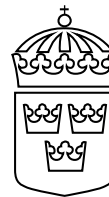


Regeringens proposition

2024/25:80



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

Prop.
2024/25:80

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 januari 2025

Ulf Kristersson

Erik Slottner
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslår regeringen en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att en sådan förtroendevald som anges i 4 kap. 2 § första stycket kommunallagen (2017:725), bl.a. kommunal- och regionråd, 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 förtroendevalda.

I propositionen föreslås även 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.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	6
4.1	Kommunsektorns centrala ställning och den kommunala självstyrelsen	6
4.2	De förtroendevaldas roll, villkor och utsatthet	7
4.2.1	Allmänt om förtroendevalda i kommuner och regioner.....	7
4.2.2	Förtroendevaldas villkor i kommuner och regioner.....	8
4.2.3	Förtroendevaldas utsatthet för hot och våld.....	9
4.3	Stöd och skydd för personer som är utsatta för hot och våld.....	10
4.4	Arbetsmiljörregelverkets skydd mot hot och våld mot anställda.....	11
4.4.1	En ramlag för att uppnå en god arbetsmiljö.....	11
4.4.2	Arbetsmiljörregelverkets skydd mot hot och våld	12
4.4.3	Föreskrifter meddelade av Arbetsmiljöverket av betydelse för skydd mot hot och våld.....	12
4.4.4	Skyddet gäller även hot och våld från tredje man.....	13
4.5	Intern kontroll i kommuner och regioner	14
4.5.1	Allmänt om den interna kontrollen.....	14
4.5.2	Utformningen av interna kontrollsystem.....	15
4.6	Korruption och andra oegentligheter.....	15
4.6.1	Olika uttryck och företeelser	15
4.6.2	Korruption och andra oegentligheter i kommuner och regioner.....	16
5	Stärkt skydd för vissa förtroendevalda.....	17
5.1	Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas.....	17
5.2	En skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld	18
6	En tydligare intern kontroll i kommuner och regioner.....	24
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	27
8	Konsekvenser.....	28
8.1	Förslaget om en skyldighet att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.....	28
8.1.1	Alternativa lösningar är inte tillräckliga.....	28
8.1.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	29

8.1.3	Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda och det brottsförebyggande arbetet	30
8.1.4	Övriga konsekvenser	30
8.2	Förslaget om att den interna kontrollen ska förebygga fel och oegentligheter	31
8.2.1	Alternativa lösningar är inte tillräckliga	31
8.2.2	Konsekvenser för kommuner och regioner.....	31
8.2.3	Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda, företag, privata utförare och det brottsförebyggande arbetet	32
8.2.4	Övriga konsekvenser	32
9	Författningskommentar	33
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10).....	36
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	37
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	39
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 januari 2025	41

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunal-
lagen (2017:725).

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

Prop. 2024/25:80

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.

3 Ärendet och dess beredning

Inom Finansdepartementet har departementspromemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10) tagits fram. I promemorian föreslås bl.a. en skyldighet för kommuner och regioner att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Det föreslås även att den interna kontrollen i kommuner och regioner ska användas för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Promemorian har tagits fram mot bakgrund av bl.a. en skrivelse från Sveriges Kommuner och Regioner, i vilken organisationen föreslår ett förtydligande av kommuners och regioners ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet (Fi2022/02167), och Statskontorets redovisning av sitt uppdrag att analysera och förbättra förutsättningarna för att motverka korruption inom kommuner och regioner (Fi2023/02005).

En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och dess lagförslag i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2024/01177).

I denna proposition behandlas promemorians förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 21 november 2024 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 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 statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 7 § anges vidare att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen (2017:725), förkortad KL, benämns dessa kommuner respektive regioner.

I 14 kap. 1 § regeringsformen 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. 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).

4.2 De förtroendevaldas roll, villkor och utsatthet

4.2.1 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 för-

samlingen, 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. 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).

4.2.2 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 de förtroendevalda, bl.a. om 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 en 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).

4.2.3 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 många 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 vidare 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, t.ex. 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 frågan om 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 ut-

sätts 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).

Förtroendevaldas utsatthet för hot och våld har diskuterats under lång tid. Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda bedömde i betänkan- det Jakten på makten (SOU 2006:46 s. 245–254, 259–268 och 274–276) att det behövdes förbättrade möjligheter till stöd och hjälp för förtroende- valda inom kommuner och regioner. För att komma till rätta med problem- en har det bl.a. införts en särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken för brott som begås mot förtroendevalda (29 kap. 2 § 9 brottsbalken). Kom- muner och regioner får vidare sedan den 1 juli 2010 anordna säkerhets- kontroller vid offentliga sammanträden enligt lagen (2010:294) om säker- hetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

Regeringen har vidare sedan 2016 beviljat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) medel för att stödja och utveckla kommuners och region- ers systematiska arbete med att förebygga och hantera hot och hat mot för- troendevalda. 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. Endast hälften av kommunerna och regionerna har enligt SKR infört ett förebyggande system mot hot, hat och våld (SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023, s. 5– 7, 16 och 17 [Ku2024/00376]).

