

Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen

Redovisning av regeringsuppdrag



Polisen

A487.492/2019

Polismyndigheten, mars 2019



Datum

2019-03-28

Diariernr (åberopas)

Saknr

A487.492/2018

426

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Redovisning enligt regleringsbrevet: Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen

Regeringen har i regleringsbrevet för 2018 gett Polismyndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen och i vilken utsträckning det finns likvärdiga möjligheter för förtroendevalda, journalister och andra grupper att få hjälp i hela landet. Myndigheten ska analysera vilka effekter åtgärderna bedöms ha lett till eller bedöms komma leda till. Vidare ska redovisningen innehålla en beskrivning av hur myndigheten avser att fortsätta utveckla arbetet. Redovisningen ska lämnas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 29 mars 2019.

Polismyndigheten överlämnar härmed redovisningen genom den bilagda rapporten *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen*.

Redovisningen har beslutats av rikspolischefen Anders Thornberg. I den slutliga beredningen har avdelningschefen Mats Löfving, chefen för utvecklingscentrum Stockholm Lena Frylemo och verksamhetsutvecklaren Eva Sund deltagit.

POLISMYNDIGHETEN



Anders Thornberg



Lena Frylemo

Bilaga:

Rapporten *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen*

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Om uppdraget	6
2.1	Regeringsuppdraget	6
2.2	Definition av begreppet demokratibrott	6
2.3	Bakgrund	6
3	Polisens organisation för utredning av demokratibrott	7
3.1	Utvecklingsarbete och uppföljning	7
3.2	Nationellt nätverk	7
3.3	Utredning och lagföring	7
3.4	Faddernätverk	8
3.5	Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops)	8
4	Vidtagna åtgärder mot demokratibrott	9
4.1	Erfarenheter från valkommenderingen 2018	9
4.1.1	Organisation	9
4.1.2	Statistik anmälningar valärenden	9
4.1.3	Utredning inom Val2018	10
4.1.4	Snabbspår till polisens kontaktcentrum PKC	10
4.2	Samverkan mediehus	10
4.3	Förtroendeskapande åtgärder	11
4.3.1	Organisation för förtroendeskapande åtgärder	11
4.3.2	Särskilda medel för förtroendeskapande åtgärder till förtroendevalda	11
4.3.3	Informationsskrift med SKL och Brottsoffermyndigheten	12
4.3.4	Övriga förtroendeskapande åtgärder	12
4.4	Utbildningsinsatser	12
4.4.1	Webbutbildning demokrati- och hatbrott	12
4.4.2	Nationell fördjupningskurs	13
4.4.3	Regionala kompetenshöjande insatser	13
5	Uppföljning av demokratibrott	13
6	Effekter av vidtagna åtgärder	14
7	Arbetet framåt	15

1 Sammanfattning

Polismyndighetens arbete med utredning och lagföring av brott som hotar den fria åsiktsbildningen samordnas, följs upp och utvecklas av den nationella operativa avdelningen, utvecklingscentrum Stockholm. Inom myndigheten finns ett kontaktnätverk rörande den här typen av brott, med företrädare för alla polisregioner. Alla polisregioner har särskilt utpekade utredare för hatbrott och s.k. demokratibrott. I storstadsregionerna är dessa organiserade i särskilda demokrati- och hatbrottsgrupper. Dessa grupper är även faddrar för de regioner som saknar särskilda utredningsgrupper på området. Faddernätverket startades under 2018.

Under valrörelsen 2018 rapporterades relativt få ärenden av brott som hotade den fria åsiktsbildningen. Totalt förde det sig om 288 anmälningar som identifierades. Polisen hanterade valet som en särskild händelse och organiserade sig med en nationell stab för att agera på ett enhetligt sätt. En åtgärd som genomfördes för att underlätta för förtroendevalda att snabbt kunna göra en polisanmälan var en funktion i anmälningsrutinen via 114 14. På det sättet kortades kötiden väsentligt. Funktionen kommer att ligga kvar i anmälningsrutinen även under 2019.

