

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor Vilhelm Persson
Docent Niklas Selberg

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

kopia: fi.ofa.k.remissor@regeringskansliet.se

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

Fi2024/01177

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av docent Niklas Selberg efter samråd med professor Vilhelm Persson.

4 Stärkt skydd för vissa förtroendevalda

4.1 Skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner behöver stärkas

Fakultetsstyrelsen instämmer i bedömningen att det finns behov av att stärka skyddet mot hot och våld för förtroendevalda i kommuner och regioner.¹

¹ En välskrivna och initierad diskussion av dessa frågor föreligger i Fanny Holm & Johan Holm, Vem ska skydda politikerna? Ett fragmenterat rättsligt skydd för förtroendevalda som möter hot och våld, SvtJT 2024 s. 421 ff.

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

Allmän bedömning

Kommuner och regioner bör enligt fakultetsstyrelsens mening vidta åtgärder för att förebygga att vissa förtroendevalda utsätts för ohälsa till följd av hot och våld.

Fakultetsstyrelsen avstyrker jämväl promemorians förslag och framhåller en alternativ lagteknisk lösning. Det föreliggande förslaget är vidare förknippat med ett antal oklarheter som bör bli föremål för ytterligare beredning.

Skälen för förslaget kan fakultetsstyrelsen instämma i. Ansvaret för att vidta åtgärder mot ohälsa till följd av hot och våld bör inte ligga på de politiska partierna (jfr s. 29).

Ansvaret för att vidta åtgärder mot ohälsa till följd av hot och våld bör ligga på den instans/organisation som är mest lämpad för att åstadkomma ett adekvat skydd. Detta organ är enligt också fakultetsstyrelsens mening kommuner och regioner. Då återstår den lagtekniska frågan om hur kommuners och regioners skyddsansvar för vissa förtroendevalda ska konstrueras.

Promemorian avstår från att göra arbetsmiljölagen (1977:1160) tillämplig på förtroendevalda. Argumenten för detta bär emellertid inte. Den kritik som riktats mot tidigare förslag om att göra arbetsmiljölagen tillämplig på förtroendevalda bär inte heller.

Om förslaget på tillägg i kommunallagen

Promemorians förslag är att kommuners och regioners ansvar för att förebygga att kommunal- och regionråd utsätts för ohälsa ska regleras i en ny 18 a § i 4 kap. kommunallagen (2017:725). Detta förslag är enligt fakultetsstyrelsens mening problematiskt av bl.a. följande skäl.

1. Lagstiftningstekniken riskerar att *skapa oklarheter om rättsläget*. Å ena sidan placeras regeln utanför arbetsmiljölagen. Å andra sidan ges den nya regeln samma lydelse som 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160) såvitt gäller den rättsliga standarden (ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att någon utsätts för ohälsa och olycksfall). I lagstiftningsärendet förklaras inte tydligt om det rättsliga materialet som ska användas vid tolkningen av gällande arbetsmiljörätt ska vara av avgörande betydelse också för den regel som föreslås införas i kommunalrätten (jfr uttalandet på s. 32 om att de nya reglerna ”bör utformas i linje med” arbetsmiljörätten). Det föreligger därmed avsevärd risk för oklarheter i rättsläget och att två olika rättslägen kommer att uppstå med tillämpning av arbetsmiljörätten och kommunalrätten trots att lagregelns lydelse är samma. Jfr även punkt 3 strax nedan.
2. Förslaget om tillägg i kommunallagen (2017:725) är *otillräckligt*. Arbetsmiljölagen (1977:1160) är (som också promemorian påminner om, i avsnitt 3.4.1) en ramlag. Promemorian drar emellertid inte de nödvändiga slutsatserna av detta förhållande. En ramlag är en lag som förutsätter att det ges preciserade föreskrifter i andra författningar, ofta myndighetsföreskrifter (jfr exempelvis Jan, Hellner, Rättsteori, 1994, avsnitt 3.2.5). Det betyder att det inte är tillräckligt att överföra endast en lagregel från arbetsmiljörätten till kommunalrätten för att uppnå någon viss eftersträvad effekt. Den arbetsmiljörättsliga lagregeln (3 kap. 2 a § i detta fall) kompletteras alltid av myndighetsföreskrifter och allmänna råd. Dessa i förhållande till lagstiftningen kompletterande och konkretiserande föreskrifterna saknas i nu aktuellt förslag om ändring i kommunalrätten.
3. Lagförslaget om kommunallagen (2017:725) preciserar kommuners och regioners skyldigheter endast såvitt gäller utbildning och *den enskilde förtroendevaldas eget ansvar*. Även detta lagförslag (2 st i den föreslagna 4 kap. 18 a §) är kalkerat på arbetsmiljölagen (1977:1160) (3 kap. 3 §). Det är emellertid problematiskt att överföra en reglering om skyldigheter till utbildning från arbetsmarknaden till politiskt förtroendevalda. Den arbetsmiljörättsliga regeln har tillkommit med

