

Agera mot antiziganistiska hatbrott

Kommissionen
**MOT ANTI
ZIGANISM**

Innehåll

Bakgrund och uppdrag	3
Antiziganistiska hatbrott	4
Polisens arbete med hatbrott	5
Polisanmälningar om antiziganistiska hatbrott	6
Brott i vardagsmiljöer med utpekad gärningsperson	6
Barn som brottsoffer	8
Möjliga faktorer till att inte fler antiziganistiska hatbrott uppkläras	9
Låg uppkläring generellt för dessa brott	9
Ojämn kvalitet på utredningarna	9
Otillräcklig identifiering och utredning av hatbrottsmotivet	10
Problematiken kring brott med enskilt åtal	11
Målsäganden deltar inte i utredningen	11
Hatbrott och kränkningar riktade mot romska EU-medborgare	13
Romska EU-medborgares erfarenheter	14
Kommissionens iakttagelser	16
Prioritera åtgärder mot antiziganism och hatbrott	17
Ärekränkingsbrott	18
Stärk förtroendeskapande arbetssätt och metoder	19
Minska barns utsatthet för antiziganistiska hatbrott	19
Minska kvinnors utsatthet för antiziganistiska hatbrott	21
Säkerställ utsatta EU-medborgares rättigheter	21
Vidta särskilda insatser för att komma åt näthatet	22

Bakgrund och uppdrag

Kommissionen mot antiziganism (Ku A 2014:03) är en kommitté som är tillsatt av regeringen. Kommissionen ska komplettera och förstärka samhällets insatser mot antiziganism. Syftet är att åstadkomma en kraftsamling mot antiziganism och att överbygga den förtroendeklyfta som finns mellan den romska gruppen och samhället i övrigt (dir. 2014:47).

Antiziganism kan beskrivas som den särskilda rasism som romer utsätts för. Av regeringens vitbok om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet (Ds 2014:08) framgår att antiziganismen har en historisk bakgrund. Majoritetssamhällets regler och normer har på olika sätt kontrollerat och utestängt romer. Romers historia i Sverige präglas av förföljelse, marginalisering, assimilering och osynliggörande.

Det mönstret har sin fortsättning än i dag. Romer vittnar om att kränkningar av deras mänskliga rättigheter alltjämt är ett stort hinder, som påverkar dem i livets alla delar. Många romer menar dessutom att anmälningar om hatbrott och allvarliga kränkningar tillåts passera obemärkta och att det finns en oförståelse inför allvaret i de omfattande kränkningar som romer utsätts för.

Tillgänglig statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) visar att det finns ett stort glapp mellan antalet anmälningar om hatbrott och antalet uppklarade ärenden. Statistiken visar också att antalet anmälda hatbrott med antiziganistiska motiv ökar. Anmälningarna läggs ner inom ett år i betydligt högre utsträckning än vid hatbrott med andra motiv.

Anmälningar om hatbrott är en viktig förutsättning för att ansvariga myndigheter ska kunna vidta åtgärder. En rimlig utgångspunkt är också att anmälningsbenägenheten påverkas av i vilken utsträckning anmälningarna också utreds och följs upp. Att så få anmälningar leder till konsekvenser är därför alarmerande både för den enskilde som drabbas, den utpekade gruppen och för samhället i stort.

Mot denna bakgrund har kommissionen beställt två studier som belyser hatbrott med antiziganistiska motiv utifrån skilda utgångspunkter. I studien *"Polisanmälda hatbrott med antiromska motiv – en studie av polisens utredningsåtgärder"* av Isabel Schoultz, fil. dr i kriminologi vid Lunds universitet, analyseras varför dessa brott inte klaras upp i högre utsträckning. I *"Studie om hatbrott och andra allvarliga kränkningar riktade mot utsatta romska EU-medborgare"* av Tiberiu Lacatus, romsk

expert, skildras den gruppens egna erfarenheter av hatbrott och allvarliga kränkningar samt vilka åtgärder gruppen anser nödvändiga för att utsattheten ska minska.¹

Rapporterna har diskuterats med en romsk expertgrupp om tolv personer. Gruppen gav värdefulla synpunkter som har varit vägledande för rapporternas inriktning och slutsatser. Vidare genomförde kommissionen den 23 oktober 2015 ett rundabordssamtal i Malmö där studierna presenterades av författarna och diskuterades. Medverkande var representanter från Barnombudsmannen, Boverket, Brå, Expo, Malmö mot diskriminering (antidiskrimineringsbyrå), Polisen i Malmö, Romskt informations- och kunskapscenter i Malmö och enskilda romska representanter.

Den här rapporten beskriver kommissionens iakttagelser kring hatbrott och andra allvarliga kränkningar som romer utsätts för. Ambitionen är att kunskapen om antiziganistiska hatbrott och andra allvarliga kränkningar ska öka. Det är kommissionens förhoppning att myndigheter och andra aktörer tar intryck av vad som kommer fram och låter sig vägledas av detta i sin verksamhet.

Antiziganistiska hatbrott

Det är motivet till den kriminella handlingen som avgör om den definieras som ett hatbrott.

Brå definierar hatbrott med antiziganistiska (antiromska) motiv på följande sätt:

”Brott som begås på grund av rädsla för, fientlighet eller hat mot romer och som aktiverar en reaktion mot romer, deras egendom, institutioner eller den eller dem som är, eller uppfattas vara, romer eller representanter för romer”.²

Hets mot folkgrupp (16 kap. 8 § BrB) och olaga diskriminering (16 kap. 9 § BrB) är alltid hatbrott. Därutöver finns en särskild bestämmelse, straffskärpningsregeln (29 kap. 2 § 7 BrB), som innebär att en gärningsperson ska få ett strängare straff för ett brott om det utförts med hatbrottsmotiv. Det innebär att alla brott där motivet varit att kränka en person, folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet är hatbrott.³

1 Studierna är publicerade på kommissionens webbplats www.motantiziganism.se.

2 Brå (2015:13), Hatbrott 2014, sid. 67. Brå använder sig av begreppet antiromska motiv. I den här rapporten används dock antiziganistiska genomgående som ett synonymt begrepp.

