

Vem ska skydda politikerna?*

Ett fragmenterat rättsligt skydd för förtroendevalda som möter hot och våld

Av jur.dr FANNY HOLM¹ och jur.dr JOHAN HOLM²

Våld, hot och trakasserier mot förtroendevalda på grund av deras politiska uppdrag är ett allvarligt problem, både för den individ som utsätts och för det demokratiska systemet. Artikeln undersöker vilket ansvar som åvilar olika aktörer att ge förtroendevalda skydd mot brottsutsatthet och stöd när brott har begåtts. En analys av det rättsliga ramverket visar att förtroendevalda omfattas av generella regler för brottsoffer, men att aktörernas ansvar för olika kategorier av politiker skiljer sig åt, och att det mer omfattande förebyggande arbete som arbetsmiljölagsstiftningen tar sikte på, inte gäller denna grupp. Författarna efterlyser en översyn av det rättsliga ramverket i syfte att åstadkomma likvärdigt skydd och stöd för alla förtroendevalda.

1 Bakgrund

Våld, hot och trakasserier mot förtroendevalda på grund av deras politiska uppdrag är ett allvarligt problem, både för den individ som utsätts och för det demokratiska systemet. Under valåret 2022 blev mer än var fjärde svensk politiker utsatt för våld, hot eller trakasserier.³ Hot och hat sker inte minst på sociala medier. Ett aktuellt exempel på en förtroendevalds utsatthet är Centerpartiets tidigare partiledare Annie Lööf, som förutom att ha utsatts för mängder av hot och hat på nätet också var ytterligare en tilltänkt måltavla när SKR:s psykiatrisamordnare Ing-Marie Wieselgren mördades under 2022 års Almedalsvecka.⁴ Hot och hat kan leda till anpassning och självzensur hos de förtroendevalda och till att de väljer att lämna sina uppdrag i förtid eller inte ställer upp till omval. Undersökningar genomförda av Brottsförebyggande rådet (BRÅ) visar dessutom att politiker ofta undviker att polis-anmäla denna brottslighet därför att de tror att det inte kommer att leda till någon åtgärd,⁵ vilket i sin tur gör att de förlorar den möjlighet till olika former av upprättelse som en framtida rättegång kan innebära.

* Denna artikel har genomgått kvalitetsgranskning genom s.k. peer review (granskning av jämlike).

¹ Verksam vid juridiska institutionen, Umeå universitet.

² Verksam vid juridiska institutionen, Umeå universitet.

³ Brottsförebyggande rådet, Politikernas trygghetsundersökning: Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under valåret 2022 (PTU), 2023:14.

⁴ Ledare (2022). Annie Lööf blev hatets främsta måltavla — vi kan inte ha det så här. *Dagens Nyheter*, 15 september 2022.

⁵ Se ovan fotnot 3.

Brottsoffer i Sverige har en, i internationell jämförelse, stark ställning, med rättsliga möjligheter att få stöd och skydd samt att kunna delta i brottmålsprocessen.⁶ Lagstiftningen ger bl.a. en rätt till målsägandebiträde och rätt till information i olika skeden av det straffrättsliga förfarandet. Det finns olika regler om skydd, t.ex. personskydd, skyddade personuppgifter och skydd inom ramen för huvudförhandling i brottmål. Dessutom erbjuds olika former av stöd såsom vittnesstöd. Socialnämnderna har ett ansvar att tillgodose brottsoffers behov av stöd och hälso- och sjukvården att ge vård till den som behöver det. Många av dessa regler är generella och gäller alla brottsoffer, men det finns även ett särskilt ansvar gentemot vissa grupper av brottsoffer, t.ex. barn.⁷ Arbetsgivare har också ett särskilt ansvar i förhållande till sina anställda att förebygga att de utsätts för brott i arbetet och att ge stöd till de anställda som har utsatts för brott. Trots dessa omfattande regelverk och system har tidigare gjorda kartläggningar visat att brottsutsatta förtroendevalda i förhållandevis liten utsträckning tycks använda dessa sina rättigheter och få det stöd de har rätt till.⁸

Ett problem är att lagstiftningen uppfattas som otydlig kring olika aktörers ansvar när det gäller åtgärder för att ge stöd och skydd till brottsutsatta politiker.⁹ Utredningar av förtroendevaldas utsatthet har inte i någon större utsträckning behandlat det rättsliga ansvaret hos de olika aktörerna (här avses framför allt politiska partier, staten, kommuner och regioner) att skydda mot brott och att stötta enskilda förtroendevalda som utsatts för brott. Ansvaret uppfattas alltså som oklart, vilket kan förklara att synen på hur långt ansvaret sträcker sig skiljer sig åt mellan olika kommuner och regioner.¹⁰ Det är även viktigt att utreda om det rättsliga ansvaret varierar, t.ex. mellan olika nivåer i det politiska systemet. Det kan antas att olika kommuner och regioner har olika förutsättningar i arbetet¹¹ samtidigt som politikers utsatthet kan variera över landet och i de olika politiska organen.¹² Det har under en tid även förekommit diskussioner om huruvida förtroendevaldas situation rentav borde omfattas av ett arbetsmiljöansvar hos vissa aktörer, för att på så sätt förbättra politikers situation.¹³

⁶ För en allmän kartläggning av brottsoffers rättigheter i Sverige, se exempelvis Ds 2014:14 och Granström, G. & Mannelqvist, R. (red.), *Brottsoffer — rättsliga perspektiv*. Lund: Studentlitteratur, 2021.

⁷ Genom bl.a. ansvaret hos en rad myndigheter och yrkesgrupper att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa, 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) (2001:453).

⁸ Se SOU 2006:46 s. 245–248; PTU, 2023, s. 113.

⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Hot och hat mot förtroendevalda: enkätundersökning 2022*, s. 8.

¹⁰ Jansson, M. *Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda: en analys av styrande dokument i kommuner och regioner*. Sveriges Kommuner och Landsting, 2019, s. 6.

¹¹ Erlingsson, G. & Wänström, J. *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur, 2021.

¹² PTU, 2023.

¹³ Se exempelvis SOU 2006:46 s. 251 f.

Den här artikeln undersöker därför vilket ansvar som åvilar olika aktörer att ge förtroendevalda skydd mot brottsutsatthet och stöd när brott har begåtts.¹⁴ Artikeln avser att kartlägga det rättsliga ramverket i dessa frågor, att jämföra regelverken för olika grupper av förtroendevalda och identifiera skillnader i ansvar mellan olika aktörer. Artikeln analyserar därtill behovet av ett utökat rättsligt ansvar för vissa aktörer gentemot förtroendevalda, med utgångspunkt i regleringen av arbetsgivares arbetsmiljöansvar. Artikeln undersöker inte ansvaret för de brottsbekämpande aktörerna inom rättsväsendet när det gäller att utreda och lagföra brott. Inte heller undersöks de rättsliga förmåner som brottsoffer åtnjuter inom ramen för förundersökning och rättegång i brottmål, såsom möjligheten att få information, företrädas av målsägandebitråde och föra skadeståndstalan. Fokus är snarare på det skydd och stöd som ska och kan ges utanför brottmålsprocessen. Med skydd avses personskydd, kontaktförbud, skyddade personuppgifter, säkerhetskontroller i de politiska församlingarna och övrigt förebyggande arbete. Till frågor om stöd räknas dels hälso- och sjukvård till brottsutsatta, dels socialt stöd (t.ex. samtalsstöd och hjälp att upprätta anmälan).