anledning av farlig utrustning, maskiner och arbetsprocesser och det har alltså saknats koppling till grundlagsskyddad verksamhet såsom opinionsbildning och politiskt beslutsfattande m.m. Utgångspunkterna bakom den föreslagna lagregeln (4 kap. 18 a § 2 st) riskerar att komma i konflikt med utgångspunkterna bakom yttrande- och opinionsfriheter genom att fokusera på den enskilde förtroendevaldes förutsättningar. Trots att promemorian önskar anknyta till arbetsmiljörätten, står dess analyser i viss utsträckning i konflikt med antaganden i dessa regler såvitt gäller den enskildes ansvar.

4. Lagförslaget *saknar helt tillsyns- och sanktionssystem*. Den enskilde förtroendevalda kommer inte kunna säkerställa att de åtgärder som omfattas av den föreslagna lagändringen i kommunalrätten förverkligas. Ingen myndighet kommer utöva tillsyn över verksamheten och ingen sanktion kan utverkas mot en kommun eller region som inte tar sitt ansvar enligt den nya regeln i kommunallagen (2017:725) (4 kap. 18 a §).

Tillägg i arbetsmiljörätten är lämpligare

Mot ovanstående bakgrund förespråkar fakultetsstyrelsen ytterligare beredning med sikte på att införa skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner i arbetsmiljörätten. Härvidlag pekar fakultetsstyrelsen på följande.

1. Genomförande med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) håller samman rättsutvecklingen såvitt gäller åtgärder mot ohälsa och olycksfall.
2. Genomförande med arbetsmiljörätten aktualiserar ett välfungerande system för meddelande av i förhållande till lagstiftning kompletterande föreskrifter; jfr således 4 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och 18 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) och Arbetsmiljöverkets författningssamling.
3. Genomförande med arbetsmiljörätten aktualiserar ett välfungerande system för tillsyn och sanktioner såvitt gäller underlåtenhet att agera i

relation till risker för ohälsa och olycksfall (dvs. bland annat Arbetsmiljöverket).