Det förtroendeskapande arbete som polisen bedriver riktat mot förtroendevalda, journalister och konstnärer har utvecklats sedan 2015. Lokalpolisområden och organisatoriska enheter för brottoffer- och personsäkerhetsverksamhet ansvarar för det lokala stödet till mediehus och lokalpolitiker. På nationell nivå samverkar Polismyndigheten med Säkerhetspolisen, Sveriges kommuner och landsting, Brottsoffermyndigheten och Brottsofferjouren Sverige. Det finns också en samverkansgrupp för säkerhetschefer i mediabranschen knuten till den nationella operativa avdelningen. Polisens kommunikationsavdelning har tagit fram två korta filmer med råd till förtroendevalda och journalister. De finns att ta del av på polisens hemsida. Polisen har också i samverkan med Sveriges kommuner och landsting och Brottsoffermyndigheten tagit fram en informationsskrift, med syfte att få fler förtroendevalda att anmäla brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Eftersom brott som hotar den fria åsiktsbildningen inte har någon brottskod eller särskild märkning i polisens anmälningsrutin, är det svårt att mäta och bedöma effekten av polisens höjda ambition på området. Företrädare för journalistkåren har framfört att de upplever att polisens bemötande när det gäller brott som hotar den fria åsiktsbildningen har blivit bättre under det senaste året. Däremot upplever de att det finns stora skillnader vad gäller både bemötande och effektivitet mellan olika polisområden. De upplever också att de inte får återkoppling i vad som händer i ärenden som anmäls och att anmälningar läggs ner utan förklaring.

Polisen förordar att straffskärpningsregler införs för brott som hotar den fria åsiktsbildningen, vilket har föreslagits i Ds 2018:29 och SOU 2018:2. På det sättet skulle den här typen av brott kunna prioriteras tydligare, både inom polisen och i övriga rättsväsendet.

Arbetet med kompetenshöjande åtgärder inom polisen ska fortsätta för att ytterligare förbättra förmågan att identifiera och utreda brott som hotar den fria åsiktsbildningen. Även förmågan att ge en återkoppling till målsägande rörande beslut i utredningar och ärenden kommer att stärkas.

2 Om uppdraget

2.1 Regeringsuppdraget

Yttrandefriheten är en grundlagsskyddad fri- och rättighet i vårt samhälle. Om inte förtroendevalda, journalister och konstnärer ges möjlighet att nyttja den friheten, hotas vår demokrati. Detta har regeringen uppmärksammat i sin handlingsplan *Till det fria ordets försvar* från 2017. Enligt handlingsplanen ska Polismyndigheten fortsätta sitt redan inledda arbete för att höja sin förmåga att arbeta på brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Polismyndigheten ett uppdrag att återrapportera vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa brott som hotar den fria åsiktsbildningen och i vilken utsträckning det finns likvärdiga möjligheter för förtroendevalda, journalister och andra grupper att få hjälp i hela landet. Myndigheten ska analysera vilka effekter åtgärderna bedöms ha lett till eller bedöms komma leda till. Vidare ska redovisningen innehålla en beskrivning av hur myndigheten avser att fortsätta utveckla arbetet. Redovisningen ska lämnas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 29 mars 2019.

Den här rapporten utgör återrapporteringen av regeringsuppdraget.

2.2 Definition av begreppet demokratibrott

Polisen definierar 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. Sådana brott är även 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.

2.3 Bakgrund

Före rikspolischefen Dan Eliasson fattade 2015 ett 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.¹ Därefter har polisen vidtagit en mängd åtgärder i enlighet med det beslutet, flertalet har redovisats till regeringen i februari 2017.² Den organisation som skapades för att hantera hatbrott fick även ett parallellt uppdrag; att arbeta mot brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Internrevisionen genomförde år 2017 en granskning av hur polisen hanterar arbetet mot hatbrott. Granskningen redovisades för rikspolischefen i september 2017.³ Eftersom organisationen för utredning och hantering av demokrati- och hatbrott är den samma, kunde internrevisionens slutsatser till viss del även tillämpas rörande demokratibrott. Utifrån de

¹ Polismyndigheten beslut UA 8/15

² Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott, Polismyndigheten A022.605/2017

³ Polismyndighetens dnr A441.701/2016

vidare åtgärder som internrevisionen föreslog, fattade chefen för nationella operativa avdelningen Mats Löfving på rikspolischefens uppdrag två beslut angående hur arbetet med demokrati- och hatbrott skulle gå vidare.⁴ Dessa innebar att 10 miljoner kronor av polisens budget skulle riktas mot att framförallt förstärka utredningsorganisationen för demokrati- och hatbrott.

