

# Polisens arbete med profilering och likabehandling

Med fokus på diskriminerande etnisk profilering

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: Anna Öström, Lars Lewenhagen, Emma Patel och Sara Jonsson.

ISSN: 1100-6676

URN: urn:nbn:se:bra-1140

© Brottsförebyggande rådet 2023

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

# Polisens arbete med profilering och likabehandling

Med fokus på diskriminerande etnisk profilering

**Rapport 2023:12**

# Förord

Hösten 2021 vände sig Polismyndigheten till Brå med önskemål om en studie om deras arbete med profilering och likabehandling. Syftet med den här rapporten är att den ska understödja myndighetens utvecklingsarbete inom området. En förhoppning är också att den bidrar till ökade insikter i och förståelse för en komplex fråga.

I rapporten finns ett särskilt fokus på diskriminerande etnisk profilering, som Brå har belyst med olika underlag och metoder. I många andra länder finns sedan länge omfattande forskning inom ämnet. Till viss del finns även svensk och nordisk forskning som direkt eller indirekt berör frågan. Media och civila organisationer lyfter också med en viss regelbundenhet att minoritetsgrupper utsätts för diskriminerande etnisk profilering av polisen.

Författare till rapporten är Anna Öström (projektledare) och utredarna Lars Lewenhagen, Emma Patel och Sara Jonsson. I arbetet med studien har även utredare Petra Bergnor och assistent Anna Dehlbom medverkat. Brå vill tacka alla som med sin kunskap bidragit till studien: chefer och poliser på olika nivåer inom Polismyndigheten samt representanter för lärosäten, myndigheter och civila organisationer. Tack även till de referenspersoner som varit knutna till projektet: Otto Petersson (t.f. kompetensområdeschef, Arbetsmiljö och kultur, polisen), Tomas Rosenberg (bitr. polisområdeschef, polisområde Malmö, polisen), Jonas Trolle (enhetschef, CVE) och Robert Kindroth (bitr. chef, CVE). Ett särskilt tack till polismästare Carin Götblad (Noa) som fört Polismyndighetens talan i diskussionerna om att genomföra den här studien. Brå vill även tacka professor emeritus Malin Åkerström (sociologiska institutionen, Lunds universitet) och professor Felipe Estrada Dörner (Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet), som har lämnat värdefulla synpunkter på ett utkast av rapporten. Det är dock Brå som i alla avseenden ansvarar för innehållet i rapporten.

Stockholm i oktober 2023

*Mattias Larsson*  
Generaldirektör

*Anna Hansson*  
Enhetschef

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	7
Brås bedömning .....	18
1. Inledning .....	20
Syfte och frågeställningar .....	20
Avgränsningar och definitioner .....	21
Metod och material .....	23
Tidigare studier .....	26
Rapportens disposition .....	29
2. Polisarbetet i yttre tjänst .....	30
Polisarbetet i sju utvalda lokalpolisområden.....	30
Polisernas arbete med profilering.....	35
Polisiära svårigheter i arbetet med kontroller .....	38
Fältobservationer av polisens kontroller .....	43
3. Registrerade narkotikamisstankar.....	47
Misstankar om narkotikabrott.....	48
Skillnader i träffsäkerhet kan vara diskriminering.....	52
4. Profilering vid misstanke om narkotikabrott.....	65
Granskade förundersökningar i utvalda polisområden.....	65
Dokumenterade byggstenar i förundersökningarna.....	69
Fokus på män medan kvinnor går under polisens radar .....	73
Synen på betydelsen av etnicitet i profileringsarbetet.....	75
5. Anmälningar mot polisen.....	81
Anmälningar till avdelningen för särskilda utredningar .....	81
Anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen .....	87
Antidiskrimineringsbyråernas erfarenheter .....	92
6. Åtgärder för att minska risken för diskriminering.....	94
Polisens satsningar för att främja likabehandling .....	94
Vad poliser i yttre tjänst kan göra .....	100
Vad chefer kan göra .....	106

Dokumentationen av kontroller behöver bli bättre .....	110
Polisens tankar om visitationszoner .....	113
7. Slutsatser och bedömning .....	118
Brås bedömning .....	123
Referenser .....	125
Bilageförteckning .....	133
Bilaga 1 Metod och material.....	134
Bilaga 2 Analyser av misstankar och träffsäkerhet .....	145
Bilaga 3 Intervjufrågor .....	150

# Sammanfattning

I den här rapporten redovisas resultaten av Brå:s studie som rör polisens arbete med profilering och likabehandling. Studien har tillkommit genom en önskan hos Polismyndigheten att en oberoende part utreder hur detta arbete ser ut på olika nivåer i organisationen. Syftet med rapporten är att den ska bidra till Polismyndighetens utvecklingsarbete inom området.

Ämnet är komplext att studera. För att närma sig frågeställningarna i studien har Brå därför använt flera olika underlag och metodologiska angreppssätt, både kvalitativa och kvantitativa. Ett viktigt bidrag är mängden intervjuer och samtal med chefer på olika nivåer i organisationen och med poliser i yttre tjänst. Väsentliga delar av rapporten bygger således på vad anställda på både strategiskt och operativ nivå anser vara viktigt i arbetet med profilering och likabehandling.

I studien finns ett särskilt fokus på diskriminerande etnisk profilering, som innebär att polisen enbart eller huvudsakligen utgår från en persons etniska tillhörighet i bedömningen av vem de kontrollerar eller misstänker för brott. Profileringsarbetet som studeras i den här studien handlar främst om misstankar om narkotikabrott. Det är ett typiskt spanings- och ingripandebrott där polisen har ett relativt stort eget handlingsutrymme.

## **Polisarbetet i yttre tjänst i utvalda lokalpolisområden**

För att få en bild av polisernas praktiska arbete med profilering och likabehandling har Brå genomfört fältobservationer i sju utvalda lokalpolisområden. Dessa områden valdes ut för att ge en bild av polisarbetet i olika typer av områden: citykärnor, landsbygd, utsatta områden och stora respektive medelstora städer. Genom att följa med poliserna gavs en inblick i hur de exempelvis bemöter människor de träffar, vilka svårigheter de möter, hur olika typer av kontroller och användningen av tvångsmedel går till samt på vilka grunder de görs. Det är något som också har diskuterats i intervjuer med chefer på olika nivåer i organisationen och i samtal med poliser i yttre tjänst.

## **Poliser har mycket fokus på vissa platser och utsatta områden**

Sverige befinner sig i en allvarlig situation när det gäller den omfattande nätverkskriminalitet som kan kopplas till narkotikabrottsligheten. För polisarbetet i yttre tjänst innebär det att poliserna ofta patrullerar på

platser där de vet om att det förekommer narkotikahandling, vilket främst gäller kommunikationsknutpunkter, stadskärnor och utsatta områden. Av underlaget för studien framgår att det här arbetssättet är en medveten strategi för att minska tillgången till och efterfrågan på narkotika, minska exponeringen av narkotika samt motverka rekryteringen till kriminella nätverk. I det arbetet finns en strävan om att arbeta relationsskapande och gränssättande – i vissa lokalpolisområden mer, i andra mindre. Det relationsskapande arbetssättet innebär kortfattat att polisen arbetar för att skapa goda relationer med såväl lokala samfund, organisationer och näringsidkare som invånare i området. Det gränssättande arbetet innebär att polisen är tydlig och visar var gränsen går om det uppstår problem.

### **Erfarna poliser anses göra kontroller på ett mer avvägt sätt**

Att bli kontrollerad av polisen kan upplevas integritetskränkande, vilket gör att polisen måste kunna balansera ett effektivt arbetssätt med den upprördhet som kontroller och brottsmisstankar kan leda till. För att polisens ska kunna bygga tillit till samhällets medborgare krävs även att de kontroller som poliser utför uppfattas som rättvisa, legitima och icke-diskriminerande.

Att arbeta relationsskapande och gränssättande kan dock vara svårt, särskilt om man är en ung och relativt nyutbildad polis. Både polisens erfarenhet, och god kännedom om området och de individer som gör ett område osäkert, är en viss garant för att polisen använder sig av kontroller på ett väl avvägt sätt. I studien säger exempelvis flera erfarna chefer och poliser att det är viktigare att en identitetskontroll eller användningen av tvångsmedel går ”rätt till”, än att polisen gör den.

Utifrån studiens fältobservationer kan Brå konstatera att det överlag finns många relativt unga och oerfarna poliser som arbetar i yttre tjänst i utvalda lokalpolisområden. Ungefär hälften av de poliser som medverkade i fältobservationerna hade arbetat som polis i mindre än två år. I ett av studiens utsatta områden är det dessutom vanligt med poliser som endast arbetar tillfälligt i området genom nationella förstärkningsorganisationen. Dessa poliser har vare sig någon lokalkännedom eller kännedom om individerna i området, vilket kan öka risken för att oskyldiga kontrolleras. Det kan i sin tur påverka människors rättssäkerhet och det långsiktiga förtroendeskapande arbetet i området negativt.



### **Polisens arbete med profilering**

Profilering är en legitim metod för att förenkla och effektivisera polisens arbete, och används bland annat när poliser i yttre tjänst gör bedömningar om vem som bör kontrolleras eller skulle kunna misstänkas för brott. I profileringsarbetet använder polisen olika indikatorer – eller byggstenar som det kallas inom polisen – när de gör den här typen av bedömningar. Byggstenar som är vanliga i profileringsarbetet i samband med misstanke om narkotikabrott är *avvikande beteende, tidpunkt och plats, tecken på narkotikapåverkan, doft av narkotika* och *tidigare kännedom om den misstänkte*. I många fall finns även underrättelseinformation om vissa personer eller tips från allmänheten, ordningsvakter, föräldrar eller skola, som ligger till grund för en kontroll. Ofta krävs det flera byggstenar för att misstanke om narkotikabrott ska upprättas mot en person.

När poliser i yttre tjänst berättar om hur de arbetar med profilering är det ofta som de beskriver att de i ett första läge har uppsikt efter avvikande beteenden på framför allt vissa platser och under vissa tidpunkter. Samtidigt betonar flera att den första impulsen inte alltid handlar om att de är övertygade om att något verkligen är "avvikande". Flera poliser beskriver det i stället som att de blir *nyfikna* på en person eller en omständighet, och att de därför tar en inledande kontakt. I samtalet med en person får poliserna mer information, vilket kan vara avgörande för om man ska gå vidare med en identitetskontroll, kroppsvisitering eller kroppsbesiktning.

### **Det saknas en vägledning för profileringsarbetet**

I polisens arbete med profilering är det viktigt att frågan om likabehandling och människors rättssäkerhet inte faller bort, särskilt mot bakgrund av att polisen ofta behöver fatta snabba beslut utifrån begränsad information. Polisen har dessutom ett ansvar att motverka diskriminering av människor.

Av den här studien framkommer att det saknas en framtagen strategi eller vägledning för profileringsarbetet, och vad som förväntas av poliserna vid en kontrollsituation. Poliser får därför förlita sig på vad de har lärt sig på polisutbildningen, vad som framgår av lagstiftningen (där inga beviskrav framgår) samt sina egna och kollegors bedömningar i olika situationer. Även om poliser är tränade att upptäcka det som andra människor inte nödvändigtvis lägger märke till, finns det alltid en risk att medvetna eller omedvetna stereotypa föreställningar om människor kan påverka *vem* som polisen intresserar sig för i ett första läge.

### **Polisiära svårigheter i samband med kontroller och tvångsåtgärder**

Av intervjuer och samtal med poliser i yttre tjänst är det tydligt att det finns vissa bemötanden från dem som kontrolleras, som påverkar polisernas arbetssituation negativt. Det gäller framför allt våld eller hot mot poliserna eller deras familjer. Poliserna blir även filmade och får utstå verbala kränkningar eller olika typer av beskyllningar. Det är exempelvis relativt vanligt att de blir kallade för "rasister", men ingen av poliserna säger sig ha undvikit att ingripa mot en person för att slippa bli kallad för rasist. De flesta poliser menar att de inte tar den här typen av angrepp personligt, utan att det är en del av jobbet och att det är "uniformen" som personerna är arga på.

### **Fältobservationer av polisens kontroller**

Vid fältobservationer i utvalda lokalpolisområden kunde Brå ta del av drygt 50 situationer där polisen gjorde identitetskontroller, kroppsvisitationer, kroppsbesiktningar eller fordonskontroller. Eftersom det inte finns någon vägledning inom Polismyndigheten för hur poliserna bör arbeta med profilering och genomföra kontroller, tog Brå fram egna relativt enkla kriterier i analysen av observationerna: 1) om personen i fråga fick en förklaring till kontrollen eller tvångsåtgärden av polisen, 2) om polisernas bemötande var respektfullt och rimligt i förhållande till situationen samt 3) om skälen (byggstenarna) till misstankarna var begripliga och relevanta.

Sammantaget uppfylldes samtliga uppställda kriterier vid ungefär tre fjärdedelar av polisens kontroller och tvångsåtgärder. Vid ungefär en femtedel uppfylldes två av de uppställda kriterierna, och vid en handfull kontrollsituationer uppfylldes endast ett eller inga alls.

### **Narkotikabrottsmisstankar och träffsäkerhet**

Ett annat viktigt bidrag från den här studien är en fallstudie av polisens narkotikabrottsmisstankar för åren 2019–2021 i Sverige. Misstankarna rör narkotikabrotten innehav, eget bruk och överlåtelse. Sammanlagt innehåller materialet drygt 200 000 misstankar, fördelade på närmare 160 000 ärenden och 88 000 individer. Det är således vanligt att en och samma person förekommer i flera ärenden under perioden, och att ett ärende innehåller mer än en misstanke.

Brå har dels studerat hur misstankarna fördelar sig utifrån olika områdesvariabler samt bakgrundsvariabler (såsom ålder, kön och etnicitet), dels hur träffsäkra polisen är i sina misstankar utifrån dessa variabler.

### **Unga, män och personer med utländsk bakgrund misstänks oftare**

Eftersom narkotikabrott är ett så kallat spanings- och ingripandebrott kan diskriminerande etnisk profilering yttra sig genom att antalet misstankar per invånare är högre för vissa samhällsgrupper än andra. Samtidigt kan en överrepresentation i statistiken bero på annat än diskriminering, till exempel om gruppens faktiska brottslighet är högre eller om deras beteendemönster av andra skäl ökar upptäcktsrisken. Ett exempel på det senare skulle kunna vara att två grupper brukar narkotika i lika stor utsträckning, men den ena gruppen gör det huvudsakligen i privata bostäder och den andra i centrummiljöer.

Av fallstudien framkommer att män misstänks för narkotikabrott i betydligt högre utsträckning än kvinnor, och att flest misstankar gäller för åldersgruppen 15–24 år. För gruppen inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar är antalet misstankar per invånare 48, jämfört med 14 för gruppen inrikesfödda med två inrikesfödda föräldrar. Skillnaderna minskar dock betydligt när hänsyn tas till ålder och kön.

### **Antal misstankar per invånare högst i utsatta områden**

Fallstudien visar också att antalet misstankar per invånare är högst i områden som klassats som utsatta enligt polisen, eller som har stora socioekonomiska utmaningar. En förklaring är att polisen har starkare närvaro och större fokus på narkotikabrott i dessa områden. En annan är att andelen unga är högre i dessa områden, och att de i relativt hög utsträckning befinner sig utomhus på grund av trångboddhet. Det innebär i sin tur en högre upptäcktsrisk. Om man i analyserna tar hänsyn till antalet misstankar per invånare i åldern 15–24 år blir också skillnaderna mellan områdestyperna betydligt mindre. Samtidigt som antalet misstankar *per invånare* är högre i områden som är utsatta eller har socioekonomiska utmaningar, har emellertid det stora flertalet misstankar upprättats i andra typer av områden.

### **Träffsäkerheten skiljer sig mycket utifrån etnisk tillhörighet**

Ett annat sätt att närma sig frågan om det förekommer inslag av diskriminering i polisens profileringsarbete är att undersöka träffsäkerheten i polisens misstankar, det vill säga hur ofta polisen har rätt i sina misstankar mot olika individer eller grupper. Av fallstudien framkommer att andelen så kallade bom-anmälningar – det vill säga ärenden som har lagts ned med motiveringen *ej brott* – är högst om den

misstänkte är född i Sverige med två utrikesfödda föräldrar, och lägst när den misstänkte är född i Sverige med två inrikesfödda föräldrar.

Intressant i sammanhanget är att andelen bommar *inte* skiljer sig åt mellan personer med olika nationell bakgrund vid misstankar rörande överlåtelse eller eget bruk. Vid misstankar om innehav av narkotika är däremot skillnaderna betydande. För inrikesfödda personer med två inrikesfödda föräldrar skrivs 15 procent av ärendena av som *ej brott*. Bland inrikesfödda med två utrikesfödda föräldrar är motsvarande andel nästan dubbelt så hög, 27 procent.

### **Personer med rötter i Afrika och Sydvästasien misstänks ofta felaktigt**

Diskriminering baseras ofta på stereotypa uppfattningar om en persons *förmodade* etnicitet. I det sammanhanget kan uppdelningen i svensk och utländsk bakgrund betraktas som alltför trubbigt, eftersom den inte tar hänsyn till att personer med utländsk bakgrund är en heterogen grupp som kan behandlas olika utifrån yttre attribut. För att förfina analysen har därför andelen bom-anmälningar som rör misstankar om innehav delats in utifrån mödrarnas födelseland. I dessa analyser framkommer att andelen bom-anmälningar är högst bland misstänkta vars mödrar är födda i ett afrikanskt eller i ett sydvästasiatiskt land, och lägst bland misstänkta som har mödrar födda i något av de nordiska länderna.

Vid en jämförelse mellan dessa två grupper är den totala andelen bommar bland misstänkta med mödrar födda i Afrika eller Sydvästasien 30 procent, medan motsvarande andel för misstänkta med mödrar födda i Norden är 15 procent. Polisen har alltså betydligt oftare rätt i sina misstankar om innehav när det gäller personer med bakgrund i Norden jämfört med personer med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien. Regressionsanalyser visar att stora skillnader kvarstår mellan grupperna när hänsyn tas till andra faktorer såsom kön, ålder, tidigare lagföring och områdets karaktär. Störst skillnader mellan nämnda grupper finns i polisregion Nord och lägst i polisregion Väst.

Oavsett vilka bakgrundsvariabler som inkluderas, och vilken polisregion som studeras, framkommer alltså systematiska skillnader i andelen bom-anmälningar rörande misstankar om innehav av narkotika utifrån den misstänktes etniska bakgrund. Studiens övriga underlag kan till viss del hjälpa till att förklara dessa skillnader, men det går inte att utesluta att de också beror på diskriminerande etnisk profilering.

## **Profileringsarbetet kan påverkas av flera faktorer**

Genomgången av förundersökningarna visar att ungefär en tredjedel av misstankarna om narkotikabrott har initierats av någon annan aktör än polisen. Det vanligaste är då att det rör sig som tips från allmänheten. I knappt 15 procent av förundersökningarna har misstankarna initierats av en arrest- eller ordningsvakt. Då handlar det vanligtvis om att de hittat misstänkt narkotika i samband med ett omhändertagande av en berusad eller narkotikapåverkad person. Inte helt oväntat är träffsäkerheten som högst när det är arrest- eller ordningsvakter som initierar ärendet, och som lägst när det är polisen själva som initierar ett ärende.

## **Proaktivt och reaktivt polisarbete**

Det är stora skillnader mellan utvalda lokalpolisområden när det gäller vem som har initierat misstankarna. Andelen ärenden som initierats av arrest- eller ordningsvakter är till exempel högst i lokalpolisområde Göteborg City (polisregion Väst) medan andelen polisinitierade misstankar är högst i lokalpolisområdena Järva och Norrmalm (polisregion Stockholm).

Skillnaderna i hur narkotikaärendena inleds – om polisen är proaktiv eller reaktiv – ligger i linje med de noterade skillnaderna i träffsäkerhet mellan både lokalpolisområden och polisregioner. Träffsäkerheten är tydligt lägre i områden med en relativt hög andel polisinitierade misstankar. Det skulle också kunna förklara en del av skillnaderna i träffsäkerhet mellan misstänkta av olika etniciteter. När det gäller förundersökningar som rör misstanke om innehav av narkotika är andelen polisinitierade ärenden exempelvis högst när den misstänkte har bakgrund i Afrika eller Sydvästasien.

## **Polisens byggstenar och dokumentation i samband med misstanke**

En central del i granskningen av förundersökningar har varit att avgöra vilka skäl – så kallade byggstenar – som ligger bakom misstanken om narkotikabrott. Handlar misstankarna om överlåtelse eller innehav är byggstenarna ofta relaterade till *avvikande beteende*, följt av *tips*. Vid misstanke om eget bruk dominerar i stället *tecken på narkotikabruk* beskrivningarna i förundersökningarna. De byggstenar som mer eller mindre saknas där poliserna dokumenterar skälen till misstanken är tidpunkt, plats, de misstänkta kläder, kön, ålder och etnicitet; men i intervjuer och samtal med chefer och poliser i yttre tjänst sägs de ha en viss

betydelse i arbetet med profilering. Med undantag från kläder framgår dock informationen vanligtvis i andra delar i förundersökningarna.

Uppgifterna om byggstenar är vidare mer eller mindre detaljerade i polisens anmälningar vid misstanke om narkotikabrott. I vissa fall förklaras byggstenarna endast i svepande termer, som exempelvis "beter sig avvikande". Det framstår också som att byggstenarna anges mer eller mindre slentrianmässigt. I ett lokalpolisområde framgår det till exempel av dokumentationen i över hälften av förundersökningarna att de misstänkta på olika sätt uppträder nervöst, medan "nervös" knappt nämns i förundersökningarna i ett annat lokalpolisområde. Det är därför rimligt att anta att det kan utvecklas olika lokala kulturer i vad poliser iakttar och i vad de skriver. Om "uppträder nervöst" är en vanlig iakttagelse och beskrivning i ett lokalpolisområde, så kan nya poliser socialiseras in i det sättet att tänka och skriva. Det går heller inte att utesluta att personer i vissa områden har fler negativa upplevelser av polisen, och därför *är* mer nervösa i kontakten med polisen.

Det är inte heller ovanligt att det saknas protokoll för genomförda kroppsvisitationer. Underlaget visar exempelvis att protokoll av visitationer som genomförts med stöd av rättegångsbalken saknas i ungefär en tredjedel av förundersökningarna. Det framgår också att visitationer som görs med stöd av polislagen inte alltid dokumenteras eller att de inte dokumenteras på ett enhetligt sätt. Knapphändig dokumentation av tvångsåtgärder är allvarligt både utifrån ett uppföljnings- och ett rättssäkerhetsperspektiv. Om en poliskontroll anmäls riskerar dessutom aktuella poliser att dömas för tjänstefel om inte skälen till kontrollerna anges noggrant, eller om skälen för användningen av tvångsmedel saknas i dokumentationen.

### **Tre huvudsakliga uppfattningar om etnicitet som byggsten**

Av intervjuer och samtal med chefer och poliser i yttre tjänst framgår att det finns många tankar om etnicitet som byggsten. Uppfattningarna är även mer splittrade än vad som gäller för kön och ålder, som också är viktiga ur ett likabehandlingsperspektiv. De flesta kan exempelvis utan omsvep berätta att kvinnor tenderar att gå under polisens radar i deras arbete med profilering. När det kommer till frågan om etnicitet som byggsten är det uppenbart att de som Brå talat med i den här studien är mer osäkra. Det finns emellertid tre huvuddrag av uppfattningar bland poliserna, och i den här rapporten kallas uppfattningarna för *avfärdande*, *rättfärdigande* och *problematiserande*.

Den *avfärdande* uppfattningen handlar att chefer och poliser i studien inte anser att etnicitet vare sig är relevant eller förekommer som byggsten i arbetet med profilering. En vanlig förklaring är att det inte är möjligt för poliserna att profilera utifrån etnicitet eftersom de arbetar i ett utsatt område, där de flesta har utländsk bakgrund. En annan förklaring som poliser ger är att frågan om etnicitet inte är relevant eftersom eventuella skillnader utifrån etnicitet handlar om klasstillhörighet.

Den andra uppfattningen kallas i rapporten för *rättfärdigande*. De poliser som lyfter den här vinkeln anger att etnicitet kan vara en viktig byggsten i arbetet med profilering. Det gör poliserna genom att hänvisa till statistik och erfarenheter, vilket visar på högre narkotikabrottslighet bland personer med utländsk bakgrund eller bland vissa etniska grupper. Inte sällan diskuteras i dessa sammanhang gängkriminalitet, familjebaserade kriminella nätverk eller en viss typ av narkotika kopplat till etnisk tillhörighet. Etnicitet som byggsten anses således ge effektivitet i polisarbetet.

En tredje uppfattning om etnicitet kallas för *problematiserande* i rapporten. I dessa fall anser chefer och poliser att diskriminerande etnisk profilering förekommer eller förmodligen förkommer, vilket de anser vara allvarligt. De anser därför att det är en fråga som behöver följas upp och diskuteras mer inom organisationen. I sammanhanget ifrågasätts hur användbar befintlig statistik är, eftersom det kan finnas en reproducerande effekt genom polisens fokus på utsatta områden. ”Där man letar hittar man”, som en polis säger i en intervju. Flera poliser resonerar också om risken att polisen anammar ett ”vi och dom”-perspektiv i polisarbetet, där polisens fördomar om vissa minoriteter kan påverka profileringsarbetet.

När det gäller vilken *betydelse* som etnicitet har i polisernas arbete med profilering är bilden alltså splittrad. Det finns ingen gemensam uppfattning i frågan inom myndigheten, och det går heller inte att finna några tydliga skillnader mellan strategisk och operativ nivå. Det är också tydligt att det hos vissa chefer och poliser i yttre tjänst saknas insikt om att omedvetna eller medvetna stereotypa föreställningar om andra människor kan påverka polisernas profileringsarbete.

## **Anmälningar mot polisen**

En viktig frågeställning i studien handlar om vad som är utmärkande för anmälningar och klagomål mot polisen när det gäller kontroller och

diskriminering utifrån etnicitet. Brå har därför gått igenom anmälningar mot polisen som inkommit till polisens avdelning för särskilda utredningar (SU) och till Diskrimineringsombudsmannen (DO).

### **Anmälarna förstår inte alltid varför de kontrolleras**

Det är tydligt av anmälningarna till SU och DO att mötet med polisen dels behöver vara begripligt för den som kontrolleras, dels upplevas som rättvist. I flera fall framkommer att personer anmäler polisen för att de inte förstår på vilka grunder de kontrolleras eller att de upplever att polisen haft ett respektlöst bemötande vid kontrollsituationen. De finns också anmälningar där målsägaren upplever att polisen diskriminerar dem utifrån etnisk bakgrund eller att de upplever sig trakasserade av polisen på grund av alltför många kontroller. Anmälningarna visar också sammantaget hur integritetskränkande det kan upplevas att bli kontrollerad av polis.

Av SU-anmälningarna är det vidare tydligt hur kontrollsituationen kan uppfattats på olika sätt av målsägaren respektive poliser i yttre tjänst. Medan målsägare exempelvis anger i anmälan att de ifrågasätter kontrollen, betraktar polisen målsägarnas beteenden som uppjagade, stökiga eller att de svänger i humöret – som poliserna i vissa fall kan uppfatta som tecken på narkotikapåverkan.

### **Små möjligheter att driva ärenden som rör diskriminering**

Nuvarande lagstiftning innebär att både SU och DO har små möjligheter att driva ärenden som rör brottsanmälningar mot polisen. Det beror på att rättsväsendet inte är ett samhällsområde som täcks av diskrimineringslagen när det gäller beslut och åtgärder – endast polisens bemötande inkluderas, och i dessa sammanhang står ofta ord mot ord. Anmälningar som inkommer till SU kan dock resultera i åtgärder gentemot den enskilde polisen utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv.

### **Satsningar för att främja likabehandling**

Det är allvarligt för såväl enskildas rättssäkerhet och mående som för samhället i stort, om principen om likabehandling inte tillämpas i profileringsarbetet. Förekomsten av diskriminering kan också påverka förtroendet för polisen negativt, och därmed polisens möjligheter att arbeta effektivt. Även *upplevelser* av diskriminering kan få samma negativa konsekvenser. En central frågeställning i arbetet med den här studien



handlar därför om hur Polismyndigheten arbetar för att främja likabehandling och minska risken för diskriminerande etnisk profilering.

### **Få gruppchefer har tagit del av strategin för kultur och likabehandling**

Det finns några betydelsefulla satsningar som har gjorts under senare år, vilka bland annat innebär att Polismyndigheten har tagit fram en strategi som rör kultur och likabehandling, infört ett kommunikationsverktyg (den så kallade Uppdragskompassen) samt implementerat ett reflektionsverktyg (RIV, reflektioner i vardagen) för anställda. I det arbetet är cheferna kulturbärare. Det har också tagits fram en digital utbildning som rör likabehandling, och som alla anställda i myndigheten förväntas genomföra.

När det gäller den senaste utgåvan av strategin för kultur och likabehandling framgår det av intervjuerna att de flesta gruppchefer inte har tagit del av den senaste utgåvan. Det gäller även vissa chefer på högre nivåer, trots att det anges i strategin att frågor om likabehandling ska genomsyra all verksamhet inom myndigheten. När det gäller RIV menar också flera gruppchefer att de inte hinner med det arbetet i den mån som var tänkt. Även om likabehandling berörs inom RIV är det ingen gruppchef som Brå pratat med som specifikt har diskuterat diskriminerande etnisk profilering inom ramen för RIV.