4.3 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 folkbok- föring (16 § folkbokföringslagen [1991:481]), sekretessmarkering (5 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) eller fingerade person- uppgifter (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 Polis- myndigheten bl.a. ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verk- samhet 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 § första stycket 3 polislagen för personskyddet för den centrala statsledningen. Med den centrala statsledningen avses statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna och kabinettssekreteraren. Myndigheten ansvarar även för sådant personskydd och annat säkerhetsarbete som har samband med statsbesök och liknande händelser och får i ett enskilt fall besluta om personskydd. (5 § förordningen [2022:1719] med instruktion för Säkerhetspolisen.)

4.4 Arbetsmiljöverkets skydd mot hot och våld mot anställda

4.4.1 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).

Eftersom arbetsmiljölagen endast omfattar verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning, är lagen inte tillämplig för förtroendevalda i kommuner och regioner.

4.4.2 Arbetsmiljöregelverkets 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.

4.4.3 Föreskrifter meddelade av Arbetsmiljöverket av betydelse för skydd mot hot och våld

Bestämmelser av betydelse för skydd mot hot och våld finns sedan 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). Dessa föreskrifter fanns tidigare i Arbetsmiljöverkets föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) och om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

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 t.ex. via internet eller telefon. Arbetsgivaren ska regelbundet undersöka arbets-

miljöförhållandena, 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).

4.4.4 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.

4.5 Intern kontroll i kommuner och regioner

4.5.1 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 skötsel 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 provar 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).

Inom alla kommunala verksamheter föreligger viss risk för att händelser inträffar som påverkar verksamheten och orsakar kostnader 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 som är försumbart. Hänsyn får då tas till betydelsen av verksamheten och vilka väsentliga fel som kan uppstå. Enligt förarbetena till KL:s bestämmelser om intern kontroll 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 utvärderas kontinuerligt och rutiner förändras. Varje kontrollsystem måste anpassas efter bl.a. verksamhetens art, omfattning, utrustning och personalresurser. 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 säkerställa att resurserna används för uppställda mål och i enlighet med fattade beslut samt att regelverk och överenskommelser efterlevs. Detta förutsätter bl.a. dokumenterade ansvars- och befogenhetsfördelningar samt rutinbeskrivningar.

4.6 Korruption och andra oegentligheter

4.6.1 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 förtroendskadliga 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 förtroendskadliga ageranden som exempelvis avsiktliga eller oavsiktliga fel i beslutsfattande eller myndighetsutövning (se t.ex. 2 § andra stycket för-

ordningen [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 (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).

4.6.2 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 verksamheterna 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 korruption i något fler sektorer i kommuner och regioner än tidigare. 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 (Statskontoret 2023:13 s. 7, 11, 14, 19, 46 och 47).

Enligt Statskontoret behöver kommuner och regioner utveckla sina arbetsätt 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. Frågorna om korruption och andra oegentligheter i kommunal verksamhet är vidare enligt myndigheten av sådan vikt att det ska vara självklart för ledningen att se till att de hanteras. Statskontoret rekommenderar att arbetet mot korruption så långt som möjligt integreras i befintliga processer, t.ex. i arbetet med intern kontroll. 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 (samma rapport s. 7, 9, 11 och 71).

5 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

5.1 Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas

Regeringens bedömning: Det finns behov av att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda i kommuner och regioner.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Ekobrottsmyndigheten, Eslövs kommun, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kiruna kommun, Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier), Lunds universitet (juridiska fakulteten), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Region Norrbotten, Region Stockholm, SKR, SmåKom, Statskontoret, Transparency International Sverige, Umeå kommun, Västra Götalandsregionen och Åklagarmyndigheten*, delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Flera av dessa, bl.a. *Malmö kommun, Smedjebackens kommun, Stockholms kommun och Åtvidabergs kommun*, menar att hot och våld mot förtroendevalda utgör ett allvarligt hot mot det demokratiska systemet och att ett stärkt skydd är viktigt för att förtroendevalda ska kunna utföra sina uppdrag. Enligt *Kungsbacka kommun* är det angeläget att stärka skyddet för förtroendevalda genom information och kunskaphöjning. *Eskilstuna kommun* konstaterar att forskning visar att kvinnor är mer utsatta än män och vill att även anhörigas utsatthet bör beaktas i framtida utredningar.

Skälen för regeringens bedömning: 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. Om dialogen brister ökar risken för missstro mot politiker och likgiltighet inför demokratin. Det är därför 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 är, som bl.a. *Malmö kommun*, *Smedjebäckens kommun* och *Stockholms kommun* konstaterar, mycket allvarliga. Det 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 (se avsnitt 8.1.4). 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.

Det är mot denna bakgrund mycket allvarligt att flera undersökningar visar att det förekommer att förtroendevalda är utsatta för hot och våld (se avsnitt 4.2.3). 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, bl.a. grupper och individer som är beredda att – genom hot och våld – försöka hindra eller framtvunga vissa politiska beslut.

Problemen med förtroendevaldas utsatthet för hot och våld har diskuterats under lång tid och de åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problemen har i stor utsträckning 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 4.2.3). Skyddet för förtroendevalda är således fortfarande inte tillräckligt.

En viktig del i den kommunala demokratin är att förtroendevalda ges förutsättningar för att kunna fullgöra sina förtroendeuppdrag under trygga former. Enligt regeringen är det därför angeläget att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda i kommuner och regioner.

