

Myndigheter, domare och deltagande i opinionsbildande verksamhet

Av professor emerita LENA MARCUSSON

Frågor om domstolarnas oberoende har diskuterats nyligen i SvJT 2018 s. 827 och SvJT 2018 s. 835. Här vill jag göra några mer generella reflektioner i anknytning till den diskussionen.

Bakgrunden är alltså att bl.a. Domstolsverket och några domstolar deltog i arrangemang i samband med Pridefestivalen 2018. Vidare deltog enskilda domare i den avslutande paraden, iklädda tröjor med devisen: Sveriges domstolar. Tidigare år har flera myndigheter, bl.a. Försvarsmakten, deltagit vid Pridefestivalen och ibland mottagit kritik, t.ex. då enskilda soldater i Försvarsmakten uppfattat att de blivit tvingade att delta.

I centrum för debatten står frågor om domstolarnas roll och uppgifter samt om domares yttrandefrihet och integritet i yrkesuppgiften. Men även förvaltningsmyndigheterna och deras anställda är i hög grad berörda.

För alla myndigheter och alla individer som utför offentliga förvaltningsuppgifter är det ett grundläggande principiellt krav att i enlighet med RF 1:9 iaktta saklighet och opartiskhet i all verksamhet. Från att tidigare ha betraktats som ett allmänt programstadgande, har bestämmelsen alltmer kommit att uppfattas som en central, i konstitutionen kodifierad rättsprincip och åberopas också i dag oftare i rättstillämpningen och i tillsynsverksamhet.¹ Principen är tillämplig vid handläggning av ärenden och dömande men även vid faktiskt handlande som en tjänstemans bemötande av allmänheten eller enskild eller en myndighets informationsverksamhet.

Frågorna som aktualiseras bland annat vid deltagandet vid Pridefestivalen kan delas upp på följande sätt:

1. Vad gäller för domstolar och förvaltningsmyndigheter i samband med extern information och opinionsbildande verksamhet?
2. Vad gäller för dessa myndigheter i förhållande till enskilda medarbetares deltagande i sådana aktiviteter?
3. Hur ska man bedöma domares och andra statsanställdas privata engagemang i föreningar och i opinionsyttringar?

Närliggande (delvis) rättsliga frågor rör förtroendeskadliga bisysslor, jäv och i förlängningen legitimiteten för den offentliga verksamheten.

¹ Anders Eka m.fl., Regeringsformen - med kommentarer, 2 uppl. s. 63 f.

För både domare och andra anställda i den offentliga sektorn aktualiseras frågor om yttrandefrihet, lojalitetsplikt och integritet.

Myndigheternas uppgifter och befogenheter

Det brukar sägas att enskilda får göra allt som inte är uttryckligen förbjudet, medan det motsatta gäller för myndigheter. Deras verksamhet ska vara begränsad till vad som är föreskrivet, allt annat är förbjudet utan att det krävs något särskilt stadgande om det. Nu får detta inte uppfattas helt bokstavligt. Myndigheterna får ett antal uppdrag, genom lag, förordning och regleringsbrev. Men aktiviteter som kan ses som nödvändiga för att bedriva kärnverksamheten är också tillåtna utan uttryckligt stöd. Lokaler behöver hyras och städas, personal anställas och teknisk utrustning finnas m.m. En hel del av detta har på olika sätt stöd i normgivningen men andra delar är underförstådda. Rent affärsdrivande verksamhet som inte har stöd i uppdraget kan dock inte anses vara en myndighetsuppgift.

Domstolars uppdrag uppfattas nog allmänt som än mer avgränsat än förvaltningsmyndigheternas, även om det grundläggande kravet på författningsstöd är gemensamt. Domstolarnas verksamhet är också preciserad till att handlägga och besluta i vissa typer av mål och ärenden. Samtidigt kan man notera att det i regleringsbreven för Domstolsverket för 2017 och 2018 finns återrapporteringskrav som gäller åtgärder för att öka allmänhetens förtroende för domstolarna. Det kan sägas utgöra ett särskilt stöd för att informationsåtgärder av olika slag ska genomföras, både av domstolar och av Domstolsverket.

