

Hatbrott

Projektrapport

RättsPM 2005:16
Utvecklingscentrum Malmö
December 2005



Innehållsförteckning

INLEDNING	3
SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER	4
HISTORIK	5
1. ÄRENDEGRANSKNING OLAGA DISKRIMINERING	6
1.1 Huvudresultat:	6
1.2 lakttagelser beträffande anmälningar om olaga diskriminering	6
1.2.1 <i>Utredningskvalitet</i>	6
1.2.2 <i>Åklagarbesluten</i>	7
1.2.3 <i>Domarna</i>	7
2. ÄRENDEGRANSKNING HETS MOT FOLKGRUPP	7
2.1 Huvudresultat	8
2.2 lakttagelser beträffande anmälningar om hets mot folkgrupp	8
2.2.1 <i>Utredningskvalitet</i>	8
2.2.2 <i>Åklagarbesluten</i>	8
2.2.3 <i>Domarna</i>	9
3. FRÅGESTÄLLNINGAR MED ANLEDNING AV GRANSKNINGEN:	9
3.1 Hur skall helheten tolkas	9
3.2 Förslag till specifika åtgärder	10
3.3 Synpunkter på domarna	11
4. ERFARENHETER FRÅN NOVEMBERSEMINARIET ÅR 2005	11
4.1 Allmänna synpunkter	11
4.2 Gemensamma ståndpunkter	11
4.2.1 <i>Praktiska handläggningsfrågor vid hatbrott</i>	11
4.2.2 <i>Olaga diskriminering – ”krogdiskriminering”</i>	13
4.2.3 <i>Hatbrott på Internet</i>	16
4.2.4 <i>Uppföljning av hatbrott</i>	17
BILAGA 1 EXEMPEL PÅ ÅTGÄRDSKALENDER FÖR POLISMÄN (POLISMYNDIGHETEN I SKÅNE)	18
BILAGA 2 EXEMPEL PÅ ÅTGÄRDSKALENDER FÖR POLISMÄN	19
BILAGA 3 ÅTGÄRDSKORT CITY POLISMÄSTARDISTRIKT 2005-05-15	21
BILAGA 4 RIKSÅKLAGARENS PROMEMORIA 2002-11-12	22
BILAGA 5 RÅFS 1997:13 (UPPHÖR ATT GÄLLA 2006-01-01)	29

Inledning

Under våren 2005 påbörjade Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Malmö, Hatbrottsprojektet 2005. Projektet har i sin helhet varit framåtsyftande och inriktat på åklagarkamrarnas vardagliga problem och frågor som avser hatbrott.

Projektets första del har bestått av den ärendegranskning med olika därav följande slutsatser och problemställningar som redovisas nedan. Det främsta syftet har varit att resultatet skall kunna bidra till att ytterligare förbättra polis- och åklagararbetet med hatbrotten. Projektets granskningsunderlag har tagits fram med hjälp av Åklagarmyndighetens statistikavdelning och avser uppgifter från brottmålsdiarierna per den 31 december 2004.

Projektets andra del har bestått i ett möte med samtliga hatbrottssamordnande åklagare i landet. Diskussionerna har tillfört en rad intressanta synpunkter och har inneburit en förstärkning av projektets inriktning på den operativa verksamhetens behov.

Projektets tredje del har bestått av ett hatbrottsseminarium för polis och åklagare i november 2005. Vid detta har både redovisats erfarenheter och diskuterats många av de olika både teoretiska och praktiska frågor och problem som hatbrottsbekämpningen ger upphov till.

Kritik har under lång tid förekommit mot bristande resultat efter anmälningar om hatbrott. Det är därför viktigt att nu kunna ge en aktuell bild av vad som framkommit vid en granskning av ett större antal ärenden, liksom av de erfarenheter som gjorts av ett stort antal på området specialiserade åklagare och polismän.

I denna promemoria som är projektets fjärde och sista del redovisas fakta och synpunkter som är avsedda att tjäna som handledning till direkt stöd för de åklagare som arbetar operativt med hatbrott.

Sammanfattande synpunkter

Checklistor för polis och åklagare

Polisen och åklagare bör i hatbrottsutredningar och särskilt vid misstanke om olaga diskriminering arbeta efter checklistor. Omedelbara och noggranna förstahandsåtgärder är avgörande. Åklagaren måste vid hatbrott alltid beakta möjligheten att Justitiekanslern kan vara ensam behörig åklagare.

Anmälningrutiner

Anmälningssupptagningen – generellt sett - skall vara sådan att man vinnlägger sig om att söka fånga upp eventuellt förekommande hatbrottsmotiv.

Utredningsdirektiv

Tydliga, normalt skriftliga direktiv bör utfärdas av åklagaren, bl.a. med inriktning på straffskärpningsreglerna i 29 Kap. 2 § BrB.

Försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § BrB

Försvårande omständigheter enligt 29 kap BrB skall utredas och anges – om möjligt - redan vid misstankedelgivningen eller senare vid kompletterande förhör samt i stämningsansökan och i bevisuppgiften. Åklagaren bör i pläderingen vara tydlig i sin syn på straffmätningen och normalt också kunna hemställa att domstolen i sin dom redovisar grunderna för sina ställningstaganden till åklagarens yrkanden även med avseende på straffskärpningsgrunden.

Förhållandet hets mot folkgrupp – olaga hot/förolämpning/förtal

Om flera uttalanden görs som träffar både en enskild person och riktar sig till en grupp kan detta innefatta både hets mot folkgrupp och olaga hot/förolämpning/förtal. I sådana fall bör åtal ske för all brottslighet.

Åtalsreglerna enligt 5 kap. 5 § BrB

När hatbrottsmotiv föreligger vid förolämpning och då angivelse föreligger är presumptionen att åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt om det inte är fråga om bagatellartade situationer.

Målsägandefrågan vid hets mot folkgrupp

Förutsättningen för en målsägandetalan är att åtalet (utöver hets mot folkgrupp) avser något brott som riktar mot en enskild individ. (NJA 1978 s 3)

Olaga diskriminering

Det är ofta ett för målsäganden bättre alternativ (bevisbörda och skadestånd) och leder ofta till mera kännbara påföljder för den som diskriminerar att ett ärende drivs utomstraffrättsligt av de särskilda ombudsmännen parallellt med eller istället för straffrättsligt av allmän åklagare. Det finns därför skäl att informera målsägande om dessa möjligheter.

Hatbrott på Internet

Först skall avgöras om JK är ensam behörig åklagare. Brottsforum bör i första hand bestämmas av var den ansvarige för den aktuella hemsidan har sitt hemvist.

Historik

Riksåklagaren har under en lång tidsperiod prioriterat bekämpningen av hatbrott. I enskilda beslut har pekats på vikten av skyndsamma och grundliga utredningar.

Särskilda svårigheter har tidigt upptäckts när det gäller att utreda brottet olaga diskriminering. Riksåklagaren har mot denna bakgrund i RÅFS 1997:13 (se bilaga 5) utfärdat allmänna råd för handläggning av mål rörande olaga diskriminering. (Anmärkning: RÅFS 1997:13 upphör att gälla den 1 januari 2006.)

Riksåklagaren har i december 1999 utarbetat ett 12-punktsprogram vad gäller bekämpningen av hatbrott. Detta program har ersatts av Riksåklagarens promemoria och riktlinjer för bekämpning av hatbrott, november 2002 (2002-11-12 dnr 2002/0025, se bilaga 4).

År 2001 genomförde Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen en gemensam inspektion gällande rasistiska brott, vilken gav anledning till påpekanden om den praktiska handläggningen vid utredning av sådana brott (se bilaga 4, sid 24 nedan).

Riksåklagaren har under flera år samlat och systematiserat domar avseende hatbrott. Detta arbete har vid genomförandet av den nya organisationen av Åklagarmyndigheten den 1 januari 2005 övertagits av Utvecklingscentrum Malmö. Domssammanställningen finns tillgänglig på Åklagarmyndighetens intranät Rånet.

Av central betydelse är det nätverk av åklagare som särskilt arbetar med hatbrott. Vid varje åklagarkammare finns det en åklagare som har utbildning och/eller särskild erfarenhet för att handlägga ärenden avseende hatbrott (tillsammans drygt 35 åklagare). För varje samverkansområde inom Åklagarmyndigheten och vid Ekobrottsmyndigheten finns det en samverkansansvarig åklagare, dvs. totalt sju hatbrottssamordnare. Seminarier och utbildningar för hatbrottsåklagare och samordnare har ägt rum varje år sedan år 2000. Samverkan har i flera fall skett med Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och utbildningen har vid flera tillfällen också innefattat polisens hatbrottsutredare.