I september 2018 hölls val i Sverige. Polisens arbete inför valet inleddes redan 2016. I januari 2017 togs ett beslut om att inleda en särskild händelse för att organisera insatser förknippade med valet. Den särskilda händelsen avslutades i januari 2019, då den nya regeringen var på plats. De polisinsatser som genomförts i samband med valåret är alla att betrakta som åtgärder mot brott som hotar den fria åsiktsbildningen. En särskild utvärdering av polisens arbete med valet 2018 kommer att göras under vintern 2018/2019. I denna rapport redovisas därför endast de metoder som använts inom den särskilda händelsen, för att förbättra utredningsprocessen rörande demokratibrott.

3 Polisens organisation för utredning av demokratibrott

3.1 Utvecklingsarbete och uppföljning

Polisens nationella operativa avdelning har ett ansvar för att följa upp och utveckla polisverksamheten. Utvecklingscentrum Stockholm (UC Stockholm) är den enhet inom avdelningen som ansvarar för området skyddet av grundläggande fri- och rättigheter. Enheten har som uppgift att driva polisens utvecklingsarbete rörande brott som hotar den fria åsiktsbildningen samt att följa upp arbetet.

3.2 Nationellt nätverk

UC Stockholm samordnar ett nationellt nätverk bestående av kontaktpersoner för demokrati- och hatbrott på regional nivå. Alla polisregioner har utsett en kontaktperson som även kallas för regionalt införandeansvarig (RIFA). Nätverket har möten var fjärde vecka för att erhålla en nationell lägesbild om hur arbetet fortskrider. Andra syften är att sprida kunskap och metoder mellan polisregionerna, samt att snabbt kunna reagera på eventuella risker för utredningsprocessen rörande demokrati- och hatbrott.

3.3 Utredning och lagföring

I polisregionerna Stockholm, Syd och Väst finns särskilda utredningsgrupper för demokrati- och hatbrott. Övriga polisregioner har utpekade utredare. Polisregion Bergslagen har under valåret 2018 placerat sina utredare i en tillfällig utredningsgrupp under en gemensam förundersökningsledare.

⁴ Polismyndigheten, beslut Noa, 167/17 samt 170/17

Region	Antal utpekade utredare	Demokrati- och hatbrottsgrupp
Nord	16	
Bergslagen	1 fu-ledare +8 utredare	
Mitt	ett fåtal i linjen	
Stockholm		1 grc + 1 fu-ledare + 6 utredare (ska vara 1+11)
Öst	17	
Syd	5 kontaktpersoner i PO	1 grc + 8 utredare + 1 kontaktsamordnare
Väst		1 grc + 1 fu-ledare + 7 utredare

Tabell 1: Lägesbild demokrati- och hatbrottsutredare oktober 2018

3.4 Faddernätverk

De tre demokrati- och hatbrottsgrupperna är specialistgrupper som i sin dagliga verksamhet samlar på sig både erfarenheter och kompetens. I uppdraget ligger förutom att utreda brott, även att arbeta förtroendeskapande samt att höja kompetensen hos andra polisanställda på området. För att utnyttja specialistkunskaperna även i de polisregioner som saknar egna grupper, skapades 2017 ett faddernätverk⁵. Storstadsregionernas demokrati- och hatbrottsgrupper ansvarar för att ge stöd till övriga polisregioner enligt följande fördelning:

- Polisregion Stockholm stödjer polisregion Mitt och polisregion Nord.
- Polisregion Syd stödjer polisregion Öst.
- Polisregion Väst stödjer polisregion Bergslagen.

Stödet utgörs av regionala utbildningsinsatser samt rådgivning om hur demokrati- och hatbrott bör hanteras och utredas. Brottutredningarna ligger dock kvar på den region där brottsforum är.

3.5 Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops)

Det varierar över landet hur involverade brottsoffer- och personsäkerhetsgrupper (Bops) är i det förebyggande och förtroendeskapande arbetet. I några regioner har Bops kontinuerlig kontakt med journalister, mediehus och religiösa trossamfund medan det i andra regioner är demokrati- och hatbrottsgrupperna eller kommunpoliserna som har dessa kontakter.

