

Polismyndighetens arbete med demokrati- och hatbrott

– en skuggrapport

2019-09-27

SAMMANFATTNING

Denna skuggrapport är utarbetad med anledning av Polismyndighetens återredovisningar av regeringsuppdrag angående åtgärder mot hatbrott men även åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen.¹ Rapporten är skriven av Nätthatsgranskaren (NHG), en religiöst och partipolitiskt obunden ideell förening vars syfte är att minska hatbrotten på internet och i sociala medier.

Ett syfte med rapporten är att, utifrån NHG:s erfarenheter, förmedla en kritisk granskning av Polismyndighetens återredovisningar och arbete med hat- och demokratibrott. Häri ingår att, i förhållande till återredovisningarna, visa på en alternativ bild av på verksamheten organiseras och bedrivs idag.

I skuggrapporten framförs argument för att polisens egen rapportering är ofullständig och missvisande, och att det finns brister i verksamheten som leder till ineffektivitet och bristande likvärdighet. Trots de tydliga direktiv som finns på den politiska nivån saknas operativt verkningfulla åtgärder i den praktiska verksamheten. Polisens rapportering är därför inte tillfredsställande som underlag för åtgärder, fortsatt utveckling eller som grund för politiska direktiv. Den riskerar tvärtom leda till passivitet och oacceptabel status quo.

En viktig faktor för att komma tillrätta med detta är att regeringen följer upp det faktiska innehållet i återredovisningar av regeringsuppdrag och inte nöjer sig med symbolhandlingar. Avsikten med att i skuggrapporten konkret beskriva strategiskt viktiga brister i verksamheten är att ge ett bredare underlag för en mer grundlig uppföljning av Polismyndighetens återrapportering.

Det övergripande syftet med denna kritiska granskning är att påvisa de utomordentligt goda möjligheter som finns att utveckla och använda polisiära och rättsliga åtgärder för att bekämpa de stegrande problemen med demokratihotande hatbrott och kränkningar på nätet. Rapportens viktigaste slutsats är därför att det finns en synnerligen god potential i att med små medel åstadkomma mycket stora förbättringar, men att dessa idag inte tas tillvara.

De viktigaste åtgärdsförslagen sammanfattas i följande punkter:

- Utredningar av vissa demokrati- och hatbrott på internet behöver samordnas centralt och i vissa fall även utredas på nationell nivå och inte som idag hänvisas till regional hantering. Detta gäller i synnerhet de brott som begås övergripande och systematiskt av organiserade hatgrupper såsom Nordiska Motståndsrörelsen eller av andra aktörer där brotten är särskilt grova, återkommande och våldsbejakande,

¹ Polismyndigheten (2019) *Åtgärder mot hatbrott, Redovisning av regeringsuppdrag* samt Polismyndigheten (2019) *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen Redovisning av regeringsuppdrag*

- Systematiska hatbrott med ett tydligt uppviglande och våldsbejakande budskap och allvarliga kränkningar bör prioriteras även i den regionala hanteringen och inte — som idag — prioriteras ner till förmån för enklare brott som går snabbare att utreda.
- Polismyndigheten bör utnyttja den möjlighet till systematiserad underrättelseinhämtning som organisationsförändringen har gjort möjlig. Lägesbilder bör utarbetas som en grund för det operativa arbetet att upptäcka, utreda och förebygga och dessa brott.
- Polismyndigheten bör på eget initiativ söka efter hatbrott på internet och inte enbart agera via anmälningar. Detta är särskilt angeläget när det gäller brottet hets mot folkgrupp, som saknar målsägare, där det därför finns en risk att brott inte anmäls.
- Metodutveckling och kvantitativ och kvalitativ uppföljning av resultat behöver ske på central nivå för att dra lärdomar av gjorda erfarenheter.
- Interna kompetenshöjande insatser bör samordnas och hålla hög kvalitet och motsvara den kunskap som finns inom området.
- Demokrati- och hatbrott på som begås på internet bör belysas på Polismyndighetens webbplats för att ge brottsutsatta och andra konkret och praktisk vägledning. Dessa brott behöver också behandlas i den interna webbutbildning som utgör en av Polismyndighetens viktigaste satsningar inom området.
- Anmälningsupptagning och utredningsprocess kan förbättras radikalt med enkla medel. En sådan utveckling behöver drivas nationellt.

Kritiken mot polisens verksamhet och återrapportering kan sammanfattas i följande punkter:

- Avsaknaden av redovisade konkreta resultat för utredda brott ger återredovisningarna ett begränsat värde vad gäller att följa upp Polismyndighetens insatser mot demokrati- och hatbrott.
- Resonemangen i återredovisningarna är alltför allmänt hållna. De ger otillräckliga svar på vilka åtgärder som vidtagits. Det som beskrivs har ofta symbolisk karaktär, och det är i många fall oklart vad som är en redogörelse för nuläget, och vad som är förväntningar/planer inför framtiden.
- Tidigare återredovisningar har inte följts upp, och rekommendationer från polisens internrevision har negligerats.
- Demokrati- och hatbrottsgrupperna i storstadsregionerna har genom att utses till “faddrar” för andra regioner tvingats överta en stor del av processägarens (Noa/UC Stockholms) ansvar för metodutveckling och kompetenshöjning, trots att detta inkräktar på deras utredande uppdrag. Samtidigt ligger anmälningar om hatbrott inte sällan mer än ett år innan de börjar utredas.

- Resonemang saknas om den kritik som riktats mot polisens arbete med demokrati- och hatbrott, och vilka lärdomar Polismyndigheten drar utifrån dessa.
- Den främsta bristen i polisens egen återredovisning är en underskattning av den utvecklingspotential som finns, och en förminskning av de roller och ansvar som polisen och rättssystemet måste ta för att försvara demokratin och medborgarna.

Kritiken i rapporten mot delar av polismyndighetens sätt att leda och följa upp arbetet mot demokrati- och hatbrott är allvarlig. I resten av texten utvecklas denna med konkreta exempel på systemfel, kunskapsbrister och attitydproblem. Hat- och demokratibrott förefaller inte prioriteras, utan istället varierar det beroende på region och enskilda befattningshavare. Mycket stora förbättringar kan enkelt uppnås genom samordning och en effektivare utredningsprocess.

Skuggrapporten är författad av föreningen *Näthatsgranskaren* (NHG), en religiöst och partipolitiskt obunden ideell förening vars syfte är att minska hatbrotten på internet och i sociala medier. NHG:s arbete består bland annat i att 1 229 polisanmälningar inlämnats under 2017/2018 av vilka 308 så långt lett till fällande dom mot 215 personer. (NHG fortsätter arbetet med anmälningar även under 2019.) NHG:s anmälningar och uppföljningar av dessa har gett en unik insikt i polisens och rättssystemets arbete, vilket legat till grund för författandet av denna skuggrapport.

NHG har sedan starten fortlöpande framfört konkreta synpunkter på möjligheterna att förbättra utredningsarbetet med demokrati- och hatbrott som begås på nätet till Noa/UC Stockholm. Dialogen har dock helt uteblivit. Synpunkterna har tillbakavisats eller lämnats utan avseende. Eftersom regeringens direktiv, liksom Polismyndighetens egen tidigare analys², är tydliga och i linje med det behov som NHG uppfattar, är det angeläget att regeringen följer upp de uppdrag som ges till Polismyndigheten och granskar måluppfyllelsen.

NHG bedömer sammantaget att en utveckling av demokrati- och hatbrottsarbetet inom Polismyndigheten är angelägen. Den skulle kunna få stor betydelse för att stävja några av de allvarligaste konsekvenserna av att internet i stora delar är en arena där hat och hot kan spridas utan rättsliga konsekvenser. Detta motiverar att regeringen bör ge ett fortsatt uppdrag till myndigheten inom detta område och därefter grundligt följa upp effekterna av arbetet.

NHG ansluter sig också till det förslag som har framförts av andra debattörer att tillsätta en oberoende medborgarkommission med uppgift att granska rättsväsendets hantering av hat- och demokratibrott, identifiera systemfel och föreslå verkningsfulla åtgärder.

² Polismyndigheten (2015). *Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*. A121.608/2014 426

Innehållsförteckning

Varför en skuggrapport?.....	7
Rapportens innehåll	7
Övergripande synpunkter	8
Hatbrott på nätet frånvarande i polisens återredovisning	8
Avsaknad av uppföljning av tidigare mål och identifierade problemområden.....	10
Avsaknaden av nationell samordning och spaningsinsatser på internet.....	11
Ointresse av att utarbeta lägesbilder och göra kartläggningar	14
Ensidig fokusering på anmälningar	16
Bristande kompetens vad gäller it-brott.....	17
Otillräcklig redovisning av genomförda åtgärder	20
Utbildningsinsatser	21
Processägarens ansvar för metodutveckling och styrning	25
Fadderverksamhet.....	26
Förtroendeskapande åtgärder.....	27
Polisens verksamhet för utredning av demokrati och hatbrott	30
Den regionala organisationen	31
Resultat av den regionala verksamhetens brottsbekämpande arbete	32
Anmälningssupptagning	33
Beslut om förundersökning.....	36
Förundersökningsåtgärder.....	38
Beslut om åtal.....	39
NHG:s positiva erfarenheter av polisens arbete.....	40
Demokratibrott	41
Det fortsatta arbetet med bekämpning av demokrati- och hatbrott på nätet.....	46
Strategiska utmaningar för utveckling.....	46
Skönmålningar och vilseledande information.....	46
Bristande effektivitet och bortkastade resurser	48
NHG:s förslag till åtgärder	50
Ett tydligare ansvar för samordning, styrning, metodutveckling och uppföljning	50

Metodutveckling och styrning av regionernas arbete:	50
Centrala åtgärder	51
EPILOG.....	52
PRESENTATION AV NÄTHATSGRANSKAREN	57

Varför en skuggrapport?

Föreliggande rapport är utarbetad med anledning av Polismyndighetens återredovisning av regeringsuppdraget angående åtgärder mot hatbrott, men även uppdraget angående åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen ("demokratibrott"). Rapporten är skriven av *Näthatsgranskaren* (NHG), en religiöst och partipolitiskt obunden ideell förening vars syfte är att minska hatbrotten på internet och i sociala medier.³

Polismyndigheten har sedan 2014 fått flera uppdrag från regeringen att utveckla arbetet med demokrati- och hatbrott för att öka tryggheten hos de individer och grupper som utsätts.⁴ I dessa ingår att till regeringen redovisa vad som gjorts och vilka åtgärder som planeras för att bekämpa demokrati- och hatbrott. Den senaste återredovisningen består av två rapporter med i stora delar identiskt innehåll, men där varje rapport även innehåller avsnitt med redogörelser för åtgärderna inom hatbrotts- respektive demokratibrottsområdet. I återredovisningen behandlas bl.a. polisens organisation för utredning och lagföring av demokrati- och hatbrott, samverkan med andra aktörer, förtroendeskapande åtgärder och arbetet med identifiering av demokrati- och hatbrott. Speciellt nämns utbildningsinsatser och informationsutbyte bl.a. i form av faddernätverk där storstadsregionerna ska stödja övriga regioner.

Avsikten med att skriva denna skuggrapport är att konkret peka på allvarliga brister i polisens arbete mot demokrati- och hatbrott som sker på nätet och med nätet som grogrund, och att ge underlag för en mer grundlig uppföljning av Polismyndighetens återrapportering.

NHG har identifierat utvecklingsbehov även hos åklagare och domstolar såsom olika praxis vad gäller grund för beslut om tvångsmedel, nedläggning av förundersökning och andra rättsliga bedömningar. Skuggrapportens fokus ligger dock på Polismyndigheten eftersom det är denna myndighets återredovisningar som behandlas.

Rapportens innehåll

Den fortsatta framställningen är upplagd enligt följande: Den inleds med att uppföljning av tidigare rapporter och studier av hatbrott efterlyses. Under rubriken "*Övergripande synpunkter*" anges en rad områden som inte behandlas i Polismyndighetens återredovisning. Hit hör eventuell verksamhet mot hatbrott på nätet. Vidare förlorar återredovisningen sin kontinuitet när tidigare återredovisningar liksom forskningsrapporter om verksamheten inte följs upp. Nationella operativa avdelningen (Noa) och dess underavdelning Utvecklingscentrum Stockholms (UC Stockholm) verksamhet belyses med tanke på dess viktiga roll som delprocessansvarig för demokrati- och

³ Med utgångspunkt i NHG:s verksamhet fokuseras på hatbrott på internet men även andra brott som begås på nätet och i sociala medier där syftet är att skrämja journalister, förtroendevalda, forskare, kulturarbetare och människorättsförsvarare. Avgränsningen innebär att några områden som behandlas i återredovisningen, till exempel hatbrott mot transpersoner, inte behandlas i denna rapport.

⁴ Se t.ex. Regeringens regleringsbrev för 2015, 2016 och 2018 samt Polismyndigheten (2015). *Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*, Regeringen (2016). *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*, Regeringen (2017). *Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer*.

hatbrott under den tid som återredovisningen gäller⁵. Detta gäller avvägningar bakom att UC Stockholm har frånhänt sig sitt ansvar för nationell samordning, uppföljning och metodutveckling och att initiera nationella spaningsinsatser och kartläggningar samt att redovisa lägesbilder. En annan kritik handlar om den ensidiga fokuseringen på inkommande anmälningar, och hur Polismyndigheten hanterat den bristande kompetensen vad gäller hat- och demokratibrott på nätet.

Under rubriken "*Otillräcklig redovisning av genomförda åtgärder*" analyseras återredovisningens innehåll. Här påtalas frånvaron av redogörelser av konkreta effekter. Istället presenterar återredovisningen några allmänt hållna resonemang om utbildningsinsatser, fadderverksamhet och förtroendeskapande åtgärder utan att visa om dessa påverkar resultatet.

Polisens organisation samt åtgärder för att bekämpa hatbrott på nätet behandlas i nästföljande avsnitt, "*Den regionala organisationen*". Med utgångspunkt i ett ärendes gång från anmälningsupptagning via förundersökning till åtal diskuteras bl.a. de stora skillnader som föreligger mellan de olika regionerna och andra identifierade problemområden, samt vissa aspekter av demokratibrott. Rapporten avslutas med Näthatsgranskarens syn på det fortsatta arbetet med bekämpning av demokrati- och hatbrott på nätet och förslag till åtgärder.

I ett avslutande avsnitt "*Presentation av Näthatsgranskaren*" finns en kort redogörelse för föreningen Näthatsgranskarens syfte och arbetssätt. NHG:s ursprungliga målsättning var att uppmärksamma hatbrott på nätet, inte att uppmärksamma brister i polisorganisationen, men erfarenheter har visat att polisens utredningsverksamhet när det gäller dessa brott måste förbättras. NHG:s anmälningar har inneburit en ökning av antalet fällande domar för hets mot folkgrupp med flera hundra procent. Men detta hade inte skett utan en systematisk uppföljning av anmälningarna. Alldeles för mycket tid har gått åt till att bevaka att anmälningarna inte tappas bort eller behandlas felaktigt (se avsnittet "*Resultat av den regionala verksamheten*" nedan). Skuggrapporten har skrivits som en konsekvens av dessa erfarenheter

Övergripande synpunkter

Hatbrott på nätet frånvarande i polisens återredovisning

I regeringens handlingsplan från 2015 anges att rasistiska budskap i högre grad än tidigare får genomslag i sociala medier, och att högerextrema grupper använder internet för att göra rasistiska beskrivningar av flyktingar och "hetsar mot dem genom att utmåla dem som ett hot mot det svenska

⁵Enligt Nationella operativa avdelningens handlägningsordning för 2016-07-01 Noa 2016:148 Saknr 127, har UC Stockholm processansvar för delprocessen hatbrott. Från och med 2019-06-01 har dock en ny arbetsordning för processansvar införts. PM 2019:2, saknr 190

samhället...”. Regeringen anser att det finns behov av att förbättra skyddet mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott på internet.”⁶

NHG välkomnar att regeringen på detta sätt har slagit fast att internet är en viktig arena för hatbrott. Att sådana brott långt ifrån är en perifer företeelse visar NHG:s 1 400 polisanmälningar rörande mer än 4 000 brott sedan 2017. I återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott från februari 2015⁷ fanns dessa brott föredömligt tydligt beskrivna med flera konkreta förslag till åtgärder. Ändå är de brott som sker på internet i stort sett frånvarande i både i Polismyndighetens aktuella återredovisningar till regeringen och i dess utvecklingsarbete. De behandlades inte heller i återredovisningen från 2017 eller i internrevisionens rapport från samma år. Trots regeringens tydliga direktiv är hatbrott på nätet i stor utsträckning osynliga i Polismyndighetens strategier gällande hatbrott. Det är anmärkningsvärt att det har skett en tillbakagång och inte en utveckling av Polismyndighetens förståelse för och prioritering av detta område.

Trots regeringens tydliga direktiv är hatbrott på nätet i stor utsträckning osynliga i Polismyndighetens strategier gällande hatbrott.

Demokrati- och hatbrott kan följa de mönster som återkommer i klassisk brottslig verksamhet med mer eller mindre identifierade gärningspersoner och målsägare, samt avgränsning i tid och rum. Men hatbrott som begås på nätet, såsom hets mot folkgrupp, uppvisar ofta ett annat mönster och kräver därmed andra strategier.⁸

Noa/UC Stockholm verkar i sin samordnande roll framförallt ha fokuserat på den klassiska typen av brottslighet, medan demokrati- och hatbrott på nätet har fått låg prioritet trots både Polismyndighetens egna utfästelser och regeringens direktiv. NHG har även kunnat identifiera en hel rad av systemfel i Polismyndighetens hantering av hatbrott på nätet. Noa/UC Stockholm tycks avhända sig ansvaret för att initiera och samordna spaning, utredning och metodutveckling av denna typ av brottslighet, trots att dessa utgör en viktig del av demokrati- och hatbrotten och dessutom uppträder på en nationell nivå.

⁶ Regeringen (2016). Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott sid 60

⁷ Polismyndigheten (2015). *Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott.*

⁸ Att målsägande saknas får också konsekvensen att hatbrott på nätet inte synliggörs i den Nationella trygghetsundersökningen NTU (Söderstrom m.fl. (2018) eftersom denna utgår från brottsofferrapportering och brottsoffer saknas vid hets mot folkgrupp.

Avsaknad av uppföljning av tidigare mål och identifierade problemområden

I återredovisningens bakgrundsbeskrivning saknas en genomgång av tidigare regeringsuppdrag och åiterrapporter och vilka nya bedömningar som gjorts utifrån dessa. Speciellt återredovisningen från februari 2015 innehåller enligt NHG:s uppfattning både en utförlig problembeskrivning och flera viktiga förslag till åtgärder som inte följts upp i senare redovisningar. Samma sak gäller internrevisionens granskning av polisens arbete mot hatbrott från 2017.⁹ I Polismyndighetens återredovisning från 2017,¹⁰ konstaterades att det var för tidigt för att uttala sig om effekterna av arbetet med att höja kompetensen att arbeta mot hatbrott och att det fanns ”målbilder” som ännu inte var uppfyllda¹¹. Inte heller dessa ”målbilder” och eventuella effekter av kompetenshöjande aktiviteter följs upp i 2019 års redovisning.

Vidare saknas redogörelser för vetenskapliga studier om demokrati- och hatbrott. Professorn i polisvetenskap, Stefan Holgersson har i en omfattande forskningsstudie analyserat polisens utredningsverksamhet utifrån NHG:s data för 2017, vilket omfattade 797 anmälningar¹². I rapporten identifieras ett antal problemområden och flera konkreta förändringsförslag presenteras. Polismyndigheten verkar dock inte ha vidtagit några åtgärder utifrån de identifierade bristerna och förslagen i forskningsstudien.

I minnesanteckningar från den nationella samordnarens kontaktgruppsmöte framgår att forskningsstudien har diskuterats, men inte utifrån dess analys eller de förslag som presenterades i rapporten för att förbättra utredningsverksamheten, utan utifrån hur rapporten skulle hanteras av ansvariga chefer:

*“Innehållet i Stefan Holgerssons rapport diskuterades. Nationella presscentret (NPC) har skrivit ett kort pressmeddelande. I övrigt kommer rapporten inte att kommenteras av högsta polisleddningen”*¹³

Den nationella samordnarens kontaktgruppsmöte samlar regionernas nyckelpersoner, dvs. de som i hög grad berördes av rapportens slutsatser. Det borde vara ett naturligt forum att diskutera vilka lärdomar rapporten erbjöd. Istället förefaller diskussionerna ha begränsat sig till mediastrategi. Den forskningsstudie som följde upp ett stort antal anmälningar rörande hatbrott på nätet och presenterade konkreta förslag för att förbättra utredningsverksamheten¹⁴, verkar främst ha betraktats som ett störningsmoment.

⁹ Polismyndigheten HR-avdelningen (2019). *Kurskatalog. Underlag för inventering av platsbehov till kurser och fortbildningar*. (2019-04-18)

¹⁰ Polismyndigheten (2017). *Åtteredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott*.

¹¹ Polismyndigheten (2017). *Åtteredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott*, bilaga 1, sid 1–3, där bland annat nämns att målbilderna att lägesbilder ska tas fram, att samverkansavtal och medborgarlöften angående hatbrott används och att it-forensiker vid behov används i utredningsarbetet.

¹² Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet – En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*.

¹³ Noa/UC Stockholm, minnesanteckningar från kontaktgruppens nätverksmöte 2018-06-04

¹⁴ Holgersson (a.a.) sid 77 ff

NHG har därefter ställt frågan till Noa/UC Stockholm om vilka överväganden och förändringar som gjorts med anledning av rapporten. Svaret¹⁵ blev att *“den skriftliga analys som finns att tillgå på området är Internrevisionens genomlysning”*. Denna granskning¹⁶ publicerades dock ungefär ett år innan den aktuella forskningsrapporten och behandlar inte hatbrott på nätet. Den utgör därför inte någon analys av forskningsstudiens resultat. Noa/UC Stockholm hänvisar i sitt svar även till en *“heltäckande”* webbutbildning på polisens intranät och till tre nystartade faddernätverk, som man menar erbjuder ett utbyte av *”idéer på framgångsfaktorer”*. Ingen av dessa utbildningsinsatser är emellertid åtgärder riktade mot de systemfel i utredningsprocessen som forskningsrapporten

De flesta av de brister som beskrivs i rapporten handlar om systemfel som kräver förändrade processer, vilket framförallt behöver lösas genom riktade insatser och förbättrade rutiner.

identifierade. Webbutbildningen fanns redan när forskningsstudien publicerades och innehåller ingen vägledning för de problemområden som rapporten belyser och rapporten innehöll dessutom flera kritiska synpunkter på denna utbildning. De flesta av de brister som beskrivs i rapporten handlar om systemfel som kräver förändrade processer, vilket framförallt behöver lösas genom riktade insatser och förbättrade rutiner.

Ett av de viktigare resultaten som framkommer i Holgerssons forskningsstudie är den stora skillnaden i utredningsresultat mellan olika polisregioner. Idén med den nya sammanhållna polisorganisationen, där Noa har ett övergripanden processansvar, är bland annat att kunna skapa enhetlighet och metodutveckling utifrån en helhetsbild. Noa/UC Stockholm har som delprocessägare för hatbrott ett metodutvecklings- och uppföljningsansvar, vilket innefattar att identifiera problemskapande faktorer och hitta lösningar. Om ansvaret för att sprida *”idéer på framgångsfaktorer”* istället förläggs till olika faddernätverk utnyttjas inte den samordnande funktion som Noa har tilldelats.

Eftersom inga direktiv eller förslag till metodutveckling har kommit från Noa/UC Stockholms sida, och innehållet i Holgerssons forskningsrapport inte heller har diskuterats utifrån detta inom det kontaktnätverk som ska utgöra navet i utvecklingen av Polismyndighetens demokrati- och hatbrottsarbete, verkar det som att studiens analys och förslag inte kommer verksamheten till godo. NHG anser detta vara ett olyckligt sätt att hantera relevanta forskningsresultat från området polisforskning. Det vittnar om ett förhållningssätt till insyn och konstruktiv kritik som är kontraproduktivt för en myndighet med ett så viktigt demokratiskt uppdrag som polisen.

Avsaknaden av nationell samordning och spaningsinsatser på internet

Ett viktigt syfte med ombildningen till en sammanhållen polismyndighet var att kunna samordna resurser och på en nationell nivå kunna agera mot brottslighet som överskrider regionala/lokala gränser. Noa/UC Stockholm tycks dock verka för att alla hat- och demokratibrott ska hanteras på regional nivå. Detta förefaller i många fall naturligt, som en del av den klassiska brottsbekämp-

¹⁵ Svar på frågor från Näthatsgranskaren A014.414 2018 saknr 426

¹⁶ Polismyndigheten, Internrevisionen (2017).

ningen. Regioner ofta kan agera effektivt vid insatser mot lokala företeelser. Men den it-relaterade brottslighetens karaktär gör att delar av den i högre utsträckning borde samordnas nationellt genom Noa. Detta gäller speciellt när det inte kan uteslutas att hatbrotten är en del av en nationellt organiserad verksamhet.

Det borde också finnas goda möjligheter att inom ramen för Polismyndighetens arbetsordning samordna de utredningar som görs vid olika regioner och att vid behov överföra vissa av dem till Noas utredningsenhet. 2018 fick denna enhet 500 000 kr extra för att förstärka sin förmåga att biträda polisregionerna i utredningar av demokrati- och hatbrott. Syftet med det extra tillskottet uppgavs vara att utredningsenheten skulle kunna *“bedriva egna utredningar när det till exempel handlar om brott på internet där det behövs ett nationellt perspektiv”*.¹⁷ Utöver denna möjlighet inom Noas utredningsenhet har UC Stockholm ett nationellt ansvar för att styra, utveckla och följa upp arbetsprocessen vad avser hatbrott och att säkerställa enhetlighet rörande detta i polisregionerna.

Trots detta bedrivs enligt den nationella samordnaren av demokrati- och hatbrott ingen spaning eller bevakning av nätet på nationell nivå. Hon har både i kontakten med NHG och i en intervju i tidskriften Expo istället hänvisat till utbyggnaden av regionala it-brottscentrum. På Expos fråga om detta är en medveten strategi svarar hon:

“Nej, det är ingen medveten strategi utan det är så det är. Vi har ju en underrättelsetjänst inom polisen, och jag kan inte uttala mig om deras verksamhet i några större drag. Sedan bygger vi ut regionala it-brottscentrum nu. Redan idag är det mycket större på Noa och sedan ska det speglas i alla polisregioner, det vill säga finnas en liknande organisation där. Det finns ett generellt behov att stärka upp polisens it-kunskap, spaningsverksamheten som sådan kan jag inte uttala mig om.”¹⁸

Det förefaller emellertid ineffektivt och i strid med polisreformens intentioner att varje region ska ha sin egen bevakning av nätbaserade hatbrott, för att sedan bedöma vilka som har koppling till den egna regionen. Ett av många exempel på när nationell samordning hade varit angeläget var när NHG i ett brev (2018-09-11) gjorde den nationella samordnaren uppmärksam på att drygt 50 aktiva nazister hade anmälts för hets mot folkgrupp, efter att en del av dem hade postat över 100 brottsliga meddelanden

NHG såg dessa anmälningar som ett unikt tillfälle att bedriva ett offensivt och samordnat utredningsarbete. Företrädare för NHG betonade att många av de anmälda nazisterna hade ett tydligt våldsbejakande budskap, samt att de ingick i ett nätverk med inbördes kontakter och gemensamma aktioner. Det hade därför varit önskvärt att Polismyndigheten hade samordnat utredningarna, eftersom de anmälda personerna annars skulle kunna tipsa varandra för att undanröja bevis och på andra sätt försvåra utredningarna.¹⁹

¹⁷ <https://intrapolis.polisen.se/aktuellt/nyhetsarkiv/2017/oktober/regioner/gemensam/mer-pengar-till-hatbrott/>

¹⁸ Dalsbro A. (2018). Polisen lämnar näthatet fritt. *Expo* 18-12-13

¹⁹ Utöver de anmälda uttalandena fanns starka indikationer på att flera av de anmälda personerna hade gjort sig skyldiga även till annan hatbrottslighet som de ännu inte var lagförda för. Eftersom hets mot folkgrupp är ett brott med fängelse i straffskalan finns stora möjligheter till tvångsåtgärder, där även annan brottslighet kunde upptäckas och bevissäkras. Om polisen gjorde en riktad insats där misstänkta samtidigt hämtades till förhör minskade deras möjligheter att försvåra utredningarna. Dessutom kunde alla “daktas”

Brotten som hade anmälts av NHG handlade om grova hot och nedvärderingar av främst judar och människor från Afrika, otaliga hakkors, bilder som hyllar Hitler etc. NHG frågade den nationella samordnaren om Polismyndigheten ville ha en sammanställning av dessa anmälningar för att kunna samordna utredningarna och bevissäkra brotten, t.ex. genom riktade insatser där hämtning till förhör skedde samtidigt. En samordning av utredningarna skulle också ha gett polisen viktigt information om inbördes relationer och samordnade aktioner inom vit makt-rörelsen.

Svaret från den nationella samordnaren blev:

”Det finns ingen brottsuppföljande funktion för ärenden på nationell nivå, vare sig inom utrednings- eller underrättelseverksamheten. Polisens operativa verksamhet sköts framförallt på regional och lokal nivå /.../ När det gäller underrättelser så ska även dessa hanteras på regional nivå. Regionerna rapporterar i sin tur till Noa som tar fram nationella lägesbilder. Samverkan med Säkerhetspolisen sker på både regional och nationell nivå. När det gäller att följa enskilda aktörer så ligger den uppgiften på polisregionerna. *Jag får därför även i fortsättningen hänvisa er till att vända er till polisregionerna med de anmälningar och övriga uppgifter som Näthatsgranskaren tar fram.*” (vår kursivering)

NHG tog på nytt upp frågan om samordning av anmälningar med Noa/UC Stockholm vid ett möte den 20 november 2018. På detta möte poängterades att NMR är en ledande organisation inom vit makt-miljön med ett våldsbejakande budskap och återkommande våldshandlingar²⁰ och att regeringen har gett ett tydligt uppdrag till Polismyndigheten att stärka arbetet med att förebygga, förhindra, försvåra och hantera högerextremistisk brottslighet.²¹ NHG betonade därför det angelägna i att hantera denna möjlighet samordnat och effektivt.

Under mötet fick NHG uppfattningen att en sådan samordning skulle kunna ske och mötet framstod som ett positivt steg i samarbetet med Noa/UC Stockholm. Vid en uppföljande skriftlig fråga om hur samordnaren ville få tillgång till anmälningar av detta slag upprepades dock det tidigare svaret, nu med tillägget att sådana anmälningar kunde lämnas in via regionernas tipsadresser:

“När det gäller tips och underrättelser på de av er omnämnda 50 nazisterna rekommenderar vi att ni skickar in enligt gällande rutiner på webben.”²²

NMR är en ledande organisation inom vit makt-miljön med ett våldsbejakande budskap och återkommande våldshandlingar och regeringen har gett ett tydligt uppdrag till Polismyndigheten att stärka arbetet med att förebygga, förhindra, försvåra och hantera högerextremistisk brottslighet

(signalementstagnning, fingeravtryck, DNA och fotografering) och sökas för tidigare brott i DNA- och fingeravtrycksregister. Framtida brott begångna av nazister skulle också på så sätt kunna förebyggas.

²⁰ NMR är en ledande organisation inom vit makt-miljön med ett våldsbejakande budskap och återkommande våldshandlingar. Säkerhetspolisen bedömer att NMR utgör ett hot både mot enskilda och rikets säkerhet. I en kartläggning från 2016 som gjordes av tidskriften Expo hade en dryg fjärdedel av NMR:s aktiva medlemmar dömts för vålds- eller vapenbrott samtidigt som “flera förövare gått fria på grund av slarv i rättsväsendet”.

²¹ Regeringen, Justitiedepartementet (2017). *Uppdrag till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att stärka arbetet med att förebygga, förhindra, försvåra och hantera politiskt motiverad brottslighet*

²² E-brev den 22 januari 2019

Att utöver redan inlämnade anmälningar lämna in tips på att anmälningar var inlämnade förefaller som en högst märklig ordning. Noa:s svar att regionerna själva får begära samordning framstår därutöver som orealistiskt, eftersom varje region enbart har tillgång till sina egna anmälningar och inte kan förväntas ta initiativ till en samordning av ärenden i andra regioner som man inte har kännedom om.

Ointresse av att utarbeta lägesbilder och göra kartläggningar

NHG:s uppfattning är att det är av stor strategisk betydelse att Polismyndigheten har förmåga att kartlägga förekomst av olika yttringar som leder till demokrati- och hatbrott, och att skapa lägesbilder som underlag för polisiärt handlande. Inför inrättandet av den samlade polismyndigheten betonades att organisationsförändringen gav möjlighet till systematiserad underrättelseinhämtning och att se samband mellan olika brott, till exempel brott mot samma målgrupp.

I återrapporteringen från 2015 deklarerades att

*“Polisen kommer att höja sin ambitionsnivå ytterligare och vidga uppdraget från utredning och lagföring till att omfatta ett mer omfattande brottsförebyggande arbete....och att kunna “skapa en gemensam lägesbild angående rådande samhällsklimat och eventuella hot (för att) kunna ligga till grund för det brottsförebyggande arbetet”.*²³

Vidare betonades vikten av att ”*kriminalunderrättelsearbetet ska användas för att stödja utredningsverksamheten och för att se trender samt initiera egna anmälningar och underrättelseuppdrag*”. Dessutom nämndes ett önskemål från de organisationer som utredaren varit i kontakt med: att polisen skulle se samband mellan olika brott för att ”*avslöja systematisering istället för att hela tiden säga att det är enskilda brott utan samröre*”(a.a. s. 18). Det sistnämnda önskemålet är viktigt, eftersom den handlar om ett viktigt systemfel. Polisen tenderar ofta att betrakta varje brott som en avgränsad företeelse istället för att se sambanden mellan de upprepade brott som många enskilda och grupper av brottsoffer upplever. För att komma tillrätta med detta systemfel krävs dels samordning av utredningar, men också en uppriktig vilja att skapa lägesbilder som utgångspunkt för brottsförebyggande åtgärder och stöd till brottsdrabbade. Även i internrevisionens rapport betonades att:

*“utredningsverksamhetens förmåga att upptäcka upprepat utsatta brottsoffer generellt sett är svag. Internrevisionens bedömning är att kunskapen om upprepat utsatta brottsoffer²⁴ måste öka i utredningsverksamheten dels av omtanke med brottsoffren, dels med tanke på att samhällets förebyggande och repressiva insatser därigenom kan bli effektivare.”*²⁵

²³ Polismyndigheten (2015). Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott. (och av rikspolischefens beslut att höja ambitionsnivå inom polisen för att stärka polisens förmåga att bekämpa hatbrott och skydda de grundläggande fri- och rättigheterna, Diariernr. A121.608/2014

²⁴ Med upprepat utsatthet för brott menas att samma person eller samma objekt utsätts för flera brott under en begränsad tidsperiod (Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). Upprepat utsatthet för brott).

²⁵ Polismyndigheten, Internrevisionen (2017). *Granskning av polisens arbete mot hatbrott*. sid 20

Regeringens krav på lägesbilder fanns även kvar i nästa regeringsuppdrag, men infriades inte heller denna gång.²⁶ I återredovisningen från 2017 angavs att Noa:s underrättelseenhet hade *“förmåga att vid behov ta fram en nationell lägesbild över brottslighet inklusive hatbrott om en sådan behövs”*, men att något sådant behov *“inte förelegat”* (Bilaga 1, sid 2). De som istället gör olika kartläggningar är grävande journalister från till exempel Sveriges Radio²⁷, Expo²⁸ och Uppdrag Granskning²⁹, medan Polisen fortsätter att agera utifrån anmälningar och därmed går miste om överblick och förmåga att se tendenser och mönster.

Frånvaron av polisiära lägesbilder hämmar allvarligt metodutvecklingen av polisarbetet mot demokrati- och hatbrott som sker på internet.

Framtagande av lägesbilder nämns inte alls i återrapporteringen för 2019. Detta är särskilt betänkligt med tanke på att ett av de prioriterade områdena detta år angavs vara hatbrott mot utsatta EU/EES-medborgare³⁰, en grupp kring vilken det finns en omfattande nätkaktivitet bland personer som sprider hat och kartlägger boplatser och individer. Efter en mordbrand där en person dog och en annan skadades allvarlig på en boplatser för utsatta EU/EES-medborgare utanför Stockholm 2014, riktades skarp kritik mot polisen för bristande förundersökningsåtgärder och bristande kartläggning av hotbilden mot de boende. Mordbranden hade föregåtts av att hatgrupper på internet hade uppviglat och lagt ut tips och kartbilder på platsen där angreppet senare skedde. Mordbranden hade även föregåtts av liknande attentat, men med mindre allvarliga följder.³¹

Flera forskare³² har också tidigare riktat starka uppmaningar till polisen att ta hotbilden mot utsatta EU/EES-medborgare på allvar och *”ge polisen uppdraget att samordna insatserna mot den antiromska hatbrottsligheten”* (Mattias Gardell) samt att *”omgående starta en nationell sammanställning av alla former av brott som riktas mot tiggarna för att följa utvecklingen och tidigt upptäcka tecken på organiserat våldsutövande”* (Helene Löow och Christer Mattsson) och att förebygga dem bland annat genom att ha god överblick över nätkaktiviteterna och annan underrättelseinformation om planerade och utförda attacker.

Dödsmisshandeln i Huskvarna 2018 av EU/EES-medborgaren Gheorge “Gica” Hortolomei-Lupu hade föregåtts av en lång tid av trakasserier och ofredadenden av ungdomsgång samt av vuxna. Fallet är ett exempel på ett brott mot en skyddslös och mycket utsatt person där hatmotivet finns

²⁶ Regeringen (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten*

²⁷ Sveriges Radio har till exempel gjort en serie av reportage om hatbrott mot utsatta EU/EES-migranter där både brottsofferperspektivet och en beskrivning av hur hatet och uppviglingen sker på internet där starkt negativa bilder av romska tiggare sprids tillsammans med uppmaningar att angripa dem, till exempel: Regeringen (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten*

²⁸ Expo gjorde dels en omfattande kartläggning av bränder mot flyktingförläggningar 2015 och följer kontinuerligt upp attacker genom att kartlägga aktiviteter på nätet i samband med dessa: till exempel: Dalsbro A. & Leman J. (2015). "Var skickar vi tårtan" - bränder på flyktingboenden hyllas på sociala medier.

²⁹ Till exempel Uppdrag Granskning (2016), Den brända jordens taktik. Uppdrag granskning (2017), Afrofobi.

³⁰ Regeringen (2017) *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*

³¹ Salihu, D (2014) Varför lämnade du mig ensam med pojkarna? Expressen (åtkomst 2019-06-13)

<https://www.expressen.se/nyheter/varfor-lamnade-du-mig-ensam-med-pojkarna/>

³² Gardell M. (2014). Stoppa attackerna mot tiggande romer

beskrivet i medierapporteringen, men inte utreddes i förundersökningen. Händelsen är även ett exempel på hur trakasserier och hat har pågått under lång tid och inneburit till en systematisk avhumanisering. Polismyndigheten har ett särskilt ansvar för att ta reda på vilka faktorer som ledde till denna situation och om det finns några lärdomar att dra ur ett brottsförebyggande perspektiv, särskilt hur hatfyllda stereotyper leder till våld. Med tanke på den avhumanisering av utsatta EU/EES-medborgare som dagligen sker i sociala medier, ofta med en specifikt antiromsk prägel, är det särskilt angeläget att förstå hur normaliseringen av hatretoriken och de vardagliga ofredandena hade kunnat förhindras. Det är anmärkningsvärt att denna händelse inte ens nämns i återredovisningen, med tanke på att hatbrott mot utsatta EU/EES-medborgare utgjorde ett fokus i regeringsuppdraget.³³

Frånvaron av polisiära lägesbilder hämmar allvarligt metodutvecklingen av polisarbetet mot demokrati- och hatbrott som sker på internet. NHG ställde därför både på mötet med Noa/UC Stockholm den 20 november 2018 och i ett efterföljande e-brev frågan till UC Stockholm om Polismyndigheten nu har tagit fram lägesbilder vad gäller demokrati- och hatbrott. Exempel på en sådan lägesbild skulle kunna vara sambandet mellan näthat och fysiska angrepp mot utsatta EU/EES-medborgare eller hotbilder mot journalister, förtroendevalda och människorättsföreträdare. Svaret var att några sådana inte hade utarbetats eller beställts, men att *”Enligt beslut 155/16 så kan UC Stockholm beställa nationella lägesbilder via den nationella operativa ledningsgruppen, om behovet uppstår”* Den samordningsansvariga på UC Stockholm svarade också att *”sambandet mellan s.k. näthat och fysiskt våld mot grupper torde dock mer falla på Brås uppdragsområde, då Brå har regeringens uppdrag att forska om och följa upp kriminalstatistik”*.³⁴

En polisiär lägesbild har emellertid inte som syfte att i efterhand göra statistiska sammanställningar. Den ska istället fungera som en **operativ** utgångspunkt för polisiärt handlande. Om det till exempel förekommer mycket hat riktat mot vissa specifika minoritetsgrupper med många nätbaserade diskussioner om hur dessa bör skrämmas eller hotas, finns anledning till polisiär vaksamhet inför eventuella fysiska attentat. En kunskap om kommunikation på nätet ger också ett underlag för utredningsarbete när demokrati- eller hatbrott har begåtts mot utpekade individer eller grupper, där det funnits ett samband mellan kommunikation på nätet och de fysiska angrepp som har skett.

Det är oroväckande att det på denna punkt har skett en förändring i negativ riktning sedan återredovisningen 2015 och att polisens samordnare väljer att hänvisa till Brå, som har ett uppdrag av annan karaktär och med ett annat syfte.

Ensidig fokusering på anmälningar

Polismyndighetens verksamhet bör vara kunskapsbaserad, proaktiv och strategisk. En verksamhet som i första hand är reaktiv och inriktad på att passivt ta emot anmälningar riskerar att förlora överblick och förmåga att arbeta problemorienterat och brottsförebyggande. Dessutom riskerar allvarliga brott att passera oupptäckta om ingen anmäler dem. Detta gäller all polisverksamhet och

³³ Sid 8

³⁴ A014.414/2018 saknr 426

blir mycket tydligt när det handlar om demokrati- och hatbrott där de drabbade antingen saknar resurser att ta tillvara sina rättigheter eller är så påverkade av att utsättas för brott att deras motståndskraft är nedsatt, till exempel journalister och förtroendevalda som utsätts för massiva hat- och förtalskampanjer där syftet är att skrämja till tystnad och beröva dem omgivningens förtroende och stöd.

Av denna anledning är polisen i egenskap av samhällets skyddsombud viktig inte bara för att ta emot anmälningar utan även för att bedriva ett aktivt spaningsarbete för att självständigt upptäcka brott. Ändå är Polismyndighetens arbete mot demokrati- och hatbrott i princip uteslutande inriktat på att ta emot de anmälningar som kommer in.

Ur intervjun med den nationella samordnaren i Expos reportage:

”Då polisen inte bedriver egen spaning hamnar ansvaret i mångt och mycket på civilsamhället och ideella aktörer. Är det bra?”

“I den bästa av världar skulle polisen ha en fantastisk spaningsverksamhet här, men så ser inte läget ut just nu. Och det beror på andra stora faktorer, det är inte om att man inte vill göra det. Det handlar helt enkelt en resursfråga.”

I den nationella samordnarens svar ingår en annan del av vad som bör kunna betecknas som ett systemfel, nämligen fokuseringen på anmälningar. *”Vi går på de anmälningar som vi får in”*, var svaret från samordnaren på frågan om det är ett medvetet beslut från Polismyndighetens sida att inte bedriva någon egen spaning på nätet. Denna inställning återkommer även i återredovisningen från 2019.³⁵ När det kommer till ett brott som hets mot folkgrupp, vilket saknar målsägare, innebär en sådan inriktning att polisen förlitar sig på utomstående aktörer som NHG istället för att själv som myndighet ha en aktiv roll i att upptäcka dessa demokratihotande brott.

Polismyndighetens verksamhet bör vara kunskapsbaserad, proaktiv och strategisk.

Med tanke på att nätkränkningar ofta har ett samband med andra hat- och demokratibrott, exempelvis vad gäller uppvigling och förtal, är bristen på spaning på internet en allvarlig brist i polisens arbete med att förebygga och beivra dessa brott. Att polisen i praktiken har kapitulerat på internet är rimligen en av de främsta orsakerna till att internet har blivit till en frizon för att begå brott.

Bristande kompetens vad gäller it-brott

Regeringens nationella plan mot rasism och hatbrott³⁶ lyfter fram behovet att agera mot nätkränkningar och hatbrott på internet³⁷. Redan i Polismyndighetens återredovisning från 2015

³⁵ Se t.ex. Polismyndigheten (2019). *Åtgärder mot hatbrott, Redovisning av regeringsuppdrag* s. 17

³⁶ Regeringen (2016). *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott* s 60

³⁷ I den nationella planen hänvisades även till att FN:s rasdiskrimineringskommitté, liksom FN:s kommitté för mänskliga rättigheter i sin rapport från 2016 uttryckt oro över den rapporterade ökningen av hets mot folkgrupp i media

betonades denna arena för hatbrott med formuleringen “[internet] används som en möjlighet att sprida propaganda för att radikaliserar och motivera individer att begå våldsbrott” samt:

“Anonyma hot mot enskilda personer och hets mot folkgrupp på internet accelererar i takt med utvecklingen av informationsteknologin och sociala medier. Detta beror på att många personer upplever internet som ett forum där risken för att bli uppdagad som gärningsman är liten.”³⁸

Återredovisningen från 2015 framhöll polisens bristande förmåga att hantera hatbrott på nätet som ett problem och efterlyste ökad utbildning och resurser. Någon sådan kraftsamling tycks dock inte ha skett. Frånvaron av sådana satsningar har vidare varken kommenterats i senare återredovisningar eller i internrevisionens rapport, med undantag för ett kort omnämnande i 2019 års återredovisning - där det hävdas att en framtida satsning på regionala it-brottscentra kommer “att bli en slagkraftig förmåga gällande kompetenshöjning och kommer att biträda med resurser utifrån hatbrottsanmälningar med it-relevans”³⁹

Den nationella samordnaren har även på direkta frågor från NHG hänvisat till utbyggnaden av nationella och regionala it-brottsenheter, det vill säga en framtida lösning som dessutom ligger utanför hennes ansvarsområde. NHG frågade därför om UC Stockholm har gjort någon beställning av kompetenshöjande insatser avseende nätbaserade hat- eller demokratibrott där de regionala och nationella it-brottscentrumens kompetens tas tillvara. Svaret var att så inte hade skett, utan “Varje lokalpolisområde, polisområde och polisregion gör sina egna behovsinventeringar och beställningar utifrån egna specifika behov.”⁴⁰ Eftersom dessa centra framhållits ha “stor potential för kompetenshöjning gällande brott med IT-relevans”⁴¹ är det anmärkningsvärt att den nationellt ansvariga och den enhet som har ett utpekat delprocessansvar inte har tagit ett eget initiativ för att samordnat höja kompetensen inom området demokrati- och hatbrott med it-relevans, utan helt och hållet lägger detta ansvar på regionerna och polisområdena. Detta kompetensområde är i mycket liten del beroende av lokala variationer utan vinner på att kunskaper och metoder är enhetliga. NHG har bred erfarenhet av sådana brott och vilket kunskapsbehov som finns, som Noa/UC Stockholm gärna hade fått ta del av inför en sådan beställning.

Detta ointresse för att höja it-kompetensen framstår som än mer svårförståelig med tanke på följande uttalande av den nationella samordnaren vid Noa/UC Stockholm :

”Hatbrott som begås över internet är svåra att utreda. Vi måste förbättra vår it-kompetens. Det är inte alltid lätt att spåra varifrån en kommentar egentligen kommer när den går via servrar i USA eller andra länder, säger hon.”⁴²

och på internet och rekommenderade att Sverige vidtar åtgärder mot hatbrott, däribland hets mot folkgrupp, i media och på internet (a.a. sid 39-40)

³⁸ Polismyndigheten (2015). *Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott*. s 3

³⁹ Polismyndigheten (2019). *Åtgärder mot hatbrott, Redovisning av regeringsuppdrag*, sid. 18

⁴⁰ Svar till NHG från UC Stockholm, A379.399/2017 saknr 426

⁴¹ a.a.

⁴² Forum för levande historia (u.å). *Polisen trappar upp arbetet mot hatbrott*

NHG har med ideella insatser visat att det är fullt möjligt att, med en begränsad arbetsinsats, både upptäcka hatbrott på nätet, säkra bevis och identifiera gärningspersoner. Att NHG:s anmälningar hittills har lett till mer än 200 fällande domar utgör belägg för detta. NHG:s erfarenhet är att såväl identifiering av nätkränkningar som identifiering av misstänkta gärningspersoner ofta inte kräver någon avancerad datakunskap, det handlar istället främst om traditionella metoder för polisutredning. Det återkommande påståendet att svårigheter att utreda hatbrott på nätet beror på att serverar ligger i andra länder kan möjligtvis bero på okunskap, men det är svårt att undgå känslan att det i själva verket rör sig om ett försök till legitimering av den egna passiviteten och bristande intresset för att ta dessa brott på allvar.

NHG har återkommande erbjudit hjälp att både ge stöd i utredningsprocessen av konkreta brott som föreningen anmält och att bidra till att öka polisens kompetens inom området genom utbildningsinsatser. Enskilda utredare i polisregionerna har ofta frågat efter och tagit emot konkret hjälp i utredningsprocessen, medan Noa/UC Stockholm genom den nationella samordnaren konsekvent har tillbakavisat all hjälp. Till och med vad gäller de råd som bifogas i varje anmälan från NHG så har uppmaningen från nationella samordnaren varit att *inte* skicka ut detta och andra liknande kunskapshöjande dokument till de utredare som tar emot anmälningar utan istället skicka dem till UC Stockholms funktionsbrevlåda:

*“Jag har förstått att ni vänder er till de kontaktpersoner som finns i polisregionerna med förslag om hur polisen ska bli bättre på att identifiera och utreda hatbrott. Det finns ett nationellt kontaktnät inom polisen för hatbrottsutredare som leds härifrån UC Stockholm. Jag ber er därför att i framtiden vända er direkt till UC Stockholm och via adressen utvecklingscentrum-1-sthlm-utv.kansli@polisen.se. På det sättet kommer era ärenden att diarieföras korrekt och därmed bli lättare att spåra.”*⁴³

Den nationella samordnaren hade redan fått erbjudande om att ta del av samtliga manualer och råd, och NHG hade välkomnat ett samarbete om att sprida dessa, vilket dock inte skulle vara möjligt till varje enskild utredare eftersom flera av dessa är mängdbrottsutredare på lokalpolisområden utan egen kontakt med personer ut kontaktnätverket. Ovanstående uppmaning kunde därför inte tolkas på annat sätt än som ett försök att begränsa direktkontakten med utredare och anmälningsupptagare när dessa behövde konkret och praktisk vägledning kopplat till de anmälningar som NHG skickar in.

Under ett möte i november 2018 erbjöd sig NHG återigen att sammanställa ett utbildningsmaterial som skulle kunna förmedlas via Noa/UC Stockholm till samtlig berörd polispersonal (såsom registraturen, utredare och förundersökningsledare). Förslaget mottogs till synes positivt och NHG påbörjade arbetet med att utarbeta ett sådant material. Efter en fråga ställd till den nationella samordnaren om hur materialet skulle förmedlas till berörda, och om det fanns några överväganden för att synkronisera det med andra utbildningsinsatser, blev svaret att Noa/UC Stockholm inte avsåg att förmedla materialet. Detta motiverades dels med att det finns upphandlingsregler för

⁴³ e-brev 2018-09-04

Polismyndigheten och dels med att Noa/UC Stockholm inte kunde garantera kvaliteten på material som man själva inte tagit fram.

I ljuset av att NHG inte krävde någon ersättning av något som helst slag för att ta fram materialet är det svårt att förstå hur reglerna om offentlig upphandling skulle bli tillämpliga i denna situation. Vidare borde UC Stockholm ha tillräcklig kompetens för att kunna bedöma kvaliteten i ett utbildningsmaterial, och att inhämta sakkunnigas bedömning. För det sistnämnda gäller även att Noa/UC Stockholms egenhändigt framtagna webbutbildning inte verkar ha genomgått någon kvalitetsgranskning med tanke på de brister som under den tid utbildningen har funnits tillgänglig inte har korrigerats. Några av de delar av webbutbildningen som med mycket enkla medel skulle kunna förbättras redovisas nedan under rubriken "Utbildningsinsatser" på sidan 18 ff., och NHG rekommenderar starkt att Noa/UC Stockholm anlitar sakkunniga för att granska utbildningen för att uppdatera dess innehåll och att bidra med material som höjer dess praktiska nytta.

Otillräcklig redovisning av genomförda åtgärder

I regleringsbrevet från 2017 anges att Polismyndigheten ska redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att bekämpa hatbrott respektive hot mot den fria åsiktsbildningen, samt *vilka effekter* åtgärderna bedöms ha lett till. Därtill skulle planerna för det fortsatta arbetet beskrivas.

I återrapporteringen besvaras emellertid inte frågan om vilka effekter åtgärder har lett till avseende den direkta verksamheten med spaning, anmälan, utredning och åtal. Detta är speciellt anmärkningsvärt eftersom det redovisas att UC Stockholm har som uppgift "att utarbeta en statusrapport som månadsvis följer upp verksamheten utifrån exempelvis antalet genomförda externa samverkansmöten, *handlagda ärenden, nedlagda ärenden och antalet redovisade ärenden till åklagare*" (s. 9 vår kursivering).

Istället presenteras ett antal välkända problem med mätning av resultat utifrån kvantitativa variabler varefter återredovisningen konstaterar att det saknas mätverktyg. "I avsaknad av mätverktyg och avgränsning om vad som bör mätas, finns utmaningar i kvalitativa mätmetoder." (s. 17).

NHG delar uppfattningen att mätning av resultat utifrån övergripande kategorier är ett trubbigt verktyg. Däremot har slutsatsen att det saknas metoder inte stöd i kriminologisk forskning. I utvärderingar bör man, när så är möjligt, kombinera olika typer av kvantitativa och kvalitativa data. I vilket fall behöver data alltid analyseras utan förutfattade meningar eller en dold agenda t.ex. att redovisningen ska visa på ett visst resultat. Härvidlag är det inte annorlunda än en väl genomförd brottsutredning.

Kvantitativa data kan ge en översiktlig uppfattning om verksamhetens karaktär, omfattning och effektivitet, som i NHG:s redovisade statistik över åtgärder efter gjorda anmälningar som redovisas nedan. En omfattande genomgång av åtgärder till följd av NHG:s anmälningar om näthatsbrott återfinns dessutom i Holgersson (2018) *Polisens utredningsverksamhet – En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*.

Övergripande kvantitativa data behöver dessutom brytas ner i underkategorier. Uppgifter om gjorda anmälningar kan t.ex. behöva delas upp utifrån geografiska skillnader, polisinitierade och anmälningar från allmänheten, direktavskrivna nedlagda och fullföljda förundersökningar, mer eller mindre omfattande förundersökningar (FU), tidsåtgång för FU etc. Det finns således goda möjligheter att redovisa resultat och att resonera om dessa. Avsaknaden av en sådan redovisning är en stor brist i rapporten.

Utbildningsinsatser

Vad gäller kompetenshöjande åtgärder är återrapporteringen mer utförlig, om än med vaga distinktioner av vad som gjorts och vad som planeras att göra.

I linje med vad som tidigare påtalats verkar mycket lite ha gjorts vad gäller utbildning om hatbrott på nätet. Återredovisningen hänvisar till den framtida satsning på regionala it-brottscentra som hävdas bli *“en slagkraftig förmåga gällande kompetenshöjning”*. Under 2019 planeras inom Polismyndigheten en övergripande utbildning med inriktning på informationsinhämtning, internetspaning och bevissäkring på internet, men i den interna kurskatalogen⁴⁴ finns ingen utbildning med specifik inriktning på demokrati- och hatbrott på nätet såsom den utbildning som planeras om barnpornografibrott. NHG:s uppfattning är att de it-färdigheter som framförallt krävs är en förmåga att använda grundläggande sökfunktioner och en basal kunskap om sociala medier. Avancerade it-forensiska metoder behövs visserligen som ett komplement, men den allra viktigaste förmågan hos den vanlige utredaren handlar intresse och motivation. Med tanke på att önskemål om en höjning av förmågan hos polisanställda att kunna använda grundläggande polisiära metoder vid demokrati- och hatbrott på internet tidigare framförts och att NHG:s bidrag härvidlag avvisats, ställer sig NHG avvaktande till om dessa ambitioner kommer att genomföras.

I återredovisningarna från 2019 redovisas ett antal utbildningar utan att dessa mer konkret beskrivs. Ett undantag utgör en uppdragsutbildning för polisanställda på fem dagar som genomförts av Uppsala universitet där kursinnehållet beskrivs. Tjugo personer deltog, och utbildningen uppges ligga kvar i utbildningsplanen. Någon fördjupningskurs är däremot inte planerad, utan dessa fem dagar är den mest avancerade utbildning som finns att tillgå för de som ska leda hatbrottsgrupper eller agera som förundersökningsledare eller utredare av hatbrott.

Den utbildning som framförallt lyfts fram i återredovisningen är en interaktiv webbutbildning på polisens intranät, publicerad av UC Stockholm hösten 2017 och som – enligt UC Stockholm - är *“heltäckande”*⁴⁵ och ska ge en god grundläggande kunskap om vad demokrati- och hatbrott är liksom hur dessa brott hanteras och fördelas inom polisen. Ett okänt antal polisanställda anges ha tagit del av utbildningen, men en sammanställning som gjorts den 10 januari 2018 anger att 217

⁴⁴ Polismyndigheten HR-avdelningen (2019). *Kurskatalog. Underlag för inventering av platsbehov till kurser och fortbildningar 2019-04-18* Dnr: A124.442/2018

⁴⁵ Se till exempel A014.414/2018 saknr 426

polisanställda ska ha genomgått den. Nästan hälften av dessa kommer från polisregion Öst medan region Stockholm och Väst har lägst antal genomgångna utbildningar.

Webbutbildningen har en framträdande plats i återrapporteringen. Det är därmed anmärkningsvärt att Polismyndigheten i sin rapport inte tagit fram senare uppgifter än januari 2018 om utbildningens genomslag. Ännu mer anmärkningsvärt är att viktiga områden inte behandlas i utbildningen och att den inte har uppdaterats. Webbutbildningen verkar även i övrigt slarvigt genomförd med upprepningar och skrivfel. Dessutom förmedlas en stundtals stereotyp bild av hatbrottsutsatta grupper. I webbutbildningen nämns ingenting om demokrati- och hatbrott på nätet, och ingenting om brottsförebyggande arbete och brottsförebyggande strategier vad gäller hatbrott, med undantag för ett kort omnämnande av var det brottsförebyggande arbetet organisatoriskt ska hanteras.

Ur NHG:s utgångspunkt är avsaknaden av innehåll om hat- och demokratibrott på internet en påfallande brist i webbutbildningen. Trots att internet är en arena för hatbrott där retorik och uttalanden samspelar med och påverkar förekomsten av fysiska hatbrott, berörs detta område inte alls.

Ett fenomen som återkommer i hela webbutbildningen är avsaknaden av praktisk vägledning. Däremot finns ett stort antal länkar till olika dokument såsom tidigare återrapportering och olika beslutsprotokoll, som inte verkar ha någon praktisk relevans för den som söker stöd i sitt arbete.

Webbutbildningen innehåller heller inte en enda referens till forskning, inga sammanfattningar av relevanta forskningsresultat och inga länkar till forskningsrapporter. Den innehåller heller inga rättsfall, exempel på förundersökningar och framgångsrika förundersökningsåtgärder eller beskrivning av rättspraxis och analyser av utmaningar och framgångsfaktorer i utredningar. Det saknas också referenser till statistik och kvalitativa sammanställningar av hat- och demokratibrott (från t.ex. Brå, NTU, Brottsoffermyndigheten, FRA eller ODIHR) och sammanställning av anmälningar och domar. Den enda hänvisning som finns är en länk till Åklagarmyndighetens RättsPM⁴⁶, vars innehåll hade förtjänat en utförlig pedagogisk genomgång för att tillgängliggöra dess viktigaste lärdomar.

Webbutbildningen innehåller ingenting om brottsförebyggande arbete och brottsförebyggande strategier, med undantag för ett kort omnämnande av på vilken nivå i polisorganisationen det brottsförebyggande arbetet ska hanteras.

Vad gäller bemötande av brottsutsatta finns inga praktiska råd utöver att det i allmänna ordalag konstateras att bemötandet måste vara ”*professionell*” och att brottsoffer måste behandlas ”*med respekt*” samt en anonym länk till Brottsofferjourerna och en (felaktig) e-postadress till ”RFSL:s brottsofferjour” (som numera heter ”RFSL Stödmottagning”).

Det finns inte heller någon beskrivning av vilka grupper som är särskilt utsatta och vilka deras specifika behov kan vara (till exempel utsatta EU/EES-medborgare, som saknar adress och som är särskilt sårbara i det offentliga rummet och på grund av vissa vanligt förekommande attityder i samhället, eller transpersoner där anmälningsbenägenheten är extremt låg). Överhuvudtaget saknas

⁴⁶ Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö (2016). *Hatbrott. RättsPM 2016:8*.

en konkret och praktiskt inriktad vägledning för brottsofferstöd. Vad gäller samverkan med utsatta grupper inskränks informationen till var denna organisatoriskt ska ske (dvs. att den i huvudsak ska hanteras på lokalpolisområdena), men ingenting om hur en sådan samverkan kan utformas.

Ett annat område som inte berörs i utbildningen är vilka som är gärningspersoner vid olika typer av demokrati- och hatbrott, om koppling till rasideologiska grupper eller om den demonisering och uppvigling som sker på nätet.

Det finns inte heller någon hänvisning till lägesbilder från underrättelseenheter eller kunskap om hur anställda i frontlinjen kan bidra till sådana genom underrättelseuppslag. Frågan om att kartlägga och skapa lägesbilder av förekomst av hatbrott och faktorer som påverkar dessa, till exempel ryktesspridning på vissa orter, kampanjer av vissa grupper såsom vit makt-grupper och andra aktörer med demoniserande budskap, nämns överhuvudtaget inte. Det finns inte heller någon genomgång av hur strömningar i samhällsdebatten påverkar förekomst av hatbrott.

En viktig del av webbutbildningen handlar om betydelsen av anmälan, där fokus ligger på att en viktig anledning till att anmälningar om hatbrott behöver göras för att *”det handlar mycket från regering och riksdag hur man prioriterar vilka brott man ska satsa mer eller mindre på. Så det är jätteviktigt att polisanmäla helt enkelt.”*⁴⁷

Vad gäller praktisk vägledning vid anmälningsupptagning finns tre så kallade ”checklistor” där lagtexten återges tillsammans med några kortfattade punkter. För brottet hets mot folkgrupp, vilket är det brott som NHG främst anmäler, står att anmälan ska innehålla uppgifter om:

- ❖ *På vilket sätt har uttalandet eller meddelandet framförts?*
- ❖ *Tryckt text eller muntligt, via radio, sociala medier m.m.?*
- ❖ *Hur många har tagit del av meddelandet? Hur stor var spridningen?*
- ❖ *T.ex. tryck på T-shirt kan vara hets mot folkgrupp, klistermärken, armbindlar, flaggor och liknande – ska tas i beslag*

Eftersom NHG har reagerat över den omfattande okunnighet som råder i Polismyndigheten vad gäller hets mot folkgrupp som begås på nätet, är ovanstående en nedslående läsning. Den anmälningsupptagare som söker vägledning i webbutbildning får inget stöd för vad som är viktigt att tänka på och ingen vägledning när det gäller bevissäkring och bedömning av hets mot folkgrupp på internet.

Den anmälningsupptagare som söker vägledning i webbutbildning får inget stöd för vad som är viktigt att tänka på och ingen vägledning när det gäller bevissäkring och bedömning av hets mot folkgrupp på internet.

Vidare konstateras i webbutbildningen att *”det är viktigt att du bemöter den utsatte på ett professionellt sätt”*, vilket är en alltför allmän rekommendation för

att fungera som konkret stöd för en anmälningsupptagare. På samma sätt innehåller råden vad gäller förhör uteslutande självklarheter som att förhöret ska få *”ta den tid som behövs för att skapa*

⁴⁷ Filmat uttalande av chef för demokrati- och hatbrottsgrupp om varför det är viktigt att anmäla

förtroende” och att det är viktigt att lyssna och att ”*våga ställa relevanta frågor på ett schysst sätt*”. Frågan är varför detta behöver påpekas.

Den som genomgår webbutbildningen får också följande råd för hur hatbrottsmotivet ska markeras i polisens utredningssystem:

”I slutet av RAR-anmälan finns en ruta att kryssa i om du uppfattar att det aktuella brottet kan vara ett hatbrott. Fyll i den om så är fallet. Rutan tjänar som en flagga för FU-ledaren om att brottet ska utredas som ett eventuellt hatbrott. ”

Under 2017, då webbutbildningen publicerades, hade RAR (Rationell anmälningsrutin)⁴⁸ börjat fasa ut och ersättas av DurTvå, vilket också lyftes fram i återredovisningen från 2017, där det står att *“hatbrottmarkeringen som funnits i IT-stödet för anmälningsupptagning (RAR) flyttas över till Durtvå februari 2017”*⁴⁹ och att denna kommer att *“göra markeringen mer ändamålsenlig vad avser att följa den faktiska utvecklingen av hatbrotten”*.

Trots att bytet av system redovisades som en förbättring av utredningsarbetet vid hatbrott till regeringen, fanns vid lanseringen av webbutbildningen hösten 2017 ingen rekommendation att i första hand använda denna funktion i DurTvå, utan huvudrådet handlade om RAR, som visserligen fanns kvar under en period och kunde användas parallellt men som definitivt försvann som system för anmälan 2018. Det är därför anmärkningsvärt att denna formulering finns kvar i webbutbildningen september 2019.

Den aktuella återredovisningen lyfter dessutom ännu en gång fram utredningsrutinen DurTvå som en betydelsefull metodutveckling vad gäller registreringen av hatbrott.

*“Under våren 2018 övergick polisen från att skriva den initiala anmälan i den äldre ärendehanteringsrutinen Rar (rationell anmälningsrutin) till polisens huvudsystem för utredning, kallat Durtvå. Detta medgav möjligheter att göra större förändringar i hatbrottsmarkeringen”.*⁵⁰

I återredovisningen redogörs också för att denna utveckling av sättet att skriva anmälningar har stor betydelse för polisens förmåga att *“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.”* (s 13)

Att denna strategiskt viktiga förändring inte har tydliggjorts i webbutbildningen är därför anmärkningsvärt.

Under fliken demokratibrott hänvisas till en *“samtalskompass”* på webbplatsen för *Den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism* för att få kännedom om symboler som används i

⁴⁸ RAR Polisens ärendehanteringsrutin för anmälningsupptagning.

⁴⁹ Polismyndigheten (2017). *Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott*

⁵⁰ Polismyndigheten (2017). *Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott* sid 13, avsnitt 4.5 ”Identifiering av hatbrott”

våldsbejakande miljöer. Dock avslutade den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism sin verksamhet i januari 2018 och ersattes med *Center mot våldsbejakande extremism (CVE)*.⁵¹

Den nationella samordnarens webbplats finns alltså inte kvar och samtalskompassen finns inte heller som dokument hos CVE. Att denna information i september 2019 fortfarande ligger kvar i webbutbildningen är ytterligare ett exempel på att uppdateringen av utbildningen är försummad. Symboler som används inom miljöer där det bedrivs rasistiska hetskampanjer och hot och förtal mot journalister, politiker och människorättsförsvarare finns alltså inte beskrivna i Polismyndighetens egen ”heltäckande” utbildning.

NHG finner det sammantaget anmärkningsvärt att Polismyndighetens webbutbildning håller en så låg nivå och inte verkar ha kvalitetsgranskats av någon, trots att den i olika sammanhang lyfts fram som en av myndighetens viktigaste kompetenshöjande insatser vad gäller demokrati- och hatbrott.

Processägarens ansvar för metodutveckling och styrning

I internrevisionens rekommendationer framhölls att *“Den nationella förmågan att följa upp effekterna av polisregionernas arbete mot hatbrott måste öka och goda regionala utvecklingsinitiativ måste ges nationell spridning”*.⁵² I återredovisningen beskrivs att polisregion Öst har gjort en genomgång av nedlagda ärenden, men det finns inte några exempel på fungerande utredningsarbete som kan spridas. NHG menar att det är av största vikt att konkreta beskrivningar på framgångsrikt utredningsarbete beskrivs och sprids, det kan handla om sättet att hålla förhör, att bevissäkra och att utvärdera vilka utredningsinsatser som leder till fällande dom och om det finns lärdomar av rättens sätt att bedöma utredningsmaterialet.

I statskontorets slutredovisning av uppdraget att utvärdera ombildningen av polisen⁵³ slås fast att

“Processtyrningen och verksamhetsuppföljningen är två centrala verktyg för att genomföra och uppnå resultat av de åtgärder som ska förbättra kärnverksamhetens resultat. Statskontorets slutsats är att Polismyndigheten borde ha kommit längre i att utveckla sin styrning och att detta har lett till att många åtgärder inte har genomförts i tillräckligt stor omfattning.”

Vad gäller demokrati- och hatbrottsarbetet förefaller processtyrningen och verksamhetsuppföljningen inte bara vara eftersatt och att utvecklingen sker alltför långsamt. Dessutom har en tillbakagång i analys, helhetsbild och ambitionsnivå skett sedan återredovisningen 2015.⁵⁴ NHG:s intryck utifrån kontakten med Noa/UC Stockholm är dessutom att enheten istället för att driva utvecklingen har en delvis hindrande roll i utvecklingen av demokrati- och hatbrottsarbete.

⁵¹ <https://www.cve.se/>

⁵² <https://polisen.se/siteassets/dokument/internrevision/granskning-av-polisens-arbete-mot-hatbrott.pdf>

⁵³ Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport.*

⁵⁴ Polismyndigheten (2015). Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott.

Fadderverksamhet

I återredovisningarna av regeringsuppdraget anges som en ny och central del av polisverksamheten en fadderverksamhet där storstadsregionernas demokrati- och hatbrottsgrupper i kraft av sin specialistkompetens ska agera faddrar:

”Polisens nystartade faddernätverk med erfarenhetsutbyte mellan polisregionerna avseende framgångsrika arbetsmetoder ska också sörja för en viss enhetlighet i myndighetens hatbrottsarbete”.

Den *“specialistkompetens”* som åsyftas beskrivs som att utredarna vid demokrati- och hatbrottsgrupperna *“i sin dagliga verksamhet samlar på sig både erfarenheter och kompetens”*.

Utöver det grundläggande uppdraget att utreda brott och att arbeta förtroendeskapande gentemot utsatta grupper, har demokrati- och hatbrottsgrupperna genom detta uppdrag dessutom fått ett ansvar för att höja kompetensen hos andra polisanställda både genom att besvara frågor från dessa och att anordna utbildningsinsatser.

Omsättningen vid demokrati- och hatbrottsgrupperna har delvis varit hög. Vid nyrekrytering har erfarenhet av demokrati- och hatbrott sällan varit ett krav. Det verkar därför vara en betungande uppgift att både sätta sig in i ett nytt område för egen del, och att agera specialist i relation till utredare i regioner, där dessa ofta har längre erfarenhet av polisiärt arbete och förundersökningar. I rapporten *“Polisens utredningsverksamhet”*⁵⁵ påvisades också att det fanns skillnader mellan regioner med avseende på utfallet av hållna förhör, där region Stockholm hade sämst resultat medan region Nord och region Väst hade bäst resultat.⁵⁶ Polisregion Stockholm har landets största och äldsta demokrati- och hatbrottsgrupp, men denna har haft en mycket hög personalomsättning, vilket kan utgöra en delförklaring till resultaten angående förhör. Ändå ska region Stockholm utbilda och ge stöd till region Nord, som har de bästa resultaten när det gäller både förhör och andra delar av utredningsprocessen.

Metodutveckling och samordning ligger tydligt inom Noa/UC Stockholms verksamhetsområde, men samordnaren har genom faddernätverken lagt över ansvaret för viktiga delar av detta uppdrag på demokrati- och hatbrottsgrupperna. Detta har flera negativa effekter:

1. Det tar upp tid från utredarna som genom detta får mindre tid för utredningsverksamheten (och därmed att utveckla den erfarenhet och specialistkunskap som de förväntas sprida till andra regioner).
2. När utredare i hatbrottsgrupperna måste utbilda både egna och andra regioners anställda, ofta på en elementär nivå, läggs ett ansvar på dem som huvudsakligen borde ligga på

⁵⁵ Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*

⁵⁶ Holgersson (a.a.) konstaterar att skillnaderna inte kunde “förklaras av att region Stockholm hållit förhör i fler procent av anmälningarna, utan tvärtom hölls förhör i en större andel av anmälningarna i region Nord och region Väst”.

Polismyndighetens kompetenscentrum (HR Kompetens), vilket har förespeglats i tidigare återrapportering. Det verkar dessutom vara ett ineffektivt sätt att förmedla kunskap och erfarenheter.

3. Systemet med faddernätverk gör också att kunskap inte kanaliseras och samlas på en nationell nivå. Utmaningar och framgångsfaktorer systematiseras inte. Det blir därmed slumpmässigt vem som råkar ingå i faddernätverket.

Internrevisionen slog också fast i sin rapport att:

*" de särskilda utredningsgrupperna har ett brett uppdrag: de ska utreda hatbrott, genomföra utbildningar, arbeta brottsförebyggande samt samverka och bidra till att skapa ett ökat förtroende för polisens verksamhet på området. **Internrevisionen anser att uppdragsportföljen, mot bakgrund av att upplärningen och lagföringen av hatbrott ska öka enligt rikspolischefens beslut från våren 2015, bör ändras till förmån för en större fokusering på utredningsuppdraget.**" (vår fetstilsmarkering)*

I internrevisionens rapport står också att *"Det har också framförts att det tagits fram egna utbildningar i polisregioner med hatbrottsgrupp, men att det med begränsade resurser är svårt att hinna med att både utbilda och utreda"*

Det är svårt att förstå att UC Stockholm istället för att följa internrevisionens rekommendation har lagt ytterligare en uppgift på demokrati- och hatbrottsgrupperna, nämligen att ombesörja den vägledning och kompetensutveckling som ligger inom ramen för UC Stockholms delprocessansvar.

Inom demokrati- och hatbrottsgrupperna finns erfarenheter som bör spridas, men olika grupper och individer har utvecklat olika nivåer av kompetens, som i exemplet ovan. I demokrati- och hatbrottsgruppen i region Väst verkade det (utifrån Holgerssons forskningsstudie) finnas en hög kompetens vad gäller förhör medan denna kompetens framstod som mycket låg i region Stockholms demokrati- och hatbrottsgrupp. Noa/UC Stockholm har metodutveckling och samordning som sitt verksamhetsområde. Det innebär bland annat att på ett systematiskt sätt följa upp och sprida de goda exemplen, och att identifiera fallgropar och utvecklingsbehov.

Förtroendeskapande åtgärder

Återrapporteringen vad gäller förtroendeskapande åtgärder är allmänt hållen och framstår som inte förpliktigande. Den innehåller information om **att** man arbetar med frågan, men inte hur eller i vilken omfattning. Dessutom anges i återredovisningen att Noa/UC Stockholm ska ha fått en "utförlig redovisning" av hur medlen använts i januari 2019, men ändå redovisas enbart de uppgifter som kommit fram till november 2018.

De särskilda medel för förtroendeskapande åtgärder för hatbrottsutsatta på 1,2 miljoner till varje region som gavs 2018 har använts till åtgärder som torde rymmas inom den ordinarie verksamheten. Häri ingår utan specificeringar samverkan och dialog med utsatta individer och grupper, men främst ett stort antal kompetenshöjande åtgärder för den egna personalen (till exempel inom

faddernätverken och en ”fördjupad hatbrottsutbildning” för egna medarbetare i region Öst). Hur interna kompetenshöjande åtgärder kan anses rymma inom området ”förtroendeskapande åtgärder” är en gåta, särskilt som sammanlagt ytterligare 10 miljoner har lagts på nivåhöjande medel för Noa/UC Stockholm samt för de regioner som har befintliga demokrati- och hatbrottsgrupper, eftersom Noa har bedömt att dessa bäst kan ombesörja den nivåhöjning som eftersträvas i form av inrättandet av faddernätverken.⁵⁷

På nationell nivå hänvisas till informationsfilmer där olika typer av demokrati- och hatbrott beskrivs på ett allmänt sätt tillsammans med uppmaningen att anmäla. Två korta filmer är gjorda av ett produktionsbolag och riktar sig till journalister och förtroendevalda. De är påkostade: Noa UC Stockholm fick enligt protokoll 2017-10-18 en engångssumma på 1,6 miljoner för att ta fram dessa filmer och tillhörande informationsmaterial. Materialet innehåller också konkreta råd till drabbade, vilka i huvudsak består av olika försiktighetsåtgärder som att ta olika vägar från och till arbetet eller att aldrig ta emot besökare i det egna hemmet. Intrycket är att ett stort ansvar ligger på den som hotas och förföljs, vilket också förstärks av att en av de två förtroendevalda i filmen som också intervjuas i forskningsrapporten berättar om sin besvikelse över att hennes polisanmälningar inte ledde någonvart.

Vad gäller hatbrott så finns istället tre mycket enkla filmer där en speakerröst läser upp korta berättelser samtidigt som texten visas i form av handskrivna pappersark. Berättelserna handlar om:

- ett samkönat par som fått en spark i ryggen under en promenad,
- en sten som slängts genom en ruta med en lapp att de som bodde i lägenheten skulle dödas på grund av sin tro
- en person som efter att ha publicerat en bild på sitt Facebookkonto föreställande sin familj i hemlandet fått en kommentar att “sådana som de borde utrotas”.

Filmerna finns även på [Youtube](#).⁵⁸ De är översatta till samiska, romani chib och mienkäli. Det är oklart varför just dessa språk har valts eftersom ingen av filmerna berör dessa gruppers specifika utsatthet. De grupper som däremot ofta är utsatta för antireligiösa och rasistiska hatbrott, såsom muslimer och mörkhyade och som kanske talar arabiska, kurdiska eller somaliska, har däremot inte fått någon översättning. Filmerna är inte heller översatta till jiddish eller finska, så inte heller de speciella rättigheter som är förknippade med de nationella minoritetsspråken verkar ha varit avgörande för valet av språk.

Polismyndighetens webbplats erbjuder [råd för de som har utsatts för olika typer av brott](#). Här finns flikar om en rad olika brott såsom bedrägeri, sexualbrott, grooming och skadegörelse och klotter. Den information som finns om hatbrott är påfallande mager.⁵⁹

⁵⁷ enligt beslut 167/17

⁵⁸ https://www.youtube.com/playlist?list=PLETfum1Vg4-_mJxIZ8nsz9iGZUq922-Ij

⁵⁹ Polismyndigheten (2019). *Hatbrott – utsatt*.

En jämförelse av webbplatsens material om hatbrott och demokratibrott med motsvarande flik gällande hedersvåld visar att skillnaden är milsvid. Hedersvåldsutsatta och andra som direkt eller indirekt berörs av en sådan problematik får omfattande och allsidig information på polisens webbplats. Till och med brott som ”skadegörelse och klotter” har betydligt mer handfast och matnyttig information ur ett brottsofferperspektiv jämfört med avsnitten om hat- och demokratibrott.

Det ”intensifierade arbetet” mot hatbrott nämns på Polismyndighetens webbplats i ett övergripande avsnitt om hur polisen arbetar med olika brott.⁶⁰ Detta märks dock inte på den information som ges på samma webbplats i avsnitten som vänder sig till de brottsdrabbade:

Under rutan ”att tänka på” finns endast tre punkter:

- *Det är viktigt att du berättar varför du tror att du blivit utsatt för ett hatbrott när du anmäler det till polisen.*
- *Vittnen och bevismaterial är också betydelsefullt för utredningen.*
- *Ett exempel är om du blivit misshandlad och gärningspersonen samtidigt uttryckte kränkande ord om din hudfärg. Förövaren kan då dömas för själva misshandeln och dessutom få en skärpning av straffet om gärningen bedöms som ett hatbrott.*

Råden är så allmänt hållna att de knappast fungerar som ett stöd. Att vittnen och bevismaterial är betydelsefullt för en utredning torde vara bekant för de flesta och är dessutom något som gäller för alla brott. Den sista punkten är dessutom skriven ut rättsväsendets perspektiv och inte med utgångspunkt i den brottsdrabbades behov av konkret vägledning i en anmälningssituation.

Inte för någon annan brottstyp är informationen på Polisens webbplatsen om vad man ska tänka på vid en brottsanmälan så mager och intetsägande. Till och med vid stöld av mobiltelefon lämnar webbplatsen fylligare och mer användbar information för de drabbade.

Under rubriken ”Stöd i rättsprocessen” står:

- *Om det finns en skäligen misstänkt person och det är sannolikt att det finns ett hatbrottsmotiv kopplat till brottet ska en åklagare leda utredningen.*
- *Du har i många av dessa fall rätt att få stöd från ett målsägandebiträde. Du begär ett sådant hos den polis som utreder ditt ärende. Hon eller han framför din begäran till åklagaren och därefter avgör en domstol behovet.*

Denna första punkten är inte en information om ”stöd” utan bara om på vilken nivå en förundersökning leds. I nästa punkt tas visserligen frågan om målsägandebiträde upp, men inte som i de flikar som handlar om andra brott där det beskrivs vad ett målsägandebiträde är och att det finns andra typer av stödpersoner och personsäkerhetsarbete. Den hatbrottsutsatta får endast information om den tekniska hanteringen. Ett brottsoffer som har rätt till ett målsägandebiträde ska dessutom inte behöva ”begära” ett sådant utan ska få ett erbjudande om det. Vad gäller så kallade demokratibrott finns inte på webbplatsen ens någon ruta med hjälp och stöd utan bara en

⁶⁰ Polismyndigheten (2019). *Hatbrott - polisens arbete*.

I Noa/UC Stockholms återredovisningar ligger fokus istället på ett internt perspektiv, där aktiviteter såsom möten betonas på bekostnad av resultat i form av lagföring och gjorda kartläggningar.

information om att det finns särskilda demokrati- och hatbrottsgrupper i storstadsregionerna och hatbrottsutredare i resten. Detta är en upplysning om polisens organisation, men inte om brottsoffrets behov.

På webbplatsen finns också flik om [näthat](#), men denna ligger under it-relaterade brott och det finns ingen koppling till hat- och demokratibrott. Brottet *hets mot folkgrupp* nämns överhuvudtaget inte, och hatmotiv

nämns endast i mycket vaga ordalag på ett enda ställe, där det står: ”om man skriver att han är äcklig för att han är bög kan det vara förolämpning. Det gäller särskilt om man skriver något dumt om någons hudfärg, kön eller sexuella läggning.” Men i denna flik finns ingen information om att sådana nätbaserade brott är prioriterade och ska utredas särskilt noga med avseende på hatmotivet. Att lyfta fram hatbrottsmotiv och straffskärpningsregeln hade varit viktigt ur ett brottsofferperspektiv eftersom det gör att förtal och förolämpning drivs av åklagare, då brottet om det har hatbrottsmotiv går från att vara ett enskilt åtal till allmänt åtal.

Det finns heller ingen hänvisning eller länk till avsnitten om hat- och demokratibrott, så den brottsdrabbade som enbart söker i fliken näthat får inte hjälp att också ta del av informationen om demokrati- och hatbrott.

Vidare hänvisas i återredovisningen till återkommande nationella samverkansmöten med hatbrottsutsatta. Vare sig omfattningen av dessa eller vilka grupper som avses redovisas, men enligt inbjudan och minnesanteckningar från Noa UC Stockholm har endast ett nationellt samrådsforum för utsatta grupper hållits under 2018 (den 7 september). Enligt de kortfattade minnesanteckningarna framgår att ”presentationerna drog ut på tiden, vilket medförde att själva mötet och de strategiska frågorna inte kom till sin rätt” och att deltagarna dels framfört att det inför nästa möte är ”nödvändigt att dra upp riktlinjer för det vidare samarbetet. Mötet måste ha ett tydligt syfte.” och att det fanns önskemål att inte lägga mötet på fredag eftermiddag då detta ”krockar med den muslimska fredagsbönen” och ett önskemål att lägga mötet utanför kontorstid så att deltagarna inte skulle behöva ta ledigt från jobbet för att medverka.

Något nytt samrådsforum verkar dock inte ha blivit av, så ovanstående önskemål har inte behövt infrias.

Polisens verksamhet för utredning av demokrati och hatbrott

I tidigare återrapporteringar anges att Nationella operativa avdelningen (Noa) och Utvecklingscentrum Stockholm (UC Stockholm) har ett lednings- och styrningsansvar vad gäller arbetet mot hatbrott. I återredovisningen från 2017 anges t.ex. att Utvecklingscentrum Stockholm har nationellt ansvar för att styra, utveckla och följa upp arbetsprocessen vad avser hatbrott och skyddet av grundläggande fri- och rättigheter samt att säkerställa enhetlighet rörande detta i polisregionerna.

I de två återredovisningarna som denna skuggrappport utgår ifrån är formuleringarna emellertid mer allmänt hållna: UC Stockholms uppgift beskrivs som att ”driva polisens utvecklingsarbete avseende demokrati- och hatbrott och att följa upp arbetet”. Uppgifter om samordnings-, styrnings- och ledningsansvar har utgått. Istället ligger fokus på regionerna, och då speciellt storstadsregionernas demokrati- och hatbrottsgrupper.

Arbetsordningen för Polismyndigheten är ett nationellt styrdokument som beslutas av rikspolischefen och det är oklart för NHG om det tidigare delprocessansvaret hos Utvecklingscentrum Stockholm för hatbrott har mildrats i och med den arbetsordningen som beslutades juli 2018. En viktig kritik i internrevisionens rapport från 2017 handlade om att UC Stockholm enligt den dåvarande arbetsordningen hade ett ansvar för hatbrott som omfattade att ”styra, utveckla och följa upp” området men att “Internrevisionens bedömning är att begreppet ”styra” inte har fått något genomslag i UC Stockholms verksamhet”⁶¹ och att konsekvensen av detta innebär en försämring eller minskning i den nationella enhetligheten och förmågan på området. Ett sätt att hantera sådan kritik kan vara att helt enkelt begränsa ansvarsområdet.

Till detta kan läggas att styrningen och uppföljningen i den samlade Polismyndigheten i större utsträckning än i den tidigare organisationen ska fokusera på resultat och effekter ur ett medborgarperspektiv. I Noa/UC Stockholms återredovisningar ligger fokus istället på ett internt perspektiv, där aktiviteter såsom möten betonas på bekostnad av resultat i form av lagföring och gjorda kartläggningar.

Den regionala organisationen

Den regionala organisationen beskrivs i återredovisningen utifrån en tabell över antalet utpekade utredare eller medlemmar i demokrati- och hatbrottsgrupperna. Vilken specialkompetens demokrati- och hatbrottsutredarna har redovisas inte. Inte heller resultatet av deras arbete. Verksamheten mot hatbrott beskrivs dessutom som såväl brottsutredningar, kontaktskapande verksamhet och utbildning. Värdet av återredovisningens redogörelse för personalresurser begränsas därmed ytterligare eftersom det saknas uppgifter om fördelningen mellan dessa uppgifter.

Denna typ av redovisning säger därmed lite om de verkliga resurserna. Den bidrar därför inte till de krav som ställs på återrapporteringen om redovisning av utfallet av verksamheten. Frågan om i vilken utsträckning personalen verkligen arbetar med hatbrott besvaras inte.

Internrevisionen från 2017 anger också att det är otillfredsställande att den uppgivna bemanningen inte överensstämmer med den reella och konstaterar i sin rapport att demokrati- och hatbrottsgrupperna har ett alltför brett uppdrag som inverkar menligt på det brottsutredande uppdraget. Utöver att utreda hatbrott ska de genomföra utbildningar, arbeta brottsförebyggande samt samverka och bidra till att skapa ett ökat förtroende för polisens verksamhet:

⁶¹ Polismyndigheten, Internrevisionen (2017). *Granskning av polisens arbete mot hatbrott*. sid 9

“Internrevisionen anser att uppdragsportföljen, mot bakgrund av att uppklarningen och lagföringen av hatbrott ska öka enligt rikspolischefens beslut från våren 2015, bör ändras till förmån för en större fokusering på utredningsuppdraget”⁶²

Resultat av den regionala verksamhetens brottsbekämpande arbete

Nedan följer en genomgång av NHG:s erfarenhet av arbetet med att anmäla hatbrott på nätet utifrån de olika leden i en utredningsprocess.

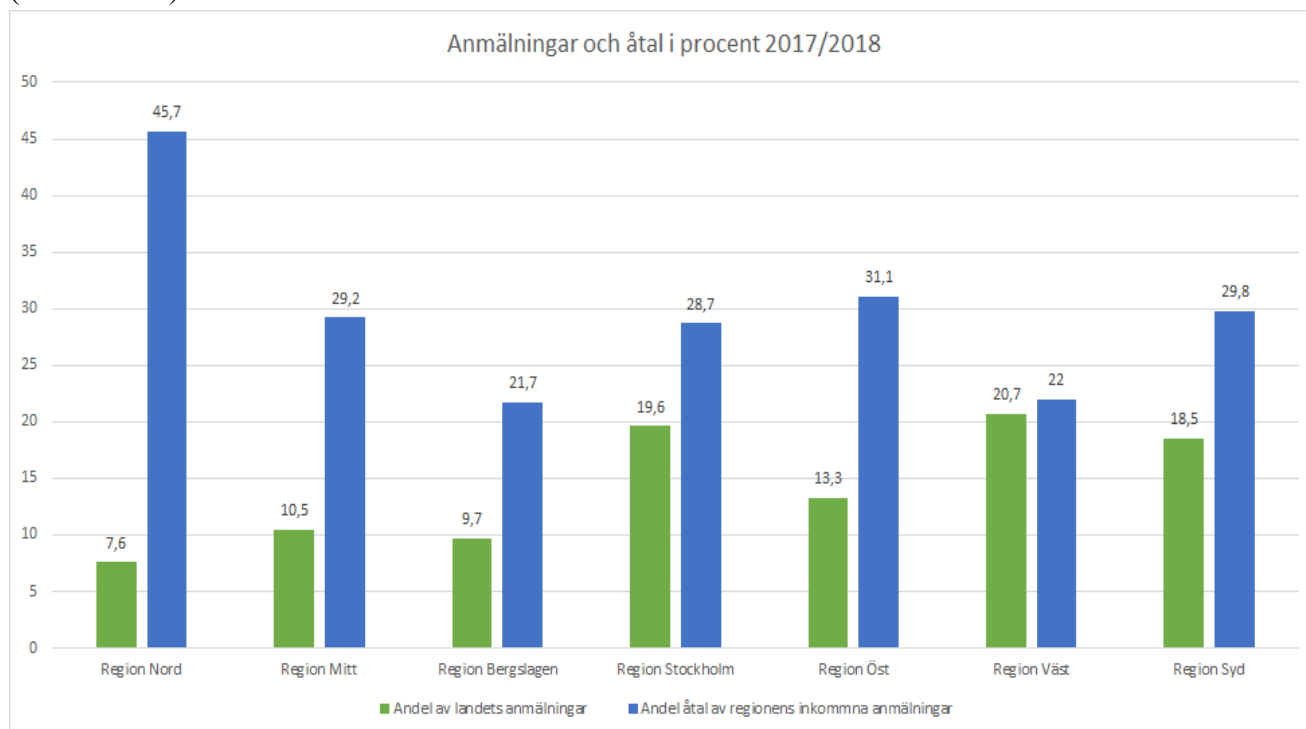
Sammanlagt 1 229 anmälningar har gjorts av NHG under 2017-2018⁶³. 799 ⁶⁴ av dessa gäller 2017 och har dokumenterats i Holgerssons (2018) rapport. Därtill tillkommer 430 anmälningar för 2018. I figur X nedan redovisas andelen anmälningar i procent fördelat på de olika polisregionerna samt andelen anmälningar i varje polisregion som gått till åtal. Dessa kommenteras under rubriken beslut om åtal nedan.

⁶² a.a. S.10

⁶³ Anmälningarna är fördelade på regionerna enligt följande: Nord 94, Mitt 130, Bergslagen 120, Stockholm 242, Öst 164, Väst 255 och Syd 228 anmälningar

⁶⁴ Holgersson (2018) räknar emellertid med 797 anmälningar eftersom alla anmälningar inte hade skrivits in vid tidpunkten för rapporten.

Tabell X NHG:s anmälningar för hatbrott på nätet 2017-2018 inkl. vilka som gått till åtal (2019-06-01)



Nedan följer en genomgång av NHG:s erfarenhet av utredningsprocessen över gjorda anmälningar: från anmälningsupptagning, via beslut om förundersökning, förundersökningsåtgärder som säkrande av bevis, fastställande av misstänkt och förhör fram till beslut om åtal.

Anmälningsupptagning

NHG noterar en rad problem i Polismyndighetens anmälningshantering vilka förhindrar ett effektivt utredningsarbete. Vissa av dessa har förbättrats genom aktiva åtgärder från NHG, som har lagt ner mycket tid på att påverka upptagningen av anmälningar. Det har lett till att vissa rutiner lokalt har förbättrats, men många rutiner kräver en central styrning för att uppnå enhetlighet och rättssäkerhet. Nedan följer en genomgång av problemområdena och vilka behov som kvarstår.

Det finns inga formkrav på hur en anmälan ska se ut. Polisen har alltid skyldighet att ta emot en anmälan. Trots detta har NHG återkommande mötts av krav från Polismyndigheten på alla nivåer att ringa 114 14 eller att besöka en polisstation för att få lämna in anmälningar. Detta är också det råd som ges på polisens webbplats och i annan information.⁶⁵ Men nätbaserade hatbrott kräver så gott som alltid bevis i form av skärmbilder och länkar. Det handlar ofta om ett omfattande bevismaterial. Polismyndighetens råd är därmed både ineffektivt och leder till stora problem när materialet ska föras in i anmälan. Enbart att över telefon läsa upp en länk som innehåller ett stort antal tecken kan ta upp till tio minuter och ändå inte fungera om ett enda tecken blir fel. (Se även Holgersson 2018.)

⁶⁵ Brottsoffermyndigheten (u.å.) Polisanmälan.

I början av NHG:s arbete skrevs en stor andel av föreningens anmälningar helt enkelt inte in i regionernas anmälningshantering. I Polisregion Väst tappades till exempel så många som 22 procent av alla anmälningar initialt bort 2017. Flera av dessa skrevs till slut in efter månader av påtryckningar från NHG. Andra skrevs aldrig in, trots upprepade påminnelser.

NHG försökte utan framgång uppmärksamma både Noa och den regionala ledningen för PKC i de regioner där detta inte fungerade på problemet. I brist på gehör från ansvariga blev strategin istället att påminna och att skicka samma anmälning igen (ofta flera gånger). Två år senare kan vi notera att detta har lett till betydande förbättringar i de flesta regioner, även om det fortfarande förekommer att anmälningar slarvas bort. Det är dock anmärkningsvärt att kontakten med både den processansvarige för Polisens kontaktcenter (PKC) på Noa och Noa/UC Stockholm resulterade i samma uppmaning att anmälningar skulle ske genom besök på polisstation eller genom att ringa 11414.⁶⁶

Inom föreningen Näthatsgranskaren finns kunskap om vad som krävs för att hantera såväl formkraven som försvunna anmälningar. Men de flesta anmälare har inte denna kunskap. De har därmed inte heller förmåga att argumentera för Polismyndighetens skyldigheter i dessa avseenden. Resultatet riskerar bli att borttappade anmälningar tolkas som ett ointresse från polisens sida, eller att anmälan saknade substans. Eftersom brottet hets mot folkgrupp inte har någon målsägande finns nämligen ingen funktion där anmälaren får veta vad som händer med anmälan.

NHG har sedan starten systematisk begärt ut diarienummer, så kallade k-nummer, för att kunna följa upp resultatet av gjorda anmälningar. Detta ledde till en kraftig motreaktion. Många befattningshavare vägrade att lämna ut k-nummer trots att det enligt Offentlighets- och sekretesslagen finns en sådan skyldighet. För de flesta andra myndigheter är detta en grundläggande princip, men hos Polismyndigheten krävdes upprepade förfrågningar, hänvisning till lagstöd och påtryckningar genom myndighetens rättsavdelning för att få denna enkla rutin att fungera. NHG har även gjort ett par JO-anmälningar när begäran om diarienummer på inlämnade anmälningar ignorerades

Anmälningarna från NHG skickas alltid in elektroniskt till Polismyndigheten. De skrevs tidigare ofta ut på papper, enligt respektive regions lokala rutiner för att därefter skannas in i anmälningsystemet DurTvå, istället för att överföras elektroniskt. Detta gjorde att länkarna i anmälan av utredarna måste fyllas i för hand direkt i adressraden i ett webbläsarfönster för att utredaren ska kunna hitta brottet. Då en sådan länk kan innehålla över 100 tecken blir det ofta fel. Då hittas brottet inte av utredaren, och anmälan skrivs av. Därtill innebär det att när en skärmbild på

⁶⁶ Den senaste tidens uppmärksamhet på den långa väntetiden vid PKC har inneburit att samme utvecklingsansvarige vid Noa som uppmanade NHG att inte mejla utan ”följa de råd som ges på polisens hemsida” nu tvingas att i media (<https://www.dn.se/sthlm/snittvantetiden-for-att-komma-fram-till-polisen-37-minuter/>) förklara varför många inte ens kommer fram för att få lämna tips. Att han tidigare aktivt försökt styra om anmälningar som mer rationellt skulle kunna göras via e-post till telefonsamtal till en redan hårt belastad växel är ett exempel på hur polisorganisationen inte förmår anpassa sina rutiner till de behov som finns.

brottet, som är en originalhandling, skrivs ut på papper för att sedan skannas in, är det inte längre ett original. Rättssäkerheten minskar därmed. Bilder får också betydligt sämre kvalitet, och det blir svårt att se vad de föreställer.

NHG har genom Noa förgäves försökt att få till stånd en intern instruktion för att ändra denna rutin. Eftersom det inte har varit möjligt, skickas numera istället en uppmaning tillsammans med varje anmälan att elektroniskt material ska vidarebefordras just elektroniskt, och att det är viktigt att inte försvåra för utredarna genom att skanna in dem. Detta sker nu i större omfattning, men fortfarande används många lokala rutiner där att alla inkomna anmälningar skrivs ut för att sedan skannas in.

Hatbrott på nätet behöver bevissäkras skyndsamt för att bevisningen inte ska försvinna eller bli svår att hitta.⁶⁷ Detta är ofta en mycket enkel process, i synnerhet i de fall då NHG lämnar in kvalificerade anmälningar, med direktlänkar till brottet, där uppgifterna enbart behöver bekräftas och sparas. Särskilt när anmälningar behöver läggas i balans är den omedelbara bevissäkringen viktig. Utredningsåtgärderna kan annars bli mycket tidskrävande, och anmälningen ibland omöjlig att alls utreda. Det har NHG sett flera exempel på. I värsta fall har överhuvudtaget ingen bevissäkring skett. I en dom från Blekinge tingsrätt 2019-05-09 konstateras till exempel att:

”Någon egen oberoende utredning eller granskning av uppgifterna från någon myndighet har inte gjorts, inte heller har någon från Näthatsgranskaren hörts som vittne. Polisen har således inte självt kontrollerat eller bevissäkrat de inlägg som lagts till grund för åtalet. Inte heller kan åklagarens påståenden baserade på Näthatsgranskarens uppgifter om hur kontot fungerar, hur många användare det har, hur många som sett dem etc.”⁶⁸

På grund av den bristfälliga utredningen ogillades åtalet. NHG konstaterar att såväl Polismyndighetens utredning, åklagarens stämningsansökan, arbetet från försvaret (till en summa av 43 917 kronor) samt tingsrättens arbete inneburit en ansevärd kostnad för samhället. Denna kostnad framstår som ett slöseri av samhällets resurser. Hade några enkla åtgärder utförts av polisen till små kostnader i både tid och pengar hade utfallet förmodligen blivit en fällande dom.

Hade några enkla åtgärder utförts av polisen till små kostnader i både tid och pengar hade utfallet förmodligen blivit en fällande dom.

Det har även förekommit att polisanställdas bristande vilja eller kunskap har påverkat registrering av anmälningar. I ett exempel, hämtat från region Bergslagen (polisområde Örebro) lämnades en anmälan med en tydlig brottsbeskrivning, flera länkar och skärmbilder som påvisade hatbrott, samt ID och bild på den utpekade. Polismyndigheten gav följande svar:

”Hej! För att kunna skriva en anmälan på detta ni skickat in, behöver vi veta vad som hänt? Det finns ingen brottsbeskrivning eller händelseförlopp utan bara att det är något slags hets mot

⁶⁷ Detta är något som även betonats av Riksrevisionsverket (2015) i rapporten *It-relaterad brottslighet - polis och åklagare kan bli effektivare*. I denna rapport konstaterar RRV att eftersom: “Digitala bevis är flyktiga är det viktigt att utredningarna kommer igång snabbt för it-relaterade brott” (s. 38).

⁶⁸ Mål nr: B 3218-18

folkgrupp/hatbrott som hänt, samt några bilder. Vi behöver veta vad som ska skrivas med i anmälan till exempel ett händelseförlopp. Mvh Polisens Reception Örebro” (e-brev, 2018-01-30).

Beslut om förundersökning

NHG har noterat stora skillnader i polisens initiala och åklagares fortsatta beslut om förundersökning liksom i aktivitetsgraden i övrigt. De regioner som ska bedriva fadderverksamhet uppvisar i flertalet fall lägre aktivitetsgrad än de som de ska vara faddrar för. I rapporten *Polisens utredningsverksamhet – En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*⁶⁹ ingår en genomgång av vad som första kvartalet 2018 hänt med anmälningarna som NHG gjort och som kom in till polisen under 2017.⁷⁰ Vad gäller förundersökningar som fortfarande pågick hade Stockholm 59%, Väst 54% och Syd 44% av antalet anmälningar i respektive region. Lägst siffra noteras i Region Nord med 25% vilket betyder att de utrett 75% av inkomna anmälningar.

En olycklig tendens som NHG har lagt märke till är att polisen verkar prioritera anmälningar där individer gjort enstaka inlägg av hatbrottskaraktär framför anmälningar mot personer som gjort sig skyldiga till upprepade och grova uttalanden, och som ofta dessutom har kopplingar till rasideologiska rörelser och verkar ha förmåga att omsätta sitt hat i fysiska angrepp.

Exempel:

Den 14 februari 2018 anmälde NHG uttalanden från en då 90-årig man. Den 28 mars 2019 dömdes han för brott. Ett enkelt ärende. Den misstänkte var lätt att hitta och erkände dessutom att han skrivit uttalandet.

Den 25 mars 2018 anmäldes en ung man för över 40 stycken uttalanden och bilder med grovt hetsande innehåll mot främst judar och muslimer. Det var bilder på hakkors, hyllningsbilder på Hitler och på slaktade människor. Ingen förundersökning inleddes. Motiveringen var att det inte var brott. NHG överklagade beslutet. En förundersökning inleddes, för att dock strax läggas ner med motiveringen att det ej gick att binda någon till brottet. Detta trots att både ID och bild på den misstänkte fanns i anmälan.

Under 2017 anmäldes en person åtta gånger, och därefter ytterligare sju gånger 2018. Totalt gjordes 15 anmälningar med närmare 200 tydliga grova uttalanden mot i första hand muslimer. NHG bedömde att denne mans delningar och poster m.m. på Facebook fick stor spridning och bidrog till uppvigling, samt hets och hot mot främst muslimer. När förundersökningen lades ner sammanställde NHG ett omfattande bevismaterial till åklagaren, eftersom det underlag som utredaren presenterat var mycket bristfälligt. Efter ett beslut från Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum återupptogs förundersökningen, men ännu i maj 2019 har inget åtal väckts. Ärendet utreds vid Demokrati- och hatbrottsgruppen i Stockholm. Dessa borde ha specialistkompetens inom området, och har dessutom enligt minnesanteckningar från UC Stockholms kontaktgruppsmöten under 2018 haft en måttlig arbetsbörda.⁷¹

⁶⁹ Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet – En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*

⁷⁰ Uppgifter för 2018 föreligger ännu inte

⁷¹ Minnesanteckningar från möte 2018-06-04 och 2018-10-10

En effekt av sådana prioriteringar är att personer med våldsbejakande budskap och stor påverkansgrad inte lagförs. De kan därmed fortsätta sin brottsliga verksamhet, medan personer som gjort sig skyldiga till betydligt lindrigare brott blir dömda.

Samordning

En annan brist i utredningsarbetet handlar om samordningen av ärenden. När flera anmälningar mot samma person utreds av olika utredare sker ett onödigt dubbelarbete. Ännu vanligare är att en anmälan utreds, samtidigt som andra anmälningar mot samma person ligger kvar i utredningsbalansen⁷². Det kan innebära att åtal väcks utifrån en anmälan, medan ytterligare anmälda brott glöms bort. Detta är inte rättssäkert och dessutom ett slöseri med resurser.

När flera anmälningar mot samma person utreds av olika utredare sker ett onödigt dubbelarbete.

Att en enskild gärningsperson inte utreds av samma utredare är problematiskt, men kan ibland behövas då brotten kan vara så olika att olika kompetenser behövs. Det är dock viktigt att utredarna då samarbetar kring t.ex. hämtning till förhör. När så inte görs riskerar omständigheter att missas som skulle kunna påverka både åtal och domstolens bedömningar.

I december 2018 gjorde NHG en anmälan mot en man och sedan i januari 2019 ytterligare en anmälan då han begått nya brott. Förutom att brottstiderna skiljde sig åt, var anmälningarna i stort sett identiska med samma sorts brott. Trots att NHG i anmälan nummer två skrev att ärendet borde samordnas med det första, gjordes inte detta. Utredningarna lades på två olika enheter och det ena ärendet lades ner samtidigt som en förundersökning startades i det andra ärendet. Ärendena var dessutom principiellt mycket viktiga. NHG har begärt överprövning och dessa ligger nu hos åklagare för beslut.

Bristande engagemang och kunskap inom polisen kan också direkt påverka åklagarnas beslut. Inte sällan har NHG fått komplettera uppgifter direkt till en åklagare när polisens utredare glömt bort att ge denne alla uppgifter, och ärendet lagts ner på felaktiga grunder. Andra gånger är det åklagarnas ointresse som påverkar polisen, och bristen på utredningsdirektiv gör att utredningar blir liggande.

Överprövning

När NHG uppfattar att beslut att inte inleda eller lägga ner en förundersökning är felaktigt, begärs regelmässigt att beslutet ska omprövas. Påfallande ofta leder detta till att förundersökningen inleds eller återupptas och att åtal väcks.

Exempel:

Två anmälningar gällande hets mot folkgrupp där en nazist spridit bilder och texter. Båda anmälningarna lades ned. Motiveringen var att det i det ena fallet ej gick att utreda, och att det i det andra ej var brott.

Utredningarna hade emellertid inte samordnats. NHG begärde överprövning och visade på att båda ärendena borde samordnas, och på vilket sätt det var hets mot folkgrupp. Åklagaren omprövade då sitt eget beslut och återupptog ärendet. Åklagare och polis gjorde sedan en fördömlig utredning som ledde till fällande dom.

Hade inte NHG påpekat att ärendena skulle samordnas hade båda dessa anmälningar lagts ner.

⁷² Utredningsbalans eller balansen syftar på ärenden som väntar på att utredas.

Av de 799 anmälningar som gjordes 2017 begärde NHG överprövning i 15% (118) av fallen. Av dessa återupptogs ärendet i 62% (73) och i 26% ledde detta till åtal. NHG tar det höga antalet förnyade prövningar och antalet åtal som intäkt på att de anmälningar som lämnas in är väl underbyggda. Det är nämligen annars mycket ovanligt att nedlagda förundersökningar återupptas.

Förundersökningsåtgärder

Fastställande av misstänkt

Med varje anmälan skickar NHG identifikationsuppgifter på den utpekade personen eller uppgifter för att underlätta för polisen att ta fram sådana. Enligt NHG:s erfarenhet görs detta ofta inte i tillräcklig grad, vilket leder till felaktiga nedläggningar.

Problemet är att många polisiära utredare mer agerar som administratörer än som utredare. Detta får till följd att om en anmälan kommer in som anger en misstänkt med namn och personnummer, bemödar sig inte alltid utredaren om att utreda hur den misstänkte kan knytas till brottet.

Bedömningar görs endast på de uppgifter som har kommit in. NHG har därför tvingats att i många fall göra hela utredningar och visa på en beviskedja för att få polisen att presentera tillräckliga uppgifter till åklagare, som underlag för beslutet att starta förundersökning.

Exempel:

- “En hatbrottsanmälan lades ned med motiveringen ”ej spaningsresultat”, dvs. att det inte gick att binda en gärningsman till brottet. Polisen hade fått en bild på gärningspersonen samt flera uppgifter, bland annat var denne arbetade. På grund av polisens beslutsmotivering tog en person i NHG kontakt med polisens förundersökningsledare och bad denne att ompröva sitt beslut. Den senare svarade att han inte hade för avsikt att ompröva sitt tidigare beslut eftersom: ”vi har genomfört adekvat internetspaning och har ej kunnat identifiera någon misstänkt trots detta.” (e-brev, 2017-09-20).

NHG påpekade att det fanns namn och bild på den misstänkte på organisationens webbplats där den misstänkte arbetade. Det enda som utredaren behövde göra var att ringa ett telefonsamtal till arbetsgivare för att få reda på ID på gärningspersonen. Förundersökningsledaren svarade: ”Om vi skall arbeta vidare med ärendet behöver vi något mer att jobba med för att jag skall återuppta det”. (e-brev, 2017-09-20).

NHG vidtog då ett antal åtgärder för att visa att det var lätt att få tag i den misstänkte, bland annat ringde NHG växeln till den organisation där den misstänkte arbetade och blev kopplad till den misstänkte. NHG skrev till förundersökningsledare att de lade på luren när den misstänkte svarade eftersom NHG uppfattade att det var polisens sak att kontakta honom. NHG tog också kontakt med den misstänktes chef. Det var enkelt att få kontakt med denne eftersom kontaktuppgifterna fanns på organisationens webbplats. Chefen sa att polisen skulle få alla personuppgifter på den misstänkte om de hörde av sig. NHG förmedlade chefens kontaktuppgifter till förundersökningsledaren (e-brev, 2017-09-20). Eftersom NHG inte fick någon respons från förundersökningsledaren tog de efter ett par veckor kontakt igen

och frågade om ärendet var återupptaget (e-brev, 2017-10-02). Ärendet återupptogs då och den misstänktes registrerades i ärendet och kallades till förhör.

- Ett flertal anmälningar gjordes mot en person. Polismyndigheten lade ned varje anmälan med motiveringen att dessa ärenden var omöjliga att utreda eftersom ID var oklar (personen hade inte sitt eget namn som ID på Facebook). Det fanns dock bilder på den misstänkte på dennes Facebooksida och NHG hade skickat namn och adress samt de sex första siffrorna i den misstänktes personnummer till Polismyndigheten. Till slut gjorde NHG en sammanställning till Polismyndigheten där de bland annat visade att det gick att koppla bilder på personens Facebooksida till bilder där dennes riktiga namn användes (misstänkte hade också ett konto på Facebook med sitt riktiga namn). NHG sammanställde också yttranden som den misstänkte hade gjort, t.ex. ”Polisen skulle ha stående eldtillstånd mot svinen! Varje avliden bidragsinvandrad svartskalle sparar många miljoner för etniska Svenska skattebetalare tycker vad du vill eller bli muslim!” och förde resonemang varför yttrandena skulle räknas som hets mot folkgrupp. Eftersom förundersökningsledaren vidhöll sin uppfattning, gick ärendena till slut till en överåklagare som beslutade att ändra förundersökningsledarens beslut. Ärendena återupptogs och den misstänkte blev senare lagförd för ett flertal av sina yttranden.” (Holgerson 2018 s. 36 f.)

Förhör

NHG har lagt märke till några återkommande problem i de förhör som berör hatbrott på nätet, där det tydligaste är att den misstänktes version nästan aldrig ifrågasätts av förhørsledaren. En vanlig strategi av den misstänkte är att påstå att någon annan måste ha skrivit det brottsliga uttalandet. På sidor där hatbudskap är frekventa, är detta också ett standardtips som förmedlas som ett fungerande knep för att undkomma ansvar för det man skrivit.

För en förhørsledare som är väl förberedd och har tagit del av mer än de anmälda uttalandena vore det enkelt att be den misstänkte att uttala sig om andra liknande uttalanden, värderingar och åsikter som denne har skrivit. Men förhørsledare håller sig ofta strikt till det anmälda uttalandet och missar därmed den möjlighet som ligger i att sätta uttalandena i relation till liknande åsikter. Även den misstänktes språkbruk i andra kommentarer har betydelse för att kunna binda de brottsliga uttalandena till den misstänkte.

En annan strategi att utmana påståendet att någon annan har skrivit uttalandet, är att i förhöret ställa frågor om vilka som kan tänkas ha tillgång till den misstänktes Facebook-konto eller liknande, och på vilket sätt detta kan ske. Om den misstänkte dessutom påstår att hens konto är ”kapat” så är det ett brott som kallas olaga dataintrång. Polisen kan då starta en förundersökning och få svar från t.ex. Facebook om kontot varit kapat den aktuella tiden. Detta görs nu bara i undantagsfall av polisen. När den misstänkte istället i ett förhör får presentera en version som står helt oemotsagd, blir det svårt för åklagare att fatta beslut om åtal.

Beslut om åtal

Som framgår av tabell X ovan varierar andelen utredningar som lett till åtal på ett sätt som inte kan förklaras av karaktären hos anmälningarna. Antalet anmälningar som lett till åtal har dessutom

minskat under 2018 jämfört med 2017, framförallt om man tittar på region Väst där bara 0,4 procent (3 stycken) av NHG:s anmälningar har hittills lett till åtal och Region Bergslagen som minskat från 24 till 16 procent. Däremot har Stockholm ökat från 22 till 30 procent och det finns även indikationer på att kvaliteten vad gäller förundersökningsåtgärder sedan hösten 2018 har ökat något. Region Nord har både under 2017 och 2018 betydligt fler anmälningar som leder till åtal än övriga regioner.

De regioner som har speciella demokrati- och hatbrottsgrupper och som är utsedda att vara faddrar för övriga regioner utmärker sig emellertid inte i förhållande till övriga regioner. Bilden av att dessa skulle göra mer kvalificerade utredningar motsades av sammanställningarna i Holgerssons rapport (a.a.). Det finns i de specialiserade hatbrottsgrupperna engagerade utredare, men i dessa grupper finns också några av de mest försummade utredningarna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns mycket stora regionala, lokala och individuella skillnader i hanteringen av anmälningar utredningar och åtalsbeslut. Den enhetlighet som är ett viktigt mål i den reformerade polismyndigheten är avlägsen. Det verkar snarare vara ett lotteri om en anmälan ska hamna hos en engagerad, effektiv och skicklig utredare eller hos dess motsats.

Eftersom polis och åklagare arbetar nära varandra kan problem i hanteringen bestå av attityder och förhållningssätt hos såväl åklagare som poliser. Förundersökningar kan läggas ner på grund av ofullständig information från poliser till åklagare, eller polisen kan försumma utredningsåtgärder p.g.a. bristande direktiv från åklagare etc. De straff som utdöms för samma brott skiljer sig mellan olika domstolar. I en tingsrätt kan straffet bli 40 dagsböter trots att dagsböter inte ens finns med i straffskalan, medan straffet i en annan tingsrätt för ett liknande brott blir villkorlig dom och 100 dagsböter. Sådana förhållanden leder till en rättsosäkerhet, men ingår inte i ämnet för denna rapport.

NHG:s positiva erfarenheter av polisens arbete

NHG har också flera exempel på bra polisarbete. Dessa handlar alltid om enskilda utredare och tjänstemän som är engagerade och arbetar effektivt.

- Polisens kontaktcenter (PKC) i Polisregion Stockholm har, ända sedan NHG började skicka in anmälningar, skrivit in varenda en och dessutom alltid lämnat ut diarienummer. Detta förtjänar att påpekas eftersom det är så ovanligt och för att visa att det uppenbarligen går att utarbeta fungerande rutiner.
- En polis ringde till NHG och berättade att hen aldrig varit ute på Facebook, men nu fått tre ärenden där det begåtts hets mot folkgrupp på Facebook och bad om vägledning. Hen fick hjälp gällande enkel IT och kunskap om sociala medier. Hen fick guidning om hur man följer en länk, bevisäkrar, söker på personen på sociala medier för att få fram mer info, startar ett Facebookkonto och får fram ID utan IP-nummer. Utredaren löste alla tre utredningarna, som gällde tre olika gärningsmän och alla gick till åtal.
- I region Väst hade demokrati- och hatbrottsgruppen under 2017 ett arbetssätt där de åkte runt och förhörde misstänkta i hela regionen, vilket avsevärt effektiviserade utredningsarbetet jämfört med att kalla misstänkta till förhör. Demokrati- och hatbrottsgruppen bevisäkrade även uppgifter i en anmälan innan de la denna i "balansen" så att när anmälan senare utreddes var mycket av bevisäkringen redan gjord och den misstänkte

kunde kallas till förhör nästan på en gång. Mycket av detta arbete gjordes av en engagerad och duktig utredare. Regionen var under 2017 mycket framgångsrik, och många av NHG:s anmälningar ledde till åtal.

- En utredare i ett ärende som NHG initierade startade på helt eget initiativ en utredning om dataintrång där den misstänkte blev målsägande. Utredningen visade (eftersom Facebook lämnar ut uppgifter vid dessa brott) att någon kapning av målsägandens konto inte skett. Målsäganden övergick då till att återigen vara misstänkt, och brott kunde styrkas.
- I ett mindre antal utredningar har utredarna på eget initiativ hittat ytterligare hets mot folkgrupp gällande den misstänkte än de som NHG anmält. De har då lagt till dessa till utredningen i en tilläggsanmälan.

Till skillnad från ovanstående finns det också exempel på motsatsen. Helt nyligen lades en förundersökning ner av polis och åklagare då den misstänkte (som tidigare dömts för hets mot folkgrupp på Facebook) sa att de skärmbilder NHG skickade var förfälskade av NHG. Hade utredaren följt den direktmlänk som skickades med i anmälan hade hen sett att uttalandet låg kvar och inte var förfälskat. Den misstänkte hade dessutom vid flera tillfällen själv kommenterat under sitt inlägg vilket styrker att det var den misstänkte som också skrev det ursprungliga brottsliga uttalandet.

Demokratibrott

NHG:s verksamhet var i första hand inriktad på hatbrott på nätet 2017/2018. Ovanstående genomgång har därför främst handlat om dessa brott, framförallt hets mot folkgrupp. Men internet är också en arena för brott som hotar den fria åsiktsbildningen. NHG har av denna anledning även fungerat som stöd för ett antal personer som utsatts för så kallade demokratibrott. Eftersom denna verksamhet har en delvis annorlunda natur än anmälningarna av hets mot folkgrupp (som saknar målsägande), bland annat på så sätt att den i högre utsträckning innefattar stöd till brottsdrabbade, behandlas detta område separat. NHG utvecklar under 2019 metoder för att även arbeta mot dessa brott.

I återredovisningen för 2019⁷³ redovisas ett anmärkningsvärt litet antal brottsändelser som bedömts som s.k. demokratibrott och kunde kopplas till valrörelsen. NHG har inte kartlagt detta område och kan därför inte presentera någon statistik, men två av de personer som NHG har hjälpt med anmälningar finns beskrivna i forskningsstudien⁷⁴. Stefan Holgerssons intervjuer med dessa kan ge en bild av vad som kan göra att personer i demokratiska funktioner som utsatts för hot och hat inte anser det lönt att polisanmäla.

Det första exemplet är en ung riksdagskandidat som utsattes för ett massivt hatdrev med mycket grova sexuella inslag. Detta hade påverkat hennes trygghet och skolgång på ett avgörande sätt. Det fanns ett stort behov av både polisiärt skydd och rättslig upprättelse. NHG hjälpte henne att formulera underlaget till en polisanmälan, med skärmbilder, länkar och beskrivningar av omständigheter kring hoten. Hon gick därefter tillsammans med en stödperson till en polisstation för att göra sin anmälan. Nedan följer ett utdrag ur intervjun med stödpersonen:

⁷³ Polismyndigheten (2019). *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen*,

⁷⁴Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet.*, sid 68 ff.

”Den första polisanställda som tog emot oss på polisstationen gav känslan av att vara skeptisk till oss. Vi blev satta på plats och fick inte möjlighet att föra fram det vi ville. Vi hade förberett oss med hjälp av tips från andra poliser, men började fundera om vi gjort något fel när vi kom till polisstationen med detta ärende. Vi blev ombedda att vänta och fick vänta väldigt länge. Vi ringde en kontakt som arbetat inom Polisen för att få ytterligare tips om hur vi skulle nå fram. Det tips vi fick var bl a att koppla brotten till valet. När den polisanställde åter dök upp så ställde hon en fråga kring det vi framfört om att det skickats barnpornografiska filmer. Jag försökte föra fram att man måste se det som skickats också i ett större sammanhang kopplat till den unga tjejens politiska engagemang. Men det gick inte att få något gehör att ärendet skulle kopplats till valet. Det var inget som den polisanställde kände till.

Vi hade en lista på alla saker som den unga politikern hade blivit utsatt för och frågade om vi fick lämna in denna som vi hade förberett flera dagar. Min känsla var att den polisanställde bara ville bli av med oss och när vi ställde frågor gick den polisanställde och hämtade en annan polisanställd. Det var en man som sade att han arbetat 30 år i polisen. Han satte sig inte ned utan stod bakom stolen med armarna i kors på ett auktoritärt sätt. Han hävde ur sig allt möjligt – att det finns riktiga brott som de måste arbeta med, att det finns riktiga politiker som har problem, att det finns annat polisen behöver arbeta med. Han förklarade att vårt ärende inte skulle leda till någonting och om det var så att vi var politiker så kunde vi minsann se till att fixa det regeringsuppdrag som polisen hade.

Jag nämnde att vi hade fått hjälp av Näthatsgranskaren att ställa samman materialet och då exploderade polisen och uttryckte sig väldigt negativt om dem. Vi fick så småningom två papper i handen av den andra polisanställda. Det stod att vi hade gjort en anmälan, och att den innehöll barnpornografibrott. Jag försökte få ärendet kopplat till valet och lämna vår information om vad den unga politikern hade blivit utsatt för, men polisen sade att ”det inte funkar så”. Vi gick ut och när jag kom ut så skakade jag av återhållsam ilska. Polisen hade uppvisat alla ”härskartekniker gånger tio”. Det var ett ifrågasättande, förminskande och förlöjligande. Den unga tjejen var van och hade föreställningen att det skulle gå ungefär som det gick för oss. Jag var mer eller mindre i chock av det som inträffat. Jag skulle vara med som stödperson men var den som stod och grät av det vi varit med om inne på polisstationen.

Det Polismyndigheten för fram att man ska reagera om man blir utsatt för denna typ av brott och att man får bra stöd som politiker känns väldigt främmande med tanke på det vi upplevde på polisstationen. Jag var helt sänkt ett par dagar efter det som hände, det var en obehaglig upplevelse. Vi använde våra kontakter och fick senare träffa en polis som var jättebra. Men utan ingångar på insidan känns det väldigt svårt. Det jag klamrar mig fast vid är att vi hade otur och träffade på fel poliser på polisstationen. Det måste jag göra. En kommer ingen vart med att tänka att polisen är värdelös. Det finns ju ingen annan aktör som man kan vända sig till som har det uppdrag polisen har i samhället. Vad gäller hat och hot på nätet är det ett stort

problem för det demokratiska systemet och för samhällsutvecklingen. ” (Intervju, 2018-05-03)

I Polismyndighetens återrapportering av demokratibrott beskrivs en organisation som är väl rustad för att skydda individer som utsatts och att “säkerställa den demokratiska processen”. Polismyndigheten hade skapat en så kallad nationell särskild händelse, (NSH Val2018) som inleddes i januari 2018 och avslutades januari 2019. Det var under denna tid som riksdagskandidaten besökte polisstationen, och det var också under denna tid som forskningsstudien där hon intervjuades publicerades. Studiens syfte var att ge input till Polismyndigheten att utveckla sin verksamhet och att hantera problemskapande processer. Som tidigare nämnts var intresset från Polismyndigheten för forskningsstudiens resultat minimalt och enda gången den nämns i det nätverk av demokrati- och hatbrottsrepresentanter som leds från Noa/UC Stockholm var när dessa informerades om att ingen i ledningen skulle uttala sig med anledning av rapportens publicering. Eftersom detta skedde i april 2018 hade det funnits gott om tid att dra lärdomar av denna för den nationella särskilda händelsen Val2018.

Nästa intervju i forskningsstudien är med en fritidspolitiker som är en av två politiker som intervjuas i den film om demokratibrott som finns på Polismyndighetens webbplats med syftet att “öka tryggheten” för de utsatta. Fritidspolitikern hade utsatts för ett omfattande hat i sociala medier, och fått hjälp av NHG att göra anmälningar av sådana uttalanden som var brottsliga:

”Jag är fritidspolitiker i en kommun. En krönika som jag skrev i en tidning misstolkades och har renderat i återkommande brottsliga gärningar i form av förtal, olaga hot och hets mot folkgrupp som skickats till mig i e-mail, brev, genom telefonsamtal och som uttryckts i sociala medier. Det här har pågått under flera år. Jag har gjort många anmälningar till polisen, men bara ett fåtal av dessa har lett till att någon polis tagit kontakt med mig. Jag blev därför väldigt förvånad när ett produktionsbolag tog kontakt med mig på uppdrag av polisen. Jag var frågande till och med om jag var rätt person att intervjua. Jag framförde bl.a. att: ”bara så att ni vet så kommer jag säga att det finns problem och att jag inte har fått någon hjälp alls från polisen”. De stod på sig och de genomförde en intervju. Jag berättade vad jag blivit utsatt för och uttryckte också kritik mot polismyndighetens agerande.

Hur är din känsla när dina anmälningar hanteras av Polisen på det sätt du beskriver och att de som lägger ned tid på dig är ett produktionsbolag? Vad är din spontana reaktion?

Ja, att det blir liksom lite hyckleri. Det sägs något jättebra på nationell nivå. Sedan är det personer som ska arbeta med de här frågorna ute i verkligheten. De personer jag har stött på inom polisen som arbetat med det här har inte alls förståelse och kompetens att hantera den här typen av frågor. Vid ett tillfälle började jag till och med gråta av ilska när rekommendationen från polisen var att jag skulle ta kontakt med en kvinnojour när problemet var av en helt annan art. Min upplevelse är att man säger saker på

nationell nivå som låter jättebra, men att det inte har någon koppling till realiteten. När det gäller de här frågorna så har jag landat i och fått förhålla mig till att jag inte får någon hjälp av polisen. Vi fritidspolitiker är många, men som fritidspolitiker hamnar man i något slags glapp. Heltidsanställda politiker i kommunen får hjälp av respektive kommuns säkerhetschef. Riksdagsledamöter får hjälp av Säkerhetspolisen.

”Det som gör mig mest ledsen är när jag tänker på alla yngre som behövs i politiken. Det här klimatet som finns på nätet är förödande. Det är det som jag oroar mig mest för.”

Det som gör mig mest ledsen är när jag tänker på alla yngre som behövs i politiken. Det här klimatet som finns på nätet är förödande. Det är det som jag oroar mig mest för. Vi behöver varenda en som vill engagera sig i det här samhället. Polisen måste bli bättre att hantera de här frågorna. Det är jätteviktigt.” (Intervju 2018-04-12)

Politikerns kritik mot Polismyndigheten klipptes bort och var inte något som framkom i den framtagna filmen. Fritidspolitikern hade även synpunkter på de råd till utsatta som framfördes i Polismyndighetens film:

”... de flesta råd är inte realistiska. Det funkar exempelvis inte att köra andra vägar när man ska utföra många av sina dagliga göromål i vardagen och det har inte varit möjligt för mig att få en skyddad adress trots att jag försökt.” (Intervju 2018-04-12)

I återredovisningen rapporteras att demokrati- och hatbrottsgrupperna i storstadsregionerna under år 2018 har redovisat att de har arbetat med sammanlagt 168 ärenden som gäller brott mot journalister och förtroendevalda och att det under valrörelsen förekommit 288 ärenden i hela landet som var kopplade mot valet 2018. Med tanke på de massiva hot, ofredanden och ärekränkingsbrott som gick att iakttä enbart på internet måste dessa siffror ge Polismyndigheten anledning att reflektera över vad den extremt låga benägenheten att anmäla beror på. En orsak som anges återredovisningen är att de drabbade inte tror att anmälan kommer leda till något. Polismyndigheten ser detta som problematiskt eftersom:

“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.”

Som en väg framåt rekommenderas i återrapporteringen införandet av en straffskärpningsregel även för demokratibrott.⁷⁵ Anledningen till att detta lagförslag är viktigt uppges vara att brott med ett högt straffvärde prioriteras inom rättsväsendet. NHG välkomnar en sådan straffskärpning, men vill samtidigt betona att precis som för hatbrott räcker inte en straffskärpningsregel utan det viktigaste är att polisen utvecklar sitt arbete med dessa brott, vilket kan göras även utan straffskärpningsbestämmelser. En annan planerad åtgärd som

⁷⁵ I linje med de förslag som presenterats i statliga utredningar.

presenteras i återredovisningen är ett samarbete mellan polisen och Brottsofferjouren, där målet är “att öka kunskapen om demokratibrott (vilket) kommer att bidra till en ökad trygghet för utsatta förtroendevalda, journalister och konstnärer”⁷⁶. Ytterligare en åtgärd är det faddernätverk som redan behandlats i föreliggande rapport, samt ett framtida utvecklingsarbete “med inriktning på att utredare inom polisen ska ges mer tid till att återkoppla och förklara ärendeprocessen till målsägande i utredningar om demokratibrott”.

Utöver förklaringen att förtroendevalda, journalister och andra som utsätts för demokratibrott inte anmäler och att detta förklarar den låga uppkläringen kan de vittnesmål som har nått NHG angående dåligt bemötande från polisanställda kunna vara en delförklaring till den låga uppkläringen och anmälningsbenägenheten. Likaså förklaringen att anmälningar helt enkelt försvunnit eller felrubricerats (som i de två ovanstående händelserna där det ena rubricerades som barnpornografibrott och den brottsdrabbade i det andra fallet rekommenderades att ta kontakt med en kvinnojour). När de som faktiskt anmäler får ett dåligt bemötande hjälper inte informationskampanjer om att anmäla.

Den låga benägenheten att anmäla kan också handla om att många drabbade uppfattar att en polisanmälan skulle göra deras situation ännu svårare. Det förstärks av att så mycket ansvar för att upptäcka brott och göra anmälningar idag ligger på den brottsutsatte. En högre grad av polisiär spaning och närvaro på internet, där en stor del av uppviglingen och brotten sker, skulle därmed innebära en lättnad

En högre grad av polisiär spaning och närvaro på internet, där en stor del av uppviglingen och brotten sker, skulle innebära en lättnad för de utsatta genom att polisen får en egen inblick i den miljö där de flesta demokratibrotten begås.

för de utsatta genom att polisen får en egen inblick i den miljö där de flesta demokratibrotten begås. Flera av dessa brott faller under allmänt åtal. Om polisen både upptäcker och anmäler dem ger det en tydlig signal att samhället tar brotten på allvar, och att allt ansvar inte ligger på den drabbade. Ett aktivt kartläggningsarbete på internet skulle dessutom utgöra en utgångspunkt för en kontaktskapande verksamhet där drabbade personer informeras om sina rättigheter och om polisens möjlighet att lagföra brotten. I synnerhet vad gäller förtalskampanjer och uppvigling från våldsbejakande rörelser, såsom organiserade nazister, är polisens spaning på nätet av avgörande betydelse. Många av dessa förtalskampanjer och uppviglande budskap sker i forum som de drabbade inte känner till eller har tillträde till.

En sådan verksamhet skulle öka förtroendet för polisen, öka benägenheten att anmäla och fungera brottsförebyggande eftersom de som gör sig skyldiga till brott som hotar den fria åsiktsbildningen blir medvetna om att nätet inte är en laglös zon när brott som begåtts där upptäcks och utreds av polisen. Ytterligare ett förslag är att grovt förtal som riktar sig mot att inskränka någons demokratiska frihet bör höra under allmänt åtal. På det viset kan de förtalskampanjer som riktar mot lokalpolitiker, debattörer, journalister osv. ageras mot.

⁷⁶ Sannolikt avses det projekt som EU satsar 7,5 miljoner och som inleddes vid årsskiftet 2018/2019: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7118662>

Det fortsatta arbetet med bekämpning av demokrati- och hatbrott på nätet

Strategiska utmaningar för utveckling

NHG har idag positiva kontakter med enskilda utredare, men effekterna är slumpmässiga och personberoende. Det som framförallt behövs är en central samordning och metodutveckling på det sätt som var tänkt inom den nya Polismyndigheten. Det är vår uppfattning att den enskilt mest kontraproduktiva faktorn är en brist på transparens och ett bevakande av polisens varumärke och yta, istället för en genuin önskan att utveckla verksamheten.

Skönmålningar och vilseledande information

De två återredovisningar som utgör utgångspunkten för denna rapport ger många exempel på skönmålning av verksamheten snarare än en realistisk beskrivning av den. Hat- och demokratibrott på internet är en utmaning för rättsväsendet, men utan att de problem som finns erkänns och

Vi ser det som särskilt allvarligt att återredovisningarna har lästs och godkänts av flera ansvariga chefer inom Polismyndigheten utan att dessa har reagerat på dess bristfälliga innehåll.

beskrivs finns små möjligheter att söka lösningar. NHG hade från början stora förhoppningar om en dialog med processägaren vid Noa, vilket gradvis har ersatts med förvåning, besvikelse och frustration. När möjligheten till dialog visade sig vara begränsad sattes istället hopp till att forskningsrapporten⁷⁷ skulle utgöra en konkret och vetenskapligt grundad genomgång som kunde ge

inspiration att hitta lösningar, i synnerhet eftersom många av de problem som beskrevs var av enkel natur och lätta att komma tillrätta med. Att denna rapport inte verkar ha gett upphov till en enda lösningsinriktad åtgärd gör att NHG:s tilltro till Polismyndighetens vilja och förmåga att fungera som en lärande organisation har sänkts. Det är också oroväckande att inte heller rapporten från Polismyndighetens egen internrevision har gett tillräckliga avtryck i verksamheten.

Polismyndighetens uttryckta mål att *“ha en god analysförmåga och kontinuerligt utveckla sina metoder och arbetssätt för att ligga i framkant avseende brottsbekämpningen”*⁷⁸ verkar ligga långt borta.

Fortfarande finns dock tydliga direktiv på den politiska nivån. Det är mycket positivt. Men när dessa ska genomföras i den praktiska verksamheten ersätts operativt verkningsfulla åtgärder de med symbolisk aktivitet, företrädesvis i form av möten. En viktig faktor för att komma tillrätta med detta är att Regeringen följer upp det faktiska innehållet i återredovisningar av regeringsuppdrag och inte nöjer sig med symbolhandlingarna. Avsikten med att skriva denna skuggrapport är därför att

⁷⁷ Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*

⁷⁸ Polismyndigheten (2018). *Strategi 2024 – Nästa steg för svensk polis*.

konkret peka på allvarliga brister, uppmärksamma regeringen på att direktiv inte följs, och ge underlag för en mer grundlig uppföljning av Polismyndighetens återrapporteringar.

Vi ser det som särskilt allvarligt att återredovisningarna har lästs och godkänts av flera ansvariga chefer inom Polismyndigheten utan att dessa har reagerat på dess bristfälliga innehåll.⁷⁹

Ett exempel på vilseledande information är återredovisningens framhållande att de regioner som har specialiserade hatbrottsgrupper har högst kvalitet i utredningsarbetet. Stödet för denna slutsats anges vara internrevisionens rapport. I denna finns visserligen en formulering som ger vag antydan om detta, nämligen att "genomförda intervjuer" och en tidigare återredovisning från polismyndigheten "*indikerar* att hatbrottsgruppernas existens påverkar utredningsresultaten och kvaliteten på anmälningarna i positiv riktning"(vår kursivering)⁸⁰. Men känslan hos de intervjuade är inte samma sak som konkreta belägg (särskilt inte när flera av dessa själva tillhörde hatbrottsgrupperna). I internrevisionens rapport står också att:

"Internrevisionen anser att den nationella och regionala förmågan att följa upp effekter av genomförda insatser på hatbrottsområdet måste öka. Polismyndigheten har t.ex. i dagsläget inte någon kunskap om det är mer rationellt och effektivt att inrätta särskilda hatbrottsgrupper kontra att ha särskilt utpekade hatbrottsutredare." eller om det fanns några "*kvalitativa skillnader i utredningsverksamheten beroende på organisationsval*".

I forskningsstudien om utredningsverksamheten⁸¹ redovisades hur väl olika regioner lyckades föra en anmälan till åtal. Där låg andra regioner än de som har specialiserade hatbrottsgrupper bäst till. Varför återredovisningen väljer att påstå något som så tydligt saknar konkreta belägg är svårbegripligt, men kanske också belyser hur oviktiga sådana belägg verkar betraktas som.

Återredovisningarna innehåller en lång rad påståenden som måste betraktas som en skönmålning. För att visa att sådan skönmålning inte begränsar sig till just de här återredovisningarna och ledningens bristande kvalitetskontroll, vill vi peka på ett tidigare tillfälle där chefen för Noa tillika biträdande rikspolischefen, på eget initiativ valde att publicera ett svar på en debattartikel som innehöll en lång rad direkt felaktiga påståenden eller påståenden som saknade evidens⁸². Detta finns utförligt beskrivet i forskningsstudien. Vi hänvisar därför dit⁸³ för en mer grundlig genomgång. Vi nöjer oss här med att påtala att det är anmärkningsvärt att den högst ansvarige för en verksamhet publicerade en text som var så full av felaktigheter. Artikeln var inte svar på oförberedda frågor utan en text som denne har skrivit på eget initiativ.

⁷⁹ Ansvariga chefer som har undertecknat rapporten verkar inte ens ha reagerat på formfel, som att återredovisningen innehåller direktavskrivning ur källor utan att källan anges eller att de referenser som finns i avskriften inte återges i källförteckningen ([Andersson M. & Mellgren C. \(2015\). Anmälningbenägenhet vid utsatthet för hatbrott.](#) s. 284)

⁸⁰ I forskningsstudien (Holgersson 2018) refereras en av revisorerna som formulerat uttalande: "Vid intervju med en av författarna till detta dokument framförde hen att ordet "indikerar" användes just för att det utifrån insamlade data inte gick att konstatera om förmågan att utreda hatbrott hade ökat (intervju 2018-04-25)."

⁸¹ Andersson M. & Mellgren C. (2015). Anmälningbenägenhet vid utsatthet för hatbrott.

⁸² Löfving, M. (2018) "Polisen har visst tagit krafttag mot hatbrotten". *Dagens Nyheter* 18-02-19.

⁸³ .Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet* sid 58-60, samt bilaga

Ett annat och tidigare exempel på bristande samstämmighet mellan myndighetens utfästelser och externa kommunikation och återrapportering är ett nyhetsinslag om bränder på flyktingboenden., Den dåvarande rikspolischefen gav då en mycket positiv bild av polisiär kompetens och beslutsamhet, som vid en undersökning av grävande journalister visade sig vara grundlös⁸⁴:

Vi jobbar väldigt metodiskt och sakta men säkert dras snaran åt kring dem som har gjort det här. Vi brukar vara framgångsrika och jag är ganska säker på att vi kommer lagföra de skyldiga, säger Dan Eliasson.

Polisen kraftsamlar nu för att utreda bränderna och samtidigt skärpa bevakningen. Några detaljer vill rikspolischefen inte gå in på, men han konstaterar att det handlar om att samordna utredningar, plocka in den bästa expertisen, aktivera källor och fördjupa samverkan med säkerhetspolisen.Den retorik och den ton som finns på nätet kring den här frågan gör mig orolig”⁸⁵

Exemplet från bränderna på flyktingboenden handlade bland annat om den bristande kartläggningen av sambandet mellan aktiviteter i sociala medier och de konkreta bränderna, där SVT:s Uppdrag Granskning kunde visa på ett tydligt och utredningsbart samband. En sådan grävande journalistik skulle i en lärande organisation kunna ge upphov till interna åtgärder vad gäller de brister som visades, men det verkar inte finnas någon sådan ansats vad gäller hatbrott. Polismyndigheten skulle ha mycket att vinna på att det arbete som läggs ner av fristående granskare på kartläggning och problemformulering också tas tillvara för ett lärande hos myndigheten.

Bristande effektivitet och bortkastade resurser

NHG har ökat upplärningen gällande hatbrott på nätet med flera hundra procent. Antalet välgrundade anmälningar hade dock kunnat vara ännu högre om inte så mycket tid hade gått åt till att på nytt behöva skicka in anmälningar som tappats bort, begära överprövningar av nedlagda förundersökningar och – inte minst – göra fruktlösa försök att förmå Noa/UC Stockholm att följa upp det operativa arbetet och att vidta enkla åtgärder i syfte att utveckla processen.⁸⁶

Det bestående intrycket av dessa delar av NHG:s verksamhet är att det är en tidsåtgång som är både onödig och energikrävande. Samtidigt finns andra delar av den stödjande verksamheten som upplevs som djupt meningsfulla. När utredare kontaktar NHG för att lära sig mer eller be om råd för

⁸⁴ Josefsson, J. Sandstig, O. & Johansson, F. (2016) ”Lovade att prioritera bränderna – närboende har inte hörts.

⁸⁵ Juhlin J. (2015). Rikspolischefen: *Snaran dras åt kring de skyldiga*.

⁸⁶ Denna siffra kan också jämföras med personupplärningen för samtliga polisanmälningar med identifierat hatbrottsmotiv som (enligt Brottsförebyggande rådet (2016). *Hatbrott 2015*) anmäldes 2014 och som handlades till och med den 30 april 2016. Personupplärningen för dessa var 4 procent. Det finns inget som tyder på att upplärningsgraden har ökat sedan dess.

att hantera nätbaserade fenomen, är det både en indikation på utvecklingsbehov och på att det också finns engagerade utredare som eftersträvar ett ständigt lärande.

På samma sätt som en del av NHG:s insatser inte borde behöva utföras, framstår en del polisarbete som fruktlöst och ineffektivt. När en utredare har lagt ner arbetstid på ett ärende och missat väsentliga detaljer såsom bortglömda bevis, felaktigt ställda förhørsfrågor, okunskap om vad uttalanden betyder etc. och när detta gör att åtal inte kan väckas eller leder till felaktigt friande domar, har dyrbar arbetstid använts i onödan. Förutom att gärningspersoner som begått brott klarar sig undan lagföring och att samhället inte får en signal om vad som inte får uttryckas på nätet, är det ett slöseri med polisiära resurser och skattemedel.

Samtidigt visar detta att arbetet mot demokrati- och hatbrott med mycket enkla medel kan effektiviseras och förbättras inom ramen för nuvarande organisation och resurser. Det som krävs är att vissa hinder identifieras och att systemfel åtgärdas, liksom att utredarna förses med kunskap som höjer deras kompetens och motivation.

För att systemfel ska kunna rättas till krävs att någon i ansvarig ställning uppmärksammar, erkänner och vidtar åtgärder mot dem. Detta ansvar ligger idag på Noa, men Noa/UC Stockholm visar idag ett mycket svagt intresse för demokrati- och hatbrott som begås på nätet och för en central styrning och samordning av arbetet mot dessa brott. I den reformerade Polismyndigheten finns en möjlighet att säkerställa hög kvalitet och enhetlighet. Det är viktigt att detta gäller även demokrati- och hatbrott, och att Noa/UC Stockholm axlar ett delprocessansvar i dessa frågor. Polismyndigheten bör tillvarata den möjlighet som ett nationellt processansvar ger och ställa krav på att detta sker med hög kvalitet.

För att systemfel ska kunna rättas till krävs att någon i ansvarig ställning uppmärksammar, erkänner och vidtar åtgärder mot dem.

NHG:s förslag till åtgärder

NHG startade med den optimistiska ansatsen att demokrati- och hatbrott på nätet var en viktig fråga för rättsväsendet och att det som saknades var anmälningar och en kunskap i samhället om vilka uttalanden som utgör brott. Det fanns tydliga politiska direktiv och dessutom en Polismyndighet som föreföll angelägen att få in fler anmälningar. Besvikelsen över både den regionala polisiära förmågan och Noa:s samordnande funktion har fått oss att skriva denna skuggrapport. Syftet är att peka på utvecklingsområden och att ge förslag utifrån den erfarenhet som NHG har byggt upp. Rapporten innehåller allvarlig kritik, men NHG har en stark tilltro till polisens roll i samhället som en viktig försvarare av demokratin. Skuggrapporten är ett försök att bidra till en utveckling av uppdraget. Vi hoppas därför att rapporten och dess innehåll ska tas emot som den hjälp den är avsedd som.

Ett tydligare ansvar för samordning, styrning, metodutveckling och uppföljning

De förslag NHG vill föra fram är för det mesta enkla att genomföra och kräver varken ytterligare resurser eller komplicerade analyser. De flesta förslagen ryms inom nuvarande arbetsordning och skulle både effektivisera utredningsarbetet och verka motiverande för den personal som i frontlinjen hanterar dessa frågor. Framförallt skulle de bidra till ett ökat förtroende för polisen och en ökad social tillit, vilket är viktiga beståndsdelar i ett demokratiskt samhälle.

För att förslagen ska kunna genomföras krävs dock ett engagemang från Noa med tydliga och verkningfulla direktiv och en samordnad ledning. UC Stockholm har redan ett ansvar för att utveckla arbetet mot demokrati- och hatbrott, och detta ansvar bör förtydligas när det gäller uppdraget att samordna, styra, metodutveckla och följa upp arbetet mot demokrati- och hatbrott. Inom detta uppdrag finns en rad åtgärder som kan initieras både centralt och vid regionerna:

Metodutveckling och styrning av regionernas arbete:

- Se till att alla regioner har ett enhetligt system för att ta emot anmälningar via e-post. Idag slarvas en del anmälningar bort, och en del andra kan ibland få vänta månader innan de skrivs in. NHG har lagt ner mycket arbete på att följa upp anmälningar och påminna regionerna om att skriva in dem. Tack vare detta är situationen nu lite bättre, men det är fortfarande ett problem. Att åtgärda detta problem vore enkelt och spara mycket tid samtidigt som rättssäkerheten skulle öka i då de flesta som anmäler brott förmodligen inte kan föreställa sig att brotten de anmäler aldrig skrivs in som anmälningar.

- Ge tydliga direktiv om att hatbrott på nätet behöver bevissäkras och den misstänktes ID säkerställas så fort en anmälan kommer in. Även om ärendet sedan ligger några månader är det fortfarande utredningsbart, vilket ofta inte är fallet om inga initiala åtgärder gjorts.⁸⁷
- Ge utredare förutsättningar och inspiration att inte bara administrera anmälningar och sammanställa inkomna uppgifter utan också att se som sin uppgift att utreda brott och följa upp uppgifter i anmälningar.
- Se till att utredarna vid regionerna prioriterar brott där gärningspersonerna visar på hög aktivitet, våldsbejakande budskap och allvarliga kränkningar istället för att vägledas av principen att prioritera brott som kräver en minimal arbetsinsats att utreda.
- Säkerställ att specialistgrupperna också besitter specialistkompetens.
- Följ upp utredningar och identifiera framgångsfaktorer och problem som underlag för metodutveckling.

Centrala åtgärder

- Se till att det finns ett centralt övergripande ansvar för allvarliga demokrati- och hatbrott som begås på internet av individer ur våldsbejakande och rasideologiska miljöer och att dessa utredningar hanteras skyndsamt och samordnat.
- Uppdatera Polismyndighetens webbplats vad gäller demokrati- och hatbrott så att brottsoffer får en konkret och användbar information och att även demokrati- och hatbrott som sker på nätet blir grundligt belysta.
- Utveckla den interna webbutbildningen så att den blir ett användbart redskap för polisanställda som i sitt arbete ska verka mot demokrati- och hatbrott.
- Patrullera nätet på samma sätt som gator och torg patrulleras. Polismyndighetens slogan: *Din polis – gör hela Sverige tryggt och säkert*, måste även gälla brott som begås på internet.
- Arbeta aktivt med att sammanställa lägesbilder som underlag för brottsförebyggande och brottsutredande arbete.
- Ta hjälp av forskare. Demokrati- och hatbrott är ett område där det finns sparsamt med beprövad erfarenhet. För att få till stånd en intern kompetenshöjning bör arbetet utvärderas och granskas med vetenskapliga metoder.

⁸⁷ Detta råd finns även i Riksrevisionen (2015). It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare

EPILOG

Sedan NHG:s skuggrapport utformades har två viktiga debattinlägg publicerats angående polisens arbete med demokrati- och hatbrott.

Det är dels en debattartikel av riksdagsledamoten och tidigare ordförande i Kommissionen mot antiziganism Thomas Hammarberg,⁸⁸ som liksom NHG:s skuggrapport pekar på viktiga systemfel i Polismyndighetens arbete med ett prioriterat område. Hammarbergs fokus är hatbrott mot utsatta EU/EES-medborgare och han framhåller bland annat den obefintliga redovisningen av konkreta resultat, att ingen egen karläggning av området har skett och att Polismyndigheten inte har tagit kontakt med de grupper som är konkret utsatta, utan hänvisar till deras misstro mot myndigheter. Han uppmärksammar också att de romska organisationer som Polismyndigheten uppger sig ha samverkat med i frågan inte har någon verksamhet som handlar om utsatta EU/EES-medborgare, samtidigt som organisationer som har en nära och daglig kontakt med dessa grupper inte har tillfrågats om att förmedla kontakt. Att Noa/UC Stockholm lyfter fram samverkan med organisationer som inte har någon verksamhet inom det redovisade området bör ge både regeringen och Polismyndigheten anledning att utvärdera hur utsatta gruppers perspektiv tillvaratas i det brottsbekämpande arbetet.

Det andra debattinlägget består av två artiklar skrivna av Robin Enander och Jan Scherman⁸⁹ och tar sin utgångspunkt i den långsamma utredningen av ett tydligt och ”extremt lättutrett” hatbrott som skedde 2017 och som både dokumenterades och därefter anmäldes i en genomarbetad anmälan, vilket tillsammans med att 90% av de hatbrott som anmäldes i Almedalen år 2018 har lagts ner reser frågan om orsaken till Polismyndighetens ineffektivitet och menar att ”Almedalen är ett symptom på ett större problem med polisens och åklagares bristfälliga förmåga att bekämpa hatbrott”⁹⁰. Det finns stora likheter i beskrivningen av dessa exempel och en del av de erfarenheter som NHG har. Skuggrapporten har begränsats till de demokrati- och hatbrott som begås på nätet, men exemplet från debattartikeln visar att samma systemfel verkar finnas även vad gäller andra hatbrott. NHG instämmer därför i artikelförfattarnas förslag och behovet av att ”skälen till ineffektiviteten klagöras och konkreta förslag, som gör att rättseffektiviteten och förtroendet för rättsväsendet återupprättas”.

NHG:s rekommendation har från början varit att regeringen bör ge Polismyndigheten ett förnyat uppdrag att utveckla arbetet mot demokrati- och hatbrott och att noga följa upp detta. I ljuset av de två debattinläggen ansluter vi oss dessutom till Enander/Schermans förslag om en oberoende medborgarkommission som under kvalificerad ledning granskar vad som har gått fel i den satsning på demokrati- och hatbrott som Polismyndigheten sedan inrättandet av den sammanhållna myndigheten 2015 har haft i uppdrag att genomföra.

⁸⁸ <https://www.svd.se/vad-gor-polisen-mot-hatbrotten>

⁸⁹ <https://www.dn.se/debatt/utred-rattsvasendets-misslyckade-lagforing-av-nazisterna-i-almedalen/>

⁹⁰ <https://www.expressen.se/debatt/nazisterna-har-vunnit-var-ar-polisens-sjalvkritik/>

En sådan medborgarkommission har en möjlighet att på ett bredare sätt än vad som gjorts i denna skuggrapport granska problemområdet och Polismyndighetens arbetssätt, rutiner, organisation och attityder och framförallt Polismyndighetens förståelse av uppdraget och vilka utmaningar som rymms i detta. En medborgarkommission kan i en sådan granskning identifiera systemfel och ge välgrundade riktlinjer för det fortsatta arbetet där även Åklagarmyndigheten och Domstolsverkets verksamhet granskas och där samspelet mellan dessa myndigheter belyses.

Referenser

- Andersson M. & Mellgren C. (2015). Anmälningsbenägenhet vid utsatthet för hatbrott. *Socialvetenskaplig tidskrift* 2015:3–4. <https://journals.lub.lu.se/svt/article/view/16122/14596> (åtkomst 190609)
- Brottsförebyggande rådet (2016). *Hatbrott 2015*. Stockholm Brottsförebyggande rådet. https://www.bra.se/download/18../1474958157817/2016_15_Hatbrott_2015.pdf (åtkomst 190609)
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). *Upprepad utsatthet för brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. <https://www.bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2001-09-02-upprepad-utsatthet-for-brott.html> (åtkomst 190609)
- Brottsoffermyndigheten (u.å.) Polisanmälan. <https://www.tystnainte.se/polisanmalan/> (åtkomst 190609)
- Dalsbro A. & Leman J. (2015). "Var skickar vi tårtan" - bränder på flyktingboenden hyllas på sociala medier. *Expo* 2018-02-08. <https://expo.se/2018/02/var-skickar-vi-t%C3%A5rtan-br%C3%A4nder-p%C3%A5-flyktingboenden-hyllas-p%C3%A5-sociala-medier> (åtkomst 190609)
- Dalsbro A. (2018). Polisen lämnar näthatet fritt. *Expo* 18-12-13. <https://expo.se/2018/12/polisen-l%C3%A4mnar-n%C3%A4thatet-fritt> (åtkomst 190609)
- Enander R & Scherman J (2019)
Utred rättsväsendets misslyckade lagföring av nazisterna i Almedalen. DN 2019-06-29 <https://www.dn.se/debatt/utred-rattsvasendets-misslyckade-lagforing-av-nazisterna-i-almedalen/>
- Nazisterna har vunnit, var är polisens självkritik? Expressen 2019-07-03 <https://www.expressen.se/debatt/nazisterna-har-vunnit-var-ar-polisens-sjalvkritik/>
- Hammarberg T (2019) Vad gör polisen mot hatbrotten? SvD 2019-07-04 <https://www.svd.se/vad-gor-polisen-mot-hatbrotten>
- Salihu, D (2014) Varför lämnade du mig ensam med pojkarna? Expressen <https://www.expressen.se/nyheter/varfor-lamnade-du-mig-ensam-med-pojkarna/> (åtkomst 190613)
- Forum för levande historia (u.å). Polisen trappar upp arbetet mot hatbrott. *Forum för levande historia*. <https://www.levandehistoria.se/om-oss/hur-arbetar-vi/uppdrag-att-forebygga-och-motverka-rasism/artikelserie/polismyndigheten> (åtkomst 190609)-
- Gardell M. (2014). Stoppa attackerna mot tiggande romer. *Aftonbladet* 14-11-20. <http://www.aftonbladet.se/kultur/article19885456.ab>
- Harris, L. T. and Fiske, S. T. (2011). Dehumanized perception: A psychological means to facilitate atrocities, torture, and genocide? *Zeitschrift Für Psychologie*, 219, 175–181. <https://doi.org/10.1027/2151-2604/a000065>
- Haslam N. & Loughnan S. (2014). Dehumanization and Infrahumanization. *Annual Review of Psychology* 65:1, 399-423. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-010213-115045>
- Holgersson, S. (2018). *Polisen utredningsverksamhet - En studie av polisens arbete med demokrati- och hatbrott på nätet*. CARER. Rapport 24:2018. Linköping: Linköpings universitet. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1210777&dswid=2526>
- Josefsson, J. Sandstig, O. & Johansson, F. (2016) "Lovade att prioritera bränderna – närboende har inte hört". *Sveriges television* 16-03-02. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/lovade-prioritera-branderna> (åtkomst 190609)

- Juhlin J. (2015). Rikspolischefen: Snaran dras åt kring de skyldiga. *Sveriges television* 15-10-28. <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/rikspolischefen-snaran-dras-at-kring-de-skyldiga> (åtkomst 190609)
- Lasana T. Harris L. T. & Fiske S. T. (2011). Dehumanized Perception. A Psychological Means to Facilitate Atrocities, Torture, and Genocide? *Zeitschrift für Psychologie* 219, pp. 175-181. <https://doi.org/10.1027/2151-2604/a000065>. (Åtkomst 190609)
- Löfving, M. (2018) ”Polisen har visst tagit krafttag mot hatbrotten”. *Dagens Nyheter* 18-02-19.
- Lööv L. & Mattsson C. (2014). Kartlägg brott mot tiggare för att upptäcka organiserat våld. *Dagens Nyheter* 2014-11-21. <http://www.dn.se/debatt/kartlagg-brott-mot-tiggare-for-att-upptacka-organiserat-vald/> (åtkomst 190609)
- Polismyndigheten (2015). *Slutrapport för projektet grundläggande fri- och rättigheter*. Stockholm Polismyndigheten. <https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/grundlaggande-fri-och-rattighet-slutrapport-pdf.pdf> (åtkomst 190609)
- Polismyndigheten (2015). Återredovisningen av regeringsuppdraget beträffande hatbrott. A121.608/2014, saknummer 426
- Polismyndigheten (2015). Rikspolischefens inriktningsbeslut. Beslutsprotokoll 8/15
- Polismyndigheten (2017). *Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott*. Stockholm: Polismyndigheten <https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/aterredovisning-till-regering-om-hatbrott-2017.pdf>. (Åtkomst 190609)
- Polismyndigheten (2018). *Strategi 2024 - Nästa steg för svensk polis*. Stockholm: Polismyndigheten. https://polisen.se/contentassets/bfeefcd7550a4a1ab644261cb4e855b2/nasta-steg_broschyr_180903_tryck_ny.pdf (åtkomst 190609)
- Polismyndigheten (2019). *Hatbrott - polisens arbete*. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/hatbrott/>
- Polismyndigheten (2019). *Hatbrott – utsatt*. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/utsatt-for-brott/olika-typer-av-brott/hatbrott/> (åtkomst 190609)
- Polismyndigheten (2019). *Åtgärder för skydd av den fria åsiktsbildningen, Redovisning av regeringsuppdrag*, A487.492/2019, Polismyndigheten mars 2019. <https://polisen.se/siteassets/dokument/regeringsuppdrag/atgarder-for-skydd-av-den-fria-asiktsbildningen--redovisning-av-regeringsuppdrag> (åtkomst 190608)
- Polismyndigheten (2017). *Återredovisning till regeringen angående polisens åtgärder rörande hatbrott*. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/sok/?q=%C3%A5tg%C3%A4rder%20mot%20hatbrott> (åtkomst 190608).
- Polismyndigheten HR-avdelningen (2019). *Kurskatalog. Underlag för inventering av platsbehov till kurser och fortbildningar*. (2019-04-18) Stockholm Polismyndigheten.
- Polismyndigheten, Internrevisionen (2017). *Granskning av polisens arbete mot hatbrott*. Stockholm: Polismyndigheten. <https://polisen.se/sok/?q=Granskning%20av%20polisens%20arbete%20mot%20hatbrott> (Åtkomst 190609)
- Regeringen (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Polismyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=16508> (åtkomst 190608)

- Regeringen (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Polismyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17084>. (Åtkomst 190609)
- Regeringen (2016). *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Polismyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=17084>. (Åtkomst 190609)
- Regeringen (2016). *Samlat grepp mot rasism och hatbrott. Nationell plan mot rasism, liknande former av fientlighet och hatbrott*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2017/01/samlat-grepp-mot-rasism-och-hatbrott--nationell-plan-mot-rasism-liknande-former-av-fientlighet-och-hatbrott/> (åtkomst 190610)
- Regeringen (2017). *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Polismyndigheten*. Stockholm: Regeringskansliet. <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?RBID=18597>. (Åtkomst 190609)
- Regeringen (2017). *Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer*. Stockholm: Kulturdepartementet.
- Regeringen, Justitiedepartementet (2017). *Uppdrag till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen att stärka arbetet med att förebygga, förhindra, försvåra och hantera politiskt motiverad brottslighet*. Stockholm: Justitiedepartementet. <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2017/11/uppdrag-till-polismyndigheten-och-sakerhetspolisen-att-starka-arbetet-med-att-forebygga-forhindra-forsvara-och-hantera-politiskt-motiverad-brottslighet/> (åtkomst 190611)
- Riksrevisionen (2015). *It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare*. Stockholm: Riksrevisionen. <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2015/it-relaterad-brottslighet---polis-och-aklagare-kan-bli-effektivare.html> (åtkomst 190609)
- Statskontoret (2018). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet. Slutrapport*. Stockholm Statskontoret. <http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2018/201818.pdf>
- Sveriges Radio (2014). *Branden i Högdalen och attackerna mot romer*. *Sveriges Radio* 14-09-16. <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/430201?programid=3052> (åtkomst 190609)
- Söderström, M., Lifvin, M. & Viberg, J. (2019). *Nationella trygghetsundersökningen 2018: om utsatthet, otrygghet och förtroende*. (Stockholm): Brottsförebyggande rådet.
- Uppdrag granskning (2016). *Den brända jordens taktik*. *Sveriges Television* 16-02-09. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/den-branda-jordens-taktik> (åtkomst (190609)
- Uppdrag granskning (2017). *Afrofobi*. *Sveriges television* 17-11-29. <https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/afrofobi> (åtkomst 190609)
- Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö (2016). *Hatbrott. RättsPM 2016:8*. Åklagarmyndigheten. <https://www.aklagare.se/globalassets/dokument/rattspromemorior/rattspm-2016-8-hatbrott.pdf> (åtkomst 190609)

PRESENTATION AV NÄTHATSGRANSKAREN

Näthatsgranskaren är en religiöst och partipolitiskt obunden ideell förening som startades 2017. Föreningen har till ändamål att öka förutsättningarna för det demokratiska samtalet i Sverige och på ett strategiskt och effektivt sätt synliggöra och motverka hatbrott på nätet. I föreningen finns såväl juridisk kompetens som kunskap och erfarenhet av polisiärt utredningsarbete och IT-kunskap. Genom att polisanmäla hatbrott på nätet och följa dessa genom rättssystemet har NHG bidragit till att öka antalet fällande domar för sådana brott med flera hundra procent, men också erhållit en unik inblick i rättsväsendets hantering av sådana brott.

NHG:s verksamhet går ut på att:

- Söka efter hatbrott på internet (företrädesvis via Facebook och dess ryska motsvarighet VK), dokumentera och polisanmäla dessa. Sedan starten har 1 400 anmälningar gjorts
- Följa gjorda anmälningar genom rättssystemet och identifiera framgångsfaktorer och brister. Häri ingår att påminna om anmälningar som inte registrerats, presentera förslag på utredningsåtgärder som inte vidtagits, samt begära överprövning av felaktiga nedläggningsbeslut. Under 2017 gjordes 118 begäranden om överprövning, vilka i 73 av fallen ledde till förnyad förundersökning.⁹¹
- Systematisera kunskap om rättspraxis vad gäller hatbrott på nätet
- Bistå polis/åklagare med rådgivning och kunskap, inklusive manualer och lathundar för utredningsåtgärder.

NHG vill genom sin verksamhet arbeta för att värna det demokratiska samtalet och för att skydda utsatta personer och grupper mot nätbaserade kränkningar. Detta har sin grund i att hatretoriken skrämmer till tystnad, skapar självzensur, ökar polarisering och normaliserar fördomsfulla stereotyper om utsatta grupper. Nätkränkningar skapar också en konspiratorisk samhällssyn, där vissa grupper utpekats som moraliskt defekta och mindre värda. Genom polisanmälningar av brottsliga uttalanden som lagförs av rättsväsendet, kan samhället visa vilka budskap som inte hör hemma i en demokrati. Historien visar hur folkmord, förföljelse och etniska konflikter som regel har föregåtts av hatpropaganda, demonisering och upplevd viktimisering (för en kortfattad forskningsöversikt, se ⁹²). Sådana processer kan ske mycket snabbt och kräver en förhöjd vaksamhet när de uppstår. Kopplingen mellan avhumanisering och våldsbenägenhet har också starkt stöd i modern neurovetenskap⁹³.

Den som tillhör någon av de grupper som det regelbundet hetsas mot på nätet äger ingen talerätt när brottet hets mot folkgrupp ska lagföras. Samhället har heller inte hängt med i den snabba utvecklingen av internet och sociala medier, där fler organiserade aktörer nu agerar mer eller mindre fritt.

⁹¹ Betydligt fler förundersökningsbeslut har därefter överprövats men resultatet har ännu inte dokumenterats i NHG:s sammanställningar.

⁹² Haslam N. & Loughnan S. (2014). Dehumanization and Infrahumanization

⁹³ Harris, L. T. and Fiske, S. T. (2011). Dehumanized perception: A psychological means to facilitate atrocities, torture, and genocide?

De aktörer som arbetar mot nätkränkningar sysslar i första hand med analys, information, debatt, lobbying, och att argumentera i sociala medier. Det som gör NHG unikt är att verksamheten går ut på att skriva kvalificerade anmälningar och att följa upp dessa i rättssystemet och att vid behov begära överprövningar av nedlagda förundersökningar och bidra med material vid överklagande av domar.

NHG har med sina anmälningar ökat antalet fällande domar gällande brottet hets mot folkgrupp markant. 87% av alla domar rörande hets mot folkgrupp de senaste sex månaderna är brott som NHG har anmält. En viktig faktor i detta är den uppföljning som har skett av varenda anmälan, där felaktiga nedläggningar överklagats, borttappade anmälningar skickats in på nytt, utredare har fått hjälp med enkel it-kunskap, kunskap om symboler och uttryckssätt osv. Detta har gett NHG en unik inblick i hur polisens utredningsverksamhet av demokrati- och hatbrott fungerar, om enskilda utredares och anmälningsupptagares arbetssituation och hur denna påverkas av bristande samordning och metodutveckling. Skuggrapporten är ett resultat av denna inblick.