De flesta chefer på högre nivåer hänvisar framför allt till arbetet med Uppdragskompassen, men också till de likabehandlingsråd som har upprättats i polisregioner och på nationella avdelningar. Genom dessa anser de att Polismyndigheten har en struktur för att omhänderta och vidareutveckla arbetet med likabehandling och uppmärksamma kompetensutveckling inom området. Även om Uppdragskompassen och likabehandlingsråden framför allt handlar om interna frågor menar cheferna att de bidrar till ett bättre förhållningssätt externt.

### **Vad som kan göras för att minska risken för diskriminering**

I intervjuer och samtal med chefer och poliser i yttre tjänst diskuterades vad de kan göra för att minska risken för både faktisk och upplevd diskriminering. Att döma av svaren finns det framför allt fyra åtgärder som poliser i yttre tjänst kan göra, vilka representerar ett förtroendeskapande och relationsbyggande förhållningssätt. Dessa handlar om att poliserna bör säkerställa att kontrollen är ordentligt underbyggd, att de förklarar för personen i fråga varför de gör kontrollen, att de genomför kontrollen på ett respektfullt sätt samt ber om ursäkt när de har fel. När det gäller chefer

inom myndigheten framkommer att de måste våga prata om etnisk diskriminering i polisarbetet, följa upp arbetet med kontroller och agera på poliser som betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt.

### **Visitationszoner uppfattas inte som ett viktigt verktyg bland poliser**

Avslutningsvis anser poliserna i studien att de utifrån bestämmelserna i rättegångsbalken och polislagen har goda möjligheter att genomföra kontroller av de personer som de misstänker för narkotikabrott. Det är därför relativt få poliser som menar att visitationszoner skulle innebära ett viktigt redskap för polisen i det brottsbekämpande arbetet. Flera poliser menar tvärtom, att det finns många risker vid ett införande av visitationszoner - i värsta fall kan de fungera kontraproduktivt. Det mot bakgrund av att poliserna dels anser att man i dag redan kan kontrollera dem man vill, dels att införandet av visitationszoner skulle kunna leda till att fler oskyldiga människor kontrolleras. Undantaget är dock kvinnor, som de menar ofta glider under polisens radar.

De flesta av de poliser som Brå pratat med är övertygade om att visitationszoner främst skulle bli aktuellt i utsatta områden, där polisen samtidigt kontinuerligt arbetar för att skapa förtroende hos medborgarna. Enligt ett flertal poliser riskerar därför en visitationszon i ett utsatt område även att minska förtroendet för polisen och ytterligare förstärka känslan av orättvisa och utanförskap. Att ge Polismyndigheten möjlighet att införa visitationszoner kan alltså uppfattas som en neutral lagändring, men om den i praktiken enbart påverkar särskilda grupper i samhället kan den i stället fungera diskriminerande. De som är försiktigt positiva till visitationszoner menar att ett införande kan ha en avkylande effekt vid exempelvis gängkonflikter och upplopp.

### **Brås bedömning**

Resultaten av den här studien visar att Polismyndigheten står inför flera utmaningar. I rapporten finns dock flera förslag och goda exempel på hur myndigheten kan arbeta vidare för att främja likabehandling och motverka diskriminerande etnisk profilering. Arbetet måste betraktas som en ständig process som kräver kontinuerlig uppföljning. I det närmaste bedömer Brå att Polismyndigheten kan vidareutveckla sitt arbete genom att göra följande:

- På strategisk nivå behöver Polismyndigheten ta fram en vägledning eller riktlinjer för poliser i yttre tjänst om vad som förväntas av dem i

profileringsarbetet och vid en kontrollsituation. Av dokumentet bör det inte enbart framgå riktlinjer vad det gäller polisernas bemötande och agerande vid en kontroll. Det behöver även framgå vad som kan betraktas som tillfredsställande dokumentation av de byggstenar som används i profileringsarbetet samt hur myndigheten ser på att använda byggstenar som kläder, kön, ålder och etnicitet.

- För att utvecklas till en mer mogen organisation i arbetet med profilering och likabehandling behöver Polismyndigheten fördjupa kunskapen om diskriminering på alla nivåer i organisationen. För att snabbt komma igång med det arbetet kan det vara lämpligt att använda sig av de strukturer som redan finns genom RIV och Uppdragskompassen. Anställda på både strategisk och operativ nivå kan med fördel även göra ett så kallat implicit association test, vilket kan visa hur omedvetna stereotypa föreställningar om olika människor kan påverka beslutsfattandet.
- Ökad medvetenhet om hur polisarbetet påverkar olika grupper i samhället kan minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Det skulle därför gynna Polismyndighetens utvecklingsarbete om det finns en regelbunden dialog med civila organisationer, som har kunskap om diskriminerande strukturer i samhället och hur dessa påverkar individer.
- Polismyndigheten behöver kontinuerligt följa upp polisens arbete vad det gäller kontroller och träffsäkerhet uppdelat på etnicitet. Sättet etnicitet har analyserats i den här rapporten kan tjäna som ett exempel. För att möjliggöra uppföljning och relevanta jämförelser mellan olika områden behöver polisens dokumentation av kontroller och tvångsåtgärder vara tillförlitlig och likvärdig över hela landet. Det finns även skäl för Polismyndigheten att överväga om det kan vara på sin plats att införa ett system där polisen levererar ett digitalt kvitto till dem som kroppsvisiteras, oavsett lagstöd. I Storbritannien finns redan ett sådant system, och där redovisas regelbundet statistik över polisens kontroller på deras hemsida. Det skapar transparens och goda förutsättningar att diskutera och förklara olikheter mellan områden och skillnader när det gäller vilka som blir föremål polisens användning av tvångsmedel.

# 1. Inledning

De flesta förknippar antagligen *profilering* inom polisen med grova brott där det inte finns någon misstänkt, och polisen tar fram en gärningsmannaprofil utifrån klassificerade karaktärsdrag och beteendemönster. Den här rapporten handlar emellertid om den profilering som sker när poliser i yttre tjänst ska bedöma om en person är intressant att kontrollera. Det är en nödvändig och legitim metod för att förenkla och effektivisera polisens arbete, och i det arbetet använder sig polisen av olika indikatorer – eller *byggstenar* som det kallas inom polisen. Ju mer specifik eller detaljerad en profil är, desto mindre troligt är det att personer riskerar att misstänkas på osakliga grunder.

Även om kontrollerna baseras på flera välgrundade byggstenar behöver polisen hantera dem som kontrolleras på ett förtroendegivande sätt, annars riskerar tilliten till polisen och deras arbetsmetoder att ifrågasättas. Av forskning och media framkommer dock att vissa minoritetsgrupper har negativa erfarenheter av polisens kontroller, och att de både blir och upplever sig mer kontrollerade av polisen än andra.<sup>1</sup> Att bli kontrollerad eller oskyldigt misstänkt av polisen kan upplevas integritetskränkande och leda till ångest, stress och irritation – särskilt om det sker regelbundet.<sup>2</sup>

Mot den bakgrunden har Polismyndigheten identifierat ett behov av att Brå belyser frågan om hur polisen arbetar med profilering och likabehandling, med ett särskilt fokus på etnicitet. Brå har närmast sig frågan genom att särskilt studera misstankar om narkotikabrott. Det är ett lämpligt brott att studera eftersom det är ett typiskt spanings- och ingripandebrott, där polisen har ett relativt stort eget handlingsutrymme att göra egna bedömningar. Med det handlingsutrymmet följer också en ökad risk för att stereotypa föreställningar kan påverka vem polisen intresserar sig för.<sup>3</sup>

## Syfte och frågeställningar

Det övergripandet syftet med den här studien är att den ska bidra till Polismyndighetens utvecklingsarbete när det gäller polisens arbete med profilering och likabehandling. Förhoppningen är också att studien blir ett

---

1 Se till exempel Estrada, Bäckman och Nilsson. (2022), Schclarek Mulinari. (2017) och SVT Nyheter (2022).

2 Se till exempel Haller m.fl. (2018) och Pettersson. (2012).

3 Brå (2008).

värdefullt kunskapsunderlag i diskussioner och överväganden om polisens arbete med kontroller. De övergripande frågeställningarna är:

1. Hur arbetar poliser i yttre tjänst, och vilka svårigheter upplever de i arbetet med profilering och kontroller? Vilken inverkan har Polismyndighetens övergripande prioriteringar och strategier på profileringsarbetet?
2. Vilka misstänks för narkotikabrott och hur fördelar sig dessa misstankar mellan olika grupper och mellan områden med olika socioekonomiska förutsättningar? Finns det skillnader vad det gäller misstankarnas träffsäkerhet utifrån variabler som kön, ålder och etnicitet?
3. Hur redovisas polisens byggstenar i förundersökningar vid misstanke om narkotikabrott? På vilket sätt anses byggstenar som ålder, kön och etnicitet vara relevanta i profileringsarbetet?
4. Vad är utmärkande för anmälningar och klagomål mot polisens kontroller och diskriminering utifrån etnicitet?
5. Hur arbetar Polismyndigheten på strategisk nivå för att främja likabehandling och minska risken för diskriminerande etnisk profilering? Vad anser chefer och poliser i yttre tjänst vara viktigt i det fortsatta arbetet med profilering och likabehandling?

## **Avgränsningar och definitioner**

Forskningen visar att risken för diskriminering av personer med utländsk bakgrund är störst längst ut i rättskedjan.<sup>4</sup> Fokus för rapporten är därför polisarbetet på den operativa nivån bland poliser i yttre tjänst, men i viss mån även den strategiska nivån. Andra delar av polisens arbete ingår inte, som exempelvis utrednings- eller underrättelseverksamheten.

### **Profilering**

I studien används begreppet *profilering*, vilket i sammanhanget innebär att polisen använder sig av olika byggstenar (indikatorer) i identifieringen av personer som skulle kunna misstänkas för brott. Som nämnts inledningsvis

---

<sup>4</sup> Kardell (2006).

är det en nödvändig och legitim metod i polisens brottsbekämpning, även om dess närmare tillämpning både kan och behöver belysas ytterligare.

I den här studien finns ett särskilt fokus på polisens arbete med profilering när det gäller misstankar om narkotikabrottslighet och brott mot knivlagen, där polisen genomför tvångsåtgärder med stöd i rättegångsbalken respektive polislagen. Även om andra områden i polisens arbete med profilering berörs i delar av rapporten är det främst dessa som är i fokus.

### **Diskriminerande etnisk profilering**

I rapporten används även begreppet *diskriminerande etnisk profilering*. Begreppet är hämtat från en rapport<sup>5</sup> av den Europeiska Unionens byrå för grundläggande rättigheter, som anger den här definitionen:

Att behandla en enskild person sämre än andra som är i en liknande situation, till exempel genom att utöva polisbefogenheter som kontroller och visitering; och huvudsakligen på grund av en persons ras, etniska tillhörighet eller religion.

I nämnd rapport anges att det är möjligt för polisen att använda etnisk tillhörighet som en del av en profil – vid exempelvis beskrivningar av ett signalement – men att det handlar om diskriminerande etnisk profilering om det är den enda eller den huvudsakliga byggstenen.

Alternativet hade varit att använda begreppet *etnisk profilering*, vilket är ett vanligt begrepp inom kriminologin. Det saknas emellertid en enhetlig och exakt definition av begreppet, och det finns inget regelverk som uttryckligen förbjuder etnisk profilering.<sup>6</sup> Det gäller även termen *rasprofilering*, som är ett liknande och delvis överlappande begrepp som främst används i USA och Storbritannien. Diskrimineringsombudsmannen (DO) anger exempelvis att etnisk profilering innebär att ”man använder kriterier baserade på etnisk tillhörighet eller förmodad etnisk tillhörighet” och att diskriminerande profilering är ”när sådana kriterier inte är sakligt motiverade”.<sup>7</sup> Europeiska kommissionen mot rasism och intolerans anger att rasprofilering handlar om ”polisens användning av, utan ett objektiva eller rimligt rättfärdigande, faktorer som hudfärg, språk, religion,

---

5 FRA (2011).

6 Diaz Rämö. (2021) och Schclarek Mulinari. (2022a).

7 DO (2023a).

nationalitet eller etniskt ursprung i kontroller, övervakning eller utredningsarbete”.<sup>8</sup>

### **Likabehandling**

När det gäller begreppet *likabehandling* används regeringsformen som utgångspunkt<sup>9</sup>. Av den framgår bland annat att den offentliga makten ska ”utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet” samt ”motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.”

### **Etnicitet, etnisk bakgrund och etnisk tillhörighet**

I rapporten hänvisas återkommande till begreppen *etnicitet*, *etnisk bakgrund* eller *etnisk tillhörighet*. Begreppen är relativt omstridda inom forskningen, men de kopplas ofta till gemensamt ursprung, språk, kultur och religion. I studien används en definition av DO som säger att alla människor har minst en etnisk tillhörighet och att begreppet avser ”en grupp av personer som har samma nationella eller etniska ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande”.<sup>10</sup>

### **Utsatta områden**

När det i rapporten anges *utsatta områden* handlar det om något av de här områdena i Polismyndighetens indelning i områdestyper: utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden.<sup>11</sup>

## **Metod och material**

Frågeställningarna undersöks genom flera olika typer av underlag och metoder, både kvantitativa och kvalitativa. Det handlar om fältobservationer, semistrukturerade intervjuer och samtal, statistiska bearbetningar, granskning av förundersökningar och en genomgång av anmälningar mot polisen. Dessutom har Brå gått igenom strategier inom Polismyndigheten som är relevanta för studiens inriktning. Se även bilaga 1 för en närmare beskrivning av metod och material.

---

8 ECRI (2007).

9 I kap. 2 § regeringsformen.

10 DO (2023a).

11 Polismyndigheten (2021a).

## **Fältobservationer**

För att få en bild av polisernas praktiska arbete med profilering och likabehandling genomförde Brå fältobservationer av polisarbetet i yttre tjänst i sju utvalda lokalpolisområden. Arbetspassen innebar både medåkning i radiobil och fotpatrullering tillsammans med en polispatrull bestående av 2–3 poliser. Sammanlagt handlar det om ungefär 140 timmar, vilket motsvarar hela eller delar av 18 arbetspass.

Genom att följa med poliser i yttre tjänst fick Brå en inblick i hur poliserna exempelvis bemöter människor de träffar, hur olika typer av kontroller går till och på vilka grunder de görs. Det blev också tydligt vilka platser som var prioriterade att åka till, vilka uppdrag poliserna får under arbetspassen och hur de prioriterar sin tid mellan larmen.

I samband med fältobservationerna tog Brå del av drygt 50 fordonsstopp, identitetskontroller, kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar. Dessa analyserades utifrån tre kriterier: 1) om personen i fråga fick en förklaring till kontrollen eller tvångsåtgärden av polisen, 2) om polisernas bemötande var respektfullt och rimligt i förhållande till situationen samt 3) om skälen (byggstenarna) till misstankarna var begripliga och relevanta.

## **Intervjuer**

För att få en uppfattning om hur chefer på olika nivåer i Polismyndigheten hanterar frågan om profilering och likabehandling genomfördes semistrukturerade intervjuer med regionpolischefer, polisområdeschefer, lokalpolisområdeschefer samt med gruppchefer för ingripande- och områdespoliser. För att få ett bredare perspektiv har intervjuer även genomförts med kommunpoliser, en områdespolis, en representant för hat- och demokratigruppen i en polisregion, en representant för gruppen för skiljande- och disciplin (GSD) samt representanter för tre polishögskolor. Sammanlagt handlar det om 34 intervjuer med 38 personer.

I samband med fältobservationerna i respektive lokalpolisområde har Brå även fört samtal med 38 poliser i yttre tjänst – vissa mer och andra mindre strukturerade, beroende på hur mycket poliserna hade att göra under passet. Det innebär att Brå haft intervjuer och samtal med sammanlagt 76 personer inom Polismyndigheten och tre polishögskolor.

För att få andra perspektiv på polisens arbete med profilering och likabehandling har även intervjuer genomförts med representanter för Justitiekanslern (JK), Diskrimineringsombudsmannen (DO) samt två civila



organisationer. Sammanlagt handlar det om 4 intervjuer med 6 personer. För att samla in ytterligare perspektiv på polisens arbete med profilering och erfarenheter av polisens kontroller ställdes även tre frågor via mejl till 18 antidiskrimineringsbyråer, varav 13 svarade.

### **Statistiska bearbetningar och granskning av förundersökningar**

För att få en bild av utfallet av polisens arbete med profilering har statistiska bearbetningar genomförts av brottsmisstankar om narkotikabrott för åren 2019–2021. Brottsmisstankar som ingår i ärenden där även andra brott förekommer (till exempel en grov misshandel) har uteslutits ur materialet, med undantag för brott mot knivlagen samt våld och hot mot tjänsteman. För närmare beskrivning, se bilaga 1.

Materialet omfattar sammanlagt 217 982 misstankar som rör narkotikabrott fördelat på 159 858 anmälningar. Antalet skiljer sig åt eftersom ett ärende kan innehålla flera brottsmisstankar, till exempel både innehav och eget bruk. Bearbetningar har gjorts utifrån registeruppgifter från Brå, Polismyndigheten och Statistiska Centralbyrån (SCB). I materialet finns uppgifter om exempelvis typ av brott (bruk, innehav eller överlåtelse), plats för brottet, beslut efter misstanke samt uppgifter om de misstänkta personernas ålder, kön och nationella bakgrund.

Brå har även granskat 476 förundersökningar som rör misstanke om narkotikabrott i de sju utvalda lokalpolisområdena, utifrån ett slumpvist urval 2021. Genom att studera förundersökningarna går det exempelvis att få en uppfattning om ifall det är polisen eller någon annan aktör (till exempel allmänheten eller ordningsvakter) som i ett första läge uppmärksammat det misstänkta narkotikabrottet, och på vilka grunder misstankarna uppstår.

### **Genomgång av anmälningar mot polisen**

För att få en bild av anmälningar mot polisen som rör ämnet för rapporten och hur dessa anmälningar hanteras, har Brå granskat anmälningar mot polisen som inkommit till Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar (SU) respektive Diskrimineringsombudsmannen (DO).

När det gäller SU handlar det om anmälningar som inkommit under perioden augusti 2021 till augusti 2022. Brå har gått igenom sammanlagt 1 649 anmälningar mot polisen i samband med ingripanden, varav 67 rör anmälningar om polisens identitetskontroller, kroppsvisitationer och

kroppsbesiktningar mot enskilda. De anmälningar mot polisen som inkommit till DO rör åren 2017–2022 och diskrimineringsgrunden *etnisk tillhörighet*.<sup>12</sup> Sammanlagt handlar det om 128 anmälningar, varav 97 inkluderats i den här studien. Se vidare i bilaga 1.

## Tidigare studier

Mycket av den forskning som finns om polisens arbete med profilering kommer från USA och Storbritannien. Svensk forskning inom området är inte så omfattande, och fokuserar framför allt på människors upplevelser av diskriminerande etnisk profilering samt brist på lika behandling inom rättsväsendet. I det här avsnittet redovisas främst svensk och till viss del nordisk forskning, då den kontexten är viktig för den här studien. I rapportens övriga kapitel (2–7) hänvisas också till tidigare forskning när vissa av resultaten kommenteras.

### Vissa grupper misstänks på lösa grunder och överkontrolleras

Forskningen har visat att det finns risk för att det i relationen mellan människor uppstår stigmatisering av grupper som har en annan etnicitet, hudfärg eller religion än vad majoritetsbefolkningen har.<sup>13</sup> I en studie<sup>14</sup> om Afrofobiska hatbrott beskriver exempelvis flera intervjuade att de upplever att polisen har lättare att betrakta dem som misstänkta än som brottsoffer.

Den polisiära kontrollen beskrivs i forskningen<sup>15</sup> som starkt präglad av plats, tidpunkt, kön, ålder och etnicitet. I praktiken innebär det att unga män från etniska minoriteter ofta kontrolleras i områden som uppfattas som högriskområden för kriminalitet.<sup>16</sup> I en studie<sup>17</sup> framgår det att afrosvenskar, muslimer och romer har negativa erfarenheter av polisens kontroller. Många som intervjuas i studien anser att deras etnicitet är en faktor som har haft stor betydelse för att de har utsatts för en eller flera kontroller. Den dominerande uppfattningen bland poliserna som intervjuas

---

<sup>12</sup> Det finns sju diskrimineringsgrunder som omfattas av lagens förbud mot diskriminering: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. Se 1 kap. 1 § diskrimineringslagen.

<sup>13</sup> Goffman. (2014).

<sup>14</sup> Brå (2022a).

<sup>15</sup> Peterson och Åkerström. (2013).

<sup>16</sup> Se till exempel Estrada, Bäckman och Nilsson. (2022) och The Danish Institute for Human Rights (2011).

<sup>17</sup> Schclarek Mulinari. (2017).

i studien är däremot att människors bakgrund och utseende inte spelar någon roll i polisarbetet.

Intervjustudier<sup>18</sup> visar också att ungdomar i utsatta områden kan uppleva att det är orättvist och diskriminerande att just de ofta stoppas och kontrolleras. Även om de inte begår brott kontrolleras de och blir associerade med brottslighet, vilket de menar att ”svenska ungdomar” undkommer mer ofta. Ungdomar med utländsk bakgrund i en nordisk studie<sup>19</sup> beskriver också förödmjukande och integritetskränkande situationer då polisen muddrat, visiterat och klätt av dem framför vänner, folksamlingar eller grannskap i stället för att gå undan. Andra exempel är att de förts till polisstationen för triviala händelser som exempelvis att gå mot rött eller att de har ”plankat” i tunnelbanan. Det bekräftas även i en annan studie<sup>20</sup>, där det bland annat framgår att personer med minoritetsbakgrund systematiskt blir rapporterade av polisen för mindre förseelser än personer med svensk bakgrund. Av en tidigare studie<sup>21</sup> framkommer också att utlandsfödda personer - oftare än andra grupper - misstänks för narkotikabrott som senare läggs ner. Inom forskningen brukar man tala om att vissa grupper är överkontrollerade, vilket kortfattat innebär att de kontrolleras hårdare än andra.<sup>22</sup>

### **Viktigt hur polisen uppfattas värderingsmässigt**

I en studie<sup>23</sup> lyfts vikten av att polisen i profileringsarbetet reflekterar över vad som gör personer intressanta att kontrollera. Detta eftersom den kränkning som en kontroll kan innebära kan upplevas värre för en person som regelbundet kontrolleras, speciellt om personen uppfattar att det enbart beror på faktorer som hudfärg eller etnicitet. Författaren lyfter att poliser är beroende av förtroende från allmänheten, och förtroendet beror också på hur polisen uppfattas värderingsmässigt. Det är därför viktigt att polisen visar förståelse och kan hantera den upprördhet som kontroller kan leda till.

I en tidigare studie<sup>24</sup> framkommer dels att förtroendet för polisen är lägre i utsatta områden än i andra områden, dels att de viktigaste faktorerna för

---

18 Se till exempel Wästerfors och Burcar Alm. (2020) och Pettersson. (2020).

19 Haller m.fl. (2018).

20 Brå (2008).

21 Pettersson. (2006).

22 Wieslander. (2020).

23 Marmgren. (2022).

24 Brå (2018a).

förtroende handlar om upplevelser av att polisen är både effektiv och rättvis. Det är särskilt yngre personer som anser att polisen inte fattar rättvisa beslut eller behandlar dem med respekt. Bland äldre personer i utsatta områden finns det däremot många som tycker att polisen kan agera hårdare mot kriminaliteten i området. Sammantaget visar resultaten från studien hur svårt det kan vara för polisen att bygga förtroende i utsatta områden, och att ett alltför repressivt arbete riskerar att spilla över på laglydiga boende. Polisen har således en svår uppgift i att vara effektiv, utan att skada förtroendet hos oskyldiga som upplever att de kontrolleras på felaktiga grunder.

### **Polisens bemötande är viktigt för att en situation inte ska eskalera**

Avslutningsvis visar tidigare forskning<sup>25</sup> att polisens legitimitet är beroende av att polisens bemötande uppfattas som rättvist. Så kallad *processuell rättvisa* innebär att polisen bemöter invånarna med värdighet och respekt, att beslutsfattandet är opartiskt och transparent, att motiven till ingripanden är begripliga samt att polisen ger invånarna möjlighet att förklara sitt agerande och sitt perspektiv.

När det gäller bemötande visar en avhandling<sup>26</sup> att det finns tydliga dilemman i polisarbetet, bland annat när det gäller framtoning i möten med människor. Om polisen är alltför mild kan de förlora sin förmåga att ingjuta respekt, vilket ofta kan resultera i eskalerande handgemäng och liknande situationer. Om polisen däremot inte är respektfull och tillmötesgående i ytterst spända och krävande situationer, kan det leda till att de ifrågasätts och upplevs som en förtryckande makt utan legitimitet.

Upplevelser av polisen som förtryckande lyfts i en antologi<sup>27</sup> om de så kallade *Husbykravallerna*. I antologin berättar ett trettiotal boende i området bland annat om upplevelser av orättvisa, rasism och trakasserier från polisen, vilket de menar var bidragande till att kravallerna uppstod. Allt som berättas om polisen är dock inte negativt. I antologin finns ganska tydliga beskrivningar av vilka poliser som betraktas som ”bra” respektive ”dåliga”. Det finns också en uppfattning bland flera att det är positivt att ha välkända poliser i området som känner till ungdomarna.

---

25 Finstad. (2016).

26 Görtz. (2015).

27 De los Reyes m.fl. (2017).

## Rapportens disposition

Det här är rapportens **första kapitel**. Därefter följer fem resultatkapitel och ett avslutande kapitel för slutsatser och Brås bedömning (kapitel 7).

**I det andra** kapitlet ges en kortfattad inblick i polisarbetet för poliser i yttre tjänst i sju utvalda lokalpolisområden. I kapitlet redogörs för några av de strategier som ligger till grund för polisarbetet på lokal nivå, hur polisen arbetar med profilering samt vilka svårigheter poliser kan uppleva i samband med kontroller. Det ges även en sammanfattande bild av de fältobservationer som genomfördes i utvalda lokalpolisområden.

**I det tredje kapitlet** redovisas en fallstudie av fördelningen i befolkningen samt träffsäkerheten av polisens narkotikamisstankar. Ett särskilt fokus i kapitlet rör misstankar och träffsäkerhet utifrån kön, ålder, etnicitet och olika typer av områden.

**I det fjärde** kapitlet redovisas resultaten av granskade förundersökningar. Det framgår dels hur polisarbetet kan skilja sig åt mellan olika lokalpolisområden när det gäller narkotikamisstankar, dels hur skälen till misstankarna dokumenteras. I kapitlet beskrivs även huvudsakliga uppfattningar bland chefer och poliser i yttre tjänst om hur de ser på användningen av etnicitet i arbetet med profilering.

**I det femte** kapitlet redovisas resultaten av genomgångna anmälningar mot polisen. Anmälningarna rör upplevelser av felaktiga kontroller och diskriminerande etnisk profilering, och har inkommit till avdelningen för särskilda utredningar (SU) samt till Diskrimineringsombudsmannen (DO). Även svar på frågor som ställts till antidiskrimineringsbyråerna redovisas.

**I det sjätte** kapitlet redovisas några av de åtgärder som Polismyndigheten har gjort på strategisk nivå för att främja likabehandling. Det ges också en bild av vad chefer och poliser i yttre tjänst anser vara viktigt i det arbetet. I kapitlet redovisas även dokumentationsbrister av tvångsåtgärder. Avslutningsvis ges en bild av hur chefer och poliser i yttre tjänst ser på ett eventuellt införande av så kallade visitationszoner.

## 2. Polisarbetet i yttre tjänst

I det här kapitlet ges en bild av polisarbetet i yttre tjänst i sju utvalda lokalpolisområden. Som en del av detta beskrivs bland annat hur polisen arbetar med profilering och vilka svårigheter de kan möta i sitt arbete – inte minst i samband med att de genomför kontroller och tvångsåtgärder. Kapitlet berör även några av de nationella strategier inom Polismyndigheten som ligger till grund för polisarbetet på lokal nivå. Avslutningsvis ges en sammanfattande bild av de kontroller och tvångsåtgärder som genomfördes i samband med fältobservationerna i lokalpolisområdena. Underlaget för kapitlet är semistrukturerade intervjuer med chefer och samtal med poliser i yttre tjänst samt fältobservationer.

### Polisarbetet i sju utvalda lokalpolisområden

Det finns sammanlagt 95 lokalpolisområden i Sverige och 7 polisregioner. De lokalpolisområden som Brå särskilt har fokuserat på i studien valdes dels ut för att få en någorlunda spridning i landet, dels för att de karaktäriseras av olika typer av polisiära förutsättningar och utmaningar.

Tabell 2.1 Lokalpolisområde utifrån typ av område, antal invånare, antal utsatta områden samt andel invånare i utsatta områden.