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

Regeringens förslag: Kommuner och regioner ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en förtroendevald som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid 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.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Borås kommun*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i Malmö*, *Förvaltnings-*

rätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Kammarrätten i Stockholm, Polismyndigheten, Region Skåne, SmåKom, Statskontoret och Åklagarmyndigheten, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Enligt Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier) är det såväl lämpligt som ändamålsenligt att ge kommuner och regioner ansvar för förtroendevaldas trygghet. Ljusdals kommun ser positivt på att förslaget innebär att kommuner kommer att behöva arbeta förebyggande mot hot och våld mot förtroendevalda. Enligt Malå kommun kan förslaget stärka försvaret av demokratin. Region Värmland menar att förslaget kan bidra till att fler vågar engagera sig politiskt och anser att kommunerna och regionerna är de aktörer som har störst möjlighet att arbeta med frågorna. Enligt regionen kan de förtroendevalda inkluderas i det befintliga systematiska arbetsmiljöarbetet med relativt enkla åtgärder.

Umeå kommun efterfrågar ett förtydligande av vilka förtroendevalda som omfattas av förslaget. Enligt bl.a. Brottsförebyggande rådet och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor bör det övervägas om även andra förtroendevalda än kommunal- och regionråd bör få samma skydd. Lunds kommun anser att förslaget bör omfatta alla förtroendevalda, eftersom det inte uteslutande är uppdragets omfattning utan också karaktär som påverkar utsattheten. Lilla Edets kommun anser att förslaget åtminstone bör omfatta särskilt utsatta politiska uppdrag. Enligt Tidaholms kommun bör förslaget omfatta även ordföranden och vice ordföranden i nämnder. SKR vill att det förtydligas att den nya skyldigheten inte begränsar kommuners och regioners befogenheter att vidta de åtgärder som behövs i övrigt för förtroendevalda och i relation till andra aktörers ansvar.

Enligt Stockholms kommun kan regleringen skapa vissa tillämpningsproblem om den utformas i enlighet med arbetsmiljölagen men placeras i KL. Några remissinstanser, bl.a. Eslövs kommun och Nacka kommun, anser att regleringen bör utformas mer fritt från arbetsmiljölagen för att tydliggöra att den nya regleringen inte bygger på ett arbetsmiljöansvar. Enligt bl.a. Kramfors kommun, Ludvika kommun och Region Norrbotten bör kommunernas och regionernas ansvar för att vidta åtgärder begränsas i förhållande till arbetsmiljölagens motsvarande skyldighet. Arbetsmiljöverket anser att en annan utformning av regleringen bör övervägas, eftersom motsvarande reglering i arbetsmiljölagen är en målsättningsbestämmelse som förtydligas genom andra bestämmelser och föreskrifter. Enligt myndigheten saknas det vidare bestämmelser om tillsyn och konsekvenser för de kommuner och regioner som inte uppfyller skyldigheten. Även Brottsofferjouren Sverige efterfrågar konsekvenser för dem som inte uppfyller skyldigheten. Transparency International Sverige efterfrågar ett förtydligande av hur förslaget förhåller sig till arbetsmiljölagens bestämmelser om tillsyn. Enligt Gävle kommun bör förtroendevalda åläggas att följa riktlinjer och instruktioner som utfärdas av kommuner och regioner.

Flera remissinstanser, bl.a. Burlövs kommun, Eskilstuna kommun, Habo kommun, Region Västerbotten och Solna kommun, efterfrågar förtydliganden av gränserna för kommuners och regioners ansvar och hur det ska bedömas att en kommun eller region har tagit sitt ansvar. Region Stockholm menar att det är viktigt att förslaget inte inskränker de förtroendevaldas rätt att själva avgöra vilka aktiviteter de vill delta i. Laxå kommun, Lerums kommun och Region Örebro län vill att det tydliggörs hur långtgående ansvaret att undanröja hindren är i förhållande till möjligheten att styra över

förtroendevalda. *Göteborgs kommun* efterfrågar ett uppdrag till någon myndighet att stödja det förebyggande arbetet. *Kiruna kommun* anser att förslaget bör kompletteras med ytterligare åtgärder. *Region Halland* efterfrågar en utredning om konsekvenserna av nåthat mot förtroendevalda. Tidaholms kommun vill veta hur ansvarsfördelningen med anledning av förslaget ska se ut i kommunerna och regionerna.

Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget. Enligt *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* finns det en risk för oklarheter att utforma regleringen på samma sätt som i arbetsmiljölagen. Myndigheten anser vidare att förslaget är otillräckligt, eftersom det saknar preciserande föreskrifter och tillsyns- och sanktionssystem. Enligt myndigheten riskerar också kravet att komma i konflikt med utgångspunkterna bakom yttrande- och opinionsfriheter genom att fokusera på den enskilde förtroendevaldes förutsättningar. *Kungsbacka kommun* anser att förslaget skulle kräva en omdefiniering av kommunernas och regionernas befogenheter och ansvar samt riskera att leda till intressekonflikter. Enligt kommunen är KL inte heller rätt plats för en sådan reglering. *Åtvidabergs kommun* menar att de politiska partierna också har ett ansvar att förebygga hot och våld. Enligt kommunen kan förslaget tolkas som att beslut som föranleder ett hot ska ändras. Kommunen anser vidare att regleringen är onödigt detaljerad.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att reglera ansvaret för att förebygga ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld

Som konstateras i avsnitt 5.1 finns det behov av att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda i kommuner och regioner. En grundläggande förutsättning för att kunna skydda förtroendevalda 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 4.3). De omfattas dock inte av det skydd som gäller för arbetstagare enligt arbetsmiljölagstiftningen (se avsnitt 4.4).