Artikeln har sitt fokus på det rättsliga ramverket, där en rättsdogmatisk metod används för att kartlägga, systematisera och analysera rättens innehåll utifrån rättskällorna. Detta kompletteras med annan skriftlig dokumentation, såsom handböcker och regleringsbrev, för att utreda hur olika aktörer har tolkat regelverken och vilken syn som lagstiftare och berörda aktörer har på ansvarsfördelningen. Artikeln baseras inte på en empirisk undersökning av hur rätten tillämpas i praktiken. Där- emot används exempel på denna praktik, för att belysa problem och skillnader som kan kopplas till rättens innehåll.

2 Ansvar för skydd

Ett ansvar för att skydda personer från att utsättas för brott kommer till uttryck i lagstiftningen på olika sätt. Polisen har en allmän skyldighet att ge enskilda skydd.¹⁵ Därtill har polisen en särskild skyldighet att skydda brottsoffer genom individuella skyddsbedömningar, vilket framgår av 13 f § förundersökningskungörelsen.¹⁶ Polisen arbetar med skydd genom exempelvis särskilda brottsoffsamordnare och personsäkerhetshandläggare. Det mest långtgående skyddet ges inom det särskilda personsäkerhetsprogrammet (se nedan).¹⁷

¹⁴ Artikeln är skriven inom ramen för forskningsprojektet Förtroendevalda som brottsoffer: rättsliga och institutionella vägar till upprättelse och skydd, finansierat av brottsofferfonden, se Brottsoffermyndighetens dnr 9942/2022. Projektet har genomgått etikprövning, se Etikprövningsmyndighetens beslut 2023-04-18 i ärende dnr 2023-01351-01.

¹⁵ 1–2 §§ polislagen (1984:387).

¹⁶ Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten, PM 2017:06, s. 6.

¹⁷ Polisens särskilda personsäkerhetsarbete regleras i 2 a § polislagen (1984:387) och i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

För att förbättra skyddet för brottsoffer infördes år 1988 lagen om kontaktförbud (tidigare besöksförbud).¹⁸ Tanken var framför allt att skydda personer som utsätts för våld och hot i nära relationer och syftade till att förebygga hotfulla och farliga situationer. Lagen innebär att brottsoffer kan få ett kontaktförbud utfärdat vilket innebär att den som förbudet riktas mot inte får besöka, kontakta eller följa efter den som skyddas av förbudet.¹⁹

Brottsoffer har även möjlighet att få skyddade personuppgifter genom sekretessmarkering,²⁰ skyddad folkbokföring (tidigare kvarskrivning)²¹ och fingerade personuppgifter.²² De två första åtgärderna administreras av Skatteverket medan ansökan om fingerade personuppgifter görs till polisen.²³ Det finns även möjlighet för våldsutsatta att få tillfälligt skyddat boende genom socialnämndens försorg.²⁴

Regelverk för skydd finns alltså inom flera områden och gäller alla brottsoffer. Det saknas anledning att anta att det skiljer sig för förtroendevalda. Två områden förtjänar dock särskild uppmärksamhet, eftersom det där finns regler och åtgärder som tar sikte på skydd av förtroendevalda. Dessa är reglerna om personskydd samt de särskilda ordnings- och säkerhetsreglerna för politiska församlingar.

2.1 Personskydd

Det mest långtgående skyddet för förtroendevalda ges inom det särskilda personsäkerhetsarbetet. Lagstiftningen är utformad som en möjlighet för polisen att besluta om åtgärderna, men inte som en rättighet för offren. Arbetet sköts av polisen eller Säkerhetspolisen (Säpo), beroende på vilken förtroendevald som blir föremål för insatsen. Säpo har ansvaret för personsäkerhetsarbetet för den centrala statsledningen, medan den öppna polisen ansvarar för personsäkerhetsarbetet

¹⁸ Lag (1988:688) om kontaktförbud.

¹⁹ Den som skyddas får inte heller kontaktas via e-post, telefon eller brev och förbudet är inte begränsat till vissa platser utan gäller överallt.

²⁰ Sekretessmarkering innebär att Skatteverket för in en markering vid personuppgifterna i folkbokföringsregistret som anger att ingen får lämna ut uppgifterna utan tillstånd och säkerhetskontroll. Sekretessmarkeringen förs över till andra myndigheters register.

²¹ Skyddad folkbokföring innebär att den gamla adressen tas bort och personen registreras som "på kommunen skriven" i den gamla folkbokföringsorten. Skattekontorets adress anges som en särskild postadress. Skyddad folkbokföring är en större åtgärd än sekretessmarkering eftersom det innebär att personen måste flytta till en ny, hemlig adress.

²² Personer som är utsatta för särskilt allvarlig brottslighet och hotas till liv, hälsa eller frihet kan få fingerade personuppgifter, till exempel nytt namn och personnummer. Tidigare identitet tas bort ur folkbokföringsregistret, även personnumret, och personen måste flytta till ny hemlig ort. Fingerade personuppgifter används endast i undantagsfall efter att andra mindre omfattande åtgärder prövats.

²³ <https://skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80001711.html> (senast besökt 2023-10-03).

²⁴ Detta följer av den allmänna skyldigheten enligt 5 kap. 11 § SoL respektive 4 kap. 1 § SoL att ge brottsutsatta respektive alla kommuninnevanare det stöd de behöver. Se även Socialstyrelsen, *Fristad från våld — en vägledning om skyddat boende*, 2013.

för politiker i kommuner, regioner och Sametinget.²⁵ I Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen framgår i 3 § att med den centrala statsledningen avses statschefen, tronföljaren, talmannen, riksdagsledamöterna, statsministern, statsråden, statssekreterarna, och kabinetssekreteraren.

När det gäller personsäkerhetsarbetet inom den öppna polisen sker det med stöd av 2 a § polislagen. Polisen får enligt bestämmelsen bedriva sådant arbete beträffande vittnen och andra hotade personer. Enligt polisen är detta ”mycket ovanligt”.²⁶

Regeringen får meddela föreskrifter om polisens säkerhetsarbete, vilket skett i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.²⁷ Av förordningens 3 § framgår att en person kan bli föremål för personsäkerhetsarbete om det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet riktas mot hans eller hennes eller en närståendes liv, hälsa, frihet eller frid. Personsäkerhetsarbetet omfattar inte alla, utan enligt huvudregeln gäller det bevispersoner i rättsprocesser med koppling till grov eller organiserad brottslighet samt rättsprocesser med koppling till rättsväsendet.²⁸ Om särskilda skäl finns, får dock personsäkerhetsarbete bedrivas även beträffande andra personer.²⁹ Sådana skäl kan, enligt polismyndighetens allmänna råd, föreligga beträffande t.ex. politiker och journalister.³⁰ En förutsättning är dock fortfarande att det föreligger en sådan situation som avses i 3 §, dvs. en påtaglig risk för allvarlig brottslighet. Om en person omfattas av eller kan komma i fråga även för Säpos personskyddsverksamhet görs bedömningen om särskilda skäl finns efter samråd med Säpo.³¹

I Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2015:4) om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m., beskrivs i fjärde kapitlet ansvarsfördelningen mellan Säpo och polisen. Säpo står för skyddet närmast skyddspersonen medan polisen ansvarar för det s.k. distansskyddet.³² Säpos bedömningar av hotbild m.m. regleras i tredje kapitlet i nämnda föreskrifter. Där framgår att Säpo ska bedöma skyddsvärde, hotbild och sårbarhet för skyddspersonerna.³³ Det

²⁵ Säkerhetspolisens ansvar för personskyddet framgår av 3 § 1 st. 3 polislagen (1984:387).

