

Anne Hännestrand

Kommunstyrelsen

Antagande av riktlinjer för hantering av hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda i Danderyds kommun

Ärendet

Kommunstyrelsen antog den 1 december 2014 (§ 129) styrdokumentet ”Riktlinjer vid hot och våld mot förtroendevalda i Danderyds kommun”, KS 2014/0135.

Kommunfullmäktige har den 7 juni 2021 (§ 94) gett kommunstyrelsen i uppdrag att i en översyn av erforderliga styrdokument definiera det ansvar kommunen har för förtroendevalda, eftersom de förtroendevalda inte omfattas av arbetsmiljölagen.

Hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda medför en risk för demokratin. Kommunledningskontoret har gjort en översyn, inbegripet att ta del av statistik, göra omvärldsbevakning och överväganden. Statistiken visar att hot, våld och liknande oönskade händelser har ökat och att förtroendevalda, som inte själva utsatts för dessa oönskade händelser, påverkas av dem.

Kommunledningskontoret har tagit fram förslag på nytt styrdokument ”Riktlinjer för hantering av hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda i Danderyds kommun”.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

1. Kommunfullmäktige antar föreslagna ”Riktlinjer för hantering av hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda i Danderyds kommun”.
2. Kommunfullmäktige upphäver gällande ”Riktlinjer vid hot och våld mot förtroendevalda i Danderyds kommun”.

Kommunledningskontorets utredning

Kommunfullmäktige har den 7 juni 2021 (§ 94) gett kommunstyrelsen i uppdrag att i en översyn av erforderliga styrdokument definiera det ansvar

Anne Hännestrand

kommunen har för förtroendevalda, eftersom förtroendevalda inte omfattas av arbetsmiljölagen.

Kommunledningskontoret har gjort en översyn, inbegripet att ta del av statistik, göra omvärldsbevakning och överväganden. Kommunledningskontoret föreslår nya riktlinjer.

Inledningsvis får konstateras att det är ett kommunalt allmänt intresse att förtroendevalda har goda förutsättningar och en trygg miljö att verka i för sitt kommunala uppdrag, 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

Demokratins värnas på så sätt.

Polismyndigheten har huvudansvaret för förtroendevaldas skydd och för den polisiära handläggningen vid brott mot förtroendevalda. De föreslagna riktlinjerna reglerar endast kommunens arbete med dessa frågor, jfr. 2 kap. 2 § kommunallagen.

De förtroendevalda omfattas vidare inte av arbetsmiljölagen (1977:1160), utan vad som gäller för förtroendevalda regleras i kommunens styrdokument på området.

Statistik

I detta tjänsteutlåtande lämnas en kortare redogörelse för statistik. Läs gärna vidare i *Politikernas trygghetsundersökning 2021*¹, och Sveriges Kommuner och Regioners rapport om *Kvinnor och män i politiken*².

Statistiken visar:

- Hot, trakasserier, våld, skadegörelse och stöld mot förtroendevalda har ökat och är särskilt påtagliga under valår. Valåret 2014 uppgav 29,9 procent av de förtroendevalda att de utsatts, och valåret 2018 uppgav 32,6 procent att de utsatts.³
- Det finns identifierade skillnader vad gäller unga och kvinnliga förtroendevalda. År 2020 hade 47 procent kvinnliga förtroendevalda (29 år eller yngre) utsatts, i jämförelse med 35 procent manliga förtroendevalda i samma ålderskategori. Detta kan jämföras med att 13 procent kvinnliga förtroendevalda (70 år eller äldre) och 12 procent manliga förtroendevalda i samma ålderskategori hade utsatts.⁴

¹ Bilaga 4.

² Bilaga 5. Sveriges Kommuner och Regioner tagit fram *Kvinnor och män i politiken* utifrån *Politikernas trygghetsundersökning 2021* och fördjupad data.

³ Bilaga 4, s. 33.

⁴ Bilaga 5, s. 9.

