

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner

Ds 2024:10



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0936-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0937-1 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	3
1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)	5
2 Ärendet	7
3 Bakgrund och gällande rätt	9
3.1 Kommunsektorns centrala ställning och den kommunala självstyrelsen	9
3.2 De förtroendevaldas roll, villkor och utsatthet	10
3.2.1 Allmänt om förtroendevalda i kommuner och regioner	10
3.2.2 Förtroendevaldas villkor i kommuner och regioner	11
3.2.3 Förtroendevaldas utsatthet för hot och våld	13
3.3 Stöd och skydd för personer som är utsatta för hot och våld	14
3.4 Arbetsmiljöregelverkets skydd mot hot och våld mot anställda	16
3.4.1 En ramlag för att uppnå en god arbetsmiljö	16
3.4.2 Arbetsmiljöregelverkets skydd mot hot och våld.....	16
3.4.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter av betydelse för skydd mot hot och våld.....	17
3.4.4 Skyddet gäller även hot och våld från tredje man	19
3.5 Intern kontroll i kommuner och regioner.....	19
3.5.1 Allmänt om den interna kontrollen	19
3.5.2 Utformningen av interna kontrollsystem	20
3.6 Korruption och andra oegentligheter	21
3.6.1 Olika uttryck och företeelser.....	21

3.6.2	Korruption och andra oegentligheter i kommuner och regioner	23
4	Stärkt skydd för vissa förtroendevalda	25
4.1	Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas	25
4.2	En skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld	27
5	En tydligare intern kontroll i kommuner och regioner	33
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	37
7	Konsekvenser	39
7.1	Förslaget om en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.....	39
7.1.1	Alternativa lösningar bedöms inte vara tillräckliga	39
7.1.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	40
7.1.3	Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda och det brottsförebyggande arbetet	42
7.1.4	Övriga konsekvenser	42
7.2	Förslaget om att den interna kontrollen ska förebygga fel och oegentligheter	43
7.2.1	Alternativa lösningar bedöms inte vara tillräckliga	44
7.2.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	44
7.2.3	Konsekvenser för privata utförare	45
7.2.4	Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda, företag och det brottsförebyggande arbetet	45
7.2.5	Övriga konsekvenser	46
8	Författningskommentar	47

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket kommunallagen (2017:725), dvs. kommunal- och regionråd m.fl., utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Den nya skyldigheten motsvarar det ansvar som kommuner och regioner har för sina arbetstagare enligt 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen (1977:1160), i fråga om hot och våld. Förslaget syftar till att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd m.fl.

Promemorian innehåller även ett förslag om att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Syftet med förslaget är att kommuner och regioner i större omfattning ska förebygga, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725)

dels att 6 kap. 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 18 a §, och närmast före 4 kap. 18 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Skydd mot hot och våld

18 a §

Kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

Kommuner och regioner ska förvissa sig om att en sådan förtroendevald har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon behöver göra för att undgå riskerna för hot och våld.

6 kap.**6 §**

Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Ärendet

Den 1 januari 2018 trädde kommunallagen (2017:725) i kraft. Syftet med införandet av den nya lagen var bl.a. att skapa ett stabilt ramverk för kommuner och regioner samt ge goda förutsättningar för den lokala demokratin och bidra till ett fungerande samspel mellan förtroendevalda och tjänstemän. Syftet var också att ge medlemmar och samhället i övrigt en möjlighet att följa och granska aktiviteten i kommuner och regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen föreslagit ändringar i kommunallagen för att förtydliga kommuners och regioners ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet i deras demokratiska uppdrag (Fi2022/02167).

Statskontoret har haft i uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner. I redovisningen av uppdraget konstaterar myndigheten att den kommunala sektorn behöver bli bättre på att arbeta mot korruption, för att effektivt kunna hantera både nya och redan kända risker (Fi2023/02005).

Mot denna bakgrund har denna departementspromemoria tagits fram i Regeringskansliet.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Kommunsektorns centrala ställning och den kommunala självstyrelsen

Sverige har ett demokratiskt styrelseskick där väljarna i allmänna val direkt eller indirekt utser de förtroendevalda som ska representera dem i bl.a. riksdag, kommun och region (prop. 2018/19:154 s. 5). Enligt 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Av andra stycket framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. I 7 § anges vidare att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Dessa kommuner benämns enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, kommuner respektive regioner.

Den kommunala självstyrelsen förtydligas i regeringsformen. I 14 kap. 1 § anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Enligt 2 § sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även andra angelägenheter som bestäms i lag. Av 4 § framgår att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för svensk demokrati (se t.ex. prop. 1973:90 s. 188 och bet. 1973:KU26 s. 39). Legitimiteten för det politiska systemet stärks av den kommunala självstyrelsen genom att medborgarna ges möjlighet till lokalt och regionalt inflytande samt till ansvarsutkrävande med avseende på den genomförda politiken. Självstyrelsen bidrar också till en spridning av den politiska makten i samhället när fler medborgare får möjlighet att vara med och fatta politiska beslut (se t.ex. Statskontoret 2011:17 s. 15 och 16).

Den kommunala självstyrelsen är inte absolut. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen beslutar riksdagen genom lag om kommunernas och regionernas befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse avgörs ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn (se bl.a. prop. 1990/91:117 s. 22 och 23 och bet. 2016/17:KU10 s. 85 och 86). Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen är att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ska ställas mot de intressen som ligger bakom lagförslaget. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att den tar ställning till förslaget (se prop. 2009/10:80 s. 212 och 213).

KL reglerar kommuners och regioners angelägenheter och grundläggande befogenheter. I lagen finns bestämmelser om bl.a. kommuners och regioners organisation, verksamhetsansvar och beslutsfattande. Dessa bestämmelser utgör grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen. Bestämmelser om vilka uppgifter kommuner och regioner har finns också i andra lagar, exempelvis socialtjänstlagen (2001:453), skollagen (2010:800) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

3.2 De förtroendevaldas roll, villkor och utsatthet

3.2.1 Allmänt om förtroendevalda i kommuner och regioner

KL innehåller bl.a. bestämmelser om kommuners och regioners politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem. Enligt 1 kap. 4 § KL utövas beslutanderätten i kommuner och regioner av valda församlingar (fullmäktige) som utses av röstberättigade medlemmar i allmänna val. Därutöver finns ett antal politiskt tillsatta organ – styrelsen och övriga nämnder. I 6 kap. KL regleras styrelsens och övriga nämnders uppgifter och befogenheter. Av kapitlet framgår att styrelsen och övriga nämnder bl.a. bereder ärenden som ska avgöras av fullmäktige, men att de också har till uppgift att verkställa fullmäktiges beslut. Nämnderna har också egen beslutanderätt i sådana frågor som rör förvaltningen eller som de enligt lag eller

annan författning ska ha hand om. De beslutar även i frågor som fullmäktige har delegerat till dem.

Med förtroendevalda avses enligt 4 kap. 1 § KL ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, de som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid samt revisorer. Med förtroendevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer i ett kommunalförbund. Ledamöterna och ersättarna i fullmäktige utses i allmänna val och är således direkt folkvalda, medan de som fullmäktige i sin tur utser till bl.a. styrelse, nämnder och utskott är indirekt folkvalda.

Det finns 34 500 förtroendevalda i landets 290 kommuner och drygt 4 700 förtroendevalda i landets 20 regioner. Merparten, 96 respektive 93 procent, är fritidspolitiker och sköter därmed sina uppdrag vid sidan av arbete eller studier. En stor andel av de förtroendevalda har fler än ett förtroendeuppdrag (Statistiska centralbyrån [SCB], Förtroendevalda i kommuner och regioner 2023, demokratistatistik 2024:1, s. 6, 7, 11, 15 och 21–24).

Av 4 kap. 2 § första stycket KL framgår att den som inom en kommun eller en region fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, borgarråd, regionråd, oppositionsråd eller en annan benämning som fullmäktige bestämmer (fortsättningsvis benämnda kommunal- och regionråd). En naturlig gräns för vad som utgör betydande del av heltid är uppdrag som omfattar minst 40 procent av en heltid. Variationer kring en sådan gräns kan emellertid motiveras av lokala förhållanden eller av det särskilda fallet. Det är kommunerna och regionerna själva som avgör var gränsen ska gå (prop. 1990/91:117 s. 66 och prop. 1982/83:97 s. 24 och 25).

3.2.2 Förtroendevaldas villkor i kommuner och regioner

De förtroendevaldas betydelse och ställning i kommuner och regioner har betonats genom att deras rättigheter, skyldigheter och arbetsförutsättningar har samlats i ett särskilt kapitel i KL (prop. 1990/91:117 s. 57). I 4 kap. KL finns regler om bl.a. vilka som är att anse som förtroendevalda, valbarhet, vad som gäller för

uppdragets upphörande, rätten till ledighet från anställning, ersättning, förmåner och vissa ordningsfrågor.

De förtroendevaldas villkor har ändrats i takt med samhällsutvecklingen och kommit att bli mer reglerade. Utgångspunkten vid införandet av 1991 års kommunallag var att de förtroendevalda skulle få bättre arbetsvillkor och det infördes bl.a. en rätt för förtroendevalda att få ersättning för förlorad arbetsinkomst. Vid tidpunkten för införandet av rätten till ersättning utnyttjade endast något mer än hälften av kommunerna och en dryg tredjedel av regionerna möjligheten att frivilligt besluta om någon form av ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Rätten till ersättning infördes för att förbättra möjligheterna att rekrytera och behålla personer för förtroendeuppdrag i kommuner och regioner (prop. 1990/91:117 s. 15, 16 och 65).

Ett annat exempel på ändrade villkor för förtroendevalda är införandet av en ordning för att hantera föräldra- och sjukledighet för de som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid. Dessa förtroendevalda kan sedan den 1 januari 2018 beviljas ledigheter som motsvarar vad som gäller för kommuners eller regioners anställda (prop. 2016/17:171 s. 180–183 och 319). Rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kommunala uppdrag är ytterligare ett exempel på villkorsförändring som vid införandet av 1977 års kommunallag bedömdes motiverad för att ge likvärdiga möjligheter för valbara att fullgöra uppdrag (prop. 1975/76:187 s. 228–230).

Till skillnad från anställda innehar förtroendevalda sina uppdrag på mandat från väljarna. Att vara förtroendevald varken kan eller bör därför jämföras med att inneha en anställning. Risken för intressekonflikter skulle öka markant om förtroendevalda intog en sådan ställning gentemot kommunen eller regionen. Det har av den anledningen bl.a. inte ansetts lämpligt att i lag ge förtroendevalda sådana rättigheter till ledighet som gäller för anställda. Det har inte heller ansetts finnas skäl att inordna regleringen för ledighet i socialförsäkringssystemet eller att göra arbetsmiljölagen tillämplig för förtroendevalda. Regleringen för förtroendevalda har vidare utformats för att ge ett stort utrymme för lokal anpassning (se t.ex. prop. 2016/17:171 s. 182 och SOU 2006:46 s. 252).

3.2.3 Förtroendevaldas utsatthet för hot och våld

Brottsförebyggande rådet (Brå) har sedan 2012 på uppdrag av regeringen kartlagt förtroendevaldas utsatthet och genomfört trygghetsundersökningar vartannat år sedan 2013. I trygghetsundersökningarna tillfrågas ordinarie ledamöter i Sveriges riksdag och fullmäktigeförsamlingar om utsatthet för trakasserier, hot och våld under föregående år.

Trygghetsundersökningarna visar att förtroendevalda i kommuner och regioner är utsatta för hot och våld. Vid det senaste undersökningstillfället avseende valåret 2022 uppgav 29,5 procent av de förtroendevalda att de under året utsatts för någon form av hot och trakasserier eller våld, skadegörelse och stöld. Av undersökningarna framgår bl.a. att förtroendeuppdragets karaktär innebär att de händelser som drabbar förtroendevalda inte alltid är avgränsade till någon särskild tid och plats. Det är däremot vanligast att händelserna inträffar i samband med utövandet av förtroendeuppdraget. Utsattheten påverkas vidare av vilken typ av uppdrag den förtroendevalde har och i vilken omfattning uppdraget utförs, exempelvis är heltidspolitiker mer utsatta än fritidspolitiker. Utsattheten ökar också ju mer exponerade de förtroendevalda är, exempelvis genom att de omnämns i medier eller själva är aktiva i sociala medier. De vanligaste konsekvenserna av utsatthet eller oro för att utsättas är att de förtroendevalda begränsar sin aktivitet på sociala medier eller att de undviker att engagera sig eller uttala sig i en specifik fråga. Det är även relativt vanligt att de förtroendevalda tvekar inför en åtgärd eller ett beslut eller att de överväger att lämna ett specifikt uppdrag. Det förekommer dessutom att förtroendevalda lämnar ett uppdrag eller fattar ett annat beslut eller vidtar en annan åtgärd än vad som först var tänkt (Brå 2023:14 s. 7–12, 46, 53–57, 65, 66 och 91).

Brå har också regeringens uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige mot enskilda förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar på alla nivåer (Ju2023/00880). I Brå:s delredovisning av uppdraget, som primärt bygger på svar från de ovan nämnda trygghetsundersökningarna, behandlas hot, våld och skadegörelse från systemhotande aktörer som riktar sig mot förtroendevalda i riksdag samt region- och kommunfullmäktige. I redovisningen

bedöms minst var tionde förtroendevald årligen utsättas för någon form av hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör. Utsattheten är ojämnt fördelad bland de förtroendevalda, bl.a. är unga och vissa partitillhörigheter överrepresenterade. Det konstateras även att andelen utsatta inte har ökat eller minskat tydligt sedan 2012 (Brå, Utsatthet bland förtroendevalda – Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer [Ju2023/02779], 2023, s. 5 och 8).

Regeringen har sedan 2016 beviljat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) medel för att stödja och utveckla kommuners och regioners systematiska arbete med att förebygga och hantera hot och hat mot förtroendevalda. Totalt 288 kommuner och 20 regioner har tagit del av någon insats från projektet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 1 avsnitt 11.3.4). Enligt SKR visar samhällsutvecklingen emellertid att detta stöd inte är tillräckligt och andelen förtroendevalda som utsätts för hot och hat ligger över tid på en hög nivå (SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023 [Ku2024/00376], 2024, s. 7 och 16).

3.3 Stöd och skydd för personer som är utsatta för hot och våld

I Sverige har Polismyndigheten ett ansvar för medborgarnas säkerhet (prop. 2005/06:138 s. 35). Skydd mot hot och våld kan således betraktas som en i första hand polisär fråga, men även andra aktörer har uppgifter inom området, t.ex. Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen. Som exempel på skyddsåtgärder kan nämnas särskilt personsäkerhetsarbete (2 a § polislagen [1984:387]), kontaktförbud (1–2 §§ lagen [1988:688] om kontaktförbud) och s.k. skyddade personuppgifter, dvs. skyddad folkbokföring (16 § folkbokföringslagen [1991:481]), sekretessmarkering (5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) eller fingerade personuppgifter (1 § lagen [1991:483] om fingerade personuppgifter).

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens verksamheter syftar enligt 1 § polislagen till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Av 2 §

framgår att Polismyndigheten bl.a. ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott. Enligt 2 a § får myndigheten också bedriva särskilt personsäkerhetsarbete i fråga om vittnen och andra hotade personer. De närmare förutsättningarna för detta regleras i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. Av 1 § andra stycket i den förordningen framgår att den som blir föremål för särskilt personsäkerhetsarbete ska få hjälp med de säkerhetsåtgärder som bedöms möjliga och nödvändiga att genomföra. Han eller hon ska även få hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att personsäkerhetsarbetet ska kunna bedrivas. Bland de åtgärder som kan komma i fråga finns rena säkerhetsåtgärder, såsom flyttning till ett skyddat boende och installerande av larm, men även hantering av praktiska situationer (prop. 2005/06:138 s. 35).

Enligt 2 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas beträffande misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet (bevispersoner), personer som fortlöpande lämnar eller har lämnat information till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i frågor som rör grov eller organiserad brottslighet, anställda inom rättsväsendet eller närstående till någon av dessa personer. Om det finns särskilda skäl, får särskilt personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer, såsom journalister och politiker (prop. 2005/06:138 s. 14).

Säkerhetspolisen ansvarar enligt 3 § 3 polislagen för personskyddet för den centrala statsledningen. Med centrala statsledningen avses statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinetssekreteraren. Myndigheten ansvarar även för sådant personskydd och annat säkerhetsarbete som har samband med statsbesök och liknande händelser och får också i ett enskilt fall besluta om personskydd (5 § förordningen [2022:1719] med instruktion för Säkerhetspolisen).

3.4 Arbetsmiljöverkets skydd mot hot och våld mot anställda

3.4.1 En ramlag för att uppnå en god arbetsmiljö

Arbetsmiljölagen (1977:1160) syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att även i övrigt uppnå en god arbetsmiljö (1 kap. 1 §). Lagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning (1 kap. 2 §).

Arbetsmiljölagen är en utpräglad ramlag som innehåller allmänna bestämmelser om krav beträffande olika arbetsmiljöfaktorer samt anger vem som ansvarar för arbetsmiljön och hur arbetsmiljöarbetet ska organiseras. I arbetsmiljöförordningen (1977:1166) finns bemyndiganden för Arbetsmiljöverket att meddela ytterligare föreskrifter om bl.a. arbetsmiljöns beskaffenhet och allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet (18 § 6 arbetsmiljöförordningen jämförd med 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen). Genom att arbetsmiljölagstiftningen bygger på en kompetensfördelning som utgår från att den närmare regleringen av kraven på arbetsmiljön och vilka skyldigheter som ska gälla sker genom myndighetsföreskrifter kan krav på arbetsmiljön ställas i takt med samhällets utveckling i socialt och tekniskt hänseende (prop. 1976/77:149 s. 350).

3.4.2 Arbetsmiljöverkets skydd mot hot och våld

Arbetsmiljölagen innehåller inte någon specifik bestämmelse som reglerar skyddet mot hot och våld. I 2 kap. arbetsmiljölagen finns däremot allmänna bestämmelser om arbetsmiljöns beskaffenhet. I kapitlet anges översiktligt kraven på olika arbetsmiljöfaktorer, bl.a. att arbetsmiljön ska vara tillfredställande med hänsyn till arbetets natur och den sociala och tekniska utvecklingen i samhället (2 kap. 1 §) samt att arbete ska planläggas så att det kan utföras i en sund och säker miljö (2 kap. 2 §).

I 3 kap. arbetsmiljölagen finns bestämmelser om allmänna skyldigheter, som ska tillämpas med beaktande av kraven på arbetsmiljöns beskaffenhet i andra kapitlet. Av 3 kap. 2 § första stycket framgår att en arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller

olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Bedömningen av vilka krav som kan ställas på arbetsmiljön måste dock vara nyanserad. De insatser som krävs för att förbättra arbetsmiljön får inte vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås. Inte bara arbetets natur utan även olika yttre förhållanden kan inverka på bedömningen (prop. 1976/77:149 s. 253). Skyldigheten att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall innefattar åtgärder för att förebygga hot och våld (se t.ex. SOU 2021:86 s. 103 och SOU 2021:94 s. 216). Arbetsgivare ska vidare enligt 3 kap. 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet.

3.4.3 Arbetsmiljöverkets föreskrifter av betydelse för skydd mot hot och våld

Bestämmelser av betydelse för skydd mot hot och våld finns i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) och om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1). Dessa föreskrifter finns fr.o.m. den 1 januari 2025 i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om planering och organisering av arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar (AFS 2023:2) och om systematiskt arbetsmiljöarbete – grundläggande skyldigheter för dig med arbetsgivaransvar (AFS 2023:1). Redogörelsen i detta avsnitt utgår från den nya regelstrukturen.

I Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns bl.a. bestämmelser som reglerar verksamhet där det kan finnas risk för våld eller hot om våld (5 kap. 1 § AFS 2023:2, jfr 1 § AFS 1993:2). Föreskrifterna gäller för alla hot om våld som kan förekomma i arbetet. De gäller även de hot som förmedlas till exempel via internet eller telefon. Arbetsgivaren ska regelbundet undersöka arbetsmiljöförhållandena, för att bedöma risker för ohälsa och olycksfall i arbetet, samt genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall (11 och 13 §§ AFS 2023:1, jfr 2 § AFS 1993:2 och 8 § AFS 2001:1).

Arbetsgivaren ska ordna arbetet så att risken för våld eller hot om våld förebyggs så långt som möjligt samt ha särskilda säkerhetsrutiner för det arbete som kan medföra sådan risk och följa upp rutinerna och uppdatera dem om något ändras (5 kap. 3 § AFS 2023:2, jfr 3 § AFS 1993:2). Arbetsgivaren ska vidare se till att alla arbetstagare har tillräckliga kunskaper om arbetet, och riskerna i arbetet, för att ohälsa och olycksfall ska kunna förebyggas och en tillfredsställande arbetsmiljö uppnås (10 § AFS 2023:1, jfr 4 § AFS 1993:2 och 7 § AFS 2001:1). Arbetsgivaren ska även se till att arbetstagarna får särskilt stöd och handledning vid arbete där det finns risk för återkommande våld eller hot om våld (5 kap. 4 § AFS 2023:2, jfr 5 § AFS 1993:2).

Av föreskrifterna framgår vidare att arbetsgivaren ska se till att arbetsplatser placeras, utformas och utrustas så att risken för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs (5 kap. 5 § AFS 2023:2, jfr 6 § AFS 1993:2). Arbetsgivaren ska se till att arbetstagarna har möjlighet att snabbt få hjälp, om det uppstår en situation med våld eller hot om våld. Arbetsgivaren ska se till att det bl.a. finns larm för att tillkalla hjälp om det behövs för säkerheten samt rutiner för detta (5 kap. 6 § AFS 2023:2, jfr 7 § AFS 1993:2). Innebär en arbetsuppgift påtaglig risk för våld eller hot om våld får arbetsgivaren inte låta en arbetstagare utföra den som ensamarbete (5 kap. 7 § AFS 2023:2, jfr 8 § AFS 1993:2).

Arbetsgivaren ska se till att det på varje arbetsställe finns beredskap och rutiner för första hjälpen och krisstöd (4 kap. 4 § AFS 2023:2, jfr 11 § AFS 1993:2). Om det inte finns tillräcklig kompetens inom den egna verksamheten ska företagshälsovård, eller motsvarande sakkunnig hjälp utifrån, anlitas (15 § AFS 2023:1, jfr 12 § AFS 2001:1). Om en arbetstagare råkar ut för ohälsa eller olycksfall i arbetet, eller om något allvarligt tillbud inträffar i arbetet, ska arbetsgivaren utreda orsakerna och genomföra de åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall (12 och 13 §§ AFS 2023:1, jfr 9 och 10 §§ AFS 2001:1). Arbetsgivaren ska vidare dokumentera tillbud och händelser där våld eller hot om våld har förekommit (5 kap. 8 § AFS 2023:2, jfr 10 § AFS 1993:2).

3.4.4 Skyddet gäller även hot och våld från tredje man

Arbetsmiljölagen ger arbetsgivarna ett långtgående ansvar för att förebygga ohälsa och olyckor samt att tillförsäkra arbetstagare en god arbetsmiljö. De som omfattas av arbetsmiljölagen ges rätt till åtgärder som förebygger och följer upp arbetsrelaterad brottslighet (SOU 2006:46 s. 248 och 249).

Utredningen om ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet bedömer i sitt betänkande ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet (SOU 2021:86 s. 22 och 50–52) att kravet på att arbetsgivaren systematiskt ska riskbedöma verksamheten får anses även ta sikte på våld och trakasserier från tredje man. Detta motiveras med att systematiskt arbetsmiljöarbete som metod utgör grunden i allt arbetsmiljöarbete och tar sikte på alla tänkbara arbetsmiljörisker i en verksamhet. Det inkluderar alltså även våld och trakasserier, och det går inte att utläsa några begränsningar av tillämpningsområdet i förhållande till tredje man. Även Utredningen om vissa frågor i diskrimineringslagen bedömer i sitt slutbetänkande Ett utökat skydd mot diskriminering (SOU 2021:94 s. 216 och 244) att det står klart att det finns en skyldighet för arbetsgivare att motverka hot och våld från tredje man. Föreskrifterna om åtgärder mot våld och hot om våld i arbetsmiljön anger hur arbetsgivaren ska motverka företeelserna och omfattar enligt utredningens bedömning i hög grad våld och hot om våld från tredje man.

3.5 Intern kontroll i kommuner och regioner

3.5.1 Allmänt om den interna kontrollen

Enligt 3 kap. 3 § KL ska fullmäktige i kommuner och regioner tillsätta en styrelse. Styrelsen ska enligt 6 kap. 1 § KL bl.a. leda och samordna förvaltningen av kommunens eller regionens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen har vidare ett övergripande ansvar för att utforma en organisation för den interna kontrollen (prop. 1998/99:66 s. 60). Av 6 kap. 6 § KL framgår dock att det är varje nämnds ansvar att se till att nämndens verksamhet bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. Nämnderna ska

också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet har lämnats över till någon annan, t.ex. ett kommunalt bolag eller en privat utförare (prop. 2016/17:171 s. 362).

Uttrycket intern kontroll är inte definierat i KL. Med intern kontroll avses exempelvis nämndernas bestämmelser om fördelning av ansvar och befogenheter, systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner. Syftet med den interna kontrollen är att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel. En god intern kontroll ska således bidra till att ändamålsenligheten i verksamheten stärks och att den bedrivs effektivt och säkert med medborgarnas bästa för ögonen (prop. 2016/17:171 s. 362 och prop. 1998/99:66 s. 59).

I den årliga granskningen som revisionen gör av nämndernas verksamhet prövar revisorerna enligt 12 kap. 1 § KL bl.a. om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (prop. 2016/17:171 s. 239).

Bestämmelserna i 6 kap. 6 § KL som förtydligar nämndernas särskilda ansvar för den interna kontrollen infördes med hänsyn till vikten av en väl fungerande intern kontroll. I samband med införandet av regleringen framhölls det att det är nämnderna själva och inte revisorerna som ansvarar för att det finns en tillfredsställande intern kontroll. Däremot är det revisorernas uppgift att pröva om bl.a. den kontroll som görs inom nämnderna är tillräcklig och att den utformas på ett tillfredsställande sätt (prop. 1998/99:66 s. 58–60).

3.5.2 Utformningen av interna kontrollsystem

Inom alla kommunala verksamheter föreligger viss risk för att händelser kan inträffa som påverkar verksamheten och därmed orsakar ekonomisk eller annan skada. Interna kontrollsystem måste därför utformas utifrån en helhetssyn på verksamheten och med beaktande av risk- och väsentlighetsaspekter. I denna bedömning ingår att göra en avvägning mellan det som kan anses väsentligt och

det är som är försumbart. Det får då tas hänsyn till betydelsen av verksamheten och vilka väsentliga fel som kan uppstå. Enligt förarbetena bör revisionen därför rikta särskild uppmärksamhet på den interna kontrollen i verksamhet av väsentlig storlek där det finns risk för fel eller oegentligheter (prop. 1998/99:66 s. 59).

Det finns inte något internt kontrollsystem som är anpassat till alla rutiner och organisationslösningar. Förutsättningarna för den interna kontrollen förändras fortlöpande och arbetet behöver därför också utvärderas kontinuerligt och rutiner förändras. Varje kontrollsystem måste anpassas efter verksamhetens art, omfattning, utrustning, personalresurser m.m. En avvägning måste vidare göras mellan kostnaden för kontrollen och betydelsen av de eventuella fel och brister som kontrollen avser att eliminera eller minska.

I Kommunrevisionsutredningens betänkande Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71 s. 134 och 135) ges följande exempel på kontrollmoment i redovisningen: löpande avstämningar, kontrollräkningar, inventeringar, behörighetskontroller och attestkontroller. Kontrollen av om räkenskaperna är rättvisande ska göras i förhållande till god redovisningssed. De administrativa kontrollerna syftar till att främja effektivitet och se till att resurserna disponeras för uppställda mål och i enlighet med fattade beslut samt till att säkerställa att lagar, bestämmelser och överenskommelser efterlevs. Detta förutsätter bl.a. dokumenterade ansvars- och befogenhetsfördelningar samt dokumenterade rutinbeskrivningar.

3.6 Korruption och andra oegentligheter

3.6.1 Olika uttryck och företeelser

Den offentliga förvaltningens arbete mot korruption bygger på en bred definition av korruption. Utgångspunkten är att korruption innebär att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller andra (skr. 2012/13:167, bet. 2013/14:KU4, rskr. 2013/14:53). Definitionen omfattar såväl vissa brottsliga handlingar, t.ex. givande och tagande av muta, som förtroendeskadliga beteenden som inte är brottsliga. Utöver korruption brukar även andra uttryck användas för att beskriva samhällsskadliga företeelser, t.ex. oegentligheter, otillåten påverkan

och bedrägerier. Dessa uttryck används mer eller mindre synonymt med korruption (Statskontoret 2023:13 s. 30).

Oegentligheter brukar användas som ett samlande uttryck för en vid grupp oönskade beteenden som även inbegriper korruption och förtroendeskadliga ageranden som exempelvis avsiktliga eller oavsiktliga fel i beslutsfattande eller myndighetsutövning (se t.ex. 2 § andra stycket förordningen [2007:603] om intern styrning och kontroll och Ekonomistyrningsverket 2018:20 s. 41 och 42).

Det är svårt att uppskatta omfattningen av korruption och andra oegentligheter i offentlig verksamhet. Flera internationella undersökningar placerar Sverige som ett av de länder i världen som har minst problem med korruption. Sett över tid har dock Sverige tappat poäng och placering i Transparency Internationals korruptionsindex. I mätningen för 2023 kom Sverige på sjätte plats, vilket är den lägsta placeringen som landet tilldelats, med 82 poäng av 100 möjliga (Transparency International, Corruption Perceptions Index 2023, s. 2 och 19). Olika undersökningar pekar dock åt olika håll och det är därför svårt att säga om korruptionen i Sverige har ökat eller minskat över tid. Även om det inte går att dra några säkra slutsatser kring detta, menar Statskontoret dock att det finns få tecken på att den skulle ha minskat. Nepotism och vänskapskorruption framstår vidare som vanligare än direkta mutor, men är svårare att upptäcka (Statskontoret 2023:13 s. 7).

Ekonomistyrningsverket menar att det har skett en förskjutning i synen på risken för oegentligheter i förvaltningen och att det i dag är mer sannolikt att myndigheter utsätts för olika typer av oegentligheter (Ekonomistyrningsverket 2018:20 s. 41). Det finns också uppgifter om att otillåten påverkan används av aktörer och grupperingar inom den organiserade brottsligheten för att systematiskt tillskansa sig fördelar och bedriva kriminell verksamhet. Påtryckningsmetoderna kan ta sig olika uttryck, såsom hotfulla meddelanden, utpressning, trakasserier, förtal, ofredande, misshandel, skadegörelse, korruption eller infiltration (se t.ex. regeringens uppdrag till Brå att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar [Ju2023/00880] s. 2 samt Brå, Utsatthet bland förtroendevalda – Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer [Ju2023/02779], 2023, s. 11 och 20).

3.6.2 Korruption och andra oegentligheter i kommuner och regioner

Kommuner och regioner möter flera utmaningar som skiljer sig från statliga myndigheter på flera sätt. Kommuner och regioner är komplexa politiskt styrda organisationer som ansvarar för många olika verksamheter som kan bedrivas i olika driftsformer. En stor del av dessa består vidare av välfärdsproduktion med nära och dagliga kontakter med brukare och näringsliv. Detta innebär större utmaningar när det gäller att åstadkomma ett effektivt arbete mot korruption jämfört med de statliga myndigheterna. Mindre kommuner kan även i många fall ha begränsade administrativa resurser för att arbeta med frågorna. Företrädare som har ledande befattningar i kommuner och regioner anser att det nu är vanligare med korruptionen i något fler sektorer i kommuner och regioner än tidigare (Statskontoret 2023:13 s. 7, 11, 14, 19 och 47).

Korruption kan förekomma inom alla delar av kommuners och regioners verksamhet, men vissa delar kan vara mer utsatta än andra. Byggsektorn och upphandlingar anses fortfarande vara särskilt riskutsatta, men nya riskområden som välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan har tillkommit (samma rapport s. 7, 46 och 47).

Enligt Statskontoret behöver kommuner och regioner utveckla sina arbetssätt mot korruption för att bättre möta nya utmaningar men också för att hantera redan kända problem. Arbetet behöver bedrivas riskbaserat och bör utgå från en bred definition av uttrycket. Det finns även behov av förbättrade kontrollfunktioner för att i större utsträckning upptäcka korruption samt rutiner för att göra polisanmälningar vid brottsmisstankar. Enligt myndigheten behöver arbetet vidare utvecklas för att säkerställa att kunskaper sprids och riskmedveten höjs i alla verksamheter. Statskontoret rekommenderar att arbetet mot korruption så långt som möjligt integreras i befintliga processer, t.ex. i arbetet med intern kontroll (samma rapport s. 7, 9 och 11).

4 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

4.1 Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas

Bedömning: Det finns behov av att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd i kommuner och regioner.

Skälen för bedömningen

Kommunal demokrati förutsätter att det i kommuner och regioner finns förtroendevalda som direkt eller indirekt representerar väljarna i bl.a. fullmäktige, styrelser och nämnder. Väljarnas möjlighet till ansvarsutkrävande och inflytande på lokal och regional nivå bygger i sin tur på att det finns en fungerande dialog mellan väljarna och de förtroendevalda. Brister dialogen ökar risken för misstro mot politiker och likgiltighet inför demokratin. Det är viktigt att de förtroendevalda kan möta väljarna i olika samtal, debattera i sociala medier och delta i offentliga sammanhang.

Den kommunala demokratin försvagas om det till följd av hot och våld blir svårare att rekrytera förtroendevalda till uppdrag. Särskilt allvarligt är det om gärningarna leder till att förtroendevalda lämnar uppdrag i förtid, fattar andra beslut än vad som ursprungligen var tänkt eller undviker att engagera sig eller uttala sig i frågor (prop. 2018/19:154 s. 7). Sådana konsekvenser riskerar att både omedelbart och på sikt skada det demokratiska systemet. Hot och våld påverkar inte bara demokratiska värden, utan medför även konsekvenser för den som drabbas. Det finns därför ett starkt

intresse av att värna villkoren för förtroendevalda i kommuner och regioner så att de kan fullgöra sina uppdrag under trygga former.

Med hänsyn till vad hot och våld mot förtroendevalda i kommuner och regioner kan leda till är det mycket allvarligt att flera undersökningar visar att det förekommer att förtroendevalda är utsatta för detta (se avsnitt 3.2.3). Det handlar bl.a. om fysisk utsatthet och s.k. näthat, dvs. hot och trakasserier på internet. Det är uppenbart att det finns starka krafter i samhället som vill begränsa den demokratiska processen i Sverige. Detta innefattar bl.a. grupper och individer som är beredda att – genom hot och våld – försöka hindra eller framtvunga vissa politiska beslut. Sådant hot och våld är systemhotande och riskerar i förlängningen att underlätta för kriminell verksamhet och undergräva demokratin.

Problemen med förtroendevaldas utsatthet för hot och våld har diskuterats under lång tid. Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda bedömde i betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46 s. 245–254, 259–268 och 274–276) att det behövdes förbättrade möjligheter till stöd och hjälp för förtroendevalda inom kommuner och regioner. För att komma till rätta med problemen har det bl.a. införts en särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken för brott som begås mot förtroendevalda (29 kap. 2 § 9 brottsbalken). Kommuner och regioner får vidare sedan den 1 juli 2010 anordna säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden enligt lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. I övrigt har vidtagna åtgärder framför allt utgått från olika aktörers initiativkraft och självpåtagna ansvar. Åtgärderna har dock inte gett önskvärd effekt och andelen förtroendevalda som varit utsatta för någon form av hot, våld eller skadegörelse har inte minskat sedan 2012 (se avsnitt 3.2.3). Skyddet för förtroendevalda är således fortfarande inte tillräckligt.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att hot och hat mot förtroendevalda inte bara är ett problem för den enskilde, utan också för den lokala politiska processen och det nationella demokratiska systemet. Enligt SKR medför förekomsten av hot och hat att förtroendevalda lämnar sina uppdrag eller börjar tillämpa självzensur, vilket försvårar rekryteringen av nya förtroendevalda. De hittills genomförda insatserna bedöms inte vara tillräckliga. SKR konstaterar att endast hälften av kommunerna och regionerna har infört ett förebyggande system mot hot, hat och våld. Enligt SKR är

det av stor vikt att kommuners och regioners ansvar för de förtroendevaldas trygghet och säkerhet tydliggörs i lagstiftning (SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023 [Ku2024/00376], 2024, s. 5, 6, 16 och 17).

En viktig del i den kommunala demokratin är att förtroendevalda i kommuner och regioner ges förutsättningar för att kunna fullgöra sina förtroendeuppdrag under trygga former. Genomförda trygghetsundersökningar visar dock att många förtroendevalda utsätts för hot och våld samt att detta i högre grad drabbar förtroendevalda som utövar sina uppdrag på hel- eller deltid än fritidspolitiker (Brå 2023:14, s. 46). Det är därför angeläget att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda som inom kommuner och regioner fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid (jfr 4 kap. 2 § KL), i fortsättningen benämnda kommunal- och regionråd.

4.2 En skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Förslag: Kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

Kommuner och regioner ska förvissa sig om att kommunal- och regionråd har den utbildning som behövs och vet vad de behöver göra för att undgå riskerna för hot och våld.

Skälen för förslaget

Ingen ansvarar för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Som konstateras i avsnitt 4.1 finns det ett behov av att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd i kommuner och

regioner. En grundläggande förutsättning för att kunna skydda kommunal- och regionråd från hot och våld är att det finns någon som ansvarar för att hantera sådana frågor. Förtroendevalda som utsatts eller riskerar att utsättas för brott ges i dag samma möjligheter till stöd och hjälp från rättsväsendet som brottsoffer i övrigt (se avsnitt 3.3). Eftersom förtroendevalda inte omfattas av arbetsmiljölagstiftningen finns det däremot inte någon som ansvar för frågor av arbetsmiljörättslig karaktär (jfr avsnitt 3.4).

SKR menar att den omständigheten att ansvaret för de förtroendevaldas trygghet inte är tydligt i lagstiftningen innebär en otydlig ansvarsfördelning mellan olika aktörer (SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023 [Ku2024/00376], 2024, s. 7). I en skrivelse till regeringen efterfrågar SKR ett förtydligande av kommuners och regioners ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet i KL eller på annat sätt (Fi2022/02167). Företrädare för SKR har därefter i en debattartikel angett att den omständigheten att det inte finns ett uttalat ansvar för dessa frågor medför att det förekommer att ansvaret faller på de politiska partierna eller att ingen tar ansvar (Peter Danielsson, Anders Henriksson och Leif Sandberg, Gör obehagliga mejl och sms olagliga, Expressen 2023-06-27). Enligt företrädarna bör kommuner och regioner ges ansvar för förtroendevaldas trygghet.

Frågan om förtroendevaldas rätt till stöd och hjälp vid hot och våld har utretts tidigare. Bedömningen har då gjorts att denna rätt bör komma till uttryck på annat sätt än i lagstiftning, t.ex. genom egna initiativ och ett självpåtaget ansvar (SOU 2006:46 s. 274 och 275). Egna initiativ och självpåtaget ansvar har emellertid inte gett tillräcklig effekt. Att hot och våld försvårar rekryteringen av förtroendevalda och begränsar den demokratiska processen visar att det finns behov av att reglera ansvaret för att förebygga att kommunal- och regionråd utsatts för ohälsa eller olycksfall till följd av detta.

Kommuner och regioner bör ansvara för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Ansvar för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld bör läggas på den aktör som har störst möjligheter att göra detta. Ansvar för att hantera dessa frågor bör därför som utgångspunkt ges antingen till de politiska partierna eller till kommunerna och regionerna.

De politiska partierna är centrala aktörer i den kommunala demokratin. Partierna utgör vidare viktiga forum för politiker att bl.a. utbyta erfarenheter och kan ge stöd utifrån sin roll (jfr SOU 2006:46 s. 264). Partierna styr eller ansvarar dock inte för den kommunala organisationen eller verksamheten. Om partierna skulle få ett uttryckligt ansvar för att förhindra hot och våld mot kommunal- och regionråd skulle partierna alltså behöva få en helt ny roll i kommunerna och regionerna. Det framstår vidare som ineffektivt med en ordning där varje politiskt parti behöver ta fram egna strukturer för att förebygga att de kommunal- och regionråd som hör till partiet utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Det riskerar även att leda till att skyddet för förtroendevalda kommer att variera inom en och samma kommun eller region. Flera partier med små lokalorganisationer har dessutom begränsad kapacitet att hantera sådana frågor (SOU 2016:5 s. 281). Ansvar för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld bör därför inte läggas på de politiska partierna.

Möjligheten för kommunal- och regionråd att utföra sina uppgifter under trygga former är så starkt sammanhängande med de kommunala förtroendeuppdragen att det framstår som naturligt att ge kommunerna och regionerna ansvar för dessa frågor. Redan för närvarande ansvarar kommuner och regioner för andra frågor som hör samman med de kommunala förtroendeuppdragen. De förtroendevaldas rättigheter, skyldigheter och arbetsförutsättningar har samlats i ett särskilt kapitel i KL för att betona deras betydelse och ställning i den kommunala organisationen (se prop. 1990/91:117 s. 57). Det som regleras fullgörs inom ramen för kommunernas och regionernas organisationer och handlar om bl.a. förmåner för förtroendevalda (4 kap. 12–18 §§ KL).

Det är också kommunerna och regionerna som beslutar om ansvarsfördelning, arbetssätt och rutiner m.m. beträffande den kommunala organisationen och verksamheten. Det får vidare anses vara kommunerna och regionerna som, genom sin organisation där kommunal- och regionråd fullgör sina uppdrag, har bäst förutsättningar att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Det kan exempelvis handla om att genomföra riskförebyggande åtgärder med inriktning på organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel och anpassning av lokaler.

Sammanfattningsvis bedöms det således vara både lämpligt och ändamålsenligt att ge kommuner och regioner ansvar för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Bestämmelserna om detta bör placeras i 4 kap. KL, där regler om de kommunala förtroendeuppdragen har samlats (jfr prop. 1990/91:117 s. 57).

Arbetsmiljölagen bör inte göras tillämplig för kommunal- och regionråd

En given utgångspunkt vid utformningen av en reglerad ordning för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld är att det inte går att jämställa ett förtroendeuppdrag med att inneha en anställning. Det är ett centralt synsätt som också präglat tidigare diskussioner om möjligheten att införa åtgärder till stöd och hjälp för förtroendevalda. Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda avfärdade i sitt betänkande *Jakten på makten* (SOU 2006:46 s. 252) att det i arbetsmiljölagen skulle föras in att också förtroendevalda skulle omfattas av den lagstiftningen, med hänvisning till att konsekvenserna av en sådan lösning lett till stark kritik. Kritiken handlade om att risken för intressekonflikter skulle öka markant om förtroendevalda intog en sådan ställning gentemot sin kommun eller region. Det ansågs också vara av stor vikt att i varje situation markera särdraget med att vara förtroendevald och det framhölls att kommittén fått uppgifter om möjligheter för förtroendevalda att få kurativt stöd inom kommuner och regioner. Kommittén bedömde mot denna bakgrund att rätten till stöd och hjälp skulle komma till uttryck på annat sätt än i lagstiftning (samma betänkande s. 274–276).

Det har snart gått 20 år sedan Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda kom med sitt ställningstagande. De åtgärder som vidtagits sedan dess bedöms, som tidigare anförts, inte ha medfört att kommunal- och regionråd har fått ett tillräckligt skydd mot hot och våld. Det finns därför anledning att nu se annorlunda på behovet av att reglera skyddet mot hot och våld för förtroendevalda. Det kan även noteras att villkoren för förtroendevalda i andra avseenden har blivit mer reglerade i takt med samhällsutvecklingen (se avsnitt 3.2.2).

En förtroendevald varken kan eller bör dock inta en arbetsrättslig ställning gentemot kommunen eller regionen. Det är därmed inte aktuellt att ge kommuner och regioner ett ansvar i förhållande till kommunal- och regionråd som motsvarar arbetsgivarens ansvar för hela arbetsmiljön och alla olika arbetsmiljöfaktorer. Ett sådant ansvar bedöms inte heller nödvändigt. Arbetsmiljölagen bör således inte göras tillämplig för kommunal- och regionråd.

Kommuner och regioner bör vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

För att stärka kommunal- och regionråds skydd mot hot och våld är det viktigt att det finns upparbetade strukturer som gör det möjligt att förebygga att de utsätts för hot och våld när de utövar sina förtroendeuppdrag. Med ett förebyggande arbete kan kommunal- och regionråd känna trygghet, även i situationer när uppdraget medför en risk för att bli utsatt för hot och våld. Genom ett systematiskt arbete, som innefattar bl.a. riskbedömning, åtgärder, uppföljning och tydlig ansvarsfördelning, skapas förutsättningar för att kunna motverka sådana risker. Ett aktivt arbete med förebyggande åtgärder, säkerhetsrutiner och omhändertagande av den som råkat ut för hot eller våld kan vidare i förlängningen förhindra mycket lidande.

I betänkandet *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5 del A s. 279–282) föreslog 2014 års demokratiutredning en målsättningsbestämmelse om att kommuner och regioner ska verka för att förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former. En sådan målsättningsbestämmelse kan visserligen ha ett visst symbolvärde, men bedöms inte tillräcklig för att ge önskvärd effekt när det gäller att tillförsäkra alla kommunal- och

regionråd åtminstone en viss nivå av skydd mot hot och våld. För att uppnå önskvärd effekt bedöms det vara nödvändigt att införa en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.

Som framgår av avsnitt 3.4.2 ska en arbetsgivare enligt 3 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. Denna skyldighet innefattar åtgärder för att förebygga hot och våld. Av 3 kap. 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen följer vidare att arbetsgivaren ska förvissa sig om att arbetstagaren har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon har att iaktta för att undgå riskerna i arbetet. De nu angivna skyldigheterna preciseras i föreskrifter som meddelas av Arbetsmiljöverket.

I de kommuner och regioner som redan har ett ändamålsenligt system för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld mot förtroendevalda hanteras sådana frågor i strukturer som efterliknar det säkerhetsarbete som bedrivs inom ramen för arbetsmiljöansvaret för arbetstagare. Det handlar exempelvis om styrande dokument, riskförebyggande arbete och utbildning (se t.ex. SKR, Hot och hat mot förtroendevalda – Enkätundersökning 2022, s. 10–13 samt SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023 [Ku2024/00376], 2024, s. 16). Genom att integrera hanteringen av frågor om hot och våld mot kommunal- och regionråd i de sedan tidigare upparbetade strukturerna för kommuners och regioners säkerhetsarbete är det möjligt att på ett enkelt sätt uppnå en effektiv organisationsstruktur.

Bestämmelser om arbetsätt och utbildning som motsvarar de som finns i arbetsmiljölagen skulle ge den struktur som behövs för att kunna begränsa kommunal- och regionråds utsatthet. Det bör därför i KL införas en skyldighet för kommuner och regioner att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Bestämmelserna bör utformas i linje med den arbetsmiljörättsliga regleringen i 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen.

5 En tydligare intern kontroll i kommuner och regioner

Förslag: Den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.

Skälen för förslaget

Det behövs ett mer strukturerat arbete mot korruption och andra oegentligheter i kommunal verksamhet

Korruption och otillåten påverkan är skadligt för ekonomin, för allmänhetens förtroende för det offentliga och i förlängningen för demokratin (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.5.1). Kommuner och regioner har ett omfattande ansvar för välfärden, bl.a. för utbildning och hälso- och sjukvård. De har dessutom en roll som myndighetsutövare för olika former av bidrag och tillstånd (se t.ex. 2 kap. 1 § och 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och 8 kap. 1 § alkohollagen [2010:1622]). Den kommunala verksamheten finansieras i huvudsak genom kommunala skatteintäkter. Med hänsyn till den centrala ställning som kommuner och regioner har i den offentliga förvaltningen är det av stor vikt att allmänheten har förtroende för verksamheten. Det är därför viktigt att förebygga korruption och andra oegentligheter i den kommunala verksamheten.

Korruption kan förekomma inom alla delar av kommuners och regioners verksamhet, och företrädare som har ledande befattningar i kommuner och regioner bedömer att det nu är vanligare med korruption i något fler sektorer än tidigare (se avsnitt 3.6.2). För att kommuner och regioner effektivt ska kunna hantera både nya och redan kända risker bedöms det finnas ett behov av att förbättra

arbetet mot korruption och andra oegentligheter i kommunal verksamhet och göra det mer strukturerat.

Enligt Statskontoret är frågorna om korruption och andra oegentligheter i kommunal verksamhet av sådan vikt att det ska vara självklart för ledningen att se till att de hanteras. En fördel med att låta det förebyggande arbetet ingå i den ordinarie verksamheten är enligt myndigheten att frågorna då hanteras med viss kontinuitet, vilket är en viktig förutsättning för ett systematiskt arbete med frågorna (Statskontoret 2023:13 s. 71).

Den interna kontrollen i kommuner och regioner bör förtydligas

Av 6 kap. 6 § andra stycket KL framgår att nämnderna i kommuner och regioner ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt (se avsnitt 3.5). Den interna kontrollen i kommuner och regioner är en etablerad och sammanhållen process. Det är dock inte reglerat att den interna kontrollen ska innefatta att förebygga att verksamheten utsätts för korruption och andra oegentligheter.

De experter och företrädare för kommuner och regioner som Statskontoret har intervjuat i samband med genomförandet av uppdraget att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner jämför ofta hur korruptionsfrågorna hanteras med arbetsmiljöarbetet, som de anser bedrivs betydligt mer strukturerat och långsiktigt. Det bedöms i sin tur hänga ihop med att det för det arbetet ställs tydligare krav. Statliga myndigheter omfattas även av en mer detaljerad reglering i fråga om intern kontroll och gör också i större utsträckning än kommuner och regioner riskanalyser (Statskontoret 2023:13 s. 68 och 71). För förvaltningsmyndigheter under regeringen som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228) ska processen för intern styrning och kontroll förebygga att verksamheten utsätts för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter (2 § andra stycket förordningen om intern styrning och kontroll).

Vid införandet av bestämmelserna om nämndernas särskilda ansvar för den interna kontrollen uttalades att revisionen bör rikta särskild uppmärksamhet på den interna kontrollen i verksamhet av

väsentlig storlek där det finns risk för fel eller oegentligheter (prop. 1998/99:66 s. 59). I linje med detta bör även de interna kontrollsystemen ha ett sådant särskilt fokus. Som Statskontoret konstaterar finns det dock behov av ett mer strukturerat förebyggande arbete mot korruption och andra oegentligheter i kommuner och regioner (se avsnitt 3.6.2).

För att kommuner och regioner fullt ut ska använda den interna kontrollen som ett förebyggande verktyg mot fel och oegentligheter bör regleringen i KL förtydligas. Ett sådant förtydligande skulle förbättra förutsättningarna att upptäcka och förebygga sådana ageranden som kan orsaka ekonomisk eller annan skada för kommuner eller regioner. Den interna kontrollen kan därmed användas på ett mer ändamålsenligt sätt, vilket bidrar till att stärka allmänhetens förtroende för kommunal verksamhet, och i förlängningen skydda grundläggande demokratiska principer.

I KL:s reglering om den interna kontrollen bör det således uttryckligen anges att den ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Fel och oegentligheter omfattar bl.a. korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier och andra förtroendeskadliga ageranden som kan leda till skada (se avsnitt 3.6.1). Det bedöms inte lämpligt att i lagtexten ta in en uttömmande uppräkningslista av alla ageranden som ryms i dessa uttryck.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen

Eftersom de föreslagna ändringarna syftar till att stärka skyddet mot hot och våld för kommunal- och regionråd samt skydda den kommunala verksamheten mot fel och oegentligheter är det angeläget att ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Det är samtidigt viktigt att kommunerna och regionerna ges tid att anpassa sig efter de nya reglerna. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till de återstående stegen i lagstiftningsprocessen, bör lagändringarna träda i kraft den 1 juli 2025.

Lagändringarna bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Förslaget om en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Bedömning: Den föreslagna skyldigheten för kommuner och regioner att förebygga ohälsa eller olycksfall för kommun- och regionråd till följd av hot och våld bedöms stärka skyddet för kommunal- och regionråd. Förslaget bedöms vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför. Förslaget bedöms medföra ökade kostnader för kommuner och regioner med sammanlagt 6 miljoner kronor per år som behöver regleras enligt den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget bedöms stärka den lokala demokratin, samtidigt som det kan ha en brottsförebyggande effekt. Förslaget kan vidare bidra till att uppnå det riksdagsbundna målet för jämställdhetspolitiken om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser.

7.1.1 Alternativa lösningar bedöms inte vara tillräckliga

Syftet med förslaget om en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld är att stärka skyddet för kommunal- och regionråd. Som framgår av avsnitt 4.2 bedöms det inte längre vara ändamålsenligt att lämna ansvaret för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld oreglerat. Av samma avsnitt framgår vidare att det inte bedöms tillräckligt med en målsättningsbestämmelse om att

kommuner och regioner ska verka för att kommunal- och regionrådska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former.

7.1.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld innebär en ny uppgift för kommuner och regioner, och utgör därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En sådan inskränkning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Den inskränkning som regleringen innebär ska således vägas mot intresset av att införa den (se avsnitt 3.1).

Kommuner och regioner ansvarar redan för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Genom att den föreslagna regleringen utformas i linje med arbetsmiljölagens bestämmelser om arbetssätt och utbildning ges kommunerna och regionerna den struktur som de behöver för att kunna begränsa kommunal- och regionråds utsatthet för hot och våld. Förslagets utformning innebär att frågor om hot och våld mot kommunal- och regionråd kan integreras i kommunernas och regionernas befintliga strukturer, utan att arbetsmiljölagen görs tillämplig. Förslaget bedöms vara väl avvägt och balansera intresset av att upprätthålla kommunal- och regionrådets roll som förtroendevalda med behovet av att tillgodose ett tillräckligt starkt skydd mot ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Syftet med förslaget bedöms vidare inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder (se avsnitt 4.2). Den föreslagna skyldigheten bedöms således vara nödvändig för det ändamål som har föranlett den. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför.

Antalet förtroendevalda som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid uppgår till närmare 1 500 personer i kommunerna och till ca 320 personer i regionerna (SCB, Förtroendevalda i kommuner och regioner 2023, demokratistatistik 2024:1, s. 7). Det innebär att kommuner och regioner i genomsnitt kommer att behöva inkludera ytterligare ca 6 personer i det säkerhetsarbete som redan i dag bedrivs för arbetstagarna inom ramen för arbetsmiljöansvaret.

I ett inledande skede medför förslaget ett visst merarbete för kommuner och regioner eftersom de måste anpassa bl.a. säkerhetsrutiner och riskförebyggande åtgärder. De anpassningar som behövs för detta bedöms dock inte innebära annat än en försumbar kostnadsökning av engångskaraktär. Till detta tillkommer dock löpande utbildnings- och informationsinsatser. Kostnaderna för dessa insatser uppskattas uppgå till ca 325 000 kronor om året, varav 305 000 kronor för kommunerna och 20 000 kronor för regionerna. Uppskattningen baseras på antagandet att nyvalda kommunal- och regionråd inom varje organisation deltar i en fyra timmar lång introduktionsutbildning och att det genomförs en årlig uppdatering av insatserna som tar en arbetstimme, med en timersättning om 600 kronor för en säkerhetssamordnare, personalvetare eller motsvarande.

Vid tillbud och händelser krävs dessutom uppföljande åtgärder, bl.a. dokumentation, utredning och stöd till den som utsatts. Även larmutrustning kan bli aktuellt. Av Politikernas trygghetsundersökning framgår att totalt 370 förtroendevalda utsattes för knappt 1 800 händelser av våld, skadegörelse eller stöld under 2022 (Brå 2023:14 s. 60). Utöver det finns ett antal mindre allvarliga händelser som i vissa fall kan leda till behov av åtgärder. Den aktuella undersökningen omfattar samtliga förtroendevalda och inte enbart kommunal- och regionråd. Några uppgifter om det exakta antalet händelser som kommunal- och regionråd utsatts för finns inte.

De rapporterade händelser i form av våld, skadegörelse eller stöld som samtliga förtroendevalda i kommuner och regioner utsattes för under 2022 får, i brist på andra uppgifter, utgöra utgångspunkten vid beräkningen av vilka kostnader för åtgärder vid tillbud och händelser som förslaget kan antas medföra. Kostnaden för dokumentationen av ett ärende beräknas utifrån en tidsåtgång om 2 timmar per ärende med en timersättning om 600 kronor. Vidare bedöms det finnas behov av en utökning av befintligt stöd i form av tillgång till psykolog eller motsvarande till en kostnad av ca 1 000 kronor per person och år. Hälften av de kommunal- och regionråd som utsatts per år bedöms också behöva få tillgång till larmutrustning med en årlig kostnad om ca 4 800 kronor per person.

Sammantaget bedöms förslaget medföra ökade kostnader för kommuner och regioner med uppskattningsvis 6 miljoner kronor

per år, varav 5 miljoner kronor avser kommunerna och 1 miljon kronor avser regionerna.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte ska åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter (prop. 1991/92:150, bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345). I enlighet med denna princip bör kommunerna och regionerna därför kompenseras med 6 miljoner kronor årligen för att finansiera den föreslagna skyldigheten att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.

7.1.3 Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda och det brottsförebyggande arbetet

Förslaget bedöms öka tryggheten för kommunal- och regionråd samt deras anhöriga. Det bedöms även leda till att den lokala demokratin stärks genom att kommunal- och regionråden i mindre utsträckning kommer att påverkas i sina förtroendeuppdrag till följd av hot och våld. Förslaget kan också göra det enklare att rekrytera nya förtroendevalda och att få fler att våga engagera sig eller uttala sig i en viss fråga. Därmed minskar risken för självcensur och det demokratiska samtalet blir mer öppet.

Den nya skyldigheten för kommuner och regioner innefattar bl.a. åtgärder som syftar till att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Förslaget kan därför också ha en brottsförebyggande effekt.

7.1.4 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser än de som anges i avsnitt 7.1.2, 7.1.3 och detta avsnitt. Förslaget bedöms således exempelvis inte ha någon betydelse för den offentliga servicen i olika delar av landet, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt.

Förslaget påverkar kvinnor och män på samma sätt. Olika grupper av förtroendevalda kan dock påverkas i olika utsträckning. Förslaget kommer t.ex. i större utsträckning att påverka de kommunal- och regionråd som har en ordförandepost eftersom utsattheten är större bland dessa jämfört med de som har andra poster. En något större andel kvinnor än män kommer vidare att påverkas eftersom dessa i något högre grad är utsatta för och känner en oro till följd av hot och trakasserier. Kvinnor har även ett något större behov av stöd och hjälp till följd av sådana händelser (SCB, Förtroendevalda i kommuner och regioner 2023, demokratistatistik 2024:1, s. 8, 12 och 14). Förslaget kan således bidra till att uppnå det riksdagsbundna målet för jämställdhetspolitiken om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv (prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257). Förslaget bedöms i övrigt inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms inte medföra något behov av särskilda informationsinsatser.

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

7.2 Förslaget om att den interna kontrollen ska förebygga fel och oegentligheter

Bedömning: Förslaget innebär att kommuner och regioner i högre omfattning kan förebygga, upptäcka och åtgärda fel och oegentligheter i verksamheten, t.ex. välfärdsbrottslighet och korruption. Ekonomiska och andra skador i verksamheten kan därmed minska. Förslaget bedöms vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför. Förslaget medför inga kostnader som gör att den kommunala finansieringsprincipen behöver tillämpas.

Förslaget bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för privata utförare som omfattas av den interna kontrollen. Förslaget kan leda till att medborgarnas förtroende för offentliga institutioner stärks och ha en brottsförebyggande effekt.

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser.

7.2.1 Alternativa lösningar bedöms inte vara tillräckliga

Syftet med förslaget om att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten är att förtydliga den interna kontrollen för att därigenom skydda kommunal verksamhet mot sådana företeelser. Ett alternativ till förslaget skulle kunna vara att lämna frågan om förebyggande av fel och oegentligheter oreglerad. Syftet skulle dock då inte kunna uppnås.

7.2.2 Konsekvenser för kommuner och regioner

Kommuner och regioner behöver stärka sitt arbete mot fel och oegentligheter i verksamheten för att bättre kunna upptäcka, förebygga och åtgärda sådana företeelser. Förslaget syftar till att förtydliga den interna kontrollen genom att lägga fokus på att förebygga att kommunala verksamheter drabbas av fel och oegentligheter. Förslaget utgår i stor utsträckning från befintliga förutsättningar och processer. Kommuner och regioner förväntas redan i dag arbeta för att förebygga fel och oegentligheter i sin verksamhet.

Ett förebyggande arbete mot fel och oegentligheter kan medföra att kommuner och regioner i lägre grad kommer att drabbas av ekonomiska och andra skador till följd av fel och oegentligheter i verksamheten. Genom att minska risken för fel och oegentligheter kommer exempelvis fler upphandlingar kunna konkurreras ut på ett korrekt sätt och fler leverantörer kunna konkurrera om samma kontrakt. En minskad risk för fel och oegentligheter medför också att avtal kan avslutas med de leverantörer som inte fullgör sin del av avtalet. I förlängningen kan förslaget därmed även leda till kostnadsbesparingar för den kommunala verksamheten samt att välfärdsbrottslighet motverkas. Ett större fokus på ett förebyggande arbete bör också kunna leda till högre träffsäkerhet i arbetet med att identifiera och förhindra korruption och andra oegentligheter, och därmed minska behovet av att åtgärda uppkomna felaktigheter.

Förslaget innebär ett förtydligande av kommuners och regioners ansvar för att förebygga att kommunala verksamheter drabbas av fel och oegentligheter. Förslaget bedöms kunna hanteras inom befintliga strukturer och processer med den interna kontrollen. Det

bedöms därmed vara väl avvägt. Syftet med förslaget bedöms vidare inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder (avsnitt 5). Den föreslagna skyldigheten bedöms således vara nödvändig för det ändamål som har föranlett den. Förslaget bedöms därför vara proportionerligt i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som det medför. Förslaget bedöms inte medföra någon kostnadsmissig påverkan som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

7.2.3 Konsekvenser för privata utförare

Förslaget innebär att privata utförare som omfattas av den interna kontrollen behöver arbeta förebyggande mot fel och oegentligheter till följd av kommuners och regioners kontroller. Ett sådant arbete bör dock redan utföras, eftersom detta är något som den kommunala revisionen särskilt fokuserar på (se prop.1998/99:66 s.59). Förslaget medför således inte några nya uppgifter för de privata utförarna och bedöms därmed inte heller få några ekonomiska konsekvenser för dessa. För seriösa aktörer bedöms möjligheterna att tilldelas kontrakt i offentliga upphandlingar öka (se avsnitt 7.2.2 och 7.2.4).

7.2.4 Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda, företag och det brottsförebyggande arbetet

Genom förslaget kan risker för fel och oegentligheter upptäckas i ett tidigare skede. Det innebär att fel och oegentligheter kan förebyggas på ett effektivare sätt, vilket innebär att färre enskilda och företag riskerar att drabbas av sådana ageranden. Det innebär exempelvis att enskilda kommer att kunna få tillgång till förmåner och tjänster som de är berättigade till i stället för att dessa felaktigt ska tillfalla någon annan. Det innebär också att färre leverantörer som lämnar anbud eller ansöker om att få lämna anbud i en upphandling kommer att missgynnas genom att andra aktörer felaktigt tilldelas kontrakt. Vidare kan avtal avslutas med de leverantörer som vid uppföljning och kontroll av verksamheten inte levererar det som har avtalats, vilket skapar nya avtalsmöjligheter för seriösa aktörer. Därigenom

motverkas också välfärdsbrottslighet och säkerställs att kommunala skattemedel används till det som är tänkt.

Förslaget bedöms kunna medföra att medborgarnas förtroende för det demokratiska systemet och dess institutioner stärks när fel och oegentligheter i kommunal verksamhet minskar.

7.2.5 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser än de som anges i avsnitt 7.2.2, 7.2.3, 7.2.4 och detta avsnitt. Förslaget bedöms således exempelvis inte ha någon betydelse för den offentliga servicen i olika delar av landet, för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms inte medföra något behov av särskilda informationsinsatser.

Förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

4 kap.

Skydd mot hot och våld

18 a § *Kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.*

Kommuner och regioner ska förvissa sig om att en sådan förtroendevald har den utbildning som behövs och vet vad han eller hon behöver göra för att undgå riskerna för hot och våld.

Paragrafen, som är ny, reglerar kommuners och regioners skyldighet att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 2 § första stycket, dvs. kommunal- och regionråd m.fl., utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Av första stycket framgår att kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att kommunal- och regionråd m.fl. utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. En utgångspunkt ska vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Eftersom det är fråga om en utgångspunkt ligger det i sakens natur att kommunen eller regionen inte alltid har möjlighet att helt undanröja eller förhindra risken för ohälsa eller olycksfall. Åtgärderna får i sådant fall syfta till att minska denna risk (jfr prop. 2001/02:145 s. 9).

Uttrycken ohälsa och olycksfall har samma innebörd som i arbetsmiljölagen. Bedömningarna av riskerna bör göras utifrån ett

vidare hälsouttryck som omfattar såväl den fysiska som psykiska ohälsan (jfr prop. 1976/77:149 s. 188). Avsikten är att kommunal- och regionråd m.fl. inte ska behöva bli sjuka eller skadade på grund av att de utsätts för hot och våld. Hot och våld kan vara alltifrån trakasserier i form av hot via brev, internet eller telefon till misshandel och mord.

Den nya skyldigheten motsvarar det ansvar som kommuner och regioner har för sina arbetstagare enligt 3 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen, i fråga om hot och våld. Skyldigheten innebär bl.a. att kommuner och regioner ska undersöka och vidta åtgärder för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld samt tillhandahålla hjälp och stöd för de som utsätts. Kommunerna och regionerna kan t.ex. behöva ha särskilda säkerhetsrutiner samt utforma och utrusta sina lokaler, såsom kommun- och regionhus, så att risken för hot och våld så långt som det är möjligt förebyggs. Eftersom förtroendevalda riskerar att utsättas för hot och våld även på andra platser, exempelvis på internet och i samband med debatter, kan det behövas rutiner också för sådana situationer. Vid en hot- eller våldssituation kan förtroendevalda vidare ha ett behov av att kunna kalla på snabb hjälp. Kommuner och regioner kan därför i vissa fall behöva se till att det finns larmutrustning och rutiner för detta. Vid tillbud och händelser krävs vidare uppföljande åtgärder, bl.a. dokumentation, utredning och stöd till den som utsatts. Stöd kan ges i form av t.ex. tillgång till psykolog eller motsvarande.

Enligt *andra stycket* ska kommuner och regioner förvissa sig om att kommunal- och regionråd m.fl. har den utbildning som behövs och vet vad de behöver göra för att undgå riskerna för hot och våld. Kommuner och regioner har en motsvarande skyldighet för sina arbetstagare enligt 3 kap. 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen (jfr prop. 1976/77:149 s. 393 och 394). Den nya skyldigheten innebär att kommuner och regioner måste se till att de förtroendevaldas kunskaper är tillräckliga för att ohälsa och olycksfall till följd av hot och våld ska kunna förebyggas. För att detta ska vara möjligt behöver kommuner och regioner bl.a. genomföra nödvändiga utbildningsinsatser.

6 kap.

6 § Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt

samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten.

De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig *för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten* och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Detsamma gäller när skötseln av en kommunal angelägenhet med stöd av 10 kap. 1 § har lämnats över till någon annan.

I paragrafen finns bestämmelser om nämndernas ansvar för den egna verksamheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Ändringen i *andra stycket* innebär att nämnderna ska säkerställa att den interna kontrollen förebygger fel och oegentligheter i verksamheten. Med intern kontroll avses exempelvis nämndens bestämmelser om bl.a. fördelning av ansvar och befogenheter, systematiskt ordnade interna kontroller av organisation, redovisningssystem och administrativa rutiner (prop. 2016/17:171 s. 362). Oegentligheter är ett samlande uttryck för en vid grupp oönskade beteenden, såsom korruption och förtroendeskadliga ageranden som exempelvis avsiktliga eller oavsiktliga fel i beslutsfattande eller myndighetsutövning. I uttrycken fel och oegentligheter inbegrips exempelvis korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier, välfärdsbrottslighet och andra förtroendeskadliga ageranden.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den
gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen
och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd
statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroende-
valda och en tydligare intern kontroll
i kommuner och regioner. Fi.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte
mellan Arbetsförmedlingen
och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]
Stärkt skydd för vissa förtroendevalda
och en tydligare intern kontroll
i kommuner och regioner. [10]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Total-
försvarets forskningsinstitut. [1]
Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. [2]
Stärkt försvarsförmåga.
Sverige som allierad. [6]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa
tidskrifter. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma
jordbrukspolitiken. [5]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.
En delredovisning angående frågor om
Statens institutionsstyrelses särskilda
befogenheter. [7]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig
personal. [9]