²⁶ <https://polisen.se/utsatt-for-brott/hjalp-och-stod-fran-samhallet/skydd-for-hotade/> (senast besökt 2023-10-03).

²⁷ Rikspolisstyrelsen har därutöver utfärdat föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m., RPSFS 2011:8.

²⁸ 2 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

²⁹ 2 § 2 st. förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

³⁰ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete, PMFS 2016:11, 5 §.

³¹ Ibid.

³² Se även 2 kap. 3 § i samma föreskrifter: Med närskydd avses del av personskydd. Närskydd består av livvakter, tekniska skyddsåtgärder och viss skyddsspaning. Med distansskydd avses del av personskydd. Distansskydd består av platsbevakning, färdvägsbevakning, eskort och viss skyddsspaning. Enligt Säkerhetspolisens hemsida är deras livvakter tidigare poliser, se <https://www.sakerhetspolisen.se/verksamheten/personskydd.html> (senast besökt 2023-10-03).

³³ 3 kap. 1 § Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2015:4) om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen, statsbesök m.m.

beskrivs även hur bedömningar ska göras av den generella hotbilden för enskilda personer, s.k. strategiska hotbedömningar, och för enskilda händelser, s.k. operativa hotbedömningar. Det slås fast att de strategiska hotbedömningarna ska omarbetas regelbundet. En närmare beskrivning av hur hotbedömningar ska göras finns i 6 § och i 7 § anges att det kontinuerligt ska göras sårbarhetsbedömningar beträffande skyddspersoner.

Vid en jämförelse framstår regleringen av Säpos personskyddsarbete som betydligt mer detaljerad än de instruktioner som finns för polisens personsäkerhetsarbete. Hur arbetet utformas i praktiken beskrivs på Säpos hemsida, bl.a. vad gäller bedömningar av skyddsvärde, hotbild och sårbarheter.³⁴ En omfattande översyn av detta arbete gjordes av personskyddsutredningen år 2004.³⁵ I direktiven till utredningen lyftes problemen med hot och våld mot politiker i allmänhet — men utredningen var fokuserad på just den centrala statsledningen.³⁶ Frågan om hot och våld mot förtroendevalda i stort kom dock att tas upp av kommittén om hot och våld mot förtroendevalda som lämnade sina förslag år 2006.³⁷ Kommittén identifierade ”avsevärda” skillnader mellan möjligheterna att få personskydd mellan olika polisdistrikt.³⁸ Därför föreslogs mer utvecklade handlingsplaner och rutiner för hot- och riskbedömningar hos den öppna polisen när en politiker har utsatts för brott, inspirerade av motsvarande rutiner för riskbedömningar som redan fanns beträffande våld i nära relationer. Kommittén sa dock att ”[d]et skulle leda alltför långt att utforma handlingsplaner för sådana bedömningar som liknar de som idag tillämpas inom Säpo.”³⁹ Utredningen såg det inte som ett problem att förtroendevalda inom kommun och landsting inte kom att erbjudas samma skydd och stöd som förtroendevalda som omfattas av begreppet den centrala statsledningen. Den menade att de olika grupperna har behov av skydd i olika avseenden, och att den grupp som skyddas av Säpo utgörs av de mest exponerade förtroendevalda.⁴⁰

2.2 Säkerhetskontroller och ordning i politiska församlingar

Ett annat område där det finns särskild reglering som har betydelse för de förtroendevaldas skydd mot utsatthet för brott är det som rör ordning och säkerhet i lokaler för de politiska församlingarna riksdagen, Sametinget, region- och kommunfullmäktige. När det gäller riksdagen finns regler om säkerhetskontroll i t.ex. riksdagsordningen 6 kap. 26 § och lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

³⁴ <https://www.sakerhetspolisen.se/verksamheten/personskydd.html> (senast besökt 2023-10-03).

³⁵ SOU 2004:108.

³⁶ Kommittédirektiv Utvärdering av personskyddet för den centrala statsledningen, Dir. 2003:132.

³⁷ SOU 2006:46; Kommittédirektiv Hot och våld mot förtroendevalda, Dir. 2004:102.

³⁸ SOU 2006:46 s. 161.

³⁹ SOU 2006:46 s. 272.

⁴⁰ SOU 2006:46 s. 272–273.

Riksdagen omfattas även av lag (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Det innebär bl.a. ett ansvar för planering och åtgärder för att skydda säkerhetskänslig verksamhet. Riksdagen ska ha en säkerhetsskyddschef, och vidta åtgärder med sikte på bl.a. informationssäkerhet och fysisk säkerhet.⁴¹ På kommunal nivå finns motsvarande regler om säkerhetsskydd i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och i kommunallagen (KL)⁴² finns regler om ordning i fullmäktige. 5 kap. 43 § KL slår fast att ordföranden leder fullmäktiges sammanträden och ansvarar för ordningen vid sammanträdena. Ordföranden får visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Regioner omfattas av kommunallagen, varför dessa regler också gäller regionfullmäktige. En motsvarande regel för Sametinget återfinns i 3 b § sametingslagen.⁴³

Det finns alltså likartade regler avseende ordning och säkerhet i samtliga politiska församlingar, även om dessa återfinns i olika lagar och förordningar utifrån politisk församling. En skillnad mellan de två säkerhetsskyddslagarna är att medan lagen som rör riksdagen är uttryckligt tillämplig så är tillämpligheten av den bredare säkerhetsskyddslagen beroende av en bedömning utifrån respektive verksamhet när det gäller t.ex. kommuner och regioner. Förarbetena till säkerhetsskyddslagen talar om att säkerhetsskyddet ska omfatta den ”övre delen av en tänkt pyramid innefattande alla de verksamheter som är viktiga i ett fungerande samhälle” och att “[f]rågan vilka funktioner, system eller anläggningar som behöver säkerhetsskydd kommer att behöva omprövas kontinuerligt och måste därför besvaras på verksamhetsnivå.”⁴⁴ Den centrala statsledningens skyddsvärde lyfts dock särskilt fram — till skillnad från politiker i andra församlingar och organ.⁴⁵ Vidare fastställs i lag (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter ett absolut krav på att ha en säkerhetsskyddschef,⁴⁶ medan 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen öppnar för att en sådan ska utses om det inte är ”uppenbart obehövligt”. Möjligen föranlett av detta har en överenskommelse slutits mellan SKR och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) där det förtydligas att kommuner ska ha en säkerhetsskyddschef.⁴⁷

Sammantaget visar detta att det förekommer vissa skillnader i lagstiftningen för politiker i riksdagen jämfört med politiker i övriga politiska församlingar. Möjligen kan detta härledas till en syn på att rikets

⁴¹ 4 a §, 5 §, 7 § lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Se detaljreglering i Riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna, RSF 2019:1.