Anne Hännestrand

- Det finns identifierade skillnader vad gäller förtroendevalda på ordförandeposter. År 2020 hade 40 procent kvinnliga ordförande utsatts, i jämförelse 37 procent manliga ordförande. Detta kan jämföras med att 27 procent kvinnliga ordinarie ledamöter och 24 procent manliga ordinarie ledamöter hade utsatts.⁵
- Bland förtroendevalda som inte själva utsatts, uppger 26 procent att hot och hat påverkar dem i sitt uppdrag.⁶

Risker för demokratin

Den här typen av oönskade händelser mot förtroendevalda kan bland annat leda till att den förtroendevalda inte vågar stå för sin åsikt i en fråga (så kallad *själv censur*) eller att hot, våld och otillbörlig påverkan påverkar besluten som tas. Även förtroendevalda, som inte själva utsatts för dessa oönskade händelser, påverkas.⁷ Den förtroendevaldas vilja att bli och vara förtroendevald kan påverkas negativt.

Detta kan på sikt leda till

- att förtroendevalda blir en mer homogen grupp som inte representerar samhället, och
- att det demokratiska systemet urholkas, om viljan att bli och vara förtroendevald minskar och själv censuren, vid till exempel beslutsfattande, ökar.

Omvärldsbevakning

Danderyds kommuns arbete med den här typen av oönskade händelser är en högst aktuell fråga. Sveriges Kommuner och Regioner har gjort dokumentanalysen *Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda*.⁸ Det finns många olika exempel på hur kommuner strukturerat sitt arbete i dessa frågor.

- Kommunstyrelsen i Uppsala har antagit ett styrdokument som fastslår att kommunalråden ska betraktas som anställda och få samma möjlighet till stöd.⁹
- Lysekils kommun har antagit omfattande riktlinjer som innehåller att olika befattningar av förtroendevalda tar olika ansvar, samt konkreta

⁵ Bilaga 5, s. 13.

⁶ Bilaga 5, s. 15-16.

⁷ Bilaga 5, s. 15-16.

⁸ Bilaga 6.

⁹ Beslut den 16 maj 2018 (§ 79), kommunstyrelsen i Uppsala kommun.

Anne Hännestrand

råd i händelse av ett hotfullt telefonsamtal, terrorangrepp med mera.¹⁰

Sveriges Kommuner och Regioner har även tagit fram rapporterna *Olika typer av trakasserier på nätet*¹¹, *Fördomar om politiker i sociala medier*¹² och *Uppdraget som KSO och RSO*¹³.

Samtalstonen förtroendevalda emellan sätter tonen för debatten och speglar av sig på allmänheten. En god samtalston förtroendevalda emellan lyfts därför upp som en åtgärd för att motverka hot och våld.

- Sveriges Kommuner och Regioner tillhandahåller utbildningen *Samtalstonen i politiken*, som riktar sig till förtroendevalda. Utbildningen finns tillgänglig digitalt och går att söka fram på Sveriges Kommuner och Regioners hemsida.
- Region Norrbotten har antagit en uppförandekod för regionfullmäktige.¹⁴
- Partier kan komma överens om att hålla en god, professionell eller saklig ton, till exempel i samband med val.

De huvudsakliga skillnaderna mellan riktlinjerna

Kommunledningskontoret har bedömt att gällande ”Riktlinjer vid hot och våld mot förtroendevalda i Danderyds kommun” behöver revideras och renodlas. Nedan redogörs för *de huvudsakliga skillnaderna* mellan gällande och föreslagna riktlinjer, och skälen för ändringarna.¹⁵

Hänvisningar till arbetsmiljölagstiftningen tas bort

Syftet i gällande riktlinjer är delvis att uppfylla kraven i arbetsmiljölagen och Arbetsmiljöverkets föreskrifter AFS 1993:2. Eftersom förtroendevalda inte omfattas av arbetsmiljölagstiftningen har syftet och innehållet reviderats. Hänvisningar till arbetsmiljölagstiftningen har tagits bort i föreslagna riktlinjer.

Det förebyggande och det åtgärdande arbetet

Kommunen identifierar och strukturerar ett förebyggande och ett åtgärdande arbete i föreslagna riktlinjer.

¹⁰ Beslut den 2018-06-20 (§ 96), kommunfullmäktige i Lysekils kommun.

¹¹ Bilaga 7.

¹² Bilaga 8.

¹³ Bilaga 9.

¹⁴ Beslut den 22-23 november 2017 (§ 109), regionfullmäktige i Region Norrbotten.

¹⁵ Notera att även språkliga, strukturella och mindre ändringar i övrigt gjorts.