3 Polisen (2015), Återredovisning av regeringsuppdrag beträffande hatbrott.

Polisens arbete med hatbrott

Både den tidigare och den nuvarande regeringen har under flera års tid betonat att arbetet rörande hatbrott är prioriterat.

I mars 2014 fick dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag av regeringen att utveckla arbetet för att bekämpa hatbrott. I sin återrapportering anger Polisen att den ytterligare ska höja sin ambitionsnivå och vidga uppdraget, från utredning och lagföring, till att omfatta ett mer utvecklat brottsförebyggande arbete. Främst ska det ske genom en utökad kontakt och dialog med utsatta grupper, organisationer och personer. Polisen ska även, genom att ansvarsfullt och som sakkunnig myndighet närvara i samhällsdebatten, tydligt markera var gränserna går för vad som är brottsligt samt informera om myndighetens uppdrag.⁴

Statistiken över antalet uppklarade ärenden visar att Polisens prioritering ännu inte avspeglas i uppläringsstatistiken. Brå:s genomgång av antalet uppklarade ärenden under 2013 visar att endast tre procent av anmälningarna om hatbrott med antiziganistiska motiv ledde till att åtal väcktes. Motsvarande siffra för 2012 är två procent.

Dessa anmälningar läggs också ned inom ett år i mycket högre utsträckning än vad som är fallet vid hatbrott riktade mot andra grupper.⁵ Den låga uppläringsfrekvensen innebär att förövarna i mycket liten utsträckning riskerar rättsliga konsekvenser. Sannolikheten att den som utsätts för ett antiziganistiskt hatbrott ska få upprättelse genom rättsväsendets försorg är således liten. I sammanhanget kan noteras att FN-kommittén för avskaffande av rasdiskriminering har riktat kritik mot Sveriges hantering av hatbrott och att så få anmälningar leder till fällande domar.⁶

Av de ärenden som anmäldes under 2013 lades 97 procent ner, dvs. de ledde inte till åtal. Av dessa ärenden avskrevs 32 procent direkt, medan förundersökning inleddes i 60 procent av fallen. I vilken utsträckning förundersökning inleddes skiljer sig mellan olika huvudbrott.

4 Polisen (2015), Återrapportering av regeringsuppdrag hatbrott.

5 86 procent av antiziganistiska hatbrottsanmälningar från år 2012 hade upplärats på teknisk väg (dvs. ärendet avslutas exempelvis på grund av att det inte bedöms utgöra brott, spår saknas eller att den misstänkte inte är straffmyndig) den 31 mars 2014. Jämförande siffra för övriga motiv var 45-70 procent.

6 FNs kommitté för avskaffande av rasdiskriminering, Sammanfattande kommentarer avseende Sveriges gemensamma 19:e till 21:a periodiska rapport, antagna av kommittén vid dess 83:e möte (12–30 augusti 2013), CERD/C/SWE/CO/19-21.

Att förundersökning inleds säger dock inte så mycket om vilken form av utredning Polisen vidtagit vid en anmälan. I Isabel Schoultz studie framkommer att i drygt en tredjedel av de ärenden där förundersökning inletts finns ingen dokumenterad utredning. Någon form av förhör har hållits i ungefär en tredjedel av alla anmälningar, vanligtvis med målsäganden. I de ärenden där det finns en identifierad gärningsperson med namn hålls förhör med denna i ungefär en tredjedel av ärendena.

Dessa uppgifter ger anledning att reflektera över om ett annat arbets sätt inom Polisen skulle kunna leda till ett effektivare hatbrottsarbete och en bättre uppklaringsfrekvens.

Polisanmälningar om antiziganistiska hatbrott

Antalet anmälningar om hatbrott med antiziganistiska motiv har ökat under senare år. Brå har identifierat 290 anmälningar under 2014, en ökning med 23 procent jämfört med året före och den högsta nivån hittills.⁷ Även om det således har skett en ökning av antalet anmälningar om hatbrott bedömer kommissionen att mörkertalet är stort, en uppfattning som både Polisen och Brå delar.⁸

Polisen uppger att det finns betydande variationer i anmälningsbenägenheten mellan olika grupper.⁹ Många romer har en låg tilltro till samhällets förmåga och vilja att skydda deras grundläggande rättigheter. Att anmäla kränkningar och brott kan därför upplevas som både svårt och meningslöst. Skånepolisens olagliga massregistrering av romer som uppdragades 2013 har ytterligare förvärrat situationen.¹⁰

Dessa faktorer är enligt kommissionen viktiga utgångspunkter för diskussionen om vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka anti-ziganism.

Brott i vardagsmiljöer med utpekad gärningsperson

Isabel Schoultz har analyserat polisanmälningar under 2012 och 2013 som Brå identifierat som hatbrott med antiziganistiska motiv. Hennes studie visar följande:

En stor del av anmälningarna rör händelser som inträffar i allmänna miljöer och vardagssituationer. Händelserna sker alltså ofta på platser

7 Brå (2015:13), Hatbrott 2014.

8 Polisen (2015), Återredovisning av regeringsuppdrag beträffande hatbrott. Brå (2015:13), Hatbrott 2014.

9 Polisen (2015), Återredovisning av regeringsuppdrag beträffande hatbrott.

10 Se Kommissionen mot antiziganism (2015), Registrering av romer, och Expo (2015), Stängda dörrar. Hatbrott, diskriminering och vägar till upprättelse.

där de flesta känner sig trygga och säkra och som för majoritetsbefolkningen ter sig problematiska.