⁴² SFS 2017:725.

⁴³ SFS 2018:1976.

⁴⁴ SOU 2015:25 s. 302. Detta betonas även i prop. 2017/18:89 s. 38–41.

⁴⁵ Se prop. 2017/18:89 s. 38–41 och SOU 2015:25 avsnitt 13.1.

⁴⁶ 4 a §.

⁴⁷ MSB och SKR, Överenskommelse om kommunernas arbete med civilt försvar 2018–2020 med revideringar till och med 2022, dnr SKR 21/01510, MSB 2021–13778.

styrning anses mer skyddsvärd än lokal och regional styrning. Mot bakgrund av resultaten i BRÅ:s undersökning kan det kritiseras. Utsattheten är förvisso högre för riksdagsledamöter än övriga (61,9 % jämfört med t.ex. 28,9 % för kommunfullmäktigeledamöter)⁴⁸, men utsattheten för den senare gruppen måste ändå betraktas som allvarlig.

3 Ansvar för stöd

Med stöd till brottsoffer avses här dels hälso- och sjukvård, dels mer allmänt socialt stöd av olika slag. Dessa olika former av stöd kommer till uttryck i olika regleringar.

3.1 Hälso- och sjukvård

Lagstiftaren har i förarbeten återkommande betonat det särskilda ansvar som hälso- och sjukvården har för brottsoffer.⁴⁹ Den centrala lagstiftningen på området, Hälso- och sjukvårdslagen (HSL),⁵⁰ innehåller dock inga särskilda regler om hälso- och sjukvård för brottsoffer i allmänhet. Inget särskilt är angivet i HSL om förtroendevalda som brottsoffer.⁵¹

Det saknas skäl att tro att den offentliga vården skiljer sig för denna grupp jämfört med andra brottsoffer. När det gäller behandling av arbetsrelaterad ohälsa kan dock den som omfattas av företagshälsovård ha en fördel.⁵² Flera undersökningar har visat att vissa förtroendevalda fått stöd av företagshälsovården.⁵³ Det är dock oklart om alla förtroendevalda har tillgång till sådan, eftersom företagshälsovård är en resurs som typiskt sett faller inom ramen för arbetsgivarens arbetsmiljöansvar.⁵⁴

3.2 Övrigt stöd

Utöver hälso- och sjukvård har brottsoffer möjlighet att få andra typer av stöd. Hälso- och sjukvården har, utöver att ge vård, en skyldighet att i vissa situationer samverka med andra.⁵⁵ I förarbeten uttalas det också att även om hälso- och sjukvårdens ansvar ska avgränsas till sådant som ligger inom dess särskilda kompetens så innebär det inte en ”strikt avgränsning”.⁵⁶ Däri, menar regeringen, ingår även att se till att ”den som

⁴⁸ PTU, 2023, s. 40.

⁴⁹ Ds 2014:14 s. 105; Prop. 1997/98:55 s. 44; Prop. 2011/12:4 s. 17.

⁵⁰ SFS 2017:30.

⁵¹ Se dock bestämmelsen i 6 kap. 15 § 2 Patientsäkerhetslagen (2010:659) om att hälso- och sjukvårdspersonal är skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövs i verksamhet för personskydd för den centrala statsledningen.

⁵² <https://www.av.se/globalassets/filer/publikationer/broschyror/foretagshalsovarden-behovs-for-jobbet-broschyr-adi543.pdf> (senast besökt 2023-10-03).

⁵³ SOU 2006:46 s. 98; PTU, 2023 appendix, tabell 7C.

⁵⁴ Arbetsgivare ska enligt arbetsmiljölagen (3 kap. 2c §) anlita företagshälsovård eller motsvarande sakkunnig hjälp när kompetensen i den egna verksamheten inte är tillräcklig inom det systematiska arbetsmiljöarbetet samt inom arbetsanpassning och rehabilitering; se även avsnitt 4.2 nedan.

⁵⁵ 5 kap. 8 § HSL.

⁵⁶ Prop. 1997/98:55 s. 44.

söker hälso- och sjukvårdens tjänster, men som också behöver annat stöd, blir hänvisad till det eller de organ som har kompetens och resurser för uppgiften.”⁵⁷

Socialnämnden har ett lagstadgat ansvar att ge brottsoffer stöd. Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL)⁵⁸ framgår att den som varken kan tillgodose sina behov själv eller få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt att få det stöd och den hjälp den kan behöva. Kommunen kan även erbjuda öppna insatser som service enligt 3 kap. 1 § SoL. En särskild skyldighet att ge stöd till brottsoffer fastställs i 5 kap. 11 § första stycket SoL. Socialstyrelsen har tagit fram vägledningen *Brottsoffer och deras närstående: Socialtjänstens ansvar för att ge stöd och hjälp*. I denna förklaras vilka insatser det kan röra sig om, bl.a. ekonomiskt bistånd, stödjande samtal, kontaktperson, förmedling av kontakter med andra myndigheter och frivilligorganisationer samt erbjudan om skyddat boende. Vidare kan socialtjänsten enligt vägledningen ge information om vilka möjligheter som finns till stöd och hjälp, om hur man gör en polisanmälan, om försäkrings- och rättsprocessen, om rätt till målsägandebiträde i vissa fall och om andra organisationers verksamhet för brottsutsatta och närstående.⁵⁹ Det finns i nuläget alltså inget särskilt ansvar för kommuner gentemot förtroendevalda. Det betyder inte att de inte arbetar förebyggande och med stöd till brottsutsatta politiker, men deras arbete är baserat på frivillighet, och mycket tyder på att det skiljer sig mellan kommuner och regioner.⁶⁰ Vi återkommer till frågan om kommuners ansvar som arbetsgivare nedan.

Brottsoffermyndigheten är nationell myndighet i brottsofferfrågor, med uppdrag att bl.a. administrera brottsskadeersättning. Myndigheten arbetar inte med egen stödverksamhet, utöver att sprida information till brottsoffer om exempelvis var de kan söka stöd, hur man gör polisanmälan och hur rättsprocessen går till.⁶¹ För brottsutsatta förtroendevalda finns utöver sådan generell information även en särskild webbplats om hot och hat mot de som deltar i det demokratiska samtalet.⁶²

Slutligen erbjuder landets brottsofferjourer stöd till brottsoffer. Dessa bedriver omfattande verksamhet genom stödpersoner som utbildats i att ge information, vägledning, hjälp med krisbearbetning och medmänskligt stöd.⁶³ Det finns jourer som är inriktade på särskilda

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ SFS 2001:453.

⁵⁹ <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2012-3-22.pdf> (senast besökt 2023-10-04).

⁶⁰ Jansson, 2019, s. 6; SKR, *Hot och hat mot förtroendevalda*, Enkätundersökning 2022.

⁶¹ <https://www.brottsoffermyndigheten.se/utsatt-for-brott/> (senast besökt 2023-10-03).