SKR menar att det i dagsläget är tydligt vem som ansvarar för de förtroendevaldas trygghet (SKR, Redovisning av insatser för att stödja och utveckla kommuner och regioners arbete med att förebygga och omhänderta hot och hat mot förtroendevalda 2023, s. 7 [Ku2024/00376]). I en skrivelse till regeringen har SKR efterfrågat ett förtydligande av kommuners och regioners ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet i KL eller på annat sätt (Fi2022/02167). 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). Sådana initiativ har dock inte gett tillräcklig effekt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns behov av att reglera ansvaret för att förebygga att förtroendevalda utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld.

Genomförda trygghetsundersökningar visar att förtroendevalda som utövar sina uppdrag på hel- eller deltid utsätts för hot och våld i högre grad än fritidspolitiker (Brå 2023:14, s. 46). Enligt regeringen bör därför det reglerade ansvaret, till skillnad från vad bl.a. *Brottsförebyggande rådet, Lilla Edets kommun, Lunds kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* och *Tidaholms kommun* anser, avgränsas till sådana förtroendevalda som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid (jfr 4 kap. 2 § KL), i fortsättningen benämnda kommunal- och regionråd.

Ansvaret för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld bör vidare enligt regeringen läggas på den aktör som har störst möjligheter att göra detta. Ansvaret 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 skulle även kunna leda till att skyddet för förtroendevalda varierade inom en och samma kommun eller region. Flera partier med små lokalorganisationer har dessutom begränsade möjligheter att hantera sådana frågor (SOU 2016:5 s. 281). Enligt regeringen bör ansvaret för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld 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. Kommuner och regioner ansvarar redan i dag för andra frågor som hör samman med de kommunala förtroendeuppdragen. Detta gäller exempelvis förmånerna för de förtroendevalda (se 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. Regeringen anser vidare, i likhet med bl.a. *Region Värmland*, att kommunerna och regionerna får anses ha störst möjligheter att arbeta med frågorna på ett ändamålsenligt och systematiskt sätt. Det kan exempelvis handla om att genomföra riskförebyggande åtgärder med inriktning på organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, tekniska hjälpmedel och anpassning av lokaler. Regeringen bedömer sammanfattningsvis, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att det är 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.

Arbetsmiljölagen bör inte göras tillämplig för kommunal- och regionråd

En given utgångspunkt vid utformningen av den nu aktuella regleringen 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. Av den anledningen har det hittills inte ansetts finnas skäl att göra arbetsmiljölagen tillämplig för förtroendevalda (se avsnitt 4.2.2).

Villkoren för förtroendevalda har i andra avseenden visserligen blivit mer reglerade i takt med samhällsutvecklingen. Enligt regeringen bör dock de förtroendevaldas oberoende ställning till kommuner och regioner upprätthållas. En förtroendevald varken kan eller bör inta en arbetsrättslig ställning gentemot kommunen eller regionen. Det är därmed inte heller nu aktuellt att ge kommuner och regioner ett ansvar i förhållande till kommunal- och regionråd som motsvarar arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön och alla olika arbetsmiljöfaktorer. Ett sådant långtgående ansvar bedöms inte heller nödvändigt. Mot denna bakgrund bör arbetsmiljölagen inte göras tillämplig på 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 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 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 frågorna i strukturer som efterliknar det säkerhetsarbete som bedrivs för arbetstagare enligt den arbetsmiljörättsliga regleringen i 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen. 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, s. 16 [Ku2024/00376]). Genom att låta hanteringen av frågor om hot och våld mot kommunal- och regionråd utgå från de sedan tidigare upparbetade strukturerna för kommuners och regioners säkerhetsarbete för arbetstagare är det, som bl.a. Region Värmland konstaterar, möjligt att på ett enkelt sätt uppnå en effektiv organisationsstruktur.

Bestämmelser om arbetssätt och utbildning som motsvarar de som finns i arbetsmiljölagen skulle ge den struktur som behövs för att kunna begrän-

sa kommunal- och regionråds utsatthet för hot och våld. Det bör därför 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. Enligt regeringen bör en sådan skyldighet, till skillnad från vad *Kungsbacka kommun* anser, placeras i 4 kap. KL. Genom att regleringen placeras i KL tydliggörs, vilket bl.a. *Stockholms kommun* efterfrågar, att arbetsmiljöregelverket inte är tillämpligt för kommunal- och regionråd och att kommuner och regioner inte har något ansvar för de förtroendevaldas arbetsmiljö.

Enligt regeringen bör bestämmelserna, till skillnad från vad bl.a. *Eslövs kommun*, *Kramfors kommun*, *Ludvika kommun*, *Nacka kommun* och *Region Norrbotten* anför, utformas i linje med den arbetsmiljörättsliga regleringen i 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen. Detta tydliggör att samma sorts åtgärder som vidtas för att arbetstagare inte ska utsättas för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld kan vara aktuella att vidta även för kommunal- och regionråd för att uppfylla skyldigheten. Till skillnad från *Arbetsmiljöverket* och *Lunds universitet (juridiska fakulteten)* ser regeringen inte heller några problem med att införa regleringen i KL, utan att samtidigt göra arbetsmiljöregelverket tillämpligt eller på annat sätt i detalj precisera skyldigheten. Regleringen behöver ge utrymme för lokal anpassning och kunna utformas med hänsyn till förtroendeuppdragets speciella karaktär (jfr prop. 2016/17:171 s. 182). Genom förslaget ges kommunerna och regionerna ett utpekat ansvar och en struktur att utgå från vid utformningen av säkerhetsarbetet för kommunal- och regionråd, utan att deras oberoende riskerar att begränsas.