Anne Hännestrand

- Det förebyggande arbetet är det mest väsentliga för att förhindra hot, våld och otillbörlig påverkan. De förebyggande insatserna planeras, verkställs och utvecklas främst i kommunens löpande säkerhetsarbete. Även de föreslagna riktlinjerna i sig är ett led i det förebyggande arbetet.
- Det åtgärdande arbetet rör hanteringen för det fall en förtroendevald utsätts. I föreslagna riktlinjer regleras kommunens ansvar och hantering vid polisanmälan.

Alla förtroendevalda ska få samma möjligheter att bevaka sin säkerhet, och behandling på lika villkor i det förebyggande arbetet. Det åtgärdande arbetet ska sättas in på lika villkor utifrån den aktuella hotbild som råder, och i dialog med den förtroendevalda som utsatts.

Definitionerna

Definitionerna av de oönskade handlingarna har setts över och modifierats i föreslagna riktlinjer.

Kommunens ansvar

Enligt gällande riktlinjer har kommunen ansvaret för de förtroendevaldas säkerhet i samband med att de utövar sitt kommunala uppdrag. Detta fortsätter att gälla även i föreslagna riktlinjer.

I gällande riktlinjer har kommunstyrelsens ordförande det formella ansvaret för säkerhets- och arbetsmiljöfrågor, och kommundirektören det övergripande säkerhets- och arbetsmiljöansvaret.

I föreslagna riktlinjer tar kommunstyrelsen

- ansvaret för säkerhetsfrågor kopplade till den förtroendevaldas kommunala uppdrag, och
- det övergripande ansvaret för att vidta erforderliga åtgärder om en förtroendevald utsätts för hot, våld eller otillbörlig påverkan i sitt kommunala uppdrag, med tillägg att kommunstyrelsen får besluta om delegation.

Kommunledningskontoret har övervägt om kommunen ska ta ett särskilt ansvar för förtroendevalda på ordförandeposter, kommunalråd eller för presidiemedlemmar, när de utövar sitt kommunala uppdrag. Förtroendevalda på ordförandeposter löper en högre risk att utsättas för hat, hot och våld.¹⁶ Även kommunalråd och presidiemedlemmar kan ha en särskilt utsatt

¹⁶ Bilaga 5, s. 13.

Anne Hännestrand

position. Kommunledningskontoret har emellertid funnit att det mest ändamålsenliga för demokratin, är att alla förtroendevalda får behandling på lika villkor i det förebyggande arbetet. I det åtgärdande arbetet ska stöd och insatser sättas in på lika villkor utifrån den hotbild som råder, inte i sig utifrån den befattning den förtroendevalda har. Stödet och insatserna ska sättas in i dialog med den som utsatts. Detta fastslås i föreslagna riktlinjer.

Kommunledningskontoret har *övervägt om kommunstyrelsens ansvar att "vidta erforderliga åtgärder" behöver definieras*. Kommunledningskontoret har funnit att det finns risker med att reglera vilka exakta åtgärder som kan vidtas. Det bedöms inte möjligt att i förväg identifiera alla eventuella åtgärder som skulle kunna bli aktuella. I stället ska handlingsutrymmet för stöd och insatser anpassas till den hotbild som råder och i dialog med den förtroendevalda som utsatts.

Värna sin egen säkerhet

Föreslagna riktlinjer innehåller att förtroendevalda ska värna sin egen säkerhet. Med detta inbegrips att känna till risken att utsättas för hot, våld och otillbörlig påverkan samt att förhålla sig till den. Detta kan till exempel innebära att göra medvetna val om i vilka sammanhang och i vilka forum det är lämpligt att dela med sig av information om sin hemadress, sitt telefonnummer, sin kalender, privata bilder (foton) från sitt hem, på sina familjemedlemmar och så vidare.

Hantering av polisanmälan

Gällande riktlinjer innehåller att förtroendevalda måste ta trakasserier, hot och våld på allvar samt att övergrepp ska polisanmälas. Detta vidhålls i föreslagna riktlinjer, med vissa språkliga modifieringar och med tillägg att den förtroendevalda anmodas att göra en polisanmälan, genom kommunens eller egen försorg, om den förtroendevalda utsatts för brott i sitt kommunala uppdrag.