Kontakten mellan Bops och demokrati- och hatbrottsgrupper är väl etablerad. Samverkan avser rådfrågning, hjälp med riskanalyser samt stöd- och skyddsåtgärder. De ärenden som samverkan sker kring är oftast s.k. demokratibrott, mer sällan hatbrott. Vid behov vidtas

⁵ Polismyndigheten, beslut Noa, 167/17

skyddsåtgärder. Det har dock visat sig att ärenden inom ramen för demokratibrott sällan är förknippade med någon högre hotbild.

Om stöd- eller skyddsbehov uppmärksammas vid anmälan om brott eller under utredningen så hanteras det enligt de upparbetade rutinerna inom Bops, riktlinje och metodstöd, på samma sätt i hela landet.

4 Vidtagna åtgärder mot demokratibrott

4.1 Erfarenheter från valkommenderingen 2018

4.1.1 Organisation

Inför valåret 2018 beslutade polisen att starta en så kallad nationell särskild händelse, (NSH Val2018). Uppdraget för den särskilda händelsen var att polisen, utifrån sitt uppdrag, skulle skydda riksdags-, landstings- och kommunalval under 2018 i syfte att säkerställa den demokratiska processen. Den särskilda händelsen inleddes i januari 2018 och kom att pågå till januari 2019, då den nya regeringen var på plats.

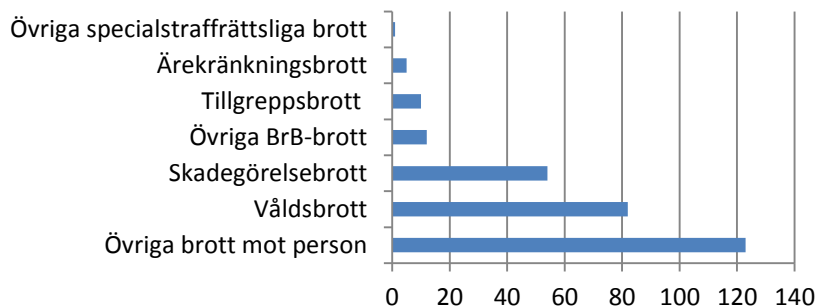
För att få en nationell samsyn och enhetlighet skapades en särskild kommenderingsorganisation som leddes av en nationell stab. Den nationella staben speglades genom regionala staber i de sju polisregionerna. De nationella stabsfunktionerna hade direkt kontakt med sina regionala motsvarigheter. På det sättet uppnåddes en enhetlig styrning av hela polisen. Det gällde t.ex. frågor som hur tillståndsgivning för demonstrationer skulle bedömas. Varje vecka uppdaterades den nationella lägesbilden, som därefter föredrogs vid möten där polisregionerna och Säkerhetspolisen var representerade.

4.1.2 Statistik anmälningar valärenden

Nytt för NSH Val2018 var sättet att följa polisanmälningar som kunde kopplas till valrörelsen. I stället för att som under tidigare val använda sig av en ruta att kryssa i, om anmälningsupptagaren bedömde ärendet som ett valärende, användes systemet Status. En maskinell sökning gjordes av alla inkomna anmälningar utifrån en förutbestämd söksträng om 33 ord. Systemet sökte efter brott riktade mot förtroendevalda, journalister, konstnärer samt valarbetare. Efter att man på det sättet skapat en bruttolista över anmälningar, granskade särskilt utsedd personal i polisregionerna listan. Därefter sållades nettoärenden ut som i sin tur rapporterades in till den nationella staben. På det sättet effektiviserades hanteringen och det blev en mer objektiv bedömning än tidigare, över vilka ärenden som skulle kunna kopplas till valrörelsen.

Den statistik som togs fram sorterades utifrån brottskoder och går att följa geografiskt på gatunivå. Under vecka 14 till 37 under 2018 rapporterades 288 olika brottsändelser som bedömdes som s.k. demokratibrott och kunde kopplas till valrörelsen. I jämförelse med de totalt cirka 750 000 anmälningar som gjordes i riket under samma period utgör dessa brott endast en bråkdel. Endast ett fåtal av de inrapporterade valärendena utgjordes av grovt våld mot person eller egendom.

Tabell 2: Fördelning av demokratibrottsändelser kopplade till valrörelsen 2018, källa NSH Val2018



4.1.3 Utredning inom Val2018

När det gäller organisationen för utredning av ärenden kopplade till valet varierade strukturen mellan polisregionerna. I polisregionerna Stockholm, Öst och Bergslagen kopplades särskilt sammansatta utredningsgrupper till valkommenderingen. Övriga polisregioner har fördelat valärendena enligt den ordinarie ärendefördelningen.