Mot bakgrund av att regleringen framför allt avser att ge kommuner och regioner ett utpekat ansvar för kommunal- och regionrådets trygghet, ser regeringen, till skillnad från bl.a. *Brottsofferjouren Sverige* och *Transparency International Sverige*, inte heller något behov av att införa särskilda bestämmelser om tillsyn eller konsekvenser för kommuner och regioner som inte uppfyller skyldigheten. Det skulle vara en för långtgående åtgärd i förhållande till ändamålet med regleringen. För att upprätthålla kommunal- och regionrådets oberoende ställning gentemot kommuner och regioner bör de vidare inte jämföras med anställda. Regeringen anser därför, till skillnad från *Gävle kommun*, att det inte är lämpligt att ålägga kommunal- och regionråd att följa rutiner som utfärdas av kommuner och regioner i förebyggande syfte. Förslaget innebär vidare inte, som *Åtvidabergs kommun* befarar, en skyldighet att ändra sådana beslut som föranleder hot.

När det gäller bl.a. *Burlövs kommuns*, *Eskilstuna kommuns*, *Habo kommuns*, *Laxå kommuns*, *Lerums kommuns*, *Region Västerbottens*, *Region Örebro läns* och *Solna kommuns* efterfrågade förtydliganden om gränserna för den föreslagna skyldigheten, kan konstateras att den motsvarar det ansvar som kommuner och regioner redan i dag har för sina arbetstagare. Skyldigheten begränsas vidare till sådant som har en koppling till förtroendeuppdraget. Även om kommunal- och regionråd riskerar att utsättas för hot- och våld i andra situationer än anställda, bör det många gånger vara samma slags åtgärder som aktualiseras för båda grupperna. En kommun eller region har vidare inte någon möjlighet att hindra en förtroendevald från att delta i en viss aktivitet (se vidare författningskommentaren,

avsnitt 9). Vad gäller *Tidaholms kommuns* efterfrågade förtydligande av hur ansvarsfördelningen ska se ut med anledning av den nya skyldigheten, kan konstateras att ansvarsfördelningen bör bestämmas av kommunerna och regionerna utifrån deras organisation och uppgiftsfördelning.

När det gäller *Göteborgs kommuns* efterfrågade stöd till kommuner och regioner, kan konstateras att SKR under en längre tid har arbetat med att stödja kommuner och regioner med dessa frågor och på sin webbplats tillhandahåller sådant stöd. Det ingår vidare inte i detta lagstiftningsärende att ta ställning till andra åtgärder, t.ex. i form av kompletterande åtgärder på ett nationellt plan eller innehållet i framtida utredningar, som bl.a. *Kiruna kommun* och *Region Halland* efterfrågar. Det faller vidare utanför det aktuella ärendet att, som *SKR* efterfrågar, förtydliga kommuners och regioners befogenheter och ansvar i övrigt, och det är en fråga för rätts-tillämpningen att ta ställning till gällande rätt och bedöma gränserna för den kommunala kompetensen. Förslaget bedöms inte heller, som *Kungsbacka kommun* menar, kräva någon omdefiniering av kommunernas och regionernas befogenheter och ansvar.

6 En tydligare intern kontroll i kommuner och regioner

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

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Brottsofferjouren Sverige*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Ekonomistyrningsverket*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Lunds universitet (juridiska fakulteten)*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*, *Polismyndigheten*, *Region Halland*, *SmåKom*, *Umeå kommun* och *Aklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Enligt *Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier)* och *Region Örebro län* är det viktigt att kommunerna och regionerna bedriver ett förebyggande arbete mot fel och oegentligheter. Flera remissinstanser, bl.a. *Malå kommun* och *Stockholms kommun*, menar att förslaget kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende för kommunal verksamhet och skydda grundläggande demokratiska principer. *Malmö kommun* ser förslaget som ett viktigt led i att vidga den interna kontrollen från ett strikt ekonomiskt perspektiv till allmän riskbedömning i en bredare kontext. *Region Stockholm* och *Region Värmland* menar att ett strukturerat arbete kan förebygga oegentligheter. *Kungsbacka kommun* konstaterar att förslaget främst handlar om att utveckla befintliga arbetssätt i all verksamhet.

