

Tyst stat

När arbetsmiljöproblem blir en demokratisk risk



Fackförbundet ST maj 2026
Referens/författare: Martina Cras
Enheten för Kommunikation och Påverkan
Formgivning: Hellgren grafisk form
Illustrationer: Isabella Thorsell
Artikelnummer: 0038

Innehåll

1. Förord	1
2. Sammanfattning	3
3. Inledning	4
3.1 Varför tystnad i staten är en fråga om mer än arbetsmiljö	4
3.2 Därför gör Fackförbundet ST denna rapport	4
3.3 Sverige har starka rättigheter – på pappret	4
3.4 Vad står på spel?	5
3.5 Vad behöver göras?	5
4. Fyra uttryck för tystnadskultur	6
4.1 Tystnad är inte ett enhetligt fenomen	6
4.2 Tystnadens samlade uttryck	6
5. När tidspress och resursbrist krymper utrymmet för kritik	10
5.1 Konsekvenser för verksamheten	10
6. Tjänstemannarollen i förändring	12
6.1 Förvaltningspolitiska reformer och nya lojalitetskrav	12
6.2 Staten är inget företag	12
6.3 Från professionell integritet till organisationslojalitet	12
6.4 När kritik blir illojalitet	13
6.5 Tjänstemannarollens betydelse för tystnadskulturen	13
6.6 Förändringar i regelverk och deras betydelse för tystnadskulturen	13
7. Visselblåsarfunktioner – ett viktigt men otillräckligt verktyg	14
7.1 När visselblåsarfunktioner fungerar	14
7.2 Varför visselblåsarfunktioner ofta inte används	14
8. Skillnader mellan grupper och verksamheter	15
8.1 Tystnad är inte jämnt fördelad i staten	15
8.1.2 Ålder och kön	15
8.2 Fackligt förtroendevalda och skyddsombud – större insyn, större medvetenhet	16
8.3 Myndigheter med hög förekomst av tystnadskultur	17
8.4 Myndigheter med låg förekomst av tystnadskultur	18
8.5 Tystnadens olika uttryck	19
8.6 Rädsla för negativa konsekvenser – ett centralt hinder	21
8.7 Erfarenheter av negativa konsekvenser förstärker självzensur	21
8.8 Extern debatt skapar inte tystnad – bristande tillit gör det	22
8.9 Är detta ett statligt problem eller ett generellt organisationsproblem?	23
8.10 Ett ansvar som inte kan delegeras	23
9. Slutsats – Tystnadskultur som demokratisk risk	24
10. Genomförande och avgränsningar	26
11. Referenslista	27



1.

Förord

Stockholm maj 2026

Statligt anställda har ett starkt skydd för yttrandefrihet och meddelarfrihet, vilket är förankrat i Sveriges grundlag.¹ Det är en grundläggande förutsättning för en rättssäker, professionell och demokratisk förvaltning. Denna rapport visar dock att skyddet alltför ofta inte räcker i praktiken.

Denna rapport bygger på svar från över 22 000 av Fackförbundet STs medlemmar. Resultaten är tydliga och oroande. Nästan tre av tio uppger att det finns en tystnadskultur på deras arbetsplats. Nästan hälften undviker att framföra kritik av rädsla för negativa konsekvenser. Många beskriver också en uppgivenhet, en känsla av att det ändå inte leder någonstans att säga ifrån.

Detta är inte en fråga om enskilda individer som saknar mod. Rapporten visar att tystnaden i staten är strukturell. Den förstärks av hög arbetsbelastning, tidspress och styrning som lämnar litet utrymme för dialog och professionell prövning. I verksamheter med mycket hög arbetsbelastning upplever nästan hälften en tystnadskultur. När tempot är högt och resurserna knappa trängs samtalet undan, just där behovet av att lyfta kritik och varningssignaler är som störst.

Rapporten visar också att tystnad tar sig flera uttryck. Den handlar om rädsla för repressalier, men också om uppgivenhet och självcensur i frågor som uppfattas som politiskt eller värderingsmässigt känsliga. Att visselblåsarfunktioner ofta används sent, eller inte alls, visar att formella system inte kan ersätta att det finns en etablerad öppenheitskultur i vardagen.

Särskilt tydligt blir problemet när vi lyssnar till fackligt förtroendevalda och skyddsombud. De uppfattar tystnadskulturen som mer omfattande än genomsnittet och rapporterar i högre grad erfarenheter av negativa konsekvenser efter kritik. Det är ett allvarligt tecken. Dessa grupper har större insyn i vad som inte sägs och varför.

Tystnad i staten är därför inte bara ett arbetsmiljöproblem. När professionell kritik inte når fram påverkas rättssäkerheten, verksamheternas kvalitet och i förlängningen medborgarnas förtroende för staten. Rapporten visar att tystnadskultur är ett demokratiskt riskfenomen som måste tas på allvar. Det behöver finnas ett aktivt förebyggande arbete för att skapa tillit och förtroende mellan arbetsgivare och medarbetarna.

Ansvar kan inte läggas på den enskilda medarbetaren. Det är ett ansvar för arbetsgivare, myndighetsledning och för staten som helhet. Öppenhet kan inte beordras fram, men den kan möjliggöras genom rimlig arbetsbelastning, tydligt ledarskap och en styrning som värnar professionell integritet i praktiken.

Fackförbundet ST kommer att fortsätta driva frågan om öppenhet och yttrandefrihet i staten. *Tyst stat* visar varför det är nödvändigt och varför det är brådskande. En tyst stat är en farlig stat.

Britta Lejon

Ordförande Fackförbundet ST

¹ Detta omfattar inte Fackförbundet STs medlemmar som arbetar i privata bolag, främst inom infrastruktur och kommunikation. Privat anställda omfattas av yttrandefriheten gentemot det allmänna, men saknar meddelarfrihet och meddelarskydd enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Tystnad i siffror

- **29 %** av de svarande uppger att det finns någon form av tystnadskultur på deras arbetsplats.
- Bland dem med mycket hög arbetsbelastning uppger **nästan hälften** att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen. I samma grupp anger **6 av 10** att de inte upplever att ledningen lyssnar på medarbetarnas synpunkter.
- **Drygt 2 av 10** uppger att många på arbetsplatsen inte vågar framföra kritik eller synpunkter till chef eller arbetsgivare.
- **18 %** uppger att de inte känner att de kan vara öppna med privata engagemang i frågor som rör politik, klimat eller liknande.
- **Knappt 6 av 10** uppger att de inte upplever någon tystnadskultur, samtidigt som drygt 1 av 10 svarar vet ej eller saknar uppfattning.
- **46 %** uppger att de undviker att framföra kritik av rädsla för negativa konsekvenser.
- **45 %** anger att de själva eller någon de känner blivit negativt behandlad efter att ha framfört kritik.
- **Nästan 2 av 10** uppger att de inte kan uttrycka personliga värderingar gällande politik eller klimat.
- **17 %** upplever inte en uttalad tystnadskultur, men anger att det känns meningslöst att framföra kritik eftersom ledningen ändå inte lyssnar.
- **4 av 10** av de som upplever tystnadskultur har övervägt att lämna sin arbetsplats under de senaste 12 månaderna.

2.

Sammanfattning

Denna rapport visar att tystnadskultur fortfarande är ett påtagligt problem i staten. Nästan tre av tio statligt anställda uppger att det finns någon form av tystnadskultur på deras arbetsplats, och många avstår från att framföra kritik av rädsla för negativa konsekvenser eller för att det upplevs som meningslöst.

Rapporten identifierar fyra former av tystnad: rädsla för repressalier, ej slå larm vid allvarliga brister externt, uppgivenhet inför att inte bli lyssnad på samt självcensur i frågor som uppfattas som politiskt eller värderingsmässigt känsliga. Tystnaden förstärks av hög arbetsbelastning, bristande tillit till ledningen och styrningsmodeller som ger litet utrymme för professionell prövning.

Skillnaderna mellan myndigheter är stora, vilket visar att tystnad inte är oundviklig. Samtidigt upplever fackligt förtroendevalda och skyddsombud problemen som mer omfattande än genomsnittet, sannolikt på grund av deras större insyn i situationer där kritik inte framförs eller leder till negativa konsekvenser. Visselblåsarfunktioner är viktiga, men används ofta sent eller inte alls när den vardagliga yttrandekulturen brister.

Sammantaget visar resultaten att tystnadskultur i staten inte bara är ett arbetsmiljöproblem, utan en demokratisk risk. När professionell kritik inte kommer fram påverkas rättssäkerheten, verksamheternas kvalitet och förtroendet för staten. För att bryta tystnaden krävs långsiktigt arbete med ledarskap, arbetsbelastning och organisatoriska förutsättningar för öppenhet.

"Då man jobbar fackligt hör man givetvis om många fall där tystnadskultur råder och det är en stor myndighet så det finns dåliga exempel där det framkommer trakasserier och liknande."

Fackligt förtroendevald,
Polisen

"Chefer som inte leder på ett bra sätt; favorisering, auktoritärt, hierarkiskt och ingen tillit till medarbetare från vissa chefer. Tystnadskultur och myndigheten har helt tappat sin kreativa-, öppna, innovativa och framåtriktade kultur."

Kvinna, 50 år eller äldre,
Tillväxtverket

3.