För alla myndigheter finns krav på att man ska vara allmänheten behjälplig med att orientera och informera om sin verksamhet, om hur man får kontakt med myndigheten, vilka uppgifter myndigheten har och hur myndigheten hanterar sina uppgifter. Myndigheterna har i allmänhet alltså uppdraget att informera. Men i vilka former detta kan ske är inte närmare reglerat. På vilket sätt bör olika myndigheter informera? Vad gäller t.ex. när Polisen inte bara informerar genom sociala medier utan också använder sig av dessa direkt i arbetet?

Myndigheternas opinionsbildande verksamhet

Att myndigheter informerar om sin verksamhet är inte i sig kontroversiellt eller komplicerat i ett rättsligt perspektiv. Myndigheterna har skyldighet att på begäran lämna uppgifter om verksamheten generellt men också om specifika frågor. Men myndigheterna ska också utan förfrågan informera. Detta följer av både förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Sådana uppgifter återfinns också i instruktioner och regleringsbrev för olika myndigheter.

En fråga som återkommande dyker upp i diskussionen om förvaltningen är frågan om myndigheternas opinionsbildande verksamhet. Kan det verkligen vara tillåtet för myndigheter att driva politiska frågor? Eller kan landshövdingar skriva artiklar på DN Debatt i syfte att

säkra ekonomiska resurser till någon angelägen verksamhet för länet eller för något annat ändamål som ligger nära hjärtat? Ofta uppmärksammas i den här diskussionen av naturliga skäl frågor som är starkt kontroversiella, men det kan även handla om t.ex. trafiksäkerhet eller tandhälsa, som kanske i sig inte väcker häftiga känslor men där själva fenomenet opinionsbildande myndighetsverksamhet ändå förargar vissa kritiker.

När 2006 års förvaltningskommitté fick i uppdrag att studera frågan gjordes ett antal kartläggningar, av förekomsten av myndighetskampanjer eller liknande och av debatten om opinionsbildande verksamhet. Ett exempel som återfinns i kartläggningen kan åskådliggöra problemen med gränsdragningar på detta område. Skatteverket inledde år 2002 en kampanj som skulle påverka ungdomars attityder till skattesystemet och motverka s.k. svartjobb. Bland annat sändes en film i TV. Budskapet uppfattades av vissa som otillbörlig opinionsbildning avseende vikten av de tjänster som skatterna finansierar, och det ledde till politiska debatter, som rörde även formen som valts för budskapet. Kommittén fann att myndigheterna haft formellt stöd för sin informationsverksamhet i de fall som granskats, att den externa informationen i viss utsträckning inkluderar opinionsbildning och att all sådan verksamhet liksom övrig myndighetsaktivitet måste präglas av saklighet och opartiskhet. Kommittén rekommenderade att den organisatoriska formen bör övervägas särskilt, i de fall när det gäller kontroversiella frågor, och att myndighetsformen inte bör användas alls för politiskt kontroversiella frågor som står inför ett avgörande.

Det är svårt att göra klara avgränsningar av vad som är information om fakta och vad som är kontroversiellt och syftande till att inte bara öka kunskaper utan också förändra attityder, och kommittén landade i att det i stor utsträckning blir fråga om att tillämpa gott omdöme i val av omfattning och medel. Kommittén rekommenderade att myndigheternas instruktioner skulle behandla informationsuppdragen och precisera och avgränsa dem vid behov.² I den efterföljande propositionen³ instämde regeringen i kommitténs resonemang i stort och framhöll dessutom att det inte borde vara en myndighetsuppgift att bedriva opinionsbildning eller företräda och bedriva lobbying för sårintressen inom sitt verksamhetsområde. Regeringen sammanfattade: ”Det är av största vikt att myndigheternas information präglas av det Förvaltningskommittén benämner god förvaltningssed och som bl.a. innebär att en försiktighetsprincip bör iakttas vad gäller val av form för opinionsbildande verksamhet. Myndighetschefernas och de anställdas omdöme är av avgörande betydelse. — Det bör i sammanhanget också erinras om att den grundlagsstadgade yttrandefriheten även gäller för offentligt anställda i deras yrkesutövning.”