⁶² <https://tystnainte.se/> (senast besökt 2023-10-03). Webbplatsen lanserades inom ramen för regeringens handlingsplan *Till det fria ordets försvar - åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer*, Ku 17:04.

⁶³ Ds 2014:14 s. 117.

målgrupper, t.ex. tjejjourer, men ingen särskilt inriktad mot förtroendevalda.⁶⁴

I enkätundersökningen Politikernas trygghetsundersökning för 2023 ställdes frågor om stöd. Den visar att 70,6 % av de som fått stöd eller hjälp fått det från en annan förtroendevald. 37,4 % uppger att de fått stödet från partiorganisationen och det är också ganska vanligt med stöd från en partner, anhörig eller vän⁶⁵ eller från en säkerhetsansvarig.⁶⁶ Det kan vara värt att notera att dessa aktörer (med undantag för säkerhetsansvariga) inte har något rättsligt krav på sig att ge stöd.

4 Ansvar för arbetsmiljö

Avsnitten om skydd och stöd har gett en överblick över gällande regelverk och hur det grundar ansvar för skydd och stöd till brottsutsatta politiker. Det är visat att förtroendevalda i stor utsträckning åtnjuter det rättsliga skydd som brottsoffer i allmänhet har och att vissa grupper av förtroendevalda därtill åtnjuter ett förstärkt skydd. I det följande ska utredas om det finns ett behov av ett utökat ansvar för kommuner, regioner, Sametinget, riksdagsförvaltningen och de politiska partierna,⁶⁷ baserat på det speciella uppdrag som politiker har och den nära relationen till dessa aktörer. Det har föreslagits att förtroendevaldas situation borde omfattas av ett arbetsmiljöansvar hos dessa aktörer, för att på så sätt förbättra politikernas situation.⁶⁸

4.1 Förtroendevalda som arbetstagare i arbetsmiljölagens mening

Då arbetsmiljöansvaret framför allt gäller i förhållande till arbetstagare är frågan om förtroendevalda är att betrakta som arbetstagare i arbetsmiljölagens mening central. Den teoretiska grunden för arbetsgivarens arbetsmiljöansvar vilar på frågan om makt. Arbetsgivarens arbetsledningsrätt gör att denne kan beordra arbetstagaren hur och var denne ska utföra arbetet (inom anställningsavtalets ram).⁶⁹ Denna makt över arbetstagarna utgör skäl för att arbetsgivarna ska ha ett långtgående ansvar för arbetsförhållandena.

⁶⁴ Brottsofferjourerna ger dock stöd till alla brottsoffer, även denna grupp. Jourerna samlas i ett förbund med förbundskansliet Brottsofferjouren Sverige. På deras webbplats finns särskild information om ”demokratibrott”, <https://www.brottsofferjouren.se/brottsofferstod/olika-brottstyper/demokratibrott/> (senast besökt 2023-10-03).

⁶⁵ 32,1 %. Se PTU, 2023, s. 113.

⁶⁶ 22,7 %. Ibid. Kommunernas syn på ansvarsfördelning när det gäller förtroendevaldas säkerhet varierar. Vissa kommuner har beslutat att ansvaret vilar på kommunen, andra att det vilar på partiorganisationen, åter andra att det är ett delat ansvar, se Jansson, 2019, s. 14–15.

⁶⁷ De aktörer som avses är kommuner, regioner, Sametinget, riksdagsförvaltningen och de politiska partierna.

⁶⁸ Se nedan avsnitt 5.

⁶⁹ För ett resonemang om kopplingen mellan makt och ansvar i arbetsmiljörätten, se Andersson, P., *Vidta alla åtgärder som behövs*, Stockholm: Jure, 2013, s. 61–66. I förarbetena till arbetsmiljölagen framhålls att lagstiftning till skydd mot ohälsa och olycksfall framför allt är påkallad när den som utför arbetet är beroende av någon annans insatser för att förebyggande åtgärder ska vidtas, prop. 1976/77:149 s. 194. Se även SOU 1976:1 s. 274 f.

Arbetsstagarbegreppet definieras inte i arbetsmiljölagen utan i stället får uttalanden i förarbeten, praxis och uttalanden i den juridiska litteraturen ligga till grund för bedömningen om ett anställningsförhållande föreligger.⁷⁰ För att avgöra om någon är en arbetstagarare eller ej görs en helhetsbedömning där alla omständigheter av betydelse vägs in.⁷¹ Grundläggande för att det ska vara frågan om ett anställningsförhållande är att det föreligger ett avtal om utförande av arbete för huvudmannens räkning. Dessutom ska avtalet innebära en personlig arbetskyldighet mot ersättning och röra arbete vilket ”utförs för annans räkning under dennes ledning och kontroll”.⁷² Det är inte avgörande hur avtalsparterna har betecknat avtalet utan det är innebörden av avtalsvillkoren och hur de faktiska förhållandena under vilka den arbetspresterande parten har utfört arbete åt huvudmannen som är avgörande för bedömningen.⁷³ Praxis gällande arbetsstagarbegreppet är framför allt inriktad på frågan om något är ett uppdragsavtal där den arbetspresterande parten agerar mer självständigt i förhållande till huvudmannen eller ett anställningsavtal där den arbetspresterande parten är mer osjälvständig i förhållande till huvudmannen.⁷⁴

När det gäller uppdrag av olika slag, så som politiska förtroendeuppdrag, så kan först och främst konstateras att arbete kan utföras inom ramen för andra rättsliga ramar än anställningsavtalet. Malmberg och Källström skriver att ”[d]en som innehar ett uppdrag som styrelseledamot i en stiftelse, förening eller bolag betraktas som en förtroendeman i associationsrättslig mening. Uppdraget grundas inte på ett avtal, utan på val.”⁷⁵ Samma resonemang kan föras när det gäller förtroendevalda.

Adlercreutz uppfattade på 1960-talet, utifrån en genomgång av praxis, doktrin och förarbeten, att det sedan länge ansetts vara så att innehavare av förtroendeuppdrag inte är att se som arbetstagarare.⁷⁶ Han anger dock att då det blivit vanligare att det utgår ersättning för dessa typer av uppdrag och då de kan innebära en väsentlig arbetsinsats så har det på senare tid (skrivet år 1964) funnits en tendens att jämställa dem med anställning. Dock anges att utgångspunkten alltså är att ett

⁷⁰ I förarbetena till arbetsmiljölagen anges att den tillämpning av begreppet arbetstagarare som utvecklats i tillämpningen i socialförsäkringslagstiftningen delvis bör vara vägledande vid tillämpningen av arbetsmiljörätten, prop. 1976/77:149 s. 195. Numera är det närmast praxis från Arbetsdomstolen som är av störst vikt för tolkningen av arbetsstagarbegreppet. Allmänt om arbetsstagarbegreppet, se SOU 1993:32 s. 216, jfr även Källström & Malmberg, *Anställningsförhållandet*. Uppsala: IUSTUS, 2022, s. 24. För en tidig undersökning av arbetsstagarbegreppet, se Adlercreutz, A., *Arbetsstagarbegreppet: om arbetsstagarförhållandet och därtill hörande gränsdragningsfrågor i svensk civil- och socialrätt*. Stockholm: Norstedts, 1964.