1. Ärendegranskning olaga diskriminering

Granskningen har genomförts avseende samtliga brottsmisstankar avseende **olaga diskriminering** (underlag totalt 199 brottsmisstankar under år 2004) som registrerats vid landets åklagarkammare under år 2004 och där beslut också fattats under 2004. Denna granskning har omfattat totalt 137 brottsmisstankar. Två domar har inhämtats.

1.1 Huvudresultat:

Beträffande

59 brottsmisstankar har förundersökning inte inletts.
73 brottsmisstankar har förundersökningen lagts ner
1 brottsmisstanke har beslutats att åtal inte skall väckas och
4 brottsmisstankar har åtal väckts.

1.2 Iakttagelser beträffande anmälningar om olaga diskriminering

1.2.1 Utredningskvalitet

Åklagarbesluten bedöms i sammanlagt ett drygt tiotal fall, ha fattats på ett underlag som kunde ha varit bättre. I några fall har det funnits skäl att hålla ett bättre förhör med målsäganden eller annan person som varit närvarande. De brister som i övrigt förekommit gäller de omedelbara åtgärderna för bevissäkring, vilket medfört att utredningen blivit mindre bra. Exempel är otillräcklig kontroll av målsägandens klädsel och nykterhet, säkrande av vittnen och dokumentation av polisens egna iakttagelser vid anmälan som gäller avvisning från restaurang. I ett fall har frågan om avvisning varit avhängig av påståenden om en legitimationshandling, men någon kontroll av denna har sedan inte gjorts före redovisning av materialet till åklagaren. Missarna vid förstahandsåtgärderna är sådana att det i efterhand inte är meningsfullt eller möjligt att avhjälpa dem.

Ett flertal utredningar har varit mycket väl utförda, med fullständiga och tillräckliga beslutsunderlag redan när ärendet kommit till åklagaren för beslut. Det har då rört sig om promemorior över förstahandsåtgärder eller annat relevant bakgrundsmaterial. I dessa ärenden kan man iaktta att utredande polismän varit helt klara över vilka frågor som varit aktuella och vilken bevisning som skulle kontrolleras.

En sammanfattande bedömning är att åklagarnas beslutsunderlag med mycket få undantag varit tillräckliga och genomgående av god kvalitet.

Slutligen finns anledning att peka på en viktig iakttagelse som gäller för ett relativt stort antal ärenden: Inte sällan visar det sig ha gått lång tid från polisanmälan till det att ärendet lottats in på åklagare. Skälen till att inlottningen dröjt kan inte utläsas av akterna. I ett tjugotal fall har denna tidsutdräkt varit en månad eller ännu längre. I några fall har före inlottning gjorts utredning i form av polisförhör trots att åklagare bort vara förundersökningsledare.

1.2.2 Åklagarbesluten

Genomgående har åklagarbesluten varit välavvägda och nyanserade. I ett par fall kan man i efterhand i och för sig göra olika bedömningar om vilken beslutsformulering som varit den mest korrekta. T.ex. har i några fall beslutet motiverats med att brott inte kan styrkas, även om förhållandena varit sådana att det funnits utrymme att använda motiveringen att anledning inte förekommer att brott förövats, i något fall t.o.m. att brott inte föreligger. Inte i något fall har det dock funnits anledning att ex officio överpröva åklagarbeslutet.

Slutligen kan beträffande de granskade ärendena avseende olaga diskriminering konstateras att ett oväntat stort antal anmälningar från juridisk utgångspunkt måste bedömas som obefogade. Det rör sig då dels om påstådd diskriminering som objektivt aldrig kunnat vara straffbar på grund av de faktiska förhållandena (anmälaren omfattas t.ex. inte av bestämmelsen om olaga diskriminering), dels i åtskilliga fall om påståenden som omedelbart eller efter viss utredning kunnat visas inte ha haft något fog för sig.

Det är givetvis vanskligt att göra bedömningen att en anmälan är obefogad. Det kan i flera fall hållas för sannolikt att anmälaren själv ansett sig diskriminerad utan att denne känt till de juridiska förutsättningarna för straffbarhet. Trots detta är det anmärkningsvärt att så mycket som över 20 % av de granskade anmälningarna i någon mening framstår som obefogade. Ett antal anmälningar är dessutom sådana att det inte ter sig osannolikt att de måste ha framstått som obefogade också för anmälaren själv.

1.2.3 Domarna

Av de granskade ärendena som lett till åtal föreligger en fällande dom. Brottet gällde nekande av försäljning i affär/kiosk till vad den tilltalade ansåg som "svartskalle". Påföljden blev villkorlig dom utan böter.

2. Ärendegranskning hets mot folkgrupp

Granskning har vidare genomförts avseende i huvudsak slumpmässigt utvalda brottsmisstankar avseende **hets mot folkgrupp** (underlag totalt 425 brottsmisstankar under 2004) som

registrerats vid en åklagarkammare under 2004. Granskningen har omfattat 55 (knappt 20 %) av de brottsmisstankar (295) där också beslut fattats under 2004. Underlaget har valts ut så att de fördelar sig över hela riket och flertalet av landets åklagarkammare. 12 domar har inhämtats.

2.1 Huvudresultat

Beträffande

2 brottsmisstankar har förundersökning inte inletts
32 brottsmisstankar har förundersökningen lagts ner
5 brottsmisstankar har beslutats att inte väcka åtal och
16 brottsmisstankat har åtal väckts.

2.2 Iakttagelser beträffande anmälningar om hets mot folkgrupp

2.2.1 Utredningskvalitet

Av de granskade ärendena finns ett par där handläggningen kunnat vara bättre.

Det är uppenbart att det hos utredarna finns en god kunskap om brottsrekvisiten. I många fall har åklagarna också utfärdat mycket tydliga direktiv, vilket gjort att utredningen fått rätt inriktning från början. Allmänt ger de granskade utredningarna om hets mot folkgrupp intrycket att kunskapen om detta brott är betydligt enklare att omsätta i praktiken än vid misstanke om olaga diskriminering.

Med några undantag har utredningarna varit av tillräcklig kvalitet för åklagarbeslut. Flera utredningar visar ett påtagligt engagemang hos både utredande polismän och åklagaren. Generellt ger granskningen alltså vid handen att åklagarnas beslutsunderlag varit tillräckliga och genomgående av god kvalitet.

Liksom när det gäller olaga diskriminering förekommer i de granskade ärendena om hets mot folkgrupp att det i flera fall gått lång tid från polisanmälan till det att ärendet lottats in på åklagare. I ett par fall har inlottningen dröjt flera månader. I några fall gäller detta också ärenden där den misstänkte varit under 18 år.

2.2.2 Åklagarbesluten

I ett par fall rör det sig om en bedömning om det funnits rimliga förutsättningar att fortsätta en förundersökning, liksom om rubriceringen kanske borde vara en annan än hets mot folkgrupp, t.ex. förolämpning. Andra bedömningsfrågor som kan diskuteras gäller beslutsmotiveringar och frågan om tillräckliga skäl för åtal. Exempel:

I en trappuppgång sätts upp en lapp med text som tydlig refererar till en hyresgäst och dennes tillhörighet till en viss religiös församling. Texten går ut på att "vi andra" inte är hjärntvättade, "visa hänsyn när vi firar jul" och liknande. Rubriceringen kan givetvis diskuteras, bl.a. spridningsrekvisitet. Andra tänkbara brott är förolämpning eller ofredande. Det är av intresse att den aktuella lappen är handskriven och att anmälaren pekar ut en misstänkt, vars handstil finns tillgänglig på andra handlingar. Handlingen borde ha lämnats till SKL för utlåtande.

I ett annat fall har förundersökningen lagts ner med motiveringen att brott inte kan styrkas trots att en misstänkt erkänt. (Ritat hakkors på andras persedelskåp i militärförläggning.) Den värnpliktige har fått löneavdrag för brottet inom den militära bestraffningsordningen. Det är rimligt att brottet borde ha föranlett nedläggning med hänvisning till reglerna om åtalsunderlåtelse. Här är frågan närmast vilket beslutsmotivering som bort väljas, eller om ärendet bort drivas till en åtalsunderlåtelse.

I ett tredje fall har främlingsfientliga uttalanden lagts ut på en hemsida, varvid förutsättningar att använda tvångsmedel för att få fram IP-adressen saknats, servern var USA-baserad. Dock har en polisman fått uppgift direkt av den misstänkta att hon var ansvarig för uppgifterna, något som sedan förnekats i formellt förhör. Här kan diskuteras om man bort låta domstol pröva frågan, även om det blivit en trovärdighetsfråga vars slutresultat är svårt att förutse.

2.2.3 Domarna

Domarna visar en spridning från vård inom socialtjänsten, 50 dagsböter och upp till fängelse en till två månader. Den systematiska samlingen av domar avseende hatbrott för tiden fram till 2005-05-01 uppvisar på samma sätt en stor spridning. En genomgång av domskälen visar att skillnaderna vad gäller förhållandena vid brotten och den tilltalades person också helt riktigt leder till skillnader vad gäller påföljden. Ingenting pekar på felbedömningar eller på andra systematiska fel från domstolarnas sida.

3. Frågeställningar med anledning av granskningen:

3.1 Hur skall helheten tolkas

Olaga diskriminering:

Som helhet ger granskningen en positiv bild av hur anmälningarna om olaga diskriminering hanteras. Ett mindre antal utredningar hade kunnat genomföras på ett bättre sätt, men det stora flertalet ärenden har handlagts korrekt. Det finns dock vissa brister som relativt enkelt

bör kunna undvikas framöver, t.ex. förstahandsåtgärder och dröjsmål med överlämnande till åklagare. Principiella bevisproblem vid denna brottstyp tas upp nedan.

Hets mot folkgrupp

Granskningen har inte lett till annat resultat än vad gäller olaga diskriminering. I viss mån gäller här samma iakttagelser vad avser omedelbara åtgärder och säkrande av bevisning liksom dröjsmål med inlottning till åklagare. De granskade ärendena avseende hets mot folkgrupp har varit betydligt färre än de som gäller olaga diskriminering. Det finns därför anledning till större försiktighet att dra långtgående slutsatser.

3.2 Förslag till specifika åtgärder

Olaga diskriminering:

Det är tydligt att det relativa fåtal ärenden där beslutsunderlaget varit ofullkomligt är sådana där de omedelbara åtgärderna vid anmälan brustit. Det är ofta frågan om att kontrollera anmälarens uppgifter om sin egen nykterhet och klädsel, om att andra inte underkastats samma krav vid inträde på nattklubb osv, eller att man underlåtit att genom anmälan identifiera viss person, t.ex. vittnen som hört och sett den aktuella händelsen. Som alltid bör påpekas är denna typ av utredningsbrister vanligen omöjliga att rätta till i efterhand.

I detta sammanhang är det viktigt att se utredningskraven mot bakgrund av vilka resurser som polisen faktiskt haft till förfogande, både generellt och på viss tid och plats. Det är inte omöjligt att de utredningar som uppvisar brister i förstahandsåtgärder egentligen avspeglar polisens resursbrist vid ett givet tillfälle. Under alla förhållanden finns det skäl att undersöka om polisen generellt har tillgång till och kunskap om de "lathundar" för förstahandsåtgärder som finns för t.ex. anmälan om s.k. krogdiskriminering.

Ett förhållande som bör åtgärdas är att det i inte helt få fall förflyter lång tid från det att polisen registrerar en anmälan om olaga diskriminering och till det att åklagare lottas in som förundersökningsledare. För att förändra detta bör samråd ske mellan åklagarkamrarna och polisen för att göra klart vilka regler som gäller enligt överenskommelsen om förundersökningsledning.

Hets mot folkgrupp

Åtgärderna för att ytterligare förbättra kvaliteten i brottsutredningarna avseende hets mot folkgrupp är i princip desamma som beskrivits ovan för olaga diskriminering. En tydligare tillämpning av fördelningsöverenskommelsen är således också här viktig.

3.3 Synpunkter på domarna

Olaga diskriminering

I det granskade materialet finns bara en fällande dom för olaga diskriminering (och misshandel). Påföljden för den kvinnliga tilltalade bestämdes till villkorlig dom utan böter med hänsyn till hennes "omfattande vård- och stödbehov".

Hets mot folkgrupp

En faktor som påverkar straffmätningen är uppenbarligen om brottet bedöms ha skett av en tillfällighet, spontant (till skillnad från planerat) eller om den varit frågan om "enstaka yttranden" (till skillnad från systematiskt givna uttalanden?). Det är också tydligt att gärningar av personer under 18 år bedöms avsevärt mildare än de som begåtts av personer över 18 år. En faktor som inverkar straffhöjande är extremistiska sympatier eller medlemskap i gäng.

4. Erfarenheter från novemberseminariet år 2005

4.1 Allmänna synpunkter

Andra hatbrott än hets mot folkgrupp och olaga diskriminering är tidigare kartlagda i inte obetydlig omfattning. Således innehåller den tidigare av Riksåklagaren uppdaterade domssamlingen avseende hatbrott f.n. ett stort antal ärenden som avser brott med hat-motiv, mord, grov misshandel olaga hot, förolämpning m.m. Dessa ärenden innefattar vanligen ett flertal olika brott med eller utan rasistiska eller liknande inslag. Det är därför något svårare att dra bestämda slutsatser om domstolarnas påföljdsbestämning och hur stor inverkan sådana försvårande omständigheter som anges i 29 kap 2 § p 7 BrB haft vid straffmätningen. Det förekommer hittills inte heller att det av en dom framgått hur stor den faktiska straffskärpningen blivit genom tillämpning av 29 kap. 2 § BrB.

4.2 Gemensamma ståndpunkter

4.2.1 Praktiska handläggningsfrågor vid hatbrott

Flera av de synpunkter som kommit fram pekar på att de riktlinjer som Riksåklagaren tidigare lagt fast genom RÅFS 1997:13 och promemorian 2002-11-12 behöver aktualiseras för åklagare och utredare.

När det gäller det operativa arbetet och den praktiska handläggningen har flera synpunkter framkommit, av vilka flera – i olika former – också tagits upp i promemorian 2002-11-12.

Checklistor för polisen

Polisen bör i hatbrottsutredningar och särskilt vid misstanke om olaga diskriminering arbeta efter checklistor. Flera av dessa är anpassade för att användas direkt på en brottsplats. Exempel på sådana listor finns i bilagorna 1-3 nedan. Det är en allmän uppfattning att sådana checklistor generellt bör användas i hela landet.

Anmälningrutiner

Det är uppenbart att själva anmälningsupptagningen många gånger är grunden för att kunna fånga upp ett hatbrottsmotiv. Rent praktisk har nämnts möjligheten att i särskilda fält markera sådana motiv i RAR-rutinen, vilket dock på flera håll i praktiken visat sig ge ett otillförlitligt resultat. Det är under alla förhållanden av stor vikt att anmälningsupptagarna också har kännedom om de särskilda straffskärpningsreglerna i 29 kap. 2 § p 7 och aktivt försöker fånga upp eventuella hatbrottsmotiv. T.ex. kan målsäganden tillfrågas om han själv har någon uppfattning om vad som kan ligga bakom angreppet. Relevant information skall flyta in i anmälan även i de fall målsäganden inte är säker i sin uppfattning om motivet.

Förundersökningsledningen

Det bör följas upp att polisen överlämnar förundersökningsledningen till åklagare (enligt fördelningsöverenskommelsen, ÅFS 2005:9) utan dröjsmål. Också i fall där det inte finns någon skäligen misstänkt kan det finnas skäl att informera åklagaren.

Utredningsdirektiv

Tydliga, normalt skriftliga direktiv bör utfärdas av åklagaren. Direktiven bör inriktas bl.a. på straffskärpningsreglerna.

Angivande av försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § BrB

Åklagare och polis bör vara överens om att försvårande omständigheter enligt 29 kap BrB skall utredas och – om möjligt – anges redan i samband med misstankedelgivningen samt därefter i stämningsansökan och i bevisuppgiften. Gentemot domstolen bör åklagaren i pläderingen vara tydlig i sin syn på straffmätningen och normalt också kunna yrka att domstolen i sin dom redovisar hur straffmätningen påverkats av de åberopade försvårande omständigheterna; vid domsskrivningen skulle det var av stort värde att så sker och att domstolen således mera tydligt än hittills redovisar sina överväganden i påföljdsfrågan.

Förhållandet hets mot folkgrupp – olaga hot/förolämpning/förtal

Det finns brottsituationer där ett antal uttalanden som träffar både en enskild person och riktar sig till en större grupp kan innefatta både brottet hets mot folkgrupp och förolämpning/förtal. I sådana fall bör åtal ske för all brottslighet.

I utredningar om hets mot folkgrupp kan ibland uppstå den situationen att spridningsrekvisitet inte är uppfyllt. Det är då viktigt att - om förutsättningar finns - låta utredningen fortsätta avseende förolämpning.

Åtalsreglerna enligt 5 kap. 5 § BrB

En viktig fråga är hur de särskilda åtalsreglerna i 5 kap. 5 § BrB skall tillämpas då förolämpning eller förtal har hatbrottsmotiv.

När hatbrottsmotiv föreligger vid förolämpning och då angivelse föreligger är presumtionen ofta för att åtal av särskilda skäl är påkallat ur allmän synpunkt. Undantag kan vara internt grovt språkbruk, tidigare konflikt mellan parterna eller liknande som gör brottet mindre allvarligt sett i belysning av de särskilda bakomliggande förhållandena.

Målsägandefrågan vid hets mot folkgrupp

Det är en omdiskuterad fråga om den som blivit föremål för hets mot folkgrupp kan anses som målsägande. I kommentaren till straffbestämmelsen i 16 kap. 8 § BrB uttalas:

Bestämmelsen avser kollektivt bestämda grupper. Enskilda identifierbara individer skyddas inte av bestämmelsen. Förföljelse av exempelvis en familj på grund av nationell eller etnisk tillhörighet straffas inte enligt förevarande bestämmelse; i stället kan straffbestämmelser om t.ex. olaga hot, ofredande eller förolämpning bli tillämpliga. Jfr NJA 1978 s. 3: målsägandetalan är inte möjlig vid brottet hets mot folkgrupp.

Förutsättningen för målsägandetalan är således med hänsyn till Högsta domstolens avgörande att åtalet – utöver hets mot folkgrupp – avser något brott som riktas mot en enskild individ, t.ex. förolämpning, olaga hot eller ofredande.

4.2.2 Olaga diskriminering – ”krogsdiskriminering”

Allmänt

Starka skäl talar för att den upplevda diskrimineringen i krogvärlden är mycket utbredd. Den allmänna uppfattningen är att det också förekommer en avsevärd diskriminering som är straffbar. Straffbestämmelsens konstruktion gör det emellertid mycket svårt för polis och åklagare att genom en förundersökning få till stånd tillräcklig bevisning för en fällande dom. Vid 2005 års seminarium har framkommit att den närmast identiska lagstiftningen i Danmark av samma skäl som i Sverige ytterst sällan leder till åtal eller fällande

dom. Det finns anledning förmoda att lagstiftningens utformning gör åklagarens bevisbörda så tung att det är svårt att förvänta sig annat än ett litet antal åtal.

Ett annat fenomen som numera uppträder är att man inom restaurangvärlden börjat tillämpa en ny form av "inläppskriterier" genom s.k. pointers, som aktivt väljer ut de gäster som släpps in framför allt på s.k. innekrogar i storstadsmiljö. I åtskilliga fall framstår det som om urvalskriterierna kan vara "pengar", klädsel och om vederbörande är "känd" i för krogmiljön positiv mening. Också sådana normer kan givetvis upplevas som djupt orättvisa och kränkande samt föranleda anmälningar, dock i många fall utan att anmälaren förstått eller fått reda på orsaken till en avvisning, liksom att denna inte varit lagstridig. Denna nya typ av positiv särbehandling är i det närmaste omöjlig att nå med de nuvarande bestämmelserna om olaga diskriminering. Däremot kan det i åtskilliga situationer tänkas vara mindre svårframkomligt att driva process mot den ansvarige genom de särskilda ombudsmännen (DO och HomO).

Organiserade polisiära spaningsinsatser

De omfattande särskilda insatser som gjorts i bl.a. Stockholm (april 2005) och Malmö (liksom för övrigt i Köpenhamn) har krävt stora polisiära resurser, men inte lett till några "resultat" i form av förundersökningar och åtal. Däremot har genom de gjorda polisinsatserna den positiva följdverkan inträffat att antalet andra brott tillfälligt minskat, främst våldsbrott i och kring restauranger.

Utredningsmetodik

För att ha någon möjlighet att nå fram till åtal fordras omedelbara och ofta ganska omfattande förstahandsåtgärder från polisen. Det gäller kontroll av restaurangen, de avvisades nykterhet, klädsel, omedelbara förhör med dörrvakter eller andra som avvisat en anmälare. Eventuella vittnen bör höras eller i vart fall identifieras. Erfarenheterna visar att det är i det närmaste omöjligt att utreda en "krogdiskriminering" i efterhand.

Problematiken vid diskrimineringsbrott

En faktor som diskuterades vid novemberseminariet 2005 avsåg frågan om det inom rättsväsendet finns brister i förståelsen för den prioritering som gjorts av hatbrotten. Särskilt om detta ses tillsammans med den i huvudsak uteblivna effekten av riktade insatser kan effekten bli att motivet inte i alla fall uppmärksammas och att motivbrott i viss utsträckning istället åtalas under andra brottsrubriceringar, som är enklare att utreda. Den omfattande utbildning i mångfaldsfrågor som påbörjats vid polismyndigheten i Stockholm speglar behovet av en vidgad förståelse för problemen och för vikten av prioriteringen av hatbrottsbekämpningen.

Den grundläggande problematiken ligger i att straffbestämmelserna är så utformade att det endast i undantagsfall går att uppnå tillräcklig bevisning. Ett sätt att förändra denna situation är att – som skett vid några tillfällen – använda testgrupper för att ”skaffa” bevisning genom film- och ljudupptagningar. Detta är emellertid en omdiskuterad fråga som till stor del gäller om förfarandet utgör bevis- eller eventuellt brottsprovokation; det sistnämnda är förbjudet för polis och åklagare, medan bevisprovokation får ske bara under vissa betingelser enligt en särskilt beslutsordning. För enskilda är provokationsåtgärder möjliga att använda, men kan ge upphov till synpunkten att det är fråga om ett kringgående av de särskilda restriktionerna eller att provokationen likväl framstår som i vart fall juridiskt och möjligen även etiskt tvivelaktig.

En annan erfarenhet som framhållits är att flertalet diskrimineringsfall förefaller lämpa sig bättre för en utomstraffrättslig process genom någon av de berörda ombudsmännen (t.ex. DO, HomO). Grunden för denna syn är att det för den diskriminerade finns betydande fördelar med de processer som drivs i denna ordning: Dels är bevisbördan fördelad så att klagandens talan med större sannolikhet vinner bifall, dels är de skadeståndsnivåer som tillämpas betydligt högre än motsvarande nivåer i brottmål.

Rent påföljdsmissigt kan därutöver sägas att det ofta uppfattas som föga ingripande om endast en enskild dörrvakt vid en restaurang döms för olaga diskriminering och inget händer beträffande den berörde näringsidkaren; det finns en utbredd uppfattning att det vanligtvis är näringsidkaren som givit de direktiv som föranlett diskrimineringen. Detta förefaller vara en naturlig följd av att diskriminering i vart fall i restaurangvärlden synes vara styrd av ”normalklientelet”, dvs. diskrimineringen har ytterst en rent ekonomisk orsak. Också sådana förhållanden talar för att både den diskriminerade och samhället har större utsikter att uppnå sina mål genom de processer som DO eller HomO driver.

Det kan anmärkas att föreslagna ändringar beträffande ordningsbetsinstitutet med verkan från den 1 juli 2006 bör kunna medföra lättnader när det gäller att använda företagsboten vid t.ex. olaga diskriminering.

Överväganden

Olaga diskriminering har generellt ett högt straffvärde. Det ringa antalet åtal och fällande domar, liksom den entydiga bild som operativt verksamma poliser och åklagare lämnar om de praktiska svårigheterna att uppnå lagföring måste leda till tveksamhet vad gäller värdet av straffbestämmelsen i 16 kap. 9 § brottsbalken. Detta kan ske också från utgångspunkten att stora, främst polisiära, resurser används utan nämnvärt resultat i form av fällande domar.

Samhällets resurser för bekämpning av diskrimineringsbrotten måste kunna utnyttjas betydligt effektivare. De operativa erfarenheterna leder därför till övervägandena

att det skulle kunna vara mer verksamt, medföra större positiva effekter för målsägandena och mera kännbara följder för den som diskriminerar om de aktuella ärendena i huvudsak drevs av de särskilda ombudsmännen, till vars ärenden i samma syfte bör knytas sanktioner i form av t.ex. prövning av tillståndsgivning och

att straffbestämmelsen bör kvarstå och tillämpas i andra fall av olaga diskriminering med ett särskilt högt straffvärde där förhållandena utredningsmässigt kan bedömas uppfylla de straffrättsliga beviskraven. Det är då också lämpligt att utforma en särskild åtalsregel, så att det från polisens/åklagarens utgångspunkt blir enklare att skilja ut de särskilt straffvärda fall som bör drivas som brottmål. Det bör också anmärkas att diskriminering på områden som inte berörts i detta projekt kan antas dölja sig bakom mörkertal, t.ex. vad gäller uthyrning av bostäder och sökande av anställning. (Se också vad som anmärkts om väntade ändrade förutsättningar att använda företagsbot.)

4.2.3 Hatbrott på Internet

En betydande mängd hatbrott begås via Internet. Normalt faller yttranden, bilder osv. som sprids via Internet utanför Justitiekanslerns område (grundlagarna). Till JK:s exklusiva behörighetsområde hör däremot hemsidor m.m. som tillhandahålls på Internet från en tidningsredaktion, redaktionen för ett radioprogram, en nyhetsbyrå eller företag som producerar ljudupptagningar, filmer och videogram. JK är också ensam behörig åklagare beträffande vanliga radio- och TV-sändningar som kan vara åtkomliga via Internet.

I de ovannämnda speciella fallen ankommer frågan om utredning av brotten som nämnts på Justitiekanslern. Om det framstår som tveksamt om JK eller allmän åklagare är behörig bör kontakt omgående tas med någon byråchef hos JK så att behörighetsfrågan snabbt kan avgöras. I övriga fall skall dessa brott utredas och lagföras av allmän åklagare. Det är viktigt att Internet inte upplevs som ett skyddat område för hets och uppvigling mot utsatta grupper. De som lägger ut sådant på nätet skall veta att de riskerar påföljd. Det är uppenbart att det behövs ytterligare "Internet-utbildning" för åklagarna i denna typ av mål.

Ett problem som måste lösas är samordningen av brottsmisstankar rörande olika hemsidor. Dessutom bestäms brottsforum idag ofta av tillfälligheter istället för ett genomtänkt system, t.ex. att om möjligt bestämma brottsforum efter den hemsidesansvariges hemvist. Mycket talar för att polisiära resurser och särskilda åklagare bör koncentreras för att kunna handlägga IT-brott, däribland hatbrott som

sker på Internet. Med tanke på att polisens nuvarande specialistresurser på IT-området huvudsakligen är knutna till Rikskriminalpolisen finns det skäl som talar för att låta dessa mål regelmässigt handläggas av åklagare som också är placerade i Stockholm.

4.2.4 Uppföljning av hatbrott

Domar avseende s.k. hatbrott har tidigare inhämtats av Riksåklagaren och uppdateras nu och förtecknas av UC Malmö. Samlingen omfattar ett stort antal domar.

Den systematiska uppläggningsen ger en överblick över praxis. Ingenting har kommit fram som tyder på att önskemålet om och behovet av en fortsatt dokumentationen har ändrats. Nätverket med samordnare och hatbrottsåklagare har visat sig fungera väl när det gäller att vidarebefordra hatbrottsdomarna för systematisering. Den nuvarande ordningen kommer därför att fortsätta. Däremot kommer kopia av alla nya domar inte att sändas ut till samordnarna, utan dessa domar kan vid behov eller på begäran kunna rekvireras från UC Malmö.

Bilaga 1. Exempel på åtgärdskalender för polismän (Polismyndigheten i Skåne)



**Polismyndigheten
i Skåne**

ÅTGÄRDSKALENDER - RAFHOOD

Definition:

När den polisanställda eller annan uppfattar att den anmälda händelsen innehåller: rasistiska-, främlingsfientliga-, homofobiska inslag eller olaga diskriminering.

Grundläggande rutiner:

- Ärendet har hög prioritet
- Resurs skall skickas så snart ske kan
- Rätt förstahandsåtgärder är av största betydelse för framgång
- Noggrannhet och lyhörddhet för att fånga motiv till brottet
- Snabb och tidig bevissäkring
- Åklagare skall inledningsvis underrättas

Anmälningssupptagning:

- Är det tryck- eller yttrandefrihetsbrott skall kontakt omgående tas med JK
- Avrapporteringen skall innehålla; fyllig anmälan, förhör med inblandade, PM om övriga omständigheter.

Målsägande:

- Förhör skall hållas
- Målsägandes klädsel, ev. fotografering
- Etnisk bakgrund samt ev. utröna sexuell läggning
- Vad gärningsmannen sagt eller gjort i anledning av händelsen
- Alkohol- eller annan påverkan
- Iakttagelser om dennes sällskap
- Utpekning av gärningsman och vittnen
- Målsägandes inställning till motivet/orsak

Vittne:

- Personuppgifter skall antecknas i inledningsskedet
- Förhör skall hållas initialt
- Hur uppfattade vittnet motivet för händelsen
- Alkohol- eller annan påverkan
- Relation till målsägare/misstänkt

Misstänkt:

- Förhör skall hållas, ev. husrannsakan hos misstänkt
- Medlemskap i rasistisk organisation
- Ev. utröna politisk åskådning
- Motiv för brottet samt inställning till brottsmisstanken
- Klädsel, tatueringar och övriga attribut, ev. fotografering och/eller beslag
- Alkohol- eller annan påverkan
- Iakttagelser om dennes sällskap

Övrigt:

- Patrullens iakttagelser på platsen
- Förutsättningar för tillträde till aktuell lokal, åldersgräns, fullsatt mm.
- Iakttagelser i närområdet, klotter eller liknande, dokumenteras
- Antal personer på platsen och iakttagelser om dessa, grupperingar mm.

SE VIDARE I INTRAPOLIS SKÅNE

Bilaga 2. Exempel på åtgärdskalender för polismän (framsida)



I regleringsbrevet för budgetåret 1998 har regeringen under verksamhetsmål 1 angett att polisen skall ägna särskild uppmärksamhet åt bl a brott med rasistiska inslag.

Polisen skall ta fram en plan på vad som skall göras, var det skall göras, när det skall göras och hur det skall göras.

Polis och åklagare har samverkat i framtagandet av denna handlings- och åtgärdsplan avseende brott med rasistiska inslag.

HANDLINGS- OCH ÅTGÄRDSPLAN

Målsättningen skall vara:

- att upptäcka brotten tidigt
- att öka kvaliteten i lagföringen
- att minska genomströmningstiden

Utbildningsinsats riktad till utredande personal och information till övriga.

Vid särskilda händelser med rasistiska inslag kommer särskild planering att ske.

A Olaga diskriminering Hets mot folkgrupp

B Övriga brott med rasistiskt motiv

Kan vara alla brott med visst motiv d v s motivet för brottet är att:

- Kränka en person
- Kränka en folkgrupp eller annan sådan grupp p g a
 - Ras
 - Hudfärg
 - Nationellt eller etniskt ursprung
 - Trosbekännelse eller annan liknande omständighet

(baksida)

I Åtgärder på plats eller i anslutning till anmälan

Om antingen **A** eller **B** föreligger

Hör om möjligt målsäganden och vittnen omgående. Det är av största vikt att dokumentation sker.

Målsäganden: Höras ang hans etniska bakgrund och om anledningen till att det är ett rasistiskt brott.

Vittnen: Hur har vittnet uppfattat det uttalade motivet.

Promemoria: Övriga omständigheter på platsen i samband med brottet, vilka och hur många var där, vilka grupperingar, klädsel, rasistisk klädsel, uttryck.

Misstänkt: Fotografering vid gripande, säkra ev. föremål, smycken, symboler, klädesplagg, rasistiska åsikter, medlem i rasistisk organisation som ger uttryck för sådana åsikter, motivet för brottet, alkohol- drogpåverkan, inställning till brottsmisstanken.

II Är det ett brott enligt A eller B ovan - om inte handläggning enl. normalrutin



III Brottsutredningen skall handläggas vid Brottsutredningsroteln
Inlottning på bitr chefsåklagaren
Utredningsdirektiv
Delas ut på handläggare direkt

Bilaga 3

ÅTGÄRDSKORT CITY POLISMÄSTARDISTRIKT

2005-05-15

Det som är fetmarkerat kan tillämpas när en må kontaktar polis och anmäler att han blivit diskriminerad.

<p>1. Spaning mot krog. Till fots, nära krogen. Lyssna på vakternas prat; skriv ner. Anteckna vilka slags gäster som släpps in, etnisk bakgrund, klädsel m.m. Om invandrare nekas och går därifrån; gå fram och fråga vad som hänt när han är utom synhåll för krogen. Finns misstanke om olaga diskriminering tas anmälan upp. Uppllys om möjlighet att anmäla till D.O. Lämna ut DO-broschyr. Fu inleds.</p>	<p>2. Efter medgivande från målsägande kan man filma målsäganden enligt RB 28:14 för att få dokumenterat hur målsäganden var klädd, berusningsgrad med mera. RB 28:14 får endast ske efter medgivande från målsäganden, varvid det är viktigt att man i början av filmandet får målsäganden att säga vad han heter, sitt personnummer, och att han/ hon nu filmas frivilligt.</p>
<p>3. Fortsätt spana vid krogen. Låt civila poliser gå dit och lyssna lite bredvid vakterna för att höra om de har någon konversation som har med diskrimineringen att göra. Om utlänningen blivit nekad p.g.a. endast VIP-gäster: titta om svenska gäster kommer in genom att visa ID-kort utan att visa VIP-kort. (Om de visar ID-kort är de ej igenkända av vakterna)</p>	<p>4. Försök att observera ytterligare personer som blir nekade, och ta upp fler anmälningar. Skriv ner intressanta iakttagelser på Avrapp-PM i DurTvå. OBS skriv även ner saker som kan vara till vakternas fördel. Tex att berusade svenskar nekades inträde.</p>
<p>5. Separera vakterna och hör dem, samtidigt.</p>	<p>Vanliga nekandeskäl vakterna använder sig av:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det är fullsatt • Gästen har fel klädsel • Det är endast medlemmar/VIP-inbjudna som får komma in • Gästen är för berusad • LMA-kort gäller ej som legitimation • Gästen har ej uppnått exakt utsatt ålder som gäller för att få komma in
<p>6. Husrannsakan inne på krogen enligt RB 28:3 (allmän plats) Titta på t.ex. hur de andra gästerna är klädda, berusningsgraden, hur många gäster med invandrarbakgrund som finns i serveringsutrymmena, stickprovskontroller på gästernas ålder, om alla gäster är medlemmar och så vidare. Allt beroende på vad målsäganden fick för ursäkt när han/ hon blev nekad inträde. Skriv Brottsplats-PM. Bra om man kan få vittnesförhör med någon svensk, där det framgår att t.ex. vederbörande inte var medlem eller stamgäst, och blev insläppt på krogen utan diskussion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Är det fullsatt? • Vad har gästerna för klädsel? • Hur många utlänningar finns det där inne? • Hur är serveringsnivån där inne? • Har gästerna medlemskort? • Hur gamla är gästerna där inne? Gör stickprovskontroll på de svenska personer som ser yngst ut. Samma kön. Tex. Om det är en utländsk man som blivit nekad p.g.a. ålder: be att få titta på ID på de svenskar inne på krogen som ser yngst ut. • Titta på VIP-listan- står alla gäster med där? • Finns något som tyder på att det är en privat klubbkväll? <p>Ta eventuella beslag. Tex VIP-lista, reklamlappar om tex att det är fest, som visar att det <u>ej</u> är klubbkväll som är för slutet sällskap.</p>
<p>7. Ta ID-uppgifter på krögaren. Lägg in honom som vittne. Så gott som uteslutande kommer direktiven om att diskriminera från krögaren.</p>	<p>8. Om gripandeskäl för ordningsvakterna finns, tex på grund av kollusionsfara, be annan patrull att titta på serveringstillståndet för krogen. Om det står att krogen har villkor om ett visst antal ordningsvakter, ge krögaren en begränsad tid ca 40 minuter för att ordna så att nya ordningsvakter kommer till krogen. Om det ej görs, skriv ett krogillsynsdokument och groupwisa till Roger Jansson, 1OTI.</p>
<p>9. Om ordningsvakt blir misstänkt: skicka groupwise med K-nummer till Polisens Tillståndsenhet: Ann-Christin Nordström-Morghult, Bertil Jansson eller Gunilla Fulton.</p>	

Bilaga 4



RIKSÅKLAGAREN
Rättsavdelningen

BESLUT

Datum
2002-11-12
Ert Datum

Sida 22

Dnr
2002/0025
Er beteckning

Promemoria och riktlinjer för bekämpning av hatbrott

Det konkreta handlingsprogram till ledning för åklagarväsendets insatser på hatbrottsområdet som lades fast i december 1999 har i allt väsentligt fortfarande giltighet. Det är samtidigt angeläget att de senaste årens utveckling, erfarenheter och diskussioner tas tillvara. Det är mot den bakgrunden som denna promemoria med riktlinjer för bekämpning av hatbrott tillkommit.

Grundinställningen måste även fortsättningsvis vara att s.k. nolltolerans skall gälla inom detta område.

Begreppet Hatbrott

Begreppet hatbrott används allt oftare som ett samlingsbegrepp för rasistiska, främlingsfientliga och homofobiska brott. Internationellt används begreppet "hate crime". Det finns dock inte någon vedertagen definition av begreppet. Inte heller finns det någon gemensam syn på vilka brottstyper som omfattas. Hatbrotten kännetecknas dock alltid av att de utgör ett angrepp på de mänskliga rättigheterna och strider mot grundläggande samhällsvärderingar om alla människors lika värde.

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 meningen sägas utgöra ett hatbrott, då brottet består av handlingar som strider mot likavärdesprincipen. Ett hatbrott kan också motiveras av hat eller illvilja mot vad en person anses representera. Sådana hatbrott kan även riktas mot människor som stödjer minoritetens rättigheter, t.ex. offrens stödpersoner, läkare som arbetar med flyktingar, fackföreningsmedlemmar, företrädare för invandrarorganisationer, antirasistiska grupper, journalister, politiker och poliser.

Med begreppet hatbrott avses i detta sammanhang således hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, homofobiska brott, hot och våld mot förtroendevalda samt alla andra typer av brott där ett motiv varit att kränka en person, en folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

Åklagarorganisationens insatser på hatbrottsområdet

Åklagarorganisationen har under ett flertal år prioriterat och utvecklat åklagarnas arbete med att lagföra brott som grundas på rasism, främlingsfientlighet och annan s.k. hatbrottslighet. Sålunda har t.ex. mål rörande omfattningen av straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp förts till Högsta domstolen för att få vägledning för den praktiska rättstillämpningen. Arbete har vidare inriktats mot att förbättra utredningsmetoderna vid brottet olaga diskriminering och även på detta område har mål förts till högsta instans.

Redan i handlingsprogrammet från 1999 angav jag att utvecklingen dithills visat att denna brottslighet - som ofta har politiska motiv och bl.a. syftar till att hota demokratin - hade blivit allt allvarligare och mer omfattande. Jag kan konstatera att bekämpningen av hatbrott kräver ett fortsatt kraftfullt utvecklingsarbete i nära samverkan med främst polisen och att dessa brottstyper måste under överskådlig tid framöver tillhöra den prioriterade åklagarverksamheten. Ett skäl för detta är att de brott det nu är fråga om utgör brott mot grundläggande fri- och rättigheter och därmed brott mot det fria, demokratiska samhället och de värderingar som ligger till grund för samhällsordningen. Ett annat skäl är att antalet anmälda brott med främlingsfientliga motiv har ökat (se SÄPO:s rapport om brottslighet kopplad till rikets säkerhet, 2001). Ytterligare ett skäl till en förstärkt åklagarverksamhet på detta område är att det fortlöpande kommer fram information som inte kan tolkas på annat sätt än att främlingsfientlighet och homofobi finns på många nivåer och hos olika grupper i samhället, långt utanför de etablerade grupperingar och personer som mer direkt blir föremål för rättsväsendets ingripanden. Det krävs att företrädare för lokalsamhället, kommuner och landsting och särskilt polisstyrelser med förtroendemän arbetar i samma riktning. Polisstyrelserna har t.ex. en avgörande roll i fråga om prioritering av resurser inom polisen för att utreda rasistisk och främlingsfientlig brottslighet (se mitt yttrande över betänkandet Ett utvidgat skydd mot diskriminering, SOU 2002:43).

Det bör i sammanhanget noteras att det har blivit allt vanligare att gärningsmännen använder sig av Internet som verktyg för att sprida sina budskap.

En rad olika åtgärder har vidtagits inom åklagarorganisationen för att påverka bl.a. förundersökningarnas kvalitet samt lagföringen och genomströmningstiderna inom detta område. Här kan särskilt nämnas uppbyggandet av den särskilda kunskapsbanken som finns på åklagarorganisationens intranät Rånet, kompetenshöjande åtgärder och intensifierat samarbete med polisen.

I juni 2000 redovisade Riksåklagaren till regeringen sin strategi för att säkerställa att personalen har god kunskap om grunden för dessa brott och om situationen för de grupper som utsätts för sådana brott.

Under februari 2001 arrangerade Riksåklagaren ett internationellt seminarium rörande bekämpning av rasistisk brottslighet. Seminariet hade rubriken "Combating racist, xenophobic and anti-semitic crimes in the European Union". Det var ett s.k. multidisciplinärt seminarium där drygt 60 praktiskt verksamma åklagare, domare och poliser från EU:s medlemsstater samt Norge, Polen och Tjeckien deltog. Seminariet delfinansierades genom EU:s s.k. Grotiusprogram. I samband med seminariets

öppnande fick deltagarna se den film som tidigare förevisats vid den internationella regeringskonferensen "Forum mot intolerans" som hölls i Stockholm den 29-30 januari 2001. Syftet med seminariet var att låta praktiker utväxla erfarenheter om hur man bekämpar rasistisk, främlingsfientlig och anti-semitisk brottslighet på bästa sätt. Deltagarna fick dels arbeta i smågrupper med fallstudier, dels lyssna på intressanta föreläsningar på området. Ordförandeskapets slutsatser från seminariet har sammanställts i skriftlig form.

År 2001 genomförde Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen en gemensam inspektion gällande rasistiska brott. Inspektionen genomfördes vid Åklagarkammaren i Kalmar och Polismyndigheten i Kalmar län. Rikspolischefen och jag har i anledning av inspektionen uttalat bl.a. följande. "Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen utgår från att den positiva samverkan mellan åklagare och polis som konstaterats vid inspektionerna blir en utgångspunkt för ett fortsatt arbete mot denna brottslighet varvid särskilt kan beaktas vad de båda inspektionsgrupperna i protokollens gemensamma avsnitt framfört, nämligen

- Noggrannhet och lyhördhet vid anmälans upptagande för att fånga motiv till brottet
- Snabb och tidig bevissäkring
- Tidig uppmärksamhet kring frågan om vem som skall vara förundersökningsledare, åklagare eller polis
- Aktiv förundersökningsledning med tydliga direktiv
- Tydlig prioritering i det enskilda fallet för att markera förturskaraktären
- Vid misstanke om yttrandefrihetsbrott eller tryckfrihetsbrott, samsyn med Justitiekanslern om vem som skall vara förundersökningsledare".

Inspektionsprotokollet från denna inspektion används även i utbildningssyfte.

Riksåklagaren samverkar med företrädare för andra myndigheter. Här kan nämnas Rikspolisstyrelsen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO), BRÅ och Integrationsverket.

I Riksåklagarens rättsutvecklingsplan 2002-2003 redogörs för synen på rättsläget och för inriktningen på åklagarväsendets arbete avseende bl.a. hatbrottsområdet. Där anges bl.a. att utrymmet för att bedöma hets mot folkgrupp som ringa brott bör vara ytterst begränsat och att påföljdsvalet för hets mot folkgrupp som inte är ringa bör vara fängelse med hänsyn till brottets art.

De senaste årens utrednings- och lagstiftningsarbete, m.m. på hatbrottsområdet

En undersökning som Svenska Kommunförbundet genomfört visar att 17 % av de politiker som satt som ordförande i en kommunal nämnd, under en period av två år, hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av sitt politiska uppdrag.

Flera statliga utredningar har under de senaste åren haft i uppdrag att överväga frågor med anknytning till hatbrotten. I fråga om lagstiftning har straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken förtydligats så att det numera uttryckligen framgår att kränkningar på grund av sexuell läggning omfattas. Denna lagändring trädde ikraft den 1 juli 2002. Samtidigt har lagen med förbud mot politiska uniformer upphävts.

I propositionen 2001/02:74 föreslås bl.a. att olaga hot och vissa andra hotbrott kriminaliseras som tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott. I propositionen föreslås vidare att brottsbalkens regler om preskriptionstid skall gälla för yttrandefrihetsbrott i tekniska upptagningar som saknar någon av föreskrivna uppgifter om ursprung. Syftet är att komma till rätta med svårigheter för Justitiekanslern att motbevisa påståenden om att preskription inträtt. Möjligheterna att ingripa mot s.k. vit makt-musik kommer därigenom att förbättras. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

I propositionen 2001/02:59 föreslås att hets mot homosexuella som grupp skall kriminaliseras. Kriminaliseringen föreslås ske genom att straffbestämmelsen om hets mot folkgrupp utvidgas till att omfatta även hot eller uttryck för missaktning med anspelning på sexuell läggning. Med sexuell läggning avses homo-, bi- eller heterosexuell läggning. I propositionen föreslås också en särskild, strängare straffskala för grova fall av hets mot folkgrupp, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Den grova straffskalan skall t.ex. kunna tillämpas på fall med omfattande spridning av kränkande rasistiskt material. Lagändringarna berör även grundlagarna och föreslås träda i kraft den 1 januari 2003.

Brottsoffermyndigheten har under de senaste åren på en rad sätt särskilt uppmärksammat offer för brott med rasistiska eller främlingsfientliga inslag.

HomO har på sin webbplats (www.homo.se) samlat korta sammanfattningar av domar som gäller hets mot folkgrupp, och olaga diskriminering samt sådana mål där rätten tagit ställning till om ett motiv för brottet varit att kränka en person, eller folkgrupp eller annan sådan grupp av personer på grund av sexuell läggning (straffskärpningsregeln). HomO samlar och publicerar även andra avgöranden som kan ha betydelse för rättstolkningen inom ansvarsområdet.

Integrationsverket har byggt upp en nationell kunskapsbank om arbetet med rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering. I mars 2002 öppnade Integrationsverket webbsidan "Sverige mot rasism" (www.sverigemotrasism.nu). Den innehåller information bl.a. om olika metoder för och erfarenheter av arbete mot rasism, främlingsfientlighet och etnisk diskriminering samt kunskap om arbete inom olika samhällssektorer i Sverige och andra länder.

Vidare bör regeringens nationella handlingsplan mot rasism m.m. (skr. 2000/01:59) och regeringens nationella handlingsplan för de mänskliga rättigheterna (skr. 2001/02:83) uppmärksammas.

Den 1 januari 2003 inrättas en ny verksamhet, Forum för Levande historia. Med utgångspunkt i Förintelsen skall verksamheten syfta till att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde och främja arbete med, diskussion om och reflexion över demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter i samtiden utifrån historiska perspektiv, från Förintelsen och från svensk nutidshistoria. Verksamheten skall också, beroende på sammanhang, kunna knyta an till andra brott mot mänskligheten.

BRÅ har haft regeringens uppdrag att följa upp rättsväsendets insatser mot rasistisk, främlingsfientlig och homofobisk brottslighet samt olaga diskriminering. BRÅ har redovisat sitt uppdrag i rapporten "Hatbrott - En uppföljning av rättsväsendets insatser" (BRÅ-rapport 2002:13). Sammanfattningsvis anser BRÅ att rättsväsendet måste bli bättre på att uppmärksamma hatbrotten, att kunskapen om hatbrottsligheten behöver bli bättre, att straffskärpningsgrunden bör tillämpas i större utsträckning samt att samverkan med minoritetsorganisationer bör öka.

Riktlinjer

Mot bakgrund av det nu anförda bör följande riktlinjer för åklagarorganisationens bekämpning av hatbrott tillämpas.

1. Vid utredning av hatbrottslighet skall åklagare och polis arbeta i nära samverkan.
2. Vid varje åklagarmyndighet skall finnas en särskilt utsedd åklagare (samordnare) med uppgift att inom myndigheten och mellan myndigheterna samordna insatserna mot hatbrottslighet. I denna uppgift ligger såväl att följa rättsutvecklingen och förbättra utredningsmetoderna som att sprida information och kunskap om bekämpningen av dessa brott. Samordnarens roll skall utvecklas ytterligare. Vid varje åklagarkammare skall finnas minst en åklagare utsedd med uppgift att handlägga aktuella brottsutredningar. Inom Riksåklagarens kansli skall finnas en särskild verksamhet för att kontinuerligt följa utvecklingen i hela riket.
3. Alla brott där det kan finnas ett hatbrottsmotiv skall tas fram och behandlas med förtur. Samordnaren och de särskilt utsedda åklagarna skall hålla sig underrättade om brottslighetens utbredning och utveckling i respektive distrikt och skall i samverkan med polisen identifiera sådan brottslighet. Anmälningar om brott med dessa inslag skall bevakas och analyseras.
4. Förundersökning rörande hatbrott skall inte anses vara av enkel beskaffenhet och skall alltid ledas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet.
5. Möjligheterna att tillämpa tvångsmedel vid utredningar av dessa brott bör övervägas särskilt.
6. Möjligheterna att tillämpa bestämmelserna om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelser enligt lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare och om förundersökningsbegränsning enligt 23 kap. 4 a § rättegångsbalken vid hatbrottslighet skall tillämpas restriktivt. Brotten bör regelmässigt leda till åtal.
7. Lagföringen skall vara snabb.
8. Förutsättningarna att tillämpa t.ex. straffbestämmelserna i 18 kap. brottsbalken skall uppmärksammas. Även bestämmelserna i 11 kap. brottsbalken och skattebrottslagen liksom annan näringsinriktad speciallagstiftning kan aktualiseras då det gäller den affärsverksamhet som vissa rasistiska eller främlingsfientliga organisationer bedriver.

9. Syftet eller motivet bakom ett hatbrott skall klarläggas. Det är en viktig uppgift för åklagaren att leda förundersökningen på ett sådant sätt det klarläggs om ett motiv för brottet har varit att kränka offret på det sätt som anges i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. Om åklagaren bedömer att ett sådant motiv för brottet har förelegat bör det anges i stämningsansökningen. I rättegången bör åklagaren verka för att detta motiv för brottet klarläggs för domstolen och på ett tydligt sätt argumentera för sin ståndpunkt. Åklagaren bör vidare framställa yrkande om att straffskärpningsregeln i den nämnda bestämmelsen skall tillämpas.
10. Hatbrott är av den karaktären att det alltid bör övervägas om det finns skäl att yrka fängelse. Syftet bakom brottsligheten är sådant att återfallsrisken ofta är överhängande. Detta liksom andra faktorer som kan medföra en kvalificering av brottsrubriceringen eller påverka påföljdsvalet och straffmätningen skall lyftas fram. Domstolarnas praxis på området skall följas med uppmärksamhet och om nödvändigt bli föremål för prövning ytterst i Högsta domstolen.
11. De regler som finns i vår rättsordning till skydd för målsägande och vittnen skall användas fullt ut. De anvisningar som finns i Riksåklagarens rapport Säkerhet och skydd för bevispersoner (1995:2) och den åtgärds katalog (1997:1) som knyter an till denna skall uppmärksammas.
12. Samordnare på myndighetsnivå och åklagare som operativt arbetar med att utreda hatbrott skall kontinuerligt ges vidareutbildning och få tillfälle till diskussioner om metodfrågor, rättstillämpning m.m. Syftet är bl.a. att förbättra förutsättningarna för att i samverkan med polisen kunna ta fram och hantera de brottsanmälningar där det finns hatbrottsmotiv.
13. BRÅ:s rapport "Hatbrott - En uppföljning av rättsväsendets insatser" (BRÅ-rapport 2002:13) och andra rapporter m.m. på området skall fortlöpande uppmärksammas och diskuteras i syfte att förbättra utredningsmetoderna, öka lagföringen och utveckla praxis.
14. När olika lagändringar träder i kraft på området är det angeläget att åklagarna är uppmärksamma på de möjligheter som den nya lagstiftningen medför och att åklagarna aktivt medverkar till att praxis utvecklas.

Dessa riktlinjer skall tillämpas fr.o.m. den 15 november 2002. Jag kommer att följa utvecklingen noggrant och kommer vid behov att vidta ytterligare åtgärder.

Klas Bergenstrand

Astrid Eklund

Kopia till
samtliga åklagarmyndigheter
Samtliga åklagarkammare
Rikspolisstyrelsen
Säkerhetspolisen
Justitiedepartementet (JU/PÅ)

Bilaga 5 Observera: Denna RÅFS upphör att gälla den 1 januari 2006**Råfs 1997:13****Riksåklagarens författningssamling**

Riksåklagarens allmänna råd för handläggning av mål rörande olaga diskriminering;



beslutade den 17 december 1997

Riksåklagaren fattade den 23 november 1995 ett beslut angående handläggning av ärenden rörande olaga diskriminering. I beslutet pekades på olika åtgärder för att på ett effektivare sätt utreda denna typ av ärenden. Det framhölls bl.a. att det kan vara lämpligt med en viss specialisering genom att begränsa handläggningen av dessa ärenden till ett fåtal poliser och åklagare. Vidare gavs exempel på sådana utredningsåtgärder som kan vidtas för att säkra bevisningen i mål rörande olaga diskriminering. Erfarenheter har nu visat att det finns anledning att bl.a. ytterligare utveckla utredningsrutinerna på det sätt som framgår i det följande.

Enligt regeringens riktlinjer skall brott med rasistiska motiv höra till det prioriterade området.

Åklagarmyndigheterna skall ägna särskild uppmärksamhet åt organisation, arbetsformer och arbetsmetoder ifråga om brott med rasistiska inslag. I utredningar rörande olaga diskriminering föreligger t.ex. ofta särskilda bevisvårigheter, eftersom det måste klargöras och styrkas att det avgörande motivet för gärningen har varit någons ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung, trosbekännelse eller homosexuella läggning och inte någon annan orsak. Oklarheter kring motivbilden kan uppenbarligen ofta leda till svårigheter att styrka brott. Detta ställer särskilda krav vid brottsutredningen där omedelbara insatser för att säkra bevisning i anslutning till att ett brott har begåtts ofta är avgörande för en framgångsrik utredning och därmed förutsättningar för åtal och fällande dom. Följande riktlinjer för handläggning av mål rörande olaga diskriminering gäller därför.

- Förundersökningen bör alltid ledas av åklagare; RÅFS 1997:12.
- Särskilda åklagare bör utses för denna typ av mål.
- Förundersökningen, särskilt ifråga om att säkra bevisningen, skall bedrivas med skyndsamhet.
- Åklagaren bör lämna särskilda utredningsdirektiv.

I verksamhetsplanen för 1998 kommer åklagarmyndigheterna att ges i uppdrag att, med utgångspunkt i dessa allmänna råd, utveckla utredningsmetodikerna vid brott som omfattar olaga diskriminering. Åklagare bör samverka med polis vid särskilda insatser mot denna typ av brottslighet och därvid lämna särskilda direktiv för de åtgärder som bör vidtas inom ramen för en eventuell förundersökning. Eftersom det här ofta torde vara fråga om händelser som inträffar inom restaurangbranschen under kvällstid eller nattetid är det viktigt att polisen omedelbart på plats kan företa långtgående förstahandsåtgärder. Följande åtgärder kan förslagsvis ingå i direktiv för en sådan förundersökning.

- Målsäganden och eventuella vittnen bör identifieras omgående för att höras och om möjligt peka ut gärningsmannen.
- Den misstänkte bör höras om motivet för sitt agerande.
- Dörrvakter och restaurangansvariga bör höras i syfte att kontrollera och vederlägga eventuella invändningar och förklaringar från den misstänkte
- Eventuell alkoholpåverkan, klädsel och andra för utredningen intressanta iakttagelser om målsäganden bör dokumenteras. Detta bör så långt som möjligt ske med hjälp av fotografering.
- Restaurangpublikens sammansättning och klädsel samt om det är fullsatt m.m. bör dokumenteras.
- Förutsättningar för att få tillträde till lokalen bör dokumenteras - t.ex. åldersgräns, klädtvång, medlemskort, VIP-kort, eller förköpsbiljetter.

Dokumentationen av vidtagna utredningsåtgärder skall göras fyllig och noggrann.

KLAS BERGENSTRAND

/Ewa Nyhult