Några remissinstanser, bl.a. *Eskilstuna kommun*, *Region Västerbotten* och *Solna kommun*, efterfrågar förtydliganden av uttrycken fel och oegentligheter. *Transparency International Sverige* anser att det i regleringen bör göras en uppräknig av olika oegentligheter. Enligt *Göteborgs kommun* är det dock inte lämpligt att göra en uttömmande uppräknig av alla ageran-

den som utgör fel och oegentligheter. *Lunds kommun* anser att det bör framgå att den interna kontrollen även ska vara tillräcklig för att säkerställa en god och effektiv förvaltning. Enligt *Region Skåne* bör det förtydligas att den interna kontrollen också syftar till att upptäcka fel och oegentligheter. Regionen anser vidare att det är viktigt att inte minska den interna kontrollens fokus på brister, avvikelser, effektivitet och förbättringsområden. Enligt *Lerums kommun* är det viktigt att inte prioritera ned andra centrala mål, såsom ökad effektivitet och ändamålsenlighet. Kommunen anser vidare att det bör förtydligas att de fel som avses ska vara allvarliga, omfattande eller systematiska. *Änge kommun* undrar om den interna kontrollen ”bara” eller ”också” ska syfta till att förebygga fel och oegentligheter. *SKR* anser att regleringen bör ges en annan lagteknisk utformning. *Arbetsmiljöverket* vill att det ska tydliggöras vem som ansvarar för förtroendevalda som deltar i säkerhetskänslig verksamhet. *Kiruna kommun* anser att ytterligare lagstiftning bör övervägas för att minska risken för otillåten påverkan. *Brottsförebyggande rådet* menar att kompetensen i kommuner och regioner behöver höjas för att ge förslaget avsedd effekt.

Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget. *Burlövs kommun* anser att ett övergripande och systematiskt arbete mot otillbörlig påverkan och korruption vore mer ändamålsenligt än att ge varje enskild nämnd ett sådant ansvar. *Åtvidabergs kommun* menar att det förebyggande arbetet mot oegentligheter inte brister på grund av att regleringen är otydlig, utan till följd av att det saknas adekvata verktyg att komma till rätta med problemen. Enligt kommunen kan förslaget leda till en obalans mellan effekt och insats. Enligt *Statskontoret* bör det i regleringen anges att den interna kontrollen ska vara tillräcklig för att förebygga korruption, otillbörlig påverkan, bedrägeri och andra oegentligheter.

Skälen för regeringens förslag

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 beslutsfattare 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. Regeringen anser därför, i likhet med bl.a. *Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier)* och *Region Örebro*, att det är 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 4.6.2). För att kommuner och regioner effektivt ska kunna hantera både nya och redan kända risker bedömer regeringen, i likhet med majoriteten av remissinstanserna, att det finns ett behov av att

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

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 4.5). Den interna kontrollen i kommuner och regioner är en etablerad och sammanhållen process. Kontrollen ska enligt förarbetena bl.a. stärka ändamålsenligheten i verksamheten och se till att den bedrivs effektivt och säkert (se avsnitt 4.5.1). Av regleringen framgår dock inte 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 4.6.2). Även om styrelsen i kommuner och regioner har ett övergripande ansvar för att utforma en organisation för den interna kontrollen, är det fortfarande varje nämnds ansvar att se till att nämndens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande regelverk (se avsnitt 4.5.1). Gränsdragningen mellan styrelsens och nämndernas ansvar innebär således att inte heller ett kommunövergripande arbete kan ersätta nämndernas arbete med de interna kontrollsystemen.

För att kommuner och regioner fullt ut ska använda den interna kontrollen som ett förebyggande verktyg mot fel och oegentligheter anser regeringen, till skillnad från *Burlövs kommun* och *Åtvidabergs kommun*, att det finns behov av att förtydliga regleringen i KL. Ett sådant förtydligande bedöms kunna förbättra förutsättningarna för kommunerna och regionerna att förebygga sådana ageranden som kan orsaka ekonomisk eller annan skada genom att vikten av ett sådant arbete tydligt lyfts fram. 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. Det bör således i KL:s reglering om den interna kontrollen uttryckligen anges att den ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. Genom förslaget kan, som *Region Skåne* efterfrågar, risker för fel och oegentligheter upptäckas, förebyggas och åtgärdas i ett tidigare skede.

Oegentligheter används som ett samlande uttryck för en vid grupp oönskade beteenden som även inbegriper korruption och förtroendeskadliga ageranden som exempelvis avsiktliga eller oavsiktliga fel (se avsnitt 4.6.1). Uttrycket omfattar således bl.a. korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier, välfärdsbrottslighet och andra förtroendeskadliga ageranden som kan leda till skada. Regeringen bedömer, till skillnad från *Statskontoret* och *Transparency International Sverige*, att det varken är nödvändigt eller lämpligt att i lagtexten ta in en uttömmande uppräkningslista av alla uttryck eller ageranden som ryms i uttrycket. När det gäller bl.a. *Eskilstuna kommun*, *Region Västerbottens* och *Solna kommun* efterfrågade förtydligande av uttrycket fel, kan konstateras att fel omfattar olika former av avvikelser och brister (se författningskommentaren, avsnitt 9).

Förslaget påverkar inte innebörden av den interna kontrollen eller den granskning som revisionen ska göra av nämndernas verksamhet (se avsnitt 4.5.1). Syftet med den interna kontrollen är alltså att säkra en effektiv förvaltning och att undvika att det begås allvarliga fel (prop. 2016/17:171 s. 362 och prop. 1998/99:66 s. 59). Den föreslagna regleringen förtydligar endast att nämnderna ska se till att den interna kontrollen är tillräcklig för att förebygga fel och oegentligheter i verksamheten. I regleringen kommer det vidare även fortsättningsvis att anges att nämnderna också ska se till att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt. Enligt regeringen finns det därför inte, som bl.a. *Lerums kommun*, *Lunds kommun*, *SKR* och *Ånge kommun* anser, behov av att utforma regleringen annorlunda eller att i regleringen förtydliga samtliga syften med den interna kontrollen.