Utmärkande är också att gärningspersonen påfallande ofta är utpekad eller identifierad. Det kan vara en serviceperson (31 procent), en granne (21 procent) eller någon annan för målsäganden känd person eller grupp (16 procent).

Olaga hot eller ofredande utgör den vanligaste brottskategorin, 41 procent av anmälningarna. Den utpekade gärningspersonen är oftast en granne. I anmälningarna beskrivs direkta och indirekta hot som riktas mot familjer, enskilda personer eller mot barn. Det finns också många exempel på hot och ofredande på offentliga platser, liksom via telefon eller sms.

Ärekränkning, vilket omfattar förtal och förolämpning, står för 20 procent av anmälningarna. Dessa handlar om förolämpningar från servicepersoner såsom butikspersonal eller polis, förolämpningar eller förtal från grannar och förtal på internet från okända eller kända personer. Ord som "zigenare" eller "tattare" har använts nedsättande och inte sällan kombinerats med anklagelser om att någon form av brott har begåtts.

Olaga diskriminering står för 14 procent av anmälningarna, vilket i jämförelse med andra hatbrott är påfallande högt. Motsvarande siffra för hatbrott generellt är 3 procent.¹¹ Diskrimineringen har i huvudsak skett på serviceställen såsom mataffär, bensinmack, restaurang eller campingplats. Det handlar ofta om att målsäganden nekats inträde, nekats köp alternativt direkt eller indirekt anklagats för stöld. I flera fall har målsäganden över telefon bokats plats på camping, men sedan nekats plats när han eller hon anlät dit.

Hets mot folkgrupp utgör 9 procent av anmälningarna, och innefattar i första hand hets som förekommer på forum och hemsidor på internet. Uttalandena är inte sällan kopplade till enskilda personer, men det finns också uttalanden om romer i allmänhet.

Övriga brottskategorier är våldsbrott (8 procent), skadegörelse (3 procent), klotter (1 procent) och vad som kategoriserats som övriga brott (6 procent).

11 Brå (2015:13), Hatbrott 2014.

Barn som brottsoffer

I 15 procent av anmälningarna är barn målsägande, det vill säga brottet är riktat direkt mot ett barn. Det kan röra sig om hot och ofredande från grannar, exempelvis att de skriker "*jävla zigenarunge*" och indirekta hot om att "*ni ska passa er, annars...*". I flera anmälningar uppges barnen ha blivit så rädda att de inte längre vågat vara ute på gården. Det förekommer också anmälningar om händelser i skolmiljö. Utmärkande för många anmälningar är att de rör händelser i mataffärer och andra serviceställen samt ofta sker i nära anslutning till hemmet.

Möjliga faktorer till att inte fler antiziganistiska hatbrott uppklaras

Isabel Schoultz har identifierat flera möjliga faktorer som bidrar till att hatbrott med antiziganistiska motiv inte klaras upp i högre utsträckning. Utifrån dessa drar hon följande slutsatser och ger också rekommendationer om åtgärder:

Låg uppkläring generellt för dessa brott

Polisanmälningar om hatbrott rör huvudsakligen brott där uppkläringen generellt är låg. Polisens prioritering av hatbrottsanmälningar borde emellertid återspeglas i hur många ärenden som klaras upp, dvs. det borde åtminstone inte vara färre än vad som är fallet generellt för dessa brottstyper. Någon sådan tendens går dock enligt Isabel Schoultz inte att skönja.

Tvärtom visar studien ett motsatt resultat för de brottskategorier som är vanligast vid anmälningar om hatbrott med antiziganistiska motiv. Hot och ofredande utgör en betydande del av anmälningar om hatbrott med antiziganistiska motiv, men det är också de brottskategorier som har oförklarligt låg uppklärningsnivå.

Av analysen framgår att endast 1 av 89 anmälningar om olaga hot eller ofredande med antiziganistiska motiv 2012-2013 ledde till åtal, vilket bara motsvarar drygt 1 procent. För olaga hot generellt är enligt Brå jämförbara siffror för 2012 och 2013 12 respektive 11 procent, och för ofredande 5 respektive 4 procent.¹²

Ojämn kvalitet på utredningarna

Av Isabel Schoultz studie framgår vidare att de åtgärder Polisen vidtagit vid tillsynes liknande anmälningar skiljer sig både mellan polismyndigheter och inom samma polismyndighet. Variationen är slående när det gäller anmälningar om olaga diskriminering på bensinstation och i butik. Detaljerade förhör med fokus på hatbrottsmotivet hör till ovanligheten. Vid några enskilda anmälningar finns en ordentlig dokumentation av målsägandens utseende och kläder och likaså grundliga förhör som relaterar till motivet till särbehandlingen. Oftast saknas dock denna dokumentation och utredning av motivet. Hemsidor som innehåller antiziganistiska uttalanden tycks också hanteras väldigt olika.

¹² Brå (2015:13), Hatbrott 2014 och (2014:14), Hatbrott 2013.

Den stora diskrepansen i utredningsåtgärder i liknande fall är problematisk för den enskildes möjligheter till upprättelse, men även ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Polisens förmåga att utreda hatbrott bör förbättras, framhåller Isabel Schoultz i sin rapport. Polisen bör enligt henne bland annat undersöka möjligheten att i större utsträckning utreda hot och ofredande med antiziganistiska motiv, brott som i stor utsträckning drabbar barn. Hon betonar att det faktum att anmälningar inte utreds eller leder till konsekvenser bekräftar romers upplevelse av att dessa brott får passera obemärkt och att det inte finns någonstans att vända sig.