4. Utgångspunkterna i arbetsmiljörätten är att den enskilde till vilkens nytta ett visst skyddsansvar genomförts inte har ett framträdande ansvar för vidtagande av skyddsåtgärder. Risken att den enskilde förtroendevalda indirekt åläggs ett ansvar för att inte bli föremål för hot och hat minskar således. Jfr fakultetsstyrelsens ovanstående kommentarer om 2 st i den föreslagna 4 kap. 18 a § kommunallagen (2017:725).
5. Det är möjligt att använda arbetsmiljörätten för att göra kommuner och regioner skyddsansvariga för ohälsa och olycksfall till följd av hat och hot mot vissa förtroendevalda utan att skapa förskjutningar av arbetsrättens tillämpningsområde (arbetstagarbegreppet). Skyddsansvaret kan nyanseras och inskränkas till rimliga åtgärder för att möta hat och hot. Åtgärderna kan, i avsaknad av arbetsledningsrätt avseende förtroendevalda, mellan kommunen/regionen och den förtroendevalda inskränkas till att erbjuda skäliga utbildningsåtgärder, förebyggande säkerhetsrutiner samt rutiner för stöttande insatser för den drabbade. Den förtroendevalde som avstår från att medverka i dessa utbildningar och ta del av dessa åtgärder kan emellertid inte bli föremål för någon sanktion. Insatserna bör utformas med särskild hänsyn tagen till förtroendeuppdragets nära koppling till utövande av grundläggande fri- och rättigheter.

Att införa skyddsansvar för vissa förtroendevalda i arbetsmiljörätten skulle följa ett etablerat och ofta använt lagtekniskt mönster². Den gällande arbetsmiljölagen reglerar inte mindre än 19 ansvarssubjekt³ och föreskriver

² Se allmänt om lagstiftningstekniken i arbetsmiljörätten Niklas Selberg, *Arbetsgivarbegreppet och arbetsrättsligt ansvar i komplexa arbetsorganisationer: En studie av anställningsskydd, diskriminering och arbetsmiljö* (diss.), Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2017, passim.

³ Se alltså 3 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160): Arbetsgivaren, arbetstagaren, den som låter utföra ett byggnads- eller anläggningsarbete, byggarbetsmiljösamordnare, arkitekter och konstruktörer, uppdragstagare som på visst sätt anlitas av den som låter utföra byggnads- eller anläggningsarbete, den som råder över fast arbetsställe, redare, den som svarar för varvsdrift, samordningsansvarig, de som samtidigt bedriver verksamhet på gemensamt arbetsställe, de som arbetar på ett gemensamt arbetsställe, den som tillverkar

att varierande delar av den materiella arbetsmiljörätten blir aktuell för dessa subjekt. Dessutom är olika delar av arbetsmiljörätten tillämplig på (se härvidlag 1 kap. arbetsmiljölagen [1977:1160]) den som tillverkar, för till marknaden samt använder vissa varor, utformar och tillverkar skyddsutrustning, den som driver verksamhet där personer genomgår utbildning, under vård i anstalt utför anvisat arbete, fullgör totalförsvarsplikt, den som ansvarar för arbetsmarknadspolitiska program samt praktik och kompetenshöjande verksamhet enligt socialtjänstlagen, den som ansvarar för sysselsättning inom ramen för mottagandet av asylsökande m.fl. Det är sammanfattningsvis vanligt förekommande att reglera olika typer av skyddsansvar i verksamheter genom arbetsmiljörätten. Det materiella innehållet i skyddsansvaret förs över till respektive samhällsområde i den utsträckning detta är meningsfullt och effektivt. Kraven på åtgärderna nyanseras på tre sätt: den allmänna proportionalitetsprincipen i 5 § 3 st förvaltningslagen (2017:900), uttalanden i förarbetena (bl.a. prop. 1976/77:149, s. 220, s. 253 f, prop. 1990/91:140, prop. 1993/94:186, prop. 2001/02:145) till arbetsmiljölagen (1977:1160) samt föreskrifter och allmänna råd från Arbetsmiljöverket. De krav som ställs på en verksamhet med stöd av arbetsmiljörätten är alltid nyanserade med hänsyn tagen till en mängd faktorer såsom bl.a. verksamhetens natur, huvudmannens förutsättningar och karaktären på relationerna mellan de inblandade parterna.