Lokalpolisområde	Typ av område	Antal invånare	Antal utsatta områden	varav andel invånare
<b>Göteborg City</b>	Storstadskärna	128 754	0	0%
<b>Medelpad</b>	Medelstor stad och landsbygd	126 497	0	0%
<b>Järva</b>	Flera socioekonomiskt utsatta förortsområden	89 843	2	52%
<b>Norrmalm</b>	Storstadskärna	272 030	0	0%
<b>Storgöteborg Nordost</b>	Flera socioekonomiskt utsatta förortsområden	207 525	5	27%
<b>Västerås</b>	Större stad och landsbygd	155 274	1	3%
<b>Växjö</b>	Medelstor stad och landsbygd	114 964	1	6%

Under fältobservationerna medverkade Brå vid utsättningen inför varje arbetspass. Utsättningarna leds i regel av en gruppchef som går igenom vilka poliser som ska arbeta tillsammans, vilka radiobilar som ska användas och vilka prioriteringar som är aktuella under passet. Prioriteringarna handlar ofta om platser där poliserna förväntas patrullera och individer som de förväntas ingripa mot, eller att söka efter efterspanade personer.

De flesta utsättningar omfattar även en kort genomgång av gårdagens pass, en avstämning av hur poliserna mår och om det är något som de vill diskutera. Ofta närvarar även poliser från angränsande lokalpolisområden via en videolänk. I ett utsatt område var poliser inlånade från andra regioner, genom Nationella förstärkningsorganisationen (NFO), vid båda fältobservationerna. De poliserna arbetade alltså endast tillfälligt i området.

### **Ingripandepoliser har ett stort fokus på vissa områden mellan larmen**

Ingripandepolisernas arbete utmärks av att de i relativt stor utsträckning åker på larm från den regionala ledningscentralen (RLC). Det kan handla om lägenhetsbråk, ringa stöld, rån, inbrott, misshandel och dylika händelser. Mellan larmen arbetar de utifrån den lokala lägesbilden, vilket ofta handlar om att patrullera på platser som är särskilt prioriterade i arbetet mot narkotika och annan typ av brottslighet, som till exempel skjutvapenvåld. Patrulleringen sker antingen i bil eller till fots, och det är ofta vid dessa tillfällen som arbetet med profilering och kontroller är aktuellt.

I samtliga lokalpolisområden anger intervjuade chefer att de har problem med narkotikabrottslighet, och att det är ett prioriterat brott att arbeta mot. Av *Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning*<sup>28</sup> framkommer att poliser i yttre tjänst ska vara synliga och närvarande för att reducera antalet platser och miljöer där narkotikahantering förekommer. Syftet är att minska tillgången till och efterfrågan på narkotika, minska exponeringen av narkotika samt motverka rekryteringen till narkotikahandel och organiserad brottslighet. Även i polisens *strategi för arbetet i utsatta områden* betonas vikten av närvarande polis, för att bland annat skapa förutsättningar för att arbeta kontinuerligt i utsatta områden.<sup>29</sup>

En sammanfattande bild utifrån fältobservationerna i respektive lokalpolisområde är att ingripandepoliserna *har* mycket fokus på kända

---

28 Polismyndigheten (2019).

29 Polismyndigheten (2018).

platser för narkotikahantering – både i utsatta områden, och på centrala platser i respektive stad såsom resecentrum, parker och torg. De åker ofta till ett ställe – ett torg, en viss trappuppgång eller en nattöppen butik där de vet att det förekommer narkotika. De stannar en stund för att ”återta territoriet”, som en polis uttryckte det vid en fältobservation. Om det säger en chef så här i en intervju:

Man måste vara där minst fem minuter för att påverka, och gärna längre. Forskningen visar att man påverkar en plats väldigt mycket genom att vara där mellan 5 och 15 minuter.

Att polisiär synlighet på vissa platser eller områden har varit ett prioriterat arbetssätt under flera år är tydligt för samtliga lokalpolisområden i studien. En chef i ett annat lokalpolisområde säger så här om det:

Ja men det är ganska stor prioritering och har varit under många år, att vara där och synas. [...] Vi har definitivt en högre närvaro i det här området och kringområdena, än i andra områden.

Chefen berättar även att de har särskilda insatser i det prioriterade området flera gånger per år. Insatsen kan vara synlig genom att de exempelvis åker ut med ”jättemånga” poliser och genomför trafikkontroller. Det kan också handla om dolda insatser som innebär att de arbetar utifrån underrättelseinformation.

### **Ingen självklarhet att ingripandepoliser har god lokalkännedom**

I flera utvalda lokalpolisområden arbetar man enligt den så kallade *cylindermodellen*.<sup>30</sup> Den innebär kortfattat att polisen identifierar vilka personer som påverkar lokalpolisområdet negativt utifrån brottslighet samt kategoriserar den kriminella strukturen som påverkar boendemiljön i området. I arbetet med cylindermodellen är samverkan med lokalsamhället och god lokalkännedom viktiga framgångsfaktorer. Inhämtad information ligger sedan till grund för polisiära åtgärder och prioriteringar, både på lokal och nationell nivå. Enligt en rapport är cylindermodellen grunden för det myndighetsgemensamma operativa arbetet, och ”kanske särskilt i region Väst”.<sup>31</sup>

Många ingripandepoliser säger också i samtal att det är viktigt att ha koll på de individer som de vet påverkar området negativt. Att polisen har fokus på vissa individer framkommer även i studiens fältobservationer – framför allt i mindre städer och utsatta områden. De poliser som har arbetat i ett

---

30 Polismyndigheten (2021a).

31 Polismyndigheten (2023).



område i flera år kan ofta dessa individer till namn och känner till deras tidigare brottslighet. Av underlaget för studien framgår dock att relativt många av poliserna inte arbetat särskilt länge i området eller att de endast arbetar tillfälligt i området, vilket gör att de inte har motsvarande överblick eller kännedom om vare sig området eller vilka individer som de bör ha extra koll på. Att vissa poliser endast arbetar tillfälligt i utsatta områden kan dessutom innebära en risk för ett mer repressivt agerande gentemot medborgarna än nödvändigt, vilket i sin tur kan leda till att förtroendet för polisen i området riskerar att försämrast.<sup>32</sup> Att få en överblick över vilka individer som polisen bör arbeta mot kan även vara svårt i storstadsområdenas cityområden, där det passerar många människor.

### **Områdespoliserna arbetar främst brottsförebyggande**

Till skillnad från ingripandepoliserna är områdespolisernas huvudsakliga arbetsuppgifter *inte* att åka på larm från RLC. De arbetar framför allt brottsförebyggande utifrån den lokala lägesbilden i respektive lokalpolisområde. Även samverkan med lokala aktörer, som skola, socialtjänst, fältassistenter och förskola, är en viktig uppgift.

I det brottsförebyggande arbetet brukar man skilja på social och situationell brottsprevention<sup>33</sup>, och inom Polismyndigheten har man fokus på det sistnämnda.<sup>34</sup> Situationell brottsprevention innebär kortfattat att förhindra eller försvåra att brott begås genom att förändra den aktuella platsen eller situationen.<sup>35</sup> Det kan till exempel handla om att försvåra för potentiella gärningspersoner genom att införa fler patrullerande poliser eller kameraövervakning på vissa platser.

Arbetsuppgifterna för områdespoliserna innebär dock att situationell brottsprevention inte sällan glider över i social prevention, och att de båda går in i varandra. En områdespolis beskriver exempelvis hur de arbetar nära medborgarna, och att områdespoliserna fungerar som en slags länk till den övriga polisen. En viktig del i arbetet handlar om att skapa tillit och förtroende hos invånarna, så att exempelvis föräldrar ska våga berätta för dem om deras barn "är på glid". Då kan områdespolisen guida föräldrarna

---

32 Riksrevisionen (2020).

33 Till skillnad från situationell brottsprevention riktas social brottsprevention mot enskilda individer och bakomliggande orsaker till varför individer begår brott. Det kan handla om tidiga insatser för barn som växer upp i utsatta miljöer, föräldrautbildningar eller kurativa åtgärder inom skolan. Social prevention är ett sätt att neutralisera inflytandet av kriminogena faktorer. Se bra.se

34 Polismyndigheten (2022b).

35 Sahlin. (2000).

vidare i att söka stöd och hjälp. Delar av arbetet upplevs dock inte alltid polisiärt enligt den intervjuade områdespolisen, som ger diskussioner om föräldrarollen som ett exempel. Samtidigt menar områdespolisen att det finns en acceptans bland kollegorna att de ibland blir involverade i områdets sociala brottsprevention, särskilt eftersom det varit mycket skjutningar i området. Polisarbetet beskriver den intervjuade polisen som komplext, oerhört viktigt och varierande, men att områdespoliserna också arbetar ute i samhället ”som vilken polis som helst”:

Och vi jobbar också ute, precis som vilken polis som helst. Vi åker radiobil och bötar som vanligt, men vi gör det alltid i vårt eget område – inte utanför.

Polismyndigheten har sedan den nya polisorganisationen infördes 2015 haft som mål att det ska finnas minst en områdespolis per 5 000 invånare i utsatta områden, och minst en områdespolis per 10 000 invånare i övriga områden.<sup>36</sup> Det har dock konstaterats att Polismyndigheten inte har nått upp till det satta målet om antalet områdespoliser i utsatta områden.<sup>37</sup> Det har också blivit tydligt att det är långt ifrån alla områdespoliser som får arbeta fredat med de arbetsuppgifter som ålagts dem – inte sällan är de en resurs som används för att täcka luckor inom ingripandeverksamheten.<sup>38</sup>

### **Områdespoliser med särskilt uppdrag att arbeta mot narkotika**

I vissa lokalpolisområden finns det särskilda narkotikagrupper, som bland annat arbetar civilt med narkotikaspaning på kända platser för narkotikahantering. De är områdespoliser med ett särskilt uppdrag att *enbart* arbeta mot narkotika och gängkriminalitet. En chef för en särskild narkotikagrupp beskriver de huvudsakliga arbetsuppgifterna så här:

Vi är en grupp områdespoliser som jobbar civilt i syfte att kanske framför allt störa de kriminella nätverken, och begränsa det dödliga våldet ytterst. Så det är mycket fokus mot narkotika, vapen och våldsbrott... ja, men sen för det ju med sig mycket annat också så klart.

Områdespoliser med särskilt uppdrag att arbeta mot narkotika får ofta en stor vana vid att arbeta med profilering och göra kontroller vid misstanke om narkotikabrott. Det är lägesbilden vad det gäller narkotikabrottsligheten i varje lokalpolisområde som ligger till grund för om en särskild grupp införlivas i polisstyrkan eller inte.<sup>39</sup> Till skillnad från många andra

---

<sup>36</sup> Polismyndigheten (2021b) och Polismyndigheten (2015).

<sup>37</sup> Riksrevisionen (2020).

<sup>38</sup> Riksrevisionen (2020) och Brå (2023).

<sup>39</sup> Polismyndigheten (2019).

områdespoliser berättar chefen för en narkotikagrupp att de får jobba fredat, och att polisområdeschefen verkligen prioriterar deras arbete:

Vi har varit extremt fredade, så det är inte för att jag behöver smöra för någon, utan så är det. Vi har varit jävligt fredade. Ursäkta uttrycket. Men enstaka fall, liksom att vi kommer hit en fredag och det är sjukdomsfall, vi kan inte täcka minimibemanning - ja men då kanske någon av oss går in ett par timmar tills vi får in någon annan. Men det är undantag. Så vi är fredade och jobbar, liksom planlagt.

## **Polisernas arbete med profilering**

Som framgår tidigare i detta kapitel handlar en betydande del av arbetet för poliser i yttre tjänst om att visa närvaro på vissa utvalda platser, bland annat för att störa narkotikahandeln. I arbetet med profilering är polisens så kallade *byggstenar* centralt, vilket handlar om de tecken eller omständigheter som ligger till grund för att det ska finnas *anledning att anta*<sup>40</sup> att ett narkotikabrott har skett. Om polisen beslutar sig för att exempelvis kroppsvisitera en person måste det finnas en *skälig misstanke* om brott.<sup>41</sup>

Det finns inga särskilt framtagna riktlinjer eller vägledning för poliser i yttre tjänst när det gäller arbetet med profilering, och vilka byggstenar som kan vara aktuella i samband med misstanke om narkotikabrott. Det innebär att de får luta sig mot vad de har lärt sig på polisutbildningen (där det enligt intervjuer med tre av fem lärosäten varierar hur stor vikt som läggs vid profileringsarbetet), vad som framgår av lagstiftningen (där det inte framgår några beviskrav) samt kollegors och egna bedömningar i varje enskilt fall. Enskilda poliser får därmed ta ett stort ansvar i arbetet med profilering – särskilt mot bakgrund av att användningen av tvångsåtgärder innebär ett stort integritetsintrång.

Poliser är dock tränade att upptäcka det som avviker från det normala, och se det som andra människor inte nödvändigtvis lägger märke till.<sup>42</sup> Det kallas i dagligt tal för ”polisblicken”. Genom polisblicken tolkar poliser vaksamt omgivningen för att upptäcka, avslöja, vara till hjälp för allmänheten och ingripa mot brottslighet.<sup>43</sup> Eller som en chef säger i en intervju som svar på frågan om vad profilering handlar om för honom:

---

40 23 kap. 1 § rättegångsbalken.

41 28 kap. 11 § rättegångsbalken.

42 Granér. (2004).

43 Finstad. (2013).

Ja det är någonting som man gör hela tiden när man jobbar som polis, skulle jag säga, och när man sitter ute i en radiobil. Man använder sig av den erfarenhet man har för att utvärdera olika människor som man stöter på, det är profilering för mig.

### **Vanligt förekommande byggstenar**

Som nämnts tidigare finns inga riktlinjer vad det gäller byggstenar som kan användas i profileringsarbetet. I intervjuer och samtal nämns dock vanligtvis dessa byggstenar som viktiga i profileringsarbetet när det handlar om narkotikabrotten innehav, eget bruk eller överlåtelse: avvikande beteende, tidpunkt och plats, tecken på narkotikapåverkan, doft av narkotika och tidigare kännedom om den misstänkte. I många fall finns även tips eller underrättelseinformation om vissa personer som ligger till grund för en kontroll eller tvångsåtgärd. Tipsen anges komma från allmänheten, ordningsvakter, föräldrar eller skola. Det krävs vanligtvis flera byggstenar för att en skäligen misstanke ska uppstå mot en person.

När poliser i yttre tjänst berättar om hur de arbetar med profilering är det ofta som de anger att de i ett första läge har uppsikt efter avvikande beteenden på framför allt vissa platser och under vissa tidpunkter. Samtidigt betonar flera att den första impulsen inte alltid handlar om att de är övertygade om att något verkligen är "avvikande". Flera poliser beskriver det i stället som att de blir *nyfikna* på en person eller en omständighet, och att de därför tar en inledande kontakt. I samtalet med en person får poliserna mer information, vilket kan vara avgörande för om man ska gå vidare med en identitetskontroll, kroppsvisitering eller kroppsbesiktning.

Vid en fältobservation ger en ingripandepolis ett exempel på varför han några dagar tidigare bestämde sig för att prata med två ungdomar och fråga om deras legitimation. Han berättar att han under en vardagskväll observerar ungdomarna på en snabbmatsrestaurang, där de sitter länge utan att äta. När han senare på natten ser samma ungdomar strosa runt i de centrala delarna av stan blir han nyfiken och bestämmer sig för att stanna och prata med dem. När han under samtalet får möjlighet att kontrollera deras legitimationer visar det sig att de har rymt från ett behandlingshem. Polisen avslutar då sitt arbetspass med att skjutsa tillbaka dem till behandlingshemmet.

### **Profilering och byggstenar i trafiken**

När det gäller fordonsstopp har polisen rätt att stanna fordon för att kontrollera både fordonet och föraren. Det kan exempelvis handla om att det finns anledning att anta att någon som befinner sig i bilen har gjort sig

skyldig till brott, att stoppet är nödvändigt för att reglera trafiken eller för att kontrollera nykterhet hos föraren.<sup>44</sup> Det kan också handla om att ett fordon behöver stoppas för att polisen ska göra en husrannsakan, vilket innebär att polisen söker igenom fordonet för att leta efter vapen eller andra farliga föremål.<sup>45</sup>

De fordonstopp som genomfördes vid fältobservationerna utfördes framför allt av ingripandepoliserna, men även av narkotikagrupper i två utvalda lokalpolisområden. Det är tydligt av fältobservationerna att poliserna ofta söker information om bilägare när de patrullerar i trafiken. Informationen får de genom att slå på bilarnas registreringsnummer i polisens datasystem. Där får de uppgifter om exempelvis bilägarens personnummer, eventuella krav från Kronofogden och tidigare brottslighet. Om det är en person som nolltaxerar eller har kronofogdekrav och samtidigt åker en dyr bil blir det intressant för polisen, eftersom de menar att det kan tyda på brottslighet. Hyrbilar i vissa områden anges också som intressanta, eftersom polisen känner till att kriminella transporterar narkotika och vapen i hyrbilar. Flera poliser i yttre tjänst beskriver även att de är uppmärksamma på hur personer kör, ifall bilarna är ”risiga” och vissa bilmärken. En polis i yttre tjänst berättar att gängkriminella gärna kör tyska bilar. En chef i ett annat lokalpolisområde säger så här om vissa typer av bilar:

Jag tror att det är omöjligt att inte titta på vissa typer av bilar... ja det blir jävligt svårt att jobba om man inte får ta med sig erfarenhet av tidigare, om man vet att här brukar vi hitta mycket. I den här delen av skogen hittar vi mycket svamp, ja man kanske inte går lika mycket i andra delar av skogen då. Det är ganska enkelt liksom.

Misstanke om narkotikabrott uppkommer vanligtvis *efter* att bilen har stoppats och i samband med att polisen samtalar med föraren och eventuella passagerare. När det gäller intresset för de personer som befinner sig i en bil berättar en chef i ett utsatt område att många poliser skulle kontrollera en bil om det till exempel färdas fem unga killar med utländsk bakgrund i bilen – även om en slagning på bilens

---

44 Polisens rätt att stanna fordon regleras i 22 § punkten 1–4 polislagen (1984:387). När det gäller polisens rätt att kontrollera fordonet eller föraren finns andra föreskrifter, exempelvis i lagen (2001:558) om vägtrafikregister, trafikförordningen (1998:1276), lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov, lagen (2006:263) om transport av farligt gods, lagen (1990:1079) om tillfälliga bilförbud och förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.

45 En polisman får under vissa förutsättningar genomsöka ett fordon i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa (se 20 a § polislagen), om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan påträffas och förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts.

registreringsnummer inte ger misstänkt information, eller att det finns andra omständigheter som skulle motivera kontrollen. Chefen betonar att det i polisarbetet är viktigt att tänka till inför kontrollerna, men har samtidigt en viss förståelse för att det blir fel ibland – särskilt bland nya poliser som inte har byggt upp någon erfarenhet, ”de hugger direkt”.

## **Polisiära svårigheter i arbetet med kontroller**

I polisens strategi för arbete i utsatta områden<sup>46</sup> framkommer att all verksamhet i de utsatta områdena ska vara ”relationsskapande och gränssättande”. Vad det konkret innebär framgår inte särskilt tydligt av strategin, men i intervjuerna berättar chefer att det framför allt handlar om att poliser både ska kunna vara kommunikativa, tydliga och korrekta samtidigt som de ska kunna markera var gränsen går när de möter stökiga personer eller kriminella individer. I det här avsnittet ges några exempel på vad poliser i samtal och intervjuer beskriver som svårigheter i arbetet med profilering och kontroller, vilket framför allt berör det gränssättande arbetssättet. I kapitel 6 utvecklas mer varför polisens relationsskapande och bemötande är viktigt i en kontrollsituation.

### **Många poliser i yttre tjänst är unga och oerfarna**

Som en del i det relationsskapande och gränssättande arbetssättet är det flera poliser som beskriver att man måste ha klart för sig *varför* man gör ett ingripande eller en kontroll. Om man som polis kan kommunicera varför en person kontrolleras blir det mindre risk för ”tjafs”. Att arbeta gränssättande kan vara svårt, särskilt om man är en ung och relativt nyutbildad polis. I intervjuer med chefer och i samtal med poliser i yttre tjänst betonas ofta vikten av erfarenhet i polisens arbete. En chef beskriver det så här:

Och för vår del handlar det mycket om synlighet ju, när vi jobbar med ingripandeverksamhet i övrigt. Så att synlighet och gränssättning... ja, vara där så mycket som möjligt. Och inte vara rädda. Och det är också ett jobb man måste göra med personal som kanske inte har så många år i tjänst.

Något som är genomgående vid samtliga utvalda lokalpolisområden är att poliser i yttre tjänst dels är relativt unga, dels inte har så många år i tjänsten. Den genomsnittliga åldern bland de poliser som Brå följde med under arbetspassen var drygt 30 år. Den yngsta polisen var 23 år och hade arbetat som polis i två månader, och den äldsta var 45 år och aspirant. Hälften av poliserna hade vid tillfällena för fältobservationerna arbetat som

---

<sup>46</sup> Polismyndigheten (2018).

polis i mindre än två år. Av intervjuerna framkommer också att det i vissa av lokalpolisområdena är en ganska stor personalomsättning bland poliser i yttre tjänst. Av en tidigare studie<sup>47</sup> framkommer att andelen nyanställda poliser i yttre tjänst (med mindre än två års erfarenhet) har ökat betydligt i Sveriges lokalpolisområden med anledning av tillväxten i myndigheten. Andelen nyanställda var 24 procent i augusti 2022, jämfört med 13 procent i december 2017.

Av de poliser som var föremål för fältobservationer i den här studien var det endast enstaka poliser som har utländsk bakgrund. Det framkom vidare att poliser i yttre tjänst ofta har en likartad socioekonomisk bakgrund, vilket inte sällan är olik den som många av människorna de möter har. Om det säger en chef att:

Ni kan själva föreställa er hur svårt det är för en ung polis som kommer från medelklassen att komma in i ett sådant här område, och ska liksom klara det.

### **Vissa grupper upplevs svårare att arbeta mot än andra**

I vissa samtal med poliser i yttre tjänst framkommer att de upplever att det är svårare att arbeta mot vissa personer än mot andra – något som kan ha betydelse i arbetet med att genomföra kontroller. En relativt nyexaminerad polis berättar exempelvis att hon tycker att det är särskilt svårt att arbeta mot ungdomar i grupp. Det tror hon beror på att hon är relativt ny som polis, ung och kvinna, vilket sammantaget gör att det ibland är svårt för henne att få respekt bland ungdomarna.

En annan polis i en annan stad säger att ”de värsta” att arbeta mot är ”äldre vita män”, framför allt vid trafikkontroller. Hon menar att de har svårt att ta order och kan vara ”riktigt dryga”. Flera poliser tar även upp att det kan vara särskilt svårt att göra ingripanden mot personer med psykisk sjukdom. När det gäller kriminella personer menar flera poliser i yttre tjänst att de som befinner sig högre upp i hierarkin ofta är trevligare, och att det framför allt är de yngre som ska ”hålla på att bråka”. En polis i yttre tjänst, som arbetar särskilt mot narkotikabrottslighet, säger exempelvis att:

De unga har en drygare attityd. Men man betar sig inte annorlunda som polis – man får bara jobba lite mer, vara mer kommunikativ. Det tar längre tid med unga. Om vi till exempel vill kolla deras ID får vi tjata länge. Äldre kriminella är med på noterna.

---

47 Brå (2023).

Vid fältobservationerna var det också tydligt att många personer som polisen vet är kriminella, eller som umgås med kriminella, är vana vid att polisen kontrollerar dem. Själva kontrollen går ganska snabbt och poliserna och de som kontrolleras utbyter endast korta meningar med varandra.

### **Lågt förtroende för polisen försvårar arbetet i utsatta områden**

Flera av poliserna som Brå pratat med menar att det är svårare att arbeta i utsatta områden, inte minst för att förtroendet för polisen är lägre där än i andra delar av staden. En polis säger exempelvis att:

Man får jobba lite mer med att få till ett bra samtal. Det kan handla om var man pratar. Man kanske inte står mitt på torget, då vill folk ofta inte prata med oss. [...] Vi kan också åka förbi familjer där barnen vinkar men inte föräldrarna, de blir stela. Det är skillnad från i stan, då vinkar alla och blir glada att se oss. Det kan också vara svårt med språket.

Att förtroendet för polisen är lägre i utsatta områden än i andra områden bekräftas av nationella trygghetsundersökningen (NTU).<sup>48</sup> Av NTU framgår att det är 59 procent i hela riket som har mycket eller ganska stort förtroende för polisen, medan motsvarande andel för boende i utsatta områden är 53 procent.

I ett lokalpolisområde nämner en chef att det inte är ovanligt med patruller om 4–5 poliser i varje bil när de åker till stadens utsatta område. Det har delvis sin bakgrund i att polisen tidigare varit utsatt för vandalisering av polisbilarna. De behöver därför vara fler än normalt för att någon ska kunna stanna och bevaka bilen. Chefen menar att det fungerar bättre nu, och att de därför har valt att behålla arbetsättet. Att patruller inte kan åka ensamma i vissa områden, vittnar även en annan polis om i ett annat lokalpolisområde:

Det har varit perioder som poliser inte kan åka ensamma till vissa områden, men så är det inte nu och särskilt inte dagtid. Den senaste månaden blev en polisbil sönderslagen i [plats] av maskerade killar. Det har lett till ett större säkerhetstänk.

### **Narkotikaärenden kan upplevas svårt att arbeta med**

Med undantag från särskilda narkotikagrupper uttrycker vissa poliser att det kan vara svårt med narkotikaärenden. En ingripandepolis säger till exempel att narkotikabrott är svåra att profilera, och att det finns andra inom polisen som är bättre på det än han. Ett narkotikaärende tar också många timmar att administrera, vilket han tycker är jobbigt. I just det här

---

48 Brå (2022c).



polisområdet har de mycket fokus på en viss plats där unga personer ofta hänger, men han vet att det gäng som är föremål för många kontroller sällan har på sig narkotika – de gömmer i stället narkotikan i närheten. De får därför sällan ”träff” när de misstänker och kontrollerar någon på platsen för exempelvis innehav av narkotika. En annan ingripandepolis i samma lokalpolisområde anser däremot att det inte är särskilt svårt med vare sig narkotikaärenden eller att göra en kontroll, ”så länge som man vet varför man gör den”.

När det gäller identitetskontroller är det flera poliser som tar upp att det är en begränsning för dem att de inte har rätt att kräva att personer som de stoppar på gatan legitimerar sig.<sup>49</sup> Av fältobservationerna i den här studien framgick dock att de allra flesta personer som tillfrågades om legitimation av polisen tog fram den eller sa sitt personnummer, utan att ifrågasätta kontrollen. Det är dock svårt att uttala sig om i vilken utsträckning allmänheten överlag är medvetna om att det bara är i undantagsfall som polisen har rätt att kräva att en person visar sin legitimation.

### **Poliser är vana att bli fotade och filmade**

Oavsett hur lätt eller svårt poliserna anser det vara att arbeta mot narkotika och gängkriminella, är det tydligt att det finns vissa bemötanden från de som kontrolleras som kan vara besvärliga för poliserna i deras arbete. Det som vanligtvis nämns handlar om att de blir filmade, hotade, får utstå verbala kränkningar eller olika typer av beskyllningar. Samtidigt menar de allra flesta poliser som Brå samtalat med att de inte tar det personligt, utan att det är ”uniformen” som personerna är arga på. Många menar alltså att en viss utsatthet ingår i yrkesrollen, vilket även har lyfts i andra studier.<sup>50</sup>

Bland poliser som arbetat ett tag i ett område finns ofta en relativt stor kännedom om personer som är involverade i narkotikabrottslighet. Dessa personer har också kännedom om poliserna. En narkotikapolis berättar till exempel att de arbetar civilt i city, men när de kommer till vissa platser blir de ändå igenkända, och säljarna varnar varandra om att poliser är på väg genom att vissla. Polisen berättar också att det i samband med att den

---

49 Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som ger en polis en generell befogenhet att fråga en person om hans identitet. En skyldighet för en enskild att besvara en fråga om hans identitet och rätten för polisen att använda tvångsmedel för att fastställa någons identitet finns endast i de fall som anges i lag. Sådant lagstöd finns bland annat i 9 kap. 9 § utlänningslagen, 3 kap. 15 § andra stycket körkortslagen och 14 § polislagen.

50 Se till exempel Polisförbundet (2019), Brå (2015), Brå (2016) och Brå (2009).

krypterade mobiltjänsten Encrochat<sup>51</sup> knäcktes kom det fram att bilder på honom hade delats mellan säljarna. En annan polis i yttre tjänst berättar att det finns så kallade ”knasvakter” i vissa områden, som håller uppsikt över när polisen kommer in i området. Att polisen blir fotade och filmade i olika situationer är alla poliser som medverkade i studien vana vid. Generellt verkar de ha accepterat det, även om de ogillar det. En polis säger exempelvis att:

Det kan vara rätt tufft i vissa lägen, för man blir väldigt ifrågasatt och man får kameror upp i ansiktet. Om man inte känner sig trygg med vad man får göra och inte får göra så är det lätt att man blir lite handlingsförlamad eller lite passiv, och då får man ju det tillbaka, för då går de ju på ännu mer och testar gränserna.