⁷¹ Se NJA 1949 s. 786; SOU 1993:32 s. 228 f.; Ds 2002:56 s. 114; Källström & Malmberg, 2022, s. 26 och Källström, ”2 kap. Vem är att anse som arbetstagarare?”, s. 65.

⁷² Källström & Malmberg, 2022, s. 27. Jfr även SOU 1993:32 s. 220 där det anges att en grundläggande förutsättning är att ”rättsförhållandet ska utgå från ett frivilligt åtagande som innebär att någon skall arbeta för en annans persons räkning”.

⁷³ Se AD 1990 nr 116 och Ds 2002:56, s. 115.

⁷⁴ För en översikt av praxis gällande arbetsstagarbegreppet, se SOU 1993:32 s. 224 ff. samt Ds 2002:56 s. 116–118.

⁷⁵ Källström & Malmberg, 2022, s. 32.

⁷⁶ Adlercreutz, 1964, s. 156 f, 317.

arbetstagarförhållande inte råder vid förtroendeuppdrag. I senare års doktrin är frågan sparsamt belyst.⁷⁷

I SOU 1975:1 anges att förtroendeuppdrag ”i allmänhet” inte är att anse som anställningar. Detta har upprepats i senare förarbeten, bl.a. i SOU 2006:46 där skälet till detta anges vara att ”det utmärkande för denna typ av befattningshavare är att de utses genom val i enlighet med bestämmelser i lag eller annan författning. Ytterligare omständigheter som särskiljer förtroendeuppdraget anges vara att det särskilt regleras hur de som innehar uppdraget skall utses eller förordnas, vilken ersättning för uppdraget som skall utgå samt grunderna och formerna för deras entledigande.”⁷⁸ Även i utredning SOU 2011:54 om arbetslöshetsförsäkringen diskuterades detta.⁷⁹ Där konstaterade utredaren att ”[e]tt förtroendeuppdrag skiljer sig från ett anställningsförhållande genom att det finns ett avtal om arbete mot ersättning mellan en arbetsgivare och en arbetstagare, vilket saknas mellan en uppdragsgivare och en förtroendevald. Ett förtroendeuppdrag är ett uppdrag som en person har fått utan att vara anställd av uppdragsgivaren.”⁸⁰

Arbetsdomstolen har i flera rättsfall tagit sig an frågan om huruvida förtroendeuppdrag ska ses som anställning. I AD 2004 nr 18 anges att i allmänhet så är inte ett förtroendeuppdrag att betrakta som anställning även om den förtroendevalde ”utför uppgifter som till det yttre påminner om vad som är normalt inom ramen för en anställning”. I AD 1979 nr 57 ansågs den som hade uppdrag som arbetstagarledamot enligt styrelserepresentationslagen i ett aktiebolags styrelse, inte vara arbetstagare i rollen som styrelseledamot. Domstolen betonade att som styrelseledamot uppträdde arbetstagarledamoten inte som anställd, utan som ”arbetskamraternas förtroendeman med rätt till ledighet från arbetet enligt förtroendemannalagens regler” samt att ”styrelsearbetet intar en särställning från arbetet genom att det är reglerat i lag”.

Ovanstående källor betonar att omständigheten att förtroendeuppdrag omfattas av särskild reglering gör att uppdragstagarna inte ska ses som arbetstagare. I förhållande till förtroendevalda finns sådan reglering om t.ex. valbarhet, rätt till ledighet från arbete för att utföra uppdraget och kompensation.⁸¹ Också utformningen av förtroendevaldas rätt till arbetskadeförsäkring ger stöd för att de i allmänhet inte är att anse som arbetstagare. För förtroendevalda inom kommuner och regioner är särskilt reglerat i den kollektivt avtalade försäkringen för

⁷⁷ Se dock Källström & Malmberg, 2022, s. 26.

⁷⁸ SOU 2006:46 s. 250 med hänvisning till Se SOU 1975:1, Demokrati på arbetsplatsen, s. 735 ff. Se även prop. 1965 nr 60 s. 133.

⁷⁹ Utredaren skulle se under vilka förutsättningar förtroendeuppdrag ska likställas med förvärvsarbete i arbetslöshetsförsäkringen. Verkar inte ha lett till något.

⁸⁰ SOU 2011:54 s. 42.

⁸¹ Se 4 kap. KL för ledamöter i kommun- och regionfullmäktige, 3 § sametingslagen (1992:1443) för ledamöter i Sametinget, 3 och 4 kap. regeringsformen för ledamöter i riksdagen.

arbetskada, TFA-KL, att de ska ha rätt till ersättning ur försäkringen.⁸² Detta visar på att parterna på arbetsmarknaden inte anser att förtroendevalda är att anse som arbetstagare och att deras arbete inte omfattas av arbetsmiljöansvar. Att kommunerna själva uppfattar det som att arbetsmiljölagen inte omfattar politiska uppdrag kommer även till uttryck i interna riktlinjer.⁸³ Frågan har också prövats i förvaltningsdomstol där det konstaterades att kommunstyrelsens ledamöter var förtroendevalda och inte var att anse som anställda. Kommunen hade därför inte något arbetsmiljörättsligt arbetsgivaransvar för ledamöterna.⁸⁴ Det kan slutligen påpekas att förtroendevalda ses som arbetsgivare i kommuner och regioner, vilket gör att det kan vara svårt att även se dem som arbetstagare i samma organisation.⁸⁵

Frågan om arbetsmiljöansvarets omfattning i förhållande till förtroendevalda bygger till syvende och sist på synen på vad som grundar ansvar för arbetsmiljön. Den syn som rättsläget idag vilar på är den att ansvaret ses som en följd av den makt som arbetsgivare har över arbetstagare. Med en sådan syn är det logiskt att inte påföra t.ex. kommuner och regioner arbetsmiljöansvar gentemot förtroendevalda, eftersom de inte har makt över deras uppdrag. Regeringen betonar även att praxis gällande arbetstagarbegreppet inom arbetsrätten i övrigt och socialförsäkringsrätten bör följas också på arbetsmiljörättens område.⁸⁶

4.2 Arbetsmiljöansvaret vid hot och våld

Vi kan konstatera att förtroendevaldas uppdrag inte omfattas av arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Det är därför viktigt att utreda om detta sträcker sig längre än det rättsliga ansvaret för skydd och stöd som brottsutsatta förtroendevalda omfattas av, som redogjorts för i tidigare avsnitt, och vad eventuella skillnader består i.

När en arbetstagare riskerar att utsättas eller utsätts för brott aktualiseras arbetsgivarens arbetsmiljöansvar. Arbetsgivare har en långtgående skyldighet att förebygga ohälsa och olyckor samt att skapa en god arbetsmiljö (2 kap. 1 § och 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (AML)). Man kan säga att arbetsgivaren har ett ansvar för att skydda arbetstagare från olika typer av ohälsa som arbetet innebär. Skyddet för arbetstagare i detta hänseende regleras, förutom i AML som är en ramlag, också i särskilda föreskrifter som specificerar hur arbetsmiljön ska vara beskaffad och vilka krav som kan ställas på arbetsgivaren och andra skydds-

⁸² Se Afa-försäkring, Särskilda försäkringsvillkor om TFA-KL gällande förtroendevalda, gällande från 2021-01-01.

⁸³ <https://www.kungalv.se/siteassets/dokument/kommun-och-politik/styrdokument/medarbetare-och-fortroendevald/fortroendevaldas-arbetsmiljo-riktlinje.pdf>, s. 2.

⁸⁴ Förvaltningsrätten i Göteborg, dom 2022-11-14 i mål nr 3974-22.

⁸⁵ På Arbetsmiljöverkets hemsida sägs att politiker i region och kommunfullmäktige ska ses som arbetsgivare inom dessa organisationer: <https://www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/politikers-arbetsmiljoansvar/> (senast besökt 2023-10-04).

⁸⁶ Prop. 1976/77:149 s. 195 f.

ansvariga. I arbetsmiljöansvaret för arbetsgivaren ingår också en skyldighet att förebygga att arbetstagare utsätts för hot och våld i arbetet. Detta följer såväl av de övergripande kraven på arbetsgivaren som av den särskilda föreskriften om hot och våld i arbetsmiljön.

En av de viktigaste skyldigheter som en arbetsgivare har i arbetsmiljöhänseende är att bedriva ett systematiskt arbetsmiljöarbete. Arbetsgivaren ska planera, leda och kontrollera sin verksamhet så att arbetsmiljön uppfyller kraven på en god arbetsmiljö. Detta ska ske på ett systematiskt sätt. I det systematiska arbetsmiljöarbetet ingår också att utreda arbetsskador och fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som behövs för att förebygga dessa risker. För åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska arbetsgivaren ange när de ska vidtas (3 kap. 2 a § AML). I föreskriften om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1) specificeras att riskbedömningen av om någon kan komma att drabbas av ohälsa eller olycksfall i arbetet ska göras regelbundet, att den ska göras skriftligt och att det ska anges om riskerna är allvarliga eller inte allvarliga (8 §).

Vidare anges i föreskriften att om någon arbetstagare råkar ut för ett olycksfall eller ohälsa i arbetet eller om ett allvarligt tillbud inträffar så ska arbetsgivaren utreda orsakerna för att förebygga riskerna i framtiden (9 §). Om någon utsätts för våld eller hot i arbetet så skulle bestämmelsen kunna aktualiseras.

Det systematiska arbetsmiljöarbetet innebär att arbetsgivaren ska identifiera och förebygga alla typer av arbetsmiljörisker. Det gäller också risker kopplade till hot och våld i samband med arbetet. Även oron att utsättas för hot eller våld kan vara en arbetsmiljörisk som måste förebyggas av arbetsgivaren, exempelvis genom utbildning och tydliga rutiner.

I föreskriften om våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) specificeras och utökas arbetsgivarens ansvar för att riskbedöma (2 §) och förebygga (3 §) hot och våld. Vidare föreskrivs ett ansvar att se till att det finns särskilda säkerhetsrutiner vid arbete som kan medföra risk för våld eller hot (3 §). Där anges också att arbetstagarna ska få utbildning och instruktioner för att kunna utföra arbetet på ett säkert sätt (4 §).

I AFS 1993:2 föreskrivs också att arbetsplatser ska placeras, utformas och utrustas så att våld och hot förebyggs så långt det är möjligt (6 §)⁸⁷ och att arbetsgivaren ska se till att det finns möjlighet att snabbt kalla på hjälp i en vålds- eller hotsituation (7§).

Arbetsgivare ska också motverka att arbetsuppgifter och arbetsituationer som är starkt psykiskt påfrestande leder till ohälsa hos arbetstagarna (11 § AFS 2015:4, Organisatorisk och social arbetsmiljö). Enligt de allmänna råden till bestämmelsen avses exempelvis arbete som innebär att bemöta människor i svåra situationer, att utsättas för trauman, lösa konflikter och fatta svåra beslut under press där också etiska dilem-

⁸⁷ Krav på att arbetsplatser ska vara utformade så att våld och hot förebyggs finns också i 146 § AFS 2020:1, Arbetsplatsens utformning.

man ingår. Åtgärder som enligt de allmänna råden bör övervägas är att se till att det finns stöd från handledare eller annan expert på området, att vidta särskilda utbildningsinsatser, se till att det finns hjälp och stöd från andra arbetstagare och att det finns särskilda rutiner för att hantera krävande kontakter med kunder, klienter m.fl.

Om det trots det förebyggande arbetet inträffar situationer av våld eller hot så finns det också krav på hur arbetsgivaren ska agera. I AFS 1993:2 anges att tillbud eller händelser med våld eller hot ska dokumenteras och utredas (10 §) och arbetstagare som utsatts för våld eller hot ska snabbt få hjälp och stöd (11 §), något det ska finnas särskilda rutiner för. Det ska också finnas den beredskap och de rutiner för första hjälpen och krisstöd som behövs med hänsyn till riskerna och verksamhetens art.⁸⁸

Arbetsgivare har alltså ett långtgående ansvar för att förebygga och lindra effekterna av att hot och våld riktas mot arbetstagarna samt att stödja och hjälpa i de fall där arbetstagare drabbas av hot eller våld. Arbetsgivaren ska se till att det finns en gemensam grundsyn på arbetsplatsen i säkerhetsfrågor, vilket uppnås genom utbildning och att det förmedlas korrekt information och tydliga instruktioner. Riskbedömningarna som ska göras kan också utmynna i organisatoriska förändringar, säkerhetsrutiner, införande av tekniska hjälpmedel och anpassning av lokalerna. Det kan också behöva bildas nätverk eller finnas annat socialt stöd för att garantera att arbetstagaren får den hjälp och vägledning som denna behöver. Det kan också konstateras att detta ansvar är mer omfattande än det regelverk som ger ansvar för skydd och stöd till alla brottsoffer, och som åvilar andra aktörer än arbetsgivare.

4.3 Arbetsmiljöansvaret gentemot förtroendevalda

Vi har konstaterat att arbetsgivarens arbetsmiljöansvar inte gäller i förhållande till förtroendevalda eftersom de inte är att anse som arbetstagare i arbetsmiljörättslig mening. De arbetsmiljörättsliga kraven kan dock få viss betydelse eftersom vissa arbetsmiljörättsliga krav gäller även i förhållande till andra än arbetstagare. Enligt 3 kap. 12 § AML ställs ett krav på den som råder över en arbetsplats att se till att det ska finnas sådana fasta anordningar att den som vistas på ett arbetsställe inte utsätts för risk för ohälsa eller olycksfall. Här skulle även kravet i 146 § AFS 2020:1 om att arbetsplatser ska utformas så att risken för hot eller våld förebyggs vara av betydelse. En arbetsgivare som också har förtroendevalda vilka vistas i lokalerna kan därför behöva ha de larmanordningar som behövs för att risken för hot och våld mot förtroendevalda förebyggs. Vidare kan utformningen av lokalerna behöva övervägas, det kan behöva finnas reträttvägar samt möjlighet att sätta sig i säkerhet i lokalen, att överblicka lokalen och att överblicka området utanför en entré innan ytterdörren öppnas.⁸⁹

⁸⁸ 5 § AFS 1999:7, Första hjälpen och krisstöd.

⁸⁹ Se allmänna råd till 146 § AFS 2020:1.