Det ingår inte i detta lagstiftningsärende att ta ställning till andra åtgärder, t.ex. i form av kompetenshöjande insatser eller innehållet i framtida utredningar, som bl.a. *Brottsförebyggande rådet* och *Kiruna kommun* efterfrågar. Det faller vidare utanför det aktuella lagstiftningsärendet att, som *Arbetsmiljöverket* efterfrågar, förtydliga ansvaret för förtroendevalda som deltar i säkerhetskänslig verksamhet.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Regeringens bedömning: Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget och bedömningen. *SKR* anser att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2026, för att bättre följa kommuners och regioners processer för budget och revision. *Ånge kommun* bedömer att det är möjligt att skyndsamt genomföra förslaget om stärkt skydd för vissa förtroendevalda. Enligt kommunen bör dock förslaget om en tydligare intern kontroll träda i kraft den 1 juli 2026, eftersom det är svårt att ställa om en hel organisations arbete med den interna kontrollen under pågående verksamhetsår.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: 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. Förslaget om en tydligare intern kontroll syftar endast till att förtydliga den interna kontrollen och utgår från befintliga förutsättningar och processer. Regeringen anser således, till skillnad från *SKR* och *Ånge kommun*, att det saknas behov av att förslaget ikraftträdandetidpunkt följer kommunernas och regionernas verksamhetsår. 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.

8 Konsekvenser

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

8.1.1 Alternativa lösningar är inte 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. Ett alternativ till förslaget skulle kunna vara att införa en målsättningsbestämmelse om att kommuner och regioner ska verka för att förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former, likt den som 2014 års demokratiutredning föreslog i betänkandet *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5 del A s. 279–282). Som framgår av avsnitt 5.2 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. En målsättningsbestämmelse bedöms inte heller tillräcklig för att uppnå syftet att tillförsäkra alla kommunal- och regionråd åtminstone en viss nivå av skydd mot hot och våld. För att uppnå den önskvärda effekten bedöms det därför 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.

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 4.1).

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 kan kommunerna och regionerna utgå från redan utarbetade strukturer vid utformningen av det säkerhetsarbete som behövs för att kunna begränsa kommunal- och regionråds utsatthet för hot och våld. Förslaget innebär att säkerhetsarbetet för kommunal- och regionråd kan utformas på motsvarande sätt som kommunernas och regionernas befintliga strukturer för arbetstagare, 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 8.1.1). 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 en 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 innebära en högst begränsad engångskostnad. Till detta tillkommer löpande utbildnings- och informationsinsatser. Vid tillbud och händelser krävs dessutom uppföljande åtgärder, bl.a. dokumentation, utredning och stöd till den som utsatts. Även larmutrustning kan bli aktuellt.

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). Regeringen bedömer att förslaget kommer att medföra ökade kostnader med uppskattningsvis 6 miljoner kronor per år, varav 5 miljoner kronor avser kommunerna och 1 miljon kronor avser regionerna (Ds 2024:10 s. 41 och 42). Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2025 föreslagit att de generella statsbidragen till kommunerna och regionerna ska ökas med detta belopp (prop. 2024/25:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.8). Riksdagen har den

18 december 2024 beslutat i enlighet med regeringens förslag (bet. 2024/25:FiU3, rskr. 2024/25:121).

Det aktuella förslaget innebär i praktiken endast att kommuner och regioner kommer att behöva bedriva säkerhetsarbete mot hot och våld för några ytterligare personer. Regeringen bedömer därför, till skillnad från bl.a. *Bodens kommun, Båstads kommun, Eskilstuna kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Region Halland, Region Stockholm, Vetlanda kommun* och *Ånge kommun*, att kostnaderna för förslaget inte överstiger uppskattade kostnader. Till skillnad från vad *Smedjebackens kommun* efterfrågar föreslås vidare att ersättningen ska fördelas på sedvanligt sätt genom att medel tillförs de generella statsbidragen.

8.1.3 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 själv censur 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.

8.1.4 Övriga konsekvenser

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 (Brå 2023:14, 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.

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser. 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

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

8.2.1 Alternativa lösningar är inte 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.

8.2.2 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 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 att kunna konkurreras ut på ett korrekt sätt och fler leverantörer att 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 förebyggande arbete bör också kunna leda till högre träffsäkerhet i arbetet med att identifiera och förhindra korrupcion 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 för den interna kontrollen. Det bedöms därmed vara väl avvägt. Syftet med förslaget bedöms vidare inte kunna uppfyllas genom mindre ingripande åtgärder (se vidare avsnitt 8.2.1). 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.

Eftersom förslaget endast innebär ett förtydligande av den interna kontrollen bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Burlövs kommun*, *Gotlands kommun*, *Gävle kommun*, *Smedjebackens kommun* och *Vetlanda*

8.2.3 Konsekvenser för den lokala demokratin, enskilda, företag, privata utförare 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 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.

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

8.2.4 Övriga konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några andra konsekvenser. 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.

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. som fullgör ett förtroendeuppdrag på heltid eller betydande del av heltid (i fortsättningen benämnda kommunal- och regionråd) utsätts för ohälsa eller olycksfall till följd av hot och våld. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Paragrafen har utformats med regleringen i 3 kap. 2 § första stycket och 3 § första stycket andra meningen arbetsmiljölagen som förebild. Viss vägledning för hur paragrafen ska tillämpas kan därför hämtas från förarbetena till den arbetsmiljörättsliga regleringen. Samtidigt måste hänsyn tas till att bestämmelserna avser olika personkretsar och således har olika tillämpningsområden (se vidare nedan).