Inledning

3.1 Varför tystnad i staten är en fråga om mer än arbetsmiljö

Statligt anställda har ett starkt grundlagskydd för yttrandefrihet och meddelarfrihet. Förvaltningsmodellen bygger på att tjänstemän kan framföra professionell kritik och påtala brister, en förutsättning för rättssäkerhet, kvalitet och demokrati.

Samtidigt visar resultaten att de praktiska förutsättningarna för att använda dessa rättigheter i vardagen ofta är begränsade. En betydande andel av de svarande uppger att de avstår från att framföra kritik, uttrycka oenighet eller ta upp problem i verksamheten. Tystnaden handlar inte främst om formella förbud, utan om rädsla för negativa konsekvenser, bristande tillit till ledningens hantering av kritik och erfarenheter av att synpunkter inte leder till förändring.

Detta gör tystnadskultur till mer än ett arbetsmiljöproblem. När professionell kritik inte kommer fram riskerar beslutsunderlag att bli bristfälliga och reformer att genomföras utan nödvändig återkoppling. I staten, med sitt demokratiska uppdrag, får tystnad därför särskilt allvarliga konsekvenser.

3.2 Därför gör Fackförbundet ST denna rapport

Fackförbundet ST har länge följt utvecklingen av öppenhet och yttrandeklimat i staten.²

I *Tyst stat* (2021) framkom att många anställda upplevde osäkerhet kring att framföra kritik trots starkt formellt skydd. Denna undersökning bygger vidare på det arbetet och ger en aktuell och fördjupad bild av situationen i dag.

Syftet med rapporten är att synliggöra omfattningen av tystnadskultur i staten, analysera dess bakomliggande orsaker och tydliggöra vilka risker detta innebär för arbetsmiljön, för verksamheternas kvalitet och för den demokratiska styrningen.

3.3 Sverige har starka rättigheter – på pappret

Sverige har ett internationellt sett starkt regelverk för att skydda anställdas rätt att uttrycka kritik och rapportera missförhållanden, ytterligare förstärkt genom EU:s visseblåsardirektiv (trädde i kraft 2021).

Samtidigt visar resultaten ett tydligt glapp mellan rättigheter på papperet och hur staten fungerar i praktiken. Många statligt anställda upplever att det är riskabelt, meningslöst eller olämpligt att säga ifrån.

Det är mot denna bakgrund rapporten ska läsas. Den visar att tystnadskultur inte är ett tillfälligt undantag, utan ett återkommande och strukturellt problem som kräver uppmärksamhet på högsta nivå.

² Cirka 10 procent av respondenterna arbetar i bolag med statliga uppdrag och är därmed privat anställda. Privat anställda omfattas av yttrandefriheten gentemot det allmänna, men saknar meddelarfrihet och meddelarskydd enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Arbetsgivaren kan därför i regel ingripa mot uttalanden som anses skada verksamheten. Privat anställda omfattas dock av visseblåsarlagen, som ger skydd mot repressalier vid rapportering av allvarliga missförhållanden, men inte någon generell rätt till offentlig kritik utan hänsyn till lojalitetsplikten.

“När det framkommer att kritik tystats eller ignorerats riskerar förtroendet för både myndigheter och det demokratiska systemet att urholkas.”

3.4 Vad står på spel?

- **Rättssäkerheten:** När professionell kritik inte förs fram riskerar felaktigheter att inte upptäckas i tid. Bristande beslutsunderlag och tystnade varningssignaler kan leda till beslut som inte fullt ut vilar på lag, saktighet och likabehandling.
- **Krisberedskapen:** Organisationer där oro och avvikelser inte vågar lyftas har sämre förmåga att identifiera risker tidigt. I statlig verksamhet kan detta få direkta konsekvenser för samhällets hantering av kriser och allvarliga störningar.
- **Reformernas genomförande:** När erfarenheter från verksamheten inte når beslutsfattare ökar risken för reformmisslyckanden. Problem upptäcks sent, kostnader ökar och styrningen bygger på en förenklad bild av verkligheten, där medborgare och medarbetare far illa.
- **Förtroendet för staten:** Medborgarnas tillit till staten bygger på föreställningen att beslut fattas öppet, sakligt och i allmänintresset. När det framkommer att kritik tystats eller ignorerats riskerar förtroendet för både myndigheter och det demokratiska systemet att urholkas.

I förlängningen står statens demokratiska uppdrag på spel. En förvaltning där tystnad breder ut sig riskerar att bli mindre rättssäker, mindre lärande och mindre tillitsbärande, även om intentionerna är de motsatta. En tyst stat är en farlig stat.

3.5 Vad behöver göras?

- **Minska arbetsbelastningen:** Rimlig arbetsbelastning är en grundförutsättning för att medarbetare ska hinna reflektera, säga ifrån och framföra kritik.
- **Stärk ledarskapet för öppenhet:** Chefer på alla nivåer måste aktivt visa att kritik är legitim, efterfrågad och leder till konstruktiv förändring.
- **Följ upp hur kritik hanteras i praktiken:** Det räcker inte med policys. Hur synpunkter tas emot, återkopplas och leder till förändring måste följas upp systematiskt.
- **Skydda professionell integritet:** Styrning och mål behöver utformas så att tjänstemän ges reellt utrymme för professionella bedömningar och saklig invändning, utan rädsla för repressalier
- **Se visseblåsarfunktioner som ett komplement – inte en lösning:** Formella rapporteringssystem fungerar endast i organisationer där vardaglig dialog och tillit redan finns.
- **Ta tystnad på allvar som en demokratisk risk:** Tystnadskultur är inte bara en arbetsmiljöfråga utan påverkar rättssäkerhet, beslutsfattande och förtroendet för staten.

4.

Fyra uttryck för tystnadskultur

Resultaten visar att tystnadskultur i staten tar sig flera uttryck. Den första formen handlar om intern tystnad, där medarbetare avstår från att framföra kritik eller ifrågasätta ledningens beslut trots att det rör verksamhetens kvalitet och styrning.

Den andra formen gäller extern tystnad, när medarbetare inte vågar slå larm eller uppmärksamma brister utåt, exempelvis genom media eller visselblåsarfunktioner, även när formella skydd finns. Läs mer om detta i kapitel 7.

Den tredje formen rör själv censur kring personliga och professionella engagemang, där anställda avstår från att uttrycka åsikter i frågor som politik eller klimat, även när dessa ligger nära myndighetens uppdrag. Denna dimension har blivit särskilt synlig i samband med Rebellmammanfallet³ och debatten om gränsen mellan saklighet och politisering.

Utöver detta framträder en fjärde form av tystnad, driven av uppgivenhet. Medarbetare slutar säga ifrån inte av rädsla, utan för att erfarenheten är att synpunkter inte leder till förändring. Kritiken upplevs som meningslös och uteblir därför.

Fackförbundet ST kan konstatera att dessa former sällan förekommer isolerat. De samverkar och förstärker varandra: rädsla kan övergå i uppgivenhet och själv censur bli ett sätt att hantera osäkerhet och bristande tillit, trots lagstadgade skydd för yttrande- och meddelarfrihet samt rapportering av missförhållanden.

4.1 Tystnad är inte ett enhetligt fenomen

Tystnad i staten kan alltså inte förstås som ett enda sammanhängande problem. Den har olika drivkrafter, olika uttryck och olika konsekvenser. I rapportens analys identifieras fyra centrala drivkrafter:

1. Tystnad som drivs av rädsla för repressalier.
2. Extern tystnad, när medarbetare inte vågar slå larm om brister externt.
3. Själv censur kring professionella och värderingsmässiga ställningstaganden.
4. Tystnad som drivs av uppgivenhet – när kritik upplevs som verkningslös.

Tillsammans ger dessa mekanismer en mer nyanserad bild av varför statligt anställda avstår från att uttrycka kritik eller avvikande uppfattningar.

4.2 Tystnadens samlade uttryck

Sammantaget visar resultaten att tystnad i staten inte handlar om att medarbetare saknar vilja att bidra eller säga ifrån. I stället är tystnaden ofta ett anpassningsbeteende till organisatoriska förutsättningar där öppen kritik upplevs som riskabel, ineffektiv eller olämplig. Denna förståelse är central för rapportens fortsatta analys. Den visar varför generella lösningar, såsom enbart nya riktlinjer eller formella system, sällan är tillräckliga och varför åtgärder mot tystnad måste ta sikte på de olika mekanismer som driver tystnaden i olika delar av staten.

³ Marie "Rebellmamman" fick jobb som gassamordnare vid Energimyndigheten år 2023, en säkerhetsklassad tjänst. Hon betraktades som ett säkerhetshot och fick gå med kort varsel. Det påstådda säkerhetshotet bestod i att hon engagerat sig i klimataktivistgruppen Rebellmammorna, en undergrupp till Extinction rebellion vilka använder civil olydnad som protestmetod. Det gör däremot inte Rebellmammorna. Hon är medlem i Fackförbundet ST, vilka drivit hennes fall, Dagens ETC, <https://www.etc.se/klimat-miljo/rebellmamman-foerlorade-jobbet-nu-staemmer-facket-staten>, publicerat: 2025-03-04, hämtat 2026-05-22.