4.1.4 Snabbspår till polisens kontaktcentrum PKC

För att förtroendevalda snabbt skulle kunna nå polisen under valrörelsen, skapades det en funktion (snabbspår) i polisens it-stöd för telefoni. Funktionen hanterade vissa ord som kunde kopplas till s.k. demokratibrott. När den som ringde sade något av dessa ord styrdes ärendet till polisens kontaktcentrum, där samtalen besvarades i medeltal inom två minuter. Information om tillvägagångssättet lämnades från polisen bl.a. vid möten med riksdagspartierna. Den skickades även ut skriftligt. Antalet prioriterade samtal var dock lågt under valrörelsen, ca 1-2 per dag. Snabbspåret kommer att finnas kvar även under 2019.

4.2 Samverkan mediehus

Efter polisens omorganisation 2015 tog Tidningsutgivarna, som företrädare för ett antal stora mediehus, ett initiativ till ett samrådsforum där säkerhetschefer fick tillfälle att träffa polisen. Polisens nationella operativa avdelning, gruppen för särskilda insatser, utsågs som sammankallande. Säkerhetscheferna fick på det sättet en personlig kontakt med företrädare för polisens brottsoffer- och personsäkerhetsverksamhet. Gruppen har träffats regelbundet, cirka en gång per halvår. Allt eftersom polisens nya organisation har etablerat sig har behovet av täta möten minskat. Säkerhetscheferna har under tiden skapat egna kontakter på den ort där företagen finns. Möjligheten att vid behov snabbt kunna sammankalla samrådsgruppen finns dock kvar.

4.3 Förtroendeskapande åtgärder

4.3.1 Organisation för förtroendeskapande åtgärder

Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (Bops) inom respektive polisregion ska enligt tidigare beslut⁶ ha en stödjande kontakt med säkerhetsansvariga för mediehusen och för lokalpolitiker. Demokrati- och hatbrottsgrupperna samt övriga särskilt utpekade resurser, ska samverka med Bops om de bedömer att det behövs särskilda insatser rörande brottsofferstöd eller personskydd. Som beskrivs nedan i tabell 3 har flera polisregioner istället valt att lägga ansvaret för stöd till mediehus och lokalpolitiker på lokalpolisområden (LPO).

I oktober 2018 redovisade polisregionerna följande ansvarsfördelning till UC Stockholm:

Region	Ansvar mot mediehus	Ansvar mot lokalpolitiker
Nord	LPO	BOPS, LPO
Bergslagen	LPO, dialogpolis	LPO, dialogpolis
Mitt	LPO	LPO
Stockholm	Demokrati- och hatbrottsgruppen, BOPS	Demokrati- och hatbrottsgruppen, kontaktperson NSH Val2018
Öst	BOPS	BOPS
Syd	Demokrati- och hatbrottsgruppen, BOPS	Demokrati- och hatbrottsgruppen
Väst	Demokrati- och hatbrottsgruppen	LPO

Tabell 3: Ansvarsfördelning för förtroendeskapande arbete i polisregionerna. Vid lokalpolisområdena (LPO) är det främst kommunpoliser och områdespoliser som arbetar med förtroendeskapande verksamhet

4.3.2 Särskilda medel för förtroendeskapande åtgärder till förtroendevalda

Under 2018 fick samtliga polisregioner riktade medel om 1,2 miljoner kronor för att arbeta med förtroendeskapande åtgärder, med särskild inriktning mot förtroendevalda. Medlen var avsedda att användas t.ex. vid informationsmöten på lokal nivå under NSH Val2018.

Några aktiviteter som har redovisats fram till november 2018 är:

- Förtroendeskapande åtgärder inför valet 2018 (polisregion Bergslagen)
- Kompetenshöjande åtgärder internt (polisregion Bergslagen)
- Temadag riktad till kommunpoliser och utredare inom valkommenderingen (polisregion Stockholm)

⁶ Polismyndigheten, beslut Noa, 155/16

- Utbildning av personal (polisregion Öst)
- Förtroendeskapande åtgärder mot mediehus (polisregion Öst)
- Regionala kompetenshöjande åtgärder inom faddernätverket (polisregion Öst, Syd, Väst, Bergslagen)

4.3.3 Informationsskrift med SKL och Brottsoffermyndigheten

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har initierat ett projekt där även polisen och Brottsoffermyndigheten deltar. Syftet är att få politiker inom kommuner och landsting att anmäla brott som de blir utsatta för i sin roll som förtroendevalda. En informationsskrift har tagits fram och finns tillgänglig i tryckt format och på internet.

4.3.4 Övriga förtroendeskapande åtgärder

På nationell nivå har kommunikationsavdelningen tagit fram två informationsfilmer riktade till förtroendevalda och till journalister. Filmerna finns tillgängliga på polisens hemsida – polisen.se/demokratibrott. Där finns även mer information om hur polisen arbetar mot s.k. demokratibrott. Information om filmerna har spridits till berörda vid lokala informationsträffar, men även till de olika partierna på riksnivå genom den särskilda valkommenderingen.

UC Stockholm samverkar med Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten och Sveriges kommuner och landsting (SKL) i flera forum och projekt. Syftet är att utbilda och sprida information om hur personer som utsatts för demokratibrott ska agera när de behöver stöd och hjälp av polisen.

Under Almedalsveckan fanns polisens kommunikationsavdelning på plats på Gotland, i syfte att verka för att sprida information till allmänheten och förtroendevalda om polisens arbete för att skydda den fria åsiktsbildningen.

Inom NSH Val2018 har ett flertal möten på olika nivåer hållits för att ge information och stöd till politiker på riks- och lokal nivå.

4.4 Utbildningsinsatser

4.4.1 Webbutbildning demokrati- och hatbrott

Under hösten 2017 lanserade UC Stockholm en interaktiv webbutbildning på polisens intranät. Utbildningen tar cirka en timme att genomföra och ger en grundläggande kunskap om vad demokrati- och hatbrott är och hur de ska hanteras inom polisen.

Alla polisanställda kan ta del av webbutbildningen. De personer som arbetar med anmälningsmottagning via Polisens kontaktcentrum (PKC) har dessutom ett krav på sig att genomgå utbildningen. Detsamma gäller anställda vid polisens växel.

Den uppföljningsfunktion som finns kopplad till utbildningen fungerade tyvärr inte tillfredsställande under det första året, varför det inte går att ge någon rättvisande bild av hur många som har genomgått den. Uppföljningsfunktionen är åter i funktion från och med oktober 2018, men redovisar endast de personer som aktivt lämnat in att de slutfört hela utbildningen. Uppföljningen ger därför inte en rättvisande bild av hur många som använt sig av innehållet.

4.4.2 Nationell fördjupningskurs

Uppsala universitet har på uppdrag från Polismyndigheten tagit fram en fördjupningskurs för poliser som arbetar med demokrati- och hatbrott. Kursen omfattar fem dagar med studier på campus i Uppsala. Ur kursinnehållet:

- *Hur skall yttrandefrihet och tryckfrihet vägas mot hatbrott och brott mot journalisters, opinionsbildares och politikernas grundläggande fri- och rättigheter?*
- *Hur bör polisen agera för inte bli en del av problemet utan tvärtom etablera, upprätthålla och vårda förtroende hos utsatta individer och grupper?*
- *Hur kan utredningar av demokrati- och hatbrott förbättras så att lägesbilden blir mer korrekt, anmälningsgraden ökar och fler brott av dessa slag uppkläras och lagförs?*

Den första kursomgången genomfördes under april 2018 och samlade 20 deltagare. Kursen fick bra betyg vid den utvärdering som deltagarna gjorde. Kursen är planerad att återkomma varje år.

4.4.3 Regionala kompetenshöjande insatser

Som tidigare nämnts under avsnitt 3.4 finns det ett faddernätverk mellan de olika polisregionerna. Under 2018 har faddernätverket kommit igång med genomförandet av regionala kompetenshöjande insatser. Polisregion Syd har utbildat ca 150 polisanställda i polisregion Öst. Polisregion Väst har anordnat en konferens för att höja kompetensen i polisregion Bergslagen. Polisregion Stockholm har utbildat demokrati- och hatbrottsutredare i polisregion Nord.

Alla demokrati- och hatbrottsgrupper har kompetenshöjt personal inom den egna regionen avseende att identifiera och ärendehantera demokrati- och hatbrott.