Av första stycket framgår att 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. Eftersom det är fråga om en utgångspunkt ligger det i sakens natur att kommuner och regioner 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 inte ska behöva bli sjuka eller skadade på grund av att de utsätts för hot och våld till följd av sitt förtroendeuppdrag. Hot och våld kan vara alltifrån trakasserier i form av hot via brev, internet eller telefon till misshandel och mord.

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 säker-

hetsrutiner samt utforma och utrusta sina lokaler, såsom kommun- och regionhus, så att risken för hot och våld så långt som det är möjligt förebyggs. Vid en uppkommen hot- eller våldssituation kan kommunal- och regionråd 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.

Förutsättningarna för kommuner och regioner att vidta åtgärder för att begränsa kommunal- och regionråds utsatthet skiljer sig från en arbetsgivares möjligheter att vidta åtgärder för arbetstagare. Förtroendevalda avgör själva vilka aktiviteter de deltar i och en kommun eller region har ingen möjlighet att hindra en förtroendevald från att delta i en viss aktivitet. Kommuner och regioner behöver därför ha en dialog med kommunal- och regionråd om vilka åtgärder som på bästa sätt kan minska riskerna vid deltagande i olika aktiviteter. Skyldigheten innebär att kommuner och regioner så långt som möjligt ska skapa förutsättningar för kommunal- och regionråd att fullgöra sina förtroendeuppdrag under trygga former. Kommunernas och regionernas ansvar begränsas till sådant hot och våld som har en koppling till förtroendeuppdraget. Hot och våld kan dock vara svårt att förutse, vilket medför att det inte är möjligt att tydligt avgränsa ansvaret till vissa aktiviteter.

Skyldigheten innebär att kommuner och regioner inför att kommunal- och regionråd deltar i aktiviteter med koppling till förtroendeuppdraget måste vidta förebyggande åtgärder. Det kan exempelvis handla om nämnd- eller styrelsesammanträden och andra sammankomster som en kommun eller region ansvarar för. Det kan även vara när kommunal- och regionråd på grund av sitt förtroendeuppdrag deltar i aktiviteter som någon annan aktör arrangerar. Eftersom kommuner och regioner i de senare fallen saknar direkt kontroll över aktiviteten bör ansvaret vara begränsat till att exempelvis ta fram rutiner som bör följas vid sådana aktiviteter. Inför aktiviteter som inte har någon koppling till förtroendeuppdraget, såsom privata eller rent partipolitiska aktiviteter, finns det normalt sett inte någon skyldighet för kommuner och regioner att vidta förebyggande åtgärder. Om det sedan tidigare finns en känd hotbild till följd av förtroendeuppdraget, kan det dock även i sådana fall krävas vissa åtgärder, som t.ex. tillgång till larm och rutiner för detta.

Enligt *andra stycket* ska kommuner och regioner 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. 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 6.

Ändringen i *andra stycket* förtydligar att nämnderna ska säkerställa att den interna kontrollen förebygger fel och oegentligheter i verksamheten (prop. 1998/99:66 s. 59). 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 andra förtroendeskadliga ageranden. I uttrycken fel och oegentligheter inbegrips exempelvis avsiktliga och oavsiktliga fel, avvikelser, brister, korruption, otillåten och otillbörlig påverkan, bedrägerier och välfärdsbrottslighet.

Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner (Ds 2024:10)

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.

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.

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över promemorian: Arbetsmiljöverket, Bodens kommun, Borås kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Burlövs kommun, Båstads kommun, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Eskilstuna kommun, Eslövs kommun, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Umeå, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Habo kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kiruna kommun, Kramfors kommun, Kungsbacka kommun, Laxå kommun, Lerums kommun, Lilla Edets kommun, Linköpings universitet (Centrum för kommunstrategiska studier), Ljusdals kommun, Ludvika kommun, Lunds kommun, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Malmö kommun, Malå kommun, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Nacka kommun, Norsjö kommun, Polismyndigheten, Region Halland, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Värmland, Region Västerbotten, Region Örebro län, Smedjebackens kommun, SmåKom, Solna kommun, Statskontoret, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Regioner, Tidaholms kommun, Transparency International Sverige, Umeå kommun, Vetlanda kommun, Västra Götalandsregionen, Åklagarmyndigheten, Ånge kommun, Åre kommun och Åtvidabergs kommun.

Botkyrka kommun, Civil Rights Defenders, Dorotea kommun, Färgelanda kommun, Haparanda kommun, Heby kommun, Hofors kommun, Hudiksvalls kommun, Jokkmokks kommun, Landskrona kommun, Nyköpings kommun, Orsa kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Strängnäs kommun, Svenskt näringsliv, Säffle kommun, Tomelilla kommun, Torsby kommun, Vännäs kommun och Östersunds kommun har avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-11-26

Närvarande: Justitieråden Svante O. Johansson, Johan Danelius och Linda Haggren

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

Enligt en lagrådsremiss den 21 november 2024 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Johanna Edner.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 januari 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Malmer Stenergard, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Erik Slottner

Regeringen beslutar proposition 2024/25:80 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner