

Åtgärder mot hatbrott

Redovisning av regeringsuppdrag



Polisen

A487.486/2018

Polismyndigheten, mars 2019





Polisen

Polismyndigheten

MISSIV

1 (1)

Datum

2019-03-28

Diariennr (åberopas)

Saknr

A487.486/2018

426

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Återredovisning av åtgärder angående hatbrott med särskilt fokus på transpersoner och utsatta EU/EES medborgare

Polismyndigheten har i regleringsbrevet för 2018 fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att bekämpa hatbrott, med särskilt fokus på transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare. Av redovisningen ska vidare framgå hur myndigheten arbetar för att säkerställa ett gott bemötande av transpersoner, i synnerhet transpersoner utsatta för hatbrott. Myndigheten ska analysera vilka effekter åtgärderna bedöms ha lett till eller bedöms komma leda till. Vidare ska återredovisningen innehålla en beskrivning av hur myndigheten avser att fortsätta utveckla arbetet. Redovisningen ska lämnas till regeringen senast den 29 mars 2019.

Härmed redovisar Polismyndigheten vilka åtgärder som vidtagits mot hatbrott.

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

POLISMYNDIGHETEN


Anders Thornberg


Lena Frylemo

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Om uppdraget.....	5
2.1	Regeringsuppdraget	5
2.2	Definition av begreppet hatbrott	5
2.3	Bakgrund	6
3	Polisens organisation för utredning av hatbrott	7
3.1	Utvecklingsarbete och uppföljning	7
3.2	Utredning och lagföring	7
3.3	Faddernätverk	8
3.4	Uppföljning.....	8
4	Vidtagna åtgärder mot hatbrott	9
4.1	Utredning	9
4.2	Samverkan	10
4.3	Åtgärder särskilt riktade mot transpersoner	10
4.4	Åtgärder särskilt riktade mot EU/EES-medborgare.....	11
4.5	Identifiering av hatbrott	13
4.6	Brås rapport om hatbrottsmarkeringen	13
4.7	Förtroendeskapande åtgärder	14
4.7.1	Organisation för förtroendeskapande åtgärder.....	14
4.7.2	Särskilda medel för förtroendeskapande åtgärder till hatbrottsutsatta	15
4.7.3	Övriga förtroendeskapande åtgärder.....	15
5	Kompetenshöjande åtgärder	15
5.1	Webbutbildning demokrati- och hatbrott.....	15
5.2	Nationell fördjupningskurs	16
5.3	Regionala och nationella utbildningsinsatser.....	16
6	Effekter av vidtagna åtgärder	17
7	Arbetet framåt.....	18

1 Sammanfattning

I denna rapport redovisar Polismyndigheten, i enlighet med regeringens uppdrag, vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa hatbrott. I rapporten beskrivs bl.a. polisens organisation för utredning av hatbrott, samverkan med andra aktörer, förtroendeskapande åtgärder och arbetet med identifiering av hatbrott. Åtgärder mot transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare belyses särskilt. Genom intensifiering av samverkansmöten med externa aktörer från civilsamhället som representerar dessa grupper har polisen identifierat utvecklingsområden och ökat kunskapen om dessa gruppers utsatthet och levnadsvillkor.

Riktade utbildningsinsatser och informationsutbyte inom Polismyndigheten är av påtaglig betydelse för polisens förmåga att sprida kunskap i hela polisorganisationen. Polisens nystartade faddernätverk med erfarenhetsutbyte mellan polisregionerna avseende framgångsrika arbetsmetoder ska också sörja för en viss enhetlighet i myndighetens hatbrottsarbete.

Den pågående och fortsatta utvecklingen av polisens arbete med att markera hatbrott i polisens utredningsstöd och metodutveckling avseende utredningsarbetet kommer att öka möjligheten att på ett träffsäkert sätt identifiera brott med transfobiska motiv och brott mot utsatta EU/EES-medborgare utifrån kränkningar med nationell eller etniskt grund.

En nära och tät dialog med berörda aktörer är särskilt viktigt för polisens fortsatta arbete. Ett meningsfullt utbyte av information med dessa aktörer är avgörande för hur Polismyndigheten ska fortsätta sitt utvecklingsarbete gällande hatbrott i allmänhet och hatbrott mot transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare i synnerhet. Fortsatt samverkan och förtroendeskapande arbete är en central faktor för hur polisen uppfattas som myndighet i frågor rörande hatbrott.

De åtgärder som har vidtagits och arbetet framåt förväntas leda till ett effektivare utredningsarbete, en större träffsäkerhet gällande identifieringen av hatbrott mot transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare och ett ökat förtroende för polisen från hatbrottsutsatta grupper.

2 Om uppdraget

2.1 Regeringsuppdraget

I regleringsbrevet för 2018 gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa hatbrott, med särskilt fokus på transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare. Av redovisningen ska vidare framgå hur myndigheten arbetar för att säkerställa ett gott bemötande av transpersoner, i synnerhet transpersoner utsatta för hatbrott. Myndigheten ska analysera vilka effekter åtgärderna bedöms ha lett till eller bedöms komma att 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 återrapporeringen av regeringsuppdraget.

2.2 Definition av begreppet hatbrott

När det gäller definitionen av hatbrott utgår rättsväsendet från den försvårande omständigheten som anges i 29 kap. 2 § sjunde punkten brottsbalken. Det vill säga när ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på

grund av föreställningar om den utsattes ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständlighet.

Brotten hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB) och olaga diskriminering (16 kap. 9 § BrB) räknas också som hatbrott.

Denna rapport behandlar inte våldsbejakande extremism såsom terrorrelaterad brottslighet eller annan grövre brottslighet där hatbrottsmotiv kan förekomma.

