

# Hatbrott och andra brott som hotar demokratin

Delredovisning 1



Polisen

Informationsklass Öppen

PMY Rapport

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, mars 2022



# 1 Sammanfattning

En målbild för Polismyndigheten är att alla brott inom ramen för området *demokratihotande brottslighet* ska utredas av en särskild resurs med fördjupad kunskap om området och att det för medborgarna ska kännas meningsfullt att anmäla brott och kontakta polisen oavsett utgång i det enskilda ärendet. En såväl grundläggande som fördjupad kunskap är avgörande för polisens förmåga att möta brottsoffer på bästa sätt, men också för att tidigt kunna identifiera, dokumentera och bevisa motivbrotten. En hög kompetens är även starkt kopplat till medborgarnas förtroende för myndigheten. Om Polismyndigheten upplevs som kompetent och inger förtroende kan detta öka anmälningsbenägenheten och minska mörkertalen. Det viktiga är att den demokratihotande brottsligheten anmäls, för att synliggöra problembilden och för att kunna följa denna brottsutveckling över tid. I dag ser Polismyndigheten stora skillnader mellan den upplevda utsattheten och den faktiska anmälda utsattheten. En effektiv utredningsförmåga är avgörande för brottsoffrets möjlighet till upprättelse och för att förtroendet för polisen i dessa frågor ska stärkas. En polisanmälan är även helt central för den kriminalstatistiska verksamheten.

Eftersom det i stort saknas straffbestämmelser och brottskoder gällande demokratihotande brottslighet är djupare kunskap om motivbrott av vikt i syfte att snabbt kunna identifiera påverkans-, våldsbejakande- eller hatbrottsmotiv. En träffsäker identifiering av motivbild ger en effektivare utredning, en stabilare statistisk uppföljning av brottstypen, ett effektivare informationsutbyte med Åklagarmyndigheten och en bättre återkoppling till brottsoffren. Samverkan med övriga myndigheter och intresseorganisationer med liknande uppdrag på området ger Polismyndigheten ökad insikt i frågor gällande omvärldsbevakning, trender, behov, utvecklingsområden och framför allt möjligheter att dela framgångsrika arbetsmetoder och lärdomar med varandra.

Genom ett systematiskt arbete i alla delar av ärendeprocessen kan Polismyndigheten nå framgång inom området demokratihotande brottslighet eftersom alla delar påverkar varandra. En systematiskt säkerställd dialog med utsatta grupper genererar förtroende och vilja att anmäla brott. Kunskap hos anmälningsupptagare, granskare, förundersökningsledare och utredare höjer kvalitén på utredningarna och ger Åklagarmyndigheten eller Justitiekanslern förutsättningarna att väcka åtal som leder till fällande domar. Ett brottsofferperspektiv som genomsyrar helheten gör att den utsatte väljer att anmäla brott igen och känner förtroende för Polismyndigheten och de demokratiska värdena som det svenska

rättsväsendet är skyldiga att upprätthålla. I samverkan med andra myndigheter, organisationer och civilsamhället kan Polismyndighetens arbete bli ännu bättre och tillsammans står vi upp för den svenska demokratin.

## 2 Så här läser du rapporten

Denna rapport utgör underlaget för den första delredovisningen i regeringsuppdraget *hatbrott och andra brott som hotar demokratin*. Rapporten är disponerad på så vis att i de första delarna sätts ramarna för området demokratihotande brottslighet genom kapitlen bakgrund, organisation, definitioner och lagstiftning samt kontexten för området.

I del två presenteras Polismyndighetens arbete inom området genom att betrakta ärendeprocessen, från förtroendet för polisen och viljan att polisanmäla brott, till att ärendet redovisas till Åklagarmyndigheten eller läggs ned. Genom att belysa utvalda moment innan, under och efter ärendeprocessen redovisas Polismyndighetens arbete inom området hatbrott och andra brott som hotar demokratin, och var framgångar och utmaningar återfinns. Avslutningsvis beskrivs arbetet framåt med delredovisning två och slutredovisning av regeringsuppdraget. I rapporten besvaras följande av regeringsuppdragets frågeställningar löpande:

- Hur arbetar Polismyndigheten med att utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin?
- Hur arbetar Polismyndigheten med kompetenshöjande insatser inom det berörda området?
- Vilka resultat av det arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och uppkläringen av dessa brott kan redovisas?
- Hur arbetar Polismyndigheten mot it-relaterade hatbrott och andra brott som hotar demokratin?
- Vad görs för att skapa förutsättningar för samverkan med andra myndigheter och organisationer samt hur en strukturerad dialog säkerställs gentemot grupper som utsätts för denna typ av brott?
- Förekommer det något annat relevant arbete inom aktuellt ämnesområde och hur det kan bidra till att utveckla polisverksamheten?

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Så här läser du rapporten</b> .....	<b>3</b>
	<b>Innehåll</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>6</b>
3.1	Demokratihotande brottslighet .....	6
3.2	Om uppdraget .....	7
3.3	Regeringsuppdraget .....	8
<b>4</b>	<b>Bakgrund till området demokrati- och hatbrott inom Polismyndigheten</b> .....	<b>9</b>
4.1	Tidigare arbete inom Polismyndigheten .....	9
4.2	Andra regeringsuppdrag till Polismyndigheten som berör området .....	10
4.2.1	Strategisk myndighet för hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter .....	10
4.3	Övriga aktörer med relevanta regeringsuppdrag .....	10
4.3.1	Brottsoffermyndigheten .....	10
4.3.2	Forum för levande historia .....	11
4.3.3	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor .....	11
<b>5</b>	<b>Polismyndighetens organisation för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin</b> .....	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Definitioner och lagstiftning</b> .....	<b>13</b>
6.1	Demokratihotande brottslighet .....	13
6.2	Hatbrott .....	14
6.3	Våldsbejakande extremism .....	14
6.4	Demokratibrott .....	15
6.5	Påverkansförsök och påverkansbrott .....	15
6.6	Övriga relevanta begrepp .....	16
<b>7</b>	<b>Kontexten för demokratihotande brottslighet</b> .....	<b>17</b>
7.1	Vem eller vilka deltar i demokratihotande brottslighet? .....	17
7.2	Konsekvenser på olika nivåer .....	19
7.2.1	Medborgaren .....	19
7.2.2	Folket .....	20
7.2.3	Lagstiftningen .....	20
7.2.4	Rättsskipningen och förvaltningen .....	21
<b>8</b>	<b>Redovisning av den brottsutredande förmågan och uppkläringen av hatbrott och andra brott som hotar demokratin</b> .....	<b>22</b>
8.1	Begreppet brottsutredande förmåga .....	22
8.2	Bemötande och förtroende .....	23
8.3	Nulägesbild: Bemötande och förtroende .....	26
8.3.1	Utbildningar och andra kompetenshöjande insatser .....	26
8.3.2	Strukturerad dialog gentemot grupper .....	27

8.4	Anmälningssupptagning.....	30
8.5	Nulägesbild: Anmälningssupptagning.....	31
8.5.1	Valet 2022 – utveckling av märkningsverktyg för demokratihotande brottslighet.....	33
8.6	Brottsofferperspektivet .....	34
8.7	Nulägesbild: Brottsofferperspektivet.....	35
8.7.1	Brottsofferperspektivet i den brottsutredande verksamheten.....	35
8.7.2	Utbildningar och kompetenshöjande insatser .....	36
8.7.3	Samverkan med brottsutsatta grupper – påverkansbrott.....	37
8.8	Den brottsutredande verksamheten.....	38
8.8.1	Organisation för brottsutredning.....	38
8.9	Nulägesbild: Den brottsutredande verksamheten .....	40
8.9.1	Demokratihotande it-relaterad brottslighet.....	43
8.9.2	Utmaningar för den utredande verksamheten .....	45
8.10	Utbildningar för att stärka den brottsutredande förmågan.....	47
8.10.1	Nationella fördjupningsutbildningar.....	47
8.10.2	Polisutbildningen .....	48
8.10.3	Specifika ämnesrelaterade webutbildningar och andra hjälpmedel ....	49
8.10.4	Utbildningar inom it-relaterad brottslighet.....	49
8.10.5	Övriga verktyg för att höja regionernas förmåga.....	50
8.11	Samspelet mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Justitiekanslern.....	52
8.11.1	Åklagarmyndigheten.....	52
8.11.2	Tryck- och yttrandefrihetsmål .....	54
8.12	Nulägesbild: Samspelet mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.....	55
8.13	Förundersökning redovisas eller läggs ned.....	56
8.14	Nulägesbild: Förundersökning redovisas eller läggs ned .....	58
<b>9</b>	<b>Arbetet framåt.....</b>	<b>59</b>

## 3 Inledning

### 3.1 Demokratihotande brottslighet

Området för hatbrott och andra brott som hotar demokratin, så kallade *demokratihotande brottslighet*, är mer aktuellt i dag än kanske någonsin tidigare. I flera studier har en ökad polarisering identifierats, både längs vänster–högerdimensionen och den kulturella värderingsdimensionen (ofta kallad GAL-TAN), såväl globalt som i Sverige.<sup>1</sup> Denna polarisering kan ge upphov till en negativ utveckling som kan få ogynnsamma följder för det offentliga samtalet, men också göra det svårare att samarbeta och kompromissa i olika politiska sakfrågor när väl ett valresultat har konstaterats.<sup>2</sup>

I dag är det svenska samhället till stora delar digitaliserat och det uppkopplade livet är för de flesta en självklar del av både arbete, skola och fritid. Av hela befolkningen använder 9 av 10 invånare internet varje dag.<sup>3</sup> För generationerna födda på 2000-talet och senare är utsatthet för brott i den digitala världen lika verklig som om det skulle ägt rum i det fysiska rummet, eftersom de vuxit upp i en i grunden digitaliserad värld. De digitala plattformar som idag är en del av majoriteten av den svenska befolkningens liv är likväl platser för kriminalitet. År 2021 hade var tionde gymnasieelev utsatts för näthat och kränkningar. Forskning har visat att förekomsten av allt från mikroaggressioner som vardagsrasism till kränkningar och hatbrott idag är normaliserat på många av de stora nationella och internationella sociala mediaplattformarna.<sup>4</sup> I takt med den utbredda digitaliseringen har också det svenska samhällets infrastruktur blivit mer sårbar. Förekomsten av exempelvis cyberbrott, som attacker mot myndigheters och kommuners hemsidor, ser ut att öka. Under de senaste åren har världen kunnat bevittna ett flertal cyberattacker från nationer med syftet att påverka den demokratiska utvecklingen och skada förtroendet för staten i andra länder.<sup>5</sup>

På arbetsplatser har det skett en ökning av påverkansförsök och påverkansbrott gentemot tjänstepersoner i offentlig verksamhet,

---

<sup>1</sup> SNS, Demokratirådets rapport 2021: ”Polariseringen i Sverige”, Stockholm: SNS, 2021.

<sup>2</sup> ”Polisens årliga strategiska analys” 2021 A339.420/2021

<sup>3</sup> Internetsstiftelsens undersökning ”Svenskarna och internet” (2021)

<sup>4</sup> Se exempelvis forskning från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI Memo 7740) *Toxiskt språk i svenska digitala miljöer* (2021-12-20)

<sup>5</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut rapport FOI-R—4590-SE

förtroendevalda, journalister, opinionsbildare men även gentemot andra yrkesgrupper som exempelvis forskare.<sup>6</sup> Krafterna bakom denna påverkan kan ha olika uppsåt och sträcker sig från spektret organiserad brottslighet, till rättshaverister, till ideologiskt motiverade grupper med syftet att skada den svenska demokratin genom att bland annat skapa misstro.

Med andra ord finns det ett omfattande behov i dag och i framtiden av att Polismyndigheten fortsätter arbetet mot demokratihotande brottslighet. Detta sker dels genom att kontinuerligt öka alla polisanställdas förmåga inom området, dels med att utveckla bemötandet av de som utsätts för brott och framgångsrikt utreda brotten men även arbeta förebyggande. Polismyndigheten är en huvudaktör inom området men tillsammans med andra aktörer i det svenska samhället och inom det internationella samfundet blir träffsäkerheten ännu bättre.

## 3.2 Om uppdraget

I Europakommissionens strategiska framsynsrapport redovisas de fyra viktigaste megatrenderna som spås påverka EU fram till 2050. En av dessa fyra trender är trycket på demokratin och dess värderingar. I rapporten sammanfattas megatrenden enligt följande.

*“As of 2020, 34% of the world’s population was living in countries where democratic governance was declining and only 4% in countries that were becoming more democratic. Large-scale misinformation, powered by new tools and online platforms, will pose increasing challenges to democratic systems and drive a new type of information warfare.”<sup>7</sup>*

I den nationella säkerhetsstrategin fastslås det att ”Sverige ska vara ett öppet och tryggt samhälle för alla”<sup>8</sup>. I denna målsättning har Polismyndigheten en huvudroll jämte flera andra aktörer i det svenska samhället. En förutsättning för demokratins existens är att såväl den enskilda medborgaren som journalister, politiker och tjänstepersoner kan

---

<sup>6</sup> Se exempelvis SOU 2017:110, *Politikernas trygghetsundersökning* (2021), Ekström, A. *Finns det en tystnadskultur i Göteborgs stad?* (2021)

<sup>7</sup> European commission 2021 “*Strategic foresight report*” hämtad 2022-01-19  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en)

<sup>8</sup> ”*Svenska nationella säkerhetsstrategin*” (2017)  
<https://www.regeringen.se/48db21/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/statsradsberedningen/nationell-sakerhetsstrategi.pdf>



känna sig trygga att utöva sina grundläggande rättigheter i det offentliga rummet.

Polismyndigheten har genom i regleringsbrevet 2021 fått i uppdrag att utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin. I denna första delredovisning av regeringsuppdraget presenteras en nulägesbild gällande arbetet inom området demokratihotande brottslighet inom Polismyndigheten. I delredovisning två, som ska redovisas senast den 1 mars 2023, kommer ett kort- och långsiktigt åtgärdsprogram presenteras. Vid slutredovisningen, som ska ske senaste den 16 december 2023, kommer de åtgärder som vidtagits och en långsiktig plan för myndighetens fortsatta arbete med att stärka förmågan inom området hatbrott och andra brott som hotar demokratin presenteras.

### 3.3 Regeringsuppdraget

Den 2 september 2021 mottog Polismyndigheten följande uppdrag:

#### **Hatbrott och andra brott som hotar demokratin**

Polismyndigheten ska fortsatt utveckla och förbättra arbetet för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin. Inom ramen för uppdraget ska Polismyndigheten bland annat genomföra kompetenshöjande insatser inom myndigheten. Polismyndigheten ska redovisa resultat av det arbete som bedrivs för att förstärka den brottsutredande förmågan och uppkläringen av dessa brott. Redovisningen ska även innefatta en beskrivning av arbetet mot it-relaterade hatbrott och andra brott som hotar demokratin. Myndigheten ska beskriva vad som görs för att skapa förutsättningar för samverkan med andra myndigheter och organisationer samt hur en strukturerad dialog säkerställs gentemot grupper som utsätts för denna typ av brott. Vid genomförande av uppgiften ska Polismyndigheten beakta annat relevant arbete inom aktuellt ämnesområde och analysera hur det kan bidra till att utveckla polisverksamheten. Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Justitiedepartementet) den 1 mars 2022 och den 1 mars 2023 och slutredovisas den 16 december 2023.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 (Ju2021/03101)  
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=22100>



## 4 Bakgrund till området demokrati- och hatbrott inom Polismyndigheten

### 4.1 Tidigare arbete inom Polismyndigheten

2015 fattade dåvarande rikspolischefen Dan Eliasson beslut om att stärka polisens förmåga att bekämpa hatbrott och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna samt den allmänna åsiktsbildningen, i enlighet med 2 kap. 1 § regeringsformen och 18 kap. 5 § brottsbalken.<sup>10</sup> Därefter har myndigheten vidtagit en mängd åtgärder i enlighet med detta beslut, vilket redovisades till regeringen i februari 2017.<sup>11</sup> Den organisation som skapades för att hantera hatbrott fick även ett parallellt uppdrag; att arbeta mot brott som hotar den fria åsiktsbildningen. Polismyndighetens internrevision genomförde 2017 en granskning av hur myndigheten hanterar arbetet mot hatbrott.<sup>12</sup> Granskningen redovisades för den dåvarande rikspolischefen i september 2017.<sup>13</sup> Eftersom organisationen för utredning och hantering av demokrati- och hatbrott är densamma, kunde internrevisionens slutsatser till viss del även tillämpas på förmågan att hantera demokratibrotten. Utifrån de vidare åtgärder som internrevisionen föreslog, fattade dåvarande chefen för nationella operativa avdelningen (Noa), på rikspolischefens uppdrag, två beslut angående hur arbetet med demokrati- och hatbrott skulle fortgå.<sup>14</sup> Dessa beslut innebar att 10 miljoner kronor av Polismyndighetens budget skulle riktas mot att framför allt förstärka utredningsorganisationen för demokrati- och hatbrott. Sedan 2016 finns specialistgrupper för demokrati-hotande brottslighet (tidigare kallade demokrati- och hatbrottsgrupper) i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. Vid de övriga polisregionerna<sup>15</sup> återfinns särskilt utpekade utredare och i vissa fall även särskilt utpekade förundersökningsledare.