² SOU 2007:107 Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, s. 10 ff.

³ Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, s. 38 ff.

Myndighetschefer har alltså enligt både kommitténs och regeringens resonemang att på detta område liksom i övrigt att tillämpa god förvaltningssed och iakta en försiktighetsprincip. Det innebär förutom kraven på saklighet och opartiskhet att man inser vikten av allsidig information och betydelsen av att myndigheten är trovärdig och att verksamheten därmed kan åtnjuta förtroende. Ytterst är det förvaltningens legitimitet som står på spel.

Rättsliga aspekter kring myndigheternas informationsverksamhet uppmärksammas inte minst av JO och JK men även ibland i Konstitutionsutskottets granskning. Ett antal olika frågeställningar har utförligt behandlats i Johan Hirschfeldts bidrag till festskriften till JO-jubileet 2009.⁴

Även domstolar har ett uppdrag att tillhandahålla information om sin verksamhet, dels till stöd för enskilda som behöver komma i kontakt med domstolen, dels med allmänheten som behöver veta vad domstolarna gör. Att domstolarnas information är saklig och opartisk framstår som extra viktigt, eftersom domstolarnas legitimitet är av avgörande betydelse i en rättsstat. I dag ges också i ökad utsträckning information om enskilda mål och domare kommunicerar hur uppmärksammade domar ska förstås.

Myndighetsrollen och domarrollen

Om vi då ser på Domstolsverkets och domstolarnas medverkan som myndigheter i olika sammanhang kan följande noteras:

1. Myndigheterna har ett uppdrag att informera om sin verksamhet
2. Myndigheterna måste beakta både vilket innehåll deras information har och formen för informationen, i vilket sammanhang och på vilket sätt den framförs. Informationen ska vara objektiv och myndighetens medverkan i olika sammanhang och i olika former måste vara förenlig med att myndigheten inte bara är utan också utifrån uppfattas som opartisk och saklig.

Att domstolen i olika föreningssammanhang, debattföra och arrangemang, även sådana med politisk inriktning, deltar genom att *sakligt informera om sin verksamhet* måste anses vara förenligt med objektivitetskravet. Gränsen går här vid deltagande vid uppenbart odemokratiska eller våldsbejakande organisationer, där domstolens blotta närvaro riskerar att påverka förtroendet negativt. Domstolar ska liksom andra verka för demokratins idéer och allas lika värde. Domstolarnas och Domstolsverkets närvaro och medverkan vid Pridefestivalen genom att där sprida kunskap om verksamheten och finnas tillgänglig för dialog är i det perspektivet oproblematiskt.

Nästa fråga, i anslutning till medverkan vid Pridefestivalen, är om domstolen ska ta initiativ till att låta sig representeras av medarbetar-

⁴ "Anslagstavlan" och annan aktiv myndighetsinformation – JO möter ett nytt område inom den moderna förvaltningen, i jubileumsskriften *JO – Lagens väktare*, Riksdagen 2009, s. 183 ff.

na i en parad eller demonstration? Även om demonstrationen anordnas av en partipolitiskt och religiöst obunden organisation, hindrar inte det att själva demonstrationen kan ha ett politiskt syfte och en politisk kontext. Här menar jag att domstolarna som myndigheter bör ha som riktlinje att inte själva delta, anordna eller uppmuntra ett deltagande i opinionsbildande sammanhang, där myndigheten inte själv har ett uppdrag, och i former som antyder att det är myndigheten som representeras.

Självfallet kan inte medarbetarna åläggas att delta i en demonstration. Myndigheten ska inte heller ha synpunkter på om medarbetare väljer att delta som privatpersoner. Men myndigheten bör ha riktlinjer för hur den presenterar sig och för medarbetarna klargöra vilka former som ska iaktas när man företräder myndigheten. Motsvarande gäller för de myndigheter som använder sociala medier, t.ex. Facebook för att informera om sin verksamhet.