2.3 Bakgrund

År 2016 uppskattades 6 415 polisanmälningar innehålla ett hatbrottsmotiv. Det är åtta procent färre än 2015 men fortfarande på en högre nivå än 2013 och tidigare. Utsatthet för främlingsfientliga hatbrott är vanligare än för övriga motiv (*Brå rapport 2017:11*). Enligt Nationella trygghetsundersökningen (NTU) utsattes uppskattningsvis 145 000 personer (1,9 procent av befolkningen i åldern 16-79 år) för 255 000 främlingsfientliga hatbrott 2015.

Under mitten av 1980-talet konstaterades en markant ökning av antalet brott med främlingsfientliga och rasistiska inslag i Sverige (*Brå Rapport 2012:7, sid. 13*). Det bidrog till att statsmakterna i mitten av 1990-talet deklarerade att rättsväsendet skulle prioritera främlingsfientliga brott och är en bakgrund till att den sjunde straffskärpningspunkten infördes i 29 kap. 2 § BrB.

Personer som utsatts för hatbrott uppger att de upplever högre nivåer av rädsla, oro, depression och koncentrationssvårigheter i jämförelse med personer som utsatts för brott utan ett hatbrottsmotiv (*Mc Dewitt et al. 2001; Iganski & Lagou, 2009*). Dessa konsekvenser dröjer sig också kvar hos den utsatte under en längre tidsperiod i jämförelse med konsekvenser av brott utan ett hatbrottsmotiv (*ibid*). Anledningen till detta tros vara att brottet motiverats av en fientlighet mot den utsattes jag, det vill säga något som individen är oförmögen att påverka (*Perry, 2001; Iganski och Lagou, 2009*).

Hatbrott är något som på ett djupare plan drabbar enskilda individer och grupper. Dessa brott är ett angrepp på identitet, integritet, självbild, självkänsla och den grundläggande principen om alla människors lika värde. Hatbrotten brukar kallas för budskapsbrott. I budskapet ligger att det inte bara är den enskilde som drabbas. Brottet skickar också en signal till den grupp som den utsatte, frivilligt eller ofrivilligt, anses tillhöra om att även andra i gruppen kan drabbas.

Hatbrott får konsekvenser för både den individ som utsatts men också för den grupp som den utsatte identifieras med. I förlängningen påverkar hatbrott möjligheten för den enskilde att delta som en likvärdig medborgare i det demokratiska samhället och i det demokratiska samtalet. Därigenom är hatbrotten i grunden ett hot mot demokratin, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Sverige som land har genom lagstiftning, deklARATIONER och konventioner förbundet sig till att skydda och följa dessa rättigheter.

Samhällsklimat och tendenser förändras över tid. Händelser i vår omvärld och i vår närmiljö kan medföra snabba förändringar och belastningar på samhället. Detta kan i sin tur innebära stora utmaningar och påfrestningar för de aktörer som i sina uppdrag har till uppgift att upprätthålla demokratiska värden. Ett av polisens huvuduppdrag är att verka för att de demokratiska spelregler som samhället satt upp skyddas och efterlevs.

Tidigare rikspolischefen Dan Eliasson beslutade år 2015 att stärka polisens förmåga att bekämpa hatbrott. Därefter har polisen vidtagit en rad åtgärder i enlighet med beslutet, fler-

talet har redovisats till regeringen i februari 2017.¹ Den organisation som skapades för att hantera hatbrott fick även ett parallellt uppdrag; att arbeta mot brott som hotar den fria åsiktsbildningen.

Internrevisionen genomförde under 2017 en granskning av hur väl polisen hanterar arbetet mot hatbrott. Granskningen redovisades för rikspolischefen i september 2017.² Utifrån de åtgärder som internrevisionen föreslog, fattade chefen för nationella operativa avdelningen Mats Löfving, på rikspolischefens uppdrag, två beslut angående hur arbetet mot hatbrott skulle fortsätta.³ Han beslutade bland annat att 10 miljoner kronor av polisens budget skulle riktas mot att framförallt förstärka utredningsorganisationen för både demokrati- och hatbrott.

3 Polisens organisation för utredning av hatbrott

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 avseende demokrati- och hatbrott och att följa upp arbetet.

3.2 Utredning och lagföring

I polisregionerna Stockholm, Syd och Väst finns särskilda utredningsgrupper för demokrati- och hatbrott. Övriga polisregioner har utpekade demokrati- och hatbrottsutredare. Polisregion Bergslagen hade under valåret 2018 placerat sina utredare i en tillfällig utredningsgrupp under en gemensam förundersökningsledare (fu-ledare). Det finns även ett nationellt kontaktnät, med kontaktansvariga i alla regioner⁴ som samordnas av UC Stockholm. Syftet med kontaktnätet är att sprida kunskap och metoder, samt att snabbt kunna reagera på eventuella risker för störningar i utredningsprocessen rörande demokrati- och hatbrott.

Region	Antal utpekade utredare	Demokrati- och hatbrottsgrupp
Nord	16	
Bergslagen	1 fu-ledare +8 utredare	

¹ Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott, Polismyndigheten A022.605/2017

² Polismyndighetens dnr A441.701/2016.

³ Polismyndigheten, beslut Noa, 167/17 samt 170/17.

⁴ Under april 2017–2018 har polisregion Mitt saknat en kontaktperson.

Mitt	Ett fåtal i den vardagliga linje- verksamheten	
Stockholm	Har en demokrati- och hatbrotts- grupp	1 grc + 1 fu-ledare + 6 utredare (ska enligt beslut vara 1+11)
Öst	17	
Syd	Har en demokrati- och hatbrotts- grupp och 5 kontaktpersoner i PO	1 grc + 7 utredare + 1 kontaktsam- ordnare 5 kontaktpersoner i PO
Väst	Har en demokrati- och hatbrotts- grupp	1 grc + 8 utredare

Tabell 1: Lägesbild demokrati- och hatbrottsutredare oktober 2018. Begreppsförklaringar: PO är Polisområde. Linjen är den vardagliga verksamheten som utredning och lagföring. Grc är gruppchef och fu-ledare är förundersökningsledare.

3.3 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 gällande hatbrott hos civilsamhället och hos polisanställda. För att utnyttja specialistkunskaperna även i de polisregioner som saknar egna demokrati- och hatbrottsgrupper, skapades 2017 ett faddernätverk.⁵ Storstadsregionernas demokrati- och hatbrottsgrupper ansvarar för att ge stöd till övriga polisregioner enligt följande fördelning:

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

Stödet utgörs av regionala utbildningsinsatser samt vid behov vardaglig rådgivning om hur demokrati- och hatbrott bör hanteras och utredas. Brottsutredningarna ligger dock kvar på den region där brottet inträffat.

3.4 Uppföljning

Sedan 2015 finns inom polisen en nationell kontaktgrupp för demokrati- och hatbrottsarbetet. Kontaktgruppen består av en representant från varje polisregion och utgörs i huvudsak av cheferna från demokrati- och hatbrottsgrupperna eller en person med specifika demokrati- och hatbrottsuppdrag i sin region. Denna grupp sammanträder en gång i månaden med syfte att lyfta utvecklingsområden och sammanställa en nationell lägesbild över arbetet. Till dessa möten har UC Stockholm utarbetat en statusrapport som månadsvis följer upp

⁵ Polisen, Noa, beslut 167/17.

verksamheten utifrån exempelvis antalet genomförda externa samverkansmöten, handlagda ärenden, nedlagda ärenden och antalet redovisade ärenden till åklagare.

Som regionalt exempel på uppföljningsåtgärd kan nämnas att polisregion Öst under 2018 gjorde en genomlysning av cirka 90 nedlagda demokrati- och hatbrottsärenden. Genomlysningen undersökte:

- kvaliteten i anmälan
- kodningen av brotten (rätt kodat eller fel kodat)
- korrektheten i användandet av polisanmälan's hatbrottsmarkering (hatbrottsmarkeringen beskrivs vidare i avsnitt 4.5.)
- kvaliteten gällande polisiär förundersökningsledning och direktivsättning av arbetsledande funktioner
- kvaliteten i förhör
- kvaliteten i bevissäkring
- kvaliteten i avslut och beslut till exempel gällande nedläggningsgrunder och redovisade förundersökningsprotokoll till åklagare
- synpunkter från åklagarna och sammanfattning av Åklagarmyndigheten.

Resultatet av denna genomlysning visade att nästan hälften av de genomlysta ärendena saknade hatbrottsmotiv. Det beror troligen på att dessa ärenden på grund av okunskap till stora delar har felmarkerats som hatbrott. Denna markering sker genom polisens hatbrottsmarkering som närmare beskrivs under avsnitt 4.5. Kvaliteten på ärendena var genomgående varierande. Särskilda variationer noterades i kvaliteten på grundanmälan, bevissäkring, vidtagna utredningsåtgärder och förundersökningsledning. Okunskap om vad som är ett hatbrott nämns som en betydande faktor vilket kan medföra att ärenden felaktigt hatbrottsmarkerats.

Liknade genomlysningar har genomförts på andra polisregioner och vissa av dem visar samma mönster. Högst kvalitet i utredningsarbetet finns i region Stockholm, region Väst och region Syd. Dessa regioner har demokrati- och hatbrottsgrupper som arbetar heltid med utredning, samverkan, förtroendeskapande och utbildning avseende hatbrott. En bekräftelse på effekten gällande tillsättningen av demokrati- och hatbrottsgrupperna nämns i rapporten *Granskning av polisens arbete mot hatbrott, A441.701/2016*. Granskningen genomfördes av polisens internrevision hösten 2016 och våren 2017. Intervjuer från denna fördjupade genomlysning indikerade att demokrati- och hatbrottsgruppernas existens påverkar utredningsresultaten och kvaliteten på anmälningarna i positiv riktning.

Efter genomlysningen i polisregion Öst har regionen arbetat intensivt med utökade utbildningsinsatser. Idag har regionen genomfört fördjupade hatbrottsutbildningar för cirka 150 medarbetare.

4 Vidtagna åtgärder mot hatbrott

4.1 Utredning

En brottskod är en sifferbeteckning som ger information om vilken typ av brott som har begåtts. Brottskoden är avgörande för hur en händelse som registreras som ett anmält brott hos polisen och åklagare m.fl. kommer att redovisas i brottsstatistiken. Hatbrott har ingen egen brottskod. Brottskoden registreras utifrån grundbrottet till exempel en misshandel och

inte motivet för brottet, som kan vara ett hatbrottsmotiv. Detta gör att det inte går att använda brottskoden som enskilt underlag för statistik och uppföljning av hatbrott. För att täcka denna del används andra metoder (se avsnitt 4.5. och 4.6.). Däremot är brottskoden av stor betydelse för var inom polisorganisationen ett brott med ett misstänkt hatbrottsmotiv ska utredas.

Inom polisen finns en nationell brottskatalog. I brottskatalogen anges på vilken nivå eller organisatorisk enhet ett visst brott med en viss brottskod ska utredas. Brott med ett misstänkt hatbrottsmotiv kan således utredas på olika enheter inom polisen beroende på var i polisorganisationen just den specifika brottskoden för grundbrottet ska utredas.

Om en polisregion har en särskild demokrati- och hatbrottsgrupp är en ambition sedan 2015 att brottet, oavsett brottskod och typ av hatbrottsmotiv, ska handläggas vid denna grupp. Om brottet är synnerligen grovt till exempel ett mord, dråp eller terrorbrott utreds oftast brottet vid en enhet för grova brott utifrån enheternas mycket specifika kompetens för just dessa brott. Åtgärder och biträde gällande själva hatbrottsmotivet kan däremot komma från demokrati- och hatbrottsgrupperna eller särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare som finns i alla polisregioner. Tätare samverkan och informationsutbyte mellan olika enheter inom polisen är en tydlig åtgärd och strategi som implementerats och intensifierats sedan 2015.