Därutöver, innehåller föreslagna riktlinjer bestämmelser för hanteringen vid en polisanmälan.

1. Om en förtroendevald utsatts för brott i sitt kommunala uppdrag och kommunen överväger att göra en polisanmälan, hanteras det inom kommunstyrelsens ansvar, med tillägg att kommunstyrelsen får besluta om delegation.
2. För det fall kommunen överväger att göra en polisanmälan mot en förtroendevald, ska kommunstyrelsen ta beslut i frågan. Kommunstyrelsen får besluta om delegation till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Anne Hännestrand

Vad gäller dessa punkter måste förtydligas att skyddet för den förtroendevalda som utsatts, inte får bli sämre i anledningen av punkterna. Det vore ytterst olyckligt om kommunen skulle stå oförmögen att kunna kontakta polismyndigheten vid en akut situation, eftersom kommunstyrelsen, i det skedet, ännu inte hunnit ta något beslut. Om en förtroendevald utsatts måste kommunen kunna agera snabbt och handlingskraftigt. Därför läggs till att punkterna ovan inte hindrar att polismyndigheten kontaktas om en akut situation uppstår. Dessutom tydliggörs att punkterna ovan inte hindrar någon person, eller något politiskt parti, från att göra en egen polisanmälan, även mot en förtroendevald.

Under kommunstyrelsens beslutsfattande i punkten 2 måste särskilt understrykas att beslutsfattandet *inte* får innehålla en bedömning *huruvida* något brott har begåtts, eftersom en kommun inte får besluta om sådana angelägenheter som enbart staten (rättskipande myndigheter) ska ha hand om, jfr. 2 kap. 2 § kommunallagen. Bedömningen bör vidare *inte* överpröva den utsattes upplevelse av händelsen. Beslutsfattandet ska istället givetvis bestå i huruvida kommunen som organisation ska göra en polisanmälan eller inte.

Övrigt

Föreslagna riktlinjer harmoniserar med styrdokumentet Riktlinjer för säkerhet som gäller för hela kommunens verksamhet, senast reviderade och beslutade av kommunstyrelsen den 24 maj 2021 (81 §).¹⁷

Avslutningsvis

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att i en översyn av erforderliga styrdokument definiera det ansvar kommunen har för förtroendevalda, eftersom förtroendevalda inte omfattas av arbetsmiljölagen.

Kommunledningskontoret har gjort en översyn, inbegripet att ta del av statistik, göra omvärldsbevakning och överväganden. Kommunledningskontoret föreslår nya riktlinjer, och att gällande riktlinjer av den orsaken upphävs.

Konsekvenser för barn och unga

Föreslagna riktlinjer, som värnar om demokratin och den demokratiska processen, är indirekt positiva för barn och unga.

¹⁷ KS 2021/0213.

Anne Hännestrand

Ekonomiska konsekvenser

Beslutet om att anta föreslagna riktlinjer och kommunens löpande arbete i dessa frågor hanteras inom kommunens satta budgetramar.

Johan Lindberg
KommundirektörPatrik Hansson
Tf administrativ chef

Handlingar i ärendet

1. Kommunledningskontorets tjänsteutlåtande
2. Förslagna, Riktlinjer för hantering av hot, våld och otillbörlig påverkan mot förtroendevalda i Danderyds kommun
3. Gällande, Riktlinjer vid hot och våld mot förtroendevalda i Danderyds kommun
4. Brottsförebyggande Rådet, *Politikernas trygghetsundersökning 2021*, Förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld 2020, Rapport 2021:13
5. Sveriges Kommuner och Regioner, *Kvinnor och män i politiken*, Risker och konsekvenser av att bli utsatt för hot, hat och våld, mars 2022
6. Sveriges Kommuner och Regioner, *Att hantera hot, hat och våld mot förtroendevalda*, En analys av styrande dokument i kommuner och regioner, 2019
7. Sveriges Kommuner och Regioner, *Olika typer av trakasserier på nätet*, 2021
8. Sveriges Kommuner och Regioner, *Fördomar om politiker på sociala medier*, 2021
9. Sveriges Kommuner och Regioner, *Uppdraget som KSO och RSO*, En enkätstudie om innehållet i uppdraget, arbetsmiljön och behov av utveckling, 2021

Expedieras
Samtliga förtroendevalda
Samtliga nämnder