En annan polis säger att det inte finns så mycket man kan göra eftersom personer får filma så länge det inte stör deras arbete. Han fortsätter:

Men det är inte roligt, jag vill ju inte finnas på film i en gängkriminells telefon. Det bästa sättet att hantera det här tycker jag är att bara be dem backa någon meter. Då säger de ”vadå får jag inte filma?”. Absolut får du det, du får bara ställa dig lite längre bort. Då brukar de ta ner telefonen. Jag tycker att det får motsatt effekt om man blir arg och säger åt dem att sluta.

### **Det händer att poliser blir anklagade för att vara rasister**

Att angripas verbalt är något som de flesta poliser i studien berättar om att de får erfara i samband med olika typer av ingripanden. Oftast är det unga personer som uttrycker sig med ord som till exempel ”gris”, ”snutjävel” eller ”hora”. Det är också relativt vanligt att poliserna blir kallade för rasister. De poliser som Brå har pratat med anger dock att de aldrig skulle undvika att ingripa mot en person för att slippa bli kallad för rasist. En polis i yttre tjänst säger vidare att:

Du måste kunna ta såna ord som skitsnack – för om du vet vad du har för värderingar och att du bara ska göra ditt jobb – då ska man liksom inte ta åt sig.

Flera poliser säger också att det är vanligt att personer de ingriper mot och som har utländsk bakgrund ”drar rasistkortet”, vilket innebär att personen i fråga menar att polisen ingriper eller kontrollerar dem enbart på grund av deras etniska tillhörighet. En polis i yttre tjänst beskriver att det under ”BLM-perioden var helt omöjligt att överhuvudtaget prata med en färgad person”.<sup>52</sup> Samma polis säger vidare att:

---

51 Encrochat användes av kriminella och organiserad brottslighet för att planera sin verksamhet. Se till exempel SVT Nyheter (2021) och DN (2021).

52 Black Lives Matter (BLM) är en rörelse som grundades i USA 2013, och som arbetar mot polisbrutalitet och strukturell rasism.

Det var jättejobbigt. Så fort man pratade med någon skrek de "I can't breathe!". Och folk runt omkring skulle ingripa och ropade "jag ska rädda dig!". Även om man bara pratade med någon. Det här gällde även vanligt folk man pratade med i lugna områden. Det var jättesvårt att jobba då. Nu har det blivit bättre.

Verbala kränkningar verkar många poliser i de utvalda lokalpolisområdena i den här studien se som en del av jobbet. Många lyfter även att de får höra mycket positivt från allmänheten, vilket kan väga upp det negativa. Däremot anger flera att de påverkas särskilt negativt av hot, speciellt om hoten riktas mot familjen. Det är tydligt av samtalen att det inte är lika vanligt med hot som verbala kränkningar, men att flera har gjort en eller flera polisanmälningar som rör hot mot dem själva eller deras familjer.

Av tidigare studier<sup>53</sup> framgår att risken för utsatthet i tjänsten som polis är högst bland de som arbetar i ingripandeverksamheten, och högst överrisk finns bland kvinnor i den yrkesrollen.

## **Fältobservationer av polisens kontroller**

Vid de fältobservationer som genomfördes i utvalda lokalpolisområden gavs en möjlighet att observera drygt 50 kontroller, varav en majoritet rörde misstankar om narkotikabrott. De kontroller och tvångsåtgärder som observerades var fordonsstopp, identitetskontroller, kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar. Även vid fältobservationerna var det centralt att förstå vad poliserna bygger sina brottsmisstankar på, och då särskilt misstankar om narkotikabrott. Eftersom det saknas riktlinjer inom Polismyndigheten för poliser i arbetet med profilering och kontroller, ställde Brå upp egna relativt enkla kriterier i analysen av fältobservationerna.

1. Om personen som kontrollerades fick en förklaring till kontrollen, eller att det var uppenbart att personen förstod varför han eller hon kontrollerades.
2. Om polisernas bemötande var respektfullt och rimligt i förhållande till situationen.<sup>54</sup>
3. Om byggstenarna var begripliga och relevanta.

Ungefär tre fjärdedelar av polisens kontroller och tvångsåtgärder uppfyllde samtliga ovanstående uppställda kriterier. Vid ungefär en femtedel

---

<sup>53</sup> Brå (2020), Polisförbundet (2019) och Brå. (2015).

<sup>54</sup> Med "rimligt i förhållande till situationen" avses att polisen i sitt bemötande exempelvis inte bidrar till att en situation eskalerar eller använder våld i onödan.

uppfylldes två av de uppställda kriterierna, och vid en handfull kontrollsituationer uppfylldes endast ett eller inga alls.

Här följer tre exempel som representerar de kontroller och tvångsåtgärder som har observerats. Samtliga exempel är hämtade från fältobservationer i utsatta områden, och de som kontrolleras är pojkar och män.

### **Exempel 1: Tvångsåtgärder utifrån rättegångsbalken**

I det första exemplet uppfylls samtliga uppställda kriterier. Vid tillfället misstänker polisen narkotikabrott, och genomför kroppsvisitationer och kroppsbesiktningar med utgångspunkt från rättegångsbalken.<sup>55</sup>

Polisen får tips om att unga personer röker cannabis i en källare. När de kommer till platsen springer de misstänkta upp i trapphuset, och när polisen kommer ifatt hittar de en joint på golvet vid de misstänkta. Polisen känner igen alla personer som befunnit sig i källaren, utom en. Det är ungdomar och unga vuxna som kommer från olika ställen i området, och som ofta hänger i källaren eller andra utrymmen. De som bor i huset gillar inte det enligt polisen, det skapar otrygghet. Polisen gör identitetskontroller och kroppsvisiterar samtliga. Under hela ingripandet agerar polisen lugnt och respektfullt. De misstänkta är också lugna – det är ingen som bråkar eller säger något provocerande till polisen. De får alla en tydlig förklaring till varför de kontrolleras och utsätts för tvångsåtgärder. Polisen säger också att de måste hitta ett annat ställe att samlas på eftersom de som bor i huset inte alls gillar att de hänger i källaren. Enligt polisen visar alla tecken på narkotikabruk, men de koncentrerar sig på två pojkar som är under 18 år. De får följa med till stationen för att genomföra varsin kroppsbesiktning. Väl på stationen kontaktar polisen både socialtjänsten och pojkarnas föräldrar.

Byggstenarna i det här exemplet är att polisen får ett tips om att det luktar cannabis från källaren, poliserna känner doft av cannabis när de kommer till platsen, de misstänkta springer när polisen kommer dit, polisen hittar en joint på golvet nära de misstänkta, de misstänkta uppvisar tecken på narkotikabruk och de flesta är kända av polisen sedan tidigare. Sammantaget är Brås bedömning att poliserna i det här fallet hade tillräckliga skäl för misstanke och kroppsvisitation enligt rättegångsbalken.

---

<sup>55</sup> En kroppsvisitation innebär att polisen undersöker kläder och annat som en person har på sig samt väskor och andra föremål som personen har med sig. Det har polisen möjlighet att göra mot den som är skäligen misstänkt för brott som kan ge ett fängelsestraff (28 kap. 11 § rättegångsbalken).

### **Exempel 2: Tvångsåtgärd utifrån polislagen**

I det andra exemplet uppfylls två av de tre uppställda kriterierna när polisen vill försäkra sig om att en person inte har något farligt föremål på sig, och genomför en kroppsvisitation med stöd i polislagen.<sup>56</sup>

Poliserna fotpatrullerar och när de är på väg tillbaka till radiobilen får de syn på en man i 30-årsåldern med en elsparkcykel. Mannen ser ut att ha svensk bakgrund. De känner till honom sedan tidigare och stannar och pratar med honom. Mannen berättar att han är drogfri, äter mediciner och är knuten till behandling. Han har skulder hos Kronofogden och poliserna diskuterar sinsemellan om de ska konfiskera hans elsparkcykel som han säger att han nyligen har köpt. Eftersom den är begagnad och inte så värdefull bestämmer de sig för att han får behålla den. Mot bakgrund av att mannen befinner sig på en plats där han inte brukar vara, svarar svävande på frågor om vad han gör på platsen och tidigare varit inblandad i knivbråk genomför poliserna en kroppsvisitation med stöd i polislagen. Under visitationen frågar mannen vid minst två tillfällen varför de visiterar honom, men får inget svar. Poliserna hittar inget olagligt, och när de är tillbaka i bilen frågar Brå poliserna om de anser att det var tydligt för mannen varför han blev kroppsvisiterad, och får till svar att de *tror* att han visste varför.

### **Exempel 3: Identitetskontroll**

I det tredje exemplet utifrån genomförda fältobservationer genomför polisen en identitetskontroll. I det här fallet uppfyller polisen inget av de kriterier som Brå ställt upp inför fältobservationerna.

Polisen patrullerar i en radiobil och passerar en plats där narkotikahandling är vanligt förekommande. Det är folktomt på platsen, men när radiobilen åker förbi passerar en tonårspojke bilen. Den ena polisen tycker att han "ser undvikande ut" och bestämmer sig för att kontrollera honom. Han vänder bilen snabbt och svänger in framför pojken, som då har mött upp sina vänner. Alla ungdomarna ser ut att ha utländsk bakgrund. Polisen går fram till ungdomarna och frågar vad de gör på platsen och vart de är på väg. De säger att de har varit på "macken" intill och handlat och är på väg hem. Polisen koncentrerar sig då på pojken som han upplevt som undvikande. Polisen är ganska hetsig när han frågar

---

<sup>56</sup> Enligt 19 § andra stycket i polislagen får en polis kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa.

pojken om legitimation, och pojken vill inte ge honom det. Tonläget blir högt, och de tjafsar en stund. Efter att polisen hotat med att pojken måste följa med till stationen om han inte säger sitt personnummer, får polisen personnumret. Polisen slår in det i polisens datasystem, men hittar inget som indikerar att pojken varit föremål för polisens intresse tidigare. Han säger då åt pojken att ha en bättre attityd nästa gång han träffar polisen, och går sedan tillbaka mot radiobilen. Pojken blir uppenbart lättad, skrattar till och ropar frågande ”vad händer nu?”. ”Ingenting” svarar polisen och åker därifrån.

Vid tillfället som beskrivs får pojken ingen förklaring till polisens intresse för honom. Vidare bidrar polisens bemötande till att situationen blir hetsig, och byggstenarna är tveksamma. Dessutom har polisen inte rätt att kräva att få personnumret av pojken, än mindre att ta honom till polisstationen under aktuella omständigheter.

### 3. Registrerade narkotikamisstankar

I det här kapitlet studeras frågan om profilering och likabehandling genom analyser av registrerade misstankar om narkotikabrott. Narkotikabrott är ett typiskt spanings- och ingripandebrott, vilket innebär att polisens resurser och prioriteringar samt de bedömningar som görs av poliser i yttre tjänst i stor grad styr vem och hur många som misstänks. Det är därför ett lämpligt brott att studera för att undersöka om det finns tecken på diskriminerande profilering eller bristande likabehandling i polisens operativa verksamhet. Polisingripanden vid misstanke om narkotikabrott utgör dock endast en liten del av polisens totala antal kontroller och tvångsmedelsanvändning, vilket är viktigt att ha i åtanke vid tolkningen av resultaten.

Underlaget för kapitlet är registerdata över skäligen misstankar 2019–2021 avseende narkotikabrotten *eget bruk*<sup>57</sup>, *innehav*<sup>58</sup> eller *överlåtelse*<sup>59</sup>. För att analyserna i så stor utsträckning som möjligt ska spegla resultatet av profileringsarbetet i yttre tjänst har narkotikabrott som uppdragats i samband med andra brottstyper uteslutits ur materialet - till exempel om polisen påträffar narkotika på en person gripen för misshandel. Vissa andra brott, som kan tänkas ha uppstått i samband med ett narkotikaingripande, har däremot inkluderats. Det gäller våld och hot mot tjänsteman samt brott mot knivlagen.<sup>60</sup> De narkotikamisstankar som har inkluderats i analyserna kallas fortsättningsvis rena misstankar, i betydelsen att de inte är kombinerade med misstankar om andra brott.

---

57 Med eget bruk avses att en person misstänks ha nyttjat narkotika. I dessa fall gör polisen normalt en kroppsbesiktning, och skickar proverna till Rättsmedicinalverket (RMV) för att få svar på om det finns någon typ av drog i den misstänktes blod eller urinprov.

58 Med innehav menas all förvaring eller annan befattning med narkotika som är avsedd för eget bruk. För att avgöra om ett beslag består av narkotika, och i så fall bestämma vilken mängd och sorts narkotika det handlar om, analyserar Nationellt Forensiskt Center (NFC) beslaget.

59 Om innehavet inte kan anses vara avsedd för eget bruk blir brottet överlåtelse aktuellt. Om narkotikan innehåfts för eget bruk eller varit avsedd för försäljning avgörs utifrån flera omständigheter i utredningen, till exempel mängden narkotika och hur narkotikan är förpackad. Även utan ett narkotikabeslag kan rubriceringen överlåtelse bli aktuell, om polisen misstänker att personen överlämnat narkotika, förmedlat kontakter mellan säljare och köpare, eller vidtagit annan åtgärd ägnad för att främja narkotikahandel.

60 Misstanken behöver också vara kopplad till en person i SCB:s register, vilket innebär att de som inte är folkbokförda i Sverige inte ingår i underlaget, som till exempel turister eller asylsökande.

## Misstankar om narkotikabrott

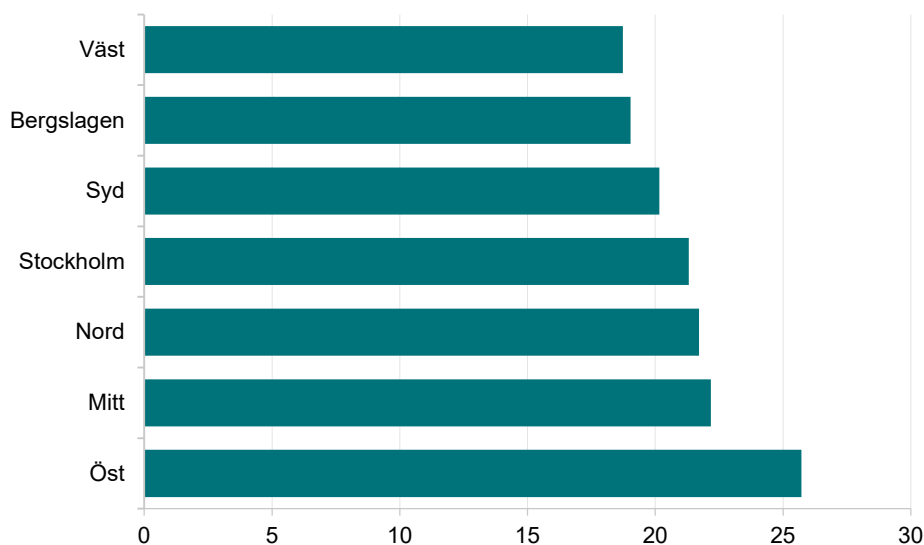
I detta avsnitt analyseras om vissa grupper misstänks för narkotikabrott i högre grad än andra samt hur antalet misstankar per invånare varierar beroende på bostadsområdets karaktär. Med bostadsområde avses här SCB:s indelning av Sverige i 3 363 *regionala statistikområden* (RegSO).

Sammanlagt innehåller materialet 217 982 misstankar, fördelade på 159 858 ärenden och 87 952 individer, samt 3 289 RegSO. Det är med andra ord vanligt att en och samma person förekommer i flera ärenden under perioden, och att ett ärende innehåller mer än en misstanke. Flest misstankar rör *innehav* (49 procent) följt av *eget bruk* (45 procent). Misstankar om *överlåtelse* av narkotika är betydligt ovanligare (6 procent).

## Antalet misstankar på likartad nivå i de flesta polisregioner

För att få en bild över polisens prioriteringar i arbetet mot narkotika kan man studera antalet brottsmisstankar per invånare utifrån olika geografiska indelningar. En jämförelse mellan landets sju polisregioner visar att de flesta ligger på ungefär samma nivå, med mellan 19 och 22 rena narkotikamisstankar per 1 000 invånare. Undantaget är polisregion Öst som har 26. Varför polisregion Öst sticker ut i det här avseendet framgår inte av underlaget.

**Figur 3.1** Antal rena narkotikamisstankar per 1 000 invånare uppdelat på polisregion. (N= 217 875).





### **Flest misstankar i socialt utsatta områden**

I de registrerade narkotikamisstankarna finns uppgifter om brottsplats i ungefär 90 procent av fallen. Hur stort bortfallet är varierar dock mellan polisregionerna.<sup>61</sup> Vid tolkningen av misstankarnas fördelning på bostadsområden bör man ha det i åtanke.

Sedan 2015 redovisar Polismyndigheten återkommande en lista över utsatta områden, det vill säga områden som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status och där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. I den senaste lägesbilden<sup>62</sup> fanns det 61 utsatta områden i Sverige. Klassificeringen styr i hög grad polisens allokering av resurser, varför ett högre antal misstankar om narkotikabrott per invånare är att förvänta i områden som klassats som utsatta. Så är också fallet; i bostadsområden vars yta huvudsakligen<sup>63</sup> faller inom gränserna för ett utsatt område enligt Polisens lista går det 30 misstankar per 1 000 invånare, att jämföra med 18 i övriga bostadsområden.

Använder man den så kallade Segregationsbarometern<sup>64</sup> i analysen framkommer också ett starkt samband mellan bostadsområdets socioekonomiska förutsättningar och antalet rena narkotikamisstankar per invånare. Se figur 3.2.

Att antalet misstankar per invånare är högst i områden som klassats som utsatta enligt polisen, eller har stora socioekonomiska utmaningar enligt Segregationsbarometern, behöver inte enbart vara ett resultat av att polisen har starkare närvaro och större fokus på narkotikabrott i dessa områden. Det beror sannolikt också på att andelen unga är högre i dessa områden. Relaterar man antalet misstankar till antal invånare som är 15–24 år minskar också skillnaderna mellan områdestyperna, se figur B2.1 i bilaga 2.

---

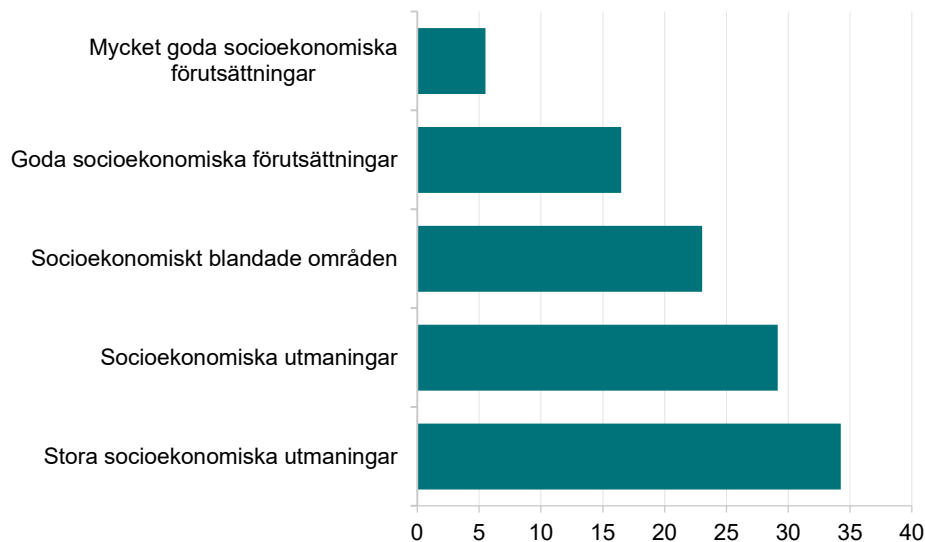
61 Se tabell B2.1 i metodbilagan.

62 Polismyndigheten (2021a).

63 Polismyndighetens gränsdragningar följer inte SCB:s indelning, men i en tidigare studie (Salonen 2023), har de RegSO som huvudsakligen överensstämmer med polisens lista identifierats.

64 I Segregationsbarometern delas alla RegSO in i fem olika områdestyper, från områden med stora socioekonomiska utmaningar till områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Indelningen baseras på invånarnas ekonomiska standard, utbildningsnivå och anknytning till arbetsmarknaden. Se <https://segregationsbarometern.boverket.se/analys/nu-kan-du-mata-segregationens-grad-och-uttryck/>

**Figur 3.2** Antal rena narkotikamisstankar per 1 000 invånare utifrån bostadsområdets socioekonomiska förutsättningar. (N=196 278).



Samtidigt som antalet misstankar *per invånare* är högre i områden som är utsatta eller har socioekonomiska utmaningar har det stora flertalet misstankar upprättats i andra områden. Det gäller både när den misstänkte har svensk och när den har utländsk bakgrund. Fem procent av misstankarna mot personer med svensk bakgrund, och 17 procent av misstankarna mot personer med utländsk bakgrund har upprättats i ett utsatt område enligt polisens lista. Mönstret är detsamma när det gäller bostadsområden med stora socioekonomiska utmaningar, se bilaga 2.

### **Män, unga, och personer med utländsk bakgrund misstänks oftare**

Eftersom narkotikabrott är ett så kallat spanings- och ingripandebrott kan diskriminerande profilering yttra sig genom att antalet misstankar per invånare är högre för vissa samhällsgrupper än andra. Samtidigt kan en överrepresentation i misstankestatistiken bero på annat än diskriminering, till exempel om gruppens faktiska brottslighet är högre eller om deras beteendemönster av andra skäl ökar upptäcktsrisken. Ett exempel på det senare skulle kunna vara att två grupper brukar narkotika i lika stor utsträckning, men den ena gruppen gör det huvudsakligen i privata bostäder och den andra i centrummiljöer.<sup>65</sup> I en intervju beskriver också en chef i ett utsatt område att en av orsakerna till att många i området

<sup>65</sup> Neil och Winship. (2019).

kontrolleras i högre utsträckning än i andra områden, är att det finns en förhållandevis stor ungdomspopulation, som ofta befinner sig utomhus på grund av trångboddhet.

I tabell 3.1 redovisas antal unika individer och totalt antal misstankar utifrån den misstänktes kön, ålder och nationella bakgrund. Som framgår misstänks män för rena narkotikabrott i betydligt högre utsträckning än kvinnor, 36 misstankar per 1 000 invånare jämfört med 6. Vidare framkommer stora skillnader mellan åldersgruppen 15 till och med 24 år och åldersgruppen 35 år eller äldre. Där är antalet misstankar per 1 000 invånare 97 respektive 7.

**Tabell 3.1 Bakgrundsvariabler för rena misstankar om narkotikabrott 2019–2021 utifrån unika individer, antal misstankar samt misstankar per 1 000 invånare.**

Bakgrundsvariabel	Unika individer	Antal misstankar	Misstankar per 1 000 invånare
<b>Kön</b>			
Man	73 246	188 042	36
Kvinna	14 706	29 940	6
<b>Ålder</b>			
15–24 år	43 556	112 427	97
25–34 år	25 687	63 560	44
35+ år	18 709	41 995	7
<b>Nationell bakgrund</b>			
Inrikes född, båda föräldrarna inrikes födda	40 904	96 437	14
Inrikes född, en förälder utrikes född	9 746	24 629	31
Inrikes född, båda föräldrarna utrikes födda	11 296	30 696	48
Utrikes född	24 374	62 796	31
<b>Totalt</b>	<b>87 952</b>	<b>217 982</b>	<b>21</b>

För gruppen inrikes födda med två utrikes födda föräldrar är antalet misstankar per invånare 48, jämfört med 14 för gruppen inrikesfödda med två inrikesfödda föräldrar. I sammanhanget är det viktigt att tänka på att både kön- och ålderssammansättningen skiljer sig åt mellan grupperna. En tidigare rapport från Brå visar exempelvis att gruppen inrikesfödda med två utrikes födda föräldrars överrisk att misstänkas för narkotikabrott minskade betydligt när resultaten standardiserades med avseende på ålder och kön.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> Brå (2021a).

Att personer med utländsk bakgrund har fler rena narkotikamisstankar per invånare än personer med svensk bakgrund beror alltså delvis på skillnader i bostadsort och i den demografiska sammansättningen. I vilken utsträckning återstående skillnader beror på polisens profileringsarbete eller andra orsaker är svårt att belägga empiriskt. Hur antalet misstankar per invånare fördelar sig mellan olika samhällsgrupper är dock viktigt att ha med sig när en annan central faktor diskuteras; träffsäkerheten i misstankarna.

### **Skillnader i träffsäkerhet kan vara diskriminering**

I det här avsnittet studeras träffsäkerheten i misstankarna, och hur den varierar beroende på vem som misstänkts eller var misstanken upprättas. Fokus i analyserna ligger på den misstänktes kön, ålder och etnicitet, med betoning på det sistnämnda. I dessa analyser har materialet bearbetats på så sätt att enbart en misstanke per ärende och individ räknas.<sup>67</sup> Totalt handlar det om 173 701 misstankar.

Hur träffsäker polisen är när någon misstänks för brott är en indikator som ofta används i forskning om diskriminering i polisens verksamhet. Utgångspunkten är att vid avsaknad av bias (snedvridning, partiskhet), kommer träffsäkerheten vara lika hög, eller låg, för alla grupper av misstänkta. Om exempelvis personer med en viss etnicitet blir föremål för oproportionellt många kontroller kommer det sannolikt resultera i en lägre träffsäkerhet, vilket kan ses som en indikation på diskriminerande etnisk profilering.<sup>68</sup>

Av intervjuer med chefer inom Polismyndigheten framgår att ingen av cheferna känner till träffsäkerhetsnivån på narkotikamisstankar i deras region, polisområde eller lokalpolisområde. Med träffsäkerhetsnivå avses hur ofta polisen faktiskt hittar bevis på lagöverträdelse i sina ingripanden. Den nivån är inte något som regelbundet följs upp – inte heller om och hur träffsäkerheten varierar mellan olika grupper i området följs upp.

---

67 I exkluderingen av misstankar har dessa rangordnats utifrån om beslutet som fattats om misstanken indikerar att det funnits bevis på lagöverträdelse eller inte. Om en individ har flera misstankar i ett och samma ärende har den med starkast grund sparats och de andra gallrats.

68 Se till exempel FRA (2011), Kardell (2006), Pettersson (2005), Persico och Todd (2008); Fagan (2022) och Fagan m.fl. (2016).

### Beslut på misstankar skiljer sig åt mellan olika grupper

I tabell 3.2 har beslut som fattats på misstanke om narkotikabrott delats in i tre utfallskategorier: 1) nedlagt, ej brott, 2) nedlagt, andra skäl samt 3) lagföring.

Kategorin *nedlagt, ej brott* består till 98 procent av besluts-koden 425, med tilläggs-texten ”Det saknas numera anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats”.<sup>69</sup> Kategorin *nedlagt, andra skäl* inkluderar alla andra besluts-koder som resulterat i att förundersökningen lagts ned. Vanligast är att utredningen förundersökningsbegränsas, vilket används huvudsakligen då en misstänkt är eller kommer att bli lagförd för andra brott och att de brott hen nu är misstänkt för därför inte skulle påverka påföljden.<sup>70</sup> Det näst vanligaste skälet i kategorin är bevisproblem. Andra mindre vanliga anledningar till att förundersökningen läggs ned är att den misstänkte är avliden eller befinner sig utomlands. I kategorin *lagföring* inkluderas beslut om att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller att meddela åtalsunderlåtelse.

Tabell 1.2 Beslut på misstanke om narkotikabrott. (N=173 701). Andelar i procent.

Bakgrundsvariabel	Nedlagt, ej brott	Nedlagt, andra skäl	Lagföring
<b>Kön</b>			
Man	21	28	52
Kvinna	21	28	51
<b>Alder</b>			
15–24 år	25	24	51
25–34 år	17	31	52
35+ år	16	32	52
<b>Nationell bakgrund</b>			
Inrikes född, båda föräldrarna inrikes födda	18	28	54
Inrikes född, en förälder utrikes född	19	27	55
Inrikes född, båda föräldrarna utrikes födda	24	28	48
Utrikes född	23	28	49
<b>Totalt</b>	<b>21</b>	<b>28</b>	<b>52</b>

Om man ser till kön finns i princip inga skillnader utifrån de tre kategorierna av beslut. Polisen har alltså lika ofta rätt i sin misstanke, oavsett om den som är skäligen misstänkt för ett narkotikabrott är man

69 De övriga två procenten handlar om att det saknas anledning att anta att den misstänkte begått ett brott som hör under allmänt åtal.

70 Brå (2018b).

eller kvinna. Grupperas de misstänkta utifrån deras ålder är andelen lagförda också tämligen konstant. Däremot varierar andelen förundersökningar som lagts ned med motiveringen *ej brott* respektive av *andra skäl*. Skillnaderna beror till stor del på att misstankar mot äldre personer oftare förundersöknings-begränsas. Det innebär i sin tur att andelen lagförda misstankar *inte* är ett bra mått på polisens träffsäkerhet. Detta eftersom olika grupper kan vara mer eller mindre brottsbelastade, vilket påverkar polisens användning av förundersökningsbegränsning. Försättningsvis ligger fokus därför på andelen nedlagda förundersökningar med motiveringen ”ej brott”, som här kan betraktas som ett slags inverterat mått på polisens träffsäkerhet.

När polisen misstänker någon för ett narkotikabrott, men ingen narkotika påträffas vid en kroppsvisitering eller analys från Rättsmedicinalverket avseende blod eller urin, brukar polisen benämna det som en ”bom-anmälan”. För enkelhetens skull används samma begrepp i den här rapporten. Man bör dock ha i åtanke att en sådan operationalisering innebär en minimiuppskattning över hur ofta polisen har fel i sina misstankar.<sup>71</sup>

Som framgår av tabell 3.2 är andelen bom-anmälningar – det vill säga ärenden som har lagts ned med motiveringen *ej brott* – högst om den misstänkte är född i Sverige med två utrikes födda föräldrar (24 procent), och lägst när den misstänkte är född i Sverige med två inrikes födda föräldrar (18 procent). Resultatet skulle kunna vara ett tecken på diskriminerande etnisk profilering och kommer därför analyseras närmare i det följande.

### **Skillnad i träffsäkerhet mellan grupperna störst vid innehav**

En misstanke om narkotikabrott kan uppstå på olika sätt, vilket har betydelse för träffsäkerheten. Det kan finnas skäl att påminna om att underlaget består av så kallade *rena* narkotikabrottsmisstankar, som alltså inte tillkommit i utredningen av grövre brott. Hur misstanken uppstår, och därmed också i vilka situationer träffsäkerheten är som högst eller lägst, påverkas även sannolikt av vilken typ av narkotikabrott det rör sig om. När det gäller innehav av narkotika kan misstanken upprättas *efter* att något som liknar narkotika påträffats, till exempel då polisen med stöd i 19 § polislagen kroppsvisiterar någon i samband med ett omhändertagande eller

---

<sup>71</sup> Se figur B2.4 i bilaga 2 för en annan metod att beräkna träffsäkerheten i polisens misstankar.

avlägsnande. I dessa fall torde träffsäkerhet vara tämligen hög. Polisen kan också använda misstanke om innehav av narkotika som en *grund* för ingripandet med stöd i 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Då är träffsäkerheten sannolikt lägre. Hur misstanken har uppstått framgår inte av registeruppgifterna, men undersöks i kapitel 4.

Om situationen i vilken misstanke om narkotikainnehav uppkommer skiljer sig åt mellan misstänkta med olika etniska bakgrund, skulle det kunna förklara skillnaderna i träffsäkerhet.<sup>72</sup> Det kan dock fortfarande röra sig om diskriminering, om orsaken till att situationerna skiljer sig åt inte är legitim. Mot denna bakgrund har andelen så kallade bom-anmälningar ("bomfrekvensen") delats upp utifrån typ av narkotikabrott respektive olika bakgrundsvariabler.

**Tabell 3.3 Andel bom-anmälningar i procent, utifrån typ av narkotikabrott och olika bakgrundsvariabler.**

Bakgrundvariabel	Överlåtelse (N=9 863)	Innehav (N=92 603)	Eget bruk (N=71 235)
<b>Kön</b>			
Man	10	20	22
Kvinna	16	19	23
<b>Ålder</b>			
15–24 år	9	26	25
25–34 år	10	16	18
35+ år	14	14	19
<b>Nationell bakgrund</b>			
Inrikes född, båda föräldrarna inrikes födda	11	15	23
Inrikes född, en förälder utrikes född	10	18	20
Inrikes född, båda föräldrarna utrikes födda	10	27	22
Utrikes född	11	24	23
<b>Totalt</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>22</b>

Förutom skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller andelen bom-anmälningar vid misstanke om överlåtelse, är det mest intressanta resultatet att andelen bom-anmälningar *inte* skiljer sig nämnvärt åt mellan personer med olika nationell bakgrund vid misstankar som rör överlåtelse eller eget bruk.

<sup>72</sup> Ridgeway och MacDonald (2010).

Vid misstankar om innehav av narkotika är däremot skillnaderna betydande. För inrikes födda personer med två inrikes födda föräldrar skrivs 15 procent av ärendena av som *ej brott*. Bland inrikes födda med två utrikes födda föräldrar är andelen nästan dubbelt så hög, 27 procent. De följande analyserna av träffsäkerheten begränsas i resten av kapitlet därför till misstankar om *innehav* av narkotika.

Att inrikes födda personer med två utrikes födda föräldrar både misstänks i högre utsträckning och att misstanken sedan oftare visar sig vara ogrundad, när det gäller misstankar om innehav av narkotika, innebär att den samlade risken att bli felaktigt misstänkt för innehav av narkotika är betydligt högre för den gruppen. I underlaget återfinns 3 354 unika individer som är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar och som har minst en ogrundad misstanke om innehav av narkotika. Det motsvarar fem promille av den totala populationen, vilket kan jämföras med 1 promille för inrikes födda personer med två inrikes födda föräldrar. Det är med andra ord fem gånger så hög risk att en person som är född i Sverige felaktigt misstänks för innehav av narkotika, om båda föräldrarna är födda utomlands jämfört med om båda föräldrarna är inrikes födda.

### **Stora skillnader i träffsäkerhet beroende på moderns födelseland**

Diskriminering baseras ofta på stereotypa uppfattningar om en persons *förmodade* etnicitet.<sup>73</sup> I det sammanhanget kan uppdelningen i svensk och utländsk bakgrund betraktas som alltför trubbig, eftersom den inte tar hänsyn till att personer med utländsk bakgrund är en heterogen grupp som kan behandlas olika utifrån yttre attribut. Ett sätt att exemplifiera det är att dela upp andelen bom-anmälningar utifrån den misstänktes moders födelseland. Moderns födelseland valdes för att det oftare finns information om hennes födelseland än faderns.

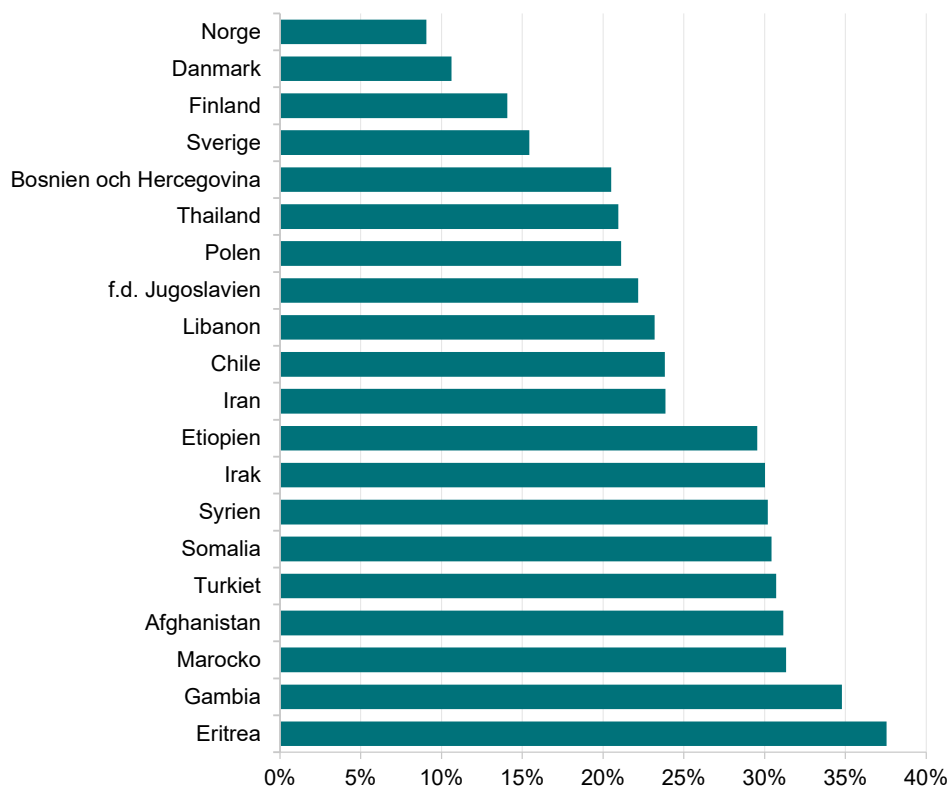
I figur 3.3 redovisas andelen bom-anmälningar för de 20 vanligaste ursprungsländerna, sorterat efter träffsäkerhetsgrad vid misstanke om *innehav* av narkotika.

---

73 Brå (2008).



**Figur 3.3 Andel bom-anmälningar i procent vid misstankar om innehav utifrån moderns födelse-land. (N=72 841).**



Av figuren framgår att andelen bom-anmälningar som rör innehav av narkotika är betydligt högre när den misstänktes moder är född i ett afrikanskt land som Eritrea eller ett sydvästasiatiskt land som Afghanistan, jämfört med ärenden där den misstänktes moder är född i något av de nordiska länderna.<sup>74</sup> I tabell 3.4 redovisas därför utfallet av misstankar rörande innehav av narkotika uppdelat på om den misstänktes moder är född i Norden<sup>75</sup>, Afrika eller Sydvästasien<sup>76</sup> samt Övriga länder<sup>77</sup>. I kolumnen för totalen ingår det även misstankar där det saknas uppgifter om moderns födelse-land.

<sup>74</sup> Motsvarande mönster går inte att urskilja när misstanken avser överlåtelse eller eget bruk.

<sup>75</sup> Sverige, Finland, Norge, Danmark och Island.

<sup>76</sup> Irak, Somalia, Etiopien, Syrien, Libanon, Iran, Turkiet, Eritrea, Marocko, Afghanistan, m.fl.

<sup>77</sup> F.d. Jugoslavien, Polen, Chile, Thailand, Bosnien och Hercegovina, m.fl.

**Tabell 3.4 Typ av beslut på misstanke om innehav av narkotika utifrån moderns födelseregion. Andelar i procent.**

<b>Beslut på misstanke</b>	<b>Norden</b> (N=50 561)	<b>Afrika/SV. Asien</b> (N=19 744)	<b>Övriga länder</b> (N=9 426)	<b>Totalt</b> (N= 92 603)
<b>Förundersökning öppen</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Förundersökning nedlagd</b>	<b>46</b>	<b>59</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
FU-begränsning	18	13	14	16
Ej brott	15	30	22	20
Andra skäl	12	15	13	13
<b>Förundersökning redovisad</b>	<b>54</b>	<b>41</b>	<b>49</b>	<b>50</b>
Åtalsunderlåtelse	5	5	6	5
Strafföreläggande	10	5	8	8
Åtal	38	31	35	36

Andelen nedlagda förundersökningar är betydligt högre när den misstänkte har rötter i Afrika eller Sydvästasien jämfört med när den misstänkte har nordiskt ursprung, 59 jämfört med 46 procent.<sup>78</sup> Inom kategorin nedlagda förundersökningar är andelen förundersökningsbegränsade misstankar högre bland misstänkta med nordiskt ursprung.

Andelen bom-anmälningar är dubbelt så hög om den misstänktes mor är född i Afrika eller Sydvästasien jämfört med för misstänkta med mödrar födda i Norden, 30 jämfört med 15 procent. Som för många andra indikatorer hamnar andelen nedlagda ärenden med motiveringen *ej brott* för misstänkta med ursprung i övriga länder mittemellan de två andra grupperna.

### **Bomfrekvensen är högre i utsatta områden**

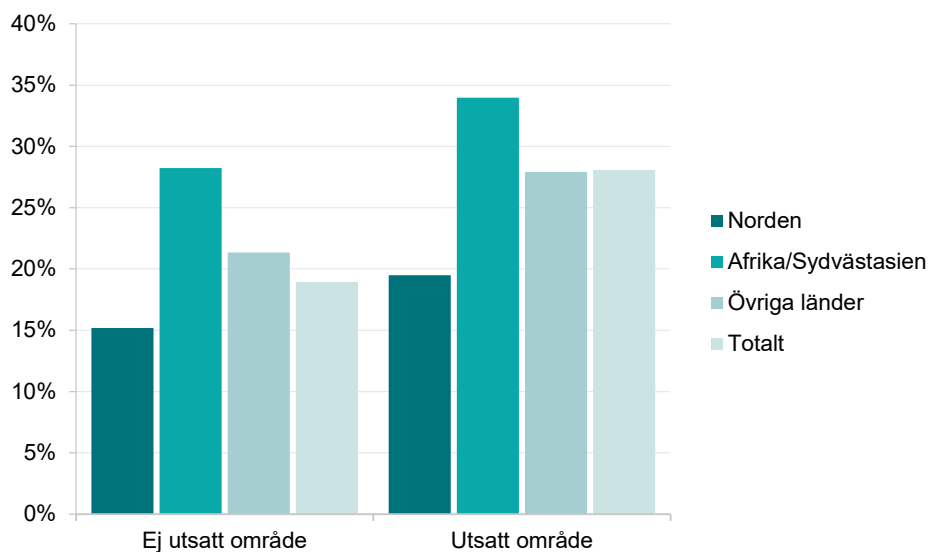
Enligt Polismyndighetens narkotikastrategi ska polisen ”koncentrera sina resurser med målet att identifiera och agera mot de kriminella aktörer som levererar narkotika samt de lokala kriminella aktörer som använder våld för att upprätthålla sina revir”.<sup>79</sup> Mot den bakgrunden skulle en förklaring till skillnaden i andelen bom-anmälningar avseende innehav av narkotika, kunna vara att personer med utomnordiskt ursprung oftare bor i utsatta områden där polisen är mer offensiv i arbetet mot narkotikarelaterad brottslighet. Bomfrekvensen är också betydligt högre i bostadsområden

<sup>78</sup> För att underlätta läsbarheten har det gjorts ett likhetstecken mellan att modern är född i Norden och ”nordiskt ursprung”. Brå är dock medvetna om att även misstänkta med en moder född i andra länder också kan ha nordiskt ursprung, eller att en person vars mor är född i Norden också kan ha rötter i ett annat land.

<sup>79</sup> Polismyndigheten (2019).

som ingår i polisen lista över utsatta områden, med 28 procent att jämföra med 18 procent i övriga områden. Däremot är skillnaderna mellan misstänkta med bakgrund i Norden respektive Afrika eller Sydvästasien tämligen konstant oavsett områdets karaktär, vilket framgår av figur 3.4.

**Figur 3.4 Andel bom-anmälningar i procent, vid misstanke om innehav av narkotika utifrån om bostadsområdet ingår i polisens lista över utsatta områden eller inte, samt efter moderns födelseregion. (N=90 073).**



Samma mönster som i figur 3.4 återkommer när jämförelsen görs uppdelat på bostadsområden med olika socioekonomisk status (resultaten visas inte). Att en större *andel* av misstankarna mot personer med rötter i Afrika eller Sydvästasien har uppkommit i ett utsatt område, jämfört med personer med nordisk bakgrund, har dock betydelse för den totala träffsäkerheten per grupp.

### **Polisregionerna skiljer sig mycket åt**

Landets sju polisregioner har ett helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt geografiska område, vilket innebär att de har ett stort utrymme att självständigt utforma arbetet mot narkotikabrottsligheten. Att regionernas angreppssätt skiljer sig åt blir också tydligt när man studerar fördelningen av misstankar per brottskod och andelen bom-anmälningar.

I tabell 3.5 redovisas först fördelningen av de inkluderade narkotikabrotten inom respektive polisregion. När det gäller misstankar om *överlåtelse* av

narkotika är dessa vanligast i polisregion Nord. Polisregion Stockholm sticker ut med klart störst andel misstankar om *innehav*, medan polisregion Öst och Väst har flest misstankar som rör *eget bruk*.

**Tabell 3.5 Fördelning av samtliga misstankar per brottskod utifrån polisregion. Andelar i procent. (N=217 982).**

Polisregion	Överlåtelse	Innehav	Eget bruk	Totalt
Bergslagen	4	52	43	100
Mitt	6	47	47	100
Nord	13	45	42	100
Stockholm	6	61	32	100
Syd	6	47	47	100
Väst	6	43	51	100
Öst	4	41	55	100
<b>Polismyndigheten totalt</b>	<b>41</b>	<b>49</b>	<b>45</b>	<b>100</b>

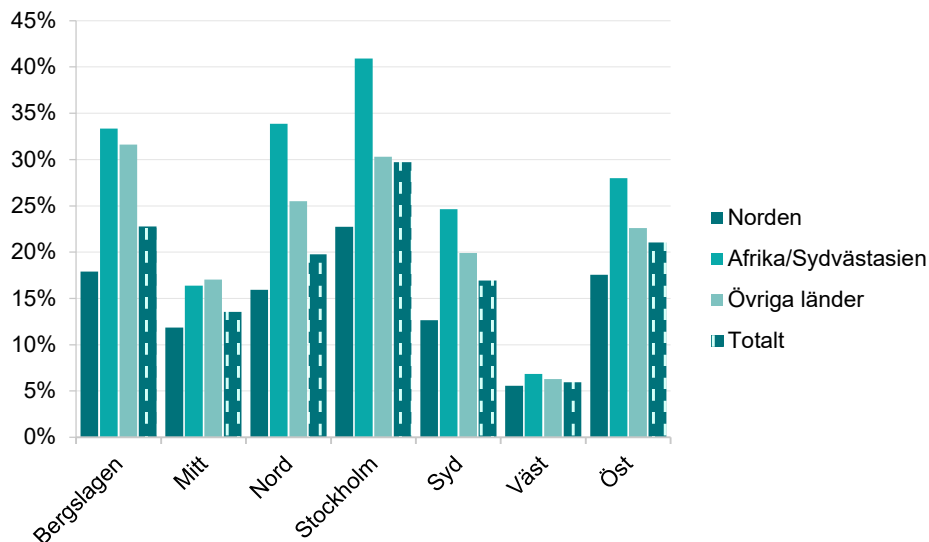
I tabell 3.6 redovisas i stället andelen bom-anmälningar för respektive brottskod (utifrån den mest grundade misstanken i ärendet). Bortsett från misstankar om överlåtelse tycks det finnas ett samband mellan vilket narkotikabrott polisregionen prioriterar och av andelen bom-anmälningar. Till exempel är bomfrekvensen vid misstanke om innehav klart högst i polisregion Stockholm (30 procent) medan polisregion Öst har störst andel bom-anmälningar vid misstanke om eget bruk (29 procent).

**Tabell 3.6 Andel bom-anmälningar i procent, per brottskod och polisregion. (N=173 701).**

Polisregion	Överlåtelse	Innehav	Eget bruk	Totalt
Bergslagen	9	23	25	23
Mitt	8	14	23	17
Nord	11	20	25	21
Stockholm	16	30	18	26
Syd	6	17	20	18
Väst	8	6	20	13
Öst	15	21	29	25
<b>Polismyndigheten totalt</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>21</b>

När det gäller andelen bom-anmälningar vid misstankar om innehav av narkotika för olika grupper av misstänkta noteras betydande skillnader mellan polisregionerna. Störst är skillnaden mellan grupperna i region Nord, och minst skillnad återfinns i region Väst. Se figur 3.5 nedan.

**Figur 3.5 Andel bom-anmälningar i procent, vid misstanke om innehav av narkotika per moderns födelseregion och polisregion. (N=92 565).**



### **Skillnaden kvarstår efter kontroll av områdes- och bakgrundsfaktorer**

För att undersöka orsakerna bakom noterade skillnader i träffsäkerhet mellan grupper av misstänkta med olika etnisk tillhörighet redovisas i tabell 3.7 olika områdes- och bakgrundsfaktorer som kan vara relevanta i sammanhanget. En sådan är till exempel om misstanken har uppkommit i ett område som polisen klassat som utsatt, där polisen kan tänkas vara mer offensiv i sitt arbete.

En annan förklaring skulle kunna vara att en grupp är mer kriminellt belastad än en annan, och att det är därför som polisen är mer offensiv mot dem, vilket i sin tur kan resultera i fler bommar. Tidigare forskning har emellertid visat att polisen är *mer* träffsäker i sina misstankar rörande *eget bruk* av narkotika när den misstänkte har tidigare lagföringar; i forskningen har även den misstänktes kön och ålder visat sig vara relevanta faktorer för träffsäkerheten.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> Estrada, Bäckman och Nilsson. (2022).

**Tabell 3.7 Fördelning av misstankar om innehav av narkotika utifrån olika områdes- och bakgrundsvariabler, per moderns födelseregion (N=92 603). Procent om inte annat anges.**

	Norden	Afrika/SV. Asien	Övriga länder	Totalt
<b>Bostadsområdet</b>				
Klassas som utsatt enligt polisens lista	5	25	15	12
Har socioekonomiska utmaningar	16	36	27	23
<b>Den misstänkte</b>				
Medianålder	28	22	24	25
Under 18 år	6	11	11	7
Man	83	96	89	88
Man 15–24 år	37	69	52	46
Tidigare ostraffad	17	21	20	20
1 tidigare lagföring	20	27	23	23
2 eller fler tidigare lagföringar	64	53	57	57

Som framgår är det stora skillnader mellan framför allt misstänkta vars moder är född i Norden och misstänkta med en moder född i Afrika eller Sydvästasien, både vad det gäller *var* misstanken har upprättats, och *vem* det är som misstänks. Misstänkta med rötter i Afrika eller Sydvästasien är överlag betydligt yngre, oftare ostraffade och i större utsträckning män. Närmare sju av tio misstankar mot personer med ursprung i Afrika eller Sydvästasien gäller en man 15–24 år, vilket är en nästan dubbelt så stor andel som i gruppen med mödrar födda i Norden. Andelen misstankar som upprättats i ett utsatt område är fem gånger så hög när den misstänkte har bakgrund i Afrika eller Sydvästasien som när den misstänktes moder är född i Norden, 25 respektive 5 procent.

För att särskilja vilken roll olika faktorer har för risken att misstanken om innehav av narkotika ska vara en bom-anmälan har en logistisk regression genomförts, där olika områdes- och bakgrundsfaktorer successivt har inkluderats i modellerna. Resultatet redovisas i oddskvoter. Ett odds i dessa sammanhang anger hur troligt det är att en händelse inträffar, genom att antalet fall där händelsen inträffar divideras med antalet fall där den inte gör det. En oddskvot är således kvoten av två olika gruppers odds. Om en variabel har en oddskvot på 1 innebär det att sannolikheten för utfallet inte skiljer sig från referenskategori. Oddskvoter under 1 innebär att

sannolikheten för utfallet är mindre, och oddskvoter över 1 innebär att sannolikheten är högre.

**Tabell. 3.8 Skillnader i sannolikhet (oddskvoter) för att misstanken om innehav av narkotika ska vara ogrundad (bom-anmälan). Multivariat logistisk regression. (N=79 731).**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4
<b>Moderns födelseregion</b>				
Norden (referenskategori)				
Afrika/Sydvästasien	2,32***	2,37***	1,94***	1,86***
Övriga länder	1,57***	1,58***	1,44***	1,39***
<b>Kön</b>				
Kvinna (referenskategori)				
Man		0,89***	0,88***	0,98
<b>Ålder</b>				
15–24 år (referenskategori)				
25–34 år			0,57***	0,69***
35+ år			0,50***	0,66***
<b>Tidigare lagföringar</b>				
Tidigare ostraffad (referenskategori)				
1 tidigare lagföring				0,73***
2+ tidigare lagföringar				0,53***
<b>Områdets karaktär</b>				
Utsatt område enligt polisens lägesbild <sup>81</sup>				1,24***
Område med goda socioekonomiska förutsättningar <sup>82</sup>				0,89***

\*p <0,05, \*\*p <0,01, \*\*\*p <0,001

I modell 1, där inga kontrollvariabler har inkluderats är, oddskvoten för misstänkta med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien 2,3 jämfört med referenskategori misstänkta med nordisk bakgrund. När hänsyn tagits till den misstänktes kön (modell 2) ökar skillnaderna något. Däremot minskar skillnaderna när analysen kontrollerar för den misstänktes ålder (modell 3). I modell 4, där samtliga kontrollvariabler inkluderats, sjunker oddskvoten för misstänkta med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien till 1,86.

81 Referenskategori är här bostadsområden som inte ingår i polisens lista över utsatta områden.

82 I kategorin ingår områdestyperna 4 och 5, det vill säga områden med goda eller mycket goda socioekonomiska förutsättningar. Referenskategori består av områdestyperna 1–3, vilket motsvarar områden med stora socioekonomiska utmaningar, socioekonomiska utmaningar eller socioekonomiskt blandade områden.

Genom att kontrollera för vissa områdes- och bakgrundsvariabler ges alltså ett värde på det direkta sambandet mellan den misstänktes etniska bakgrund och bomfrekvensen. Huruvida kontroller för andra faktorer än etnicitet bör inkluderas i analysen är en fråga som diskuteras i forskningslitteraturen.<sup>83</sup> Om det är lämpligt eller ej att inkludera en kontrollvariabel beror bland annat på om man betraktar variabeln som ett uttryck för diskriminering eller inte. Detta kan exemplifieras med de misstänkta ålder. Eftersom unga generellt sett har en högre bomfrekvens, och misstänkta med utomnordiskt ursprung i genomsnitt är yngre, så kommer skillnaden mellan grupperna vara mindre när vi i regressionsanalysen kontrollerar för ålder. Om man anser att skillnaderna i ålder enbart speglar skillnaderna i ålderssammansättningen i de olika grupperna bör variabeln inkluderas i analysen. Om den lägre genomsnittsåldern bland misstänkta med utomnordiskt ursprung däremot betraktas som en konsekvens av polisens profileringsarbete bör det inte inkluderas, eftersom särbehandlingen då underskattas. Samma resonemang går att applicera på platsens betydelse för skillnaderna i träffsäkerhet.

Regressionsanalyser har också gjorts för varje polisregion. I analysen med samtliga inkluderade kontrollvariabler är oddskvoten för misstänkta med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien lägst i polisregion Väst (1,33) och högst i polisregion Nord (2,71). Se bilaga 2 för mer detaljerade resultat.

Sammanfattningsvis kan sägas att oavsett vilka kontrollvariabler som inkluderas, och vilken polisregion som studeras, framkommer systematiska skillnader i andelen bom-anmälningar som rör misstankar om innehav av narkotika utifrån den misstänktes etniska bakgrund. Som nämnts tidigare kan det finnas olika förklaringar till dessa skillnader, varav några kommer att undersökas i kapitel 4. Det går dock inte att utesluta att skillnaderna också kan bero på diskriminerande etnisk profilering.

---

83 Se till exempel Kohler-Hausmann. (2018), Silberzahn m.fl. (2018) och York. (2018).



## 4. Profilering vid misstanke om narkotikabrott

I det här kapitlet ges en fördjupad bild av profileringsarbetet genom en redovisning av på vilka grunder polisen bygger sina misstankar om narkotikabrott, och i vilka sammanhang de uppstår. En väsentlig del av kapitlet handlar även om hur misstankarna dokumenteras och hur polisen ser på faktorer som kön, ålder och etnicitet i profileringsarbetet.

Underlaget för kapitlet är en granskning av 476 förundersökningar som rör misstankar om narkotikabrott under 2021 i studiens sju utvalda lokalpolisområden. Även vad som framkommit av intervjuer och samtal med chefer och poliser i yttre tjänst ingår i kapitlet. I viss mån består underlaget även av fältobservationer i utvalda lokalpolisområden. Se bilaga 1 för en mer detaljerad beskrivning av metoden.

Det går inte att säga i vilken utsträckning resultaten i det här kapitlet är representativa för Polismyndigheten i stort, men genom redovisningen ges en inblick i profileringsarbetet och hur det kan skilja sig åt mellan olika lokalpolisområden.

### **Granskade förundersökningar i utvalda polisområden**

Som framgår av kapitel 1 har Brå valt ut lokalpolisområden med olika förutsättningar för en fördjupning av polisens profileringsarbete. Vissa av de utvalda lokalpolisområdena täcker medelstora städer med omnejd, andra storstädernas citykärnor eller ett förortsområde. Lokalpolisområdena Järva, Storgöteborg Nordost, Västerås och Växjö har alla minst ett utsatt område enligt polisens senaste lägesbeskrivning.<sup>84</sup>

Inom ramen för studien har det genomförts ett slumpmässigt urval av förundersökningar för respektive utvalt lokalpolisområde. Urvalet har gjorts utifrån samma urvalskriterier som för registeruppgifterna i kapitel 3, vilket innebär att underlaget handlar om rena narkotikabrottsmisstankar som kan kopplas till en folkbokförd person.

---

<sup>84</sup> Polismyndigheten (2021a).

I tabell 4.1 redovisas underlaget uppdelat på lokalpolisområde och fördelningen av brottskoder. Totalt rör det sig om 605 misstankar fördelade på 476 ärenden.

**Tabell 4.1 Antal ärenden som innehåller misstanke om överlåtelse, innehav, samt eget bruk per lokalpolisområde.**

Lokalpolisområde (polisregion)	Överlåtelse	Innehav	Eget bruk	Totalt
Göteborg City (Väst)	7	54	41	74
Järva (Stockholm)	4	59	20	69
Medelpad (Nord)	4	31	48	71
Norrmalm (Stockholm)	3	42	41	69
Storgöteborg Nordost (Väst)	8	34	42	65
Västerås (Mitt)	3	40	28	57
Växjö (Syd)	4	43	49	71
<b>Totalt</b>	<b>33</b>	<b>303</b>	<b>269</b>	<b>476</b>

### Proaktivt och reaktivt polisarbete

Resultaten i kapitel 3 indikerar att det finns olika angreppssätt gentemot narkotikabrottsligheten i Sveriges olika polisregioner. Det yttrar sig dels genom vilket narkotikabrott som är mest vanligt förekommande i regionen, dels hur träffsäkra polisen är i sina misstankar. Polisregion Väst utmärker sig exempelvis med en hög träffsäkerhet och en låg andel bom-anmälningar. I andra änden av spektrumet hamnar polisregion Stockholm.

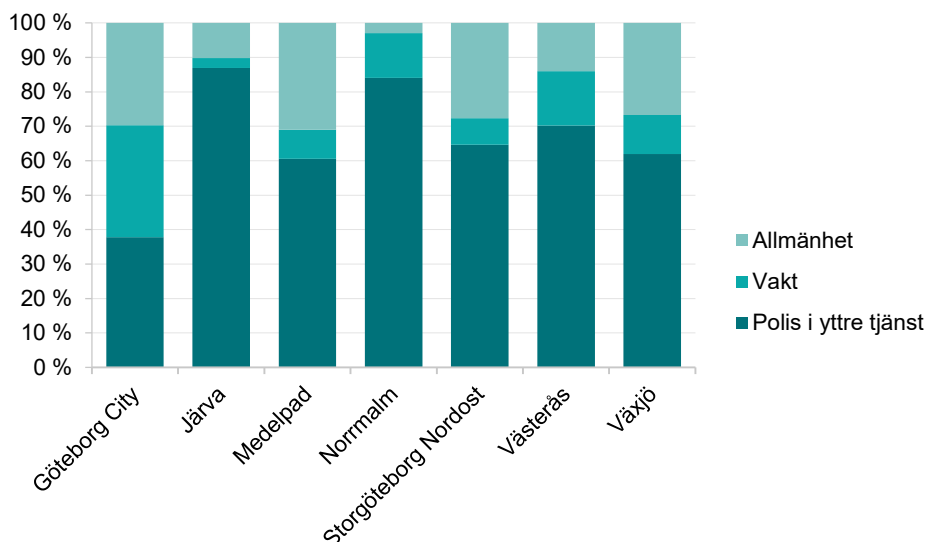
Resultaten kan tolkas som att poliserna i Stockholm är mer offensiva när det gäller misstankar om narkotikabrott än vad poliserna i Göteborg är. I sammanhanget kan man betrakta dessa skillnader som proaktivt eller reaktivt polisarbete. Om det oftast är polisen själva som initierar misstankar mot narkotikabrottslighet kan polisarbetet betraktas som proaktivt. Om misstankarna däremot främst initieras genom exempelvis tips från allmänheten eller ordningsvakter kan arbetssättet betraktas som reaktivt.

I ungefär en tredjedel av alla förundersökningar, som ligger till grund för det här kapitlet, har brottsmisstankarna initierats av andra aktörer än polisen. Det vanligaste är då att det rör sig om tips från allmänheten. Det kan till exempel handla om att någon ringer till polisen om att det förekommer mycket spring i en lägenhet, det doftar cannabis i trapphuset eller att en person på stan är väldigt påverkad av narkotika och inte kan ta

hand om sig själv eller uppträder hotfullt. Det finns också fall där butiker, restauranger eller hotell hör av sig till polisen för att en person uppträder påverkat. I knappt 15 procent av förundersökningarna har ärendet initierats av en arrest- eller ordningsvakt. Då handlar det i regel om att de har hittat vad de misstänker är narkotika i samband med ett omhändertagande av en berusad eller narkotikapåverkad person.

Inte helt oväntat är träffsäkerheten som högst när det är arrest- eller ordningsvakter som initierar ärendet, och som lägst när det är polisen själva. Ifall misstankar om narkotikabrott har uppkommit genom tips från allmänheten, vaktningripanden eller poliserna själva skiljer sig också åt mellan lokalpolisområdena, vilket framgår av figur 4.1.

**Figur 4.1 Vem som initierat ingripandet per lokalpolisområde. Andelar i procent. (N=476).**

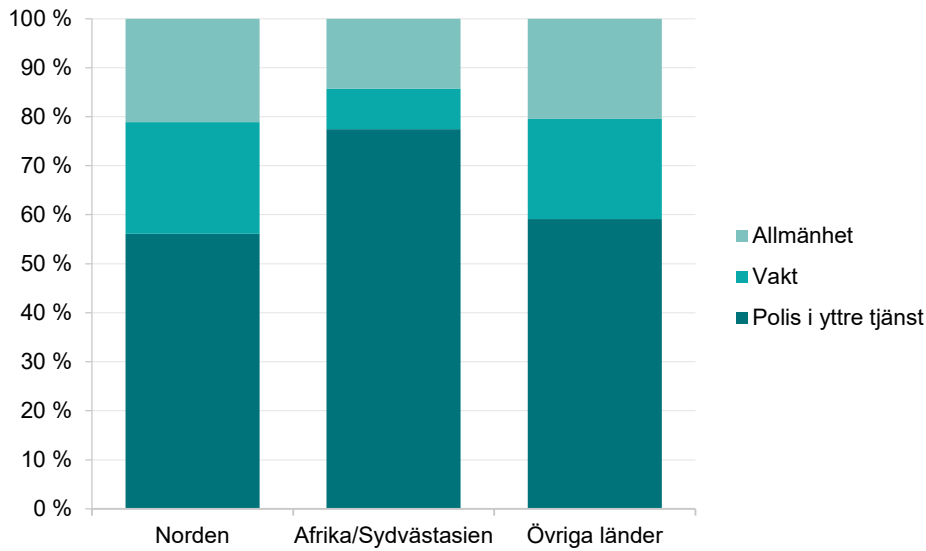


I de studerade lokalpolisområdena i polisregion Stockholm är andelen ärenden som initierats av polis i yttre tjänst klart högst, med 87 procent i lokalpolisområde Järva och 84 procent i lokalpolisområde Norrmalm. Andelen ärenden som initierats av arrest- eller ordningsvakter är högst i lokalpolisområde Göteborg City (polisregion Väst), med 32 procent.

Skillnaderna i hur narkotikaärendena inleds – om polisen är proaktiv eller reaktiv – ligger i linje med de noterade skillnaderna i träffsäkerhet mellan polisregionerna. Det skulle också kunna förklara en del av de skillnader som finns mellan misstänkta av olika etniciteter. När det gäller

förundersökningar som innehåller misstanke om innehav av narkotika är andelen som startat med ett vaktingripande lägst, och andelen polisinitierade ärenden högst, när den misstänkte har bakgrund i Afrika eller Sydvästasien (se figur 4.2).

**Figur 4.2 Vem som initierat ingripandet i ärenden som innehåller misstanke om innehav av narkotika, per moderns födelseregion. Andelar i procent. (N=300).**



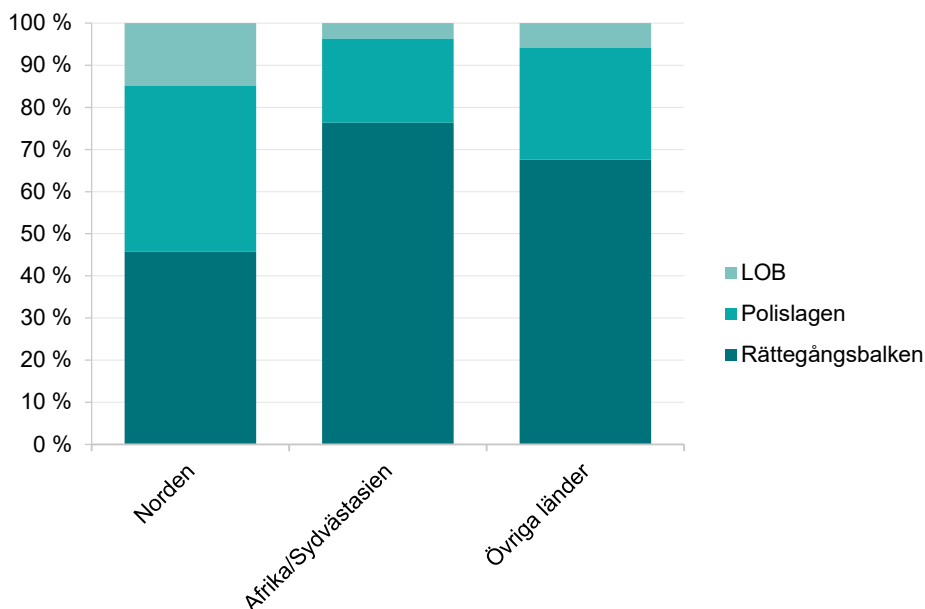
Till viss del kan skillnaderna tänkas bero på att många av de misstänkta med afrikansk eller sydvästasiatisk bakgrund bor i ett lokalpolisområde med en offensiv polistaktik. Det är därför värt att påpeka att andelen polisinitierade ärenden är högre för personer med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien än personer med nordisk bakgrund i *samtliga* studerade lokalpolisområden.

### Lagstöd för tvångsmedelsanvändningen

I förundersökningarna har även lagstödet för tvångsmedelsanvändningen granskats. Skäliga misstankar som uppstått efter ett ingripande med stöd i polislagen eller lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) har av naturliga skäl större träffsäkerhet än ingripanden med stöd i rättegångsbalken. Det beror på att den här typen av åtgärder endast resulterar i en registrerad misstanke *om* polisen hittar något som misstänks vara narkotika. Med reservation för att dokumentationen generellt sett är bristfällig i det avseendet och resulterade i ett stort bortfall, varierar

lagstödet för tvångsmedelsanvändningen (oftast en kroppsvisitation) tydligt beroende på den misstänktes bakgrund.

**Figur 4.3 Lagstöd för ingripandet i ärenden som innehåller misstanke om innehav av narkotika, per moderns födelseregion. Andelar i procent. (N=239).**



Som framgår är det alltså mest vanligt att polisen är proaktiv, och använder misstanke om narkotikabrott som *skäl* för tvångsmedelsanvändningen när den misstänkte har bakgrund i Afrika eller Sydvästasien, snarare än att narkotikamisstanken uppstått *efter* ingripande från polis eller vakt. Vad polisen grundar sina misstankar på kallas för ”byggstenar” inom polisen. I nästa avsnitt redovisas vilka byggstenar poliser anser vara relevanta i profileringsarbetet vid misstanke om narkotikabrott, samt hur dessa dokumenteras i förundersökningarna.

### **Dokumenterade byggstenar i förundersökningarna**

En central del i granskningen av förundersökningar har varit att avgöra vilka skäl – så kallade byggstenar – som polisen har haft för misstanken om narkotikabrott. I tabell 4.2 listas vanligt förekommande byggstenar i de granskade förundersökningarna. Dessa stämmer också överens med de byggstenar som chefer och poliser i yttre tjänst har angivit i intervjuer och samtal när Brå frågat om vanliga byggstenar i profileringsarbetet.

Vilka byggstenar som används är av naturliga skäl kopplade till vilka narkotikabrott som är aktuella i ärendet. Ingår misstankar rörande överlåtelse eller innehav i ärendet är byggstenar relaterade till *avvikande beteende* vanligast, följt av *tips*. Vid misstanke om eget bruk dominerar i stället *tecken på narkotikabruk* beskrivningarna i förundersökningarna.

**Tabell 4.2 Vanligt förekommande byggstenar i granskade förundersökningar.**

Byggsten	Beskrivning
<b>Avvikande beteende</b>	Svarar undvikande på frågor, avviker/springer/försöker gömma sig, kastar ifrån sig något när patrullen kommer, uppträder nervöst, undviker ögonkontakt, tittar sig omkring eller flackar med blicken.
<b>Tecken på narkotikabruk</b>	Muntorrhet, rödsprängda/röda ögon, stora/små pupiller, långsamma kroppsrörelser/slö, släpigt tal, osammanhängande talförmåga, sluddrande/forcerat tal, glansiga ögon, spelande fingrar, växlande temperament.
<b>Doft av narkotika</b>	Doft av cannabis på kläder, i trappuppgångar, på gatan, i en park osv.
<b>Tidigare känd gärningsperson</b>	Känner igen personen sedan tidigare i narkotikarelaterad brottslighet. Umgås eller syns tillsammans med kända kriminella.
<b>Tips</b>	Tips om misstänkt narkotikabrott från exempelvis allmänheten, ordningsvakter eller skola.

Av kodningen av förundersökningarna framkommer att dokumenterade byggstenar är mer eller mindre detaljerade, och i vissa fall förklaras byggstenarna endast i svepande termer. När poliserna beskriver avvikande beteende så kan mindre detaljerade beskrivningar exempelvis vara "beter sig avvikande", "beter sig konstigt" eller "beter sig märkligt". I många förundersökningar anges också att den misstänkte "uppträder nervöst", men inte på vilket sätt. När det gäller tecken på narkotikabruk kan det exempelvis stå "när patrullen pratar med den misstänkta uppstår misstanke om bruk", "uppträder påverkat" eller "är påverkad av narkotika".

Det framstår också som att byggstenarna anges mer eller mindre slentrianmässigt. I ett lokalpolisområde visar exempelvis dokumentationen i över hälften av förundersökningarna att de misstänkta på olika sätt uppträder nervöst, medan "nervös" knappt nämns i förundersökningarna i ett annat lokalpolisområde. Det är därför rimligt att anta att det kan utvecklas olika lokala kulturer i vad poliser iakttar eller skriver. Om

”uppträder nervöst” är en vanlig iakttagelse och beskrivning i ett lokalpolisområde, så kan nya poliser socialiseras in i det sättet att tänka och skriva. Det går heller inte att utesluta att personer i vissa områden har fler negativa upplevelser av polisen, och därför *är* mer nervösa i kontakten med polisen. Att kontakt med polisen kan göra personer nervösa lyfter också en chef i en intervju:

Man får ju alltid ha med sig att en del människor fortfarande har stor respekt för polisen, så man kan bli nervös i kontakten med en uniformerad polis.

Det kan i sammanhanget nämnas att byggstenen *avvikande beteende* är betydligt mer vanlig när den misstänkte har utomnordisk bakgrund, vilket även gäller *doft av narkotika*.

### **Faktorer som tidpunkt, plats och klädstil förekommer mer sällan**

Att de beskrivna byggstenarna ovan är vanligt förekommande i polisens dokumentation är i linje med vad som framkommit i intervjuer och samtal. Andra byggstenar, som *tidpunkt* och *plats*, lyfts också fram som relevanta av chefer och poliser i yttre tjänst som Brå talat med, men dessa förekommer desto mer sällan i dokumentationen. En försiktig tolkning är att polisen själva har så pass stor kunskap om olika områden att de anser att den informationen inte behöver anges specifikt i anmälningarna. Tidpunkt och plats för brottet framgår dessutom av den övergripande informationen av anmälan, som poliserna alltid måste fylla i.

I samtal med poliser i yttre tjänst ges flera beskrivningar av hur tidpunkt och plats är intressanta i deras arbete med profilering. För att återge ett exempel berättar en polis om en plats i staden där de vet att det ofta förekommer narkotika under kvällar och nätter. Samtidigt understryker polisen att en person inte blir misstänkliggjord bara för att han eller hon befinner sig på platsen vid en viss tidpunkt – det krävs oftast något mer. Det kan handla om vilka man umgås med på platsen, om man hastigt avviker när polisen fotpatrullerar eller åker förbi med radiobil, eller *var* på platsen man står – till exempel lite undanskymt, som om personen inte vill att polisen ska se dem. Då kan en misstanke uppstå. En chef i ett annat lokalpolisområde säger så här om tidpunkt och plats:

I min värld, så är en normal människa inte ute ett på natten i ett brottsutsatt område och går. Då är det värt att stanna och prata med den personen. Sen kan det ju vara någon som har svårt att sova, alltså situationerna är olika hela tiden. Så man får hela tiden göra avväganden och bedömningar. Det kan vara personer som har svårt att sova, men högst sannolikt så är det någon som har något fuffens för sig.

I intervjuer och samtal nämns också att klädstil kan ha betydelse för om personen fångar polisens intresse i det första läget. Referenser till den misstänktes klädstil eller övriga attribut förekommer dock nästan aldrig som byggsten i de granskade förundersökningarna.

De som i intervjuer och samtal anger att klädstilar kan ha betydelse i profileringsarbetet kan vanligtvis noggrant beskriva vad som ingår som klädmarkörer för män som är involverade i narkotikaförsäljning. En chef säger exempelvis att:

Det kan ju vara attiraljer, hur man är klädd till exempel. Alla de här, eller ja alla... men många av de här människorna har ju olika attribut va. Man har sådana här becknarväskor, man har bara Hugo Boss-kläder på sig och man ser ut och för sig på ett visst sätt som intresserar mig. Då kommer jag att prata med dem.

Med undantag från två poliser i yttre tjänst har ingen av dem som Brå pratat med kunnat ange någon typisk klädstil för kvinnor som kan misstänkas för narkotikabrott. En av poliserna som menar att det är ganska lätt att identifiera kvinnorna som är involverade i narkotikaförsäljning, säger så här om deras klädstil:

De har ofta tajta jeans, fuskpäls, stora och tjocka lösögonfransar, löshår och dyra kläder på sig, men inte lika dyra kläder som männen, som kan ha kläder på sig för 15–20 000 kronor.

Andra poliser säger att vissa klädkoder visserligen kan hänga ihop med grupperingar inom vissa nätverkskriminella kretsar, men att klädstilar är mode och därför förändras, vilket gör att det spelar liten eller ingen roll alls i profileringsarbetet. Även andra omständigheter kan ha betydelse för om kläder är intressant eller inte. En chef berättar exempelvis i en intervju om en årlig musikfestival i polisområdet, och menar att polisen på sådana platser inte bör profilera utifrån klädstil. Han säger bland annat att:

På festivaler kan ju bankdirektör Johansson, som tycker om reggae, älska att spöka ut sig. Han ser ju ut... som han levt i ett hippie-kollektiv! Och sen byter han om och åker liksom hem i Gant-byxor och fin skjorta, så det skulle verkligen kunna slå fel.

På frågan om vilka han tror poliserna väljer att prata med på den här typen av festivaler säger han att polisen är angelägna om att upptäcka ringa narkotikabrott, och då främst hos ungdomar. Han menar att det är en ”snäll festival” och att profileringen därför inte främst syftar till att eftersöka vapen och tillhyggen.



## **Fokus på män medan kvinnor går under polisens radar**

Hänvisningar till den misstänktes ålder dokumenteras mycket sällan som en byggsten i förundersökningarna. Men att ålder är relevant i polisens arbete med profilering vid misstanke om narkotikabrott framkommer inte minst av de statistiska analyserna i kapitel 3. Av dessa framgår att yngre personer blir misstänkta för narkotikabrott i betydligt högre utsträckning än äldre, och med sämre träffsäkerhet. Flera chefer och poliser i yttre tjänst anger också att det finns ett stort fokus på unga personer, särskilt de under 18 år, i det brottsförebyggande arbetet. Av fältobservationer och samtal med poliser i yttre tjänst är det även tydligt att poliserna inte är lika angelägna att anmäla äldre med missbruksproblem, som yngre personer. En polis säger exempelvis att:

Om jag skulle se en 14-åring i sällskap med en person som jag vet begått narkotikabrott tidigare, då är jag mer intresserad av 14-åringen än den som jag vet till 100 procent kommer att vara positiv. Det handlar ju om praktiskt polisarbete. Jag tänker så här: det kanske är han [14-åringen] som är transportören av den här narkotikan som ska distribueras. Så tanken är att gå där i stället för att bara koncentrera mig på den vuxna personen som jag har rapporterat tiotusen gånger.

Av förundersökningarna framgår att det ofta är ordningsvakter som i ett första led omhändertar äldre personer med missbruksproblematik, och om de hittar något olagligt på personen tillkallas polis. Det skulle delvis kunna förklara de skillnader i träffsäkerhet som framkommer av kapitel 3 när det gäller ålder.

Kön är ytterligare en byggsten som sällan anges specifikt som byggsten i förundersökningarna vid misstanke om narkotikabrott. Av underlaget för studien framkommer dock att polisen i arbetet med profilering har ett stort fokus på pojkar och unga män. Samtidigt säger sig flera poliser vara medvetna om att flickor och unga kvinnor går under deras radar.

När polisen säger sig arbeta för att förebygga missbruk bland ungdomar, handlar kontrollerna och misstankarna i realiteten oftast om pojkar och unga män. Flickor och unga kvinnor riskerar inte att hamna i fokus för ”polisblicken” i samma utsträckning. Av samtliga skäliga misstankar om eget bruk 2019–2021 som rörde en person i åldern 15–24 år var andelen flickor och unga kvinnor 15 procent. Det ligger i linje med vad som framgår av förundersökningarna. Samtidigt visar surveyundersökningar<sup>85</sup> att flickors narkotikabruk numera nästan är att jämföra med pojkars. Ur ett

---

<sup>85</sup> Se till exempel CAN (2022) och Brå (2022b).

brottsförebyggande perspektiv innebär det att kvinnor inte fångas upp lika tidigt som män. Det gör att misstänkta kvinnor, utifrån polisernas perspektiv, också riskerar att komma i kontakt med det sociala skyddsnätet senare än män. Eller som en chef säger:

Vi vet ju att killar är överrepresenterade i brottslighet, och framför allt när det gäller våld. Men sen är det som att den där kunskapen spiller över på allt annat. När vi stoppar en bil och hittar narkotika, så blir killen misstänkt och så pissar vi av honom [tar ett urinprov] och tjejen kör vi hem för hon är ju säkert bara utnyttjad. Fast det vi egentligen skulle behöva göra är att pissa av henne också, och skaka liv i hennes skyddsnät också.

Att kvinnor inte kontrolleras i samma utsträckning som män anges till viss del bero på att manliga poliser inte fullt ut kan visitera kvinnor.<sup>86</sup> Det kan också bero på att poliserna har mest fokus på män på grund av invanda mönster i profileringsarbetet. En chef säger exempelvis i en intervju att:

Stoppar man en bil, eller om det kommer fyra personer och så är det tre män och en kvinna – eller två och två – så tror jag att man lägger lite mer fokus på männen. Och det är klart att det lär ju de kriminella sig också, så det är ju korkat att göra så.

Av tidigare studier framgår att det händer att kvinnor är så kallade ”gröna personer”, det vill säga individer som utför viktiga sysslor åt nätverken.<sup>87</sup> Det handlar då främst om flickvänner, kvinnliga vänner eller släktingar som inkluderas i narkotikalogistiken genom att exempelvis hyra bilar, förvara narkotika och resa med pengar. Kriminella vet också om att kvinnor riskerar att stoppas av polisen i lägre utsträckning än män, vilket också poliser i många fall är medvetna om. En chef säger till exempel att:

Vi pratade om det i morse, jag och chefen för grova brott: undrar hur mycket tjejer vi missar när det kommer till att transportera vapen, narkotika och så vidare? Därför att våra fördomar och erfarenheter styr oss mot de unga killarna. Jag tror att vi missar en hel del utifrån vårt eget ”mind set” i det.

De som Brå pratat med i den här studien hänvisar ofta till att det krävs mer profileringsarbete när det gäller kvinnor, och att det kan bli en ond cirkel om de enbart fokuserar på män. Eller som en polis i yttre tjänst uttrycker det: ”Ju oftare de kommer undan, desto svårare blir det att profilera dem”.

---

86 En kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av en kvinna så får den inte verkställas eller bevittnas av någon annan än en annan kvinna, läkare eller sjuksköterska enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken. En manlig polis får dock utföra kroppsvisitationer på kvinnor om det avser undersökning av föremål som en kvinna har med sig. Det innebär att en manlig polis exempelvis kan undersöka en kvinnas väska, ryggsäck, paket eller dylikt.

87 Brå (2021b).

## **Synen på betydelsen av etnicitet i profileringsarbetet**

I kapitel 3 beskrivs stora skillnader, både i antal registrerade misstankar per invånare och träffsäkerhet, beroende på den misstänktes etniska tillhörighet. Av granskningen av förundersökningarna framgår dock att etnicitet i stort sett aldrig dokumenteras som en byggsten, vilket även gäller för faktorer som ålder och kön. Men till skillnad från byggstenar som ålder eller kön, är det uppenbart att de poliser Brå talat med är mindre bekväma med att prata om etnicitetens betydelse i profileringsarbetet. I samtal och intervjuer framkommer också skiftande synsätt i frågan om etnicitet är relevant eller inte i profileringsarbetet. För att ge en övergripande bild av de åsikter och argument som lyfts fram i intervjuer och samtal presenteras här tre huvudsakliga uppfattningar:

1. "Etnicitet är inte relevant i polisens arbete med profilering"
2. "Etnicitet kan vara relevant i polisens arbete med profilering"
3. "Diskriminerande etnisk profilering kan tyvärr förekomma"

I vissa intervjuer och samtal berörs en av dessa uppfattningar, i andra fler. En och samma person kan alltså resonera utifrån flera delvis motstridiga synsätt. I det här avsnittet beskrivs de olika uppfattningarna relativt okommenterat. I slutdiskussionen (kapitel 7) återkommer dock en diskussion om synsättens bäring på arbetet med profilering och likabehandling.

### **"Etnicitet är inte relevant i polisens arbete med profilering"**

När det gäller den första uppfattningen kan den betraktas som ett *avfärdande*, då det uttrycks att etnicitet *inte* är intressant i polisens arbete med profilering. Den här typen av uppfattning anges i ungefär hälften av alla intervjuer och samtal, och kan i sin tur delas in i tre olika kategorier.

**Den första kategorin** handlar om att chefer och poliser i yttre tjänst avfärdar frågan om etnicitet i polisens arbete med profilering genom att konstatera att det inte är relevant eller inte förekommer som byggsten. En chef säger exempelvis så här i en intervju:

Alltså profilering kan ju vara bra, profilering är ju viktigt för polisen och det gäller att profilera rätt. Och att profilera på hudfärg får man ju aldrig ägna sig åt, det är helt galet och det påstår jag att vi inte gör, även om inte alla håller med mig.

Vissa poliser som avfärdar frågan om etnicitet som relevant i arbetet med profilering menar att de *alltid* bygger upp sin misstanke på *andra* byggstenar, och att de därför är neutrala i frågan om etnicitet. I ett

lokalpolisområde konstaterar en chef att de visserligen har stort fokus på områden i staden där många med utländsk bakgrund bor, men att de ändå behandlar alla lika och att det i profileringsarbetet handlar om andra saker än etnicitet. Han säger:

Det handlar om alla de andra attributen. Det kan handla om hur de tittar på oss. Har en svenne alla komponenter då är de lika misstänkta i mina ögon.

En polis i yttre tjänst uttrycker ett liknande resonemang i ett samtal. Samtidigt säger han att han förstår att folk som inte vet hur de arbetar kan *tolka* det som att de profilerar utifrån etnicitet, men att det inte stämmer.

**Den andra kategorin** handlar om att poliserna ger uttryck för att etnicitet inte *kan* vara relevant i profileringsarbetet eftersom de arbetar i ett utsatt område, där en majoritet av invånarna har utländsk bakgrund. En chef säger till exempel att:

Jag skulle säga att våra kollegor är väldigt duktiga på profilering. Men just när man pratar om etnisk profilering blir det ju nästan tragikomiskt i vårt område eftersom det är 98 procent som har utländsk bakgrund. Så jag skulle säga att de inte profilerar utifrån den etniska bakgrunden, utan de profilerar utifrån beteende och umgänge.

En polis som arbetar i yttre tjänst i ett annat utsatt lokalpolisområde tror visserligen att etnisk profilering kan förekomma då det är lätt att "ledas av fördomar". Samtidigt menar han att det förmodligen inte gäller för poliserna i just hans område, eftersom det där mestadels bor personer med utländsk bakgrund.

**Den tredje kategorin** handlar om att intervjupersonerna anser att frågan om etnicitet bör omvandlas till en fråga om klass och ekonomisk utsatthet i förhållande till brottsligheten, vilket i sin tur påverkar omfattningen av polisens kontroller. I ett lokalpolisområde säger exempelvis en polis i yttre tjänst att många med utländsk bakgrund bor i utsatta områden där det sker mycket brott, och att det är därför som det sker många kontroller där. En chef i ett annat lokalpolisområde med flera utsatta områden, säger att:

Det här handlar egentligen inte om etnicitet, utan det här handlar om att man bor i de här mest utsatta områdena med fattigdom och alla de här delarna är störst där. Så det är väl det som är grunden för problematiken, inte etniciteten i sig.

### **"Etnicitet kan vara relevant i polisens arbete med profilering"**

Den andra uppfattningen kan betraktas som ett *rättfärdigande*, vilket innebär att de som Brå pratat med anser att etnicitet kan vara både legitimt och relevant i profileringsarbetet. Uppfattningen kan delas in i två

huvudsakliga kategorier, men gemensamt för båda är att man hänvisar till vikten av polisernas erfarenheter, för att kunna göra riktiga bedömningar i profileringsarbetet.

**Den första kategorin** innebär att man hänvisar till förekomsten av kriminella nätverk och familjer med en viss etnisk tillhörighet. En chef beskriver exempelvis hur de i deras lokalpolisområde arbetar mycket mot två kriminella nätverk och att de har "jättestora problem" med bråk mellan dessa nätverk. Det ena nätverket består framför allt av "araber", och den andra av människor med bakgrund i Somalia. Han berättar hur polisen internt pratar om "araberna mot somalierna", men är samtidigt noga med att förklara att alla poliser vet om att de flesta inom respektive grupp är skötsamma. Han säger vidare att:

Och även att vi jobbar med olika nätverk som är väldigt hårt...liksom etniskt sammansatta, så det blir nästan svårt att inte göra en krass profilering. Så att... jag skulle säga – som nu, när vi har ett väldigt stort problem med somalier – så blir det ju per automatik att man har ett större öga på somalier. Särskilt i [område] då ju, och en viss ålderskategori, eftersom vi vet att det är ett väldigt stort problem.