Om en polisregion inte har en särskild demokrati- och hatbrottsgrupp är ambitionen att ärendet ska utredas av en utredare med särskild utbildning och hatbrottskompetens. Dessa handläggare kallas för särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare och redovisas i tabellen under avsnitt 3.2. De särskilt utpekade utredarna kan i sin tur vara placerade på olika enheter inom polisorganisationen. Gemensamt för dessa utpekade utredare och demokrati- och hatbrottsgrupperna är att de genom riktad utbildning gällande hatbrott och erfarenhet har en fördjupad kunskap om hatbrottsmotiv och brottsoffrens särskilda utsatthet och behov.

4.2 Samverkan

I Polismyndighetens strategi för 2024 finns fem strategiska initiativ. Två av dessa initiativ handlar om att *renodla och samverka* och att *utveckla medborgarmötet*. I det första initiativet stadgas att *samverkan mellan kommuner, andra myndigheter, näringslivet och den ideella sektorn ska bygga på tydlighet och respekt för våra olika uppdrag*.

I det andra initiativet stadgas att *vidtagna åtgärder ska ske så nära den första kontakten i syfte att ta hand om medborgarnas behov så att tryggheten ökar och att brottsligheten minskar*.

Åtgärder som tar sikte på uttalad samverkan med fler aktörer än tidigare tillsammans med närhet och tillgänglighet för medborgarna är numera centrala begrepp inom polisen.

4.3 Åtgärder särskilt riktade mot transpersoner

Polismyndigheten har under 2018 genomfört ett utökat antal samverkansmöten med transpersoner och representanter för transgruppen. Som aktörer för samverkan kan nämnas *RFSL, Brottsofferjouren Sverige, RFSL Ungdom* och *FPES-föreningen (Full Personality Expression Sweden)*. Dessa aktörer har en nationell upparbetad organisation och verksamhet. De problembilder som lyfts har sällan geografiska avvikelser utan verkar följa gemen-

samma mönster. Utvecklingsområden som ofta återkommer är svagheter i polisens bemötande av och kompetens om transpersoner.

Polismyndigheten har under 2018 vidtagit följande åtgärder i syfte att lyfta bemötandefrågor och polisens kompetens avseende transpersoner.

- Utökad antalet samverkansmöten med transpersoner och representanter för grupper som representerar transpersoner (UC Stockholm och polisregionerna Stockholm och Syd).
- Särskilt fokus på transfrågor i samband med Stockholm Pride, Westpride i Göteborg och Europride i Göteborg (polisregionerna Stockholm och Väst).
- På nationell nivå har HR (enheten för chef- och medarbetarskap) anställt en befattningshavare med särskilt uppdrag att höja kompetensen om transpersoner inom polisen. Denna funktion ska också externt verka för förtroendeskapande åtgärder mellan polis och civilsamhälle, samt ha en inriktning mot normativa frågor och likabehandling.
- Intern föreläsningsserie inom ramen för *attraktiv arbetsplats*, som är ett av polisens strategiska initiativ. Vid en av dessa föreläsningar lyftes transperspektivet, kön och heteronormativa frågor i samhället genom föreläsning av Ann-Christine Ruuth som är präst, inspiratör, föreläsare och transperson (polisregion Väst).
- Under 2018 har FPES bjudits in som medlem i Polisens råd i polisregion Väst. Rådet är ett samverkansforum med externa aktörer som på olika sätt arbetar med hatbrottsutsatta grupper. Rådet träffas regelbundet fyra gånger per år. Rådet leds av regionpolischefen (polisregion Väst).
- Nationell hatbrottskonferens (UC Stockholm).
- Regionala hatbrottskonferenser och hatbrottsutbildningar (polisregionerna Stockholm, Öst och Syd). Region Öst tog hjälp av en föreläsare som föddes som flicka och könskorrigerades vid 18 års ålder. Region Syd tog hjälp av en föreläsare som berättade om sin resa från kvinna till transsexuell man.
- Deltagande i internationellt erfarenhetsutbyte med Bulgarien, Grekland, Malta, Nederländerna, Belgien, Frankrike, Litauen, Estland, Lettland, Albanien, Makedonien och Kosovo. Inriktningen var HBTQ-frågor och HBTQ-personers utsatthet (polisregion Stockholm och den numera nedlagda Gaypolisföreningen).

4.4 Åtgärder särskilt riktade mot EU/EES-medborgare

Utsatta EU/EES-medborgare har historiskt varit en svår grupp för polisen att nå ut till. Som orsak nämns en skepsis mot myndigheter i stort, och mot polisen i synnerhet. Några anledningar till detta kan vara tidigare kränkningar, diskriminering och kraftigt repressiva ingripanden från myndigheter i hemländerna (*Breaking the silence. A report by the european roma rights centre and people in need 2011*).

En långsiktig och nära dialog med dessa grupper skapar förutsättningar för polisen att öka kunskapen om gruppen, dess individer och levnadsvillkor. Aktörer som i sitt uppdrag verkar för utsatta EU/EES-medborgare är, på samma sätt som för transpersoner, centrala för samverkan och arbete med att skapa förtroende och en utökad dialog med polisen. Det finns också flera andra myndigheter som i sina uppdrag berör utsattheten hos EU/EES-medborgare. Genom möten och samverkan skapas också möjligheter för polisen att sprida information om polisens uppdrag, vad polisen står för och vad polisen kan hjälpa till med.

För polisens samverkan och lägesbild bör följande aktörer särskilt lyftas fram: *Civil Rights Defenders*, *Stadsmissionen*, *Crossroads Malmö* som är en del av Skåne Stadsmission, *Romska rådet*, *Romska tjejjouren*, *Länsstyrelserna* i respektive län, *Stockholm stad* och *Forum för levande historia*. I samverkansmöten beskrivs att det inte föreligger några större problem avseende bemötande och kunskap. Däremot beskrivs en restriktivitet och en förtroendeproblematik mot myndigheter i stort. Polisen arbetar utifrån befintlig lagstiftning vilket av dessa grupper ibland har upplevts som motsägelsefullt. Ett exempel är när polisen vill samverka, betona vikten av att polisanmäla och arbeta förtroendeskapande samtidigt som polisen verkställer avhysningar av otillåtna bosättningar och genomför andra åtgärder mot denna grupp med stöd av t.ex. ordningslagen (1993:1617). Här är det viktigt att polisen i sin kommunikation på ett tydligt och pedagogiskt sätt kan beskriva polisens olika uppdrag.