För de enskilda medarbetarna på en domstol eller en förvaltningsmyndighet gäller andra utgångspunkter. En anställd kan aldrig beordras att delta i en demonstration eller liknande opinionsyttring. Ett JO-beslut gällde Försvarmaktens deltagande vid Pridefestivalen, där en soldat fått order att framföra ett fordon i paraden och vägrat. Försvarmakten uppgav till JO att de anställdas deltagande var frivilligt men man var tveksam till om arbetsuppgiften att framföra ett fordon kunde ses som deltagande i demonstration eller opinionsbildning. JO kritiserade myndigheten och förklarade att det är av största vikt att det allmänna agerar så att det inte kan uppfattas som att någon tvingas delta i "sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller annan meningsyttring".⁵ JO uttalade sig dock inte om formerna för myndighetens eget deltagande i detta fall.

Medarbetarna har alltså full rätt att vägra delta i tjänsten i sådana sammankomster m.m. Men hur ska man se på de enskilda tjänstemännens privata agerande? Utgångspunkten är självfallet att den enskildes yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet ska respekteras av arbetsgivare och att efterforskningsförbudet och förbudet mot repressalier ska iaktas. Medarbetaren måste själv bedöma i vilka situationer och sammanhang ett deltagande kan innebära en risk för jäv och i förlängningen en förtroendeskada. Arbetsgivaren i sin tur kan komma att behöva ta ställning till om medarbetaren kan sköta sitt arbete på ett lojalt och korrekt sätt.

Thomas Bull har i en granskning av objektivitetsprincipens tillämpning i svensk rätt⁶ pekat på två intressanta frågor som blir relevanta i detta sammanhang. Den ena rör frågan om i vilken utsträckning en persons åsikter eller anknytningar kan inverka på beslut om anställning eller fortsatt anställning i staten. I ett fall som Arbetsdom-

⁵ JO-beslut 2017-03-28, dnr 7293-2016.

⁶ Thomas Bull: Objektivitetsprincipen, i Lena Marcusson (red.) Offentlighetsprinciper, 3 uppl. s. 97 ff.

stolen bedömt rörde det sig om en officer som var medlem i en motorcykelklubb med anknytning till Hells Angels.⁷ Bull finner i sin analys av detta och andra fall att ”mer generella farhågor” om negativa effekter på arbetet inte räcker som sakliga skäl för uppsägning. Man måste mer konkret kunna påvisa att ett visst privat engagemang påverkar förmågan att utföra tjänsteuppgifterna på ett negativt sätt. Bull behandlar också ett JK-beslut som gällde domares och åklagares medlemskap i Rotaryklubbar.⁸ JK fann att medlemskap i privata föreningar i princip låg utanför JK:s tillsyn. Men JK pekade ändå på att ett sådant medlemskap på en liten ort, där ”alla känner alla”, kan medföra problem för allmänhetens tilltro till rättsprocesserna. Det var dock enligt JK i första hand den enskilde tjänstemannen eller domaren som själv måste bedöma om situationen konkret kan leda till en förtroendeskada. Bull lyfter fram Europadomstolens praxis vad gäller att godta inskränkningar i föreningsfriheten för domare och menar att den svenska inställningen är mer liberal. Att inskränka föreningsfriheten för någon grupp av statsanställda har inte varit aktuellt i Sverige. Det finns dock en risk att allmänhetens förtroende och i förlängningen den allmänna verksamhetens legitimitet minskar, om tjänstemän och särskilt domare uppfattas som jäviga eller partiska på grund av sina engagemang utanför tjänsten.

Frågorna är komplexa och det är svårt att finna klara generella svar. Just därför är det viktigt för alla myndigheter att internt diskutera hur man bör uppträda i liknande situationer. I mitt arbete med den gemensamma värdegrunden för de statsanställda (i regeringens värdegrundsdelegation 2013–2016) fann jag att denna typ av frågor väckte stort engagemang hos myndighetsföreträdarna. Kunskapen om de rättsliga och delvis grundlagsfästa principer som utgör värdegrunden för de offentligt anställda och för myndigheterna som sådana är en utgångspunkt för diskussionen om hur god förvaltningssed kan iaktas i olika situationer. På motsvarande sätt kan diskussionerna om domaretiken vara ett stöd för både domstolar och enskilda domare.

⁷ AD 1995 nr 122.

⁸ JK 1998-05-07.