

Hatbrott
En uppföljning av rättsväsendets insatser

RAPPORT 2002:9

BRÅ – CENTRUM FÖR KUNSKAP OM BROTT OCH ÅTGÄRDER MOT BROTT

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Produktion: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00. Fax 08-411 90 75. E-post info@bra.se. Internet www.bra.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31929-2
Författare: Karin Lönnheden och Lena Schelin
Omslag: Britton & Britton
Tryck: Edita Norstedts Tryckeri 2002
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Hatbrotten i rättskedjan	6
Rättsväsendets prioritering av hatbrott	7
BRÅ:s bedömning	8
INLEDNING	11
Vad är ett hatbrott?	11
Uppdraget	12
Syfte och frågeställningar	12
Metod	13
SYNEN PÅ HATBROTTEIN SKÄRPS	14
Straffskärpningsgrunden införs	14
Statsmaktens initiativ	14
Centrala prioriteringar av hatbrotten	15
HUR VANLIGA ÄR HATBROTTEIN?	18
Antalet anmälda hatbrott	18
Möjliga förbättringar	21
FRÅN ANMÄLAN TILL ÅTAL	24
Antalet hatbrott som leder till åtal	24
Möjliga förbättringar	27
FRÅN ÅTAL TILL DOM	28
Straffskärpningsgrundens tillämpning	28
Dagsböter eller fängelse vanligaste påföljden	32
Svårt att följa upp tillämpningen av straffskärpningsgrunden	33
RÄTTSVÄSENDEIN PRIORITERING AV HATBROTT	35
Utbildning	35
Kartläggning och underrättelseverksamhet	37
Brottsförebyggande arbete	38
Möjliga förbättringar	40
REFERENSER	42
BILAGOR	44
Bilaga 1. Nedläggning av anmälda hatbrott	44
Bilaga 2. Brott och brottsdeltaganden	45
Bilaga 3. Straffskärpningsgrundens tillämpning	46
ENGLISH SUMMARY	48

Förord

Att utsättas för brott är ofta en stor kränkning för den enskilde. Om brottet sker exempelvis mot bakgrund av att den utsatte har en annan etnisk bakgrund än svensk eller på grund av att personen inte är heterosexuell blir kränkningen än större. Sådan brottslighet kan, i enlighet med internationell praxis, kallas för hatbrott.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har, liksom övriga myndigheter inom rättsväsendet, under de senaste åren särskilt uppmärksammat brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag. Förutom tidigare rapporter på området har BRÅ anordnat konferenser och seminarier som belyser problemen med hatbrottsligheten.

BRÅ fick i maj 2001 i uppdrag av regeringen att följa upp rättsväsendets insatser mot rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet samt olaga diskriminering. I uppdraget ingick att uppmärksamma regeringen på eventuella behov av ytterligare åtgärder. I denna rapport redovisas detta uppdrag.

Rapportens målgrupper är huvudsakligen anställda inom rättsväsendet, främst poliser och åklagare.

Till utredningsarbetet har en referensgrupp bestående av företrädare för rättsväsendets myndigheter, Integrationsverket samt ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) och ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) varit knuten.

Rapportens författare är Karin Lönnheden och Lena Schelin, båda utredare vid BRÅ. I arbetet har även Monika Edlund och Josefin Karlsson deltagit. Rapporten har granskats ur vetenskaplig synvinkel av professor Charles Westin, Centrum för invandringsforskning vid Stockholms universitet och professor Malin Åkerström, Sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Filosofie doktor Eva Tiby, Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet och filosofie doktor Helene Lööv, BRÅ, har lämnat värdefulla synpunkter på rapporten.

Stockholm i juni 2002

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Peter Lindström
Enhetschef

Sammanfattning

Begreppet hatbrott används i dag allt oftare som ett samlingsbegrepp för rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott. Kännetecknande för hatbrotten kan sägas vara att de utgör ett angrepp på de mänskliga rättigheterna och strider mot grundläggande samhällsvärderingar om alla människors lika värde.

Sedan mitten av 1990-talet har statsmaktens syn på hatbrotten skärpts. Ett principiellt viktigt initiativ togs år 1994 när en särskild straffskärpningsregel infördes i brottsbalken. Bestämmelsen stadgar att om ett brott begås mot en person på grund av dennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet, ska detta betraktas som en försvarande omständighet vid straffmätningen. Bestämmelsen omfattar också brott som riktas mot en person på grund av dennes sexuella läggning. Förutom att skärpa synen på hatbrotten var syftet med straffskärpningsbestämmelsen att den ska medverka till att hatbrottsmotiv uppmärksammas tidigt under brottsutredningarna. Hatbrotten har lyfts fram av statsmakten även på andra sätt än genom lagstiftning. Sedan mitten av 1990-talet ska de aktuella brotten prioriteras av rättsväsendets myndigheter.

I denna undersökning beskrivs vilka åtgärder rättsväsendet i första hand har vidtagit för att prioritera hatbrotten. Det kan konstateras att polis- och åklagarväsendena är de myndigheter som har störst möjlighet att vidta åtgärder som kan få effekt på utvecklingen av hatbrottsligheten. För domstolsväsendets och kriminalvårdens del kan arbetet mot hatbrotten främst bedrivas genom riktade utbildningsåtgärder.

I undersökningen görs också en uppföljning från anmälan till tingsrättsdom av de hatbrott som anmäldes år 2000. En central frågeställning har varit i vilken utsträckning domstolarna har tillämpat straffskärpningsbestämmelsen och beaktat de rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska omständigheterna kring brotten.

Hatbrotten i rättskedjan

År 2000 anmäldes enligt Säkerhetspolisens sammanställning närmare 4 300 hatbrott, en fördubbling jämfört med år 1997. Åtta procent av de anmälda hatbrotten ledde till åtal, vilket är en procentenhet högre än åtalsfrekvensen för samtliga brottsbalksbrott. Andelen homofobiska brott som ledde till åtal var densamma som för övriga hatbrott.

Misshandel var den typ av hatbrott som oftast ledde till åtal. Därefter kom olaga hot, förolämpning och hets mot folkgrupp. Inget av de anmälda fallen av olaga diskriminering för år 2000 ledde till åtal. Lägst åtalsfrekvens i övrigt gällde för ofredande och skadegörelse.

Nästan nio av tio av de hatbrott som anmäldes år 2000 lades ned. De vanligaste nedläggningsgrunderna var att det inte fanns någon skäligen misstänkt person eller att brott inte kunde styrkas.

Av de 360 hatbrott som ledde till åtal åberopade åklagaren straffskärpande motiv i 42 fall. För de 17 homofobiska brott som ledde till åtal åberopades straffskärpning för drygt hälften av brotten. I övrigt åberopades straffskärpning i allt högre grad ju grövre brott det var frågan om.

Totalt skärpte domstolarna straffet för 46 hatbrott. Det finns dock ingen enhetlig praxis för hur domstolarna skärper straffet om ett brott haft rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv. I majoriteten av domarna föranledde motivet att en strängare påföljd utdömdes. Det har däremot endast i något enstaka fall varit möjligt att utläsa av domen hur mycket påföljden har påverkats av att det varit frågan om ett hatbrott. Utöver straffskärpning förekommer också att rätten kvalificerar brottet som grovt, eller dömer ut ett högre skadestånd mot bakgrund av de rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiven.

Också redovisningen av hur domstolen beaktat de straffskärpande motiven skiljer sig åt, vilket gör det svårt att följa upp tillämpningen av straffskärpningsgrunden. Det finns ingen skyldighet för domstolarna att uttryckligen ange lagrummet för straffskärpningsgrunden i domslutet. Av de 46 fall där rätten tillämpade straffskärpningsgrunden, angav rätten lagrummet i domslutet endast i sju fall. I övriga fall omnämndes straffskärpningen i domskälen, det vill säga i den löpande texten i domen.

Rättsväsendets prioritering av hatbrott

Majoriteten av de mer konkreta insatser som rättsväsendets myndigheter har vidtagit för att prioritera hatbrotten har initierats under 2000-talet. Effekterna av dessa satsningar kan därför utvärderas först på längre sikt.

Övergripande strategier för arbetet mot hatbrott har tagits fram av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. Domstolsverket har tagit fram en utbildningsstrategi för domare särskilt inriktad mot hatbrott. Under år 2000 tog också samtliga rättsväsendets myndigheter fram en gemensam utbildningsstrategi för att säkerställa de anställdas kunskaper om hatbrott. Utbildningen genomfördes dock aldrig. Däremot samordnar Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren sedan år 2001 sina utbildningsinsatser. Kriminalvårdstyrelsen och Domstolsverket, som har avvaktat genomförandet av den planerade gemensamma utbildningsstrategin, har nu för avsikt att i egen regi anordna utbildning om hatbrott för den egna personalen.

Mer konkreta insatser som har vidtagits för att prioritera hatbrotten är att Riksåklagaren år 2000 utsåg särskilda åklagare som är ansvariga för hatbrotten på varje åklagarkammare. Året därpå utsåg Rikspolisstyrelsen särskilda kontaktpersoner för hatbrott på varje myndighet. Dessa har fått en mer omfattande utbildning om hatbrott än övriga poliser. Knappt hälften av närpoliserna i yttre tjänst har fått någon form av information eller utbildning om vilka bevissäkrande åtgärder som är särskilt viktiga för hatbrott. Bland närpolisens brottsutredare har endast en fjärdedel fått någon särskild utbildning om hatbrott. En avsikt med kontaktpersonerna är att de i sin tur ska vidareutbilda personal på den egna myndigheten. Både poliser och åklagare har i intervjuer påtalat betydelsen av att egna attityder och värderingar problematiseras i utbildningar om hatbrott. Hittills har

utbildningsinsatser om hatbrott som integrerar attitydfrågor dock varit sällsynta inom rättsväsendet.

Andra sätt att prioritera hatbrotten har varit att Riksåklagaren uttalat att förundersökningar som rör hatbrott alltid ska ledas av åklagare och att samverkan mellan poliser och åklagare ska förbättras. En viktig uppgift för åklagaren i rollen som förundersökningsledare, är att utfärda konkreta direktiv om vilka bevissäkrande åtgärder polisen bör vidta. För att åklagaren ska kunna överta förundersökningen krävs dock att polisen identifierar att det är frågan om ett hatbrott. Ungefär en tredjedel av samtliga polismyndigheter har infört en särskild fråga om hatbrott i den datoriserade anmälningsrutinen för att anmälningsmottagaren ska uppmärksamma hatbrotten i ökad utsträckning. Den kritik som har riktats från polisen mot att införa sådana frågor, har främst gällt att anmälningsrutinen redan är omfattande.

Kartläggning av hatbrotten utgör en förutsättning för att polismyndigheterna ska kunna vidta ändamålsenliga insatser mot hatbrotten. Kartläggning av brottslighetens omfattning och struktur genomförs i dag på de flesta myndigheter, men i intervjuer med de poliser som ansvarar för kartläggningarna framkommer att inrapporteringen av hatbrott inte alltid fungerar tillfredsställande. Nio av tio intervjuade närpolischefer uppgav dock att de rapporterar in anmälda hatbrott. Drygt hälften av närpolischeferna uppgav att de dessutom rapporterar in hatbrotten till den lokala säkerhetspolisen.

Ytterligare insatser för att prioritera hatbrotten är att arbeta brottsförebyggande i lokalsamhället. Två tredjedelar av närpolischeferna har uppgett att någon form av förebyggande arbete mot hatbrott bedrivs inom det lokala brottsförebyggande rådet. Ofta har detta arbete dock karaktär av att man anser sig ha en beredskap om det skulle uppstå några problem med hatbrott. Hälften av närpolischeferna uppgav att de som en del av det förebyggande arbetet mot hatbrott har varit ute och informerat på skolor.

En annan viktig aktör i lokalsamhället är minoritetsorganisationer som exempelvis olika invandrarföreningar eller organisationer för homosexuella. Värdet av att bygga upp relationer mellan rättsväsendet och minoritetsgrupper har påtalats av företrädare för flera minoritetsorganisationer. Som ett led i att stärka minoritetsgruppernas ställning som brottsoffer har Brottsoffermyndigheten gjort särskilda informationssatsningar för dessa grupper. Var femte närpolischef uppgav också att någon form av samarbete med lokala minoritetsorganisationer bedrivs inom närpolisområdet.

BRÅ:s bedömning

De flesta myndigheter inom rättsväsendet har på central nivå utfärdat olika typer av strategidokument. Det fortsatta arbetet mot hatbrotten måste nu inriktas på att de mål som ställts upp får genomslag i praktiken. Eftersom arbetet mot hatbrotten har försenats inom Kriminalvårdsstyrelsen och Domstolsverket, är det särskilt viktigt att dessa myndigheter nu påbörjar de planerade utbildningssatsningarna.

RÄTTSVÄSENDET MÅSTE BLI BÄTTRE PÅ ATT UPPMÄRKSAMMA HATBROTTE

BRÅ:s bedömning är att en allmän kompetenshöjning och ett ökat medvetande inom hela rättsväsendet utgör den viktigaste insatsen för att arbetet mot hatbrott ska bli mer effektivt. För att detta ska bli möjligt är det angeläget att samtliga utbildningsinsatser i fortsättningen innehåller fler inslag om egna attityder och klimatet i den egna organisationen. Möjligen är detta särskilt viktigt för polisen, som i första hand har ansvar för att hatbrotten identifieras. Att det finns en särskild funktion på polismyndigheterna för samordning av de totala insatserna mot hatbrott är väsentligt. Funktionen bör kunna innehas av kontaktpersonerna som också besitter särskild kompetens. En viss specialistkompetens inom organisationen är nödvändig. Dock bör poängteras att om endast vissa poliser ges särskild utbildning om hatbrott finns risk för att organisationen blir alltför beroende av enskilda individer och att inte hela polisväsendet känner ansvar för hatbrotten.

KUNSKAPEN OM HATBROTTLIGHETEN BEHÖVER BLI BÄTTRE

För närvarande för Säkerhetspolisen den enda rikstäckande statistiken om anmälda hatbrott. Anmälningss Statistik behöver generellt sett kompletteras med andra datainsamlingar för att man med någon större säkerhet ska kunna uttala sig om den faktiska brottsligheten. BRÅ:s bedömning är därför att en återkommande brottsofferundersökning, där utsatthet för hatbrott studeras särskilt, bör genomföras.

Den operativa verksamheten på polismyndigheterna bör planeras utifrån den lokala problembilden. Ansträngningar måste därför vidtas för att kvaliteten på de kartläggningar av hatbrottsligheten som görs på myndigheterna förbättras. Ett viktigt led i detta arbete är att effektivisera samarbetet mellan den öppna polisens kriminalunderrättelsetjänst och den lokala säkerhetspolisen.

För att underlätta uppföljningen av hatbrottslighetens utveckling kan det på sikt bli aktuellt att införa särskilda koder för hatbrott i polisens datoriserade anmälningssystem. För att en sådan åtgärd ska vara meningsfull, krävs dock att den allmänna kunskapen om hatbrotten ökar inom polisväsendet.

STRAFFSKÄRPNINGSGRUNDEN BÖR TILLÄMPAS I STÖRRE UTSTRÄCKNING

För att tillämpningen av straffskärpningsgrunden ska öka bör de omständigheter som är specifika för hatbrotten genomsyra brottsutredningarna. BRÅ:s bedömning är därför att ytterligare insatser för att förbättra kvaliteten i brottsutredningarna bör vidtas. Om hatbrottsinslagen inte uppmärksammas tidigt under utredningen, finns risk för att de förbigås även av åklagarna. Konkreta utredningsdirektiv, ökad samverkan mellan poliser och åklagare samt att åklagaren ger polisens utredare återkoppling är exempel på insatser som kan vidtas för att straffskärpningsgrunden ska uppmärksammas i ökad utsträckning. Sannolikt har insatserna var för sig en begränsad effekt. I kombination kan dock flera insatser leda till att kvaliteten på hatbrottsutredningarna ökar.

Ytterligare utbildning om straffskärpningsgrunden för såväl poliser och åklagare som domare, leder sannolikt till att tillämpningen av straffskärpningsgrunden på sikt ökar. För att rättstillämpningen ska bli tydligare bör domstolarna ange hur straffvärdet har påverkats av att det varit frågan om ett hatbrott. För att förbättra möjligheterna att följa upp straffskärpningsgrundens tillämpning bör dessutom domarna ta ansvar för att det tydligt framgår i domen att straffskärpande motiv har beaktats.

SAMVERKAN MED MINORITETSORGANISATIONER BÖR ÖKA

Att rättsväsendet samverkar med andra aktörer i lokalsamhället är en förutsättning för ett verkningsfullt arbete mot hatbrotten. I det framtida arbetet bör framför allt kontakten med olika minoritetsorganisationer prioriteras. En ökad samverkan med lokala minoritetsorganisationer är fruktbart både för att bearbeta negativa attityder inom polisväsendet och negativa uppfattningar om rättsväsendet inom olika minoritetsgrupper. BRÅ:s bedömning är därför att samverkan med minoritetsorganisationer bör öka. Minoritetsorganisationerna kan också bistå rättsväsendet med värdefull kunskap om situationen för dem som utsätts för hatbrott, bland annat när utbildningsinsatser ska planeras.

Inledning

Brott med rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska inslag har under 1990-talet i ökande utsträckning uppmärksammats i samhällsdebatten. Den statistik som förs av Säkerhetspolisen på området indikerar också att det är ett problem som växer. Den brottslighet som fått mest uppmärksamhet, inte minst i medierna, är den grova brottsligheten. Ofta begås dessa brott av personer som har anknytning till den så kallade vit maktvärlden.¹ Även rättsväsendets insatser har i första hand inriktats mot vit maktbrottsligheten. En stor del av de brott som har rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag är emellertid brott som grundar sig på en bristande tolerans mot personer som på något sätt uppfattas som avvikande. Gärningsmannen har vid dessa brott inte anknytning till någon rasistisk eller främlingsfientlig organisation.

Det finns flera anledningar till att rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet bör tas på stort allvar. Ur ett demokratiskt samhällsperspektiv är det av stor vikt att den här typen av brottslighet bemöts kraftfullt eftersom den utgör ett angrepp på grundläggande mänskliga rättigheter. Även för individen är rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott särskilt allvarliga eftersom de utgör en dubbel kränkning. Den som utsätts är offer för en kriminell handling, som förstärks av ett bakomliggande hat eller av gärningsmannens bristande respekt för människors lika värde. Internationella studier har också visat att brott som förstärks av exempelvis rasistiska yttringar upplevs som allvarligare än brott utan sådana inslag.²

Vad är ett hatbrott?

Internationellt används ofta begreppet "hate crime" om brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag. Det finns dock ingen vedertagen definition av begreppet eller något gemensamt synsätt på vilka brottstyper som omfattas. I vissa fall avses endast rasistiska eller främlingsfientliga brott, i andra fall också till exempel brott begångna mot homosexuella eller funktionshindrade personer. Även lagstiftningen som rör denna brottslighet skiljer sig mellan olika länder. I exempelvis USA och England har man infört nya brottstyper för rasistiskt motiverade brott. Där har till exempel misshandel med rasistiska motiv en strängare straffskala än motsvarande misshandel utan sådana motiv. I Sverige används begreppet hatbrott inte i lagstiftningen och särskilda brottstyper finns inte på samma sätt. Utöver grundläggande lagar om mänskliga rättigheter finns i stället lagregler som stadgar att en strängare påföljd ska utdömas för brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv. De enda särskilda

¹ Begreppet vit maktvärlden beskriver inte någon enhetlig rörelse. Säkerhetspolisen använder begreppet för att beskriva de grupper, organisationer och individer som förespråkar och agerar utifrån nationalsocialistiska, rasideologiska och antisemitiska ideologier. Inom vit maktmiljön är även hat mot homosexuella vanligt förekommande.

² Home Office (2001).

brottstyper som finns avseende hatbrott är hets mot folkgrupp och olaga diskriminering.

Första gången begreppet hatbrott användes inom svensk forskning var i en avhandling om brott riktade mot homosexuella.³ På senare tid har det blivit allt vanligare att begreppet används som en samlingsbeteckning för rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott. Begreppet inkluderar olika typer av minoritetsförtryck, exempelvis brott som motiveras av antisemitism, islamofobi och antiziganism.

Ett sätt att bedöma om det rör sig om ett hatbrott kan vara att försöka fastställa om brottet begåtts mot bakgrund av gärningsmannens uppfattningar, värderingar eller ideologier som strider mot principen om alla människors lika värde. Även brottet olaga diskriminering kan i den mening som sägas utgöra ett hatbrott, då brottet består av handlingar som strider mot likavärdesprincipen. Ett annat sätt att avgöra om det är frågan om ett hatbrott kan vara att utgå från brottsoffrets perspektiv. Om den som utsätts själv upplever att brottet motiverats av vem han eller hon är – eller antas vara – bör brottet betraktas som ett hatbrott. Gärningsmannens val av offer styrs vid hatbrott således av brottsoffrets tillhörighet till en viss grupp.

Ett hatbrott kan även motiveras av hat mot vad en person anses representera. Personer som arbetar för olika minoritetsgrupper kan därmed också utsättas för hatbrott. Detsamma gäller för samhällsrepresentanter, exempelvis förtroendevalda eller journalister. De senare brotten begås oftast av personer med anknytning till vit maktvärlden och grundar sig på ett ideologiskt hat mot hela samhällsetablissemangen.

Uppdraget

BRÅ fick i maj år 2001 regeringens uppdrag⁴ att följa upp rättsväsendets insatser mot rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet samt olaga diskriminering och att analysera hur detta arbete påverkar utvecklingen av den aktuella brottsligheten. Uppdraget innefattar också att uppmärksamma regeringen på eventuella behov av ytterligare åtgärder.

Syfte och frågeställningar

Det övergripande syftet med utredningen är att beskriva i vilken utsträckning och på vilket sätt statsmaktens direktiv har lett till att hatbrotten prioriteras av rättsväsendets myndigheter. I rapporten följs de enskilda myndigheternas initiativ och deras hantering av hatbrotten upp.

³ Tiby (1999).

⁴ Regeringsbeslut 2001-05-01, JU2001/3244/KRIM.

Utredningens huvudsakliga frågeställningar har varit följande.

- Hur stor andel av de hatbrott som anmäldes år 2000 har lett till åtal eller annan lagföring⁵?
- I vilken utsträckning och på vilket sätt har domstolarna beaktat de rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska omständigheterna vid straffmätningen?
- Vilka insatser har rättsväsendet vidtagit för att förbättra arbetet mot hatbrott?

Utifrån resultaten diskuteras vilka ytterligare åtgärder som skulle kunna förbättra rättsväsendets arbete mot hatbrott. Polis- och åklagarväsendena är de myndigheter inom rättskedjan som har störst möjligheter att vidta åtgärder som påverkar utvecklingen av hatbrottsligheten. Huvuddelen av rapporten kommer därför att inriktas på dessa myndigheters verksamhet.

Metod

Information om rättsväsendets hantering av hatbrotten har samlats in på flera olika sätt. De hatbrott som enligt Säkerhetspolisen anmäldes under år 2000 har följts genom rättskedjan från anmälan till tingsrättsdom. Av särskilt intresse har varit att undersöka hur rasistiska eller homofobiska motiv har beaktats av domstolarna. De domar som har meddelats med anledning av de undersökta anmälningarna har därför analyserats. Dessutom har telefonintervjuer genomförts med 25 domare för att ytterligare belysa rättstillämpningen när det gäller hatbrotten.

Som komplement till analyserna av kriminalstatistiken och domarna har fokusgrupper bestående av företrädare för olika minoritetsorganisationer samlats för diskussioner om de olika gruppernas upplevelse av utsatthet för – och rättsväsendets hantering av – hatbrott. Ur fokusgruppsdiskussionerna har främst belysande exempel lyfts fram.

Slutligen har telefonintervjuer genomförts med poliser och åklagare med särskilt ansvar för hatbrotten. Även länspolismästare eller biträdande länspolismästare för samtliga polismyndigheter, polismästare i storstadslänen samt 75 närpolischefer har intervjuats. Intervjuerna har främst gett en bild av hur man arbetar med hatbrott på myndigheterna och vad som upplevs vara de största problemen vid beivrandet av dessa brott. Närpolischeferna valdes ut för att vara geografiskt representativa och frågorna till dem har bland annat rört det brottsförebyggande arbetet och samverkan i lokalsamhället. Ett antal mer informella samtal med personer inom polis- och åklagarväsendena har kompletterat intervjuerna.

⁵ Med lagföring avses åtalsunderlåtelse, strafföreläggande eller åtal.

Synen på hatbrotten skärps

Sedan Sverige år 1971 ratificerade FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering har hatbrotten kommit att uppmärksammas i allt högre utsträckning. Bland annat har brottsrubriceringen olaga diskriminering instiftats och bestämmelsen om hets mot folkgrupp har vid flera tillfällen ändrats. Det är dock först sedan början av 1990-talet som man mer uttalat fokuserat på hatbrotten. Till följd av detta har mer aktiva insatser mot brottsligheten gjorts från myndigheternas sida. Den skärpta synen har delvis föranletts av att vit maktvärlden började agera mer synligt och att flera brutala våldsbrott med rasistiska kopplingar ägde rum under 1990-talet. Samtidigt har en förskjutning i kriminalpolitiken skett från en huvudsaklig inriktning på gärningsmännen till ett ökande intresse för brottsofferfrågor. Utvecklingen har lett till att särskilt utsatta grupper, till exempel offer för rasistiska och homofobiska brott, har kommit att uppmärksammas allt mer.

Straffskärpningsgrunden införs

Ett principiellt viktigt initiativ när det gäller synen på hatbrottslighet togs av utredningen om organiserad rasism i början av 1990-talet.⁶ Utredningen föreslog att en särskild straffskärpningsgrund för hatmotiverad brottslighet skulle införas, vilket också skedde den 1 juli år 1994. Regeln avser att skärpa synen på brott som begås mot en person på grund av dennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller annan liknande omständighet. När bestämmelsen infördes i 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken uttalades att ett ytterligare syfte var att den skulle medverka till att rasistiska och främlingsfientliga motiv skulle uppmärksammas tidigt under brottsutredningen och bevisning säkras redan på förundersökningsstadiet.

Den särskilda straffskärpningsregeln omfattar också brott som begås mot homosexuella. I förarbetena till lagen anfördes att sexuell läggning innefattas i begreppet "annan liknande omständighet".⁷ Från och med den 1 juli år 2002 kommer kränkningar på grund av homosexuell läggning uttryckligen att omfattas av straffskärpningsbestämmelsen. Den 1 januari år 2003 föreslås också bestämmelsen om hets mot folkgrupp ändras till att även omfatta hets med anspelning på sexuell läggning och en särskild straffskala för grova fall av hets mot folkgrupp införs.⁸

Statsmaktens initiativ

Hatbrotten har lyfts fram av statsmakten även på andra sätt än genom lagstiftning. Bland annat tillsatte regeringen år 1996 en arbetsgrupp med

⁶ SOU 1991:75.

⁷ Proposition 1993/94:101.

⁸ Proposition 2001/02:59.

uppgift att föreslå åtgärder för att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld.⁹ Arbetsgruppens förslag låg till stora delar till grund för den nationella handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering som regeringen presenterade i början av år 2001. Ett flertal statliga myndigheter fick i handlingsplanen uppdrag som på olika sätt är kopplade till dessa frågor. Bland annat fick Integrationsverket i uppdrag att bygga upp en nationell kunskapsbank.¹⁰ Syftet med kunskapsbanken är att skapa bättre förutsättningar för samverkan mellan myndigheter och för en effektiv kunskapspridning.

Beträffande olaga diskriminering tillsattes år 1999 en utredning för att se över bestämmelsen och analysera rättsväsendets tillämpning av den. En av utredningens huvudsakliga synpunkter var att ett civilrättsligt diskrimineringsförbud bör ersätta den nuvarande straffbestämmelsen om olaga diskriminering. Regeringen har därefter tillsatt en kommitté som ska utreda frågan om en sammanhållen diskrimineringslagstiftning och om det finns skäl att ersätta bestämmelsen om olaga diskriminering.¹¹ Uppdraget ska redovisas senast den 1 december år 2004.

För rättsväsendets del har statsmakten sedan mitten av 1990-talet uttalat att rasistiska och främlingsfientliga brott ska utgöra prioriterade brotts typer. Från och med år 2000 har också de homofobiska brotten lyfts fram som prioriterade. Samma år ålades rättsväsendets myndigheter att ta fram en strategi för att säkerställa de anställdas kunskap om grunden för brott med rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska inslag och om situationen för de grupper som utsätts. Kriminalvårdsstyrelsen fick dessutom år 2001 i uppdrag att ta fram en strategi för att motverka rasistiska tendenser hos de dömda.

Centrala prioriteringar av hatbrotten

I början av år 2000 antog samtliga myndigheter en gemensam utbildningsstrategi för personal inom rättsväsendet. BRÅ hade i detta arbete en samordnande funktion. Ambitionen var att ta fram ett utbildningsmaterial och att arrangera en gemensam utbildningssatsning. Genomförandet av satsningen drog dock ut på tiden vilket medförde att flera av rättsväsendets myndigheter vidtog egna utbildningsinsatser. Bland annat på grund av att myndigheterna hade kommit olika långt i sitt arbete mot hatbrotten, konstaterades under våren 2001 att förutsättningar för att genomdriva en gemensam utbildningssatsning inte längre fanns. Den arbetsgrupp som tog fram den gemensamma utbildningsstrategin fungerar i dag i första hand som ett nätverk för informationsutbyte mellan rättsväsendets myndigheter.

Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren och Domstolsverket presenterade år 2000 egna strategier för att säkerställa de anställdas kunskaper om hatbrotten. På grund av att den gemensamma utbildningssatsningen inte kom att genomföras har arbetet mot hatbrotten inom kriminalvården

⁹ Ds 1998:35.

¹⁰ <http://www.sverigemotrasism.nu>.