Under 2018 har Polismyndigheten vidtagit följande åtgärder med särskilt fokus på utsatta EU/EES-medborgare:

- Införande av en särskild samordnare och kontaktperson för EU/EES-medborgare. Samordnarens uppdrag riktas externt mot utsatta EU/EES-medborgare i regionen och då främst mot lokalpolisområde Uppsala. Kontaktpersonens uppdrag beskrivs närmare nedan (polisregion Mitt).
- Deltagande i samverkansprojekt med Skånes stadsmission, Crossroads Malmö och Civil Rights Defenders. Demokrati- och hatbrottsgruppen i region Syd har sedan flera år ett väletablerat samarbete med RIKC (Romskt kultur och informationscenter) i Malmö stad. Organisationen arbetar för ökat romskt deltagande i samhället (polisregion Syd).
- Samverkan med Roma institutet, Stockholms stad, Romska rådet, Romska tjejjouren och Länsstyrelsen i Stockholms län (polisregion Stockholm).
- Återkommande nationell hatbrottskonferens. En av inriktningarna för 2018 års konferens var antiziganism inom EU och Sverige samt polisens förtroendeskapande arbete gentemot utsatta EU/EES-medborgare (UC Stockholm).
- Översättning av en informationsfolder riktad till EU/EES-medborgare. Foldern togs fram 2017 och har nu översatts till flera språk, bland annat rumänska och bulgariska, vilka ofta är ursprungsländer för dessa grupper.

På polisregionerna sker samverkan med utsatta grupper eller representanter för dessa i huvudsak genom lokal- och områdespoliser. Stöttning efter behov och en beskrivning av problembild kan ges av demokrati- och hatbrottsgrupperna eller de särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredarna. Polisregionerna har bland annat på grund av geografiska skillnader valt att hantera samverkan på olika sätt. Samverkan bör dock ske så långt ut i polisorganisationen som möjligt, det vill säga på lokalpolisområdet nära medborgarna.

En åtgärd värd att lyftas är att det i polisregion Mitt sedan 2015 finns en särskild samordnare som i sin tjänst har till särskilt uppdrag att arbeta samverkande och förtroendeskapande mot EU/EES-medborgare i Uppsala. Samordnaren, som under lång tid har arbetat med dessa gruppers utsatthet, har genom en nationell hatbrottskonferens och andra utbildningar spridit sina erfarenheter och arbetsmetoder. Samordnaren har också deltagit i externa samverkansforum med andra myndigheter som till exempel Länsstyrelsen i Uppsala län, vars uppdrag gällande utsatta EU/EES-medborgare har beröringspunkter med polisens uppdrag.

Under perioden 2018–2020 bedriver polisområde Malmö, polisregion Syds demokrati- och hatbrottsgrupp, Skånes stadsmission och Civil Rights Defenders ett projekt med syfte att motverka diskriminering mot romer.

4.5 Identifiering av hatbrott

I polisens anmälningssystem infördes 2008 en markeringsruta där anmälningssupptagaren måste ange om en anmälan anses innehålla ett möjligt hatbrottsmotiv eller inte. Syftet med att införa markeringsrutan var inte att föra statistik över hatbrott eller att följa upp dessa ärenden, utan endast att uppmärksamma den enskilda polisanställde på hatbrottsperspektivet vid varje anmälningssupptagning. Denna markering benämns som polisens hatbrottsmarkering.

Under våren 2018 övergick polisen från att skriva den initiala anmälan i den äldre ärendehanteringsrutinen Rar (rationell anmälansrutin) till polisens huvudsystem för utredning, kallat Durtvå. Detta medgav möjligheter att göra större förändringar i hatbrottsmarkeringen. Numera framträder hatbrottsfrågan i Durtvå som ett pop up-fönster när anmälan skickas till förundersökningsledaren för granskning. Pop up-fönstret visar även en fördjupad förklaring av begreppet hatbrott vilket sammantaget med placeringen av hatbrottsmarkeringen underlättar identifieringen av hatbrott och vidare beslut i brottsutredningen.

I samband med polisens utbildningar under 2015–2016 spreds en uppmaning att kort motivera hatbrottsmarkeringen och hatbrottsmotivet i anmälan fritext och helst inkludera ordet *hatbrott*, i syfte att underlätta för Brå att identifiera anmälningar med ett misstänkt hatbrottsmotiv så att anmälan kan ingå i den av Brå genomförda hatbrottstatistiken. Ett annat viktigt syfte med en fritextmotivering är att den mer i detalj kan ta sikte på exakt vilket hatbrottsmotiv brottet grundas på. Polisens hatbrottsmarkering tar bara sikte på om brottet kan ha ett misstänkt hatbrottsmotiv och varför men inte exakt vilket hatbrottsmotiv det rör sig om. Att i fritexten motivera och förtydliga vilket hatbrottsmotiv som det enskilda brottet grundar sig på underlättar också för Brå i deras identifiering och statistik utifrån varje enskilt hatbrottsmotiv. Att till exempel över tid kunna följa brott med *transfobiska* motiv eller brott med motiv utifrån *nationellt* eller *etniskt ursprung* blir särskilt viktigt gällande transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare.

Det bör i sammanhanget nämnas att polisens internrevision i sin rapport (*Granskning av polisens arbete mot hatbrott A441.701/2016*) också tar upp fördelar med att motivera hatbrottsmarkeringen i anmälan fritext. Sedan oktober 2016 finns även en instruktion på polisens intranät (*Intrapolis*) om att komplettera hatbrottsmarkeringen med en kort motivering i anmälan fritext.