4.3.1 Tystnad som drivs av rädsla för repressalier

Den mest uppmärksammade formen av tystnad är den som drivs av rädsla för negativa konsekvenser. Nästan hälften av de svarande uppger att de undviker att framföra kritik av oro för hur det kan påverka dem. Det handlar sällan om formella sanktioner, utan om informella repressalier såsom försämrade karriärmöjligheter, utebliven löneutveckling eller minskat förtroende från chefer.

Rädslan formas av erfarenheter i organisationen, egna eller andras, där kritik lett till negativa följder, men också av subtila signaler som att synpunkter ignoreras eller bagatelliseras. Sammantaget bidrar detta till att kritik sorteras bort redan innan den uttalas. Skillnader mellan grupper och verksamheter i hur denna rädsla tar sig uttryck behandlas närmare i kapitel 8.

"Många slutar på jobbet istället för att prata om tystnadskulturen."

Kvinna, 50 år eller äldre,
Universitet och Högskola

4.3.2 Tystnad som uppgivenhet – när kritik upplevs som meningslös

Känslan av meningslöshet förtjänar särskild uppmärksamhet. De verksamheter där fler upplever att det är meningslöst att framföra kritik är inte nödvändigtvis de som i övrigt präglas av hög rädsla eller uttalad tystnadskultur.

Detta pekar på en form av tystnad som drivs av uppgivenhet snarare än rädsla. Medarbetare avstår från kritik inte för att den är förbjuden, utan för att erfarenheten är att den inte leder till förändring. Denna form av tystnad innebär att problem och utvecklingsbehov aldrig når arbetsgivaren och riskerar därmed att hämma både verksamhetsutveckling och arbetsmiljö.

"Jag har enbart arbetat fyra månader på nuvarande jobb, ett vikariat, har svarat utifrån det jobbet. Lämnade mitt förra jobb (där jag har min fasta anställning) för detta vikariat pga otroligt dålig arbetsmiljö på olika sätt: ledarskapet, tystnadskultur, konflikter, ledningen mm."

Kvinna, 40-49 år,
Länsstyrelserna

Resultaten visar också att 22 procent av dem som upplever kritik som meningslös har övervägt att byta jobb under det senaste året.

Avdelningar där det signifikant fler som anser att det känns meningslöst att framföra kritik eller synpunkter eftersom chef/arbetsgivare inte lyssnar:

- Sjöfartsverket 27%
- Avdelningar inom spårtrafiken 25%
- Pensionsmyndigheten 25%
- Socialstyrelsen 25%
- Flygledningen 24%
- Skatteverket 24%
- Statens servicecenter 22%
- Arbetsförmedlingen 19%

"Det är en tystnadskultur inom myndigheten, försöker man flagga uppåt att något är fel får man kalla handen - man motarbetar medarbetare så hårt ner i golvet att man inte ska våga fortsätta driva frågor trots att det är arbetsgivaren som har kränkt och behandlat någon felaktigt. Chefer håller chefer bakom ryggen i alla lägen."

Kvinna, 30-39 år,
Försäkringskassan

"Säger ifrån om något känns fel, men, det har blivit en tystnadskultur"

Kvinna, 50 år eller äldre,
Universitet och Högskola

4.3.3 Själv censur kring professionella och värderingsmässiga ställningstaganden

Den tredje formen av tystnad handlar om själv censur kring professionella bedömningar och personliga engagemang. Vissa medarbetare upplever att de inte kan vara öppna i frågor som rör politik eller klimat, även när ställningstagandena bygger på sakkunskap eller ligger i linje med myndighetens uppdrag. Forskning visar att detta är ett mer utbrett problem inom offentlig sektor, av rädsla för att bli ifrågasatt i profession och opartiskhet. Samtidigt som vi har ökad politisk polarisering som spår på rädslan av ifrågasättande.⁴

Själv censuren hänger ofta samman med otydliga gränser mellan saklighet och påstådd aktivism. För att undvika att professionella bedömningar tolkas som ideologiska väljer medarbetare att tona ned eller avstå från vissa perspektiv, vilket riskerar att begränsa användningen av förvaltningens samlade kompetens. Skillnader mellan grupper och verksamheter analyseras vidare i kapitel 8.

Dessa fyra former av tystnad är analytiskt åtskilda, men i praktiken tätt sammanflätade.

Rädsla kan övergå i uppgivenhet, och själv censur kan bli ett sätt att hantera både rädsla och bristande tillit. Sammantaget visar resultaten att tystnad i staten inte främst handlar om att anställda inte vill säga ifrån, utan om att de anpassar sig till organisatoriska förutsättningar där öppen kritik upplevs som riskabel, ineffektiv eller olämplig.

Denna förståelse av tystnadens olika former är central för rapportens fortsatta analys. Den visar varför generella lösningar, såsom enbart nya riktlinjer eller formella rapporteringssystem, sällan är tillräckliga. För att motverka tystnad krävs i stället åtgärder som tar hänsyn till de olika mekanismer som driver tystnaden i olika delar av staten.

"Det känns som om tystnadskulturen växer snabbt på min arbetsplats"

Kvinna, 50 år eller äldre,
Trafikverket

"Tystnadskultur med inslag av rädsla råder i hög grad!"

Chef, Arbetsförmedlingen

⁴ Persson, Thomas & Widmalm, Sten (2022). Politisk tolerans och själv censur i orostider. I Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (red) Du sköra nya värld. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet Casselbrant, André, Persson, Thomas & Widmalm (2024), Talande tystnad? – En ESO-rapport om själv censur i Sverige, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2024:1

/// Anser att Skatteverket har stora problem med att medarbetare inte har förtroende för ledningen. Undrar varför arbetsgivaren skickar ut enkäter om arbetsmiljön för hur kan dom "jobba med" resultaten när det inte går att motivera sitt svar och att enkäten inte är utformad efter vår verksamhet.

Förr var enkäterna utformade med fritextsvar men, det är borttaget för arbetsgivaren vill inte veta om någon kritik. Man kunde även lämna skriftliga omdömen om cheferna men, det är också borttaget för ingen chef vill väl veta att man har anställt en underordnad chef som inte fungerar i jobbet. Det blir även lägre och lägre i tak; som någon sa: avståndet till taket beror på hur mycket man kröker ryggen.

Tystnadskulturen blir alltmer påtaglig. Vi har även en GD som förvisso gärna skriver på intranätet men, bara och endast bara om det som hon anser är positivt. Kritik bemöts inte. Inte ens den katastrofala omorganisationen som kritiserades hårt av många, kommenterades av henne och dåvarande ÖD, allt hade ju gått så himla bra. Hur kan dom då inte förstå varför medarbetarna inte har något förtroende för dom? ///

Kvinna, 50 år eller äldre, Skatteverket

5.

När tidspress och resursbrist krymper utrymmet för kritik

Resultaten visar ett tydligt samband mellan hög arbetsbelastning och tystnadskultur. I verksamheter med hög eller mycket hög belastning är det betydligt vanligare att medarbetare avstår från att framföra kritik, vilket gör arbetsbelastning till en faktor som förstärker tystnad och är inte bara ett arbetsmiljöproblem.

Av de som har en mycket hög arbetsbelastning uppger nästan hälften att det finns en tystnadskultur. När tempo och krav är höga minskar utrymmet för reflektion och dialog, och kritik kan uppfattas som ytterligare en belastning, både för medarbetare och chefer. Tystnad blir då ett rationellt anpassningsbeteende, drivet av pragmatism och uppgivenhet snarare än enbart rädsla, där medarbetare anpassar sitt handlande till vad som upplevs som möjligt och meningsfullt, särskilt om tidigare erfarenheter visar att synpunkter sällan leder till förändring.

5.1 Konsekvenser för verksamheten

Att hög arbetsbelastning samvarierar med tystnadskultur är problematiskt ur ett verksamhetsperspektiv. Det är ofta i pressade miljöer som behovet av tidig återkoppling, varningssignaler och professionella bedömningar är som störst. När tystnad breder ut sig just i dessa sammanhang ökar risken för att problem fördjupas, fel prioriteringar cementeras och arbetsmiljöbrister förblir olösta.

*"Närvarande ledarskap!
Våga stå i sina svar och beslut.
Se individens hela kompetens
och önskan och inte som en bricka
i ett spel. Få bort falska angivelser
och tystnadskultur"*

Kvinna, 50 år eller äldre, Kriminalvården

*"Allt som ligger över egna
arbetsgruppen får man inte prata
om. Chef över sektionschef har
tydligt visat att kritik straffas och
är dåligt. Håll tyst så är du bra."*

Kvinna, 40-49 år, Arbetsförmedlingen

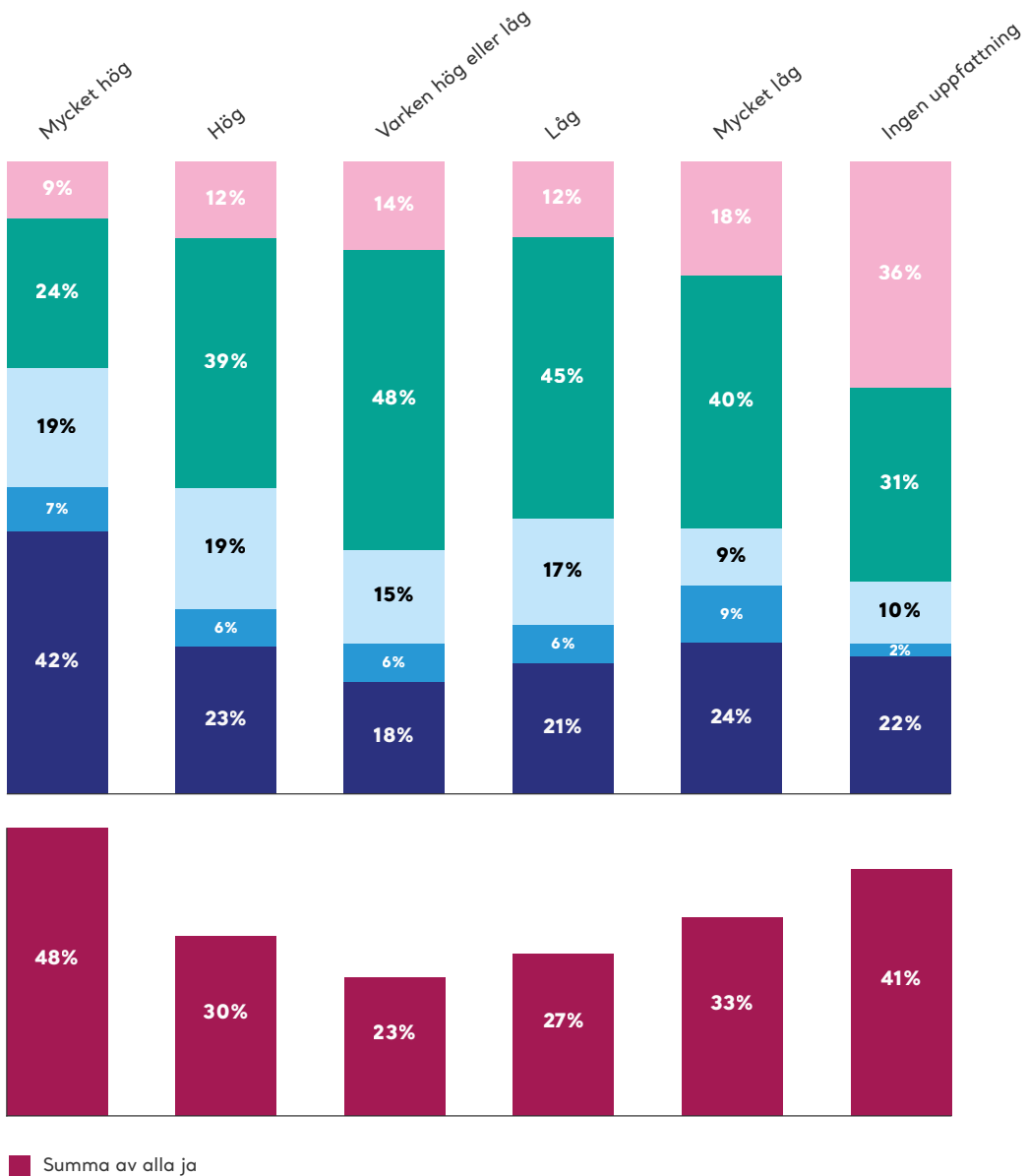
*"Det anställs mycket personal
och många har alldeles för
låg kompetens och kvalitet för
arbetet. Cheferna kan, vill eller
vågar inte lösa problemen och
har för mycket att ansvara för.
Tystnadskultur och arbetsmiljön
är ett väldigt stort problem
för många."*

Man, 40-49 år, Kriminalvården

Figur 5.1 Upplever du att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen?

- Vet ej.
- Nej, jag upplever inte att det finns en tystnadskultur.
- Nej, men det känns meningslöst att framföra kritik eller synpunkter eftersom chef/ arbetsgivare inte lyssnar.
- Ja, man känner inte att man kan berätta om privata engagemang i frågor som berör politik, klimat eller liknande.
- Ja, många vågar inte framföra kritik eller synpunkter om arbetsplatsen till chef/ arbetsgivare.

Hur ser din arbetsbelastning ut?



6.

Tjänstemannarollen i förändring

6.1 Förvaltningspolitiska reformer och nya lojalitetskrav

Dessa resultat behöver förstås i ljuset av de omfattande förändringar som den statliga förvaltningen genomgått under de senaste årtiondena. Dessa förändringar har påverkat inte bara hur verksamheter styrs och organiseras, utan också vilka förväntningar som ställs på statens tjänstemän och vilket handlingsutrymme de upplever i sitt arbete.

Sedan 1990-talet har svensk förvaltning, i likhet med många andra västerländska demokratier, präglats av förvaltningspolitiska reformer med fokus på effektivitet, styrbarhet och resultat. Kritiken mot en ineffektiv och trögrörlig offentlig sektor låg till grund för reformerna, som syftade till att skapa en mer flexibel och ändamålsenlig förvaltning. Samtidigt har dessa reformer fått konsekvenser för balansen mellan de grundläggande kärnvärden som traditionellt präglat den svenska förvaltningsmodellen.

6.2 Staten är inget företag

Den statliga förvaltningen har under lång tid präglats av reformer som inneburit marknadsiering och företagisering. Offentlig verksamhet har i ökad utsträckning konkurrerats ut, samtidigt som myndigheter allt oftare styrs enligt principer hämtade från privat sektor, såsom mål och resultatstyrning, mätbarhet och fokus på effektivitet.

Denna utveckling har lett till mer omfattande och detaljerad styrning, med ökade krav på rapportering och uppföljning. Parallellt har effektivitet ofta tolkats som snabbhet och ekonomisk måluppfyllelse. Konsekvensen är

att utrymmet för analys, dialog och prövning minskat, och att beslutsunderlag riskerar att bli tunnare. Detta gör att tjänstemännens professionella bedömning än viktigare och behöver vara självklart och välkommet. Detta för att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet på myndighetens arbete.

I en sådan kontext kan professionell kritik uppfattas som ett hinder snarare än som ett bidrag till kvalitet och rättssäkerhet. När staten styrs som ett företag riskerar förvaltningens särskilda uppdrag att hamna i skymundan. Staten är inget företag, och när detta inte beaktas påverkas både förvaltningens kvalitet och dess demokratiska funktion.

6.3 Från professionell integritet till organisationslojalitet

Flera studier, däribland TCO:s rapport *Tyst förvaltning* (2025), pekar på att dessa reformer bidragit till en förskjutning i tjänstemannarollen. I stället för att lojaliteten primärt riktas mot lag, profession och medborgarintresse, upplever många tjänstemän att lojaliteten i praktiken allt oftare förväntas riktas mot den egna organisationen, dess ledning och dess mål.

Denna förskjutning får betydelse för hur kritik och avvikande bedömningar hanteras. När myndighetens anseende och varumärke ges stor vikt kan intern kritik uppfattas som något som riskerar att skada organisationen. I sådana sammanhang kan tjänstemän börja väga sina ord, tona ned invändningar eller helt avstå från att framföra professionella bedömningar som går emot rådande linje.

6.4 När kritik blir illojalitet

Denna undersökning visar hur dessa styrning-sideal tar sig uttryck i medarbetarnas vardag. Många upplever att det finns en gräns för vilken kritik som accepteras, särskilt när den rör ledningens prioriteringar, resursfördelning eller styrning. Tystnaden som uppstår handlar därför inte nödvändigtvis om att kritik är förbjuden, utan om att den uppfattas som riskabel eller olämplig.

Detta är särskilt problematiskt i statlig förvaltning, där tjänstemännens professionella och självständiga bedömningar är en förutsättning för att politiska beslut ska vila på korrekta, sakliga och välgrundade underlag. När dessa bedömningar inte fullt ut kommer till uttryck riskerar förvaltningen att förlora sin roll som ett självständigt och kritiskt kunskapsstöd till de folkvalda.

"Tystnadskultur - toppstyrd, för mycket makt hos vissa personer, för politiskt styrd - ingen vågar ifrågasätta"

Kvinna, 50 år eller äldre,
Statens fastighetsverk

6.5 Tjänstemannarollens betydelse för tystnadskulturen

Resultaten i denna undersökning och tidigare analyser visar att tystnadskulturen inte kan förstås utan att beakta hur tjänstemannarollen förändrats. När kraven på leverans, lojalitet och tempo ökar, samtidigt som utrymmet för professionell prövning minskar, skapas förutsättningar där tystnad blir ett anpassningsbeteende.

Detta gör tystnadskulturen till en fråga om styrning och ledarskap, snarare än om individernas mod eller vilja att säga ifrån. För att återupprätta utrymmet för öppenhet och

professionell integritet krävs därför inte bara starka rättigheter, utan också en styrning som tydligt värnar förvaltningens kärnvärden.

6.6 Förändringar i regelverk och deras betydelse för tystnadskulturen

Utöver tidigare förvaltningspolitiska reformer pågår initiativ som ytterligare påverkar förutsättningarna för statligt anställda, däribland diskussioner om ett skärpt tjänstemannansvar samt införandet av den så kallade angiverilagen⁵. Även innan sådana förändringar fullt ut är implementerade kan de få betydelse för hur tjänstemän uppfattar sitt handlingsutrymme och sina risker.

Ett ökat fokus på individuellt ansvar kan, i kombination med komplexa regelverk och högt arbetstempo, leda till en mer försiktig och defensiv tjänstemannaroll. När gränserna för ansvar upplevs som otydliga finns en risk att professionella bedömningar och kritiska synpunkter hålls tillbaka till förmån för ett betende som syftar till att minimera personlig risk. Vår undersökning visar att fyra av tio uppger att otydlighet i ansvar och befogenheter är en källa till stress. Nästan en tredjedel uppger att otydliga förväntningar är brister i den social- och organisatoriska arbetsmiljön. Tydlighet och mandat är viktigt för en god arbetsmiljö och för att minska upplevelsen av stress.

Angiverilagen innebär dessutom en normativ förskjutning av vissa verksamheters uppdrag, där kontroll och rapporteringskrav riskerar att komma i konflikt med professionella överväganden och verksamheternas långsiktiga legitimitet. I organisationer som redan präglas av hög politisk exponering kan detta förstärka osäkerhet och självzensur.

Sammantaget riskerar sådana regelverksförändringar, om de inte kombineras med tydlig styrning och stödjande ledarskap, att förstärka den tystnadskultur som denna undersökning identifierar. När osäkerheten kring ansvar och konsekvenser ökar, ökar också risken att tystnad blir ett anpassningsbeteende snarare än ett undantag. Resultatet blir en tyst stat.

7.

Visselblåsarfunktioner – ett viktigt men otillräckligt verktyg

Under senare år har visselblåsarfunktioner fått en mer framträdande roll i staten, förstärkta genom EU:s visselblåsar direktiv och ökade krav på interna rapporteringskanaler. Ambitionen är att stärka skyddet för den som rapporterar allvarliga missförhållanden och därigenom bidra till rättssäkerhet och tidig upptäckt av brister.

Forskning visar dock att visselblåsarfunktioner i praktiken ofta har begränsat genomslag. Detta innebär inte att de saknar betydelse, utan att deras funktion och effektivitet i hög grad är beroende av den omgivande organisationskulturen.

7.1 När visselblåsarfunktioner fungerar

Visselblåsarfunktioner fungerar bäst i organisationer där de är en del av ett bredare klimat av öppenhet och tillit. När ledningen tydligt signalerar att kritik är legitim, att rapporter tas på allvar och att repressalier inte accepteras, kan formella rapporteringskanaler bidra till att allvarliga problem uppmärksammas i tid. Fungerande system kännetecknas av tydlighet kring vad som kan rapporteras, trygg hantering av ärenden, återkoppling till dem som rapporterar och faktiska åtgärder när brister identifieras.

I dessa sammanhang fungerar visselblåsning som ett komplement till vardaglig dialog, snarare än som en ersättning för öppen kommunikation mellan medarbetare och chefer.

7.2 Varför visselblåsarfunktioner ofta inte används

Samtidigt visar tidigare forskning att visselblåsarfunktioner ofta används i begränsad omfattning. Bristande tillit är en central förklaring. När medarbetare upplever rädsla för negativa konsekvenser, eller att kritik inte leder till förändring, framstår formell rapportering som riskabel eller meningslös.

I sådana verksamheter blir visselblåsarfunktionen ett sista alternativ, som används först när andra vägar upplevs som stängda. Den fungerar därför sällan som ett tidigt varningssystem, utan aktiveras när problemen redan fördjupats.⁶

För att visselblåsarfunktioner ska fungera som avsett krävs därför ett bredare arbete med ledarskap, styrning och organisationskultur, där öppenhet och professionell integritet genomsvyrar det dagliga arbetet, inte bara uttrycks i policyer.

"Någon skulle behöva utreda korrruptionen, tystnadskulturen och mobbningen inom Statens servicecenter"

Kvinna, 50 år eller äldre,
Statens servicecenter

⁶ OECD (2016). Committing to Effective Whistleblower Protection. Paris: OECD Publishing., Transparency International (2026). How effective is whistleblower protection in the EU? Trends, gaps and emerging practices. Berlin: Transparency International, Fackförbundet ST (2021). Tyst stat. Stockholm: Fackförbundet ST.

8.

Skillnader mellan grupper och verksamheter

8.1 Tystnad är inte jämnt fördelad i staten

Resultaten visar att tystnadskultur inte drabbar alla statligt anställda på samma sätt. Upplevelsen av tystnad varierar beroende på individens position, arbetsvillkor och den organisatoriska kontexten. Dessa skillnader är viktiga att synliggöra, eftersom de visar att tystnad inte är ett oundvikligt inslag i statligt arbete, utan formas av strukturer, styrning och maktförhållanden.

8.1.2 Ålder och kön

Undersökningen visar att yngre medarbetare i större utsträckning än äldre upplever begränsningar i att framföra kritik och synpunkter. Detta kan hänga samman med mer otrygga anställningsvillkor, kortare erfarenhet av organisationen och ett större beroende av framtida referenser och karriärmöjligheter. För yngre anställda kan risken med att uppfattas som kritisk väga tyngre än nyttan av att säga ifrån.

Figur 8.1.1 Jag upplever att ledningen lyssnar på medarbetarnas synpunkter

Grupp	Instämmer helt, delvis	Instämmer knappt, inte alls	Vet ej/ingen uppfattning
Totalt	55%	41%	5%
Män 18–29 år	48%	47%	5%
Män 30–39 år	49%	45%	5%
Män 40–49 år	55%	42%	3%
Män 50 år eller äldre	62%	35%	3%
Kvinnor 18–29 år	46%	50%	5%
Kvinnor 30–39 år	46%	49%	5%
Kvinnor 40–49 år	54%	41%	4%
Kvinnor 50 år eller äldre	60%	35%	6%

Figur 8.1.2 Jag har förtroende för att ledningen hanterar kritik på ett konstruktivt sätt

Grupp	Instämmer helt, delvis	Instämmer knappt, inte alls	Vet ej/ingen uppfattning
Totalt	53%	40%	7%
Män 18–29 år	47%	46%	7%
Män 30–39 år	50%	44%	7%
Män 40–49 år	54%	43%	4%
Män 50 år eller äldre	58%	36%	6%
Kvinnor 18–29 år	48%	45%	7%
Kvinnor 30–39 år	46%	47%	7%
Kvinnor 40–49 år	51%	41%	7%
Kvinnor 50 år eller äldre	55%	36%	10%

Även kvinnor uppger i något högre grad än män att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen. Kvinnor rapporterar också oftare rädsla för negativa konsekvenser vid framförande av kritik. Detta mönster överensstämmer med tidigare arbetsmiljöforskning, som visar att yttrandetrymme och risktagande ofta påverkas av normer och maktstrukturer i organisationer.

"Man blir hotad på fint sätt med fina ord att man ska vara tyst för att få högre lön samt acceptera orättvisa"

Kvinna, 30–39 år,
Kronofogden

8.2 Fackligt förtroendevalda och skyddsombud – större insyn, större medvetenhet

Resultaten visar att fackligt förtroendevalda och skyddsombud i högre grad än andra uppfattar tystnadskultur som ett problem. Samtidigt uppger de oftare att de själva kan vara öppna med åsikter och engagemang.

Detta framträder framför allt tydligt i frågan om man upplever att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen. Bland medarbetare utan förtroendeuppdrag uppger 29 procent att en tystnadskultur finns, jämfört med knappt 40 procent bland fackligt förtroendevalda och skyddsombud. Skillnaden tyder på att fackligt engagerade uppfattar problemen som mer omfattande än genomsnittet.

En sannolik förklaring är att förtroendevalda och skyddsombud, genom sina uppdrag, har större insyn. De möter kollegor som inte alltid vågar framföra kritik och får kännedom om negativa konsekvenser av att säga ifrån. Deras svar speglar därför samlade erfarenheter, inte bara den egna arbetsvardagen, vilket ligger i linje med tidigare forskning och TCO:s rapport *Hur mår skyddsombuden?* (2021).

Fackligt förtroendevalda och skyddsombud uppger ofta något högre förtroende för hur deras egna synpunkter hanteras, särskilt skyddsombud. Detta hindrar dock inte en mer kritisk syn på organisationen som helhet. När det gäller om ledningen lyssnar på medarbetarnas synpunkter generellt ligger deras bedömning i linje med övriga anställda.

Rädsla för repressalier kvarstår även bland fackligt förtroendevalda och skyddsombud. Över 40 procent uppger att de undviker kritik av oro för negativa konsekvenser. Särskilt

Figur 8.3 De tio avdelningar där flest uppger att det finns en tystnadskultur*

Avdelningar	Ja	Nej	Vet ej
Statens institutionsstyrelse (SiS)	56%	31%	13%
Kriminalvården	51%	37%	12%
Migrationsverket	37%	52%	11%
Polisen	36%	49%	14%
Specialpedagogiska skolmyndigheten	36%	50%	14%
Regeringskansliet	35%	53%	12%
Sida	35%	49%	16%
Sjöfartsverket	34%	54%	15%
Swedavia	32%	54%	14%
Försäkringskassan	31%	57%	13%

*Det finns en bruttolista över samtliga avdelningar, där minst 50 medlemmar har svarat.

anmärkningsvärt är att 56 procent bland fackligt förtroendevalda, och 61 procent bland skyddsombud, anger att de själva eller någon de känner blivit negativt behandlad efter att ha framfört kritik.

Resultaten visar att förtroendevalda och skyddsombud inte är mindre berörda av tystnadskultur, utan snarare mer medvetna om dess omfattning. Skillnaderna mellan grupperna speglar därför främst olika grad av insyn och information, snarare än motsägelsefulla erfarenheter. Detta förstärker bilden av att tystnadskulturen i staten är djupare och mer strukturell än vad som framträder ur den enskilda medarbetarens perspektiv.

"Gällande en fråga tidigare om tystnadskultur, det förekommer absolut inte i min arbetsgrupp inklusive gruppchefen. Däremot så hör jag ibland att det är en tystnadskultur i andra arbetsgrupper och sektioner."

Skyddsombud, Polisen

8.3 Myndigheter med hög förekomst av tystnadskultur

Bland de tio myndigheter där flest uppger att det finns en tystnadskultur återfinns i topp Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården, följt av Migrationsverket, Polisen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Regeringskansliet och Sida. Dessa verksamheter kännetecknas ofta av hög grad av hierarki, stark extern kontroll, politisk exponering eller arbete i konfliktfyllda och pressade miljöer, faktorer som kan förstärka försiktighet och tystnad.

48 procent inom SiS och 44 procent inom Kriminalvården uppger att de inte vågar lyfta synpunkter till chef eller arbetsgivare. Detta indikerar organisatoriska miljöer där kritik uppfattas som riskabel, snarare än som en naturlig del av förbättringsarbete.

"Väldigt stark tystnadskultur och slöseri av offentliga medel på arbetsplatsen."

Skyddsombud,
Skattemyndigheten

"Extrem tystnadskultur.

När det framkom i en undersökning förra året så fick varje team i uppdrag att 'lösa detta. Alla är så rädda att det enda vi försiktigt vågade framföra var att det borde vara ledningen som diskuterar frågan. Min chef blev rasande då jag påpekat att det råder tystnadskultur, enligt honom stämmer det inte då han menar att tystnadskultur är då man inte får prata sitt språk, landsförvisas eller tvingas fly för sina åsikter. Han förstår alltså inte vad tystnadskultur innebär i Sverige."

Kvinna, 50 år eller äldre, Kriminalvården

8.4 Myndigheter med låg förekomst av tystnadskultur

Samtidigt visar resultaten att det finns myndigheter där upplevelsen av tystnadskultur är betydligt mindre utbredd. Naturvårdsverket, SMHI, Kammarkollegiet, Jordbruksverket, SCB och Bolagsverket utmärker sig genom att en klar majoritet (70–78 procent) uppger att det inte finns någon tystnadskultur på arbetsplatsen.

Trots att SMHI och Naturvårdsverket ofta kritiserats offentligt visar resultaten att deras medarbetare upplever ett gott utrymme att framföra kritik. Extern kritik leder alltså inte per automatik till intern tystnadskultur. Läs mer under avsnitt 8.8.

Figur 8.4 De tio avdelningar som i lägst omfattning uppger att det finns en tystnadskultur: *

Avdelningar	Ja	Nej	Vet ej
Naturvårdsverket	10%	78%	13%
Flygledning	13%	77%	10%
Kammarkollegiet	19%	76%	5%
Jordbruksverket	18%	75%	7%
Bolagsverket	7%	75%	18%
SCB	15%	72%	13%
SMHI	9%	72%	18%
Tillväxtverket	20%	70%	10%
Skogsstyrelsen	23%	69%	8%
Läkemedelsverket	22%	69%	10%

*Det finns en bruttolista över samtliga avdelningar, där minst 50 medlemmar har svarat.

8.5 Tystnadens olika uttryck

Tystnadskultur i staten tar sig olika uttryck i olika verksamheter. I vissa dominerar rädsla för repressalier, i andra uppgivenhet och mistro mot ledningens vilja eller förmåga att lyssna. Att nära tre av tio upplever någon form av tystnad visar att problemet är genomgripande och inte kan avgränsas till ett fåtal verksamheter.

Arbetet mot tystnadskultur behöver därför anpassas efter vilken typ av tystnad som dominerar. Där rädsla råder krävs stärkt skydd och ökad psykologisk trygghet, medan uppgivenhet kräver ett konsekvent ledarskap som visar att kritik tas på allvar och leder till förändring. Utan detta riskerar även formellt öppna organisationer att utveckla skadlig tystnad.

Avdelningar där det signifikant fler som anser att det finns en tystnadskultur och att många inte vågar framföra kritik eller synpunkter om arbetsplatsen till chef/arbetsgivare:

- SiS 48%
- Kriminalvården 44%
- Polisen 31%
- Migrationsverket 29%
- Swedavia 28%

När frågan om tystnadskultur ställs uttryckligen framträder en annan bild. Sammantaget uppger 29 procent att det finns någon form av tystnadskultur på arbetsplatsen. Den vanligaste formen är upplevelsen av att många inte vågar framföra kritik eller synpunkter till chef eller arbetsgivare (23 procent). Därutöver anger sex procent att man inte känner att man kan berätta om privata engagemang i frågor som rör politik, klimat eller liknande. Att ytterligare 17 procent anger att det känns meningslöst att framföra kritik eftersom ledningen ändå inte lyssnar visar att tystnad inte enbart drivs av rädsla, utan också av uppgivenhet och bristande tilltro till inflytande.

"Swedavia borde skämmas över sin personalpolitik, hur man behandlar sina anställda, svågerpolitiken, sättet att tysta arbetstagarna, att chefer får agera hur de vill utan konsekvenser. Listan kan göras lång."

Man, 40-49 år, Swedavia

"Det råder en tystnadskultur med inslag av mobbning och favorisering. Vid försök att framföra kritik blir man direkt utsatt för repressalier, man går på tårna dagligen och har man invandrarbakgrund då har man inget värde som medarbetare."

Kvinna, 40-49 år, Försäkringskassan

"Det finns en tystnadskultur men främst pga att äldre/mer seniora kollegor sätter tonen för vad som gäller på enheten och få vågar säga emot. Stort motstånd mot förslag på förändringar som innebär att de skulle behöva anpassa sig. Chefen är medveten om problemet och är inlyssnande men kulturen finns kvar med kollegor som arbetat länge på samma enhet."

Kvinna, 30-39 år, Migrationsverket

"Tystnadskultur och toppstyrd organisationskultur gör att det är sämre arbetsmiljö än vad det borde vara."

Man, 50 år eller äldre,
Migrationsverket

Resultaten att den organisatoriska och sociala arbetsmiljön brister rörande yttrandefrihet och öppenhet kan inte reduceras till en liten

grupp missnöjda medarbetare. Även om majoriteten inte upplever en uttalad tystnadskultur, är det en betydande andel som gör det. Att så många som en femtedel inte vågar framföra intern kritik, och att detta sammanfaller med låg trygghet, låg tillit och hög upplevelse av meningslöshet, pekar på en arbetsmiljöproblematik som riskerar att påverka både verksamheternas kvalitet och förvaltningens långsiktiga funktionssätt.

Tystnadskultur i staten tar sig inte i första hand uttryck genom formella förbud, utan sker genom en kombination av rädsla, bristande tillit och erfarenheten av att kritik inte leder till förändring.

Figur 8.5 Upplever du att det finns en tystnadskultur på arbetsplatsen?

	Totalt	Man	Kvinna
Ja, många vågar inte framföra kritik eller synpunkter om arbetsplatsen till chef/arbetsgivare	23%	20%	25%
Ja, man känner inte att man kan berätta om privata engagemang i frågor som berör politik, klimat eller liknande	6%	7%	5%
Nej, men det känns meningslöst att framför kritik eller synpunkter eftersom chef/arbetsgivare inte lyssnar	17%	17%	17%
Nej, jag upplever inte att det finns en tystnadskultur	41%	4%	38%
Vet ej	13%	11%	15%
Summa av Ja-svar	29%	27%	30%
Summa av Nej-svar	58%	62%	55%

"Jag har bara mötts av repressalier, misskreditering och tystnadskultur när jag har ifrågasatt alla de underlåtenheter som vår ledning är ansvariga för gällande bristande arbetsmiljö. Beklagligt. Dessutom verkar vår regionchef heller inte bry sig eller ifrågasätta varken tydlig exkludering/vuxenmobbing eller berövandet av lagstadgade rättigheter för specifika arbetsgrupper.

Vidare så är hantering av flertalet allvarliga säkerhetsincidenter de senaste åren mycket oklara och ger tydligt skenet av att de ska skötas internt istället för att gå genom rätt kanaler såsom polis, PAN och berörda överordnade. Allt för att upprätthålla en på ytan fin fasad och motverka insyn i en fallerande säkerhet."

Man, 50 år eller äldre, Kriminalvården

8.6 Rädsla för negativa konsekvenser – ett centralt hinder

46 procent av de svarande uppger att de undviker att framföra kritik av rädsla för negativa konsekvenser, vilket också återspeglas i en utbredd oro för att öppet uttrycka missnöje eller oenighet. Detta pekar på en låg grundläggande tillit till arbetsgivaren.

Könsskillnaderna är tydliga: 49 procent av kvinnorna, jämfört med 40 procent av männen, anger rädsla för konsekvenser. Det tyder på att tystnadskulturen samverkar med ojämlika makt och positioneringsförhållanden i organisationerna.

Variationerna mellan olika delar av staten är tydliga. Sida, Kultursektorn, Kriminalvården, SiS och Polisen ligger signifikant över genomsnittet när det gäller att undvika kritik av rädsla för repressalier. Detta pekar på verksamheter där styrning, hierarki och politisk eller medial exponering kan förstärka försiktighetskulturer. Samtidigt genomgår flera av dessa myndigheter omfattande reformer, vilket gör behovet av öppenhet och aktiv dialog särskilt stort.

Samtidigt finns organisationer där nivåerna är lägre. Åklagarmyndigheten och Kammarkollegiet utmärker sig genom att cirka 29 procent

uppger att de undviker kritik av rädsla för konsekvenser. Även detta är dock en betydande andel och visar att tystnadskultur är ett genomgående problem i staten, om än med tydliga gradskillnader.

De avdelningar som har en signifikativt högre siffra än genomsnitt är:

- Sida 63%
- Kultursektion 56%
- Kriminalvården 55%
- SiS 54%
- Polisen..... 51%

8.7 Erfarenheter av negativa konsekvenser förstärker själv censur

Att 45 procent uppger att de själva, eller någon de känner, blivit negativt behandlade efter att ha framfört kritik ger ytterligare tyngd åt dessa resultat. Det framstår då som rationellt att många medarbetare anpassar sitt sätt att uttrycka sig. Även om frågan inte specificerar vilka typer av konsekvenser det rör sig om, är omfattningen i sig tillräcklig för att påverka beteenden.

Även här finns tydliga skillnader mellan myndigheter. De avdelningar det är signifikant fler som uppger att det fått negativa konsekvenser:

- SiS 67%
- Kriminalvården 65%
- Kultursektorn 52%
- Migrationsverket 49%
- Polisen 51%

Detta förstärker bilden av verksamheter där kritik inte uppfattas som en neutral eller önskvärd del av organisationsutvecklingen, utan något som ofta leder till sanktioner, formella eller informella.

8.8 Extern debatt skapar inte tystnad – bristande tillit gör det

När det gäller personliga värderingar och professionella engagemang uppger nästan 18 procent att de inte kan uttrycka dem på jobbet, och ytterligare tolv procent är osäkra på vad som gäller. Det innebär att nära var tredje medarbetare upplever begränsningar eller oklarhet. Detta kan ju också variera beroende på var i en verksamhet som personen arbetar. Tystnaden är därmed inte total, men tillräckligt omfattande för att påverka arbetsklimat och uttrycksutrymme på många delar av verksamheten.

Skillnaderna mellan grupper är tydliga. Män i åldern 18–49 år uppger oftare än andra att de inte kan vara öppna i frågor om politiska åsikter eller politiskt engagemang, medan kvinnor generellt upplever större öppenhet men samtidigt oftare svarar vet ej. Det kan tyda på osäkerhet kring normer och gränser snarare än ett entydigt uttryck för tolerans när det

kommer till privata åsikter eller engagemang. Medan det är tvärtom för män som grupp när det gäller uttrycka kritik eller synpunkter som har med arbetet eller arbetsgivaren att göra, där men upplever att män att de kan vara mer öppna än kvinnor.

Även mellan verksamheter framträder tydliga riskmiljöer. Riksdagen, Sida, Regeringskansliet, Kriminalvården, Migrationsverket och SiS återkommer bland de verksamheter där flest upplever begränsad öppenhet kring personliga värderingar och privata engagemang.

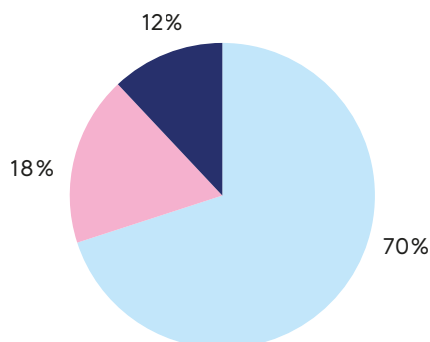
Samtidigt visar resultaten en tydlig kontrast. SMHI och Naturvårdsverket, som ibland pekats ut som ”aktivistmyndigheter”, uppvisar inte högre nivåer av rädsla eller självcensur. Tvärtom präglas de av högre förtroende för ledarskapet, vilket understryker dess betydelse för öppenhet. Naturvårdsverkets generaldirektör har exempelvis varit tydlig med att medarbetare får engagera sig i samhällsfrågor så länge de sköter sitt uppdrag.⁷

Undersökningen visar att extern politisk eller medial uppmärksamhet i sig inte skapar tystnadskultur. Avgörande är i stället hur kritik, oenighet och professionella bedömningar hanteras internt. Där tilliten till ledningen är låg och erfarenheter av negativa konsekvenser är vanliga utvecklas selektiva former av tystnad, oavsett om verksamheten är politiskt omstridd eller inte.

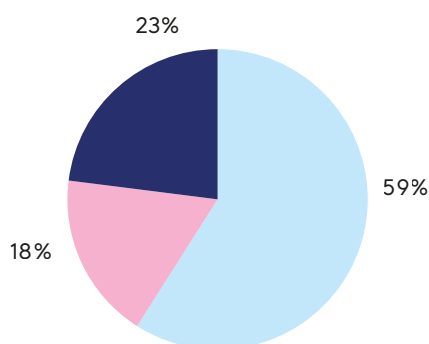
Självcensur kring professionella och värderingsmässiga ställningstaganden framträder därmed som en central del av tystnadskulturen i staten. Den påverkar inte bara individers möjlighet att uttrycka sig, utan också förvaltningens förmåga att använda sin samlade kompetens på ett öppet, sakligt och professionellt sätt.

⁷ Dagens ETC: <https://www.etc.se/klimat-miljo/fritt-fram-att-vara-rebellmamma-paa-naturvaardsverket>, Publicerat 2026-03-31, hämtat 2026-05-22

Figur 8.8.1 Jag känner att jag kan uttrycka mina personliga värderingar på jobbet? (om tex. Politik, klimat, mänskliga rättigheter)



Figur 8.8.2 Jag känner att jag kan vara öppen på arbetsplatsen med mitt privata engagemang i frågor som rör politik, klimat eller liknande?



- Stämmer helt eller delvis
- Instämmer knappast, inte alls
- Vet ej/ inte aktuellt för mig

Avdelningar där signifikant fler uppger att de inte kan uttrycka personliga värderingar rörande klimat eller politik, på jobbet:

- Riksdagen..... 31%
- Sida 28%
- Regeringskansliet..... 27%
- Kriminalvården 26%
- SiS 26%
- Avdelningar inom spårtrafik..... 25%
- Migrationsverket..... 23%

Avdelningar där signifikant fler uppger att de inte kan vara öppna om sitt privata engagemang som rör politik, klimat eller liknande:

- SiS 33%
- Sida 32%
- Regeringskansliet..... 31%
- Riksdagen..... 30%
- Kriminalvården 26%
- Migrationsverket..... 23%
- Avdelningar inom spårtrafik..... 23%

8.9 Är detta ett statligt problem eller ett generellt organisationsproblem?

Undersökningen visar mönster som inte är unika för staten. Tystnad, självzensur och rädsla för repressalier förekommer i många organisationer, särskilt i hierarkiska verksamheter med höga krav på effektivitet.

Samtidigt får tystnad särskilt allvarliga konsekvenser i statlig förvaltning. Staten har ett demokratiskt uppdrag och ska präglas av saklighet, opartiskhet och öppenhet. Att avsaknaden av öppenhet påverkar inte bara arbetsmiljön, utan även kvaliteten i beslutsunderlag, ansvarsutkrävande och i förlängningen medborgarna. Tystnad i staten är därför inte bara ett organisatoriskt problem, utan ett demokratiskt problem.

8.10 Ett ansvar som inte kan delegeras

Statens särskilda roll att ansvaret för att motverka tystnad är större än i andra typer av organisationer. Det kan inte överlåtas till individuellt mod, tekniska rapporteringssystem eller värdegrundsformuleringar. Att värna öppenhet och professionell integritet är en grundförutsättning för statens legitimitet och måste därför vara en integrerad del av hur staten styrs och leds.

9.

Slutsats – Tystnadskultur som demokratisk risk

Resultaten visar att tystnadskultur i staten är ett utbrett och strukturellt problem. Trots starkt formellt skydd för yttrande och meddelarfrihet upplever många statligt anställda begränsningar i att framföra kritik och professionella bedömningar. Att mönstren är stabila över tid tyder på att problemen inte är tillfälliga, utan återfinns över hela sektorn.

Rapporten visar att tystnad sällan tar sig uttryck genom direkta förbud eller öppna repressalier. I stället uppstår den genom rädsla för negativa konsekvenser, uppgivenhet inför att inte bli lyssnad på och självcensur i känsliga frågor. Dessa former av tystnad kan förekomma parallellt och förstärka varandra. För många blir tystnaden ett rationellt anpassningsbeteende i en vardag präglad av hög arbetsbelastning, otydliga ansvarsförhållanden och begränsat handlingsutrymme.

Sambandet mellan hög arbetsbelastning och tystnad är tydligt. När krav och resursbrist präglar verksamheten minskar utrymmet för dialog och ifrågasättande, och kritik skjuts upp eller uteblir. Inte för att den är förbjuden, utan för att den upplevs som tidskrävande, riskabel eller verkningslös, vilket gör tystnadskulturen svår både att upptäcka och att bryta.