¹¹ SOU 2001:39.

försenats. Målsättningen är dock enligt Kriminalvårdsstyrelsen att under år 2002 utarbeta en utbildningsstrategi för de anställda.

Riksåklagaren presenterade i slutet av år 1999 dessutom ett särskilt handlingsprogram mot rasistisk och främlingsfientlig brottslighet (tolvpunktsprogrammet). Sedan år 2001 omfattas även homofobisk brottslighet. Huvudregeln är att brotten ska leda till lagföring och att utredningen av hatbrotten ska ske snabbt.

Rikspolisstyrelsen gav år 1998 ut en rapport inriktad på åtgärder vid särskilda händelser med rasistiska inslag.¹² I det strategidokument som Rikspolisstyrelsen antog år 2000 beskrevs olika nyckelområden, utöver utbildning, där insatser mot hatbrott är nödvändiga. Bland annat sägs i strategin att hatbrottens betydelse måste förankras på alla nivåer inom hela myndigheten och att det är av stor vikt att hela organisationen strävar åt samma håll. Rikspolisstyrelsen har som ett led i arbetet uppmanat samtliga polismyndigheter att utarbeta brottsförebyggande strategier för bland annat rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott. I april år 2002 hade hälften av landets polismyndigheter utarbetat en sådan strategi. Vissa myndigheter har i stället tagit fram en handlingsplan eller motsvarande. Fortfarande saknas dock någon form av strategidokument på ett par myndigheter.

KONTAKTPERSONER OCH NÄTVERK

Under åren 2000 och 2001 började polis- och åklagarväsendena att vidta mer sammanhållna insatser mot hatbrott. En av Rikspolisstyrelsens första åtgärder var att hösten 2001 utse kontaktpersoner för dessa brott på polismyndigheterna.

Inom åklagarväsendet utsågs i början av år 2000 en samordnare för frågor som rör hatbrott på respektive åklagarmyndighet. Sedan dess finns också på samtliga 38 åklagarkammare en särskild åklagare som är ansvarig för hatbrotten. Förutom att de flesta av dem handlägger hatbrottsärendena på kammaren, är en viktig uppgift att månadsvis återrapportera vissa uppgifter till Riksåklagaren. Även för polisernas kontaktpersoner är återrapportering till Rikspolisstyrelsen en viktig uppgift.

För polisens kontaktpersoner är förutsättningarna i övrigt annorlunda än för åklagarna i och med att polisens arbete mot hatbrott är mer mångfacetterat; det kan röra sig om allt från brottsförebyggande informationsverksamhet till utredning av grova brott. Kontaktpersonerna arbetar också i olika delar av organisationen. De som utsågs arbetar oftast på polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänst, men även utredare, närpolischefer och poliser i yttre tjänst finns representerade. En konsekvens av detta är att kontaktpersonerna själva inte alltid arbetar med hatbrottsutredningar på polismyndigheten. Lika viktigt som särskild kompetens hos kontaktpersonerna är därför att de har förmåga att informera och sprida sina kunskaper till övrig personal på den egna polismyndigheten.

¹² Rikspolisstyrelsen (1998).

Sedan tidigare finns på flera håll ett utbyggt samarbete mellan de olika polismyndigheternas kriminalunderrättelsetjänster. Samverkan är betydelsefull bland annat av den anledningen att riktade insatser mot brottslighet med koppling till vit maktvärlden inom en enskild polismyndighet på sikt leder till att problemen flyttar till andra områden. En av avsikterna med att utse kontaktpersoner var att de i sin tur ska kunna bygga upp lokala nätverk. På en del myndigheter finns redan i dag kontaktpersoner på varje närpolisområde. Om såväl närpolis och brottsutredare som representanter från underrättelsetjänsten samverkar mer aktivt, förbättras förutsättningarna för att öka kunskaperna i hela organisationen. Nätverken bör därför involvera personer med olika kompetens från flera delar av organisationen. Att engagera fler personer i frågor som rör hatbrott är också ett viktigt led i arbetet med att förankra frågorna i den löpande verksamheten.

Ett viktigt mål som ställs upp i Rikspolisstyrelsens strategi mot hatbrott är att polisledningen tydligt måste engagera sig i och driva frågor som rör hatbrott. Flera kontaktpersoner har dock uppgett att de ännu inte upplever sig ha fått praktiska möjligheter från polisledningen på myndigheten att leva upp till förväntningarna. Mycket få har sedan de utsetts fått arbetstid avsatt för att arbeta med hatbrotten. Av bland annat denna anledning har merparten av kontaktpersonerna ännu inte vidtagit några mer omfattande insatser mot hatbrott. Det bör dock understrykas att de ännu bara har haft begränsad tid för att arbeta mot hatbrotten. Det är därför inte rimligt att förvänta sig att de redan ska ha kunnat åstadkomma några större förändringar. Ledningen på polismyndigheterna bör ta ett ansvar för att tydliggöra vilka förväntningar som finns på kontaktpersonerna och vilka förutsättningar som ges för deras arbete mot hatbrotten på respektive myndighet. Målsättningen bör vara ett aktivt stöd till kontaktpersonerna i form av avsatt tid för att driva frågor som rör hatbrott och andra typer av stöd. En form av stöd som bör prioriteras är att ge kontaktpersonerna förutsättningar för att bygga upp lokala nätverk.

Hur vanliga är hatbrotten?

Sedan mitten av 1990-talet genomför Säkerhetspolisen den enda rikstäckande sammanställningen av polisanmälda brott som bedöms ha rasistiska, främlingsfientliga, antisemitiska eller homofobiska inslag.¹³ Förutom brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering rör det sig till exempel om olaga hot, ofredande, misshandel eller skadegörelse där det av anmälan framgår att det kan finnas exempelvis rasistiska eller homofobiska inslag. I detta avsnitt redovisas de anmälda hatbrotten för år 2000. För att följa brottsutvecklingen har jämförelser gjorts från och med år 1997.¹⁴

Statistik över anmälda brott är inte alltid en helt tillförlitlig källa för att beskriva den faktiska brottsligheten. Detta faktum gäller inte minst för hatbrotten. För det första påverkas antalet anmälda hatbrott av motivationen hos den utsatte eller andra som känner till händelsen att berätta om det inträffade för polisen. Anmälningens benägenhet kan även påverkas av yttre faktorer, till exempel av om massmedierna uppmärksammar hatbrotten i ökad utsträckning. Det finns således *externa* mörkertal som är svåra att uppskatta, särskilt då det gäller mindre allvarliga brott, som exempelvis skadegörelser eller förolämpningsbrott. Sådana brott anmäls i allmänhet inte i samma utsträckning som grova brott.

För det andra finns en risk att anmälningssmottagaren inte uppmärksammar att brottet är rasistiskt eller homofobiskt. Brottet kommer då att utredas som ett "vanligt" brott, vilket som regel leder till att varken åklagare eller domstol uppmärksammar de omständigheter som är specifika för hatbrotten. Dessa *interna* mörkertal beror således på att rättsväsendet inte har tillräcklig information om att det funnits rasistiska eller homofobiska inslag, eller på annat sätt gör en felbedömning av brottet.

Antalet anmälda hatbrott

År 2000 anmäldes enligt Säkerhetspolisens sammanställning närmare 4 300 brott med tydliga rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag eller brott med koppling till vit maktvärlden. I Säkerhetspolisens sammanställning finns också brott där det rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslaget har bedömts vara mer tveksamt. År 2000 redovisades 400 sådana brott. Brott med tveksamma inslag ingår inte i följande redovisning.

¹³ Dessutom förs statistik över så kallad autonom brottslighet, där till exempel djurrättsaktivism, antisexistiska och antifascistiska brott ingår. I det följande ingår de antisemitiska brotten bland de redovisade rasistiska och främlingsfientliga brotten.

¹⁴ Säkerhetspolisen har gjort årliga kartläggningar av hatbrotten sedan år 1993, men statistiken är jämförbar först från och med år 1997.

Tabell 1. Anmälda hatbrott, åren 1997 – 2000.

	1997	1998	1999	2000
Rasistiska/främlingsfientliga brott	1 434	2 191	2 244	2 635
Homofobiska brott	99	154	148	155
Vit maktbrott av typ propagandaspridning och användning av symboler	469	940	966	1 494
Totalt antal hatbrott	2 002	3 286	3 358	4 284

Källa: Säkerhetspolisens rapporter Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet 1997, 1998, 1999 och 2000

Av de drygt 2 600 brott som år 2000 bedömdes vara rasistiska eller främlingsfientliga utgjorde skadegörelse (inklusive klotter) knappt en fjärdedel. Vanligast var att en okänd gärningsman klottrat rasistiska symboler eller slagord på allmän plats. För andra brottstyper var ett vanligt händelseförlopp till exempel att en svensk och en person med invandrarbakgrund i samband med krogbesök hamnade i bråk och att gärningsmannen förstärkte misshandeln med rasistiska skällsord. Rasistiska och främlingsfientliga brott begås inte alltid av personer som tillhör majoritetsbefolkningen. Knappt ett av tio brott begicks i stället av en person tillhörande en etnisk minoritet och riktades antingen mot en person tillhörande majoritetsbefolkningen eller mot en person ur en annan minoritetsgrupp.

De homofobiska brotten utgjordes ofta av förolämpningar eller trakasserier, men i vissa fall också av grova våldsbrott. Av de homofobiska brott som anmäldes år 2000 riktade sig flera mot personer som företräder homosexuella eller mot deras föreningslokaler.

Ungefär 1 500 av de hatbrott som Säkerhetspolisen redovisade som vit maktbrott rörde sig främst om spridning av invandrarfientligt propaganda-material, bärande av nazistiska symboler eller utförande av hitlerhälsningar. Brotten riktade sig i vissa fall mot politiker, poliser eller företrädare för samhället i övrigt. Utöver dessa brott hade dessutom knappt 600 av de rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska brotten anknytning till vit maktvärlden. Sammanfattningsvis hade knappt hälften av samtliga anmälda hatbrott år 2000 anknytning till vit maktvärlden. Gärningsmän med vit maktanknytning är överrepresenterade när det gäller grova våldsbrott – ungefär hälften av det 60-tal grova våldsbrott som anmäldes år 2000 hade enligt Säkerhetspolisens sammanställning koppling till vit maktvärlden.

SKADEGÖRELSE OCH HETS MOT FOLKGRUPP ÖKAR MEST

Sett till samtliga hatbrott har skadegörelse och hets mot folkgrupp sedan år 1997 varit de vanligaste brottstyperna. Dessa brottstyper är också de som har ökat mest under perioden. År 2000 svarade dessa för drygt två femtedelar av de anmälda hatbrotten. De brottstyper som i övrigt varit vanligast förekommande sedan år 1997 är olaga hot, ofredande och misshandel.

Tabell 2. Brottsutvecklingen för anmälda hatbrott avseende de vanligaste typerna av brott, åren 1997–2000.

	1997	1998	1999	2000	Andel av anmälda hatbrott år 2000 (%)
Skadegörelse	339	565	614	945	22
Hets mot folkgrupp	345	558	508	812	19
Olaga hot	337	517	489	703	16
Ofredande	255	391	403	553	13
Misshandling	239	415	371	430	10
Förtal/förolämpning	210	343	335	416	10
Olaga diskriminering	151	190	182	140	3
Övrigt	126	397	456	285	7
Totalt	2 002	3 286	3 358	4 284	100

Jämfört med år 1997 har antalet anmälda hatbrott år 2000 mer än fördubblats. Den enda brottstyp där antalet anmälningar har minskat sedan år 1997 är olaga diskriminering. Ökningen har enligt Säkerhetspolisens sammanställning varit kraftigast för brott där gärningsmannen haft anknytning till vit maktvärlden. Våldsbrotten som begås av vit maktanhängare har dock inte ökat i samma utsträckning som den totala vit maktbrottsligheten. Ökningen i statistiken utgörs i stället primärt av ett ökat antal anmälda skadegörelser och hets mot folkgrupp.

HAR HATBROTTLIGHETEN ÖKAT ELLER MINSKAT?

Det är svårt att bedöma om ökningen av antalet anmälda hatbrott beror på en faktisk ökning av brottsligheten eller till exempel på att brotten i dag anmäls i högre utsträckning. Säkerhetspolisen gör bedömningen att den kraftiga och i tiden sammanfallande ökningen för brotten skadegörelse, hets mot folkgrupp, olaga hot och ofredande talar för att det åtminstone delvis rör sig om en faktisk ökning av dessa brottstyper.¹⁵ En del av ökningen kan möjligen också förklaras av att enskilda domar fått betydelse för anmälningsbenägenheten. Ett exempel är en dom från år 1996 där Högsta domstolen fällde en person för bärande av rasistiska och nazistiska symboler.¹⁶ Domen antas bland annat ha medfört en ökad uppmärksamhet på den typen av brott, vilket har lett till att fler sådana handlingar upptäcks och anmäls.¹⁷

Trots ökningen i anmälningsstatistiken har flera poliser och åklagare vid intervjuerna uppgett att de upplever att problemen med hatbrott har minskat. En tänkbar förklaring till detta kan vara att den skärpta synen på denna typ av brottslighet har lett till en minskning av de mer organiserade uttrycken för rasism. Tidigare studier har visat att det i dag exempelvis hålls

¹⁵ Säkerhetspolisens rapport (2000), s 39.

¹⁶ NJA 1996 s 577.

¹⁷ BRÅ (2001), s 31.

färre demonstrationer med hakkorsfanor och konserter med vit maktband än tidigare.¹⁸ Enligt de särskilt utsedda åklagarna agerar vit maktvärldens anhängare i dag allt mer sofistikerat och följer rättsutvecklingen noga för att undvika att bli fällda för brott. En annan förklaring till att hatbrottsligheten på vissa håll uppges ha minskat kan vara att ett flertal aktiva personer ur nazistiska och rasistiska grupperingar nu avtjänar längre fängelsestraff. I de områden där dessa individer har verkat kan polisen och åklagarna lokalt uppleva en relativt kraftig minskning av problemen med hatbrott även om hatbrotten i övrigt ökar.

Sammanfattningsvis går det inte att dra några säkra slutsatser om orsakerna till ökningen i anmälningsstatistiken. För att möjliggöra mer kvalificerade uppskattningar av den faktiska brottsligheten bör alternativa datainsamlingsmetoder användas.

Möjliga förbättringar

En typ av studier som kan användas som komplement till kriminalstatistiken är brottsofferundersökningar. I sådana undersökningar skulle särskilda frågor angående utsatthet för brott med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag kunna ställas till ett representativt urval av befolkningen. Det har tidigare vid ett par tillfällen genomförts svenska undersökningar om etniska minoriteters¹⁹ och homosexuellas²⁰ utsatthet för hatbrott. Det finns dock ännu ingen återkommande brottsofferundersökning i Sverige där utsattheten för hatbrott studeras systematiskt. En sådan genomförs däremot i Storbritannien.²¹

I den brittiska undersökningen studeras utsattheten bland etniska minoritetsgrupper, bland annat med avseende på rasistiska brott. I den senaste studien, som genomfördes år 2000, beräknas att ungefär en tredjedel av de rasistiska brotten anmäls till polisen. Jämfört med tidigare års studier indikerades för år 2000 en minskning av hatbrotten, samtidigt som antalet anmälda brott ökade kraftigt. Ökningen tolkas, mot bakgrund av resultaten i offerstudien, som ett resultat av två samverkande faktorer. Samtidigt som anmälningsbenägenheten ökar har polisen blivit bättre på att identifiera rasistiska brott, vilket skulle kunna vara en effekt av den engelska polisens satsningar på utbildning och annan kompetenshöjning beträffande rasistisk brottslighet.

Förutom att komplettera anmälningsstatistiken med alternativa informationskällor, kan rättsväsendet således vidta även andra insatser för att minska de externa och interna mörkertalen i statistiken. Man kan till exempel sätta in åtgärder för att göra det lättare för brottsoffer att anmäla hatbrott eller införa rutiner för att göra den som tar upp anmälan mer uppmärksam på att det rör sig om ett hatbrott.

¹⁸ BRÅ (1999) och BRÅ (2001).

¹⁹ Martens (1995), CEIFO/BRÅ (1997), CEIFO (1998).

²⁰ Tiby (1999).

²¹ Home Office (2001). Vid BRÅ utreds för närvarande hur en svensk återkommande brottsofferundersökning skulle kunna utformas.

ATT GÖRA DET LÄTTARE ATT ANMÅLA HATBROTT

I fokusgruppdiskussionerna har framförts att många brottsoffer upplever ett motstånd mot att anmäla hatbrott av rädsla för att bli misstrodda eller mötas av andra fördomar från den som tar emot anmälan. Värdet av att göra det lättare att anmäla ett hatbrott har därför lyfts fram. Om motståndet mot att anmäla hatbrotten minskar, får det effekter på det *externa* mörkertalet.

Ett sätt att försöka minska motståndet mot att anmäla kan hämtas från Australien, där det sedan början av 1990-talet finns ett väl utbyggt nätverk med poliser som har fått särskild utbildning om de problem som omgärdar homofobiska brott och om den situation som homo- och bisexuella personer befinner sig i. Den som utsätts för ett homofobiskt brott kan vid anmälan begära att få tala med en polis med särskild kompetens på området. De särskilt utsedda poliserna arbetar även brottsförebyggande genom att de har löpande kontakter med olika organisationer för homosexuella i lokalsamhället. En positiv effekt av nätverket har uppgetts vara att man som brottsoffer inte riskerar att mötas av misstänksamhet eller okunskap från polisen. Satsningen har bland annat medfört att problemen med brott mot homosexuella har synliggjorts för medborgarna i allmänhet och för polisväsendets anställda i synnerhet.²² De organisationer som deltagit i fokusgruppdiskussionerna har påtalat att särskilda anmälningsmottagare skulle kunna fylla en viktig funktion även i Sverige. Ett generellt problem med en alltför hög specialisering är dock att det kan leda till att inte hela organisationen känner ansvar för hatbrotten. Det finns också en risk för att organisationen blir alltför individberoende.

ANMÄLNINGSMOTTAGANDET KAN BLI BÄTTRE

Den som tar emot en anmälan har ett stort ansvar för att identifiera att det är frågan om ett hatbrott. Ett intryck som minoritetsorganisationerna har fört fram i fokusgruppdiskussionerna är att kunskaperna i dag är otillräckliga. De upplever att bara de tydligaste fallen registreras som hatbrott. Genom att vidta insatser för att öka anmälningsmottagarens lyhörddhet kan de *interna* mörkertalen minskas.

En åtgärd som kan leda till att anmälningsmottagaren uppmärksammar att det är ett hatbrott, är att ställa en öppen fråga till brottsoffren vid anmälningsmottagningen om varför de tror att de blev utsatta. En fråga om motivet för brottet bör också ställas till andra personer, exempelvis till vittnen. Värdet av att ställa sådana öppna frågor har påtalats av flera minoritetsorganisationer men även tidigare av Arbetsgruppen med uppgift att motverka rasistiskt och främlingsfientligt våld.²³

Ett annat sätt att göra anmälningsmottagaren mer uppmärksam på att det kan röra sig om ett hatbrott kan vara att lägga in särskilda frågor om hatbrott i anmälningsrutinen. I dag har ungefär en tredjedel av landets polismyndigheter en sådan fråga i det datoriserade anmälningssystemet. Liksom en öppen fråga kan detta få anmälningsmottagaren att reflektera över om det aktuella brottet är ett hatbrott. Den kritik som har riktats från

²² Thompson (1998).

²³ Ds 1998:35, s 250.

polisen mot att införa sådana frågor har främst varit att anmälningsrutinen redan är omfattande.

Den offentliga kriminalstatistiken är i dag uppbyggd av brottskoder som bygger på gällande lagstiftning. För närvarande planeras ett nytt system för brottskodning i samråd mellan Brottsförebyggande rådet, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren. De nya koderna kommer att ge mer utförlig information om de anmälda brotten. På sikt bör man överväga om rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska omständigheter vid ett brott ska kunna utläsas i det nya brottskodningssystemet.

Från anmälan till åtal

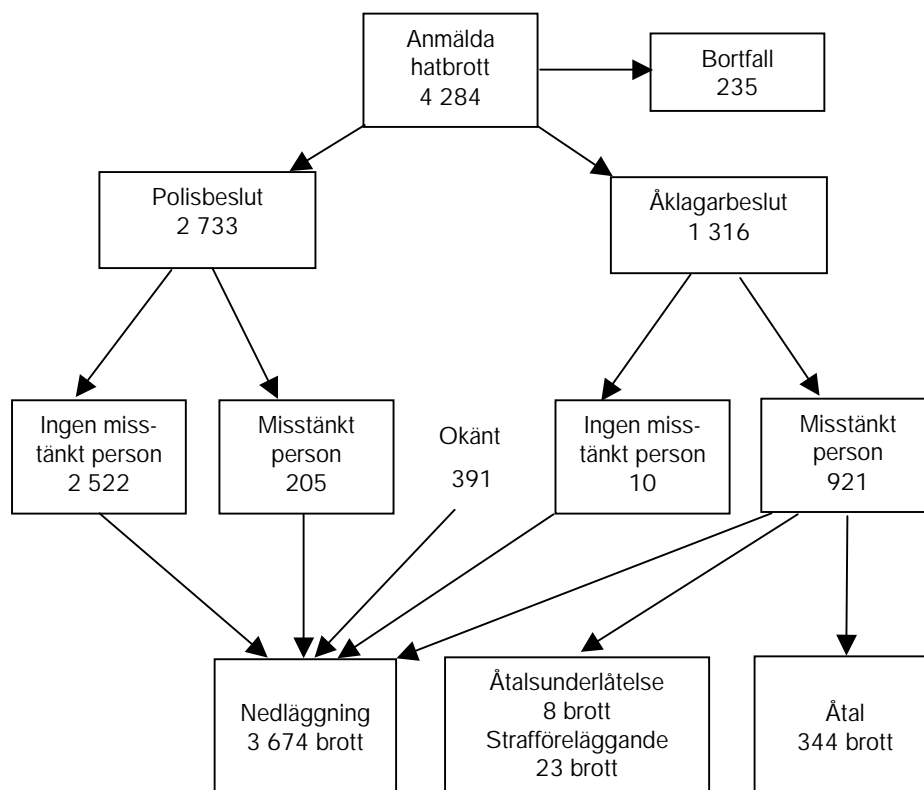
Efter att anmälan registrerats av polisen vidtar arbetet med att utreda omständigheterna kring brottet. Den grövre hatbrottsligheten utreds oftast på centrala länsövergripande enheter inom polismyndigheterna, medan övriga hatbrott utreds inom närpolisområdena. Både centralt och inom närpolisorganisationen är det ovanligt med särskilda utredare som handlägger hatbrott. Endast en polismyndighet uppger att de på central nivå har särskilt utsedda utredare för hatbrott. Av närpolischeferna uppger en av tio att de har sådana utredare. Att det finns få särskilda utredare medför att kompetensen för att utreda hatbrott genomgående måste vara hög hos polisens brottsutredare. Vissa åklagare har i intervjuer framhållit att det inte sällan finns brister i utredningarna som försvarar möjligheterna att nå fram till en fällande dom. De brister som oftast förts fram rör bevis-säkrande åtgärder som syftar till att styrka brottets rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv.

Antalet hatbrott som leder till åtal

När det inte finns någon misstänkt person för ett brott är det inte möjligt att driva utredningen vidare. Nästan nio av tio anmälda hatbrott för år 2000 lades ned av polis eller åklagare. Grunden för beslutet var oftast att det inte fanns någon skäligen misstänkt person och att brottet därmed inte kunde utredas. Andelen nedlagda hatbrottsärenden överensstämmer med andelen nedlagda ärenden för samtliga brottsbalksbrott. I de flesta fall var det polisen som fattade beslut om att förundersökningen skulle läggas ned. I drygt 200 fall har polis fattat nedläggningsbeslutet även när det har funnits en misstänkt person. Grunden för beslutet har då i hälften av fallen varit att den misstänkte varit minderårig.²⁴

När en förundersökning övertas av åklagaren finns i de allra flesta fall en skäligen misstänkt person för brottet. Även av de förundersökningar som övertagits av åklagare har dock ungefär tre fjärdedelar lagts ned. Den vanligaste nedläggningsgrunden var då att brott inte kunde styrkas. I bilaga 1 preciseras de olika nedläggningsgrunderna mer i detalj.

²⁴ I vilken utsträckning socialtjänsten har underrättats i dessa fall har inte undersökts inom ramen för detta uppdrag.



Figur 1. Nedläggning respektive lagföring av anmälda hatbrott. I bilaga 1 beskrivs bortfallet samt de 391 brott där det är okänt om det har funnits en misstänkt person eller inte.

Av de närmare 4 300 hatbrott som enligt Säkerhetspolisen anmäldes år 2000 ledde nio procent (375 brott) till någon form av lagföring. Andelen överensstämmer med nivån för samtliga brottsbalksbrott. Riksåklagaren har i sitt tolypunktsprogram framhållit att hatbrotten i normalfallet ska leda till åtal. Åtal meddelades för åtta procent av de anmälda brotten vilket var någon procentenhet högre än för samtliga brottsbalksbrott. Beslut om åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande meddelades således i något lägre utsträckning än för samtliga brottsbalksbrott.

När det gäller handläggningstider var medianvärdet för tiden från anmälan till åtal 118 dagar. När beslut om nedläggning fattades av polis var medianvärdet 25 dagar. I de fall åklagaren fattat nedläggningsbeslut var medianen 94 dagar. För tre procent av de anmälningar som lett till åtal dröjde åtalsbeslutet ett år eller mer. För nedläggningsbesluten var motsvarande andel sju procent.

ÅTAL VANLIGAST FÖR MISSHANDEL

Misshandel var den typ av hatbrott som oftast ledde till åtal. Därefter har åtal för olaga hot, förolämpning och hets mot folkgrupp varit vanligast. Vid en jämförelse av hatbrotten med samtliga brott för respektive brottstyp i kriminalstatistiken framkommer att avvikelsen i åtalsfrekvens är störst för olaga hot, ofredande och förolämpning. Olaga hot och ofredande som har bedömts som hatbrott leder till åtal i betydligt mindre utsträckning än genomsnittet för samtliga brott av respektive typ, medan förtals- och förolämpningsbrotten leder till åtal dubbelt så ofta när det är frågan om ett hatbrott. När det gäller förtal och förolämpning utgör de rasistiska eller homofobiska yttringarna själva brottet. Eftersom förolämpningar av denna typ strider mot grundläggande principer om människors lika värde kan antas att kränkningen är lättare att styrka än vid andra förtals- och förolämpningsbrott.

Inget av de anmälda fallen av olaga diskriminering år 2000 ledde till åtal. Svårigheterna att nå fram till åtal och fällande dom när det gäller olaga diskriminering har tidigare uppmärksammats och som förklaring har bland annat bevissvårigheter angivits.²⁵ Lägst åtalsfrekvens i övrigt, med ett åtal på femtio anmälda brott, gällde för ofredande och skadegörelse. Andelen homofobiska brott, som anmäldes år 2000 och som senare ledde till åtal, överensstämmer med genomsnittet för samtliga hatbrott.

Tabell 3. Hatbrott anmälda år 2000 som lett till åtal, fördelade på brottstyp.

	Antal anmälda hatbrott	Antal åtalade hatbrott	Andel åtal av anmälda hatbrott	Andel åtal för samtliga anmälda brott ²⁶
Misshandel	430	103	24	20
Olaga hot	703	65	9	16
Hets mot folkgrupp	812	57	7	-
Förtal/förolämpning	416	37	9	4
Skadegörelse	945	22	2	3
Ofredande	553	18	3	6
Olaga diskriminering	140	0	0	-
Övriga brott	285	42	15	-
Totalt	4 284	344	8%	7%

Misshandel svarade för närmare en tredjedel av de 344 hatbrott som lett till åtal och olaga hot respektive hets mot folkgrupp för vardera omkring en femtedel.

²⁵ Se bland annat Riksåklagaren (1999a), (2000) och SOU 2001:39.

²⁶ Denna kolumn är beräknad utifrån kriminalstatistiken som utgår från antal åtal väckta år 2000 i förhållande till antal anmälda brott år 2000. De brott som lett till åtal år 2000 kan därmed vara anmälda även tidigare år.

Möjliga förbättringar

Som ett led i att förbättra kvaliteten på hatbrottsutredningarna har Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren uttalat att åklagare alltid ska leda förundersökningen vid hatbrott.²⁷ En anledning till att åklagare ska vara förundersökningsledare är att hatbrotten anses vara mer komplexa än andra brott. En förutsättning för att åklagare ska bli förundersökningsledare är emellertid att polisen identifierar att det är frågan om ett hatbrott. I andra fall leder vanligen polisen förundersökningen.

Även om åklagaren leder förundersökningen är det polisen som utför själva utredningen. Ett sätt för åklagaren att kunna styra utredningen är att utfärda direktiv om vilka bevissäkrande åtgärder som polisen bör vidta. Både poliser och åklagare har dock vid intervjuer uppgett att direktiven i många fall är generella. Genom att utfärda konkreta utredningsdirektiv kan åklagaren exempelvis förtydliga vilken bevisning som behövs i det enskilda fallet. Detta kan i ett senare skede vara avgörande för åklagarnas förutläggningar att kunna åberopa straffskärpningsregeln i domstolen.²⁸

Möjligheterna för åklagaren att som förundersökningsledare kompensera inledande brister i utredningarna är som regel små. Det är därför angeläget att polisens utredare har tillräcklig kompetens. Tre av fyra brottsutredare inom närpolisorganisationen har enligt närpolischeferna dock inte fått någon form av utbildning eller information om hatbrottsutredningar.

Ett sätt att göra poliser i yttre tjänst uppmärksamma på åtgärder som bör vidtas tidigt under utredningen, kan vara att använda så kallade åtgärds kort. På flera myndigheter har sådana tagits fram i samverkan mellan poliser och åklagare. Åtgärds korten kan användas som "checklista" för att kontrollera att relevanta förstahandsåtgärder har vidtagits. Endast ett fåtal närpolischefer uppger emellertid vid intervjuerna att de använder sig av sådana inom närpolisområdet. Värdet av åtgärds korten är också omdiskuterat.

Ytterligare ett sätt att förbättra hatbrottsutredningarna är att polisen och åklagaren blir bättre på att samverka. Några åklagare uppger vid intervjuer att de tillsammans med polisen kontinuerligt går igenom anmälningar för att identifiera hatbrott. Dessutom har både poliser och åklagare påtalat att om åklagaren efter avslutad utredning ger polisen återkoppling på hur ärendet avgjorts, kan det utgöra en effektiv och kompetenshöjande åtgärd för polisen.

²⁷ RPS FAP 403-5, som gäller från och med 1 januari år 1998 och Riksåklagaren (1999b).

²⁸ Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen (2001).

Från åtal till dom

När brottsutredningen är avslutad är det en viktig uppgift för åklagarna att utforma gärningsbeskrivningen för åtalet. Denna ligger sedan till grund för vilka moment domstolen har att pröva under den följande rättegången.

Sedan år 1989 har det varit möjligt att beakta gärningsmannens motiv vid bedömningen av ett brotts straffvärde. Bestämmelsen, som finns i 29 kap. 1 § 2 st. brottsbalken, är dock allmänt hållen. Regeringen ansåg därför att det fanns skäl att införa en ny särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken. Det ansågs annars finnas en risk för att hatbrottsmotiven inte skulle uppmärksammas tillräckligt under utredningarna.²⁹

I lagstiftningsärendet diskuterades om straffskärpningsgrunden skulle omfatta brott med rasistiska och främlingsfientliga *inslag*. Regeringen anförde att med en sådan ordning skulle i stort sett varje uttryck – även förhållandevis obetydliga sådana – leda till straffskärpning. Lagstiftaren stannade därför för att regeln endast skulle omfatta fall där man kunnat utläsa ett reellt hatmotiv för brottet. Slutligen anförde regeringen att mer vaga inslag kan beaktas genom att tillämpa de allmänna straffvärdereglerna i brottsbalken.

För att hatbrottsmotiven i ökad utsträckning ska komma att prövas i domstol, har Riksåklagaren angivit att syftet eller motivet bakom ett brott ska beaktas vid utformningen av åtalet och att åklagarna i relevanta fall ska yrka att straffskärpningsgrunden tillämpas. Yrkandena ska upptas i samtliga led genom hela rättsprocessen, det vill säga även under sakframställan, under förhören samt i pläderingen. Om inte åklagaren åberopar straffskärpande omständigheter kan i princip inte rätten självmant ta upp dessa omständigheter till prövning.

Ett tydligt exempel på hur åklagarens åberopanden påverkar rättens prövning är en misshandel som förstärks med rasistiska tillmälen. I vissa fall åtalas för både misshandel och förolämpning. Åklagaren har då i de allra flesta fall inte åberopat någon straffskärpning, eftersom de rasistiska tillmälena rubriceras som ett eget brott. Det finns dock exempel på att åklagaren åtalar för både misshandel och förolämpning och samtidigt åberopar straffskärpning. I andra fall åtalar åklagaren endast för misshandel och anför de rasistiska skällsorden som en straffskärpande omständighet.

Straffskärpningsgrundens tillämpning

I de fall åklagarna åberopar straffskärpning skrivs antingen lagrummet för 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken ut explicit, eller anges motiven i gärningsbeskrivningen utan att lagrummet skrivs ut. Ett exempel är ett misshandelsfall där åklagaren i gärningsbeskrivningen anför att ”den tilltalade har i sitt handlande drivits av rasistiska motiv”. Dessutom kan gärningsbeskrivningen innehålla en mer allmän beskrivning av gärningens rasistiska eller homo-

²⁹ Proposition 1993/94:101.

fobiska inslag, utan att något straffskärpande motiv särskilt åberopas. Som exempel kan nämnas en gärningsbeskrivning där det anges: "[Den tilltalade] har vidare i butiken förolämpat [målsäganden] med anspelning på hans hudfärg genom att kalla [målsäganden] "svartskalle", "blatte" och "neger"."

Vid uppföljningen av de hatbrott som anmäldes år 2000 framkommer att rätten hade att pröva 360 gärningar (se bilaga 2). Av dessa utgjorde 69 gärningar hets mot folkgrupp, där brottet som sådant utgör ett hatbrott och någon straffskärpning inte kan bli aktuell.³⁰ För övriga 291 gärningar åberopade åklagaren straffskärpande motiv på något sätt i 42 fall, det vill säga för ett av sju brott där straffskärpning möjligen kunde komma i fråga. Oftast åberopade åklagaren uttryckligen lagrummet för straffskärpningsgrunden, men det förekom även att motivet för brottet endast angavs i gärningsbeskrivningen. Straffskärpning var vanligast för misshandel och olaga hot och åberopades i allt lägre grad ju lindrigare brott det var fråga om.

Av de brott som lett till åtal var 17 homofobiska. Åklagarna har åberopat straffskärpning för drygt hälften av dessa brott. Trots att de homofobiska brott som anmäldes var få till antalet, har åklagarna således förhållandevis ofta följt upp motivet när brottet lett till åtal. En förklaring till detta kan vara att de homofobiska brott som anmäldes var särskilt allvarliga eller på annat sätt innehöll ett tydligt hatbrottsmotiv. De homofobiska brott som ledde till åtal var också generellt sett grövre än hatbroten i övrigt.

I ett sextiotal stämningsansökningar finns ett rasistiskt, främlingsfientligt eller homofobiskt *inslag* beskrivet, exempelvis genom att gärningsbeskrivningarna innehåller uppgift om de slag- eller skällsord som har uttalats i samband med brottet. För resterande brott har varken något motiv eller inslag av rasistisk eller homofobisk karaktär kunnat utläsas av stämningsansökningarna. I en del fall har det varit frågan om skällsord som personer med anknytning till vit maktvärlden riktat mot politiska motståndare på vänsterkanten. Det finns även flera exempel på hot mot samhällsföreträdare. Några brott har begåtts i samband med polisingripanden och i flera fall förekommer hot av karaktären att den eller de misstänkta hotar polisen med vedergällning från den misstänktes nazistiska kamrater. Majoriteten av fallen har dock rört brott mot personer med invandrarbakgrund som förstärkts med rasistiska uttalanden eller skällsord. Förklaringen till att de rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska omständigheterna inte finns med i åklagarens stämningsansökningar kan vara att inslagen inte har varit tillräckligt tydliga. Det kan emellertid inte uteslutas att polisen eller åklagaren har förbisett omständigheterna under utredningen.

GÄRNINGSMÄNNEN OFTA KRIMINELLT BELASTADE SEDAN TIDIGARE

Återfall i brottslighet är en omständighet som rätten har att ta hänsyn till vid straffmätningen. Två tredjedelar av dem som dömdes för hatbrott var tidigare lagförda (se bilaga 3). Ett problem som har påtalats av åklagarna är att även om de yrkar att straffskärpande motiv ska beaktas vid straff-

³⁰ Av dessa brott meddelades frikännande dom för 27 brott.

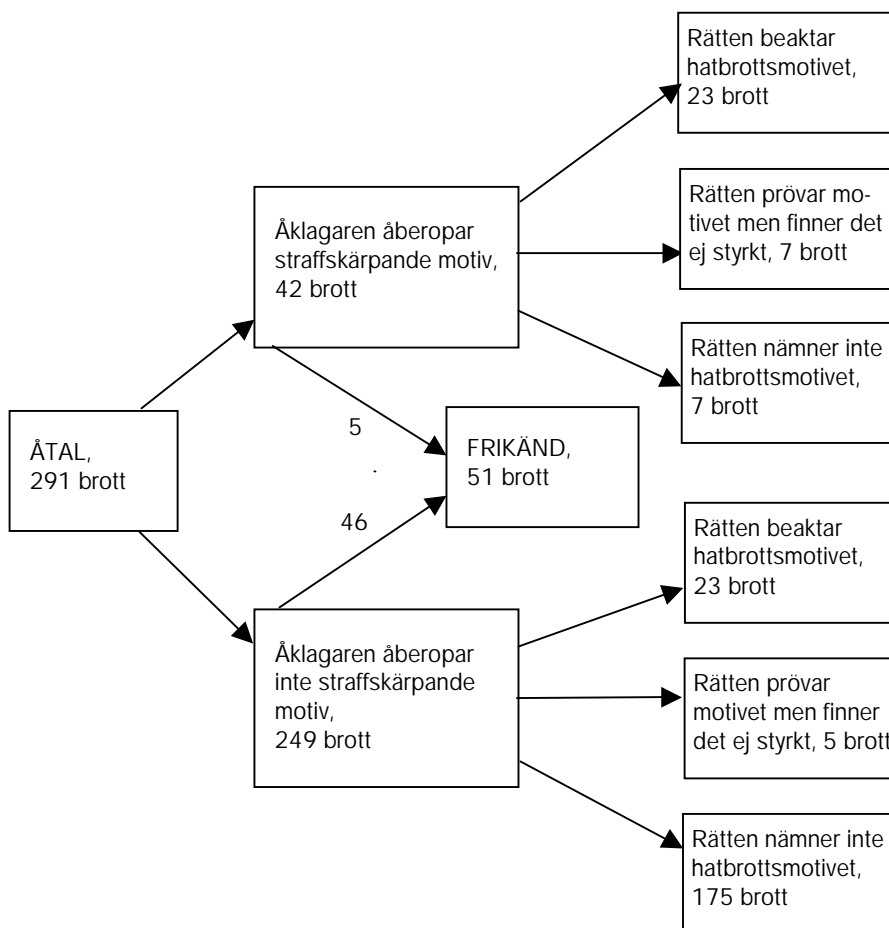
mätningen fokuserar domarna i många fall i stället på omständigheter som påverkar påföljden i förmildrande riktning. En omständighet som kan ha en sådan inverkan är att en fjärdedel av dem som dömdes för hatbrott var under 18 år.

Enligt majoriteten av de domare som intervjuats är det svårt att ange generellt hur försvarande och strafflindrande omständigheter vägs mot varandra. Ett hatmotiv vägs in som en av flera omständigheter i den allmänna straffvärdebedömningen och redovisas sällan särskilt. Vid den slutliga påföljdsbestämningen ska den tilltalades låga ålder påverka påföljden i mildrande riktning. Dessa överväganden redovisas alltid i domskälen vilket enligt domarna kan ge intryck av att stor hänsyn tagits endast till strafflindrande omständigheter.

När det finns omständigheter som påverkar straffmätningen både i försvarande och förmildrande riktning, är det av särskild vikt att domstolarna redogör för vilka avvägningar som ligger till grund för domsluten. Om domstolarna fokuserar på strafflindrande omständigheter kan det få konsekvenser för brottsoffret; prövas inte hatbrottsmotivet kommer brottsoffrets möjligheter att få ut förhöjd ersättning för kränkning att falla bort. Ett sådant förfarande leder också till svårigheter att få en enhetlig praxis i hur straffskärpningsgrunden ska tillämpas.

HATMOTIVET I DOMEN

Totalt har domstolarna prövat hatmotivet i 58 fall. Den främsta orsaken till att rätten inte prövar straffskärpande omständigheter oftare, är enligt flera av de domare som har intervjuats, att åklagaren inte har åberopat dem. Ofta är också bevisningen otillräcklig. Av de fall som prövades ansåg rätten i 12 fall att motivet inte kunde styrkas. I de 46 fall där domstolarna skärpte straffet hade åklagaren åberopat straffskärpande motiv i hälften av fallen. Det fanns således lika många fall där domstolen beaktade motivet *utan* att åklagaren i stämningsansökan åberopat att så skulle ske. I drygt hälften av dessa fall har det av stämningsansökan varit möjligt att utläsa ett rasistiskt, främlingsfientligt eller homofobiskt inslag. Detta förhållande bekräftar åklagarnas uppgifter om att de ibland avvaktar till huvudförhandlingen med att åberopa straffskärpande omständigheter.



Figur 2. Straffskärpningsgrundens tillämpning (se bilaga 3).

Av de 46 gärningar där straffet skärpts med hänvisning till det rasistiska motivet har rätten angivit lagrummet för 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken i domslutet i sju fall. I övriga fall omnämns de straffskärpande motiven endast i domskälen, det vill säga i den löpande texten i domen. Exempelvis skriver tingsrätten i ett fall, utan att ange lagrummet: "En försvarande omständighet är också att misshandeln skett i direkt anslutning till att [den tilltalade] inför andra förolämpat [målsäganden] med anspelning på dennes hudfärg. Det [målsäganden] fått utstå måste därför ha framstått som särskilt kränkande".

Domstolarna saknar gemensam praxis för hur de anger att straffmätningen påverkas av att det är frågan om ett hatbrott. I majoriteten av domarna framgår att hatbrottsmotivet eller inslaget på något sätt har lett till en strängare påföljd. I ett par fall har tingsrätten gjort bedömningen att brottet ska kvalificeras som grovt brott i stället för brott av normalgraden. I ett fall där rätten dömde för en homofobisk misshandel, anfördes i domskälen att hatbrottsmotivet skulle påverka *både* straffvärdet och kvalificeringen av brottet. Tingsrätten anförde: "Det är uppenbart att deras motiv

för våldet varit att kränka [målsäganden] på grund av dennes sexuella läggning. Detta är en omständighet som enligt tingsrättens mening skall vägas in inte endast vid bedömningen av straffvärdet utan även vid rubriceringen av brottet.” Det finns också några fall där brottets rasistiska inslag endast nämns i domens skadestandsdel. Den särskilda kränkning som det rasistiska inslaget medfört har i dessa fall beaktats när skadeståndets storlek bestämts. För att tydligheten ska öka och rättssäkerheten förbättras bör tillämpningen av straffskärpningsgrunden bli mer enhetlig. Merparten av de domare som har intervjuats anger dock att behovet av utbildning om straffskärpningsgrunden är begränsat. Däremot uppger flera att mer allmän utbildning om rasism och främlingsfientlighet skulle kunna vara värdefull.

Dagsböter eller fängelse vanligaste påföljden

För närmare 80 procent av gärningarna meddelade rätten fällande dom (se bilaga 3). Oftast innehöll de fällande domarna enbart ett hatbrott, men i en tredjedel av domarna hade rätten totalt tre brott eller fler som begåtts av samma person att ta ställning till. De brott som oftast förekom i kombination med hatbrotten var misshandel, olaga hot, tillgreppsbrott och skadegörelse. Det är inte möjligt att ur kriminalstatistiken få fram uppgifter om huruvida gärningsmannen tidigare är dömd för hatbrott. Generellt kan sägas att knappt 40 procent av dem som dömdes för hatbrott var tidigare dömda för våldsbrott och en nästan lika stor andel för stöldbrott. En fjärdedel av de dömda gärningsmännen var tidigare lagförda fem gånger eller fler. En tidigare studie av brottet hets mot folkgrupp har visat liknande resultat.³¹

Den vanligaste påföljden var dagsböter eller fängelse. I hälften av samtliga domar utdömdes någon av dessa två påföljder. Det brott som oftast ledde till böter var hets mot folkgrupp, men även för olaga hot och misshandel utdömdes i några fall ett bötesstraff. Totalt meddelades 46 fängelsedomar, mestadels för misshandel. Dessutom utdömdes fängelse för enstaka fall av mord, dråp, olaga hot och våld mot tjänsteman. Den genomsnittliga fängelsetiden var drygt ett år.

Andelen misshandelsbrott som ledde till fängelse var större för misshandel generellt än för hatbrotten.³² Detta kan tyckas anmärkningsvärt, men förklaras i stor utsträckning av att en större andel av de gärningsmän som dömdes för misshandel när det var frågan om ett hatbrott var under 18 år än när det gällde samtliga misshandelsbrott. Vård inom socialtjänsten förekom dubbelt så ofta när det var frågan om en hatbrottsmisshandel, än för samtliga misshandelsbrott.

I flera av de fall där straffskärpningsgrunden har tillämpats, har det varit svårt att avgöra hur mycket det rasistiska motivet har påverkat straffmätningen. Faktorer som brottets art och brottets allvarliga karaktär i övrigt omnämns också vid straffvärdebestämningen. En ytterligare faktor som komplicerar bilden är att det i flera fall är frågan om en sammanvägd be-

³¹ BRÅ (2001).

³² Av de misshandelsbrott som var hatbrott ledde 31 procent till fängelse, för samtliga misshandelsbrott var andelen 42 procent.

dömning av straffvärdet för flera olika brott. I de fall hatbrotten behandlats tillsammans med andra brott är det oftast inte möjligt att särskilja vilken påföljd som det enskilda hatbrottet föranlett eller hur hatbrottet har påverkat straffmätningen. Endast i ett par fall har domstolen uttryckligen uttalat hur mycket hatbrottsmomentet i brottet påverkat påföljdsvalet. Det var då frågan om misshandelsbrott där fängelsestraffet utökades med en eller ett par månader på grund av brottets rasistiska karaktär. Den här typen av förklarande domskäl efterlyses av flera åklagare; domstolarna måste ange vilket "värde" olika moment har i påföljdsdelen, för att rättstillämpningen ska bli tydligare och åklagarna bättre ska kunna utnyttja de möjligheter straffskärpningsgrunden ger. Majoriteten av de domare som intervjuats är emellertid negativa till att införa ett tvång att mer exakt ange vilken inverkan ett hatmotiv haft, eftersom straffmätningen utgör en sammanvägd bedömning av många olika faktorer och ett hatmotiv då kan få oproportionerligt stor tyngd. Flera av domarna har dock poängterat vikten av att vara tydlig i domskälen.

Svårt att följa upp tillämpningen av straffskärpningsgrunden

Det finns ingen skyldighet för domstolarna att explicit ange lagrummet för straffskärpningsgrunden i domslutet. En tidigare sammanställning av straffskärpningsgrundens tillämpning under åren 1994-1997 visade att lagrummet då angivits i domslutet i 24 fall, det vill säga i genomsnitt i sex domar per år.³³ För år 2000 angavs den i sju fall. De åtgärder som rättsväsendets myndigheter vidtagit har således inte lett till att straffskärpningsgrunden anges oftare i domslutet i dag än tidigare.

Oftast nämner domstolarna endast i domskälen att hatbrottsmotivet har beaktats. Ett viktigt argument för att domstolarna bör vara särskilt tydliga med att ange att det har funnits ett hatbrottsmotiv är, som tidigare nämnts, att det kan påverka brottsoffrets möjlighet att få en högre brottskadeersättning för kränkning. Att det inte finns någon skyldighet för domstolarna att uttryckligen skriva ut när de har tillämpat straffskärpningsgrunden medför också problem när det gäller att följa upp tillämpningen av paragrafen. Det blir också svårare att urskilja rättsfall där straffskärpningsgrunden har tillämpats, vilket kan försvåra att en enhetlig praxis utvecklas på området. Frågan om att införa en skyldighet att ange lagrummet i domslutet behandlades senast våren 2000 på initiativ av Svenska Helsingforskommittén för mänskliga rättigheter.³⁴ När utvalda domstolar och åklagare ombads yttra sig i frågan var mottagandet blandat. Det främsta skälet mot att införa en sådan skyldighet var att både strafflindrande och straffskärpande motiv ska påverka utgången i målet och man ansåg inte att det fanns skäl att lyfta ut straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken särskilt. Någon ändring infördes inte. Som ett slags kompromiss för att

³³ Ds 1998:35.

³⁴ Domstolsverket (1999). Frågan har tidigare lyfts fram bland annat av arbetsgruppen mot rasistisk och främlingsfientlig brottslighet, Ds 1998:35.

underlätta uppföljningen av straffskärpningsgrunden infördes i stället en ändring i Förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. I förordningen föreskrivs att i mål där rätten tagit ställning till ett hatbrottsmotiv, ska kopia av domen skickas bland annat till BRÅ. Förordningen trädde i kraft den 1 april år 2001.

Under det första år som förordningen har varit i kraft har BRÅ fått in sammanlagt åtta domar där ett hatbrottsmotiv har beaktats. Ingen av domarna innehåller något homofobiskt motiv. Utifrån de hatbrott som anmäls år 2000, och som följts upp i denna utredning, har ett hatbrottsmotiv kunnat utläsas i 46 domar. Förordningen kan, som den är utformad i dag, därför inte anses fylla någon funktion när det gäller att underlätta uppföljningen av hatbrotten.

Sammanfattningsvis har den särskilda straffskärpningsgrunden tillämpats i förhållandevis liten utsträckning. Av drygt 290 hatbrott som rätten haft att ta ställning till, har motivet prövats i domstolen i knappt 60 fall. I majoriteten av dessa fall har rätten beaktat att det funnits ett hatmotiv bakom brottet som har påverkat straffmätningen.

Ett problem med tillämpningen av straffskärpningsgrunden är att det inte finns någon enhetlighet i hur domstolarna skärper straffet på grund av att det har funnits ett hatbrottsmotiv. Domstolarna anger inte heller alltid hur de resonerar i dessa fall. Det har från flera åklagare framhållits att det finns ett värde i att domstolarna tydligt anger hur val av påföljd och påföljdens längd har påverkats av att det varit frågan om ett hatbrott.

Ytterligare ett problem är att det i dag inte går att på ett tillförlitligt sätt följa upp i vilken utsträckning straffskärpningsgrunden tillämpas. När det gäller möjligheten att följa upp de domar som avser hatbrott, har det framkommit att den särskilda förordningen om att tingsrätterna ska skicka domarna bland annat till BRÅ inte ger en rättvisande bild av straffskärpningsgrundens tillämpning. För att förordningen ska fungera som avsetts måste domarna ta ansvar för att det tydligt framgår när det är frågan om en dom där straffskärpande hatmotiv har beaktats. Detta blir särskilt viktigt eftersom det inte finns något enhetligt sätt att ange att straffskärpande motiv har beaktats. Det är således svårt för den administrativa personalen att veta om en dom omfattas av förordningen. För att öka förordningens effektivitet har Domstolsverket i början av år 2002 utfärdat en rekommendation att domarna ska instruera tingsrättens kansli i de fall domarna ska expedieras enligt förordningen.

Rättsväsendets prioritering av hatbrott

Efter uppföljningen av hatbrottens handläggning och av hur straffskärpningsgrunden har tillämpats blir nästa fråga vilka åtgärder rättsväsendet har vidtagit för att prioritera hatbrotten. Det bör inledningsvis konstateras att de flesta initiativ mot hatbrott är så nya att konsekvenserna ännu inte går att utläsa. Effekterna av dessa satsningar kan därför utvärderas först på längre sikt.

Nedan redovisas de mer konkreta insatser mot hatbrott som vidtagits inom rättsväsendets myndigheter. De centrala myndigheterna har i första hand satsat på utbildning. Även på lokal nivå har vissa utbildningsinsatser genomförts. Andra viktiga delar i ett lokalt arbete mot hatbrott är kartläggning och brottsförebyggande insatser.

Utbildning

Sedan hösten 2001 har Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen anordnat två gemensamma konferenser med särskild utbildning för polisens kontaktpersoner och de särskilt utsedda åklagarna. Förutom att ge förbättrade kunskaper om hatbrott har konferenserna syftat till att vara ett forum för erfarenhetsutbyte och för att deltagarna ska få möjlighet att skapa nya kontaktytor och bilda nätverk. Utvärderingarna efter utbildningarna har till övervägande del varit positiva och Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har också träffat en överenskommelse om ett fortsatt samarbete för ytterligare utbildning.

Ett viktigt nyckelområde i Rikspolisstyrelsens strategi mot hatbrott är att grundutbildningen för poliser i större utsträckning bör uppmärksamma integrationsfrågor och hur främlingsfientlighet kan förebyggas. Satsningar på att uppmärksamma denna typ av frågor redan under rättsväsendets olika grundutbildningar är positiva, då de på längre sikt utgör ett led i att öka den allmänna kunskapsnivån hos rättsväsendets samtliga aktörer. Då polisen, men också åklagarna, har en avgörande roll för att identifiera, utreda och bevisa hatbrotten, är sådana satsningar särskilt relevanta inom polis- och åklagarväsendena. En angelägen uppgift i det framtida arbetet bör därför vara att säkerställa att dessa moment ges lika stor tyngd vid de tre olika polisutbildningarna i Solna, Växjö och Umeå.

Domstolsverket konstaterade i sin utbildningsstrategi från år 2000 att utbildning fortfarande saknades om etiska frågor och kulturell mångfald samt påföljdspraxis för hatbrotten. Dessa frågor behandlas i dag inom ramen för de ordinarie utbildningar som ges till domare. Även beträffande rasistiska grupperingar samt om domstolarnas möte med offer för hatbrott påtalade Domstolsverket i sin strategi att utbildningsbehov fanns. Avsikten

var att utbildning inom dessa områden skulle ges inom ramen för rättsväsendets gemensamma utbildningssatsning.

Efter att den gemensamma utbildningssatsningen som rättsväsendets myndigheter planerat inte kom till stånd, har Kriminalvårdsstyrelsen planerat att under år 2002 genomföra ett särskilt projekt för att uppnå målen om att ge all personal god kunskap om hatbrotten. Under våren 2002 har en ny kursplan tagits fram för den grundutbildning som ges till kriminalvårdens personal. Frågor som rör hatbrotten behandlas där inom ramen för allmänna etikfrågor. Det är nu väsentligt att Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen prioriterar att genomföra den utbildning som planerats inom de egna myndigheterna.

Brottsoffermyndigheten har under år 2001 arrangerat tre heldagsutbildningar om att möta offer för hatbrott. Utbildningen har riktat sig både till rättsväsendets myndigheter och till bland annat socialtjänst, kommuner, skolpersonal samt minoritetsorganisationer. I det fortsatta arbetet inom rättsväsendet mot hatbrott kan Brottsoffermyndigheten utgöra en viktig resurs beträffande utbildning i brottsofferfrågor. Rättsväsendets myndigheter bör också överväga hur Integrationsverkets kunskapsbank bäst kan utnyttjas i det framtida arbetet mot hatbrott.

ETIK OCH ATTITYDER

Ett inslag i polisens grundutbildning som betonades i Rikspolisstyrelsens strategi mot hatbrott var att utbildningen ska ge möjlighet att bearbeta egna attityder och uppfattningar. Samma riktlinjer bör enligt strategin också gälla för vidareutbildning av den personal som redan finns.

Värdet av integrerade utbildningar som rör etik, attityder och betydelsen av klimatet i den egna organisationen bekräftas från internationellt håll. I Storbritannien väckte en nationell utredning av det brittiska rättsväsendets insatser mot hatbrott stor debatt sedan den påvisat stora brister i handläggningen av ett uppmärksammat hatbrott. I utredningen användes termen institutionell rasism för att beskriva de negativa attityder som fanns inom polisen.³⁵ Ett åtgärdsprogram antogs år 1999 och två år senare kunde man konstatera ett positivt utfall på många områden, bland annat hade antalet brott som registrerats som hatbrott mer än fördubblats. Detta menade man berodde på att polisen genom utbildningssatsningar blivit bättre på att identifiera hatbrott.

Den utbildning som polisens kontaktpersoner och de särskilt utsedda åklagarna hittills fått har endast innehållit något enstaka moment om egna attityder. Problemet med negativa attityder inom den egna myndigheten och betydelsen av att i ökad utsträckning ta upp den här typen av frågor, har dock påtalats från flera av rättsväsendets myndigheter. Det är därför av vikt att samtliga myndigheter strävar efter att integrera sådana moment i kommande utbildningssatsningar. Detta är särskilt viktigt för polis- och åklagarväsendena som i första hand är de som måste uppmärksamma hatbrotten i rättskedjan.

³⁵ The Stephen Lawrence Inquiry (1999). Begreppet institutionell rasism beskrivs i rapporten som något som kan uppstå bland annat ur bristande kännedom om andra kulturer, föreställningar om hög kriminalitet hos minoritetsgrupper och en sluten organisationskultur.

För att öka möjligheterna till identifiering är det särskilt viktigt att den polis som kommer först till brottsplatsen vidtar relevanta så kallade förstahandsåtgärder. Exempel på sådana åtgärder kan vara att dokumentera särskilda kännetecken hos gärningsmannen eller på brottsplatsen samt att hålla förhör med närvarande personer. Vid dessa bör polisen som tidigare framhållits fråga målsäganden och vittnen om vad de tror var motivet eller orsaken till brottet. Relevanta förstahandsåtgärder har av åklagarna anförts som direkt avgörande för att bevisning om eventuella straffskärpande motiv ska kunna säkras. Utbildning för poliser också om förstahandsåtgärder är av den anledningen viktig.

En omfattande utbildningssatsning inriktad på förstahandsåtgärder vid hatbrott genomfördes under hösten år 2001 i Skåne. En rad nyckelpersoner – förundersökningsledare, yttre befäl och liknande – gavs fyra timmars utbildning. Dessutom har samtliga berörda poliser och civilanställda på myndigheten fått en timmes information inriktad på förstahandsåtgärder. Drygt hälften av de intervjuade närpoliserna uppger emellertid att poliser i yttre tjänst inte fått vare sig särskild information eller utbildning inriktad på förstahandsåtgärder för hatbrott.

Kartläggning och underrättelseverksamhet

När lokala insatser mot hatbrott ska planeras bör man utgå ifrån den lokala problembilden. Kartläggning av hatbrotten är en viktig förutsättning för att polismyndigheterna ska kunna vidta ändamålsenliga insatser. Vid en granskning av samtliga polismyndigheters verksamhetsplaner för åren 1997 – 2001 framkommer också att det vanligaste målet som myndigheterna satt upp för arbetet mot hatbrott är att särskild kartläggning och analys av brottslighetens omfattning och struktur ska göras. Kartläggningarna kan utgöra underlag för operativa insatser mot hatbrotten genom att kontinuerliga hot- och riskbedömningar genomförs.

En av de mest omfattande kartläggningar av hatbrott som genomförts på enskilda myndigheter är den gemensamma årliga underrättelserapport som de fyra norrlandslänen sedan år 2000 publicerar. Fördelen med att enskilda myndigheter kartlägger hatbrottsligheten är att återkoppling snabbara kan ske till berörda närpolisområden. Kartläggningen kan därmed i större utsträckning bli till nytta i den operativa verksamheten.

På senare tid har också Säkerhetspolisen arbetat för att deras underrättelseinformation ska kunna användas mer operativt lokalt. I några fall har Säkerhetspolisen samarbetat i lokala projekt med den öppna polisen under en tidsbegränsad period. Ett exempel kan hämtas från Huddinge där man i slutet av år 2001 inledde ett tremånaders projektsamarbete. Framför allt ansågs det positivt att det genom projektet öppnades kanaler som underlättar framtida informationsutbyte. Ett generellt problem, som gäller också för denna satsning, är dock att en tydlig och mer strukturerad uppföljning saknas.

KARTLÄGGNINGEN AV HATBROTTEINEN KAN FÖRBÄTTRAS

Alla underrättelserotlar är beroende av att hatbrotten rapporteras in till dem, för att de ska kunna sammanställa informationen och återrapportera till polisområdena. Av de intervjuade närpoliserna uppges närmare 90 procent att en sådan rapportering sker till kriminalunderrättelsetjänsten. Sex av tio uppges att de dessutom rapporterar hatbrotten till den lokala säkerhetspolisen. För att undvika dubbelarbete bör närpolisområdena endast rapportera hatbrott antingen till kriminalunderrättelsetjänsten eller till Säkerhetspolisen. Den enhet som tar emot uppgifterna måste därefter ha ett ansvar för att vidareförmedla informationen. Förutom underrättelseenheterna kan det vara av betydelse att de särskilt utsedda hatbrottsåklagarna får del av informationen, så att de kan följa upp att samtliga relevanta ärenden har överlämnats till dem.

När personal på kriminalunderrättelserotlarna har intervjuats har det framkommit att inrapporteringen från närpolisområdena på många håll inte fungerar tillfredsställande. Det kan finnas flera olika tänkbara sätt att på denna punkt effektivisera kartläggningen av hatbrott. Hälften av de intervjuade närpoliserna uppges att det på närpolisområdet finns en person med särskilt ansvar för att hatbrotten rapporteras till underrättelsetjänsten. Ett sätt att effektivisera kartläggningen kan vara att sådana inrapportörer utses på fler närpolisområden. Andra sätt kan vara att förbättra rutinerna för inrapporteringen och att öka kunskapen på närpolisområdena om vilka ärenden som ska rapporteras in.

Brottsförebyggande arbete

På senare tid har lokala brottsförebyggande råd byggts upp runt om i landet. I dag finns cirka 230 sådana råd. Ett syfte med de lokala brottsförebyggande råden är att skapa förutsättningar för samverkan i lokalsamhället. Sådan samverkan är en förutsättning för ett framgångsrikt arbete mot rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet. Även internationellt har värdet av lokal samverkan kring hatbrotten understrukits.³⁶

I en enkät till samtliga kommuner hösten 2001 uppgav totalt en fjärdedel av kommunerna att det lokala brottsförebyggande rådet i deras kommun har arbetat med frågor som rör rasism och främlingsfientlighet. Endast några få uppgav att de arbetat mot homofobi.³⁷

Poliserna är ofta viktiga aktörer i de lokala brottsförebyggande råden. Vid intervjuer med närpoliserna uppges två tredjedelar att någon form av arbete inriktat på hatbrott bedrivs inom det lokala brottsförebyggande rådet. Många gånger har dock det arbete som närpoliserna redovisar karaktär av att man genom det lokala brottsförebyggande rådet anser sig ha en mer allmän beredskap om det skulle uppstå några problem med hatbrott. Exempelvis uppges några närpoliser att det lokala brottsförebyggande rådet "träffas om behov uppstår" och att man "snabbt kan agera om det skulle blossa upp något kring de här brotten".

³⁶ IACP (1998).

³⁷ Enkäten har genomförts av BRÅ:s enhet för lokalt brottsförebyggande arbete.

Mer konkreta insatser som redovisas är bland annat att rådet informerar i skolor om den aktuella typen av brott. Hälften av de intervjuade närpolis- cheferna uppger att någon från närpolisområdet har varit ute och informerat om hatbrott i skolor. På flera håll i landet finns exempel på engagerade poliser som har tät kontakt med skolpersonal för att tidigt kunna uppmärksamma tecken på rasism och rasistisk brottslighet och vidta åtgärder. Information till såväl lärare som föräldrar uppges vara en viktig del av polisens förebyggande arbete. Även annan skolpersonal än lärarna är betydelsefull när det gäller att tidigt kunna uppmärksamma tecken på rasistiska eller främlingsfientliga brott ute på skolorna. Som ett exempel kan nämnas att man på polismyndigheten i Värmland, som en del av det brottsförebyggande arbetet, har delat ut kameror till skolornas lokalvårdare för att de ska kunna dokumentera rasistiskt klotter och annan skadegörelse omedelbart vid upptäckt.

SAMVERKAN MED MINORITETSORGANISATIONER

En grupp som är viktig att nå i det brottsförebyggande arbetet är personer som tillhör olika minoriteter. Samarbete med minoritetsorganisationer har lyfts fram av bland annat regeringen och i Rikspolisstyrelsens strategi mot hatbrott.³⁸ Flera minoritetsorganisationer har också påtalat betydelsen av en personlig kontakt med polisen för att de fördomar som ofta finns mot rättsväsendet ska kunna motarbetas. Ett sätt att förbättra kontakten mellan rättsväsendet och de grupper som riskerar att utsättas för hatbrott kan vara att ge grupperna tillfälle att mötas. Ett exempel på samverkansprojekt inom Polismyndigheten i Stockholms län är den dialogkonferens för poliser och romer som arrangerades i december 2001. Båda gruppernas föreställningar och fördomar om den andra gruppen fick under konferensen utrymme och diskuterades. Både poliser och romer uppgav sig vara mycket nöjda med konferensen. Möten av denna typ ger sannolikt utrymme för att attityder och fördomar både inom polisen och inom olika minoritetsgrupper kan motverkas.

Var femte närpolischef uppgav vid intervjuerna att någon form av samarbete med minoritetsorganisationerna bedrivs i området. Ett par närpolisområden har satsat särskilt på denna typ av verksamhet och har en person som arbetar särskilt med att ha kontakt med minoritetsorganisationer. Flera minoritetsorganisationer har vid fokusgruppmötena fört fram att kunskapen om lag och rätt och det svenska rättsamhället är mycket låg. Ett initiativ för att öka invandrargruppers kunskap på detta område har tagits av Brottsoffermyndigheten, som under år 2001 vid flera tillfällen anordnat utbildningar om hur det svenska rättsamhället är uppbyggt. Utbildningarna har riktat sig främst till invandrarföreningar, men även till bland annat religiösa samfund, kommunanställda med ansvar för integrationsfrågor och tolkförmedlingar. Ytterligare en insats som Brottsoffermyndigheten har vidtagit är att de har tagit fram särskilda informationsfoldrar som riktar sig till offer för rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott. Foldrarna ska finnas på samtliga polisstationer i landet. Om de konsekvent delas ut vid

³⁸ Regeringens skrivelse 2001/02:59, Rikspolisstyrelsen (2000).

brottsanmälan kan de också bidra till att öka minoritetsgruppers kunskap om sina rättigheter.

FÖREBYGGANDE ARBETE INRIKTAT PÅ GÄRNINGSMÄN

En sorts brottsförebyggande arbete är insatser som riktar sig mot förövaren. Dessa syftar antingen till att motverka att personer börjar begå brott eller till att förebygga att dömda personer återfaller i brott. På en del polismyndigheter har man vidtagit åtgärder för att hjälpa ungdomar som befinner sig i riskzonen för att begå hatbrott och på vissa håll arbetar polisen aktivt för att fånga upp ungdomar som är på väg in i nazistiska eller rasistiska organisationer. Det finns även exempel på polismyndigheter som arbetar med avhoppare från sådana organisationer. Så har exempelvis Polismyndigheten i Värmland utarbetat ett program för avhoppare.

Kriminalvården har också ett ansvar för det brottsförebyggande arbetet genom att arbeta med attityder hos de intagna. Ett av regeringens uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen i regleringsbrevet för år 2001 var att ta fram en strategi för att motverka rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska tendenser hos de dömda. Kriminalvårdsstyrelsen har dock uttalat att särskild programverksamhet för att motverka rasistiska tendenser hos intagna personer av flera skäl inte låter sig genomföras. Ett särskilt problem som framförts är svårigheten att avgöra vem som ska delta i en sådan mer inriktad programverksamhet. Kriminalvårdsstyrelsen uppger att insatser för att motverka rasism, främlingsfientlighet och homofobi bland de intagna även är ovanliga internationellt.³⁹ I stället inriktas verksamheten mot att försöka motivera de intagna att delta i den allmänna programverksamhet som finns, vilken ofta innehåller moment av empatiträning, ilskekontroll och alternativa handlingsstrategier. Mot bakgrund av att Kriminalvårdsstyrelsen har fått ett särskilt uppdrag, bör ändå övervägas att införa mer riktade satsningar om attityder när det gäller hatbrotten.

Möjliga förbättringar

Sammanfattningsvis bör en allmän kompetenshöjning inom rättsväsendet eftersträvas. Områden som framför allt bör prioriteras rör till exempel attitydfrågor och straffskärpningsgrunden. För polisens del kan också ytterligare utbildning i förstahandsåtgärder vara relevant. Ett generellt problem med de lokala utbildningsinsatser som hittills har gjorts på polismyndigheterna är att de ofta varit mycket korta.

För att kunna planera lokala insatser mot hatbrotten på ett ändamålsenligt sätt, bör myndigheternas kartläggning av hatbrottsligheten förbättras. Ett sätt att effektivisera kartläggningen är att se över rutinerna för inrapportering till kriminalunderrättelsetjänsten. I underrättelsefrågor kan samarbetet med Säkerhetspolisen fortfarande förbättras ytterligare. Det bör dock poängteras att det på flera orter i landet finns ett väl fungerande samarbete mellan Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Ofta är det emellertid individberoende och riskerar att upphöra om enskilda personer

³⁹ Kriminalvårdsstyrelsen (2001).

försvinner ur organisationen. Mer strukturerade former för samverkan bör därför eftersträvas.

Avslutningsvis är det i det fortsatta utbildningsarbetet angeläget att rättsväsendets myndigheter samarbetar på olika sätt. Att Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren planerar att hålla även sina framtida utbildningskonferenser gemensamt är därför positivt. Mot bakgrund av uppföljningen av straffskärpningsgrundens tillämpning bör de utbildningar som ges både till åklagare och domare i ökad utsträckning fokusera på tillämpningen av straffskärpningsgrunden.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet** (1999). *Vit maktmusik*. BRÅ-rapport 1999:10. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2001). *Hets mot folkgrupp*. BRÅ-rapport 2001:7. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- CEIFO/Brottsförebyggande rådet** (1997). Utsatthet för etniskt och politiskt relaterat våld mm, spridning av rasistisk och antirasistisk propaganda samt attityder till demokrati m.m. bland skolelever. Stockholm: CEIFO.
- CEIFO** (1998). Lärare och den mångkulturella skolan. Utsatthet för hot och våld samt attityder till "mångkulturalitet" bland grundskole- och gymnasielärare. Stockholm: CEIFO.
- Domstolsverket** (1999). Dnr 330/1999.
- Ds 1998:35**. *Rasistiskt och främlingsfientligt våld*. Rapport från Arbetsgruppen med uppgift att motverka och förebygga rasistiskt och annat etniskt relaterat våld.
- Home Office** (2001) Research Study 223.
- IACP** (1998). Hate Crime in America Summit Recommendations.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2001). Kriminalvårdsstyrelsens årsredovisning 2001.
- Martens, P.** (1995). Immigrants and Crime Prevention. I Wikström, P.-O. (red.). BRÅ-report 1995:5. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- NJA 1996 sid 577**.
- Proposition 1993/94:101**. Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet.
- Proposition 2001/02:59**. Hets mot folkgrupp, m.m.
- Regeringens skrivelse 2001/02:59**. En nationell handlingsplan mot rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering.
- Rikspolisstyrelsen FAP 403-5**. Rikspolisstyrelsens allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål.
- Rikspolisstyrelsen** (1998). *Förslag till åtgärder vid särskilda händelser med rasistiska inslag*. RPS Rapport 1998:1. Stockholm: RPS.
- Rikspolisstyrelsen** (2000). Strategi för polisens arbete med frågor som har anknytning till rasism, främlingsfientlighet och homofobiska brott.
- Riksåklagaren** (1999a). Utredning angående vissa frågor gällande olaga diskriminering (RÅÖÅAD II 138-99).
- Riksåklagaren** (1999b). Riksåklagarens handlingsprogram för att bekämpa brott med rasistiska eller främlingsfientliga motiv.
- Riksåklagaren** (2000). Årsredovisning för år 2000.
- Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen** (2001). Gemensam inspektionsverksamhet. Granskning av brottsutredningar med inslag av rasism, främlingsfientlighet eller homofobi. Polismyndigheten i Kalmar län. RÅ/RPS 1/01.
- SOU 1991:75**. *Organiserad rasism*. EDU:s delbetänkande om åtgärder mot rasistiska organisationer. Delbetänkande av utredningen för åtgärder mot etnisk diskriminering. Stockholm: Allmänna Förlaget.

- SOU 2001:39.** *Ett effektivt diskrimineringsförbud – Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning.* Betänkande från 1999 års diskrimineringsutredning.
- Säkerhetspolisens rapport** (1997). Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet.
- Säkerhetspolisens rapport** (1998). Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet.
- Säkerhetspolisens rapport** (1999). Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet.
- Säkerhetspolisens rapport** (2000). Brottslighet kopplad till rikets inre säkerhet.
- The Stephen Lawrence Inquiry** (1999). Presented to the Parliament by the Secretary of state for the Home Department.
- Thompson, S.** (1998). The NSW Police Service response to hate crimes against gays and lesbians. www.netpace.net.au/~gllos/articles/10years.html
- Tiby, E.** (1999). *Hatbrott? Homosexuella kvinnors och mäns berättelser om utsatthet för brott.* Edsbruk: Akademitryck.

Bilagor

Bilaga 1. Nedläggning av anmälda hatbrott

Uppföljningen av de anmälda hatbrotten har skett genom matchning på det ärendenummer, brottsdatum och den brottskod som funnits i Säkerhetspolisens anmälningsstatistik.

Av de totalt 4 284 anmälda hatbrotten har 235 brott inte varit möjliga att följa genom rättskedjan. De har därför betraktats som bortfall. För totalt 132 av dessa brott hade något beslut i ärendet ännu inte fattats den 1 april år 2002. Av dessa brott låg ärendet kvar hos polisen i 85 fall medan 47 brott avvaktade prövning hos åklagaren.

För de övriga 103 brott som betecknats som bortfall gick det inte att matcha Säkerhetspolisens statistik med den officiella kriminalstatistiken. Detta skulle kunna förklaras av att ärenden flyttats till andra polismyndigheter och därmed fått nya ärendenummer innan de registrerats hos BRÅ. En annan tänkbar förklaring är att brottskoden kan ha ändrats efter att anmälan inkommit till Säkerhetspolisen men innan den registrerats hos BRÅ. Slutligen kan en möjlig förklaring vara att det rör sig om felkodningar i något led som gör att matchning inte varit möjlig.

MISSTÄNKTA PERSONER

För 391 av de brott där ärendet lagts ned har det inte varit möjligt att avgöra om det har funnits en skäligen misstänkt person eller inte. Av dessa ärenden har polisen fattat beslut i sex fall, medan åklagaren fattat beslut i 385 fall. Eftersom mycket få av de hatbrott där det saknats en misstänkt gärningsman har gått vidare till åklagare, är det dock rimligt att anta att det också för en majoritet av dessa 391 brott funnits en misstänkt person.

LAGFÖRING OCH NEDLÄGGNING

Med *lagföring* avses åtalsbeslut, åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande. I rapporten har begreppet nedläggning använts om alla övriga typer av beslut som kan fattas i ett ärende. Totalt har 3 674 hatbrott lagts ned av polis eller åklagare. Termen nedläggning rymmer dock en rad olika typer av beslut som redovisas i tabellen nedan.

Tabell 1. Anmälda hatbrott, åren 1997 – 2000.

Beslutsgrund	Polisbeslut	Åklagarbeslut	Totalt
Gärningen ej brott	42	27	69
Ej utredbart	2 132	16	2 148
Ej styrkt	205	570	775
Misstänkt yngre än 15 år	102	15	117
Ej allmänt åtal m.m.	19	96	115
Övriga beslut	233	217	450
Totalt	2 733	941	3 674

Bilaga 2. Brotts och brottsdeltaganden

Av de hatbrott som anmäldes år 2000 ledde 344 till åtal. I Säkerhetspolisens statistik över anmälda brott räknas det som ett brott varje gång ett visst lagrum överträds oavsett antalet gärningsmän. I kriminalstatistiken används förutom uppgifter om antalet anmälda brott också begreppet brottsdeltagande. Om en person begått ett brott räknas det som ett brottsdeltagande. Om två personer tillsammans begått fem brott räknas det som tio brottsdeltaganden, det vill säga ett brottsdeltagande per person och tillfälle. När åtal väcks har rätten att ta ställning till de misstänkta personernas brottsdeltaganden eller gärningar. Beräkningsunderlaget i avsnittet om den rättsliga prövningen av hatbrotten är därmed ett annat än i avsnitten om anmälda brott och brottsutredningar.

I flera av de 344 hatbrott som lett till åtal fanns flera gärningsmän. Materialet omfattar därför totalt 430 brottsdeltaganden eller gärningar. Även i detta led av uppföljningen har ett visst bortfall skett. 31 gärningar var ännu inte avgjorda i rätten per den 1 april år 2002 och i 17 fall hade åtalet avskrivits eller lagts ned. Ytterligare fem gärningar har uteslutits ur uppföljningen för att de bedömdes vara icke rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska brott. Här kan exempelvis nämnas ett olaga hot som begåtts i samband med ett hatbrott men mot en annan målsägande. Dessa brott har uteslutits i första hand för att granskningen av straffskärpningsgrundens tillämpning ska bli så rättvisande som möjligt.

I ytterligare tre fall har gärningarna i domen angivits vara begångna under åren 1999 eller 2001, varför de uteslutits ur uppföljningen. Därutöver har 14 gärningar inte varit möjliga att följa från åtal till dom. Två gärningar utgjorde dubletter i lagföringsstatistiken och i två fall var det inte möjligt att få domen inskickad från tingsrätten. Slutligen fanns 10 fall där den aktuella gärningen inte fanns upptagen i stämningsansökan eller det inte gick att utläsa om domen omfattade den aktuella gärningen.

Totalt har således 70 gärningar av olika anledningar inte kunnat följas från åtal till dom. Följaktligen har uppföljningen av straffskärpningsgrundens tillämpning omfattat 360 gärningar. För att göra texten mer lättläst används dock benämningen "brott" varvat med "gärning" i dessa avsnitt.

Bilaga 3. Straffskärpningsgrundens tillämpning

Av 4 284 anmälda hatbrott har 360 gärningar lett till åtal. 69 av dessa utgörs av hets mot folkgrupp där någon straffskärpning enligt 29 kap. 2 § 7 p. brottsbalken inte kan komma ifråga. Återstår gör 291 gärningar, varav åklagaren har åberopat straffskärpande motiv för 42 gärningar. Här innefattas dels 26 fall där lagrummet för straffskärpningsgrunden skrivits ut i stämningsansökan, dels 16 fall där åklagaren i gärningsbeskrivningen utan att skriva ut lagrummet angivit att det funnits rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska motiv bakom brottet.

För 249 gärningar har åklagaren inte åberopat några straffskärpande motiv i stämningsansökan. Av dessa har åklagaren för 64 gärningar redovisat mer vaga inslag i gärningsbeskrivningen, men inte åberopat straffskärpande motiv. För övriga 185 gärningar omnämns inte några rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska omständigheter i stämningsansökan.

Straffskärpning i stämningsansökan	Straffskärpning i domen				Totalt
	Frikänd	Rätten beaktar motivet	Motivet anses ej styrkt	Motiv eller inslag ej nämnt	
<i>Straffskärpning åberopad</i>					
29 kap. 2 § 7 p. BrB utskrivet	2	16	3	5	26
Utskrivet motiv men ej lagrum	3	7	4	2	16
<i>Straffskärpning inte åberopad</i>					
Inslag anges i stämningsansökan men motiv åberopas inte	12	14	-	38	64
Inga hatbrottsomständigheter anges i stämningsansökan	34	9	5	137	185
Totalt	51	46	12	182	291

PÅFÖLJDER

Inklusive hets mot folkgrupp har 360 gärningar lett till åtal. När flera brott haft samma gärningsman har de i vissa fall behandlats i rätten vid samma tillfälle. När rätten då bestämmer påföljden är det inte alltid möjligt att avgöra vilket brott som fått vilken påföljd. När påföljderna analyserats har därför beräkningarna skett på domslutsnivå. Analyserna omfattar 260 domslut, av dessa har 206 varit fällande domar. Om flera personer behandlas i samma mål räknas det som flera domslut, men om en person döms för flera brott vid samma tillfälle räknas det endast som ett domslut.

Ett sätt som används inom kriminalstatistiken för att särskilja påföljden per brottstyp är att ange vilken gärning i domslutet som varit huvudbrott. Med huvudbrott avses då det grövsta brottet i domen. Vid flera brott av samma typ i ett domslut har hatbrottet här betraktats som huvudbrott. I tre fjärdedelar av domsluten utgjorde hatbrottet huvudbrott och kan därför antas ha inverkat på påföljdsbestämningen.

GÄRNINGSMÄNNENS TIDIGARE BELASTNING

Beräkningen av gärningsmännens tidigare belastning baseras på det faktiska antalet individer som dömts. De 206 fällande domar som utdömts fördelade sig på 200 olika personer. För dem som dömts flera gånger har uppgifter från den senaste domen legat till grund för analysen av tidigare belastning.

Sammanfattningsvis ledde 360 gärningar till åtal. Dessa brott fördelade sig på 260 olika domslut, varav 206 var fällande domar. Totalt dömdes 200 olika personer för hatbrott. Beroende på vad analysen avsett har olika beräkningsunderlag använts i undersökningen.

English summary

Hate crimes. A follow-up of justice system measures

Authors:

Karin Lönnheden and Lena Schelin

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O.Box 1386

SE-111 93 Stockholm

Sweden

Reference:

BRÅ-report 2002:9

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31929-2

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice

SE-106 47 Stockholm

Sweden

The concept of hate crimes is today used increasingly often as a generic term referring to crimes of a racist, xenophobic and homophobic nature. Characteristic of such crimes is that they involve a violation of human rights and run contrary to fundamental social values that regard all human beings as equals.

Since the mid 1990s, the state has taken an increasingly serious view of hate crimes. In 1994, a highly significant step was taken with the introduction into the penal code of a clause that opened the way for stiffer sentences in connection with acts involving the motives associated with hate crimes. The clause states if a crime is committed against a person as a result of the person's race, colour, national or ethnic origins, religious beliefs or some other similar circumstance, then this is to be regarded as an aggravating factor in relation to the setting of the sentence. The clause also includes crimes carried out against persons as a result of their sexual orientation. Besides viewing hate crimes more seriously, the clause was intended to focus attention on the motives associated with hate crimes early on in the criminal investigation process. The seriousness with which hate crimes are viewed has been emphasised by the state in non-legislative ways too. Since the mid 1990s, crimes of this type have been ascribed a high priority by justice system agencies.

This study describes the measures taken to prioritise hate crimes, focusing primarily on the work of the justice system. The police and the prosecu-

tion service may be regarded as those agencies with the greatest opportunities to take measures that may effect trends in hate crimes. Within the context of the court system and the prison and probation service, the principle means of working against hate crimes may be through focused educational and training measures.

The study also followed all hate-crimes reported in the year 2000 on their path through the justice system from offence report to court adjudication. One of the central issues examined is the extent to which the courts have invoked the sentencing severity clause and taken the racist, xenophobic or homophobic circumstances surrounding an offence into consideration.

The path of hate crimes through the justice system

Over the course of the year 2000, almost 4,300 hate crimes were reported, according to statistics collated by the state security police, a figure which represents double the number reported in 1997. Eight per cent of reported hate crimes led to an indictment, which is one per cent more than the proportion of the total of reported offences against the penal code that do so. The proportion of reported homophobic offences indicted was the same as that of other forms of hate crime.

Assault offences constituted the form of hate crime most often resulting in an indictment. These were followed by threatening behaviour, insulting behaviour and racial agitation. None of the cases of unlawful discrimination reported in 2000 led to an indictment. Otherwise, the lowest proportions of reported crimes leading to indictment were found among harassment and criminal damage offences.

Almost nine out of ten of the hate crimes reported in 2000 were not taken any further. The most common reasons for discontinuing proceedings were that no suspect could be connected to the offence, or that there was insufficient evidence that a crime had been committed.

Of the 360 offences that led to an indictment, the prosecutor invoked the sentencing severity clause in 42 cases. The clause was invoked in just over half of the homophobic offences that led to an indictment. Otherwise, the sentencing severity clause was invoked more often the more serious the offence in question.

In total, the courts increased the sentence severity in connection with 46 hate crimes. There is no uniform praxis, however, for how a court increases the severity of a sentence when a crime has been committed as a result of racist, xenophobic or homophobic motives. In the majority of cases, such motives led to the passing of a stiffer sentence. It is only in a few isolated instances, however, that the court adjudications provide an indication of how much the sanction imposed has been affected by hate crime motives. Besides increasing the severity of a sentence, courts also classify offences as 'aggravated' or award higher damages settlements as a result of such racist, xenophobic or homophobic motives.

The presentation of the way in which courts have taken such motives into account also differs, which hampers efforts to follow-up the practical application of the sentencing severity clause. The courts are not required to make explicit the legal grounds for increasing the severity of a sentence in their ruling. Of the 46 cases where the court invoked the sentencing severity clause, the use of this clause was only referred to in the court ruling in seven instances. In the remaining cases, the fact that the severity of the sentence had been increased was mentioned only in the subsequent text describing the reasons for the ruling.

The prioritisation of hate crimes within the justice system

The majority of the more concrete measures taken by justice system agencies as a means of prioritising hate crimes have been initiated since the beginning of the year 2000. It will thus only be possible to evaluate the effects of these measures in the fullness of time.

General strategies for working to combat hate crimes have been produced by the office of the Prosecutor General and the National Police Board. The National Courts Administration has developed an educational program for judges with a particular focus on hate crimes. During the course of the year 2000, the agencies working within the justice system also produced a joint educational strategy to ensure that justice system employees commanded a certain level of knowledge about hate crimes. This educational program was never put into practice, however. On the other hand, the educational programs employed by the National Police Board and the Prosecutor General have been co-ordinated since 2001. The National Prison and Probation Administration and the National Courts Administration, who had been waiting for the introduction of the planned, joint educational program, now intend to organise their own education program on hate crimes for their own personnel.

Rather more concrete measures that have been introduced in order to prioritise hate crimes include the Prosecutor General's appointment in the year 2000 of a special prosecutor at each prosecutor's office, with responsibility for hate crimes. The following year, the National Police Board appointed special contact officials for hate crimes in all of the country's police authorities. These individuals have been given a more extensive hate crimes education and training than other police officers. A little under half of police officers working on the streets within the local police organisation have been given some form of instruction or training regarding the steps that should be taken to secure evidence of particular importance for hate crimes. Among the police officers working with criminal investigations in the local police organisation, only one in four has received any special training relating to hate crimes. One of the intentions associated with the introduction of contact officers is that these will then provide additional training for personnel at their respective police authorities. At interview, both police and prosecutors have referred to the importance of problematising employees' own attitudes and values in educational and training programs focused on

hate crimes. To date, however, hate crime focused educational measures have only rarely integrated attitude-related issues.

Further means of prioritising hate crimes have included the statement made by the Prosecutor General that criminal investigations relating to hate crimes are always to be conducted under the direction of the prosecutor, and that collaboration between police and prosecutors is to be improved. In connection with the direction of such criminal investigations, it is important for the prosecutor to issue concrete directives as to the measures that should be taken by the police to secure evidence. In order for the prosecutor to take over the supervision of an investigation, however, there is a requirement that the police identify a case as involving a hate crime. Approximately one third of all police authorities have introduced a special question on hate crimes into their computerised crime reporting routines so that those registering a reported offence will become better at identifying hate crimes. Police have levelled certain criticisms at the incorporation of such questions, primarily referring to the fact that reporting routines are already extensive.

If the police authorities are to introduce appropriate measures to combat hate crimes, there is a need to chart offences of this kind. Today, most police authorities conduct work to chart the extent and structure of crime, but interviews with those police officers responsible for this work suggest that information on hate crimes is not always passed on to them in a satisfactory way. Nine out of ten of the local police chiefs interviewed stated nonetheless that information on reported hate crimes is passed on. Just over half of the local police chiefs reported that they also passed on information relating to recorded hate crimes to the local state security police.

The prioritisation of hate crimes also takes place by means of crime prevention work at the local community level. Two thirds of local police chiefs reported that some form of preventive work directed at hate crimes is conducted under the auspices of the local crime prevention council. This work often takes the form of being satisfied that there is a readiness to deal with any hate crime related problems that might arise, however. Half of the local police chiefs reported that part of their preventive work in relation to hate crimes had involved educational visits to schools.

Minority organisations, such as local immigrant associations or organisations for homosexuals, constitute another important actor at the level of the local community. Representatives for several minority organisations have also emphasised the importance of building up relations between such groups and the justice system. As a step on the way to strengthening the position of minority groups as crime victims, the Crime Victim Compensation and Support Authority has focused specific informational measures on these groups. One in five local police chiefs also reported that there was some form of collaboration with minority organisations in the local police area.