Med förslag på åtgärd för uppföljning från UC Stockholm kan nämnas att polisanmälan rubrikfält alltmer frekvent börjat användas för identifiering och uppföljning av hatbrott. I rubrikfältet kan utredaren dokumentera om motivet för brottet till exempel har transfobiska inslag. Syftet är att göra motivet för brottet mer sökbart. Denna metod är dock ännu inte helt träffsäker eftersom utredare kan välja att rubrikfältet sätta ärenden på olika sätt. Polisregion Stockholm, Syd, Väst och Nord har emellertid valt att på försök implementera metoden i avvaktan på att polisens system för verksamhetsuppföljning utvecklas och förfinas. Metoden kan på ett enkelt sätt påvisa hur vissa hatbrottsmotiv utvecklas över tid.

4.6 Brås rapport om hatbrottsmarkeringen

2018 genomförde Brottsförebyggande rådet (Brå) en studie som fördjupar kunskapen om hatbrottslighetens omfattning och karaktär, utsatta individers och grupperns behov och rättsväsendets hantering av hatbrott. Studien hade två syften. Det ena var att genomföra en kvalitetsgranskning av de anmälningar som polisens markerat som hatbrott i polisens anmälningssystem. Det andra syftet var att studera omfattningen av och karaktären på statistik baserad på polisens hatbrottsmarkering jämfört med Brås hatbrottsstatistik, för att urskilja

likheter och skillnader vad gäller nivåer, brottstyper, hatbrottsmotiv eller var i landet anmälan registrerats.

I studien genomfördes kvalitetsgranskning av de anmälningar vilka polisen markerat som hatbrott i polisens anmälningssystem mellan åren 2014–2016. Syftet var att om möjligt se om nationella och regionala utbildningsinsatser som genomfördes 2015 har haft effekt på träffsäkerheten i hatbrottsmarkeringen. Studien återfinns i *Brås rapport 2018:13 Polisens hatbrottsmarkering*.

Brås sammantagna bedömning var att träffsäkerheten i polisens hatbrottsmarkering har ökat mellan 2014 och 2016 i samtliga polisregioner och att detta kan ses som en indikator på att utbildningsinsatserna som inleddes 2015 har gett effekt. Brås vidare bedömning är att resultaten håller tillräckligt hög kvalitet för att kunna utgöra underlag vid en diskussion huruvida polisens hatbrottsmarkering kan användas för uppföljning och statistik. Det bör också noteras att de insatser som polisen inledde 2015 har fortsatt.

4.7 Förtroendeskapande åtgärder

4.7.1 Organisation för förtroendeskapande åtgärder

Brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (BOPS) i polisregionerna ska enligt deras verksamhetsbeskrivning ha en stödande kontakt med individer utsatta för hatbrott och vid behov förmedla kontakter till övriga samhällsaktörer som har brottsofferstödande uppdrag, till exempel Brottsofferjouren Sverige. Polisens demokrati- och hatbrottsgrupper samt övriga särskilt utpekade resurser ska samverka med BOPS om de bedömer att det behövs särskilda insatser rörande brottsofferstöd eller personskydd utifrån brott med hatbrottsmotiv.

I oktober 2018 redovisade polisregionerna följande ansvarfördelning till UC Stockholm:

Region	Ansvar mot individer och grupper utsatta för hatbrott
Nord	LPO
Bergslagen	LPO, dialogpolis
Mitt	LPO
Stockholm	Demokrati- och hatbrottsgruppen, BOPS
Öst	BOPS
Syd	Demokrati- och hatbrottsgruppen, BOPS
Väst	Demokrati- och hatbrottsgruppen

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

4.7.2 Särskilda medel för förtroendeskapande åtgärder till hatbrottsutsatta

Under 2018 har samtliga polisregioner fått riktade medel om 1,2 miljoner kronor vardera för att arbeta med förtroendeskapande åtgärder, med särskild inriktning mot hatbrott. En utförlig uppföljning har lämnats till UC Stockholm i januari 2019. Några aktiviteter som redovisats fram till november 2018 är:

- Förtroendeskapande åtgärder genom främst ökad samverkan och dialog med grupper utsatta för hatbrott och organisationer som representerar dessa grupper (samtliga polisregioner).
- Kompetenshöjande åtgärder internt (polisregion Väst, Öst, Stockholm).
- Kompetenshöjande åtgärder externt (polisregion Stockholm och Syd).
- Fördjupad hatbrottsutbildning för medarbetare inom regionen (polisregion Öst).
- Regionala kompetenshöjande åtgärder inom faddernätverket (polisregion Öst, Syd, Stockholm och Nord).
- Under 2018 har polisregion Syd utfört flera kompetenshöjande insatser externt. Föreläsningar har bland annat hållits för Stödcentrum i Malmö. Stödcentrum i Malmö är en organisation som tillsammans med kommunpolis ger stöd till brottsutsatta på skolor i Malmö (polisregion Syd).

4.7.3 Övriga förtroendeskapande åtgärder

På nationell nivå har kommunikationsavdelningen tagit fram informationsfilmer riktade till hatbrottsutsatta. Filmerna finns tillgängliga via polisens hemsida *polisen.se*. Där finns även mer information om hur polisen arbetar mot hatbrott. Information om filmerna har spridits till berörda vid lokala, regionala och nationella informationsträffar.

UC Stockholm samverkar med Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Forum för levande historia och Sveriges kommuner och landsting (SKL) i olika forum och projekt. Syftet är att utbilda och sprida information om hur personer som utsatts för demokrati- och hatbrott ska agera när de behöver stöd och hjälp av polisen och andra aktörer.

UC Stockholm har sedan 2015 återkommande samverkansmöten med hatbrottsutsatta grupper och representanter för dessa. UC Stockholm har ökat tillgängligheten och frekvensen för dessa möten i syfte att fånga upp signaler som kan föra arbetet mot hatbrott framåt men också förklara polisens uppdrag och beslut i vissa frågor.

5 Kompetenshöjande åtgärder

5.1 Webbutbildning demokrati- och hatbrott

Under hösten 2017 publicerade UC Stockholm en interaktiv webbutbildning om demokrati- och hatbrott på Intrapolis. Utbildningen tar cirka en timme att genomföra och ger en god grundläggande kunskap om vad demokrati- och hatbrott är. Utbildningen beskriver också hur dessa brott hanteras och fördelas inom polisen. Alla polisanställda kan ta del av denna webbutbildning. Anställda vid polisen som arbetar med anmälningsmottagning via Polisens kontaktcenter (PKC) och operatörer vid den nationella telefonväxeln har ett krav på sig att genomgå webbutbildningen.

Den uppföljningsfunktion som finns kopplad till utbildningen fungerade inte optimalt under det första året, varför det inte går att ge någon rättvisande bild av hur många som har genomgått utbildningen. Uppföljningsfunktionen som numera är i drift har några felkällor. En felkälla är att den som går utbildningen måste registrera vissa data för att utbildningen ska registreras som genomgången. Ett exempel på sådana data kan vara vilken polisregion användaren tillhör. Har den som gått utbildningen inte fyllt i all den användarinformation som krävs registreras tyvärr inte utbildningen som genomgången. Detta kan tala för att fler genomfört utbildningen än vad som kan följas upp.

Webbutbildningen är uppbyggd i moduler. Vissa användare väljer att bara titta på vissa enskilda moduler utan att registrera den data som behövs för att utbildningen ska registreras som genomgången. En sammanställning från den 10 januari 2018 visar dock att 217 polisanställda fördelade på olika organisatoriska enheter då hade genomgått utbildningen. Störst antal genomgånga utbildningar återfanns i polisregion Öst med 141 registrerade genomgånga utbildningar. Lägst antal registrerade genomgånga utbildningar återfanns i polisregion Stockholm och Väst.

5.2 Nationell fördjupningskurs

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

- *Hur ska yttrandefrihet och tryckfrihet vägas mot hatbrott och brott mot journalisters, opinionsbildares, och politikernas grundläggande fri- och rättigheter?*
- *Genom ett tydligt brottsofferspektiv ger kursen fördjupad förståelse för vilka konsekvenser demokrati- och hatbrott kan få för de individer och grupper som utsatts eller lever med förhöjd risk att utsättas för våld och hot om våld.*
- *Hur bör polisen arbeta för att 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, öka anmälningsbenägenheten och att fler brott av dessa slag klaras upp och lagförs?*

Den första kursomgången genomfördes under april 2018 och samlade 20 deltagare. Kursen ligger kvar i utbildningsplanen för 2019.

5.3 Regionala och nationella utbildningsinsatser

Som tidigare nämnts under avsnitt 3.3. finns det ett faddernätverk mellan de olika polisregionerna. Under 2018 har faddernätverket kommit igång med regionala utbildningar. Region Syd har för omnämmande utbildat polisregion Öst. Cirka 100 poliser har utbildats rörande demokrati- och hatbrott i olika omgångar.

Polisregion Stockholm har utbildat demokrati- och hatbrottsutredare i polisregion Nord. Polisregion Väst har etablerat kontakt med polisregion Bergslagen och planerar gemensamma utbildningsinsatser under vinter och vår 2018/2019.

Polisregion Öst har genom faddernätverket initierat och genomfört två hatbrottsutbildningar för medarbetare inom polisen. Region Öst planerar att fortsätta med dessa utbildningar under 2019.

Alla demokrati- och hatbrottsgrupper har utbildat personal inom den egna regionen rörande identifiering av demokrati- och hatbrottsmotiv och ärendehantering.

Polisregion Syd har genomfört regionala utbildningar för egen personal.

UC Stockholm har medverkat på utbildningsinsatser på såväl nationell som regional nivå. Föreläsare från UC Stockholm har bland annat medverkat på utbildningar för PKC-operatörer som tar emot majoriteten av de anmälningar som inkommer till polisen. UC Stockholm har även medverkat på nationella utbildningar för förundersökningsledare.

6 Effekter av vidtagna åtgärder

Det finns svårigheter med att mäta polisens effektivitet inom nu aktuellt område. Kvantitativa mål som mått på effekt, till exempel antalet personupplärade brott där en misstänkt kopplats till brottet eller antalet redovisade ärenden till åklagare för åtal, kan vara trubbiga verktyg. De kvantitativa målen riktas särskilt mot polisens utredningsverksamhet då denna verksamhet har bättre förutsättningar för mätbarhet. Den säger dock lite om helhetsbilden av utsattheten hos de personer och grupper som råkat ut för hatbrott eftersom mätningar endast kan baseras på brott som kommit till polisens kännedom i form av polisanmälningar.

Mörkertalet, det vill säga brott och utsatthet som inte kommer till polisens kännedom, befaras vara fortsatt högt. Detta särskilt när det gäller EU/EES-medborgare. Polisen arbetar offensivt i sitt arbete med att informera om vikten av att polisanmäla. En polisanmälan ger en möjlighet till personlig upprättelse och är en viktig indikator på om en viss brottstyp ökar, minskar eller är konstant över tid. En polisanmälan utgör också grunden i den kriminalstatistiska verksamhet som Brå ansvarar för. Utan en polisanmälan kommer inte den enskilda utsattheten att utredas eller bli föremål för rättslig bedömning och prövning. Utan en polisanmälan kommer inte heller frågor kring brottskadeersättning eller eventuellt skyddsbehov att aktualiseras.