5 Uppföljning av demokratibrott

I dag har Polismyndigheten inte förmåga att, utifrån ett polisiärt perspektiv, följa upp s.k. demokratibrott. Brotten saknar specifika brottskoder och kan därför inte följas i anmälningsrutinen. Brottförebyggande rådet (Brå) har regeringens uppdrag att följa kriminalstatistik. Det finns inte någon markör i polisens anmälningsrutiner som används för att markera demokratibrott, som det gör för hatbrott. UC Stockholm följer polisregionernas arbete på området genom kontaktnätverket och regionkanslierna. Enheten tar emot deras uppföljning, men den statistik som redovisas är inte rättvisande på grund av de nämnda omständigheterna. Det kan mycket väl finnas fler ärenden som polisen arbetar med eller som har anmälts, men som inte har identifierats som ett demokratibrott.

Under 2018 har demokrati- och hatbrottsgrupperna i storstadsregionerna redovisat till UC Stockholm att de arbetat med sammanlagt 168 ärenden som gäller brott mot journalister och förtroendevalda. Under valrörelsen förekom 288 ärenden som var kopplade mot val 2018. Polisen har alltså hanterat en mindre mängd demokratibrott, jämfört med den totala mängd

den anmälningar och ärenden, som rapporterats till myndigheten under samma period. Med vetskapen om att förtroendevalda, journalister och konstnärer i olika forum⁷ vittnat om det ökande hot som de har utsatts för, finns det anledning att anta att dessa brott i de flesta fall inte anmäls.

6 Effekter av vidtagna åtgärder

Enligt Brås rapport *Politikernas trygghetsundersökning 2017* är den vanligaste anledningen till att man inte polisanmäler demokratibrott, bland både kvinnliga och manliga förtroendevalda, att man inte tror att anmälan kommer leda till något. Det näst vanligaste skälet är att den förtroendevalda betraktar det som hänt som en del i uppdraget. Det är också vanligt att de förtroendevalda inte polisanmäler eftersom de betraktar det som hänt som en småsak eller en bagatell. I samtal som UC Stockholm har fört med företrädare för mediehus, journalister och konstnärer har samma bakomliggande orsaker nämnts som förklaring till varför utsatta väljer att inte rapportera brotten till polisen.

Ett av polisens uppdrag är att bidra till ökad trygghet och minskad brottslighet. För att polisen ska kunna arbeta effektivt med detta krävs att brott anmäls, att förundersökningar håller god kvalitet och att de leder till att förövare lagförs i domstol. På det sättet skapas en god spiral som samtidigt har en brottsförebyggande effekt. Med ökad lagföring följer ett ökat förtroende för rättsystemet. Om polisen inte får in anmälningar om demokratibrott bryts förutsättningarna för ett ökat förtroende. När den som drabbas av demokratibrott inte tror att en polisanmälan leder till något, medför detta att antalet lagförda för de aktuella brotten förblir lågt.

Inför denna rapport tillfrågade polisen Tidningsutgivarna om hur de upplever effekten av polisens ambition att höja sin förmåga att arbeta mot demokratibrott. Svaret redovisades i en promemoria⁸ i november 2018. Ett trettioital av Tidningsutgivarnas medlemmar tillfrågades om hur de såg på polisens arbete för att skydda det fria ordet och mediernas medarbetare under de senaste tolv månaderna. Frågorna gällde tillgänglighet, information, bemötande, kompetens, rättssäkerhet, effektivitet och utveckling. Därtill ställdes frågor gällande den generella gången från första kontakt till eventuellt åtal. De tillfrågade journalisterna har sett en ökad vilja hos polisen att arbeta med och prioritera demokratibrott. Nästan hälften uppgav att polisens bemötande har förbättrats under det senaste året. Det har varit relativt enkelt att komma i kontakt med rätt person för att få hjälp med sitt ärende. Samtidigt upplevs en frustration över att anmälningarna läggs ner direkt efter att de har lämnats in utan att anmälaren förstår varför. Dessutom upplever de tillfrågade att det finns stora skillnader mellan olika polisområden i hur de blir bemötta och hur de upplever polisens effektivitet i deras ärenden. Polisen upplevs sakna en enhetlig struktur för att ta omhand demokratibrott. Skillnaderna i bemötande upplevs till stor del bero på olika polisanställdas enskilda engagemang.