Otillräcklig identifiering och utredning av hatbrottsmotivet

Snabba och precisa förstahandsåtgärder där bevisning säkras anses vara av stor betydelse för att hatbrott ska klaras upp.¹³ För att det ska ske, krävs att ett hatbrottsmotiv identifieras. När en anmälan kommer in till Polisen finns därför en obligatorisk fråga om det kan vara frågan om ett hatbrott. Vid brott med hatbrottsmotiv och där det finns en misstänkt person ska dessutom en åklagare överta förundersökningen.

I över hälften av de analyserade anmälningarna har emellertid Polisen inte uppmärksammat att det kan vara frågan om ett hatbrottsmotiv vid anmälningstillfället. Bland dem som inte markerats finns en stor andel ärenden som enligt Isabel Schoultz uppenbarligen borde ha utretts som hatbrott. Eftersom motivet inte identifierats i tillräcklig utsträckning har utredningen inte heller letts av en åklagare så ofta som den borde.

Att de personer inom Polisen som tar upp anmälningar har nödvändig kunskap om hatbrott är centralt i hatbrottsarbetet eftersom det får konsekvenser för utredningen. Identifieringen av ett tänkbart hatbrottsmotiv påverkar vilka utredningsåtgärder som ska vidtas; vilka frågor som ska ställas, vilken dokumentation som ska samlas in, och vilken bevisning i övrigt som ska säkras.

Analysen visar enligt Isabel Schoultz att Polisen inte utreder hatbrottsmotivet i den utsträckning som den borde. Hon anser därför att arbetet med att höja kunskapsnivån om hatbrott hos de som tar emot och utreder anmälningar bör prioriteras i högre utsträckning.

¹³ Prop. 1993/94:101, Åklagarmyndigheten (2012), Hatbrott – metod för säkrare identifiering av ärenden.

Isabel Schoultz betonar även att det för att kunna identifiera hatbrott med antiziganistiska motiv krävs en god kunskap om antiziganism och dess konsekvenser. En medvetenhet om den rasism och diskriminering som historiskt och än i dag drabbar romer är enligt henne nödvändig för att kunna identifiera antiziganistiska motiv samt för att utreda såväl huvudbrottet som motivet på ett adekvat sätt. En slutsats är därför att det även krävs ökade insatser för att öka Polisens kunskaper om antiziganism och dess konsekvenser.

Problematiken kring brott med enskilt åtal

Ärekränkingsbrotten, dvs förtal och förolämpning, omfattas av så kallat enskilt åtal. Det innebär att det i första hand är målsäganden själv som är ansvarig för att driva hela den rättsliga processen, allt från att utreda vem som har gjort sig skyldig till brottet och samla bevis till att väcka åtal genom att lämna in stämningsansökan till en tingsrätt. Det är således en kostsam process som kräver kunskap, tid och ork.

Åklagare kan dock väcka åtal om det är "påkallat ur allmän synpunkt". Före 1 juli 2014 krävdes också att det förelåg särskilda skäl för det. Dessutom krävs att det finns en angivelse av en målsägande eller att hen är under 18 år. I analysen av anmälningarna om ärekränkning framkommer att när utredning har inletts men lagts ner har det motiverats med att åtal för brottet inte är påkallat ur allmän synpunkt eller att en angivelse saknas från målsäganden.

Isabel Schoultz föreslår att Polisen överväger möjligheten att ändra brottsrubriceringen när så är möjligt för att utöka möjligheten för åtal. Exempelvis bör ärekränkingsbrott på internet i högre utsträckning kunna rubriceras som hets mot folkgrupp. Även brott mot personuppgiftslagen bör övervägas då det hör under allmänt åtal. Hon pekar även på att det finns skäl att se över möjligheterna att på annat sätt stötta personer som blivit utsatta för brott som faller under enskilt åtal och som vill driva ärendet.

Målsäganden deltar inte i utredningen

Målsägandens delaktighet är många gånger en förutsättning för att brott ska kunna utredas. Isabel Schoultz nämner i sin studie flera anledningar till att målsäganden inte medverkar till att ett ärende drivs vidare. Det kan vara frågan om att det gått en tid sedan anmälan

lämnats in, det brottsliga förfarandet har upphört eller att målsäganden har flyttat eller vill lämna det inträffade bakom sig. Även rädsla för repressalier och misstro mot Polisen kan påverka huruvida målsäganden deltar i utredningen.

För att den som utsatts för ett hatbrott med antiziganistiska motiv ska anmäla det och senare delta i förundersökningen krävs ett förtroendeingivande bemötande från Polisen. Romer erfar att fördomar mot romer påverkar bemötandet och handläggningen av deras ärenden, exempelvis genom att allvaret i händelsen förminskas. Dessa erfarenheter påverkar benägenheten att anmäla brott negativt och förstärker upplevelsen av att samhället inte tar kränkningar av romer på allvar. Att romer upplever att deras anmälningar om hatbrott tas på allvar är därför enligt Isabel Schoultz viktigt för att processen med att anmäla hatbrott inte ytterligare ska bidra till gruppens marginalisering.

Hon pekar också på att snabba och förtroendeingivande utredningsåtgärder från Polisen bör öka förutsättningarna för målsäganden att delta i förundersökningen. Hon betonar vidare att det är viktigt att Polisen genom hela processen ger rätt och tydlig information och stöd till den som utsatts för brott.

Hatbrott och kränkningar riktade mot romska EU-medborgare

Tidsskriften Expo publicerade i juni 2015 en granskning av massmedias rapportering av attacker mot EU-medborgare under de senaste 18 månaderna.¹⁴ Granskningen visar att det under denna period inträffat minst 76 incidenter, varav flera av mycket grov karaktär. Expo har noterat 23 fall av misshandel, 12 fall av mordbrand och 27 fall av trakasserier, i många fall i kombination med misshandel och hot. En granskning gjord av Dagens Nyheter i augusti 2015 visar att endast ett fåtal anmälningar av attacker har lett till åtal. Av de 25 grävsta attackerna mot EU-medborgare som anmälts till Polisen under 2014 och 2015 hade bara fem lett till åtal.¹⁵

Kommissionen har i sin egen mediabevakning noterat att det finns en omfattande rapportering av trakasserier mot personer från andra länder som tigger och samlar pantflaskor. Vid en genomgång av ett 50-tal artiklar om hatbrott mot EU-medborgare publicerade juni–augusti 2015 framkommer att media i första hand uppmärksammar grövre brott mot EU-medborgare.

Rapporterna rör ofta våldsamma attacker riktade mot provisoriska läger, företrädesvis nattetid. Tält har skurits sönder, husvagnar bränts ner och människor besprutats med vatten och, i några fall, tändvätska eller andra farliga vätskor. Beskjutning och misshandel med verktyg har också förekommit.

Den bild som framträder vid mediagranskningen stämmer väl med kommissionens kunskap om den mycket allvarliga utsatthet som många EU-medborgare lever i när de befinner sig i Sverige.

Av Brås statistik framgår inte hur många anmälningar om hatbrott med antiziganistiska motiv som görs av personer som kommit hit från andra länder. En hypotes är dock att personer inom denna grupp generellt är mindre benägna att anmäla brott som begås mot dem. Vid Isabel Schoultz genomgång av anmälningar från 2012 och 2013, rörde endast ett fåtal ärenden brott riktade mot EU-medborgare. Dessa hade dock anmälts av annan person än den som utsatts för brottet.

¹⁴ Expo, Nr 2 2015, "Här attackeras EU-migranter".

¹⁵ Dagens Nyheter den 7 augusti 2015, "Attacker mot tiggare leder sällan till åtal".

Romska EU-medborgares erfarenheter

Kommissionen anser att det, utifrån dess uppdrag att sprida kunskap om och motverka antiziganism, är angeläget att även belysa hatbrott med antiziganistiska motiv som drabbar utsatta EU-medborgare. Mot denna bakgrund har kommissionen beställt en studie som belyser denna fråga särskilt.

Tiberiu Lacatus har genom att intervjua 37 personer som vistas i Göteborg och Stockholm, gett EU-medborgarna möjlighet att själva beskriva sina erfarenheter av kränkningar samt ge förslag på åtgärder för att öka rättssäkerheten.

Samtliga av de intervjuade berättade om egna erfarenheter av att bli utsatta för antiziganistiska kränkningar och brott. Många hade varit med om att personer spottar på dem, försöker sparka dem eller förstör deras pappersmuggar när de tigger. Inte sällan synes det vara samma personer som återkommer och trakasserar dem på detta sätt.

Av studien framgår att det, utifrån de sätt som brotten och kränkningarna begås, står klart för de intervjuade att motiven är antiziganistiska. De berättade också att de har liknande erfarenheter från sina hemländer och andra länder de vistats i. Flera av de intervjuade uttryckte att de är så vana vid att bli diskriminerade och utsatta för dessa typer av kränkningar att de ser det som "normalt".

Att ständigt vara rädd för att utsättas för kränkningar och hatbrott påverkar individens livsvillkor på många sätt. Den ständiga utsattheten för kränkningar har medfört att de som intervjuats lever med en påtaglig rädsla för att utsättas för allvarliga brott. Rädslan innebär att ständigt vara på sin vakt och beredd på attacker eller repressalier, allt från att spottas på till allvarliga hot mot liv och hem.

Många berättade om att de utsätts för hot, inklusive dödshot, exempelvis genom uttalanden eller genom att gärningspersonen gör gester att skära halsen av dem, och hot med kniv och andra tillhyggen. Flera personer beskrev också att de utsätts för mycket grova brott med attacker mot sina liv och boplatser, såsom misshandel, stenkastning, förstörda bilar, tält och husvagnar och nedbrända boplatser.

Utsattheten synes vara störst på de ställen där de intervjuade oftast befinner sig, det vill säga på den plats där de är på dagarna och vid boplatserna. Att leva på gatan utan något permanent boende är i sig en otrygg och skrämmande miljö. Skogen upplevs av flera som en oskyddad plats där brott kan begås utan att förövaren löper större risk för att bli upptäckt.

Erfarenheterna av kränkningar och brott har haft en direkt inverkan på de intervjuades liv och möjligheter att vistas i Sverige. De arbetar i möjligaste mån i grupp och har vidtagit olika åtgärder för att, i den mån det går, hålla sig undan gärningspersonerna. De som utsatts för hatbrott och kränkningar vid sina boplatser har letat efter nya platser där de kan skydda sig bättre och som gärningsmännen har svårare att ta sig till. De framhåller dock att det inte är lätt att hitta sådana platser.

Många upplever också att de inte har möjlighet att hävda grundläggande rättigheter, och att de på grund av sin situation inte kan ställa några krav på att få skydd eller upprättelse.

Ingen av de intervjuade har själva polisanmält någon händelse, om så skett har det varit vittnen eller andra som hjälpt till med det. Som skäl för att inte anmäla uppger flera att de känner en stark misstro gentemot myndigheter och att de känner en rädsla för Polisen. De uppger att en polisanmälan bara försämrar deras situation, och att risken för repressalier ökar.