En annan chef i lokalpolisområdet ger uttryck för ett motsvarande resonemang, men menar att profileringen i slutändan handlar om andra grunder, eftersom de arbetar utifrån cylindermodellen<sup>88</sup>. Han säger att:

Nej men jag vill nog återvända till det...ni hör mig säga "somalier, araber" eller vad det nu än skulle kunna vara då, men för mig...och då stoppar vi in det i nätverk, alltså kriminella nätverk. Sen kan det vara ett svenskt kriminellt nätverk, det kan vara ett från Västjugoslavien, det kan vara från Ryssland eller var de nu än kommer ifrån. Men jag vill nog ändå säga att vi arbetar utifrån profilering och vi använder oss av cylindermodellen för att stoppa in folk i det hela.

En polis i yttre tjänst i en storstad ger ett annat exempel på hur frågan om etnicitet kan hjälpa poliserna i deras arbete mot kriminalitet. Polisen beskriver att de vet att en etablerad motorcykelklubb är rasistisk mot vissa etniska grupper, och att de därför aldrig tillåter personer med viss etnisk tillhörighet att vara med i klubben. Det gör att polisen lättare kan urskilja vissa kriminella i motorcykelklubben utifrån etnicitet, och utesluta andra. Polisen lyfter även att de profilerar utifrån vissa släktbaserade kriminella

---

<sup>88</sup> Cylindermodellen innebär kortfattat att polisen identifierar vilka kriminella aktörer som påverkar lokalpolisområdet negativt, och i vilken kategori de kan placeras i den kriminella strukturen i området. Modellen innehåller fyra aktörskategorier som kopplas till ett avgränsat geografiskt område (oftast bostadsområde). Dessa kategorier av aktörer har en stark gemensam förankring i boendemiljön, och samverkar i brott såväl horisontellt (mellan jämnåriga) som lodrätt (mellan äldre och yngre). De benämns A-, B-, C- och D-aktörer. Se till exempel Gerell, M., Hallin, P-O, Nilvall, K. och Westerdahl, S. (2020).

nätverk som tillhör en viss etnicitet. Tillhör man någon av dessa familjer riskerar man att stoppas oftare än andra, enligt polisen.

**Den andra kategorin** innebär att det finns en uppfattning om att polisen arbetar utifrån statistik och erfarenheter, vilket i sin tur visar på högre narkotikakriminalitet bland vissa minoritetsgrupper. En polis i yttre tjänst i en storstad berättar till exempel att ”99 procent av de som säljer heroin kommer från Västafrika, framför allt från länder som Gambia och Senegal”. Han berättar också att det tydligt är så etablerat att hans poliskollega, som kommer från Västafrika, ofta blir tillfrågad av heroinmissbrukare om han har heroin att sälja när han arbetar civilt.

Uppfattningen är att polisen på det stora hela anser sig profilera och genomföra kontroller i proportion till vad som är rimligt utifrån fördelningen av den faktiska narkotikabrottsligheten. En chef beskriver exempelvis att man överhuvudtaget inte resonerar utifrån etnicitet när man diskuterar prioriteringar inom polisen. Samtidigt säger han att man i allt arbetet med profilering tar med sig erfarenheter, och att ungdomar med utländsk bakgrund är överrepresenterade när det gäller narkotikabrottslighet:

Och det är klart att i förhållande till folkmängden så är det ju ganska stor del invandrarungdomar, och det är ingenting att hymla om, utan så är det.

### **”Diskriminerande etnisk profilering kan tyvärr förekomma”**

Den sistnämnda uppfattningen kallas här för *problematiserande*. Det innebär att poliserna menar att diskriminerande etnisk profilering förekommer eller förmodligen förekommer. De som ger uttryck för uppfattningen menar att det kan finnas flera olika orsaker till förekomsten av diskriminerande etnisk profilering, men de är inte främmande för att fördomar är en av dem. På en fråga om varför poliser väljer att gå fram och prata med vissa personer, men inte andra, i en given situation säger exempelvis en chef så här:

Vart ens blick vandrar i det första läget kan säkert bero på fördomar. Man kan i alla fall inte säkert utesluta det. [...] Vi inom polisen vill hävda att man måste jobba med rätt breda penseldrag för annars så är det jättesvårt att göra sitt jobb... men jag skulle säga att det inte behövs så mycket mer än att till exempel en somalier, i den åldern, klädd på ett visst sätt och befinner sig på en viss plats, vid en viss tidpunkt.

Även den uppfattning som innebär att chefer och poliser i yttre tjänst problematiserar etnicitet i profileringsarbetet går att dela in i två kategorier.

**Den första kategorin** innebär att chefer och poliser i yttre tjänst i någon mån problematiserar sina möjligheter att använda sig av statistik när de gör sina kontroller, eftersom de främst letar aktivt efter narkotika i utsatta områden där det bor många med utländsk bakgrund. En chef säger exempelvis att:

Det handlar ju inte bara om fördomar, utan det handlar ju också om konkret erfarenhet. Alltså det är ju å ena sidan om att man kan säga att "ja men det är ju för att ni alltid kollar dem som ni också tar flest av dem", men jag tror att sanningen ligger någonstans mittemellan, det är både och. Jag tror fortfarande att det är så att vi stannar många av dem för att de håller på med narkotika.

En chef i ett annat lokalpolisområde uttrycker sig på ett liknande sätt när han resonerar utifrån fördomar, statistik och erfarenhet. Han ifrågasätter bland annat i vilken utsträckning fördomar och erfarenheter styr in poliserna på att "göra samma sak hela tiden" och att "de fiskar i samma vatten". Chefen säger vidare att:

Jag törs inte säga hur mycket vi använder statistiken som grund, för vi kan ju göra ganska bra analyser på var vi får träff. Men då är vi ju tillbaka i frågan om loopen igen: att där vi letar hittar vi. Frågan är om vi har letat på de andra platserna, på de andra tiderna och på de andra personerna. Så frågan är alltså om det går att luta sig mot statistiken, men då blir den akademiska frågan: hur tillförlitlig är statistiken?

En chef i en storstad resonerar inte utifrån statistik, men menar att polisens fokus på utsatta områden gör att de framför allt kontrollerar män med utländsk bakgrund, och att de skulle hitta narkotika på andra ställen också om de hade många kontroller där i stället:

Det är säkert också en effekt av att vi i högre utsträckning kontrollerar män med utländsk bakgrund, och så hittar vi narkotika på dem. Och hade vi i högre utsträckning lagt vårans polisiära tid i ett område som inte var utsatt så hade vi så klart hittat narkotika där också, men vi är oftare i de utsatta områdena och jobbar mot narkotika – och det är klart att det gör att vi oftare hittar narkotika där.

**Den andra kategorin** berör det som i integrationsforskningen förklaras som ett "vi och dom-perspektiv", och som avspeglar maktrelationer och hierarkiska rangordningsprocesser.<sup>89</sup> Det finns också omfattande forskning om diskriminering som visar att stereotypa föreställningar är en viktig faktor för hur rättsväsendets aktörer agerar gentemot de som inte betraktas tillhöra den "egna gruppen".<sup>90</sup> Det finns exempelvis en tendens att polisen *omedvetet* betraktar personer som tillhör andra grupper som mer

---

89 De los Reyes och Kamali. (2005).

90 Se till exempel Tomaskovic-Devey, Mason och Zingraff, M. (2004) och Richardson (2012).

brottsbenägna än den egna gruppen. En chef beskriver exempelvis fenomenet så här:

Men sen är det lätt att man då på något sätt boxar in en norm av hur en misstänkt ser ut. Och eftersom vi kontrollerar väldigt många, eller tar väldigt många med utländsk bakgrund, så är det lätt att man fastnar i det och då kanske kontrollerar de som överhuvudtaget aldrig har rört narkotika. Men det är en svår... jag tycker det är en jättesvår och komplex fråga och jag tror att den kräver väldigt mycket fördjupning och problematisering för att man ska förstå varför de sakerna händer och hur det egentligen ser ut på riktigt.

En polis som arbetar i yttre tjänst i ett utsatt område är övertygad om att diskriminerande etnisk profilering förekommer. Polisen vet att det framför allt är pojkar och unga män från Somalia mellan 15 och 25 år som stoppas och kontrolleras i området. Enligt polisen finns det också kollegor som *bara* fokuserar på nämnd grupp, särskilt oerfarna poliser.

Jag tror det mest handlar om att man saknar erfarenhet som polis. Sen tror jag också att det handlar om att man är så osäker och bara har en bild av att det bara är svarta människor som säljer narkotika, och att det bara är hos dom man kommer hitta vapen. Och då är man fel ute, då kan det resultera i att man håller på med etnisk profilering. Det finns såna där bland oss, det gör det absolut.

En ingripandepolis i ett annat lokalpolisområde är inne på samma spår. Han är övertygad om att det finns människor som kontrolleras som inte borde kontrolleras. Han beskriver också att han ibland tycker att det är "förnedrande för honom själv" att behöva kontrollera vissa personer hela tiden. Han säger vidare att:

Människor ska inte bli etniskt profilerade. De som är laglydiga ska känna sig lika trygga som alla andra. Man vill ju inte trakassera, man vill ju bara göra området bra för dem som bor där.

Flera som resonerar utifrån en problematiserad utgångspunkt menar att det är viktigt att ta de här frågorna på allvar och att frågan borde diskuteras mer inom Polismyndigheten. Även att det finns risk för att det kan bli fel utifrån polisernas tolkningsramar lyfts. En chef säger exempelvis att:

Så jag menar de här antagandena och mönstren som uppstår de blir ju också bias. Det blir ju också tolkningsramar som förstärker sig själva – confirmation bias – om man säger så. [...] Det är också extrem risk för att det blir fel, om du inte verkligen tänker hela tiden på vad du gör.



## 5. Anmälningar mot polisen

För att få en uppfattning om vad det är för händelser som kan ligga till grund för anmälningar mot polisen, och hur dessa har hanterats har Brå gått igenom anmälningar som inkommit till polisens avdelning för särskilda utredningar (SU) och Diskrimineringsombudsmannen (DO).

SU är en fristående och oberoende avdelning inom Polismyndigheten som utreder misstänkta brott som bland annat polisanställda kan ha begått. Utifrån genomgången av anmälningar som inkommit till SU har det varit möjligt att ge en bild av vilka målsägarna är, vilka typer av händelser som anmälts och hur en kontrollsituation upplevts från både målsägare och polis. Det finns också information om ett ärende lagts ner eller gått vidare till åtal.

DO är en myndighet som arbetar mot diskriminering och på olika sätt främjar lika rättigheter och möjligheter. Om en person upplever sig diskriminerad inom någon av samhällets olika sektorer kan en anmälan göras till DO. När en anmälan görs får anmälaren bland annat fylla i vilken samhällssektor som avses samt vilken av de sju diskrimineringsgrunderna som är aktuell.<sup>91</sup> För att få en bild av vilka situationer som anmäls till DO har Brå gått igenom anmälningar som rör Polismyndigheten (samhällssektor) och etnisk tillhörighet (diskrimineringsgrund).

Till grund för kapitel 5 finns även intervjuer med representanter för gruppen för skiljande- och disciplin (GSD) inom Polismyndigheten, DO och civila organisationer. Kapitlet innehåller även skriftliga svar på frågor som har ställts till Antidiskrimineringsbyråer i Sverige. I byråernas arbete ingår bland annat opinionsbildning, utbildning och att föra talan för personer som varit med om diskriminering.

### **Anmälningar till avdelningen för särskilda utredningar**

I den här studien har Brå tagit del av 1 649 anmälningar mot polisen som inkommit till SU för perioden 1 augusti 2021 till 31 augusti 2022. Av dessa identifierades 67 handla om polisens identitetskontroller,

---

<sup>91</sup> De sju diskrimineringsgrunderna är kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

kroppsvisitationer eller kroppsbesiktning i samband med att polisen stoppar och kontrollerar en person på gatan.<sup>92</sup> En majoritet av dessa 67 anmälningar handlar om brottet tjänstefel, och det näst vanligaste är misshandel.

Oftast är det uniformerad polis som anmäls och det är ofta en eller flera manliga poliser anmälningen avser. De flesta anmälda kontrollerna har skett i ett centrum eller på ett torg, följt av bostadsområde, utanför en nattklubb eller restaurang, eller vid kommunikationsknutpunkter för tåg, tunnelbana eller busshållplatser. Den vanligaste tidpunkten är sen eftermiddag eller kväll. Bland målsägarna finns endast en kvinna, och därför anges fortsättningsvis ”han”. Medianåldern bland målsägarna är 26 år, och 10 personer är under 18 år.

### **Anmälningarna innehåller flera olika typer av händelser**

De flesta anmälningarna handlar om identitetskontroller eller kroppsvisitationer, medan det är något mindre vanligt att de rör polisens kroppsbesiktningar, där polisen testar om det finns narkotika i den misstänkta kropp. I tabell 5.1 summeras olika typer av händelser som anmäls utifrån målsägarnas upplevelser. Oftast innehåller ärendena en av de angivna händelsetyperna, men det är inte ovanligt att flera händelsetyper finns med i en anmälan.

**Tabell 5.1 Antal händelser i anmälningarna som rör en identitetskontroll, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning. En anmälan kan innehålla mer än en händelse.**

Typ av händelse	Antal
Felaktigt misstänkt eller felaktigt kontrollerad	38
Övervåld	22
Dåligt bemötande	23
Trakasserad eller stoppad upprepade gånger	17
Annat <sup>93</sup>	7
<b>Totalt</b>	<b>107</b>

92 För de 67 anmälningarna gjordes en kompletterande begäran till SU så att hela ärendet togs in. Det kan vara relevanta anmälningar som har missats i genomgången av samtliga 1 649 anmälningar, då det i vissa fall inte fanns någon information alls förutom en hänvisning till en bilaga.

93 Dessa ärenden har inte kunnat placeras i någon av de övriga kategorierna.

Som framgår handlar de flesta händelserna i anmälningarna om att målsägare upplever att de blivit felaktigt misstänkta eller felaktigt kontrollerad.

När det gäller *felaktigt misstänkt eller felaktigt kontrollerad*, är det relativt vanligt att målsägaren inte har förstått varför han blivit misstänkt eller kontrollerad av polis. Det är inte ovanligt att personen i fråga anger att de ifrågasatt kontrollen. Polisen upplever däremot ofta att personerna varit uppjagade, stökiga eller svängt i humöret – tecken som poliserna uppfattar som narkotikapåverkan.

De anmälningar som beskriver *övervåld* från poliserna kan delas in i två kategorier: 1) anmälningar där polisen använt knytnävsslag och liknande våld samt 2) ärenden där polisen på ett bryskt sätt lagt ner målsägaren på marken eller tryckt upp honom mot en vägg.

*Dåligt bemötande* handlar vanligtvis om att målsägaren anger att poliser använt nedsättande ord eller utan orsak varit aggressiva, hotfulla eller otrevliga. I några av dessa fall menar däremot poliserna att det är målsägaren som varit otrevlig, satt sig i motvärn eller som sökt bråk. I en anmälan framgår exempelvis att polisen sökt efter en gärningsperson, och kontrollerar målsägaren då han enligt polisen stämmer in på signalementet. Av polisens avrapportering framkommer det att:

Vid kontroll av [namn] uppträdde han nervöst och var andfådd. Det första [namn] slänger ur sig var att polisen inte hade någon rätt att kontrollera honom. Vidare uppgav han diverse ursäkter till varför han hade bråttom från platsen. [...] Trots tillsägelse att stå stilla och ta det lugnt så sökte han över sina fickor. Efter flera tillsägelser tog han sedan upp sin mobiltelefon. Med anledning av [namn] utmärkande beteende genomfördes en visitation.

Målsägaren har dock en annan bild av händelsen, och av ärendet framgår att han upplever att poliserna agerar hetsigt och hotfullt:

[Namn] uppgav att tre polismän klev ur bilen och omringade [namn]. [Namn] uppgav att en av polismännen tryckte upp [namn] mot väggen efter att de tvingat honom att visa sin legitimation. [Namn] uppgav att en av polismännen stod 5 cm från [namn] ansikte och sa "om du inte är tyst nu kommer jag att trycka ner dig mot marken".

Ärendet är inte unikt. Polisen tolkar å ena sidan ett visst beteende som motstånd eller som misstänkt, medan målsägaren å andra sidan upplever situationen som hotfull och är oförstående inför polisens agerande.

I några ärenden som rör polisens bemötande har polisen enligt målsägarna anmärkt på deras kläder i samband med en kontroll. Av en anmälan framkommer exempelvis att:

[Namn] och hans två arbetskollegor kom från jobbet och stod och rökte utanför tunnelbanan, när minst sex poliser kom. [Namn] fick ögonkontakt med en polis. Polisen sa "vad är du för pundare, jävla missbrukare, det är klart du säljer knark med de kläderna du har på dig".

Även i de ärenden där målsägaren upplever sig *trakasserad av polisen eller utsätts för upprepade stopp* är ofta polisens och målsägarens bild av händelsen olika.<sup>94</sup> Medan målsägarna anser att polisen alltför ofta stoppar honom utan anledning, framkommer det av polisens dokumentation att målsägaren är "känd av polisen" och tidigare har figurerat i narkotikasammanhang eller gängkriminalitet.

### **Tio av ärendena har koppling till etnicitet**

Av de 67 ärendena handlar 10 om att målsägarna menar uttryckligen att deras etnicitet varit en faktor när polisen kontrollerat dem. Det handlar i huvudsak om två typer av händelser. I den första typen uttrycker målsägaren att kontrollen enbart eller i huvudsak sker på grund av hans hudfärg eller etniska bakgrund. I den andra handlar ärendena om att en eller flera poliser uttrycker sig rasistiskt i samband med kontrollen. Exempelvis ska en polis ha sagt "jävla zigenare [...] flytta från mitt land", och en polis ska i en annan situation ha uttryckt "jaha det går bra nu Rinkeby" med en ironisk ton.

Samtliga av de tio SU-ärendena med koppling till etnicitet har lagts ner. För att förstå hur SU bedömer ärenden med inslag av diskriminerande etnisk profilering kontaktades en sakkunnig om SU:s arbete. Enligt denne utreder SU den här typen av ärenden på "ungefär samma sätt" som övriga ärenden. Det innebär att de behöver utreda om det som påstås verkligen har skett, och om det finns substans i påståendet om diskriminering. Det föreligger samma svårigheter som i övriga ärenden, det vill säga att ord står ofta mot ord. Om polisen uttrycker sig rasistiskt är det alltså svårt att bevisa.

---

94 I sju fall handlar det enbart om trakasserier eller upprepade stopp. I resterande fall finns ytterligare en eller två händelsetyper med, oftast felaktigt misstänkt eller felaktigt kontrollerad. Ibland anmäler målsägaren det faktum att han blivit stoppad ofta, ibland har anmälan handlat om en specifik händelse och där målsägaren i samband med anmälan berättar att han ofta blir stoppad av polis.

### **Den yngsta personen bland anmälningarna gäller en 11-årig pojke**

Den yngsta personen i det genomgångna SU-underlaget gäller en 11-årig pojke som bor i ett utsatt område. I det här fallet är det en vårdnadshavare som anmält att polisen stoppat sonen vid sex olika tillfällen. Vid ett par tillfällen har polisen genomfört en kroppsvisitation och vid ett tillfälle har pojken fått lämna ifrån sig sin mobiltelefon. Även i det här fallet kommenterar polisen pojkens kläder:

Polismännen hade vid samma tillfälle frågat [namn] om han hade dubbla telefoner, gjort anmärkningar på hans dyra kläder och frågat om [namn] var springpojke. [Namn] har även blivit stoppad när han använt sin el-sparkcykel, polismännen hade då sagt till [namn] att han inte ska vara stöddig annars skulle de köra hem honom. Vid ett annat tillfälle var [namn] på väg till pizzerian när några polismän hade stoppat honom och frågat vart han var på väg och om allt var okej. Vid ytterligare ett tillfälle var [namn] på väg hem från skolan när han blev stoppad av några polismän som frågade vart han var på väg och vad han hade gjort. [Namn] känner att det är jättejobbigt att bli stoppad av polisen eftersom han inte har gjort någonting.

SU utreder anmälan, och håller förhör med pojken och vårdnadshavaren som anmält polisen. De gör även registerslagningar, men av polisens dokumentation framkommer inte varför 11-åringen stoppats. Inte heller att han är inblandad i något brottsligt. Anmälan läggs ner och som skäl anger åklagaren att händelserna ägt rum i ett utsatt område där polisen har en ökad närvaro och gör insatser ”för att motverka brott och för att förhindra att unga personer rekryteras in i en brottslig miljö”. Vårdnadshavaren menar dock att polisens många kontroller har fått motsatt effekt och att sonen har börjat hysa visst agg mot polisen.

I ett annat fall som rör minderåriga framgår hur polisen uppfattat att unga pojkar försöker fly från polisen, men att det funnits en förklaring till att de sprang. Pojken som anmält händelsen beskriver hur han och hans vänner hade lämnat skolan under en rast för att köpa godis i en närliggande butik. På vägen tillbaka till skolan observerar de några personer som följer efter dem, och därför börjar de springa mot skolgården. Det framkommer sedan av anmälan att:

Inne på skolgården kom de efterföljande personerna fram till [namn] och sa att de var från polisen. De hade tagit [namn] åt sidan och börjat fråga honom om narkotika samt visiterat honom genom att känna på hans kläder samt lyft på byxlinningen och tittat under hans tröja.

Pojken som anmäler händelsen beskriver att han är skrämmd och uppriven efter händelsen. Enligt ett vittne försöker även polisen att pressa pojken på information om narkotika, troligen på grund av att platsen där polisen först

sett pojkarna och börjat följa efter dem är känt för narkotikaförsäljning. Ärendet ovan innehåller ingen dokumentation från polisen, och även i flera andra ärenden med minderåriga är dokumentationen knapphändig.

### **Nästintill alla ärenden har lagts ner av åklagare**

Med undantag från ett SU-ärenden har samtliga lagts ner av åklagare. Det vanligaste formella skälet till att en anmälan läggs ner är att det saknas ”anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats”. Det är en standardformulering som innebär att åklagaren inte anser att det som skett är brottsligt enligt gällande lagstiftning.

I ungefär hälften av de studerade SU-ärendena har en åklagare skrivit en motivering till nedläggningen. Det är inte ovanligt att det i skälen till nedläggningen anges någon av de vanliga byggstenar som nämns i kapitel 2. I ett par fall skriver åklagaren till exempel att polisen gör en rimlig bedömning när de stoppar en person på grund av att personen är ”känd av polisen sedan tidigare”. När det gäller plats skriver en åklagare att det har ”framkommit att det i området invid den skola där händelsen inträffade finns en problematik med narkotikalangning”. Den sammantagna bilden från genomgången av åklagarnas bedömningar är att polisen har ett så pass stort handlingsutrymme i arbetet med kontroller att det krävs relativt mycket för att polisens agerande ska kunna prövas för tjänstefel. I ett åklagarbeslut anges exempelvis att:

Ingripanden bygger på en bedömning polisen gör vid tillfället och det finns ganska stort utrymme att göra olika bedömningar innan det blir så fel att det närmar sig brott i form av tjänstefel [...]. Polisens bedömning att misstänka anmälaren för narkotikabrott och därför genomföra en kroppsvisitation var inte så fel att den kan grundas i ett straffrättsligt ansvar.

Även om de handlingar som anmälts till SU inte bedöms som brottsliga kan de strida mot polisens egna riktlinjer eller mot arbetsrätten. Därför går en särskild grupp inom polisen igenom alla ärenden som läggs ner, vilket kan resultera i disciplinåtgärder mot enskilda poliser utifrån ett arbetsrättsligt perspektiv. Det är Gruppen för skiljande och disciplinärenden (GSD) som arbetar med den här typen av ärenden, och det finns en sådan grupp i varje polisregion.

Om GSD bedömer att polisen i fråga agerat oskickligt eller inte gjort sitt jobb handlägger och bereder de ärendet för att sedan skicka det vidare till personal och ansvarsnämnden (PAN), som är det beslutande organet. I de fall där beslut tas om att lägga ner ärendet, så är det enligt en intervju med

en chef på GSD fortfarande relevant för arbetsgivaren att sätta sig in i ärendet. Åtgärden i dessa fall kan bli ett samtal mellan chef och medarbetare, vilket kallas för ”korrigeringsamtal”.

#### ***Ett ärende gick till åtal och poliserna blev dömda***

Den enda anmälan i SU-materialet som gick vidare till åtal prövades av tingsrätten, och där blev poliserna dömda. Anmälan gäller en man som stoppas av två poliser när han kommer ut från en restaurang. Poliserna ställer frågor till mannen, och därefter kroppsvisiterar de honom för att leta efter narkotika. Mannen anser dock att det saknas skäl till visitationen. På grund av sin utbildning känner han till vad som krävs för att en polis ska få genomföra en kroppsvisitation. Mannen filmar händelsen, och av filmen framgår att han frågar poliserna om han är frihetsberövad och vad de har för skäl att visitera honom. Svaret han får är att ”du är nervös, du vill inte svara på frågor, och du är inte härifrån”.

I erinran till rätten anger poliserna att mannens beteende vid kontrollen tydde på att han hade något att dölja. Enligt poliserna ville mannen inte svara på vad han heter, ifrågasatte poliserna, uppträdde nervöst och försökte lämna platsen. Dessutom menar de att han hade en klädsel och ett utseende som stämmer in på hur personer som missbrukar narkotika vanligtvis ser ut: ”mjukisbyxor, blå luvtröja, foppa-tofflor” och ”synliga tatueringar på halsen”. Av polisens dokumentation från händelsen framkommer dock endast byggstenarna ”nervös” och ”pendlar i humör”. Tingsrätten anger i sin dom att dessa byggstenar inte är tillräckliga för att genomföra en visitation. Tingsrätten tar alltså inte hänsyn till de byggstenar som anges i erinran vid ett senare tillfälle, och poliserna döms för tjänstefel.

### **Anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen**

Brå har även gått igenom de anmälningar mot polisen som inkommit till DO för åren 2017–2022 och som rör diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Sammanlagt handlar det om 128 anmälningar, varav 97 inkluderats i den här studien.<sup>95</sup> I vissa fall rör en anmälan inte enbart polisen, utan även personer från en eller flera andra myndigheter. Det har inte varit möjligt att ta del av anmälarnas personuppgifter i DO-anmälningarna, vilket gör att det inte går att ge en bild av de misstänkta på

---

<sup>95</sup> I de anmälningar som inte har inkluderats är det uppenbart att anmälan inte avser en polis (utan till exempel en häktesvakt som anmälaren trott är polis), att ärendet är svårt att tyda på grund av osammanhängande innehåll eller att det saknas underlag för att förstå vad anmälan handlar om.

samma sätt som i SU-anmälningarna. I DO-anmälningarna finns inte heller polisens version av de uppkomna situationerna.

### **Anmälningarna utifrån olika händelser i mötet med polisen**

Anmälningarna har i den här studien delats in i fem olika typer av händelser: gränspolisen, negligering, kontroll av enskilda och fordon, bemötande och ageranden i andra situationer samt anmälningar mot myndigheten generellt.

**Tabell 5.2 Anmälningar till DO som rör polisen och etnisk tillhörighet 2017–2022, uppdelat i fem kategorier av händelseområden.**

Kategori	Antal	Andel
Gränspolisen	14	15 %
Negligering	26	26 %
Kontroll av enskilda och fordon	25	23 %
Bemötanden och ageranden i andra situationer	21	24 %
Polismyndigheten generellt	11	12 %
<b>Totalt</b>	<b>97</b>	<b>100 %</b>

#### **Gränspolisen**

De anmälningar som rör *gränspolisen* gäller polisregionerna Syd, Stockholm, Öst och Väst. De flesta handlar om att anmälaren upplever sig diskriminerad i samband med identitets- och passkontroller vid gränsen, att de nekas inresa i Sverige eller får ett dåligt bemötande i passkontrollen. En anmälare beskriver till exempel att han blivit omotiverat kontrollerad orimligt många gånger vid gränsen mellan Sverige och Danmark.

I clearly feel like that I have been exposed to discrimination, because the skin of my color is judging me. Native people barely show their ID. I have been humiliated in front of many people because the police officer made a big show off for this passport requirement. I have also experienced that Swedes never showed their ID and only people whom has a foreign look had to show their ID, during the border control.

#### **Negligering**

Anmälningar om *negligering* handlar i det här sammanhanget om att en person upplever sig ignorerad eller inte tagen på allvar i samband med en händelse eller i mötet med polisen. Anmälarna upplever till exempel att polisen på grund av deras etniska tillhörighet inte hör samman deras problem, inte utreder händelser som behöver utredas, nekar dem skydd, väljer ”fel” sida i ett bråk eller att viktiga uppgifter i deras brottsanmälan



har ändrats eller inte inkluderats. I en anmälan har exempelvis ett renskötarföretag under en längre tid uppmärksammat polisen och andra myndigheter på problemet med lösspringande hundar i området. De har vid ett flertal tillfällen fångat in hundarna och lämnat in dem på polisstationen, vilket innebär en bilresa på många mil. I anmälan skriver företaget att:

Vi har gjort polisanmälan som lagts ner och begärt omprövning men utan resultat. Trots uppenbar problematik har inga åtgärder vidtagits. Det är uppenbart att "svenskar" får gehör hos myndigheterna, men den samiska rennäringen inte tillges samma hantering och respekt.