Även de arbetsmiljörättsliga krav som enbart gäller i förhållande till arbetstagare⁹⁰ kan ha betydelse för andra än de som är anställda av arbetsgivare. Kraven på att göra riskbedömningar och vidta åtgärder utifrån dessa bedömningar torde gynna säkerheten även för andra än arbetstagare som befinner sig på arbetsplatsen. De åtgärder som vidtas för att skydda arbetstagare skyddar därmed också förtroendevalda som vistas på samma arbetsplats.

Sammanfattningsvis leder det faktum att förtroendevalda i normalfallet inte är att anse som arbetstagare i arbetsmiljörättslig mening till att de inte skyddas fullt ut av den arbetsmiljörättsliga regleringen som gäller för anställda. Delar av det förebyggande arbetet, särskilt vad avser lokalers utformning, kommer dock de förtroendevalda till del. Även andra förebyggande åtgärder som vidtas för arbetstagarna kan komma att skydda de förtroendevalda, såsom vissa åtgärder som vidtas i samband med de riskbedömningar som arbetsgivaren måste göra. Detta kan aktualiseras hos såväl politiska församlingar som partiernas kanslier, i den mån dessa är arbetsgivare. När det gäller stödjande åtgärder efter att hot eller våld har inträffat så föreligger i princip ingen skyldighet i arbetsmiljörättsligt hänseende att vidta dessa åtgärder beträffande förtroendevalda.

5 Behov av ytterligare belysning av frågan om rättsligt skydd

Artikeln visar att förtroendevalda omfattas av samma generella regler som gäller för alla brottsoffer men däremot huvudsakligen inte av det omfattande förebyggande arbete som arbetsmiljölagstiftningen föreskriver. Regleringen ger också olika aktörer olika långtgående ansvar för olika kategorier av politiker. Det finns därmed en risk att skyddet skiljer sig över landet och för olika grupper av politiker. Detta har olika utredningar lyft fram som problematiskt, men de har hittills inte lett till någon lagstiftning om ett ansvar för politikers arbetsmiljö.⁹¹ En idé som förkastades på skrivbordsstadiet av Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda var att reglera ett skydd för förtroendevalda i arbetsmiljölagen. Risken för intressekonflikter och vikten av att markera att förtroendevalda utövar sitt uppdrag på mandat från väljarna och det forum i vilket de verkar, utgjorde då tungt vägande skäl emot sådan reglering.⁹² Demokratiutredningen ville hellre se att ett ansvar hos kommuner och regioner att verka för att förtroendevalda ska kunna fullgöra sina uppdrag under trygga och säkra former regleras i kommunal-

⁹⁰ När det gäller AFS 2001:1, även i förhållande till inhyrd arbetskraft, 1 §.

⁹¹ Se betänkandena SOU 2006:46 sid 247 f och SOU 2016:5 s. 279 f. SKR har vid flera tillfällen påtalat behovet av tydligare lagstiftning för kommunernas ansvar för förtroendevalda, se ex.vis *Hemställen om förtydligande av ansvar för förtroendevaldas trygghet och säkerhet i deras demokratiska uppdrag i kommunallagen*, ärendenr. 22/00845 (SKR:s hemställen), tillgänglig på: <https://skr.se/download/18.7a95dc2f1818012627d5103c/1656428764535/WEBB-2022-Hemstallen-om-fortydligande-av-ansvar-for-fortroendevaldas-trygghet-och-sakerhet-i-deras-demokratiska-uppdrag-i-kommunallagen.pdf>.

⁹² SOU 2006:46 s. 251 f.

lagen.⁹³ Någon sådan regel infördes dock inte då. Inte heller inkluderades en sådan regel i den nya kommunallagen 2017. Denna och andra reformer, såsom införandet den 1 juli 2023 av ett lagkrav på kommuner att förebygga brott, diskuterar inte förtroendevalda som grupp — och frågan är om de kommer att prioriteras i de åtgärdsplaner som förväntas antas.⁹⁴

Det har konstaterats att den syn som rättsläget idag vilar på är den att arbetsmiljöansvaret ses som en följd av den makt som arbetsgivare har över arbetstagare. Förarbeten till arbetsmiljölagen öppnar dock för en vidare syn på arbetstagarbegreppet. Enligt propositionen till arbetsmiljölagen bör tillämpningen av arbetstagarbegreppet på arbetsmiljörättens område vara vid och utgå från vem som har direkt möjlighet att påverka skyddsförhållandena och fatta beslut om hur verksamheten ska bedrivas.⁹⁵ Med en sådan syn vilar ansvaret på den som har makten över arbetsmiljön snarare än makten över arbetstagaren. Även om det idag inte går att se förtroendevalda som arbetstagare i arbetsmiljörättsligt hänseende, öppnar det här för en principiell diskussion om ansvaret för förtroendevaldas arbetsmiljö, i vart fall när det gäller hot och våld.

En viktig fråga man också måste ställa sig är i vilken utsträckning frånvaron av lagstiftning och skillnader i reglering mellan olika grupper utgör ett problem i praktiken. Om detta vet vi inte tillräckligt. Vi efterlyser därför en ny översyn och mer forskning om det faktiska arbetet hos politiska partier, kommuner, regioner, riksdag samt Sametinget.

Ansvar kring brottsförebyggande, arbetsmiljö och brottsutsatthet har hittills behandlats som separata frågor, vilket gjort att hänsyn inte tas till brottsofferfrågor när arbetsmiljö och brottsförebyggande diskuteras — och tvärtom. Här kan nämnas den utredning som bedömde genomförandet av EU:s brottsofferdirektiv. Utredningen innehåller en bred översikt av brottsoffers möjligheter till stöd och skydd i svensk rätt, men utan att nämna arbetsgivares ansvar i dessa frågor.⁹⁶ I den ovan nämnda demokratiutredningen analyserades kommunernas ansvar gentemot förtroendevalda, utan att det diskuterades utifrån frågan om arbetsmiljö. SKR har vid flera tillfällen påtalat behovet av att se över lagstiftningen för att ge förtroendevalda ett ökat skydd och stöd, men utan att beakta att det (även) handlar om brottsofferfrågor.⁹⁷ Det vore därför önskvärt att framtida lagstiftningsärenden om reglering av ansvaret för skydd och stöd till politiker som möter hot och våld belyser frågan ur såväl ett brottsoffer-, arbetsmiljö-, som brottsförebyggandeperspektiv. Det vore vidare önskvärt att målsättningen med en sådan reglering är

⁹³ SOU 2016:5 s. 279.

⁹⁴ 5 § lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁹⁵ Prop. 1976/77:149 s. 195 f.

⁹⁶ Ds 2014:14.

⁹⁷ SKR:s menar i sin hemställan att stöd till förtroendevalda i dagsläget (utan särskilt lagstöd) är svårt att förena med det kommunalrättsliga förbudet mot stöd till enskilda — men beaktar därmed inte de särskilda regler som faktiskt ger kommuner ett ansvar gentemot brottsoffer.

att åstadkomma ett likvärdigt skydd och stöd över landet och för olika grupper av förtroendevalda. Med tanke på att det är av stor betydelse att förtroendevalda upplever trygghet i utövandet av sina uppdrag är detta en fråga som borde prioriteras.