När det gäller förtroendevalda och konstnärers upplevelse av effekten, finns inget liknande enkätunderlag att hänvisa till. Det finns dock en kontinuerlig kontakt och samverkan på lokal nivå mellan polisen och lokala politiker. Inte minst kommunpoliser håller i de kontakterna. På nationell nivå sker samverkan mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL)

⁷ I möten med Sveriges kommuner och landsting samt i samrådsforum med Journalistförbundet och Konstnärsnämnden

⁸ Polismyndighetens dnr A487.492/2018

och flera enheter inom den nationella operativa avdelningen. UC Stockholm har även träffat företrädare för Konstnärsnämnden och deltagit på en konferens som de anordnade. Vid dessa tillfällen har polisen informerat om hur polisen arbetar med demokratibrott. Några direkta klagomål eller uppfattningar i övrigt om polisens arbete har inte framförts. Om detta beror på att förtroendevalda och konstnärer är nöjda med polisens arbete är svårt att bedöma.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är svårt att bedöma effekten av polisens höjda ambition när det gäller att arbeta mot demokratibrott. Tidningsutgivarnas svar visar ändå att många av de tillfrågande upplever att bemötandet från polisen har blivit bättre under det senaste året. Vad gäller polisens effektivitet i att utreda demokratibrott upplever journalister skillnader mellan olika polisområden. När det gäller förtroendevalda finns sedan lång tid tillbaka en lokal samverkan med kommunpolisen. Eventuella klagomål hanteras i lokala forum och tillsammans med lokalpolisområdena. Vad gäller konstnärers upplevelser av polisens arbete är det ännu för tidigt att dra några slutsatser. Den nationella samverkan med Konstnärsnämnden och andra forum för konstnärer har troligen inte fått spridning ner till den enskilda konstnären ännu, varför fler förtroendeskapande insatser är nödvändiga.

7 Arbetet framåt

För att polisen ska kunna prioritera demokratibrott mot förtroendevalda, journalister och konstnärer anser polisen att det finns skäl att införa straffskärpningsregler för att skydda förtroendevalda, journalister och konstnärer. En sådan lösning har föreslagits i utredningarna *Brott mot förtroendevalda Ds 2018:29* (där straffskärpning föreslås om någon blir utsatt i rollen som förtroendevald) och *Stärkt straffrätligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsfunktioner SOU 2018:2* (där straffskärpning föreslås om någon blir utsatt i eller med anledning av sitt yrke). Inom rättsväsendet prioriteras brott med ett högt straffvärde. Domstolarna tillämpar i vissa fall redan idag straffskärpning, när det har varit en förtroendevald som utsatts för brott kopplat till deras uppdrag. För journalister framstår det som mer ovanligt att det i domskälen anges en sådan straffskärpningsgrund. Många demokratibrott utreds i dag på lokalpolisområdena. Med en straffskärpningsregel skulle det bli möjligt för polisen att mer tydligt än idag prioritera demokratibrott, genom att fördela sådana ärenden till de särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare som finns på polisregionerna.

Polisens förmåga att identifiera demokratibrott och kanalisera anmälningarna till en särskilt utbildad utredare, ska fortsätta att öka. Fortfarande upplever företrädare för journalistkåren stora skillnader i hur demokratibrott hanteras i de olika polisområdena. Utbildning och kompetenshöjning inom polisen kan motverka detta. Det faddernätverk som skapats mellan polisregionerna för demokrati- och hatbrott kommer att användas i det arbetet. Utvecklingen av faddernätverket ska därför fortsätta. Särskilt ska förundersökningsledare och ärendesamordnare uppmärksammas i arbetet.

Ett utvecklingsarbete kommer att inledas med inriktning på att utredare inom polisen ska ges mer tid till att återkoppla och förklara ärendeprocessen till målsägande i utredningar om demokratibrott. I det arbetet kommer samverkan ske med Åklagarmyndigheten. I kommande utredningsstöd som t.ex. handböcker och guider riktade till utredare, ska även rutiner för återkoppling till målsägande föras in.

Ett påbörjat samarbete mellan polisen och Brottsofferjouren Sverige med mål att öka kunskapen om demokratibrott, kommer att bidra till en ökad trygghet för utsatta förtroendevalda, journalister och konstnärer. UC Stockholm kommer därför att fortsätta samverka med Brottsofferjouren Sverige, rörande stöd till brottsoffer som blivit utsatta för demokrati- och hatbrott.