---

<sup>10</sup> Polismyndigheten beslut UA 8/15

<sup>11</sup> Polismyndigheten, "Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott", A022.605/2017

<sup>12</sup> Polismyndighetens internrevision: "Granskning av polisens arbete mot hatbrott", A441.701/2016

<sup>13</sup> Polismyndighetens dnr A441.701/2016

<sup>14</sup> Polismyndigheten, beslut Noa, 167/17 samt 170/17

<sup>15</sup> Polisregionerna Bergslagen, Mitt, Nord och Öst.

## 4.2 Andra regeringsuppdrag till Polismyndigheten som berör området

I arbetet med hatbrott och andra brott som hotar demokratin finns det anledning att identifiera andra regeringsuppdrag som angränsar till Polismyndighetens arbete med demokratihotande brottslighet. Eftersom begreppet demokratihotande brottslighet är under utformning inom myndigheten kan fler regeringsuppdrag, med annat fokus än hatbrott, komma att tangeras ämnesområdet allteftersom.

### 4.2.1 Strategisk myndighet för hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter

Polismyndigheten ska fortsatt vara strategisk myndighet för hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter. Uppdraget har slutredovisats genom rapporten Polismyndigheten som strategisk myndighet för hbtq-personers lika rättigheter och möjligheter.<sup>16</sup>

## 4.3 Övriga aktörer med relevanta regeringsuppdrag

### 4.3.1 Brottsoffermyndigheten

Brottsoffermyndigheten ska genomföra en informationsinsats mot näthat med utgångspunkt från tidigare redovisat regeringsuppdrag om näthat.<sup>17</sup> Insatsens syfte är att förebygga och motverka förekomsten av näthat i det demokratiska samtalet, samt bidra till att stödja dem som riskerar att drabbas av näthat. Insatsen ska genomföras för personer som blir utsatta för näthat på grund av rasism, könsrelaterat hat, sexism och liknande former av fientlighet. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022 till regeringen.

---

<sup>16</sup> Regeringsuppdrag till Polismyndigheten 2020-06-25 (A2020/01471)  
<https://www.regeringen.se/49f457/contentassets/6d6310220ac143a9af4e1ff5946fbfdb/uppdrag-till-polismyndigheten-att-vara-strategisk-myndighet-for-hbtq-personers-lika-rattigheter-och-mojligheter.pdf.pdf>

<sup>17</sup> Regeringsuppdrag till Brottsoffermyndigheten 2020-06-17 (Ku2020/01463)  
<https://www.regeringen.se/4a747b/contentassets/bea164c8e15b43edb52c5a1776c2fc33/uppdrag-till-brottsoffermyndigheten-att-forbereda-en-informationsinsats-mot-nathat.pdf>

### 4.3.2 Forum för levande historia

Myndigheten innehar uppdrag inom den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Forum för levande historia ska samordna och följa upp den nationella planen mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott. Myndigheten ska med utgångspunkt i instruktionen erbjuda fortbildning och kunskapshöjande insatser om olika former av rasism och intolerans i historien och idag till skolans personal och andra relevanta yrkesgrupper. Uppdragen ska redovisas till regeringen senast den 15 april 2022.<sup>18</sup>

### 4.3.3 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Myndigheten ska genomföra insatser som bidrar till att förbättra förutsättningarna för engagemang och inflytande för unga från de nationella minoriteterna. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 1 mars 2022.<sup>19</sup>

## 5 Polismyndighetens organisation för att bekämpa hatbrott och andra brott som hotar demokratin

Sedan 2015 har Polismyndigheten en särskild organisation som arbetar mot området demokrati- och hatbrott, idag kallat demokratihotande brottslighet. Organisationen grundar sig i beslut fattat av rikspolischefen där det tillsammans med organisationsstruktur i huvudsak framgår följande:

*”Det fria ordet och den öppna debatten, liksom rätten att fritt uttrycka sin religiösa tro, visa sin sexuella identitet eller att accepteras oavsett etniskt ursprung är grundläggande för det demokratiska samhället. Brott mot dessa, och andra grundläggande fri- och rättigheter riskerar att inskränka både den enskildes möjlighet att fritt åtnjuta de fri- och rättigheter som förknippas med det öppna och demokratiska samhället. Polisen ska därför*

---

<sup>18</sup> Regeringsuppdrag till Forum för levande historia 2021-03-18 (Ku2021/00867) <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=22411>

<sup>19</sup> Regeringsuppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2021-06-17 (Ku2021/01557) <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22056>

*stärka sin förmåga att bekämpa hatbrott och skydda grundläggande fri- och rättigheter samt den allmänna åsiktsbildningen".*<sup>20</sup>

Polismyndigheten har tidigare redovisat följande regeringsuppdrag på området demokrati- och hatbrott:

- Återredovisning av regeringsuppdraget beträffande hatbrott, redovisades 27 februari 2015.<sup>21</sup>
- Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott, redovisades 1 mars 2017.<sup>22</sup>
- Åtgärder mot hatbrott, redovisades 29 mars 2019.<sup>23</sup>
- Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen, redovisades 29 mars 2019.<sup>24</sup>

Varje polisregion har idag särskilt utpekade och utbildade demokrati- och hatbrottsutredare, några regioner har även särskilt utpekade förundersökningsledare. I polisregionerna Stockholm, Syd och Väst finns särskilda specialistgrupper med huvuduppdrag att arbeta heltid mot i huvudsak brottsutredning, brottsförebyggande och förtroendeskapande arbete samt kompetenshöjande verksamhet inom sina respektive polisregioner. Vid övriga polisregioner som inte har specialistgrupper arbetar de särskilt utpekade utredarna mot samma uppdrag, men som en tillikauppgift. Vid samtliga polisregioner finns även en regionalt införandeansvarig (RIFA) för demokrati- och hatbrott. RIFA samordnar arbetet i de regioner som inte har specialistgrupper och har uppgiften som ett tillikauppdrag.

På nationell nivå finns två verksamhetsutvecklare och inom området it-relaterad brottslighet finns en specialist med särskild inriktning mot demokrati- och hatbrott. Inriktningen mot brottsutredning, samverkan och kompetenshöjning beror på att dessa tre områden på det mest handläggningseffektiva sättet hänger ihop, de är beroende av varandra.

Vikten av att ha särskilda specialistgrupper har belysts i flera underlag och rapporter bland annat från Brottsförebyggande rådet (Brå) och

---

<sup>20</sup> RPC 8/2015

<sup>21</sup> A.121.608/2014

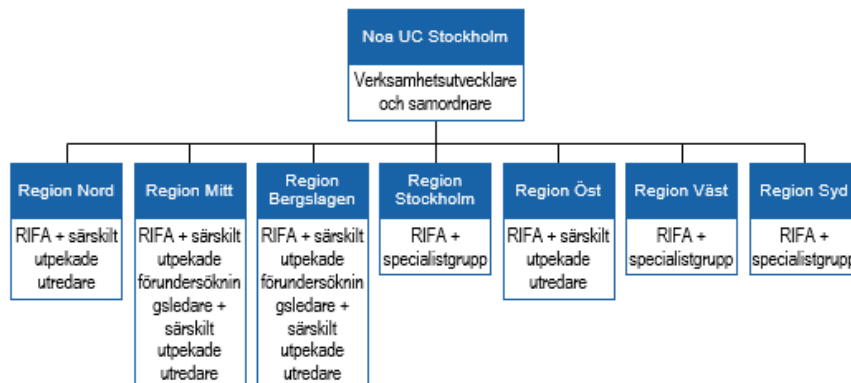
<sup>22</sup> A.022.605/2017

<sup>23</sup> A.487.486/2018

<sup>24</sup> A.487.492/2018

Polismyndighetens egna genomlysning av arbetet mot hatbrott som genomfördes av internrevisionen.<sup>25</sup>

**Bild 1. Organisationsöversikt för området demokrati- och hatbrott inom Polismyndigheten**



## 6 Definitioner och lagstiftning

### 6.1 Demokratihotande brottslighet

Begreppet *demokratihotande brottslighet* är under utveckling inom Polismyndigheten men kännetecknas av att systematiskt inbegripa de definitioner som nämns nedan:

- Hatbrott
- demokratibrott
- våldsbejakande extremism
- påverkansbrott.

Sammantaget kännetecknas samtliga brott inom klustret för demokratihotande brottslighet av gärningspersonens motiv, som grundar sig i att åstadkomma skada gentemot de demokratiska värdena. På så vis kan ett enskilt hatbrott betraktas som en del av ett strukturellt försök att kränka demokratins grundläggande värden och principerna om de mänskliga rättigheterna.

---

<sup>25</sup> Polismyndighetens internrevision: ”Granskning av polisens arbete mot hatbrott”, A441.701/2016

Ett av Säkerhetspolisens (Säpo) fem verksamhetsområden är författningsskydd. Säpo beskriver att verksamhetsuppdraget för författningsskydd innebär att *”förebygga och förhindra terrorism och andra ideologiskt motiverade brott som utgör ett säkerhetshot eller som hotar våra grundläggande demokratiska funktioner, oavsett om de bakomliggande orsakerna är religiösa eller politiska. Det kan handla om personer, grupper och organisationer som uppmanar till eller själva använder våld, hot och trakasserier för att förändra samhället”*.<sup>26</sup>

## 6.2 Hatbrott

Hatbrott regleras i lagstiftningen som en straffskärpningsregel (29 kap. 2 § punkten 7 brottsbalken) samt genom brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering (16 kap. 8–9 §§ brottsbalken). Straffskärpningsregeln för hatbrott påverkar inte vilka gärningar som är brottsliga, men kan medföra att straffet blir strängare än det annars hade blivit. Med hatbrott menas att ett av motiven till brottet har varit att kränka målsäganden utifrån ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck. Både enskilda individer och grupper av människor kan utsättas, liksom organisationer, institutioner och allmän egendom. Gärningspersonens motiv är centralt. Huruvida den som utsattes för brottet har den egenskap som gärningspersonen åsyftar påverkar inte, eftersom gärningspersonen kan anse att den utsatta representerar befolkningsgruppen ifråga. Hatbrotten brukar kallas för *budskapsbrott*, eftersom motivet bakom handlingen riktar sig mot fler än bara offret.

## 6.3 Våldsbejakande extremism

Våldsbejakande extremism är ett samlingsbegrepp för rörelser, ideologier eller miljöer som använder våld eller uppmuntrar till våld för att nå politiska, sociala eller religiösa mål.<sup>27</sup> Den brottslighet som de våldsbejakande grupperna och enskilda aktörer ägnar sig åt kan skilja sig åt, men inkluderar i många fall olika typer av misshandel och hot. En liten del i de våldsbejakande miljöerna går ännu längre och använder ännu grövre våld och begår terrorbrott. Det är Säpo som ansvarar för att förebygga, förhindra, avslöja och utreda terrorbrott.

---

<sup>26</sup> Säkerhetspolisens hemsida 2021-12-14

<https://www.sakerhetspolisen.se/forfattningsskydd.html>

<sup>27</sup> ”Värna demokratin mot våldsbejakande extremism” SOU 2017:110

## 6.4 Demokratibrott

Polismyndigheten har definierat demokratibrott som brott som riktas mot förtroendevalda, journalister och konstnärer i syfte att skrämja eller hindra dem från att delta i det offentliga och demokratiska samtalet.<sup>28</sup> Även sådana brott är att betrakta som budskapsbrott. Det budskap som framförs är att förtroendevalda, journalister och konstnärer ska avstå från att framföra åsikter som inte stämmer överens med gärningspersonens eller gärningspersonernas. På det sättet hotas den fria åsiktsbildningen och i förlängningen vår demokrati genom att exempelvis en journalist undviker att rapportera eller en förtroendevald skyr att fatta beslut i en särskild fråga. Begreppet demokratibrott enligt ovan definition förlorar sin särställning när det omfattas av begreppet *demokratihotande brottslighet*, eftersom det handlar om påverkansbrott. Avgränsningen till att enbart innefatta de tre yrkeskategorier som nämnts tidigare har i praktiken luckrats upp, eftersom förekomsten av hot och hat mot ett flertal yrkesgrupper ökat de senaste åren. Sannolikt kommer begreppet demokratibrott förlora sitt syfte, och naturligt övergå till att omfattas av klustret *påverkansbrott* inom paraplybegreppet *demokratihotande brottslighet*.

## 6.5 Påverkansförsök och påverkansbrott

Påverkansförsök behöver inte utgöra brott i juridisk mening; det är främst tjänstepersonens uppfattning som avgör vad som är "otillåtet" och olämpligt. Polismyndigheten skiljer på *otillåten* och *otillbörlig* påverkan. Otillåten påverkan är enligt myndighetens definition en handling som tjänstepersonen uppfattar vara brottslig, som riktas mot tjänstepersonen eller närstående och som tjänstepersonen uppfattar som ett försök att påverka hur han eller hon framöver ska utföra sina arbetsuppgifter, eller att han eller hon inte ska utföra sina arbetsuppgifter.<sup>29</sup> Exempel på påverkansbrott är olaga hot och trakasserier. Otillbörlig påverkan är enligt Polismyndighetens definition en handling som tjänstepersonen uppfattar inte vara brottslig, till exempel ett subtilt hot. Hotet riktas mot tjänstepersonen eller hans eller hennes närstående, och som tjänstepersonen uppfattar som ett försök att påverka hur han eller hon ska utföra sina arbetsuppgifter, eller att han eller

---

<sup>28</sup> Åtterrapporering i regeringsuppdrag 2019 "Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen: Redovisning av regeringsuppdrag" A487.492/2019

<sup>29</sup> PM 2021:8 Saknr 249 "Polismyndighetens riktlinjer för medarbetarskydd"



hon inte ska utföra sina arbetsuppgifter. Exempel på påverkansförsök kan innebära att någon avslöjar personlig information om tjänstepersonen, så kallad *doxing*<sup>30</sup>, i syfte att åstadkomma själv censur. Påverkansbrotten överlappar delvis med demokratibrotten, eftersom motivet bakom gärningen i mångt och mycket syftar till att tysta den yrkesverksamma.

## 6.6 Övriga relevanta begrepp

Debattklimatet i Sverige och världen har hårdnat till följd av en ökad politisk polarisering och digitalisering av samhället. En följd av detta är förekomsten av *näthat*, *desinformation* och *propaganda*.

*Näthat* är en samlingsterm för ett flertal företeelser som äger rum på internet, några av dem är brottsliga, andra inte.<sup>31</sup>

*Desinformation* avser felaktig eller manipulerad information som sprids avsiktligt i syfte att vilseleda.<sup>32</sup>

*Propaganda* kan i sin bredaste mening beskrivas som ett budskap från en eller flera avsändare till en eller flera mottagare, där avsändaren vill få mottagaren att ändra uppfattning eller övertygelse och till sist kanske även sitt beteende.<sup>33</sup>

*Toxiskt språk* är ett begrepp som myntades i två studier av Totalförsvarets forskningsinstitut på uppdrag av regeringen, där fokus låg på analys av hat och hot mot kvinnor i svenska digitala miljöer. Begreppet toxiskt språk definierades av forskarna som ”kommunikationshandlingar som är förbjudna i lag, så som till exempel hets mot folkgrupp, förtal eller förgripelse mot tjänsteman, men kan även i viss mån inbegripa fall av nedsättande tilltal, integritetskränkning eller respektlöshet”.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Doxing eller doxxing innebär att via internet kartlägga och sprida 1). privat information 2). information som kan identifiera en specifik person eller organisation. Läs mer på <https://nathatshjalpen.se/a/doxing/>

<sup>31</sup> Läs mer på Polisens hemsida <https://polisen.se/utsatt-for-brott/skydda-dig-mot-brott/nathat/>

<sup>32</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hemsida 2021-12-14 <https://www.msb.se/sv/aktuellt/pagaende-handelser-och-insatser/msbs-arbete-med-anledning-av-coronaviruset/stod-till-aktorer/vilseledande-information-om-vaccin-och-vaccinering/>

<sup>33</sup> Kommittén Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet hemsida 2021-12-14 <https://demokratiskasamtalet.se/vad-%C3%A4r-mik/vad-%C3%A4r-propaganda/>.

<sup>34</sup> FOI Memo: 7740 Forskningsområde: Ledningsteknologi: ”Toxiskt språk i svenska digitala miljöer” (2021)

Polismyndigheten kan inte utreda en handling som inte bedöms vara brottslig enligt brottsbalken eller i annan lag eller författning och för vilken straff är föreskrivet. En stor del av de gärningar som faller inom ramen för näthat, desinformation, propaganda och toxiskt språkbruk är per definition inte olagliga, men väl så obehagliga. Syftet kan mycket väl vara att skada de demokratiska värderingarna och skapa misstro gentemot grupper, staten eller mellan medborgare. Det är dock viktigt att avgränsa gentemot vad som utgör Polismyndighetens ansvarsområde, även om det kan finnas ett brottsförebyggande perspektiv som bör beaktas inom verksamheten, där samverkan med andra aktörer inom det brottsförebyggande området kan är en förutsättning.

## **7 Kontexten för demokratihotande brottslighet**

### **7.1 Vem eller vilka deltar i demokratihotande brottslighet?**

Med utgångspunkt i Säpos årsbok 2020 identifieras ett antal våldsbejakande miljöer som kategoriserats i matrisen (bild 2) för att kunna koppla miljöerna till olika typer av demokratimotstånd.<sup>35</sup> En framtidsspaning har även lagts in i matrisen baserad på flertalet rapporter under 2020–2021 som lyft fram den våldbejakande antietablissemangsmiljön och hoten från våldsbejakande konspirationsteoretiker.<sup>36</sup> Sammanställningen i bild 2 blir en typ av kartläggning över de antagonistiska våldsbejakande miljöerna och den demokratihotande brottslighet som kan följa.

---

<sup>35</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2020

<sup>36</sup> Så kallade corona-allianser bestående av konspirationsteoretiker nämns även i Polismyndighetens årliga strategiska analys (2021) s. 15.

**Bild 2. Matris demokratihotande brottslighet och de våldsbejakande miljöerna**

	Medborgaren	Folket	Lagstiftningen	Rättsstaten
Våldsbejakande vänsterextremistiska miljön	Mot privatägande	Mötesstörningar, påverkansbrott	Hot mot förtroendevalda, påverkansbrott	Civil olydnad, attentat mot myndigheter
Våldsbejakande högerextremistiska miljön	Hatbrott, hets mot folkgrupp, terrorbrott	Mötesstörningar, hot mot journalister, påverkansbrott	Hot mot förtroendevalda, påverkansbrott	Hot mot domstolar, påverkansbrott
Grön våldsbejakande extremism (eko-fascism, djurrättsaktivism)	Kränkningar och brott gentemot äganderätt och näringsfrihet	Mötesstörningar	Hot mot förtroendevalda, påverkansbrott	Sabotage mot genomförandet av politiska beslut, påverkansbrott
Våldsbejakande islamistiska miljön	Hatbrott, hets mot folkgrupp, terrorbrott	Mot yttrandefrihet, hot mot journalister, påverkansbrott	Desinformation, påverkansbrott	Parallella rättssystem
Framtidsspaning: Våldsbejakande antietablissemangsmiljön och våldsbejakande konspirationsteoretiker <sup>37</sup>	Kränkningar och brott gentemot äganderätt och näringsfrihet <sup>38</sup>	Mötesstörningar, påverkansbrott <sup>39</sup>	Hot mot förtroendevalda, påverkansbrott <sup>40</sup>	Sabotage mot genomförandet av politiska beslut, påverkansbrott, civil olydnad, attentat mot myndigheter

<sup>37</sup> West Point Combating Terrorism Center: EU Counter-Terrorism Coordinator Gilles de Kerchove (2020) hämtad 2021-12-17 <https://ctc.usma.edu/a-view-from-the-ct-foxhole-gilles-de-kerchove-european-union-eu-counter-terrorism-coordinator/>

<sup>38</sup> Exempel är attacker i Europa mot 5G-master, brott mot företag och anställda som tillämpar restriktioner med anledning av coronapandemin.

<sup>39</sup> Tjänstepersoners utsatthet har sannolikt ökat i samband med coronapandemin, ett exempel är personal på Folkhälsomyndigheten, hämtat 2021-12-17. <https://lakartidningen.se/aktuellt/nyheter/2021/02/flera-pa-folkhalsomyndigheten-behover-polisskydd-efter-dodshot/>

<sup>40</sup> Enligt Brå, ”Politikernas trygghetsundersökning 2021”, var coronapandemin och vaccination ett ämne som utsatta förtroendevalda undvek för att undkomma utsatthet och oro.

## 7.2 Konsekvenser på olika nivåer

Demokratihotande brottslighet kännetecknas av att motivet bakom den brottsliga handlingen är att skada demokratin och/eller dess värderingar. För att kunna belysa de olika konsekvenserna av demokratihotande brottslighet delas samhället in i olika nivåer, som tillsammans utgör kontexten inom vilken den svenska demokratin existerar.<sup>41</sup>

### 7.2.1 Medborgaren

De medborgliga rättigheter som lyfts i detta sammanhang är de som är kopplade till den fria åsiktsbildningen i politiska, religiösa och kulturella frågor, fria från ingrepp från det allmänna. Förbud mot diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder har motiverat principen om allas likhet inför lagen.

Hoten mot de medborgliga fri- och rättigheterna kommer idag från ett flertal håll, där de antidemokratiska krafterna sammanfaller i angrepp mot de fri- och rättigheter som anges i grundlagar och internationella konventioner. Hets mot folkgrupp är ett brott som utgör en stor del av de brott som utreds vid de specialiserade demokrati- och hatbrottsgrupperna inom Polismyndigheten. Brotten begås sannolikt som en reaktion på islamistiska terroråd och ökade flyktingströmmar till Europa och Sverige under de senaste åren.<sup>42</sup> Även hatbrott kan betraktas som ett hot mot medborgaren, där de främlingsfientliga och rasistiska hatbrotten utgör 55% av de anmälda hatbrotten.<sup>43</sup> Hatbrotten är, precis som de flesta brott inom demokratibrottsbegreppet, att betrakta som budskapsbrott eftersom brottet riktar sig till fler än enbart offret, och antar därmed en allvarlig karaktär även om grundbrottet i sig kan ha lågt straffvärde. Brottskategorin ofredande är exempelvis den vanligaste bland de anmälda hatbrotten. Det är enbart ett fåtal utsatta som anmäler brott, vilket blir tydligt i jämförelsen mellan den nationella trygghetsundersökningen<sup>44</sup> och de polisanmälda hatbrotten under samma period. Detta

---

<sup>41</sup> Petersson O, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”*Demokratins motståndare*” (2015).

<sup>42</sup> Ibid

<sup>43</sup> Brå rapport: ”*Polisanmälda hatbrott 2020*”

<sup>44</sup> Brå rapport: ”*Nationella trygghetsundersökningen 2021*”

belyser en överhängande problematik med mörkertal, något som kommer att redogöras för senare i redovisningen.

## 7.2.2 Folket

Enligt regeringsformen ska all offentlig makt i Sverige utgå från folket, där opinionsfriheterna yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet är särskilt skyddsvärda.<sup>45</sup> Det ställer stora krav på demokratins tolerans, där respekten för oliktänkande utgör essensen av dess existens. Folket representeras av politiska partier genom de förtroendevalda på lokal, regional och nationell nivå. Den offentliga makten gestaltas i kopplingen mellan de förtroendevalda och medborgarna. De antidemokratiska krafterna sammanfaller i en bristande respekt för sin meningsmotståndare i den politiska debatten. Exempel på detta är de hat och hot som förtroendevalda idag får utstå, särskilt i de digitala miljöerna. Även journalister utgör en särskilt ansatt grupp, och ett flertal studier<sup>46</sup> har visat att såväl journalister som förtroendevalda väljer att självcensurera genom att exempelvis inte delta i debatter eller undersöka särskilda samhällsfenomen eftersom konsekvenserna för den enskilde blir alltför stora. De ämnesområden som genererar mest hot och hat är enligt Brå de som gränsar till frågor om invandring, rasism och diskriminering. Hoten sker ofta på ett personligt plan, i fysiska möten eller personligt riktade meddelanden via telefon, e-post eller sms.<sup>47</sup> Påtryckningar mot beslutsfattare och politiker pågår idag på olika nivåer och på mer eller mindre organiserade sätt, för att förändra eller stoppa beslut, eller mot journalister för att påverka rapporteringen i media.<sup>48</sup>

## 7.2.3 Lagstiftningen

Förtroendevalda skyddas av särskilda bestämmelser i brottsbalken som brott mot allmän ordning, brott mot allmän verksamhet, högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet. Att otillbörligen tvinga offentliga organ att genomföra eller att avstå från att vidta en åtgärd är ett angrepp på den demokratiska

---

<sup>45</sup> Se 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>46</sup> Brå rapport: "Politikernas trygghetsundersökning 2021", Brottsoffermyndigheten "Näthat och självcensur: det nya normala?", FOI Memo 7429 "Det digitala hatets karaktär. En studie av hat mot kvinnor och män i utsatta yrkesgrupper" (2020)

<sup>47</sup> Brå rapport: "Politikernas trygghetsundersökning 2021"

<sup>48</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2020

samhällsordningen och betraktas i rättsligt hänseende som ett terroristbrott.<sup>49</sup>

Hat, hot och våld mot förtroendevalda är idag ett identifierat problem. Sammantaget uppgav drygt var fjärde förtroendevald (26 %) i Brås trygghetsundersökning gentemot politiker 2020 att de blev utsatta för någon form av hot och trakasserier, eller våld, skadegörelse och stöld under året. Det är också vanligt att de förtroendevalda som utsatts uppger att de blivit utsatta vid upprepade tillfällen. Totalt uppgav 14 % av de som utsattes under 2020 att det skedde vid ett tillfälle. Drygt hälften (52 %) utsattes två–fem gånger, medan drygt en tredjedel (34 %) uppgav att de utsattes sex gånger eller fler.<sup>50</sup>

Den upprepade utsattheten och normaliseringen av hat och hot gör att många förtroendevalda inte polisanmäler händelserna och istället väljer själv censur eller att lämna sitt uppdrag. Diskrepansen mellan anmälda brott mot förtroendevalda och uppgifter om utsatthet, i exempelvis politikernas trygghetsundersökning, är fortsatt stor. Det finns med andra ord ett stort behov av att minska mörkertalen gällande brott mot förtroendevalda och öka anmälningsbenägenheten.

#### **7.2.4 Rättsskipningen och förvaltningen**

Ett objektivt och effektivt rättsväsende har stor betydelse för hela det demokratiska systemets trovärdighet, med självständiga domstolar som värnar om rättsväsendet och den enskildes rättigheter. Dessa krav på opartiskhet gäller även förvaltningsmyndigheter och summeras i objektivitetsprincipen.<sup>51</sup> När det gäller den organiserade brottsligheten kommer hoten sannolikt inte till Polismyndighetens kännedom – om de drabbade själva är brottsbelastade och involverade i nätverkets brottslighet är benägenheten att anmäla brottet förmodligen låg.<sup>52</sup>

I ett pressmeddelande från Justitiedepartementet 2018 belystes behovet av att stärka skyddet för centrala samhällsfunktioner och bekämpa hot mot

---

<sup>49</sup> Förklaring av begreppet terrorism ur ett övergripande perspektiv med hänvisning till rapporten ”Pettersson O, Rapport Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Demokratins motståndare” (2015)

<sup>50</sup> Brå rapport: ”Politikernas trygghetsundersökning 2021”

<sup>51</sup> Se 1 kap. 9 § regeringsformen

<sup>52</sup> Brå rapport: ”Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen” (2008)

demokratin.<sup>53</sup> Som en följd av detta vidtogs ett flertal åtgärder, däribland en statlig offentlig utredning gällande ”ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor”. I februari 2022 redovisades utredningen till justitieministern.<sup>54</sup>

## 8 Redovisning av den brottsutredande förmågan och uppkläringen av hatbrott och andra brott som hotar demokratin

### 8.1 Begreppet brottsutredande förmåga

Mängden uppklarade brott är ett mått på Polismyndighetens, Åklagarmyndighetens och övriga brottsutredande myndigheters arbete med att åtgärda och klarlägga de brottsanmälningar som inkommer. Begreppet *uppklarat* betyder antingen att en person bundits till brottet, det vill säga när åtal väckts och dom fallit, eller att brottet har klarats upp på annat sätt (brott inte begåtts eller misstänkt under 15 år).<sup>55</sup> I fallen av de brott som samlas inom ramen för hatbrott och andra brott som hotar demokratin handlar det främst om brott mot person. Uppklaring av dessa brott bygger därmed på identifiering av den misstänkta gärningspersonen. Majoriteten av de ärenden som läggs ned kan härledas till att den misstänkta gärningspersonen inte kunnat identifierats. Ett typexempel är ett brott som ofredande med hatbrottsmotiv på offentlig plats, där målsägande inte kan identifiera gärningspersonen. Om det inte finns vittnen eller annan bevisning, exempelvis videoövervakning, kan brottet vara mycket svårutrett och utredningen läggs sannolikt ned. Den brottsutredande förmågan och uppkläringen av brotten kan inte härledas till en eller två enskilda faktorer, utan kräver att hela ärendeprocessen synliggörs. Att enbart fokusera på att öka uppkläringen av brotten men inte beakta brottsofferperspektivet eller bemötandedelen kan verka kontraproduktivt, då det redan innan en brottsanmälan registreras finns faktorer som påverkar slutresultatet. Genom att betrakta ärendeprocessen ur ett helhetsperspektiv kan illustreras vilka

---

<sup>53</sup> Regeringens hemsida 2021-12-14

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-vidtar-atgarder-for-att-bekampa-hot-mot-demokratin/>

<sup>54</sup> ”Ett förstärkt straffrättsligt skydd för vissa samhällsnyttiga funktioner och några andra straffrättsliga frågor” <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2020/05/dir.-202054/>

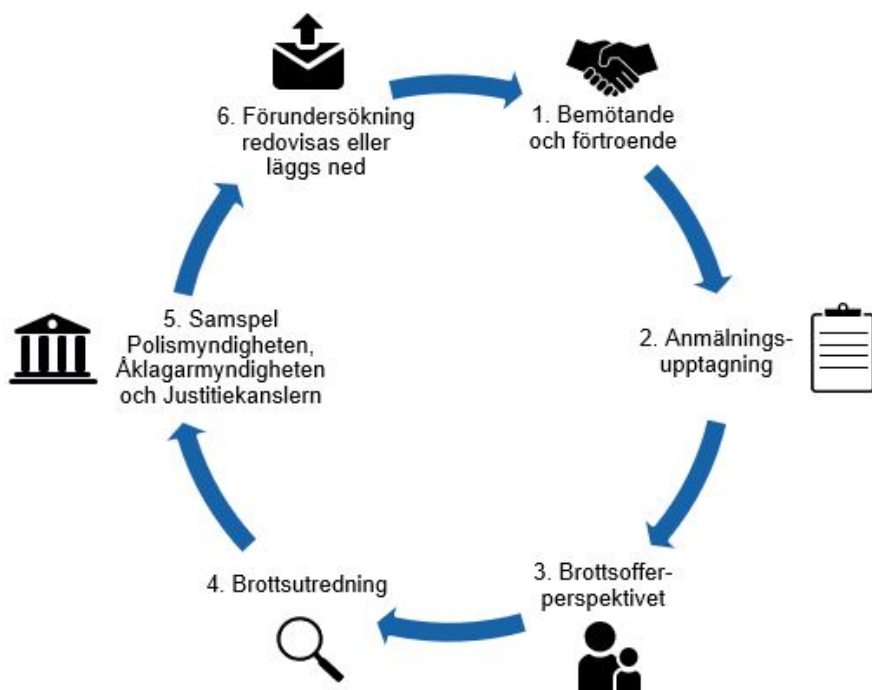
<sup>55</sup> Definition från Brås rapport: ”Uppklarade brott: Slutlig statistik för år 2006”



utmaningar som finns och vad som görs för att stärka förmågan och öka upplärningen av hatbrott och andra brott som hotar demokratin.

Under följande avsnitt redovisas respektive steg av bild tre genom en beskrivning och en nulägesbild. Beskrivningen ger en introduktion till vad som inbegrips i det aktuella avsnittet, varpå nulägesbilden kompletterar beskrivningen med en kartläggning av vad som sker inom Polismyndigheten inom det aktuella området. Samtliga av regeringsuppdragets frågeställningar besvaras kontinuerligt genom att ärendeprocessen beskrivs och aktiviteter redovisas. Bild tre och dess steg (1–6) utgör det ramverk för vilken redovisningen presenteras.

**Bild 3. Illustration av ärendeprocessen och utvalda aspekter**



## 8.2 Bemötande och förtroende

Innan, under och efter ett ärende hanteras inom ramen för Polismyndighetens brottsutredande verksamhet berörs flera andra perspektiv än de faktiska utredningsåtgärderna. Polismyndighetens förtroende i samhället och bland olika grupper varierar, men i den senaste förtroendebarmetern från Medieakademien är Polismyndigheten den samhällsinstitution som åtnjuter näst störst förtroende av samtliga undersökta verksamheter.<sup>56</sup> I de grupper

<sup>56</sup> Medieakademiens förtroendebarmeter hämtad 2021-12-16  
[https://medieakademien.se/wp-content/uploads/2021/03/Presentation\\_fortroendebarmetern\\_2021-1.pdf](https://medieakademien.se/wp-content/uploads/2021/03/Presentation_fortroendebarmetern_2021-1.pdf)

som utsätts för hatbrott är förtroendet lägre och brottsanmälningsbenägenheten låg. Detta utgör en utmaning, eftersom många brott inom paraplybegreppet demokratihotande brottslighet aldrig kommer till Polismyndighetens kännedom.

Docent Jenny Madestam har i sin forskning undersökt svenska polisstudenters inställning till mångfald under polisutbildningen.<sup>57</sup> Madestam genomförde en studie där studenternas attityd till mångfald undersöktes genom ett s.k. *implicit associationstest* vid start, under och vid avslut av polisutbildningen. Ett implicit associeringstest är ett mått som finns i socialpsykologi för att undersöka en persons omedvetna föreningar och övertygelser som kan spela en roll i fördomar.<sup>58</sup> I Madestams forskning visade resultatet att studenternas attityd gentemot mångfald förändrades negativt och att studenterna blev mer skeptiska till människor som inte liknade dem själva under polisutbildningen. Forskning kring implicit bias (på svenska ofta översatt till omedvetna snedvridningar) bygger på att hjärnans undermedvetna kognitiva förmåga leder till förutfattade meningar baserade på människans tidigare erfarenheter. Dessa förutfattade meningar kan ligga till grund för hur människan agerar när hastiga beslut ska fattas varpå beslutet blir känslomässigt snarare än rationellt. Eftersom Polismyndigheten är väktare för de demokratiska värderingarna och ska upprätthåll dem, samtidigt som polisanställda ofta sätts under press att göra snabba ställningstaganden, är denna forskning särskilt intressant för myndigheten.

För att komma till rätta med utmaningen gällande lågt förtroende för Polismyndigheten i dessa frågor och låg anmälningsbenägenhet hos hat- och demokratibrottsutsatta grupper måste myndigheten kontinuerligt arbeta med att höja sitt förtroende bland dessa grupper och informera om vikten av att anmäla brott. Av det skälet utgör det förtroendeskapande arbetet en nyckelroll för att förebygga och förhindra den demokratihotande brottsligheten.

Specialistgrupperna vid polisregion Stockholm, Syd och Väst har ett tredelat uppdrag, där ett av de tre är att bedriva förtroendeskapande arbete. Det förtroendeskapandeuppdraget bedrivs för att minska mörkertalen genom att höja förtroendet hos särskilda grupper och öka brottsanmälningsbenägenheten. På lokal nivå är mötet med medborgaren centralt. Polisens kontakt-

---

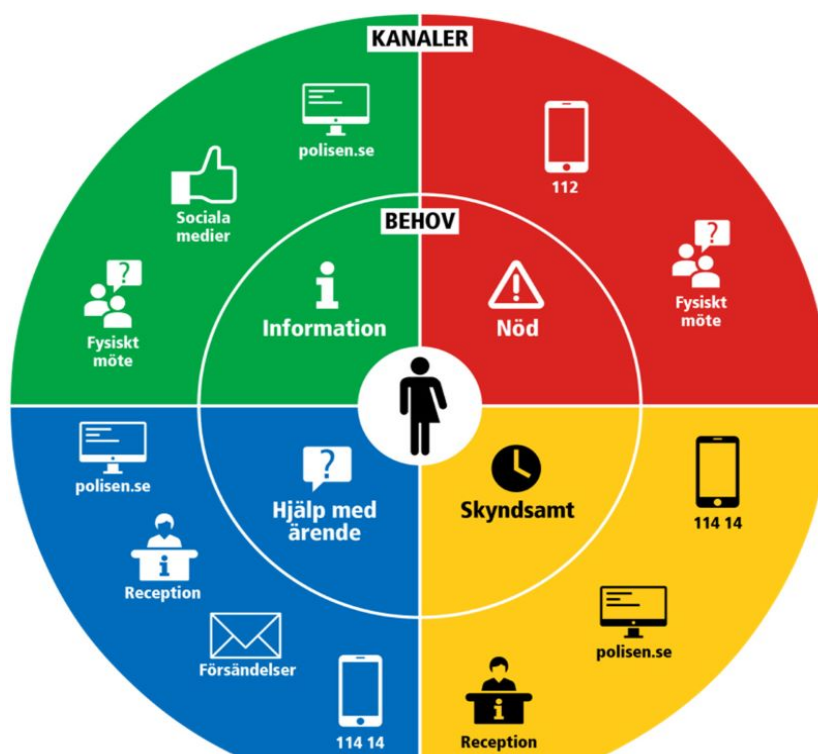
<sup>57</sup> Larsson, Sorgenfrei, Viklund: ”*Religion, migration och polisiärt arbete*” (2020) Studentlitteratur

<sup>58</sup> Harvard University: Project Implicit. Hämtad 2021-01-11  
<https://implicit.harvard.edu/implicit/iatdetails.html>

center (PKC) utgör en central yta gällande bemötande av allmänheten. På samma sätt utgör Polismyndighetens nationella telefonväxel (NTV), receptioner på polisstationer samt operatörerna vid de regionala ledningscentralerna (RLC) kontaktytor mellan myndigheten och medborgarna. Även områdes- och kommunpolisier samt polis i ingripandeverksamheten (IGV) möter allmänheten och påverkar deras förtroende för myndigheten.

En annan viktig yta i bemötandeperspektivet är arbetet med lokala medborgarlöften. Medborgarlöften handlar om att Polismyndigheten ska lyssna till vad de som bor och verkar i ett område upplever som viktigast för att känna sig trygga. Arbetet syftar till att bygga förtroende samt engagera och involvera medborgare tillsammans med lokalsamhällets aktörer. I detta arbete är lokalpolisområdets kommunpolis en central aktör, eftersom denne ofta samordnar processen för medborgardialog och medborgarlöften.

**Bild 4: De olika informations- och kontaktygarna till Polismyndigheten.**



## 8.3 Nulägesbild: Bemötande och förtroende

### 8.3.1 Utbildningar och andra kompetenshöjande insatser

Som nyanställd vid Polismyndigheten genomförs ett antal obligatoriska utbildningar, bland annat en introduktionsutbildning till myndigheten. I denna ingår delar som berör bemötandenaspekten, exempelvis den statliga värdegrunden, Polismyndighetens roll i samhället, Polismyndighetens medarbetarpolicy samt värdegrund, kultur och likabehandling.

Det pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en gemensam utbildning för de anställda som arbetar med att möta allmänheten. Med ett samlingsbegrepp kallas de för frontdeskpersonal och innefattar operatörer vid RLC, PKC och NTV samt receptionspersonal. En första utbildningsomgång kommer att genomföras under hösten 2022. Utbildningen innehåller tre huvudblock - frontdesk i myndigheten, frontdesk juridik och praktik samt samtal och bemötande. I bemötandedelen berörs de delar som har betydelse för förtroende för myndigheten, professionalitet och statens värdegrund. Polismyndigheten har även tagit fram en specifik utbildning om likabehandling för denna målgrupp.

I polisutbildningen genomsyras utbildningen av moment som berör bemötande och förtroende. Ett specifikt övergripande mål med utbildningen är att studenten ska visa förståelse för den värdegrund som demokratin bygger på samt Polismyndighetens egen verksamhetsanknutna värdegrund. Studenten ska visa förmåga att tillämpa Polismyndighetens värdegrund, de mänskliga rättigheterna och grundläggande demokratiska värderingar i allt polisiärt arbete och med respekt för människors olikheter verka för likabehandling och motverka diskriminering. Studenten ska även visa ett professionellt förhållningssätt gentemot de människor polisanställda möter i sin yrkesutövning, med respekt för människors olikheter.<sup>59</sup>

#### 8.3.1.1 Utställningar

För att höja kompetensen inom Polismyndigheten om vad det innebär att vara transperson har Polismuseet i samverkan med Noa och HR-avdelningen tagit fram en utställning med fokus på transpersoners utsatthet

---

<sup>59</sup> Polismyndigheten "Utbildningsplan för Polisprogrammet" Dnr A070.568/2018  
<https://www.umu.se/contentassets/308fc17d80ac4dfb8a7134b3959f7001/utbildningsplan-polisprogrammet-200101.pdf>

och levnadsvillkor. Utställningen kallas ”Rätten att vara jag” och innehåller fakta, historik, personliga berättelser, förklaringar till transpersoners låga tilltro till polisen och förslag på hur den kan ökas. Var femte transperson har utsatts för fysiskt våld och var tredje har utsatts för psykisk utsatthet, men få anmäler brotten. Obenägheten att anmäla brott beror ofta på ett lågt förtroende för Polismyndigheten. Transpersoner utsätts för att de är transpersoner vilket utgör ett hatbrott, och brotten sker i både offentliga och privata miljöer. Hatbrott utgör brott mot identitet och de grundlagsskyddade fri – och rättigheterna samt alla människors ovillkorliga rätt till lika värde och värdighet. Utställningen hade vernissage i en polisregion under hösten 2021 och kommer att fortsätta sin rundresa under 2022 och framåt.

Sedan tidigare finns även vandringsutställningen ”Vi & Dom” som är en utställning om hatbrott. Utställningen som har fått stort genomslag är framtagen av Polismuseet. I utställningen ”Vi & Dom” möter besökaren bland annat berättelser från människor som har blivit utsatta för hatbrott. Utställningen berör särskilt frågeställningar kring hur hatbrott påverkar individen och samhället, var hatet och brotten kommer ifrån och vilka konsekvenser kan det få samt vad polisen gör.

Utställningen ”Vi & Dom” har ett pedagogiskt program med skolvisningar för högstadiet och gymnasiet, samt ett lärar- och elevmaterial som stöd. Undervisningsmaterialet om hatbrott kan användas oberoende av utställningen och det används redan idag över hela landet. Vandringsutställningen öppnade för första gången den 3 mars 2019. Utställningen ger flera perspektiv på hatbrott och ställer besökaren och dennes erfarenheter i fokus.

Syfte med utställningen ”Vi & Dom” är att nå ut till flera delar i landet där museer kan arbeta med pedagogiska program för skolor, yrkesgruppen och utsatta. Polismyndigheten vänder sig till etablerade museer som genom pedagogiskt arbete når ut till skolor i sitt närområde. Målet är att utställningen ska vandra vidare i syfte att nå ut med skolprogrammet i dessa viktiga frågor över hela landet.

### **8.3.2 Strukturerad dialog gentemot grupper**

Brå skriver i sin rapport om stöd till hatbrottsutsatta att ”*brottsoffers möjlighet att få stöd ska dock inte vara beroende av om brottet anmäls eller inte (artikel 8 i EU:s brottsofferdirektiv), och i synnerhet för dessa grupper finns alltså skäl att försöka hitta alternativa vägar att nå ut med kunskap om*

*vilka stödmöjligheter som finns vid utsatthet för brott*".<sup>60</sup> Detta ställer därför krav på Polismyndigheten att arbeta med systematisk samverkan gentemot grupper som riskerar att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin.

På nationell nivå i myndigheten finns två verksamhetsutvecklare inom området hatbrott och andra brott som hotar demokratin. Funktionerna ska identifiera behov och säkerställa dialog med organisationer och företrädare för särskilt utsatta grupper. Identifierade behov och initiativ till dialog kan komma från såväl organisationer och företrädare för särskilt utsatta grupper som från Polismyndigheten själv. Som exempel på strukturerad nationell dialog kan nämnas att Länsstyrelsen Stockholm och Sametinget har regeringens uppdrag på det minoritetspolitiska området och de har i och med det ett utarbetat ett myndighetsnätverk där Polismyndigheten ingår. På nationell nivå är samverkanskanaler med relevanta organisationer sedan ett antal år att betrakta som etablerade. Under åren 2020–2021 var exempelvis Civil Rights Defenders inbjudna till rikspolischefen ett flertal gånger, med syftet att bland annat diskutera frågan om etnisk-/rasprofilering inom polisens verksamhet. Rikspolischefen har sedan ett antal år återkommande möten med representanter från press, radio och TV där bland annat journalisters utsatthet diskuteras.

Ett flertal organisationer har etablerad samverkan med Polismyndigheten på nationell nivå, men det kan dock finnas anledning att utveckla den systematiska samverkan på nationell nivå ytterligare för att åstadkomma en mer integrerad process. Det går i dagsläget inte att redovisa att det sker någon utbredd strukturerad dialog gentemot grupper som riskerar att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin bortsett från ett fåtal exempel. På de ställen där en semi-strukturerad dialog äger rum är detta alltför ofta ett resultat av ett personligt engagemang hos en eller flera anställda vid en specialistgrupp eller annan enhet inom myndigheten. Ett systematiskt arbete genom kommunpolisfunktionen saknas idag i alla polisregioner. På nationell nivå har det under 2022 tagits initiativ till att integrera ämnesområde i metodutveckling för kommunpolisfunktionen. Detta är dock under uppstart. I polisregion Väst och Syds specialistgrupper pågår sedan 2020 respektive 2021 ett arbete med att närma sig kommunpoliserna i regionen för att åstadkomma mer systematisk samverkan gentemot demokrati- och hatbrottsutsatta grupper. Detta har resulterat i ett flertal samverkansmöten med samtliga kommunpoliser i

---

<sup>60</sup> Brå Kortanalys 1/2020 "Stöd till hatbrottsutsatta"

regioner samt särskilt riktade kompetenshöjande insatser gentemot målgruppen.

De senaste åren har frågan kring förekomsten av etnisk-/rasprofilering i polisens arbete aktualiserats bland annat genom en rapport från Civil Rights Defenders och Stockholms universitet.<sup>61</sup> Brå ska genomföra en utvärdering av hur Polismyndigheten arbetar med och hanterar frågan om etnisk profilering i polisverksamheten. Rapporten ska vara klar 2023. Syftet är både att få ett underlag inför det fortsatta utvecklingsarbetet inom myndigheten och att på en faktabaserad grund kunna öka transparensen kring hur Polismyndigheten arbetar.

### **Ett gott exempel på strukturerad dialog med utvalda grupper**

I polisregion Väst inrättades år 2015 ett råd med syfte att fungera som ett samråd och att utgöra en plattform för utbyte av perspektiv och kunskap gällande arbetet inom hatbrottsområdet. Från Polismyndighetens sida finns möjlighet att nå ut med information och att få ingångar till vidare samverkan samt att inhämta kunskap. Kunskap om utsatta grupper leder till ett mer framgångsrikt och effektivt polisarbete med ökat förtroende och en förmodad ökad anmälningsbenägenhet. För de externa deltagarna är forumet en plats där frågor kan ställas, lägesbilder utifrån det egna perspektivet kan förmedlas och information att ta med sig tillbaka till sin egen organisation/verksamhet kan inhämtas. Rådet har över tid utvecklats, fler deltagande organisationer har tillkommit och representationen följer diskrimineringsgrunderna som är stadgade i BrB i syfte att skapa en bred träffyta bland de grupper som riskerar att drabbas av hatbrott. Ordförandeskapet ägs av regionpolischef/biträdande regionpolischef. Rådet sammanträder fyra gånger per år, vid tre av dessa tillfällen är fokus ett tema som initierats från rådets medlemmar. Exempel på teman är våldsbejakande extremism, ras/etnisk profilering och hatbrott på nätet.

---

<sup>61</sup> Civil Rights Defenders i samarbete med Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet: *"Slumpvis utvald – Ras/etnisk profilering i Sverige"* (2017)  
[https://www.criminology.su.se/polopoly\\_fs/1.361560.1513162298!/menu/standard/file/CRD-5600-Rapport\\_Slumpvis-utvald\\_final.pdf](https://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.361560.1513162298!/menu/standard/file/CRD-5600-Rapport_Slumpvis-utvald_final.pdf)



## 8.4 Anmälningssupptagning

Nästa vitala länk i kedjan att åstadkomma en välfungerande ärendeprocess är skedet i upptagning av brottsanmälan. En anmälan om brott kan upprättas av polisman på plats, per telefon via PKC 114 14, via regionala ledningscentralen (RLC) 112, via polisens hemsida och vid besök på polisstation (se bild 4). Polisen har en skyldighet att ta emot varje anmälan om brott utan uppskov och anmälan kan göras såväl muntligen som skriftligen (jfr 2 § polislagen [1984:387]). I anmälan är det av yttersta vikt att det framgår att brottet kan innebära demokratihotande brottslighet. Detta innebär i praktiken att anmälningssupptagaren alltid bör ställa frågan till målsägande eller annan som anmäler brott om tänkbara motiv bakom händelsen och dokumentera detta i ett PM.

Anmälan granskas därefter av en förundersökningsledare. Majoriteten av de brott som samlas inom begreppet demokratihotande brottslighet, eller det tidigare använda begreppet demokrati- och hatbrott, är motivbrott. Ett sådant brott kan vara allt från klotter till mord – det är motivet till brottet som avgör om det är exempelvis ett hatbrott.

Samtliga brott är kopplade till en brottskod, som i sin tur finns samlad i Polismyndighetens brottskatalog. Brå ansvarar för att skapa nya och ändra befintliga brottskoder, exempelvis när det kommer en ny strafflag eller när befintliga strafflagar ändras.<sup>62</sup> Behovet av särskilda brottskoder för att kunna särskilja information om olika omständigheter kring en viss typ av brottslighet förs emellanåt fram. Detta skapar dock en utmaning för de så kallade motivbrotten. Av det skälet infördes år 2008 en ruta i Polismyndighetens utredningssystem<sup>63</sup> för att urskilja hatbrotten kallad hatbrottsmarkeringen. Genom denna markering synliggörs de brott där ett hatbrottsmotiv bakom gärningen antagits förekomma. Men markeringen finns dock enbart för hatbrotten och saknas således gällande de övriga brottskategorierna inom begreppet demokrati- och hatbrott eller demokratihotande brottslighet. I de andra fallen får fritextfältet användas för att synliggöra motivbrotten i systemet. Dock saknas enhetlig tillämpning nationellt för hur fritextfältet ska användas gällande dessa brott.

---

<sup>62</sup> Brå riktlinje ”Principer, riktlinjer och regler vid förändring i brottskoderna”(2017)

<sup>63</sup> Datoriserad utredningsrutin med tvångsmedelshantering. Polismyndighetens IT-stöd för brottsutredning och tvångsmedelshantering, Durtvå.

För att hatbrottsmarkeringen tjäna sitt syfte behövs kompletterande utbildningsinsatser. I Brås rapport från 2018 fastställs att träffsäkerheten i hatbrottsmarkerade ärenden ökade mellan åren 2014–2016, sannolikt till följd av utbildningsinsatser under 2015.<sup>64</sup> Felmarkerade ärenden är fortfarande ett problem. I Brås granskning framkom att 41 % av samtliga hatbrottsmarkerade polisanmälningar inte innehöll något hatbrottsmotiv.<sup>65</sup> Av det skälet krävs det att förundersökningsledaren/granskaren har kunskap om vad demokratihotande brottslighet innebär och att anmälningsupptagaren ställt frågan om motivbild om detta inte framkommit i anmälan.<sup>66</sup>

Om de steg som beskrivits ovan fungerat optimalt fördelas ärendet till grupperna för demokratihotande brottslighet i de polisregioner som har sådana specialistgrupper. I de polisregioner som saknar specialistgrupp fördelas de antingen till en särskilt utpekad utredare eller förundersökningsledare i den aktuella polisregionen.

## 8.5 Nulägesbild: Anmälningsupptagning

Det saknas för närvarande ett nationellt metodstöd för anmälningsupptagning riktat till PKC och därmed stöd för tillvägagångssätt vid demokratihotande brottslighet. Detta har gett upphov till olika regionala lösningar myndigheten för att skapa förutsättningar för operatörer och förundersökningsledare vid PKC. Flera av polisregionernas specialistgrupper har genomfört särskilda kompetenshöjande insatser gentemot PKC och i polisregion Väst finns flera s.k. demokrati- och hatbrottsinstruktörer vid regionens PKC-enheter för att säkerställa kontinuitet. Verksamhetsutvecklarna för demokratihotande brottslighet på nationell nivå har under 2022 påbörjat en process att integrera brotten i ett nytt nationellt metodstöd eftersom ett sådant är under framställning. Även utbildningen för PKC-operatörer revideras i nuläget och verksamhetsutvecklarna arbetar nära processen och kommer att involveras i revideringen under 2022.

Flera av polisregionernas specialistgrupper samt regionalt införandeansvarig (RIFA) för demokrati och hatbrott i de regioner som saknar specialistgrupper har under året 2021 planerat för särskilda satsningar gentemot

---

<sup>64</sup> Brå rapport 2018:13 ”Polisens hatbrottsmarkering: Kvalitetsgranskning av polisens hatbrottsmarkering samt jämförelse mellan statistik baserad på polisens hatbrottsmarkering och Brås hatbrottsstatistik”

<sup>65</sup> Brå rapport 2021:17 ”Polisanmälda hatbrott 2020”

<sup>66</sup> Polismyndighetens dnr A441.701/2016

målgruppen förundersökningsledare. Ett av huvudsyftena är att åtgärda utmaningen med felmarkerade ärenden och utredning av motivbilden. Det har emellertid inte genomförts några riktade insatser under 2021 på grund av svårigheten att träffas fysiskt och bedriva verksamhetsnära kompetenshöjande insatser med anledning av coronapandemin. Utbildningsinsatser gentemot målgruppen förundersökningsledare har senarelagts på grund av effekter av pandemin. Under 2022 hoppas flera polisregioner kunna genomföra särskilda satsningar gentemot sin och fadderregioners förundersökningsledare.

Hatbrottsmarkeringen är det enda sättet att synliggöra de brott med ett hatbrottsmotiv och som inte utgör egna brottskoder som hets mot folkgrupp och olaga diskriminering utan faller under straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § punkten 7 brottsbalken och göra dem redovisningsbara statistiskt. Däremot är andelen brott som felaktigt markerats med hatbrottsmarkeringen stor och det skapar ett bristfälligt underlag.<sup>67</sup> Om fler anmälningar markeras korrekt ökar värdet med markeringen. Polismyndigheten avser att åtgärda detta genom kompetenshöjande insatser och utveckling av metodstöd. Avsaknaden av en markering för andra brott inom ramen för demokratihotande brottslighet är också en utmaning. Detta är dock under förändring i samband med systemutvecklingen för den nationella särskilda händelsen för valet 2022, som redovisas längre fram i rapporten. Enskilda polisregioner har skapat egna lösningar för att råda bot på problemet som ger viss möjlighet till regionala lägesbilder och uppföljning, exempelvis genom att märka demokratibrottsärenden med fritextfältet i Durtvå.

Avsaknaden av brottskoder är en utmaning som genomsyrar hela verksamheten inom området. Frågan är dessutom komplex med hänsyn till att demokratihotande brottslighet kan omfatta alla brott eftersom de utgör ett motivbrott. Det finns dock andra brottsutredande verksamheter inom Polismyndigheten med liknade utmaningar, men som har lyckats hitta en metod för att arbeta med brottskoder för motivbrott. Ett exempel är den grupp som arbetar med åldringsbrott (CIRCA-gruppen)<sup>68</sup>. Genom att identifiera verksamheter med liknade utmaningar kan verksamhetsområdet

---

<sup>67</sup> I Brås granskning (Rapport 2018:13) av hatbrottsmarkerade anmälningar under åren 2014 respektive 2016 var 20 % av de aktuella ärendena felmarkerade.

<sup>68</sup> CIRCA-gruppens uppdrag är att nationellt kartlägga, samordna och utreda seriebrott som begås mot personer som är äldre än 65 år eller som bedöms vara funktionsnedsatta. I uppdraget ingår också att verka som utrednings- och verksamhetsstöd, metodutveckla arbetet och arbeta brottsförebyggande.

för demokratihotande brottslighet dra lärdomar och åtgärda några av de mest angelägna prioriteringarna. Under 2022 har de nationella verksamhetsutvecklarna för demokratihotande brottslighet initierat ett samtal med Brå gällande brottskoder och vägen framåt.

### **8.5.1 Valet 2022 – utveckling av märkningsverktyg för demokratihotande brottslighet**

Polisverksamhet som berör valet 2022 (riksdagen, region- och kommunfullmäktige) planeras, organiseras och leds som en nationell särskild händelse och går under benämning NSH Val2022. NSH Val2022 är igång och befinner sig i skedet uppstart och förberedelser. Från och med april 2022 ska NSH Val 2022 gå över till skedet genomförande som ska pågå minst till om med september 2022, för att senare övergå till skedet avslutning.

För att kunna planera, organisera och leda den polisverksamhet som ingår i NSH Val2022 byggs ett ledningssystem (avser ledning, inte system som i it-system) där inriktning och samordning av den ingående polisverksamheten utövas aktivt under genomförandeskedet. Ledningsbefattningar som ingår i ledningssystemet för NSH Val2022 är i behov av lägesbilder för att öka förmågan att nå en tillräcklig grad av situationsförståelse av det som har inträffats eller kan inträffa kopplat till valet 2022 och därmed skapa en grund för att kunna fatta tillräckligt bra beslut.

Lägesbilder rörande brottstrender behöver redogöra för den nuvarande brottsutvecklingen gällande utvalda brott och eventuella ändringar i brottsutveckling gällande dessa brott för att kunna identifiera när denna brottsutveckling har koppling till eller har orsakats av händelser, aktiviteter och/eller fenomen som berör valet 2022. Detta gäller före, under och efter själva valet (valdagen och perioden för förtidsröstning). Ett antal brott, bland annat hatbrotten, har därför valts ut för att skapa ett underlag.

I samband med NSH Val2022 skapas ett antal märkningar, kallade taggar, för att systematiserat välja ut de brott som kan ha koppling till demokratihotande brottslighet. Under perioden då NSH Val2022 kommer vara verksam kommer för första gången demokratihotande brott systematiskt fångas upp på ett enhetligt sätt. Detta utgör en stor möjlighet för myndigheten att kunna åtgärda den avsaknad av ett systematiskt omhändertagande av de brott som denna rapport berör, även efter valet 2022.

## 8.6 Brottsofferperspektivet

Polisen har enligt förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) en omfattande skyldighet att ge information till målsägande. Dock kan det vara fler än målsägande som är att betrakta som brottsoffer. Enligt FN är brottsoffer den som utsatts för brott, men även vittnen, anhöriga och andra som försökt ingripa vid brottet.<sup>69</sup> Polismyndigheten har en skyldighet att informera brottsoffer om möjligheter till stöd.<sup>70</sup> Alla inom Polismyndigheten som kommer i kontakt med brottsoffer ska bemöta och informera brottsoffer på ett korrekt sätt. Information i samband med anmälan är en särskilt viktig del i detta arbete. Eftersträvansvärt är en snabb och kontinuerlig återkoppling till målsägande, vilket sannolikt ökar förtroendet för myndigheten och därmed benägenhet att anmäla igen. Brå skriver i sin rapport om stöd till hatbrottsutsatta att ”det finns studier som tyder på att utsatta för brott med hatbrottsmotiv i större utsträckning upplever olika former av emotionell påverkan än utsatta för brott utan sådant motiv”.<sup>71</sup> Detta ställer särskilt höga krav på de som bemöter hatbrottsoffer och hanterar ärenden med hatbrottsmotiv. Denna redovisning har tidigare presenterat utmaningarna gällande mörkertal inom flera grupper.

En strukturerad dialog för att nå ut till grupper som riskeras att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin är ett verktyg inom samverkansområdet. Polismyndigheten definierar samverkan i det brottsförebyggande arbetet som att parterna tillför sina specifika resurser, kompetenser och kunskaper för att tillsammans minska sannolikheten för brott och reducera brottslighets skadeverkningar.<sup>72</sup> I boken *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* av polisen, Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Brå beskrivs arbetsmetoden bakom systematisk samverkan och strukturerad dialog.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Se United nations *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*  
<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>

<sup>70</sup> Se 13 FUK och artikel 4 i EU:s brottsofferdirektiv (2012/29/EU)

<sup>71</sup> Brå kortanalys 1/2020 Stöd till hatbrottsutsatta.

<sup>72</sup> Polismyndighetens hemsida hämtad 2022-01-17 <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/brottsforebyggande-arbete/>

<sup>73</sup> Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete (2020) hämtad från Brås hemsida 2022-01-17  
[https://bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306c174/1600934264560/2020\\_Samverkan\\_i\\_lokalt\\_brottsforebyggande\\_arbete.pdf](https://bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306c174/1600934264560/2020_Samverkan_i_lokalt_brottsforebyggande_arbete.pdf)

För att åstadkomma en strukturerad dialog med grupper som riskeras att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin behöver dessa grupper fångas upp inom ramen för den metod som presenteras i boken. Den kommunala samordnaren och kommunpoliserna har särskilt viktiga roller i detta arbete. Det innebär att specialistgrupper för demokratihotande brottslighet eller RIFA för demokrati- och hatbrott bör ha nära kontakt med dessa funktioner för att ta del av lokala lägesbilder. Kommunpolisfunktionen utgör en viktig funktion gällande systematisk samverkan och strukturerad dialog med utsatta grupper.

En annan viktig verksamhet inom Polismyndigheten är brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten (Bops). Verksamheten är skild från den brottsutredande verksamheten.<sup>74</sup> Bops ska genom bedömningar av den faktiska hotbilden leda till konkreta åtgärder med syfte att undvika framtida utsatthet. Nationellt brottsoffer- och personsäkerhetsråd bereder frågor om verksamhet, uppföljning, utvärdering, metodutveckling och utbildning. Rådet ska vara ett forum för informationsutbyte och bidra till att nya arbets sätt och metoder införs på ett enhetligt sätt.

## **8.7 Nulägesbild: Brottsofferperspektivet**

### **8.7.1 Brottsofferperspektivet i den brottsutredande verksamheten**

Specialistgrupperna för demokratihotande brottslighet har ett nära samarbete med Bops i vissa ärenden. I ett flertal polisregioner samarbetar specialistgrupperna och RIFA med regionala Bops vid genomförande av kompetenshöjande insatser gentemot både interna målgrupper samt externa aktörer.

---

<sup>74</sup> "Polismyndighetens riktlinjer för brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten" PM 2018:42.

## 8.7.2 Utbildningar och kompetenshöjande insatser

I utbildningsplanen<sup>75</sup> för polisutbildningen är ett specifikt mål att studenten ska visa kunskap om hur brottsofferperspektivet bör genomsyra polisens brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet. Studenten ska även visa förmåga att bemöta brottsoffer och lämna information, stöd samt skydd.

Under 2019–2020 pågick ett EU-finansierat projekt där Polismyndigheten och Brottsofferjouren (BOJ) samarbetade med målet att öka förtroendet hos personer som utsatts för hatbrott.<sup>76</sup> Projekt Swevic samlade in goda exempel från olika länder och anpassade dem till svenska förhållanden. Projektet avslutades med en nationell kampanj i sociala medier för att väcka uppmärksamhet kring hatbrott och vart man kan vända sig för att ett anpassat brottsofferstöd. Projektet resulterade även i en intern webutbildning för polisanställda. Under 2021 blev 100 personer godkända på webutbildningen och sedan start är antalet godkända 454 polisanställda. Utbildningen används bland annat som ett moment i polisregion Västs arbete med demokrati- och hatbrottsinstruktörer.<sup>77</sup>

Under 2021 har Polismyndigheten genomfört en satsning gentemot hanteringen av påverkansbrott mot polisanställda. Införandet av en ny organisation för hantering av påverkansbrott gentemot polisanställda sker under 2022. I polisregion Syd, Väst och Stockholm kommer påverkansbrott mot polisanställda att utredas vid specialistgrupperna för demokratihotande brottslighet (f.d. demokrati- och hatbrottsgrupperna) eftersom dessa grupper hanterar andra påverkansbrott, exempelvis mot förtroendevalda. Gruppernas resurser har däremot inte ökat i takt med att uppdraget har utökats. I de polisregioner som saknar specialistgrupper hanteras påverkansbrott mot polisanställda av brottsutredare som visat intresse för uppdraget. Dessa utreder förevarande brott som ett tillikauppdrag. Det saknas alltså ett enhetligt arbetssätt avseende polisregionernas utredningsresurs som utreder brottskategorin.

---

<sup>75</sup> Dnr A070.568/2018

<https://www.umu.se/contentassets/308fc17d80ac4dfb8a7134b3959f7001/utbildningsplan-polisprogrammet-200101.pdf>

<sup>76</sup> Utvärderingsrapport: ”Projekt Swevic” A270.604/2018.

<sup>77</sup> Läs mer under avsnittet om demokrati- och hatbrottsinstruktörer.

### **Kända åtgärder för hantering av brottsoffer inom ramen för demokratihotande brottslighet:**

1. Ställ frågan i anmälningsupptagning om varför målsägande tror att hen blev utsatt.
2. Dokumentera i PM om eventuella motiv framkommit.
3. Kryssa hatbrottsrutan i Durtvå eller skriv ”demokratihotande brottslighet” i fritexten\*
4. Lotta till specialistgrupp eller särskilt utpekad utredare/förundersökningsledare i aktuell regionpolisregion
5. Återkoppling till målsägande inom 24h efter att anmälan inkommit till specialistgrupp eller särskilt utpekad utredare/förundersökningsledare.
6. Förklara ärendeprocessen för målsägande och erbjud målsägande brottsofferstöd.
7. Återkoppla till målsägande regelbundet under handläggningen, i synnerhet innan redovisning eller nedläggning av ärendet.

\* Under 2022 kommer Durtvå förändras och taggningar kommer ersätta rutor och fritextord

### **8.7.3 Samverkan med brottsutsatta grupper – påverkansbrott**

I ett flertal polisregioner förekommer samverkan med grupper som riskeras att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin. I polisregion Stockholm har specialistgruppen under de senaste åren fått lägga stor del av sin samverkansresurs på andra myndigheter och organisationer som utsatts för påverkansförsök eller påverkansbrott. Kunskapen kring området påverkansförsök och påverkansbrott är generellt sett låg i den offentliga verksamheten. Det finns mycket forskning, rapporter och konkret vägledning för flertalet aktuella aktörer att applicera på sin verksamhet för att förbygga att påverkansbrott äger rum. Polismyndigheten är enbart en aktör med ansvar inom området, men myndigheten är oftast involverad när påverkansförsöken övergår till påverkansbrott. För att kunna stävja denna utveckling behöver kommuner, organisationer, myndigheter och annan



offentlig verksamhet arbeta mer förebyggande och arbetet behöver prioriteras av organisationernas egna säkerhetsavdelningar.<sup>78</sup>

## 8.8 Den brottsutredande verksamheten

Enbart hets mot folkgrupp och olaga diskriminering utgör egna brott, medan resterande brottslighet som faller inom paraplybegreppet demokratihotande brottslighet kännetecknas av att vara motivbrott. Det innebär att ärendena som handläggs inbegriper allt från ringa brott till grov brottslighet. De fem största brottskategorierna inom anmälningar med hatbrottsmotiv med identifierat hatbrottsmotiv är ofredande (24 %), hets mot folkgrupp (21 %), ärekränkning (14 %), olaga hot (14 %) samt klotter och skadegörelse (13 %).<sup>79</sup>

I inledningen av detta kapitel berördes definitionerna av förmåga och upplering. Eftersom kunskapen om hatbrotten är betydligt större än de övriga brotten inom ramen för demokratihotande brottslighet (demokratibrott, påverkansbrott, våldsbejakande extremism) är det den kategorin som delredovisningen kommer fokusera mest på. I inledningen av kapitlet nämndes att hatbrotten främst avser brott mot person. Brottskategorierna hets mot folkgrupp samt klotter och skadegörelse utgör undantag, men upplering av hatbrotten är beroende av att den misstänkta gärningspersonen kan identifieras och där kvarstår en utmaning. Majoriteten av de ärenden som läggs ned beror på att polisen inte lyckats identifiera den misstänkta gärningspersonen.

### 8.8.1 Organisation för brottsutredning

Utredningsresursen för att hantera demokratihotande brottslighet ser olika ut i landet. Tre av sju polisregioner har specialistgrupper, medan övriga polisregioner har särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare. I två av fyra polisregioner utan specialistgrupp finns även särskilt utpekade

---

<sup>78</sup> Exempel på vägledande litteratur är Brås handbok ”Att förebygga och hantera påverkansförsök” (2017), Handbok Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: ”Att möta informationspåverkan – handbok för kommunikatörer” (2019), Rapport SKR: ”Anmäl alltid hat, hot och våld” (2021), Rapport Länsstyrelsen Skåne: ”Otillåten påverkan mot offentlig verksamhet” (2020).

<sup>79</sup> Enligt Brå rapport 2021:17 ”Polisanmälda hatbrott 2020”.

förundersökningsledare som hanterar demokrati- och hatbrott som en tillikauppgift.

**Bild 5: Utredningsresurser i respektive polisregion för ärenden inom området hatbrott och andra brott som hotar demokratin under december 2021.**

Polisregion	Specialistgrupp	Antal specialister (personer exkl. gruppchef)	Särskilt utpekad förundersökningsledare för demokrati- och hatbrott alternativt demokratihotande brottslighet	Utpekade specialister eller grupper hanterar även påverkansbrott och brott inom ramen för våldsbejakande extremism
Syd	Ja	9	1 (heltid)	Ja
Väst	Ja	8	1 (heltid)	Ja
Stockholm	Ja	6	1 (heltid)	Ja
Öst	Nej	18 (deltid)	Nej	Ja, VBE ärenden
Bergslagen	Nej	9 (deltid)	3 (deltid)	Nej
Mitt	Nej	6–8 (deltid)	3 (deltid)	Nej
Nord	Nej	15 (deltid)	Nej	Nej

Som tidigare nämnts är förekomsten av de brott som faller inom kategorin demokratihotande brottslighet med största sannolikt betydligt fler än de som utreds av specialistgrupper eller särskilt utpekade utredare. I dagsläget arbetar knappt 20 utredare med dessa ärenden nationellt. Verksamheten måste kontinuerligt vägas gentemot annan verksamhet, vilket leder till att utredare tas i anspråk för annan verksamhet inom specialistgruppen men även för andra brottsutredningar. Detta medför i sin tur att brottsutredande personal är utlånade till en annan utredningsverksamhet under en längre period. I de polisregioner som saknar specialistgrupper måste de särskilt utpekade utredarna prioritera demokrati- och hatbrottsärenden jämte sina ordinarie ärenden. Med hänsyn till att majoriteten av de berörda brottskategorierna som inbegrips inom demokratihotande brottslighet är brott med låga straffvärden innebär det i praktiken att dessa brott ofta får prioriteras ned.

Specialistgrupperna har utöver sitt uppdrag att utreda särskilda brott även till uppgift att genomföra kompetenshöjande insatser i sina respektive polisregioner samt inom ramen för sitt fadderskap gentemot de regioner som

saknar specialistgrupper. De kompetenshöjande insatserna är grundläggande för att hela kedjan (se bild 3 *ärendeprocessen*) ska fungera. Det är inte tillräckligt med att specialister finns, utan samtliga delar i ärendeprocessen behöver fungera. Utöver utredning och kompetenshöjande insatser åligger det även specialistgrupperna att arbeta med förtroendeskapande arbete gentemot grupper utsatta för demokratihotande brottslighet. Även denna del är fundamental för att helheten ska fungera. Mörkertal, lågt förtroende för Polismyndigheten i dessa frågor och låg anmälningsbenägenhet är tre huvudfaktorer till varför brotten inte kommer till myndighetens kännedom. Det tredelade uppdraget som åligger specialistgrupperna är omfattande och om det ska kunna ge något bestående resultat bör det utvärderas och effektiviseras.

I de polisregioner där specialistgrupper inte finns saknas även ett systematiskt arbetssätt gällande kompetenshöjande insatser och samverkan inom ramen för området. Fadderskapsnätverket har i vissa fall gett upphov till en struktur för brottsutredning som har varit framgångsrikt, exempelvis särskilt utpekade förundersökningsledare. Ett exempel på detta är polisregion Bergslagen som byggt en struktur som till stor utsträckning liknar en specialistgrupp. Polisregion Bergslagen har därefter kunnat stötta polisregion Mitt i sitt arbete med att bygga en fungerande utredningsstruktur för de aktuella brotten.

## 8.9 Nulägesbild: Den brottsutredande verksamheten

Att utvärdera resultaten av den brottsutredande verksamheten kräver mätbarhet. Hatbrotten är de enda brott inom ramen för demokratihotande brottslighet som dokumenteras på ett sökbart sätt genom hatbrottsmarkeringen i Durtvå. Som beskrivet under avsnittet om *anmälningsupptagning* finns det utmaningar med hatbrottsmarkeringen. Markeringen utgör dock den enda nationellt överskridande sökbara faktorn i Polismyndigheten statistiska uppföljningsprogram som är relevant för det aktuella området.

Statistik avseende övriga brott inom begreppet demokratihotande brottslighet är inte möjlig att granska eftersom det saknas en sådan markering i Durtvå. Vidare saknas brottskoder och dokumentationen är inte enhetlig. Med hänsyn till detta kan inte någon tillförlitlig statistik presenteras för övriga brottskategorier. De brott som inte ryms inom begreppet hatbrott såsom demokratibrott, påverkansbrott och våldsbejakande extremism, handläggs av specialistgrupperna och till viss

del av de utpekade utredarna vid de polisregioner som saknar specialistgrupper. Dokumentationen är emellertid inte enhetlig. De regionala specialistgrupperna framhåller att förekomsten av dessa brott har ökat under 2021 och kräver mer av gruppernas resurstid. Det kan handla om påverkansbrott mot polisanställda likväl mot andra samhällsviktiga funktioner, men som inte inbegrips i demokratibrottsbegreppets utpekade yrkeskategorier som förtroendevalda, journalister och konstnärer. Brotten omfattas därmed inte av den straffskärpande bestämmelsen i 29 kap. 2 § punkten 9 brottsbalken.

Det är mycket sannolikt att de flesta brott inom ramen för demokratihotande brottslighet, inte identifieras som ett motivbrott som kräver handläggning vid specialistgrupp/utredare vid Polismyndigheten, utan i stället utreds vid en annan grupp än de utpekade specialistgrupperna eller särskilt utpekad utredare. Det kan föranleda att motivbilden till brottet inte utreds och att brottet inte identifieras som ett demokratihotande brott. Om åtal väcks yrkas då sannolikt inte straffskärpning med stöd av 29 kap. § 2 punkten 9 brottsbalken. Den största andelen av de demokratihotande brotten går därmed inte att aggregera och följa upp ur statistiken, vare sig med stöd av Polismyndighetens it-system eller med statistik från övriga delar av rättsväsendet.

Arbetet med att utreda brott inom området våldsbejakande extremism är relativt nytt för specialistgrupperna. Utredningar inom denna motivbaserade brottslighet har fördelats successivt till grupperna under 2021. Samtliga specialistgrupper har ett samarbete med RedEx<sup>80</sup>. RedEx är ett samarbetscenter för Polismyndigheten och Säpo, placerat vid varje polisregions underrättelsedel. Samarbete med RedEx och särskilt utpekade utredare och förundersökningsledare i regioner utan specialistgrupper förekommer också. Att specialistgrupperna kommer arbeta mer med våldsbejakande extremism innebär att en utökad samverkan med RedEx kommer att vara nödvändig. Det saknas en nationell standardisering av utbildningsnivå för utredare av demokrati- och hatbrott. Ett flertal av de särskilt utpekade utredarna vid polisregioner utan specialistgrupp har tagit del av de ämnesspecifika utbildningarna som erhålls från nationell nivå. Beslut om att gå en viss utbildning fattas i regel av närmaste chef. Sedan rikspolischefens beslut 2015<sup>81</sup> om specialistgruppernas grunduppdrag har respektive grupp arbetat fram ett arbetssätt för att på ett effektivt sätt utreda brotten. Majoriteten av gruppernas utredare har fördjupad kompetens inom

---

<sup>80</sup> Förkortning för reducerande arbete mot extremistiska miljöer

<sup>81</sup> RPC 8/2015.

ämnesområdet demokrati- och hatbrott, vilket anses vara en förutsättning för att kunna arbeta med gruppernas tredelade uppdrag. I samtliga specialistgrupper är ärendebalanserna låga, trots att samtliga haft en mycket låg utredningsresurs under 2021 på grund av olika anledningar, exempelvis utlån av personal och hög personalomsättning.<sup>82</sup> De utredningar som bedrivs vid specialistgrupperna anses av åklagarna hålla en god kvalitet.

**Bild 6. Hatbrottsmarkerade anmälningar med hatbrottsmotiv efter polisregion. Antal och andel, 2020<sup>83</sup>**

Polisregion	Antal	Andel (%)
Nord	293	9
Mitt	250	7
Stockholm	918	27
Bergslagen	245	7
Väst	613	18
Öst	338	10
Syd	706	21
Hela landet*	3398	100

\* Hela landet inkluderar anmälningar registrerade hos Säpo, nationella operativa avdelningen (Noa) och avdelningen för särskilda utredningar, vilka tillsammans utgör 1 % av anmälningarna.

I bild 6 redovisas den senaste statistiken från Brå gällande hatbrottsmarkerade polisanmälningar i deras rapport från december 2021. Brå skriver i sin analys av siffrorna: ”Att nivåerna över hatbrottsmarkerade anmälningar skiljer sig åt mellan de olika regionerna kan exempelvis bero på faktiska skillnader i förekomsten av hatbrott, men också skillnader i förmåga att identifiera hatbrott, exempelvis på grund av att vissa polisregioner har särskilda hatbrottsgrupper och hatbrottsutredare”.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Se avsnitt om utmaningar för den utredande verksamheten för djupare analys

<sup>83</sup> Brå rapport 2021:17 ”Polisanmälda hatbrott 2020: En sammanställning av de ärenden som hatbrottsmarkerats av polisen”.

<sup>84</sup> Brå rapport 2021:17 ”Polisanmälda hatbrott 2020: En sammanställning av de ärenden som hatbrottsmarkerats av polisen” sidan 95.

## 8.9.1 Demokratihotande it-relaterad brottslighet

Att brott begås på internet är i dag lika självklart som att brott begås i hemmet eller ute på gatan. Det inte längre relevant att skilja på ”verkliga livet” och ”livet på internet”. Brott som begås på internet, eller med digitala inslag, kan komma i många olika skepnader. De kan vara extremt komplexa, mycket enkla och allt däremellan. Oavsett om brottsforumet är internet eller en fysisk plats så går det i dag knappast att utreda ett brott utan att digital kommunikation via meddelandetjänster eller digital information i mobiltelefoner och datorer förekommer. Den ständigt pågående digitala utvecklingen ställer höga krav på Polismyndighetens förmåga att hantera it-relaterad brottslighet, något som berör många delar av organisationen, från ingripandeverksamheten på lokalpolisområdena till utredare, it-forensiker, analytiker och annan involverad personal på regional och nationell nivå. Denna del av redovisningen kommer att fokusera på it-relaterad brottslighet, i relation till hatbrott och andra brott som hotar demokratin, och de resurser och kompetenser som återfinns vid Polismyndighetens åtta it-brottscentrum.

### 8.9.1.1 Bakgrund it-brottscentrum

År 2015 inrättades ett nationellt it-brottscentrum, även kallat Swedish Cybercrime Center (SC3) vid Noa. Mellan 2018 och 2021 inrättades också sju regionala it-brottscentrum, även kallade Regional Cybercrime Centers (RC3). It-brottscentrumen kommer främst i kontakt med demokrati- och hatbrott genom att biträda utredningar runt om i landet med att säkra bevisning som finns på internet, samt att bistå med informationsförfrågningar till företag som tillhandahåller sociala medieapplikationer eller andra e-tjänster. It-brottscentrumen bedriver inte själva utredningar inom demokrati- och hatbrott, eftersom dessa brott ska utredas av de särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare vid respektive polisregionen, alternativt av utredare på lokalpolisområdesnivå, beroende på brottets karaktär. Det finns däremot undantag när det gäller vissa typer av demokratihotande brott som är på pass tekniskt avancerade att de kan behöva utredas av cyberbrottsutredare som arbetar med komplexa cyberbrott vid ett it-brottscentrum.

### 8.9.1.2 Gränsdragning gentemot systemhotande cyberbrott

Det är viktigt att dra en gräns mellan den systemhotande och den demokratihotande brottsligheten, där motivet bakom den brottsliga gärningen är vägledande. Med komplexa cyberbrott avses brott i digital miljö som ställer krav på att den tekniska kunskapen hos utredaren är mycket hög. Brotten är nästan uteslutande internationella, bevisningen är ofta svårtillgänglig och helt digital och utredningarna är omfattande och de tar därför ofta lång tid att slutföra. Dataintrång som kan utgöra systemhotande brottslighet kan till exempel bestå i ransomware, skadlig kod i utpressningssyfte riktat mot samhällsviktig verksamhet som sjukhus, valmyndighet eller kommersiella aktörer som till exempel elbolag, detaljhandeln eller finansinstitut. På samma sätt kan överbelastningsattacker, DDoS, riktade mot samma aktörer också påverka det demokratiska samhället genom att samhällsviktig verksamhet skadas eller sätts ur spel, men motivet bakom brottet är inte primärt att skada grundläggande fri- och rättigheter. Gärningspersonerna i dessa typer av brott befinner sig ofta utomlands, vilket gör det internationella samarbetet helt avgörande för att nå framgång i utredningarna.

#### **Systemhotande cyberattacker**

Sommaren 2021 drabbades den amerikanska mjukvaruleverantören Kaseya av en ransomwareattack. Attacken fick effekt även i Sverige när en underkund till Kaseya blev drabbad, vilket i sin tur ledde till att majoriteten av matvarukedjan Coops kassasystem slutade fungera och butiker tvingades hålla stängt tills dess att samtliga kassor blev manuellt återställda. Europol skriver i sin senaste utgåva av IOCTA (Internet Organised Crime Threat Assessment) att attacker likt den som drabbade Kaseya utgör bland de största hoten framöver för den allmänna, finansiella och fysiska säkerheten. Det finns med andra ord risk att liknande attacker skulle kunna utgöra ett markant hot mot samhällssystemet genom att drabba samhällsviktiga institutioner eller skada samhällskritisk infrastruktur. Av det skälet är det av största vikt att belysa de potentiella hot dessa brott kan medföra, samt den komplexitet som finns i att förebygga och hantera dem. Kunskap, goda resurser samt samarbete nationellt och internationellt, mellan myndigheter och andra viktiga aktörer, är således av största vikt.

Källa: Europol (2021), Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA) 2021, Publications Office of the European Union, Luxembourg., s. 20 ff.

### 8.9.1.3 Bevisräkning på internet

It-brottscentrumens specialister inom internetinhämtning kan bistå utredningar av hatbrott och andra brott som hotar demokratin genom att säkra bevisning som återfinns på internet, även kallat Open Source Intelligence (OSINT). De kan även bistå med att försöka identifiera personer bakom olika alias och inlägg på forum, eftersom dessa i stor utsträckning skrivs av anonyma användare. Det kan även handla om att försöka identifiera en misstänkt person utifrån en bild, eller att genom social nätverksanalys koppla ihop olika nätverk eller personer med varandra. Härutöver kan specialisterna hjälpa till med annan teknisk expertis om en utredning exempelvis behöver få information om hur vissa plattformar eller forum fungerar, eller hur spridningen ser ut för vissa typer av bilder eller inlägg. Sådan kompetens kan vara avgörande i många ärenden. Att exempelvis utreda ett misstänkt hatbrott kan vara avhängigt bevis hämtade från forum i form av skriven text och publicerade bilder, för att med hjälp av detta påvisa att brott har begåtts. Polismyndigheten lanserade hösten 2021 verktyget IPI, Inhämtning På Internet. IPI är till för att utredare inom hela myndigheten enkelt ska kunna gå ut på internet för att hitta och säkra information till sina utredningar utan att lämna spår efter sig.

### 8.9.1.4 Desken – SPOC

Vid Polismyndighetens nationella it-brottscentrum finns en deskfunktion som utgör en operativ central dit polisanställda från hela landet kan vända sig för att få stöd och information i frågor som rör just it-relaterad brottslighet. Nationella it-brottsdesken agerar också så kallad *single point of contact* (SPOC). Det innebär att avtal har knutits med företag som tillhandahåller plattformar för sociala medier och e-tjänster, exempelvis Facebook och Google. Avtalen är till för att underlätta och effektivisera kontakten med dessa företag gällande hantering och inhämtningen av internetbaserade spår i utredningar.

## 8.9.2 Utmaningar för den utredande verksamheten

Den brottsutredande kapaciteten för att utreda de brott som denna redovisning berör är ojämn över landet. Problematiken ser olika ut för polisregioner med specialistgrupper och övriga polisregioner där särskilt utpekade utredare utgör utredningsresursen. De utmaningar som identifierats berör främst att personal lånas ut till annan mer brådskande utredningsverksamhet eller att verksamhetens syfte förväxlas med kultur-



och likabehandlingsområdet. Det behöver tillses att såväl specialistgrupperna som de utredare och förundersökningsledare med tillikauppdrag inom området har möjlighet att genomföra sina arbetsuppgifter, något som delredovisning två av regeringsuppdraget kommer omhänderta genom kort- och långsiktiga mål för utredningsuppdraget. Av Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024 följer att ”*eventuella hatbrottsmotiv ska beaktas, och förundersökningar rörande hatbrott ska bli mer kvalitativa*”.<sup>85</sup> En systematisk implementering och uppföljning av den strategiska verksamhetsplanens mål gällande hatbrott saknas dock. Detta ämnar delredovisning två att omhänderta genom att ta fram kort- och långsiktiga mål för att skapa en större enhetlighet över hela landet samt säkerställa kvalitén på brottsutredningarna.

Specialistgrupperna har, som tidigare berörts, ett förtroendeskapande uppdrag gentemot grupper som riskerar att utsättas för demokrati- och hatbrott. Detta innebär att arbetet med externt likabehandlingsarbete och gruppernas förtroendeskapande uppdrag ibland korsas.

I de polisregioner som saknar specialistgrupper finns motsvarande utmaningar eftersom de som utreder eller förundersökningsleder förevarande brott har det som en tillikauppgift. I två polisregioner<sup>86</sup> utan specialistgrupp har polisregionerna beslutat om en lägsta nivå för avsatt tid om fyra timmar per vecka i polisregionens handlingsplan för området. Att specificera på detta vis har visat sig vara en framgång, men det är fortfarande svårt för en särskilt utpekad utredare eller förundersökningsledare att genomföra i praktiken. Att de särskilt utpekade utredarna och förundersökningsledarna är ett fåtal per polisområde gör strukturen särskilt sårbar. Eftersom kapaciteten att utreda brotten ska finnas i samtliga polisregioner är detta ett prioriterat område att omhänderta i delredovisning två av regeringsuppdraget.

RIFA för området demokrati- och hatbrott i de polisregioner som saknar specialistgrupper är värdefull men är inte designerad enbart detta ämnesområde utan arbetar med uppdraget som tillikauppgift. Det är därför

---

<sup>85</sup> ”Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024”, PM 2021:39.

<sup>86</sup> Polisregionerna Bergslagen och Mitt

särskilt viktigt att RIFA-rollen tillses möjlighet att arbeta systematiskt med sitt uppdrag.

Utmaningarna består även i att teknikutvecklingen bidrar till att det ständigt utvecklas nya sätt för gärningspersoner att kunna agera anonymt. Om gärningspersonen exempelvis använder sig av en anonymiseringstjänst för att dölja dennes verkliga IP-adress, även kallad VPN-tjänst<sup>87</sup>, går det inte att koppla ihop IP-adressen med en specifik abonnent. Det finns även e-posttjänster som erbjuder sina kunder att skicka e-post helt krypterat och anonymt, vilket gör det svårt att spåra dess ursprung.

Långt ifrån alla brott utreds av den utredningsorganisation som skapats för att hantera hatbrotten och andra brott som hotar demokratin. Detta innebär att fler än enbart den personal som tillhör organisationen för utredning av demokratihotande brottslighet behöver ha kompetens kring initiala åtgärder och utredningsförfarandet. De aktuella ärendena kommer inte fördelas rätt i utredningsorganisationen om inte kompetensen hos fler i den övriga personalen höjs.

## **8.10 Utbildningar för att stärka den brottsutredande förmågan**

### **8.10.1 Nationella fördjupningsutbildningar**

På uppdrag av Polismyndigheten har Linnéuniversitetet i Växjö tagit fram en fördjupad utbildning avseende demokrati- och hatbrott.<sup>88</sup> Utbildningen riktar sig främst till polisanställda med specifika uppdrag inom området. Syftet med utbildningen är att studenterna ska utveckla kunskaper och förmågor när det gäller att kunna identifiera, utreda och förebygga demokrati- och hatbrott. Målgruppen för utbildningen kan exempelvis vara utredare, handläggare, förundersökningsledare, kommunpoliser, demokrati- och hatbrottsinstruktörer, regionala kontaktpersoner och samordnare. Under 2021 deltog 13 personer vid utbildningen.

I ämnesområdet våldsbejakande extremism finns två pilotutbildningar. Planerad start är höstterminen 2022 med 16–20 deltagare per kursomgång.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> VPN är en förkortning för Virtual Private Network.

<sup>88</sup> 1PU40U Demokrati och hatbrott, 7,5 högskolepoäng, kursplan Dnr: 2019/32143.1.2.2

<sup>89</sup> Kursens namn är ”Brottsförebyggande – Våldsbejakande extremism – Kollektivt agerande, samverkan och förebyggande - grund”, 7,5 högskolepoäng

På kort sikt, mellan 2023–2025, beräknas 16-25 deltagare/kursomgång. Målgruppen är främst kommun- och områdespoliser, samt dialogpoliser (evenemangspoliser), som i tjänsten ska samverka med civilsamhällesorganisationer och religiösa samfund. Övriga funktioner som kan vara aktuella är brottsförebyggande strateger/samordnare och handläggare eller verksamhetsutvecklare vid Polismyndighetens enheter för verksamhetsstyrning och analys, analytiker vid myndighetens underrättelsetjänst och annan personal som ansvarar för eller arbetar med våldsbejakande extremism så som brottsförebyggande- och trygghetsskapande frågor.

Även en fördjupningskurs är under framtagande inom ämnesområdet våldsbejakande extremism med initial kapacitet för 16–20 deltagare/kursomgång.<sup>90</sup> På kort sikt, mellan 2023–2025, beräknas 16 – 25 deltagare/kursomgång. Målgruppen för fördjupningskursen är främst kommun- och områdespoliser samt utredare, som i tjänst ska samverka med kommuner och andra myndigheter i ärenden kopplade till våldsbejakande extremism. Övriga målgrupper som kan vara aktuella för fördjupningen är samma som för grundkursen.

## 8.10.2 Polisutbildningen

Polisutbildningen behöver hela tiden ses över för att möta samhällets och kriminalitetens ständiga förändringar och medborgarnas behov. Det är mycket som ska rymmas i utbildningen och de olika lärosätena lägger olika många utbildningstimmar på ämnesområdet demokratihotande brottslighet. Alla tre specialistgrupper har medverkat vid genomförandet av polisutbildningen vid samtliga lärosäten under 2021. Gruppernas medverkan varierar, men det finns en utarbetad kanal mellan lärosätena och specialistgrupperna. Demokrati- och hatbrottsmomenten betraktas som integrerade i polisutbildningen.

---

<sup>90</sup> Kursens namn är ”Brottsförebyggande – Våldsbejakande extremism – Individcentrerade åtgärder i samverkan - utanförskap, radikaliserings och finansiering – fördjupad”, 7,5 högskolepoäng

### **8.10.3 Specifika ämnesrelaterade webutbildningar och andra hjälpmedel**

På Polismyndighetens intranät Intrapolis finns två webbaserade grundutbildningar gällande demokrati- och hatbrott. Den första utbildningen är en bredare och mer generell grundutbildning som tar sikte på definitioner av demokrati- och hatbrott, identifiering av motiv, polisanmälan, brottsutredning, aktuell lagstiftning och bemötandefrågor. Det finns ingen redovisning avseende hur många som fullföljt utbildningen.

Den andra webutbildningen tar sikte på den brottsofferstödjande verksamheten gällande brottsoffer utsatta för hatbrott. Utbildningen togs fram under EU-projektet Swevic i samarbete med Brottsofferjouren.<sup>91</sup> Under 2021 är det totalt 100 personer som genomfört utbildningen och blivit godkända. Totalt har 454 personer blivit godkända under perioden 2020—2021.

På Polismyndighetens intranät Intrapolis finns förutom ovannämnda utbildningar även myndighetens och andra aktörers rapporter, checklistor, arbetsmetoder, utbildningsmaterial och kontaktuppgifter till specialister.

### **8.10.4 Utbildningar inom it-relaterad brottslighet**

Det finns i skrivande stund två utbildningar framtagna inom it-brottsområdet, verktyget IPI samt internetinhämtning. Verktyget IPI får den anställda tillgång till efter att han eller hon genomgått en digital utbildning. Utbildningen internetinhämtning är en längre utbildning riktad till de som ska arbeta som specialiserade internetinhämtare. Därutöver är flera utbildningar under produktionsstadiet som inom en snar framtid är klara att lanseras.

Polismyndigheten har ett pågående regeringsuppdrag att öka kompetensen att bekämpa it-relaterade brott, som ska slutredovisas den 1 december 2022.<sup>92</sup> Uppdraget innebär i korthet att öka kompetensen hos hela den polisoperativa verksamheten om hur den digitala sfären kan hanteras. Det innebär att merparten polisanställda behöver känna till vad som är möjligt att genomföra när det gäller digital information. Känner man till vilka

---

<sup>91</sup> Brottsofferjourens hemsida, Swevic – En satsning mot hatbrott, hämtad 2022-01-14 <https://www.brottsofferjouren.se/om-oss/forbundets-projekt/swevic-tillsammans-mot-hatbrott/>

<sup>92</sup> Uppdrag till Polismyndigheten att vidta åtgärder rörande kompetensförsörjning och kompetensutveckling avseende bekämpning av it-relaterad brottslighet, Ju2020/00378/PO

möjligheter som finns kan man begära biträde hos specialister, eller själv söka utbildningar via polisens lärplattform eller hemsida. Specialisterna finns organisatoriskt samlade vid Polismyndighetens olika it-brottscentrum och biträder med att spåra och bevissäkra digital information, men även vissa förundersökningsledare, utredare, analytiker har särskild kompetens att biträda i ärenden med komplex digital bevisning. Utöver specialisterna finns viss grundutbildning och enklare verktyg för polisanställda att ta del av, till exempel enklare bevissäkring av information från internets öppna källor.

Inga riktade it-utbildningar tas fram särskilt för hat- och demokratibrott.

## **8.10.5 Övriga verktyg för att höja regionernas förmåga**

### **8.10.5.1 Faddernätverket**

En del av specialistgruppernas uppdrag utgörs av att vara fadder åt de polisregioner som inte har specialistgrupper. I fadderuppdraget ingår att stödja sin fadderregion med råd och hjälp i det vardagliga arbetet.

Polisanmälningar med demokrati- och hatbrottsmotiv lämnas dock inte över till en annan polisregion. Specialistgruppen i polisregion Stockholm är fadder åt polisregion Mitt och Nord. Specialistgruppen i polisregion Syd är fadder åt polisregion Öst och specialistgruppen i polisregion Väst är fadder åt polisregion Bergslagen.

Under 2021 har aktiviteten mellan fadderregionerna varit lägre än tidigare år, med hänsyn till coronapandemin och svårigheterna att långsiktigt planera kompetenshöjande insatser som kräver fysisk närvaro. Polisregion Syd och Väst har tagit fram upplägg för satsningar gentemot sina fadderregioners förundersökningsledare som planeras för 2022. Polisregion Stockholm har under 2021 genomfört tre insatser digitalt med sina fadderregioner Nord och Mitt. Dessa har fokuserat på att öka it-kompetensen, generell kunskaphöjning gällande området demokratihotande brottslighet samt möjlighet att dela erfarenheter och ställa frågor.

### **8.10.5.2 Demokrati- och hatbrottsinstruktörer**

I polisregion Väst finns sedan 2019 ett nätverk av demokrati- och hatbrottsinstruktörer. Nätverket består i ett fyrtiotal personer i samtliga lokalpolisområden och sektioner. Nätverkets syfte är att vara specialistgruppens förlängda arm ut i verksamheten och instruktören har till uppdrag

att genomföra kompetenshöjande insatser gentemot samtliga polisanställda vid sitt lokalpolisområde eller sin sektion. Lokalpolisområdeschef/sektionschef ansvarar för att utse en lokal demokrati- och hatbrottsinstruktör, i syfte att utgöra ett särskilt stöd i frågor som rör demokrati- och hatbrott. Specialistgruppen har tagit fram ett koncept där instruktören får ta del av ett flertal kompetenshöjande insatser, en katalog med material och en metod för genomförande vid lokalpolisområdet eller sektionen. Metoden består av att alla deltagare genomför den webbaserade utbildningen på Polismyndighetens intranät Intrapolis innan de träffar instruktören. Vid instruktörens genomförande har därmed deltagaren redan en grundläggande förståelse för ämnesområdet. Instruktören genomför därefter en föreläsning med interaktiva moment under tre timmar med deltagarna. Sedan start 2019 har cirka 25% (774 av 3092) av medarbetarna i polisregionen genomgått den kompetenshöjande insatsen med hjälp av instruktörerna.

Konceptet med demokrati- och hatbrottsinstruktörer är en av de mest framgångsrika satsningarna för att öka Polismyndighetens förmåga i alla delar av verksamheten. Det är dock en resurskrävande verksamhet som kräver att personal arbetar med uppdraget som en majoritet av sin arbetsuppgift. Beslut om nätverket och styrning återfinns i polisregion Västs handlingsplan för demokrati- och hatbrott.<sup>93</sup>

### 8.10.5.3 Kompetensutvecklingstjänstgöring

Under 2019 startade specialistgruppen vid polisregion Väst ett koncept för kompetensutvecklingstjänstgöring vid gruppen. Utvecklingstjänsterna följer ett framtaget koncept som vilar på Polismyndighetens riktlinjer för pedagogisk inriktning.<sup>94</sup> Syftet med utvecklingstjänsterna är att bidra till att höja myndighetens förmåga att bekämpa demokrati- och hatbrott genom en fördjupad kunskap hos utvecklingstjänstgörande, men också genom att medarbetare som genomgått utvecklingstjänstgöring i sin tur sprider kunskapen vidare ut i organisationen. Även deltagare från fadderregion Bergslagen har deltagit i genomförandet. Sedan start har sju polisanställda genomfört sådan utvecklingstjänst vid gruppen.

---

<sup>93</sup> Polisregion Västs plan för demokrati och hatbrott: saknr 429, A.151.768/2019.

<sup>94</sup> PM 2016:55, saknr. 750.

## 8.11 Samspelet mellan Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Justitiekanslern

### 8.11.1 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har ett utvecklingscentrum fördelat på tre kontor i Stockholm, Göteborg respektive i Malmö. Utvecklingscentrums uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och att svara för den samlade kunskapen inom dessa områden. Området för hatbrott är tilldelat kontoret i Malmö och enheten har tagit fram två dokument för vägledning inom ramen för området.<sup>95</sup> Samtliga åklagarkammare i Sverige har minst en utsedd hatbrottsåklagare, sammanlagt finns ett fyrtiotal över hela landet. Samverkan mellan Polismyndighetens specialistgrupper och hatbrottsåklagarna i respektive geografiska område varierar. Samverkansforum mellan Polismyndighetens specialistgrupp och hatbrottsåklagare från samma polisregion har förekommit och visat på stort värde, men påverkats negativt av pandemin. I de delar av landet där specialistgrupp saknas kan hatbrottsåklagarna i vissa fall ha kontakt med polisens RIFA för demokrati och hatbrott, men det saknas samverkansforum mellan särskilt utpekade utredare och/eller förundersökningsledare samt hatbrottsåklagaren i respektive polisregion. Åklagarmyndighetens ämnesexpert och specialist för hatbrott anser att det finns en brist på systematik och kontinuitet gällande hatbrottsärendehantering i de delar av landet som saknar specialistgrupp. Det finns flera orsaker till detta. Förekomsten av hatbrottsutredningar hos hatbrottsåklagare utanför storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö är relativt låg. Härvid kan den Nationella trygghetsundersökningen 2019 från Brå beaktas, där en annan bild beskrivs. I undersökningen framgår att en femtedel av alla som utsatts för brott i Sverige uppgav att det fanns ett hatbrottsmotiv. Den störst andel utsatta personer som uppgav hatbrottsmotiv återfanns i polisregion Öst, 23 %. Andelen anmälda hatbrott i polisregionen under samma tid var dock betydligt lägre.<sup>96</sup> Förekomsten av brott med hatbrottsmotiv förekommer sannolikt över hela landet i betydligt större utsträckning än vad som motsvarar antalet polisanmälningar. Skälet till detta är sannolikt att Polismyndigheten inte får kännedom om hatbrottsmotivet

---

<sup>95</sup> RättsPM 2016:8 ”Hatbrott”, RättsPM 2018:3 ”Hets mot folkgrupp på sociala medier: en vägledning”. Dokumenten kommer under våren 2022 att läggas ihop till en ny rättslig vägledning.

<sup>96</sup> Brå rapport 2020:14 ”Självrapporterad utsatthet för hatbrott - Analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen, Politikernas trygghetsundersökning och Skolundersökningen om brott”

eller så ställs inte rätt frågor under anmälningsupptagning eller i utredningen för att upptäcka hatbrottsmotivet. En konsekvens av detta är att hatbrottsmarkeringen i Durtvå inte används.

Vid Åklagarmyndighetens utvecklingscentrums kontor i Malmö har en kammaråklagare huvudansvaret för bl.a. hatbrott. Därutöver finns en ämnesspecialist (som också är kammaråklagare), vars befattning är inriktad mot hatbrott, knuten till kontoret. Med hatbrott avses brott enligt hatbrottsdefinitionen. I hatbrottsdefinitionen ingår inte straffskärpningsregeln avseende förtroendevalda i 29 kap. 2 § punkten 9 brottsbalken varför ämnesspecialistens uppdrag är något snävare än polisens specialistgrupper för demokrati- och hatbrott. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum bevakar dock samtliga rättsliga frågor och ansvaret för brott mot förtroendevalda ligger under ansvarsområdet för den åklagare som också är ansvarig för hatbrott. Det finns idag ingen rättslig vägledning specifikt angående brott mot förtroendevalda men behovet av vägledning följs återkommande upp i myndigheten. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum råder inte över hur åklagarkamrarna lottar sina ärenden. Hatbrottsärenden lottas dock regelmässigt på de särskilt utsedda hatbrottsåklagarna. Brott mot förtroendevalda kan lottas på andra åklagare än hatbrottsåklagare men lottas, såvitt känt, oftast på hatbrottsåklagare. Det kan också påpekas att Åklagarmyndigheten inför varje valår utser specifika åklagare som ska hantera brott i anledning av valet och valrörelsen. I deras uppdrag ingår också brott mot förtroendevalda.

Åklagarmyndighetens ämnesexpert och specialist för området hatbrott beskriver hatbrotten som komplicerade att arbeta med ur ett juridiskt perspektiv. Detta ställer höga krav på de åklagare som leder förundersökningarna. Dessa hatbrottsåklagare behöver ha fördjupad kunskap inom området för att kunna göra ett gott jobb. Detta åstadkoms delvis med kompetenshöjande insatser och metodstöd, men även genom regelbunden hantering av ärenden. I de delar av landet där Polismyndigheten saknar specialistgrupper finns det en risk, enligt Åklagarmyndighetens ämnesexpert och specialist, att ärendena är för få för att åklagarna ska kunna utveckla den erfarenhet som behövs för att handlägga hatbrottsärenden. En möjlighet som Åklagarmyndighetens expert och specialist resonerar kring är upprättande av kompetenscentrum där hatbrottsärenden handläggs, för att hatbrottsåklagarna ska kunna få fler ärenden och fördjupa sin kompetens. Någon sådan koncentration av ärenden är dock inget som för närvarande, såvitt Åklagarmyndighetens expert och specialist känner till, diskuteras inom myndigheten. Ett annat sätt att höja kompetensen hos hatbrottsåklagarna är genom Åklagarmyndighetens nationella hatbrotts-



nätverk, bestående av samtliga hatbrottsåklagare samt en ämnesspecialist respektive en ämnesansvarig. Detta nätverk kallas en gång per år och har ambitionen att öka sin mötesfrekvens. Under 2021 skapades även en samlingssida på Åklagarmyndighetens intranät, där information delas. Såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten ser vinster av ett ökat myndighetsöverskridande samarbete, vilket kommer att utvecklas under 2022 och framåt.

Åklagarmyndighetens ämnesspecialist och expert lyfter behovet av en standardiserad kompetensnivå för de utredare som utreder hatbrott. Det innebär i synnerhet kompetens inom it, specifikt bevissäkring på internet. Även närhet till RedEx eller andra delar av Polismyndighetens underrättelsetjänst anses nödvändigt för att kunna bedriva förundersökningar med tillräckligt god kvalitet. Ett enhetligt metodstöd för polisens utredare av hatbrottsärenden lyfts också särskilt fram av Åklagarmyndigheten som en nyckel till större framgång i att förbättra utredningsverksamheten.

### **8.11.2 Tryck- och yttrandefrihetsmål**

Justitiekanslern är ensam åklagare i tryck- och yttrandefrihetsmål. Ingen annan åklagare får inleda förundersökning, besluta om tvångsmedel och väcka åtal för tryck- och yttrandefrihetsbrott. Justitiekanslern ska samtidigt värna tryck- och yttrandefriheten genom att inte väcka åtal i onödan. I tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) regleras förtal och hets mot folkgrupp i tryckta skrifter samt i skrifter som publicerats med stöd av utgivningsbevis. Samma straffansvar gäller för yttranden bland annat i radio och TV. Det kan i praktiken vara svårt att avgöra var gränsen mellan de olika behörigheterna går; om grundlagen är tillämplig och vem som är rätt åklagare.

Av de anmälningar som Justitiekanslern får som rör tryck- och yttrandefrihetsbrott utgör flertalet av dessa brottet hets mot folkgrupp. Justitiekanslerns främsta uppgift är att värna yttrandefriheten och åtal väcks sällan. Exempelvis inleddes 2015 åtta förundersökningar och fyra åtal väcktes. De handlar om bland annat texter på tröjor och klistermärken till texter på grundlagsskyddade extrema hemsidor av olika slag. Grundlagarnas reaktionssystem är knutet till den tekniska lösningen, det vill säga på vilket sätt ett uttryck har framställts och inte till uttalandet i sig. Den snabba tekniska utvecklingen har ändrat brottens karaktär vilket ställer stora krav på framtida lagändringar. Hets mot folkgrupp och förtal som tidigare förekom i

tryckta skrifter förekommer i dag till största delen på internet. Brott begångna på internet ska enligt huvudregeln utredas av allmän åklagare. Justitiekanslern är dock ensam behörig att handlägga de sidor som tillhandahålls av tidningsredaktioner, nyhetsbyråer, redaktionen för radioprogram och företag som publicerar filmer. Justitiekanslern är också ensam behörig åklagare beträffande vanliga radio- och TV-sändningar som kan ses via internet.<sup>97</sup>

## **8.12 Nulägesbild: Samspelet mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten**

Att bedriva regional samverkan mellan specialistgrupperna och hatbrottsåklagarna i polisregionen är bra och ett arbetssätt som skulle kunna appliceras i samtliga polisregioner, även där det inte finns särskilda specialistgrupper. Ett bra samverkans exempel i en polisregion som saknar specialistgrupp är det arbetet som sker i polisregion Mitt, där RIFA-demokrati och hatbrott har en nära samverkan med Åklagarmyndighetens hatbrottsexpert. Dock skulle både specialistgrupperna, de särskilt utpekade utredarna och hatbrottsåklagarna höja sin kompetens genom att utbyta erfarenheter och kunskap, men denna typ av samverkan saknas för närvarande och Åklagarmyndighetens experter hänvisar till det nationella nätverket. Det nationella nätverket för hatbrottsåklagare saknar dock samverkan med polisregionernas utredare och förundersökningsledare.

Fördelarna av att ha särskilt utpekade förundersökningsledare i polisregioner som saknar specialistgrupper har tidigare framhållits i denna redovisning. På samma sätt är samarbetet med Åklagarmyndigheten en nyckel till framgång. Även om åklagaren är förundersökningsledare i majoriteten av de ärenden som hanteras inom ramen för demokratihotande brottslighet, så utgör den polisiära förundersökningsledaren en mycket viktig kontrollfunktion för det initiala granskningsarbetet av polisanmälan och även utredningarnas kvalitet. Det är den polisiära förundersökningsledaren som fördelar ärendet på den utpekade utredaren och han eller hon utgör därmed en viktig länk i hela utredningsprocessen.

Avsaknaden av uppföljning av väckta åtal och fällande domar gör att det i dagsläget är svårt för Polismyndigheten att få en överblick över rättsområdet

---

<sup>97</sup> Åklagarmyndigheten RättsPM 2016:8 Hatbrott

och vad som krävs för att de straffskärpande reglerna ska kunna tillämpas i högre utsträckning än i dag.

### **8.13 Förundersökning redovisas eller läggs ned**

Straffskärpningsbestämmelsen för hatbrott i 29 kap. 2 § punkten 7 brottsbalken infördes år 1994 och den har därefter utökats med kränkingsgrunden för könsöverskridande identitet eller uttryck, vilket förenklat handlar om att skydda transpersoner. Enligt ämnesexperter vid Åklagarmyndigheten är det få av de brott som hatbrottsmarkeras som leder till ett åtal där straffskärpningsregeln tas med och ännu färre döms för dessa motivbrott. Det finns bevissvårigheter, kanske framför allt eftersom en motivbild ofta är komplex. De flesta domarna rör mindre allvarliga brott, ofta bötesbrott. Det är ovanligare med styrkt hatbrottsmotiv när det handlar om allvarligare brott. En straffskärpning resulterar i regel i någon eller några månaders ytterligare straffvärde. Ett styrkt hatbrottsmotiv kan även påverka möjligheten till kränkingsersättning och att skadeståndet blir högre. Det kan också vara ett argument för att utvisa en dömd person. Det finns behov inom rättsväsendet av att analysera tillämpningen av straffskärpningsbestämmelsen samt praxis på området.

Det finns för närvarande ingen fällande dom där straffskärpningsbestämmelsen gällande brott mot förtroendevalda i 29 kap. 2 § punkten 9 brottsbalken tillämpats. Politikernas trygghetsundersökning från Brå beskriver förtroendevaldas utsatthet för trakasserier, hot och våld i deras egenskap av förtroendevalda i kommun- och landstingsfullmäktige samt riksdag. Den senaste rapporten avser utsatthet under året 2020, vilket är det år när coronapandemin bröt ut i Sverige.

Oavsett om ärendet redovisas till Åklagarmyndigheten för åtal eller om ärendet läggs ned är det särskilt viktigt med återkoppling till målsägande. Forskning har visat att det i så kallade budskapsbrott är av yttersta vikt att brottsoffret upplevt ett korrekt och respektfullt bemötande från Polismyndigheten för att individen ska vilja anmäla om han eller hon utsätts för brott igen. Eftersom dessa brottsoffer tenderar att utsättas för brott flera gånger är frågan särskilt angelägen. Om målet är att individen ska

polisänmäla brott igen är därmed bemötande och transparens minst lika viktigt som att åtal väcks i ärendet.<sup>98</sup>

Den vanligaste anledningen till nedläggning av de aktuella ärendena som inbegrips inom ramen för hatbrott och andra brott som hotar demokratin är att ingen gärningsperson kan kopplas till brottet. I Brås granskning av de islamofobiska hatbrotten framkom att i tre av tio hatbrottsanmälningar med islamofobiska motiv fanns ingen information om gärningspersonen<sup>99</sup> Det är relativt vanligt med snabb nedläggning i hatbrottsärenden. De brott som utreds längst är våldsbrotten samt hets mot folkgrupp, medan klotter och skadegörelse ofta läggs ned samma dag. Detta beror på svårigheten att knyta någon gärningsperson till skadegörelsebrott.

I granskningen av de islamofobiska hatbrotten framkom att formuleringen i det nedläggningsbeslut som skickas hem till målsägande ibland kan tolkas som att brottet inte är värt att utreda, vilket leder till uppfattningen om att brottet inte är värt att polisänmäla. Presumtionen är att åklagare endast undantagsvis ska föra talan om ärekränkingsbrott där förtal ingår. För att åtal ska vara påkallat från allmän synpunkt bör det finnas antingen ett klart samhällsintresse av att brottet beivras eller starka skäl med hänsyn till målsägaren. När förolämpning med hatbrottsmotiv föreligger och när angivelse skett är presumtionen att åtal är påkallat ur allmän synpunkt om det inte är fråga om bagatellartade situationer. Med bagatellartade situationer avses att handlingen kan härledas till en maktkamp eller smutskastning mellan olika grupperingar inom en organisation eller om förolämpningen uttalats vid ett enstaka tillfälle i affekt eller ilska där avsikten inte varit att smäda.<sup>100</sup>

Detta påvisar vikten av att Polismyndigheten under hela processen arbetar aktivt med återkoppling till målsägande och kan förtydliga omständigheter kring nedläggningsbeslutet, detta även om själva beslutet i majoriteten av fallen är tagna av åklagaren i rollen som förundersökningsledare. Det kan vara svårt för målsägande att orientera sig bland rättsväsendets olika instanser. Det finns goda skäl att se över återkopplingsmekanismen mellan rättsväsendet och målsägande om målsättningen är att öka förtroendet och få fler anmälda brott. Kontakt med brottsofferstödande verksamhet kan även

---

<sup>98</sup> Andersson M, Mellgren C: ”Anmälningsbenägenhet vid utsatthet för hatbrott” (2015) Socialvetenskaplig tidskrift

<sup>99</sup> Brå rapport 2021:3 ”Islamofobiska hatbrott”

<sup>100</sup> Åklagarmyndighetens RättsPM 2016:8 ”Hatbrott”

vara av vikt i detta skede för att målsägande ska få guidning vidare i rättskedjan.

En framgångsrik satsning för att hålla ihop en förundersökning gentemot målsägande, oavsett om åtal väcks eller inte, är att ha särskilt utpekade utredare som arbetar heltid med de aktuella brotten. I dagsläget finns denna resurs enbart i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd. I många fall behöver annat utredningsarbete prioriteras och ibland sker en sammanblandning av specialistgruppernas brottsutredande verksamhet och HR-arbete. Eftersom dessa specialistgrupper har så kallat tolkningsföreträde gällande brotten som ingår i demokratihotande brottslighet har gruppchef eller gruppens förundersökningsledare möjligheten att avgöra vilka brott gruppen ska utreda eller inte. Specialistgrupperna arbetar med målsättning att ha en målsägarnära utredningsprocess där ambitionen är snabb initial målsägarkontakt, kontinuerlig återkoppling i ärendet och kontakt vid nedläggning eller redovisning.

## 8.14 Nulägesbild: Förundersökning redovisas eller läggs ned

I Brås intervjuer i rapporten gällande islamofobiska hatbrott från år 2021 lyfts flera exempel på en välfungerande och uppskattad samverkan mellan muslimska församlingar och Polismyndigheten. I polisregionerna Stockholm, Väst och Syd har specialistgrupperna samverkan med muslimska grupper på mer eller mindre systematiserade sätt. I samverkansforumet *Polisens råd*<sup>101</sup> i polisregion Väst finns muslimska trossamfund representerade samt andra muslimska grupper i regionen. Variationen mellan polisregionerna med specialistgrupper och de utan är dock stor och präglar såväl regional som lokal samverkan. Samverkansansvaret vilar på Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet, där kommunpolisen utgör en central funktion. Under 2022 har ett arbete påbörjats på nationell nivå för att kartlägga var i Polismyndighetens brottsförebyggande verksamhet ett hat- och demokratibrottsperspektiv kan implementeras, för att på så vis skapa en integrerad process där lokalpolisområdet omhändertar samverkan med grupper som riskerar att utsättas för hatbrott eller andra brott som hotar demokratin.

---

<sup>101</sup> Läs mer om Polisens Råd under avsnittet ”Nulägesbild: Bemötande och förtroende”

## 9 Arbetet framåt

Denna rapport har fokuserat på att redovisa en nulägesbild. Den kommer att ligga till grund för fortsatt utvecklingsarbete på kort och lång sikt. I nästa delredovisning kommer ett kort- och långsiktigt åtgärdsprogram presenteras. Vid slutredovisningen av regeringsuppdraget avser Polismyndigheten presentera de åtgärder som vidtagits sedan regeringsuppdraget beslutades och en långsiktig plan för Polismyndighetens fortsatta arbete med att stärka förmågan inom området hatbrott och andra brott som hotar demokratin.