366

JO 2006/07 s. 362

JO 2015/16 s. 507

JO 2015/16 s. 526

Beslut 2018-11-30, dnr 1855-2018

## Justitiekanslern

Beslut 2009-06-23, dnr 4660-08-30

Beslut 2008-08-07, dnr 7068-06-21

## Diskrimineringsombudsmannen

DO:s beslut 2014-02-20 (GRA 2013/617)



Den här skriften beskriver den statliga värdegrunden. Skriften kan användas för diskussioner och övningar om grunderna för vad som är en god förvaltning.

I skriften beskriver Statskontoret de sex principerna i den statliga värdegrunden, ger exempel och diskuterar beteende och förhållningsätt.

[www.forvaltningskultur.se](http://www.forvaltningskultur.se)



**STATSKONTORET**