Trots det menade några av de intervjuade att det endast är Polisen som kan skydda dem, och några uttryckte även visst förtroende för myndigheten. Det gällde i synnerhet dem som varit med om att ett brott anmälts och att det också lett till konsekvenser.

De intervjuade framförde förslag på åtgärder för att motverka antiziganistiska hatbrott och kränkningar samt för att minska deras utsatthet:

- Bättre skydd av Polisen samt insatser för att öka tillgängligheten för att komma i kontakt med Polisen och andra myndigheter.
- Tryggare boplatser, exempelvis campingplatser med bevakning.
- Ökad förståelse för romers utsatthet och fattigdom som orsak till tiggeri.
- Arbetsförmedling i Sverige riktad till dem som tigger.
- Förbättrade möjligheter att få arbete i hemlandet.

Kommissionens iakttagelser

Hatbrotten måste ses som allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna som drabbar såväl enskilda som grupper.

Kränkningar och hatbrott tillhör många romers vardag, något som också poängterats i ett antal rapporter om romers villkor i Sverige.¹⁶ Det står också klart att mörkertalet vid antiziganistiska hatbrott och kränkningar är stort och att många brott, även av mycket allvarlig karaktär, inte anmäls eller kommer till myndigheters kännedom.

Många romer upplever att de har utsatts för fler hatbrott och kränkningar under senare tid. Toleransen för öppet rasistiska och antiziganistiska uttalanden förefaller ha ökat, en tendens i Europa som noterades redan 2012 i en rapport av Europarådets dåvarande kommissionär för de mänskliga rättigheterna, Thomas Hammarberg.

Den rapporten skildrar antiziganistisk retorik av folkvalda politiker, utbredd spridning av negativa stereotyper och fördomar om romer i media och ökade hatbrottsattacker mot romer runt om i Europa. Den beskriver också hur europeiska länders rättsväsenden misslyckats med att reagera på diskriminering, våld mot romer och andra kränkningar av romer.¹⁷

Det svenska juridiska regelverket för att bekämpa hatbrott, inklusive hatbrott mot romer, synes i stort sett vara adekvat. Men statistiken visar att det praktiska arbetet när det gäller att tillämpa regelverket för att lagföra brott inte är tillfredsställande. Trots att antalet anmälda hatbrott ökar, leder ytterst få anmälningar till åtal och än färre till fällande dom. En alltför stor del av anmälningarna synes dessutom inte leda till några utredningsinsatser alls.

Att hatbrott kan begås utan att få konsekvenser bekräftar romers erfarenhet av att utsattheten inte tas på allvar, vilket innebär att många romers redan svaga tilltro till rättsväsendet försvagas ytterligare. Samtidigt finns risk för att de som begår denna typ av brott förstärks i sin uppfattning att de ostraffat kan fortsätta att kränka och förnedra romer och andra etniska minoriteter.

¹⁶ Ds 2014:8, SOU 2010:55, Diskrimineringsombudsmannen (2011), Romers rättigheter, Selling (2014), Svensk antiziganism och Wigerfelt & Wigerfelt (2015), Anti-Gypsism in Sweden: Roma's and Travellers Experiences of Bias-Motivated Crime.

¹⁷ Europarådet (2012), Human rights of Roma and Travellers in Europe.

För att motverka denna utveckling är det viktigt att identifiera konkreta åtgärder för att förbättra samhällets och rättssystemets kapacitet att effektivare förebygga och bekämpa hatbrott. Polisen har en central roll i arbetet med att förebygga och klara upp hatbrott. Men ett framgångsrikt arbete mot hatbrott kräver också att samhällets övriga aktörer tar ett gemensamt ansvar för att aktivt förebygga antiziganism.

Utifrån den kunskap som finns om antiziganism och de slutsatser som presenteras i Isabel Schoultz och Tiberiu Lacatus studier samt det rundabordssamtal som kommissionen genomförde i oktober 2015, anser kommissionen att det krävs ytterligare åtgärder av berörda myndigheter när det gäller att reagera och agera mot antiziganism.

Prioritera åtgärder mot antiziganism och hatbrott

Det är angeläget att beivrandet av hatbrott också innebär ett genomslag med fler utredda och uppklarade anmälningar. Enligt kommissionen måste det ställas högre krav på att den beslutade prioriteringen av arbetet mot hatbrott ger faktiska resultat.¹⁸ Denna prioritering bör i större utsträckning signaleras från Polisens ledning, t.ex. genom att den ställer högre krav på konkreta och mätbara resultat i sin uppföljning.

Att anmälningar leder till adekvata utredningsinsatser är viktigt för individens upplevelse av möjlighet till upprättelse och sänder även signaler till förövarna om att hatbrott inte passerar obemärkt.

Isabel Schoultz genomgång av anmälningar visar att gärningspersonen ofta är identifierad vid antiziganistiska hatbrott. Detta bör öka förutsättningarna för utredning och uppkläring. Det är angeläget att ett svar kan ges på frågan om varför anmälningar om olaga hot med antiziganistiska motiv har en markant lägre uppkläring än vad som gäller generellt för brottet.

En återkommande synpunkt som många romer framför till kommissionen är att Polisens kunskap om antiziganism är låg. Att Polisen har adekvat kunskap och medvetenhet om antiziganism, dess uttryck och konsekvenser, ökar förutsättningarna för att hatbrott anmäls, identifieras och utreds på ett förtroendeingivande sätt. Det är mot denna bakgrund särskilt angeläget att utbildningsinsatser genomförs inom

¹⁸ Se Expo (2015) Stängda dörrar. Hatbrott, diskriminering och vägar till upprättelse, som betonar vikten av att skyldighetsbärande aktörer vidtar skyndsamma åtgärder för att komma åt allvarliga kränkningar.

polisåren om antiziganism och hatbrott. Utbildningen bör ske på alla nivåer inom Polisen, inte bara för dem som tar emot och utreder anmälningar.