Sammanfattningsvis har lagstiftaren vägletts av två olika argument när arbetsmiljörättens tillämpningsområde fastställts: dels bör dessa regler vara tillämpliga i ojämlika maktrelationer (som i anställningsförhållandet där arbetsgivarens arbetsledningsrätt motsvaras av dennes skyddsansvar för arbetsmiljön), dels där det av olika skäl är ändamålsenligt och effektivt att

monteringsfärdiga byggnader eller anläggningar, den som tillverkar, importerar, överlåter eller upplåter en maskin, ett redskap, skyddsutrustning eller annan teknisk anordning, den som tillverkar, importerar eller överlåter ett ämne, den som överlåter eller upplåter en förpackad produkt, den som installerar en teknisk anordning, den som anlitar inhyrd arbetskraft, den som upplåter en lokal, ett markområde eller ett utrymme under jord för arbete eller som personalutrymme.

placera skyddsansvar (se de många exemplen ovan). Det är det sistnämnda argumentet som är aktuellt i nu aktuellt lagstiftningsärende.

Att jämställa/likställa vissa subjekt med arbetstagare och att föreskriva skyddsansvar för olika subjekt innebär alltså inte att dessa blir arbetstagare och att kommuner och regioner blir arbetsgivare. Denna lagstiftningsteknik stärker snarast dessa subjekts karaktär av att vara något annat än arbetstagare och arbetsgivare – annars hade ju åtgärden att lagstifta om likställande inte behövts. Att göra arbetsmiljörätten i viss utsträckning tillämplig på vissa subjekt innebär inte att de rättigheter och skyldigheter som gäller för anställningsförhållandets parter fördelas på de inblandade parterna.

Att föra in förtroendevalda och kommuner och regioner i det arbetsmiljörättsliga regelverket innebär alltså inte att förtroendevalda skulle komma att inta en ”arbetsrättslig ställning” gentemot kommunen/regionen (jfr s. 31). Promemorian ger här en felaktig beskrivning av arbetsmiljörätten. Arbetsmiljölagen (1977:1160) grundlägger inte några rättigheter för arbetstagare i relation till arbetsgivaren. Arbetsmiljörätten präglas av en offentlighetslag som föreskriver att bland andra arbetsgivaren ska ha vissa vites- och sanktionsavgiftssanktionerade skyldigheter i relation till staten som genomdrivs av bland annat Arbetsmiljöverket (jfr s. 31).

Förtroendeuppdrag är inte ett arbetstagarförhållande (Holm & Holm 2024 s. 421 ff, med vidare hänvisningar; Axel Adlercreutz, Arbetstagarbegreppet, 1964, s. 156 f, s. 317, AD 2004 nr 18, SOU 1975:1, s. 735 ff, SOU 2011:54 s. 42, m.fl. rättskällor) och gällande arbetsmiljörätt omfattar inte förtroendevalda (såvitt de inte samtidigt har en anställning någonstans som på något sätt kopplats till förtroendeuppdraget) (SOU 2006:46, s. 251 f). Detta tål att upprepas även i föreliggande lagstiftningsärende. Någon förändring härvidlag är inte eftersträvsvärd: Förtroendeuppdrag bör inte vara arbetstagarförhållande. Arbetstagarbegreppet ändras emellertid inte av

att arbetsmiljörätten används för att skapa ett skydd för vissa förtroendevalda mot ohälsa och olycksfall till följd av hat och hot.

Sammanfattande bedömning

Fakultetsstyrelsen förespråkar ytterligare beredning med sikte på att införa skyddet för förtroendevalda i kommuner och regioner i arbetsmiljörätten⁴ och inte genom ändringar i kommunalrätten.

Enligt delegation

Vilhelm Persson

Niklas Selberg

⁴ Det indirekta skyddsansvaret för andra än arbetstagare – t.ex. möjligen vissa förtroendevalda – som följer av att det förekommer också arbetstagare i kommuners och regioners verksamheter är inte tillräckligt eftersom detta ansvar endast handlar om huvudmannens (arbetsgivarens) lokaler; jfr 3 kap. 12 § arbetsmiljölagen (1977:1160).