Uppklaringsprocenten säger lite om polisens effektivitet, eftersom ett ökat antal brott inte sällan leder till en försämrad uppklaringsprocent. Detta syns tydligt vid så kallade mängdbrott där svårigheter i bevisföring eller att binda en gärningsperson till brottet utgör särskilda utmaningar. Mängdbrotten har av flera skäl generellt sett en låg uppklaringsprocent. Samtidigt har de flesta hatbrott ett mängdbrott som grund. Brott som ofredanden, olaga hot, förolämpningar och misshandel i offentlig miljö av okänd gärningsperson utgör några av de vanligaste brotten mot transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare.

I avsaknad av mätverktyg och avgränsning om vad som bör mätas, finns utmaningar i kvalitativa mätmetoder. Det är svårt att mäta effekten av samverskansmöten, utbildningsinsatser, förtroendeskapande samtal, att den utsatte blivit sedd, hörd och bekräftad i rättsprocessen och i mötet med polisen. Genom dialog och samverkan har emellertid följande aspekter särskilt lyfts som helt grundläggande för hur polisen uppfattas som myndighet och hur väl polisen fullföljer samhällsuppdraget. Dessa aspekter beaktas som ovan framgått också i de åtgärder som Polismyndigheten vidtagit.

- Att polisen ökar sin kunskap om transpersoner och EU/EES-medborgares särskilda utsatthet.
- Att förtroendet för polisen ökar bland transpersoner och EU/EES-medborgare.
- Att polisen ökar kvaliteten i anmälningar, utredningsåtgärder och beslut inom ramen för förundersökningen. Detta i syfte att åstadkomma en effektivare utredning och lagföringsprocess och skapa ett större förtroende för rättsväsendet.

- Att öka möjligheterna till en långsiktig och bred samverkan mellan Polismyndigheten, civilsamhället och organisationer som i sitt uppdrag företräder transpersoner och EU/EES-medborgare. Som exempel kan nämnas att polisregion Syd under en brottsutredning haft en nära dialog med organisationen Crossroads (se avsnitt 4.4.4.). Denna dialog var mycket viktig då den på flera sätt hjälpte de brottsutsatta i mötet med polisen. Polisen har bland annat genom Crossroads kunnat boka förhör där Crossroads sedan hjälpt de utsatta att infinna sig till förhöret.

7 Arbetet framåt

De redovisande åtgärderna har en strategisk och långsiktig inriktning. Demokrati- och hatbrottsgrupper, särskilt utpekade demokrati- och hatbrottsutredare, kommunpolis och områdespolis kommer framåt och på obestämd tid att fortsätta med de samverkande och förtroendeskapande åtgärder som beskrivits.

Internet och sociala medier har blivit allt tydligare plattformar för hatbrott och brott mot enskilda grupper. Detta har medfört särskilda utmaningar för polisen. Under 2019 kommer polisens regionala it-brottscentrum att vara på plats. Polisens nationella it-brottscentrum har varit på plats sedan oktober 2015. Dessa centrum kommer att bli en slagkraftig förmåga gällande kompetenshöjning och kommer att biträda med resurser utifrån hatbrottsanmälningar med it-relevans. Under 2019 kommer flera nationella utbildningar finnas att tillgå med inriktning på informationsinhämtning, internetspaning och bevissäkring på internet.

Under 2017 omfördelade Polismyndigheten, som framgått ovan, extra tillsatta medel (beslut A022.599/2017 gällande fördelning av 10 miljoner i extra medel för utredning av hatbrott och för skyddet av grundläggande fri- och rättigheter). Inriktningen var tydlig gällande att medlen skulle användas med prioritering på att förstärka utredningsverksamheten samt för en tydligare samordning, strategiskt arbete och uppföljning. Medlen träffade flera olika organisatoriska enheter inom polisen som har bärande uppdrag gällande hatbrott. Bland enheterna kan nämnas polisregionerna, nationella operativa avdelningen (utvecklingscentrum Stockholm och utredningsenheten), kommunikationsavdelningen och HR-avdelningen (kompetenscentrum). Enheterna kommer under 2019 att fortsätta sina uppdrag gällande hatbrott. Beslutet att omfördela medel gäller från 2018 och avser en permanent höjning avseende nivån på demokrati- och hatbrottsarbetet. I beslutet framgår även en fastställd minimumbemanning för demokrati- och hatbrottsgrupperna vilket framhäver en tydlig ambition om att dessa grupper ska vara bemannade över tid.

Den nationella fördjupningskursen (avsnitt 5.2.) kommer fortsätta under 2019. Regionala utbildningar för bland andra förundersökningsledare och medarbetare på PKC kommer fortgå under 2019.

Polisen kommer fortsätta att vara närvarande på publika evenemang vars inriktning särskilt tar sikte på transpersoner och utsatta EU/EES-medborgare. Evenemang som bör omnämnas är landets Pride-festivaler och Mänskliga rättighetsdagarna. Mänskliga rättighetsdagarna genomfördes 2018 på Stockholmsmässan. Polismyndigheten närvarade med egen utställningsyta i samarbete med polismuseet. Temat för polisens medverkan var hatbrott.

Under 2019 planeras en ambulerande hatbrottsutställning som kommer att nå varje polisregion. Utställningen kommer att ha fokus på transpersoners historia, utsatthet och levnadsvillkor. Utställningen kommer att genomföras av polismuseet i samverkan med Polismyndigheten. Utställningen syftar till att öka kunskapen om transpersoner inom polisen och att öka förtroendet för polisen hos denna grupp.

Forum för levande historia är en viktig samverkansmyndighet för Polismyndigheten. Flera gemensamma uppdrag har genomförts sedan 2015. För att stärka kompetensen hos anställda inom staten har Forum för levande historia på uppdrag av regeringen tagit fram en utbildning gällande rasism och intolerans. Under 2018 arrangerade UC Stockholm ett antal forumträffar med föreläsare från Forum för levande historia inom ramen för denna utbildning. Under 2019 kommer UC Stockholm att erbjuda polisregionerna forumträffar genomförda av Forum för levande historia som kommer att behandla antiziganism, det romska folkets historia och levnadsförhållanden.