För att fler anmälningar ska klaras upp är det dessutom viktigt att fler aktörer än Polisen inom rättsväsendet prioriterar detta i högre utsträckning. Även åklagar- och domstolsväsendet bör därför genomföra insatser för att öka kunskapen om hatbrott och antiziganism. Vidare bör övervägas om en förändring av arbetssätt kan bidra till att öka uppläringsfrekvensen.

Under hösten 2015 har kommissionen följt flera anmälningar om hatbrott med antiziganistiskt motiv. I ett av ärendena bedömde Polisen initialt att gärningen inte utgjorde hatbrott. Anmälaren kontaktade då myndigheten igen och påtalade det orimliga i bedömningen samt redogjorde för på vilket sätt de aktuella händelserna kunde ha hatbrottsmotiv. Polisen omvärderade då händelserna och ändrade brottsrubriceringen.¹⁹

Ärekränkingsbrott

Vissa ärekränkingsbrott, som kan utgöra hatbrott, som förtal och förolämpning, faller i dag enligt huvudregeln under s.k. enskilt åtal. Det innebär att det bara är den som utsatts för hatbrott som kan ange brottet till åtal och då också har att själv genomföra och bekosta den utredning som krävs för att driva en rättsprocess. Åklagare kan dock träda in i processen under vissa förutsättningar.

Tidigare gällde att åklagare fick väcka åtal om det av särskilda skäl ansågs påkallat från allmän synpunkt. Med verkan fr.o.m. den 1 juli 2014 ändrades bestämmelsen så att det inte längre krävs särskilda skäl för att åtal ska anses påkallat (SFS 2014:222).

Skälet för ändringen var att ge målsäganden en starkare processuell ställning i ärekränkingsmål och ett ökat skydd för den personliga integriteten (prop. 2013:14:47). Den ändrade bestämmelsen har nu varit i kraft under ett och ett halvt år och dess effekt borde nu utvärderas. Kommissionen har inte kännedom om att den faktiskt lett till att åklagare väckt talan i sådana fall.

¹⁹ <http://motantiziganism.se/kronika/den-man-inte-vill-se-gor-man-blind-och-den-man-inte-vill-hora/>

Stärk förtroendeskapande arbetssätt och metoder

Kommissionen ser positivt på Polisens satsning på hatbrottsgrupper som specialiserar sig på att utreda och sprida kunskap såväl inom som utom den egna organisationen. Strävan efter en mångfald där olika bakgrunder finns representerade bland de anställda bör vara särskilt viktig vad gäller brottsutredarna vid hatbrottsgrupperna.

Här vill kommissionen framhålla vikten av att Polisen fortsätter arbetet med att utveckla arbetssätt som skapar goda förutsättningar för en dialog mellan romer och Polisen. Romers erfarenheter av hatbrott och kränkningar är en viktig källa för Polisens verksamhet.

Romska grupper har viktig information om utsattheten men också om hur Polisens rutiner och verksamhet skulle kunna bidra till att romer får bättre tillgång till sina rättigheter. Romsk kompetens skulle kunna bidra till nya arbetssätt som vore anpassade till deras särskilda behov och förutsättningar.

Polisen bör också överväga möjligheten att göra sin verksamhet mer tillgänglig genom att till exempel inrätta särskilda kontaktvägar för personer som utsatts för hatbrott, t.ex. så kallade "hot lines", dit personer som utsatts för hatbrott snabbt skulle kunna bli slussade till de särskilda hatbrottsgrupperna.

I en inte obetydlig andel av anmälningarna om hatbrott är gärningspersonen verksam inom servicesektorn. Enligt kommissionen bör näringslivets aktörer överväga att i större utsträckning uppmärksamma detta och reflektera över det ansvar de har för att det inte förekommer kränkningar inom deras verksamhet. Arbetsmarknadens parter kan här inta en aktiv roll för att motverka förekomst av kränkningar genom att sprida kunskap och öka medvetenheten inom branschen.

Minska barns utsatthet för antiziganistiska hatbrott

Romska barn tvingas uppleva hot och kränkningar av grannar och i sin skolmiljö. Det är händelser som påverkar deras möjligheter och förutsättningar till en trygg uppväxt. Romer framför en stark oro till kommissionen över att barn och ungdomar i dag utsätts för samma diskriminering och antiziganism som de själva upplevt och att den historiska kontinuiteten vad gäller antiziganismen inte synes ha brutits.

Kommissionen vill betona vikten av att hatbrottsanmälningar som rör barn ges större uppmärksamhet och prioriteras särskilt. Det är djupt oroande att barn i så hög utsträckning utsätts för antiziganistiska hatbrott i sin närmiljö.

Den statistik som Brå redovisar synliggör inte hur anmälningar fördelar sig med hänsyn till ålder. För att synliggöra och motverka denna synnerligen alarmerande aspekt av hatbrott kan det finnas skäl att se över möjligheten att Brå och Polisen redovisar statistik som är köns- och åldersuppdelad så att skillnader i anmälningar om hatbrott som rör kvinnor, män eller barn framgår. Att synliggöra mönster av detta slag är viktigt för att kunna identifiera och vidta relevanta och effektiva åtgärder.

Vid rundabordsamtalet framförde en representant för Barnombudsmannen att barn efterfrågar ökad kunskap om hur man anmäler hatbrott och kränkningar. Att säkerställa att det finns tillgänglig och anpassad information som sprids till barn och ungdomar bör vara en prioriterad uppgift. Ett bra initiativ är Brottsoffermyndighetens information på webben, jagvillveta.se. Särskild spridning av denna information till de romska organisationerna kan behövas.