Rapportens analys visar också att tystnad inte kan förstås utan att sättas i relation till styrning och tjänstemannarollens förändring. Förvaltningspolitiska reformer med fokus på effektivitet, snabbhet och resultat, i kombination med ett ökat organisatoriskt och individuellt ansvar, har förändrat förutsättningarna för professionell integritet. I denna kontext riskerar kritik att uppfattas som illojalitet och

professionella bedömningar att hållas tillbaka till förmån för organisationsanpassning.

Införandet av visselblåsarfunktioner har stärkt det formella skyddet för rapportering av missförhållanden, men kan inte ersätta en fungerande yttrandekultur i vardagen. När rädsla och uppgivenhet präglar organisationen används formella kanaler sällan eller först när problemen redan fördjupats. Visselblåsarfunktioner är därför viktiga, men inte en lösning på tystnadskulturens grundläggande orsaker.

Rapporten visar vidare att tystnad inte är jämnt fördelad i staten. Yngre medarbetare och kvinnor upplever i högre grad begränsningar att uttrycka kritik eller synpunkter. Fackligt förtroendevalda och skyddsombud uppvisar däremot en större medvetenhet om tystnadskulturens omfattning och konsekvenser, vilket sannolikt hänger samman med deras roll och insyn. Skillnaderna mellan myndigheter är stora, vilket visar att tystnad inte är en ofrånkomlig del av att arbeta statligt. Tvärtom pekar resultaten på att ledarskap, styrning och organisatoriska normer har avgörande betydelse för hur stort utrymmet för öppenhet är.

Denna undersökning visar att tystnadskultur i staten inte bara är ett arbetsmiljöproblem, utan också ett demokratiskt problem. När professionell kritik inte kommer fram påverkas rättssäkerheten, reformer riskerar att misslyckas och förtroendet för staten kan urholkas. Tystnad utgör därmed en systemrisk i en förvaltning som är beroende av öppenhet och självständiga bedömningar. I ljuset av Sveriges ambitioner att vara ledande inom AI och datadriven förvaltning blir detta särskilt allvarligt, eftersom

”I ljuset av Sveriges ambitioner att vara ledande inom AI och datadriven förvaltning blir detta särskilt allvarligt, eftersom tillförlitliga analyser och ansvarsfull användning av teknik förutsätter att problem, risker och felaktigheter kan lyftas öppet.”

tillförlitliga analyser och ansvarsfull användning av teknik förutsätter att problem, risker och felaktigheter kan lyftas öppet.

Slutsatsen är att arbete mot tystnadskultur inte kan reduceras till individuellt ansvar, tekniska lösningar eller värdegrundstexter. Det

kräver ett långsiktigt och samlat ansvar för hur staten styrs, leds och organiseras. Först när de faktiska förutsättningarna för att uttrycka kritik och värna professionell integritet stärks kan de formella rättigheterna få verkligt genomslag.



10.

Genomförande och avgränsningar

Fackförbundet STs arbetsmiljöundersökning 2026 genomfördes 13 januari–7 februari bland drygt 62 000 medlemmar. Totalt svarade 22 765 personer (37 procent i svarsfrekvens). Personer utan e post eller som avstått utskick ingick inte.

Undersökningen genomfördes av Novus på uppdrag av Fackförbundet ST. Resultaten är vägda efter kön och ålder och jämförs med motsvarande undersökningar från 2022 och 2024.

Undersökningen fokuserar på medlemmarnas upplevelser av arbetsmiljön, fysisk, social, organisatorisk och digital, med särskilt fokus på stress, arbetsbelastning och arbetsvillkor.

Medlemmar som är privat anställda

Cirka 10 procent av respondenterna arbetar i bolag med statliga uppdrag och är formellt privat anställda. De omfattas av yttrandefrihet gentemot det allmänna, men har ett svagare skydd i anställningen än offentligt anställda.

Till skillnad från statligt anställda omfattas privat anställda inte av meddelarfrihet eller meddelarskydd enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Det innebär att arbetsgivaren i regel kan ingripa mot uttalanden som bedöms skada verksamheten, med hänvisning till den arbetsrättsliga lojalitetsplikten.

Visselblåsarlagen ger skydd mot repressalier vid rapportering av allvarliga missförhållanden, men innebär inte en generell rätt att offentligt kritisera arbetsgivaren.

Avgränsning av målpopulationen

Rapporten omfattar endast de delar av arbetsmarknaden där Fackförbundet ST har medlemmar. Det innebär:

- myndigheter
- universitet och högskolor
- affärsverk
- statligt ägda bolag
- privata företag med uppdrag från det offentliga
- statligt finansierade stiftelser

Resultat presenteras i rapporten per avdelning endast när minst 50 personer inom avdelningen har besvarat enkäten. Övriga resultat redovisas på aggregerad nivå för att värna integritet och statistisk säkerhet.

Avdelningsbegreppet i rapporten

I rapporten används begreppet avdelningar i enlighet med Fackförbundet STs interna organisering. Det innebär att:

- en myndighet vanligtvis motsvarar en avdelning
- avdelningar kan omfatta flera geografiskt utspridda arbetsplatser (exempelvis Försäkringskassan och Swedavia)
- samtliga universitet och högskolor ingår i en gemensam avdelning, med undantag för Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), som redovisas separat

11.

Referenslista

Arbetsmiljöverket, (Tidigare Myndigheten för arbetsmiljökunskap), (2025),
Tystnadskultur på arbetsplatser, Kunskapssammanställning 2025:10

Dagens ETC, <https://www.etc.se/klimat-miljo/rebellmamman-foerlorade-jobbet-nu-staemmer-facket-staten>, publicerat: 2025-03-04, hämtat 2026-05-22.

Dagens ETC: <https://www.etc.se/klimat-miljo/fritt-fram-att-vara-rebellmamma-paa-naturvaardsverket>, Publicerat: 2026-03-31, hämtat 2026-05-22

Fackförbundet ST (2021). *Tyst stat*. Stockholm: Fackförbundet ST.

OECD (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris: OECD Publishing.

Persson, Thomas & Widmalm, Sten (2022). *Politisk tolerans och själv censur i orostider*.
I Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (red)
Du sköra nya värld. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet

TCO (2021), *Hur mår skyddsombuden?* Stockholm: Fackförbundet ST.

TCO (2025) *Tyst Förvaltning* Stockholm: Fackförbundet ST.

TCOs hemsida: <https://tco.se/fakta-och-politik/demokrati/angiverilagen-vad-hander-nu>,
hämtat 2026-05-08

Transparency International (2026). *How effective is whistleblower protection in the EU? Trends, gaps and emerging practices*. Berlin: Transparency International.

Bilaga. 1

Upplever du att det finns en tystnadskultur på din arbetsplats? (i fallande ordning)

Avdelningar	Ja	Nej	Vet ej
Statens institutionsstyrelse (SiS)	56%	31%	13%
Kriminalvården	51%	37%	12%
Migrationsverket	37%	52%	11%
Polisen	36%	49%	14%
Specialpedagogiska skolmyndigheten	36%	50%	14%
Regeringskansliet	35%	53%	12%
Sida	35%	49%	16%
Sjöfartsverket	34%	54%	15%
Swedavia	32%	54%	14%
Försäkringskassan	31%	57%	13%
Arbetsförmedlingen	29%	58%	13%
Riksdagen	29%	61%	10%
eHälsomyndigheten	28%	61%	10%
Inspektionen för vård och omsorg (IVO)	27%	57%	16%
Kultursektorn	27%	59%	14%
Skatteverket	27%	59%	15%
Sveriges Domstolar	27%	58%	14%
Trafikverket	27%	62%	12%
Avdelningar inom spårtrafiksområdet	26%	59%	15%
Statens servicecenter	26%	63%	11%
CSN	25%	65%	10%
Kronofogdemyndigheten	25%	62%	13%
Pensionsmyndigheten	25%	63%	12%
Socialstyrelsen	25%	67%	8%
Länsstyrelserna	24%	63%	13%
Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA)	24%	50%	26%
Universitet och högskolan	24%	63%	13%
Skogsstyrelsen	23%	69%	8%
Skolverket	23%	67%	10%
Läkemedelsverket	22%	69%	10%
Svenska Kraftnät	22%	67%	11%
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)	22%	66%	12%
Arbetsmiljöverket	21%	61%	18%
Myndigheten för civilt försvar (Tidigare MSB)	21%	64%	15%



Åklagarmyndigheten	21%	61%	19%
Postnord	20%	66%	14%
Tillväxtverket	20%	70%	10%
Kammarkollegiet	19%	76%	5%
Lantmäteriet	19%	67%	14%
Jordbruksverket	18%	75%	7%
Transportstyrelsen	17%	67%	17%
SCB	15%	72%	13%
Flygledning	13%	77%	10%
SLU	13%	69%	18%
Naturvårdsverket	10%	78%	13%
SMHI	9%	72%	18%
Bolagsverket	7%	75%	18%



Fackförbundet ST

Box 5308, 102 47 Stockholm.

Besök: Sturegatan 15

Telefon: 0771-555 444.

E-post: st@st.org.

Webbplats: www.st.org