Skolan har en viktig roll i att synliggöra och motverka rasism och därmed också hatbrott. Expo har utifrån samtal med personer som tillhör minoritetsgrupper i Sverige funnit att det finns okunskap, stereotyper och generaliseringar om minoritetsgrupper i skolans värld. Bristerna gäller lärarnas kunskap, men framförallt läromedel som behandlar Sveriges historia och agerande i olika skeenden. Det riktas också kritik mot att skolpersonal och/eller skollärovervakningen inte tar sitt antidiskrimineringsuppdrag på allvar.²⁰

Enligt kommissionen bör skolan ta ett större ansvar när det gäller åtgärder mot dessa brister. Som ett led i att förbättra skolans förutsättningar att undervisa om statens och kommuners historiska förtryck av romer har kommissionen på regeringens uppdrag tagit fram en skrift med tillhörande lärarhandledning, *Antiziganismen i Sverige. Om övergrepp och kränkningar av romer under 1900-talet och i dag*.²¹ Förhoppningen är att detta läromedel ska spridas och användas brett i syfte att öka kunskapen och förståelsen om historiens betydelse för romers situation i dag.

20 Expo (2015), Stängda dörrar. Hatbrott, diskriminering och vägar till upprättelse.

21 Skriften och lärarhandledningen kan laddas ner på www.motantiziganism.se.

Minska kvinnors utsatthet för antiziganistiska hatbrott

Antiziganistiska hatbrott drabbar kvinnor hårt. Vid en konferens med romska kvinnor som kommissionen anordnade i maj 2015, enades deltagarna om att hatbrott är ett av fem prioriterade områden där det krävs särskilda insatser för att förebygga antiziganism.

Romska kvinnor vittnar om utsatthet för våld eller hot om våld i kollektivtrafiken, i parken eller på väg hem från jobbet. De offentliga – alltså de gemensamma – rummen är särskilt otrygga platser.²² Denna bild överensstämmer med Diskrimineringsombudsmannens (DO) slutsatser om diskriminering av romer. Vid en genomgång av ca 230 anmälningar från romer inkomna till myndigheten 2004–2010, visade det sig att 70 procent var från romska kvinnor och många av anmälningarna vittnar om en utsatthet i vardagliga miljöer.²³

Kvinnors särskilda utsatthet för antiziganistiska hatbrott måste synliggöras i högre utsträckning. När skillnaderna tydliggörs kan också relevanta åtgärder formuleras. Att Brå och Polisen redovisar statistik som är könsuppdelad vore ett sätt.

Kommissionen vill också understryka vikten av att Polisen i sin dialog med romer träffar romska kvinnor och ungdomar för att få del av deras erfarenheter och nå ut med information om sin verksamhet.

Säkerställ utsatta EU-medborgares rättigheter

Rapporterna visar att hatbrott och allvarliga kränkningar riktade mot utsatta EU-medborgare är mycket vanligt förekommande. Attackerna begås i stor utsträckning på platser där de befinner sig på dagarna liksom vid boplatserna. De händelser som rapporteras i media är ofta mycket grova och synes ofta ha ett samband med den hatpropaganda mot romer som sprids på olika nätsajter.

Det är viktigt att så långt som möjligt ta bort de konkreta hinder som försvårar för offren att anmäla övergrepp. Oavsett om en polisanmälan görs av den som blivit utsatt för brott, vittnen eller någon annan som får kännedom om händelsen är det viktigt att anmälningen tas

22 Expressen den 15 juni 2015, "Fem punkter för att stärka våra rättigheter".

23 DO (2011), Romers rättigheter.

på allvar – och att Polisen genom sitt agerande signalerar detta till målsäganden. Med hänsyn till EU-medborgares utsatta situation, som ofta präglas av en osäker boendesituation och en rädsla för avhysning eller utvisning, ställs det särskilda krav på att Polisen agerar snabbt, korrekt och förtroendeingivande.

För att minska EU-medborgarnas utsatthet generellt bör även andra myndigheter fokusera på förtroendeskapande åtgärder. Ett gott samarbete med frivilligorganisationer som verkar för och med EU-medborgare, är centralt för att skapa en förtroendefull länk till gruppen och för att sprida information om hur de kan få tillgång till och tillvarata sina rättigheter.

Vidta särskilda insatser för att komma åt näthatet

Internet utgör ett forum som kräver särskild uppmärksamhet, där hat och allvarliga kränkningar i stor utsträckning får passera obemärkt. I Expos kunskapsöversikt över minoriteters erfarenheter av hatbrott och diskriminering identifieras nätet som en viktig och återkommande arena för utsatthet som upplevs som laglöst land.²⁴ Nätets centrala roll för att sprida rasism och intolerans har även uppmärksammats av Europarådets kommission mot rasism och intolerans (ECRI), som noterar en tilltagande hets på framförallt nätet.²⁵

Kommissionen kan konstatera att internet är en svåråtkomlig men samtidigt mycket kraftfull arena för rasistiska krafter. Enligt kommissionen är en mer systematisk granskning av de olika extrema hatsajterna viktig i arbetet mot hatbrott. En ökad ”patrullering” av Polisen på internet är således helt nödvändig.

Det krävs också insatser för att öka allmänhetens kunskap om vad som gäller vid hatbrott på nätet, var gränsen går mellan tillåtna och otillåtna yttranden, hur man anmäler kränkningar och hur man i övrigt kan agera för att reagera på och få bort kränkande skrivningar från nätsajter.

24 Expo (2015), Stängda dörrar. Hatbrott, diskriminering och vägar till upprättelse.

25 ECRI (2015), Annual report on ECRI's activities.

Tryck: Elanders Sverige AB.
Stockholm, februari 2016.