### ***Polisens kontroller av enskilda och fordon***

När det gäller anmälningar som rör *polisens kontroller av enskilda och fordon* är det vanligt att anmälaren upplever sig bli stoppad av polisens helt utan anledning eller kontrollerad orimligt många gånger. Anmälningarna kan illustreras av en anmälare som menar att hans son regelbundet blir misstänkt för brott utan att brott har kunnat styrkas. Anmälaren skriver att sonen blivit utsatt för diskriminerande etnisk profilering sedan ung ålder. En annan anmälare menar att unga i hans område mer eller mindre under hela sin uppväxt blivit utsatta för polisens kontroller, även de som inte använder droger eller är involverade i narkotikahandeln. Anmälaren skriver vidare att:

Jag har upplevt att svenska systemet skyddar rika vita svenskar som brukar mer narkotika och hårdare droger, men de som straffas för det är såna som jag, vi används för att höja statistiken av brott.

En annan anmälare beskriver att han blivit stoppad av polis i trafiken, och efter att ha pratat med polisen blir han misstänkt för att ha brukat narkotika – detta trots att han förklarar att hans röda ögon beror på pollenallergi. Han får följa med till polisstationen för att genomföra ett drogtest, som visar sig vara negativt. Ett ytterligare exempel handlar om en anmälare som blir stoppad av polisen när han och en vän promenerar på ett fält, och av anmälan framgår det här:

Min vän frågade om vi var misstänkta för brott och polisen svarade att det bara var en kontroll och att vi inte va misstänkta för brott. Polisen ber om vår legitimation och ser då att jag heter [namn] och ändrar sig plötsligt och säger att vi är misstänka för narkotikabrott och säger att han ska visitera oss. När jag frågar på vilka grunder vi är misstänkta så vägrar han svara och riktar en pepparsprej i ansiktet på oss.

### ***Bemötande och agerande i andra situationer***

De anmälningar som av Brå delats in i kategorin *bemötande och ageranden i andra situationer* innefattar andra tillfällen än de som tagits upp tidigare.

I flera fall handlar det om att anmälaren blivit felaktigt utpekad för ett brott eller att polisen anses göra felaktiga ingripanden. Anmälningarna innehåller också upplevelser av felaktiga antaganden eller dåliga skämt baserade på förutfattade meningar. En anmälare beskriver en sådan situation så här:

I arresten när en polisman skulle visitera mig så sa han "var försiktig han kan ha en granatbomb på sig" och skrattade. Jag uppfattade det väldigt kränkande. Han skulle inte säga det till en svensk. Jag har själv förlorat familj medlemmar på grund av det och han sa en sån hemsk sak till mig.

I en annan anmälan anges att anmälarens son varit på förhör hos polisen på grund av en felaktig anklagelse. Anmälaren upptäcker sedan att det i förhörsdokumentet står att vårdnadshavarens inkomst är "bidrag".

Vårdnadshavare, dvs. jag och min sambo har arbetat heltid, fast anställd i över 25 år nu, med det vill jag påpeka att det inte är svårt att kolla upp våra inkomster. Polisen har gjort antaganden på grund av vår etnicitet.

#### ***Polismyndigheten generellt***

De anmälningar som rör *Polismyndigheten generellt* handlar i de flesta fallen om uttalanden från myndigheten eller enskilda poliser i teve, sociala medier eller skriftlig information. I en anmälan anges exempelvis att polisens bilderbok om olovliga bosättningar innehåller bilder på romer, och därför pekar ut en hel grupp utifrån etnisk tillhörighet. En annan anmälan handlar om att polisen i ett polisområde gått ut med ett alltför generellt signalement, vilket handlat om att eftersökta är av "utländsk härkomst" eller har ett "utländskt utseende". I några anmälningar är det aspiranter eller poliser som anmäler Polismyndigheten för att de inte blivit godkända som aspiranter eller att de inte fått de jobb som de har sökt på grund av deras etniska tillhörighet.

#### **Små möjligheter för DO att driva ärenden med nuvarande lagstiftning**

I intervjun med en utredare på DO framkommer att det finns små möjligheter att driva ärenden som rör polisens beslut och agerande, eftersom rättsväsendet inte är ett samhällsområde som täcks av diskrimineringslagen. Det gör att DO exempelvis inte kan genomföra tillsyn av polisens agerande, vilket de kan inom andra samhällsområden. Däremot kan de luta sig mot diskrimineringslagen när det handlar om

bestämmelserna om bemötande i offentlig verksamhet.<sup>96</sup> Det innebär alltså att DO endast kan granska vilken attityd eller vilket språk en polis använder gentemot en person. Om det säger utredaren bland annat att:

Det är ju oerhört otillfredsställande och en fråga som vi verkligen har påtalat – att det är en stor lucka i lagstiftningen. Det kom ett förslag i en SOU 2021 som föreslog att det här ska omfattas, som vi då har välkomnat såklart, men än har det inte hänt någonting. Det vi kan göra är att ha samtal med polisen och påtala vikten av att utbilda personal och vara medveten om risker för diskriminering.

Syftet med den offentliga utredning<sup>97</sup> som utredaren hänvisar till, var att föreslå hur skyddet mot diskriminering i offentlig verksamhet kan ändras för att det ska bli ett så heltäckande skydd som möjligt. Detta mot bakgrund av att enskilda har ett svagare skydd mot diskriminering vid kontakter med exempelvis Polismyndigheten, än vid kontakter med andra myndigheter. Detta är en brist enligt SOU-utredningen, vilket även DO påtalar i årsrapporten för 2023.<sup>98</sup> Utredaren från DO poängterar dock att det inte endast är lagen som behöver ändras för att öka skyddet mot diskriminering:

Men det vi ser är att även om det införs ett förbud i diskrimineringslagen, så kommer inte allt att bli bättre, utan det behövs också utbildning och en medvetenhet om att man behöver jobba med de här frågorna hela tiden.

Ärenden som rör polisens beslut eller agerande utreds alltså inte, eftersom DO ofta redan i ett tidigt skede kan konstatera att de inte har möjlighet att driva ärendet på grund av nuvarande lagstiftning. Även om de inte har möjlighet att göra något med anmälan tycker utredaren att det är viktigt att man anmäler upplevelser av diskriminering eftersom ”det belyser en problematik”. Utredaren säger vidare att:

Sen har vi ju också andra kontakter och vet att det här är ett område som är besvärande. Det handlar ju även om tilltron till rättsväsendet och samhället i stort, det är ju ett problem om man inte känner förtroende för polisen.

Den kanske mest uppmärksammade tillsynen på senare år som DO har gjort gäller det så kallade ”romregistret”. I sitt beslut konstaterade DO att registreringen av romer i Skåne inte var diskriminering, men att det med registret förekom en *risk* för etnisk profilering.<sup>99</sup> Justitieombudsmannen

---

96 2 kap. 17 § diskrimineringslagen förbjuder diskriminering när den som helt eller delvis omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning bistår allmänheten med upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp, eller på annat sätt i anställningen har kontakter med allmänheten. Förbudet gäller bland annat diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet.

97 Utredningen av vissa frågor i diskrimineringslagen (2021).

98 DO (2023b).

99 DO (2014).

(JO) riktade också allvarlig kritik mot den dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter.<sup>100</sup> Vidare beslutade Justitiekanslern (JK) om ett skadestånd till dem som förekommit i registret, eftersom de utsatts för en kränkning av sin personliga integritet.<sup>101</sup>

## **Antidiskrimineringsbyråernas erfarenheter**

För att få ytterligare en bild av upplevd diskriminering i samband med polisens kontroller, ställdes frågor till 18 antidiskrimineringsbyråer som finns runtom i Sverige. Av 13 inkomna svar är det tydligt att byråerna får in alla möjliga typer av ärenden. Flera nämner att det är vanligt med ärenden som rör diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet, och då främst inom arbetslivet eller utbildningsväsendet. Den typen av ärenden kan byråerna driva utifrån diskrimineringslagstiftningen. Det är dock inte fallet för ärenden som rör polisen, eftersom polisens myndighetsutövning undantas från diskrimineringslagen, vilket flera byråer tar upp som en begränsning.

### **Flera ärenden handlar om att polisen inte förklarat sina kontroller**

Sett till samtliga ärenden som inkommer till byråerna är det en liten andel som rör polisen. Dessutom anger endast ungefär hälften av byråerna att de fått in ärenden som specifikt rör polisens arbete med kontroller. Några har dock haft ett flertal sådana ärenden. En byrå skriver att i princip alla som vänder sig till dem beträffande polisens kontroller anger att de regelbundet utsätts för diskriminering, men att det är först när en kontroll ”gått över gränsen” med hot eller våld som man vänder sig till byrån.

Ett par byråer har haft fall där personer upplevt sig ha blivit stoppade *enbart* på grund av sin etniska tillhörighet. Att polisen ofta brister i att förklara varför kontrollerna görs lyfts som ett problem. Byrån som citeras här har drivit ett projekt där de träffat ungdomar i utsatta områden, och av projektet framgår att ungdomarna känner sig mistänkliggjorda av polisen:

Det beror på hur de ser ut, vad de heter och vilket område de bor i. ”Man får räkna med att bli stoppad av polisen”. De lyfter också att de aldrig får en förklaring till att de blir kontrollerade, eller en ursäkt när polisen ”tagit fel”. De känner sig otrygga när det är många poliser i området.

---

100 JO (2015).

101 Dagens juridik (2014).

I sammanhanget kan nämnas att tidigare forskning<sup>102</sup> visar att det händer att oskyldiga personer med "utländskt utseende" utarbetar strategier för att inte bli föremål för polisens kontroller, något som majoritetsbefolkningen sällan behöver göra. Detta bekräftas även i den här studien. En civil organisation som finns i ett utsatt område beskriver till exempel i en intervju hur pojkar de har kontakt med undviker att gå hem i grupp efter sin träning, för att undvika att bli kontrollerade av polisen.

Vi vet att många unga har den taktiken, att inte gå hem i alltför stora grupper. Är man mer än fem personer tillsammans så är det ett problem, eller en grund till att bli stoppad.

Avslutningsvis tar flera byråer upp att det finns strukturer som gör att personer med en viss hudfärg eller härkomst diskrimineras i samhället. Dessa strukturer omfattar även polisen, vilket innebär att diskriminerande etnisk profilering inte kan skyllas på några enstaka poliser. En byrå skriver exempelvis att:

I Sverige har vi i många år pratat om en färgblindhet, att vi på något sätt inte skulle behandla varandra olika baserat på hudfärg och etnisk härkomst. Men vi ser rasism och diskriminering dagligen i vårt arbete, och när rasism är så djupt rotat i vårt samhälle som det faktiskt är i Sverige i dag då skulle det också vara konstigt att polisen på något sätt är undantaget detta.

Byrån skriver även att Polismyndigheten behöver utbilda sin personal och arbeta mer aktivt mot rasism och diskriminering. Riktlinjer och rutiner för att förebygga etnisk diskriminering saknas, och det behöver enligt byrån komma på plats. Det är något flera byråer tar upp.

---

102 Pettersson. (2005).

## 6. Åtgärder för att minska risken för diskriminering

Tidigare kapitel i den här rapporten visar att det framför allt är unga män med utländsk bakgrund som utsätts för polisens kontroller – oavsett om de är skyldiga eller oskyldiga. Ur ett likabehandlingsperspektiv är det problematiskt, inte minst mot bakgrund av att det allmänna ska motverka diskriminering.<sup>103</sup>

I det här kapitlet redovisas de satsningar som genomförts på strategisk nivå inom Polismyndigheten för att främja likabehandling och minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Därefter beskrivs vad poliser i yttre tjänst och chefer anser att de kan göra för att minska risken för upplevelser av diskriminerande etnisk profilering.

Underlaget för kapitlet är intervjuer med chefer och samtal med poliser i yttre tjänst i utvalda lokalpolisområden samt intervjuer med representanter för tre av Sveriges polisutbildningar och två civila organisationer. Även granskningen av förundersökningar ingår i underlaget för kapitlet.

### **Polisens satsningar för att främja likabehandling**

I det här avsnittet ges exempel på åtgärder som Polismyndigheten har gjort, och som kan bidra till att främja likabehandling gentemot allmänheten och minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Det är satsningar på både nationell nivå och på lokal nivå i studiens utvalda lokalpolisområden.

Det är tydligt att det finns goda exempel och användbara arbetsmetoder – framför allt vad gäller frågan om likabehandling – men också att myndigheten kan arbeta betydligt mer med den här typen av frågor. Eller som en chef uttrycker det:

... vi har väl påbörjat en resa att liksom lyfta upp den frågan i ett större perspektiv, det tror jag nog. [...] Men vi har en resa att göra, det är jag den första att skriva under på. Och jag är en del av det bärandet också...så är det.

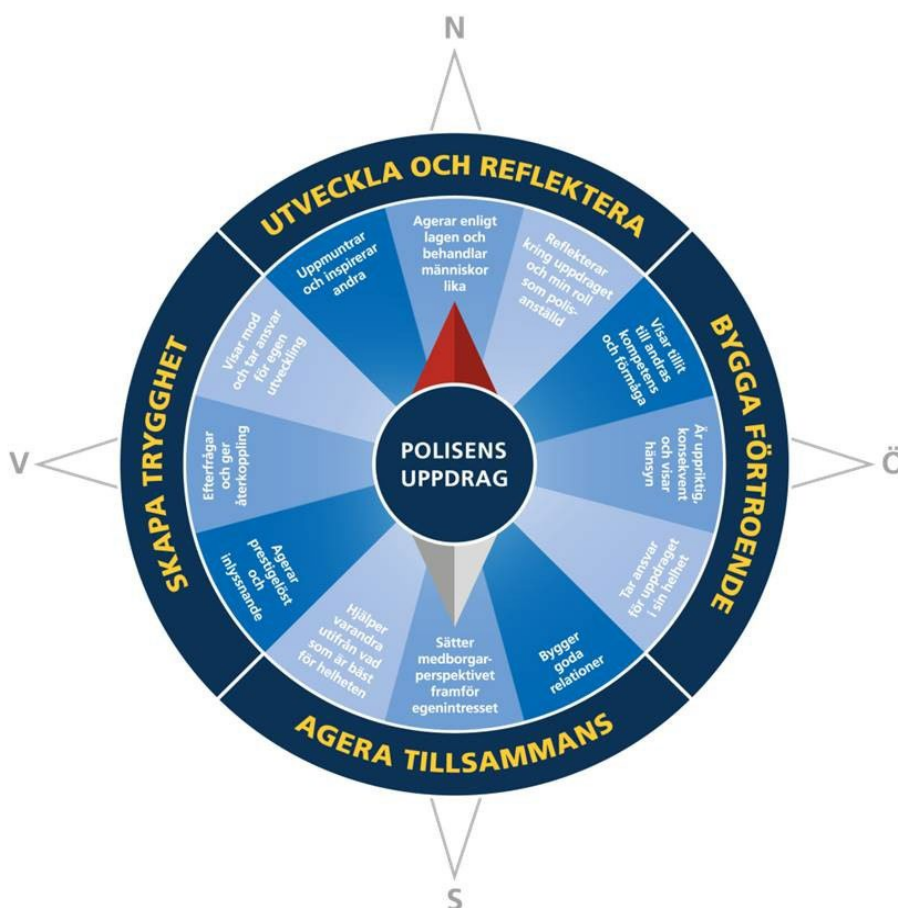
---

103 Av 1 kap. 2 § regeringsformen framgår bland annat att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Av 2 kap. 12 § framgår vidare att en lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande, eller med hänsyn till sexuell läggning.

## Uppdragskompassen

När Brå har ställt frågor om hur man arbetar med likabehandling inom myndigheten hänvisar flera chefer till den så kallade *Uppdragskompassen*, som är ett reflektionsverktyg. Uppdragskompassen är en del av myndighetens ledarskapsfilosofi, och används vid exempelvis interna möten, utvecklingssamtal, medarbetardagar och dylikt. Den handlar om att chefer och medarbetare genom verktyget ska utveckla och reflektera, bygga förtroende, agera tillsammans och skapa trygghet utifrån polisens uppdrag och tolv önskvärda beteenden.

Figur 6.1 Polismyndighetens uppdragskompass.



Under huvudpunkterna i kompassen anges önskvärda beteenden som chefer och poliser kan reflektera över. De tolv punkterna handlar exempelvis om ifall poliserna bygger goda relationer, agerar enligt lagen och behandlar människor lika samt agerar prestigelöst och inlyssnande.

Arbetet med Uppdragskompassen är ett gemensamt ansvar, men det är cheferna som har en viktig roll som ”kulturbärare”.<sup>104</sup> En chef säger exempelvis så här i en intervju om hur de använder sig av kompassen:

... vi har den ofta med oss vid våra möten, att vi ser till liksom att vi försöker utvärdera oss själva i förhållande till om vi förhåller oss till de här beteendena. Så att den finns med som ett verktyg hela tiden.

### **Reflektioner i vardagen**

Ett annat reflektionsverktyg är *Reflektioner i vardagen* (RIV), som är en nationellt beslutad arbetsmetod, och en väsentlig del av Polismyndighetens tillitsbaserade arbetssätt. RIV bygger på medarbetardrivna dialoger poliser emellan, och kan användas för erfarenhetsutbyten, planering och uppföljning. Genom att använda metoden diskuteras regelbundet frågorna *vad*, *varför* och *hur* i relation till polisens arbete, vilket anses bidra till att medarbetarna gör rätt saker, att strategiska beslut förtydligas och att medarbetarna får en gemensam lägesbild. Sammantaget kan det innebära att risken minskar för att medarbetare gör någonting annat än vad som var tänkt från strategiskt håll, eller att de tar sig ett större handlingsutrymme än vad chefer och lagstiftaren tänkt sig.<sup>105</sup>

### **Betydelsefullt att reflektera**

En chef ger i en intervju ett exempel på vad RIV kan innebära i praktiken för poliser i yttre tjänst, som ofta möter människor i svåra situationer och som i sin yrkesroll kan bli utsatta för exempelvis anklagelser, hot och våld:

Det enda sättet att, i någon mening, bygga upp den här känslan av vad vi faktiskt måste göra är att också snacka om det hela tiden, och reflektera kring det. Det är ingenting man fixar med en kurs, utan det är nästan mer som ett terapeutiskt samtal som man måste föra – och ge varandra feedback hela tiden, återkoppla.

Även en representant för en av Sveriges polisutbildningar lyfter vikten av att regelbundet reflektera över polisarbetet. Han säger bland annat att den lagstiftning som finns innebär att det finns en ”ganska stor möjlighet” att fatta olika beslut utifrån egna bedömningar i en situation. Han fortsätter:

Och så måste det vara därför att situationer skiljer sig så ofantligt mycket åt, så det går inte att säga att man alltid ska göra på ett visst sätt. Men att förstå det här och sen börja handla klokt och i överensstämmelse med sina värderingar och principen om likabehandling, det är ju...ja, det kräver ju lite erfarenhet också – och naturligtvis att man i den yrkesmiljön får diskutera såna här svåra saker.

---

<sup>104</sup> Polismyndigheten (2022a).

<sup>105</sup> Petersson. (2020).



### **Gruppchefernas kommentarer om RIV**

Av intervjuerna med gruppcheferna – som är ansvariga för genomförandet av RIV bland poliser i yttre tjänst – framgår att metoden används i olika utsträckning. Även vad som diskuteras under RIV varierar. Det är dock ingen gruppchef som anger att de har diskuterat diskriminerande etnisk profilering specifikt. Däremot nämner några att de mer eller mindre regelbundet diskuterar frågor som rör polisens värdegrund, bemötande och likabehandling.

En gruppchef säger att de förmodligen inte är ”bäst i klassen” i hans lokalpolisområde när det kommer till RIV. Däremot upplever han att det under hans år som polis har skett stora förändringar internt, och att polisen är ”oerhört” mycket mer medveten om var gränsen går i dag:

För när jag var ny så var det ju, alltså det var standard... nej men bögskämt och etnicitet skämtades det rätt friskt och nedvärderande om, och så. Jag skulle vilja säga att det typ knappt förekommer i dag, och det är en rätt kort resa ändå.

En gruppchef som arbetar i ett särskilt utsatt område berättar att de inte har infört RIV ännu, men att det är på gång och att de har ”kikat lite på konceptet”. I sammanhanget lyfter gruppchefen att arbetet i området kan vara påfrestande och att de därför ofta har start- och avslutningssamtal före och efter arbetspassen samt möjlighet att prata med kollegorna under arbetsplatsträffar:

Det är viktigt att veta om att de mår bra, inte får en låg toleransnivå och kort stubin eller oroar sig mycket. Där och då är det viktigt att fånga upp en person, prata om det och eventuellt lyfta ur någon tillfälligt som inte mår bra.

### **Begränsad tid för reflektion**

Många av de intervjuade cheferna är positiva till både Uppdragskompassen och RIV, men flera gruppchefer uttrycker att tiden att använda verktygen är alltför begränsad. En gruppchef säger exempelvis såhär:

Alltså Uppdragskompassen är ju väldigt bra för oss att använda. Den är väldigt lätt att diskutera utifrån, och ifall man även kan diskutera utifrån RIV: varför, hur och vad, är det ju superbra. [...] Men min uppfattning är att vi inte alltid har tiden till det.

En annan gruppchef, som också säger att det kan vara svårt att hinna med RIV, menar att det ändå finns ett visst utrymme att reflektera över polisarbetet – inte minst vid ”en till en-möten” med nya poliser och vid utsättningarna:

Vi har våra dagliga möten där man hinner prata om: "Vad gjorde vi igår? Det du gjorde, vad hände, kan du berätta? Varför?". Det finns också inpräntat i när vi gör taktiska saker, insatser och sånt - då brukar man samlas och ha AAR [After Action Review], och det är

ungefär samma sak. Sen kanske man inte reflekterar lika mycket i vardagen. "Hur är vi mot varann? Du gör så där, vad tänker du då, varför hände det så?", alltså såna saker.

### **Polisregionernas likabehandlingsråd**

Vissa chefer hänvisar också till polisregionernas likabehandlingsråd,<sup>106</sup> som upprättats i polisregioner och nationella avdelningar. I dessa deltar chefer på högre nivå i organisationen. Även om likabehandlingsråden framför allt berör det interna utvecklingsarbetet menar cheferna att de bidrar till ett bättre förhållningssätt externt. En chef säger exempelvis att:

... men jag skulle säga att det börjar ju internt. Om det här fungerar internt så kommer det också fungera externt. Det är min arbetshypotes egentligen. Vi jobbar på det inre livet för att blir bra på att bemöta varandra på ett sätt som vi också då, både direkt och indirekt, förväntar oss att man jobbar mot våra medborgare.

Genom likabehandlingsrådet, Uppdragskompassen och RIV lyfter flera av de intervjuade cheferna att det inom myndigheten finns en struktur för att omhänderta och vidareutveckla arbetet med likabehandling och uppmärksamma kompetensutveckling inom området.

### **Strategin för kultur och likabehandling**

Under senare år har man inom Polismyndigheten tagit fram en strategi för kultur och likabehandling. Den första utgåvan kom 2017,<sup>107</sup> och den andra fem år senare.<sup>108</sup> I båda dessa utgåvor betonas bland annat att det är cheferna som ska ta ett aktivt ansvar som "kulturbärare" och att arbetet med kultur och likabehandling ska bedrivas "integrerat i all verksamhet".

Även om fokus i båda utgåvorna främst handlar om det interna arbetet med likabehandling, framgår det av strategierna att bemötandet av medborgarna är en viktig del i arbetet med likabehandling. I den nya utgåvan av strategin har Polismyndighetens uppdragskompass inkluderats, vilken anges bidra till "inkluderande och sund organisationskultur samt ett likvärdigt möte med medborgarna." Även RIV är inkluderad i strategin, som anges vara ett viktigt verktyg för polisanställdas möjligheter att reflektera över sitt uppdrag.

I de flesta intervjuerna har Brå frågat cheferna om de har tagit del av den senaste utgåvan av strategin för kultur och likabehandling. Av svaren framkommer att det är lite olika. En majoritet av intervjuade gruppchefer

---

106 Se till exempel Polismyndigheten (2020).

107 Polismyndigheten (2017).

108 Polismyndigheten (2022a).

har exempelvis *inte* tagit del av den. Även några chefer på högre nivåer har inte tagit del av strategin, trots att det framgår av strategin att den ska ”utgöra en plattform för kultur- och likabehandlingsarbetet och dess innehåll ska vara känt av alla medarbetare.” En gruppchef svarar exempelvis så här på frågan om han tagit del av strategin för kultur- och likabehandling:

Nej den har jag nog inte läst än. Jag vet att den har kommit, jag har mycket sådana här jag skriver ut, som jag försöker... jag hann läsa vår nya handbok för den brottsförebyggande strategin. Nu ska jag läsa en handbok om underrättelsetjänsten, så efter det så kommer... nej men den finns med i bakhuvudet.

Det finns chefer som uttrycker att det produceras för många strategier. En chef menar till exempel att det skulle behövas ”tre Polismyndigheter för att ta emot all styrning”, och säger vidare att:

Därför att det är bara människor där ute, och de har liksom ett jobb att sköta också. Det är ju ingen jävla kursverksamhet utan det är ju polisverksamhet. [...] De viktigaste frågorna måste vi prata om, och det här är ju en sådan fråga: likabehandling och inkludering. Det är av strategisk betydelse för det är liksom hela meningen med varför vi finns till. Men väldigt många av de här strategierna får ju inget avtryck eftersom vi producerar för mycket.

### **Konferenser och utbildningar om diskriminerande etnisk profilering**

Som framgår av tidigare avsnitt i det här kapitlet handlar de insatser som genomförts främst om frågor som rör hur man inom myndigheten kan främja likabehandling, framför allt i det interna arbetet. När det gäller frågan om diskriminerande etnisk profilering finns det inte lika mycket insatser gjorda.

Polisens arbete med profilering och riskerna för diskriminerande etnisk profilering har dock berörts vid vissa tillfällen där likabehandlingsfrågan har varit aktuell. Det finns exempelvis en relativt ny nationell utbildning som rör kulturfrågor inom myndigheten, och som riktar sig mot alla anställda. Några av de poliser som Brå har haft kontakt med har genomgått utbildningen, som görs vid datorn och tar ungefär en timme. En chef säger exempelvis så här om utbildningen:

Det är inte så att den tar sikte på profileringsfrågan, utan den tar ju sikte på likabehandlingsfrågor i allmänhet. Men det finns faktiskt – jag noterade det när jag gick den här på datorn – att det finns ett moment som handlar precis om detta.

På lokal nivå har det i några utvalda polisområden och lokalpolisområden vidare genomförts enstaka konferenser och utbildningar i ämnet. Hat- och demokratigruppen inom polisen i Göteborg genomförde till exempel

konferensen ”rasprofilering inom polisen” för några år sedan. I Stockholm Nord anordnades en konferens om etnisk profilering hösten 2022, som framför allt riktade sig mot gruppchefer i polisområdet. Vid inledningen av konferensen nämndes bland annat att ”det är viktigt att synliggöra det man kanske inte alltid ser, och att våga prata om egna erfarenheter och fördomar”. Under konferensen diskuterades bland annat balansen mellan att polisen å ena sidan ska agera effektivt, å andra sidan agera rättssäkert utifrån sin offentliga makt. I polisområdet har det även tagits fram ett utbildningsmaterial, och som fyra månader efter konferensen skickades till alla gruppchefer för att de skulle kunna arbeta vidare med frågan.

Under våren 2023 genomförde även Polismyndighetens HR-avdelning en konferens med samma namn som den här rapporten, det vill säga ”Polisens arbete med profilering och likabehandling”. Vid konferensen deltog bland andra polisområdeschefer, HR-personal och skyddsombud inom Polismyndigheten. Konferensen presenterades så här:

Vår tanke med dagen är att vi utifrån ett nyfiskt och utforskande sätt närmar oss komplexa frågeställningar kopplat till profilering och likabehandling. Strategiska perspektiv kommer att blandas med operativa exempel. Vi kommer att få inblickar i ett aktuellt nuläge, möjlighet till reflektion och framtidsspaning. Frågan är starkt kopplad till allmänhetens förtroende för polisen, och därmed till vår förmåga att klara av uppdraget. Vår förhoppning är att ni lämnar dagen med en större förståelse för frågan om profilering och likabehandling, och att ni känner er stärkta i att arbeta vidare med frågan på hemmaplan.

## **Vad poliser i yttre tjänst kan göra**

Inom forskningen hänvisas ofta till vikten av *processuell rättvisa*, som kortfattat innebär att polisens ingripanden upplevs som begripliga och rättvisa.<sup>109</sup> Rättviseaspekten har alltså en stor betydelse för allmänhetens upplevelser i mötet med polisen.

Som framgår i kapitel 2 och 4 finns det inga riktlinjer eller någon vägledning som rör polisens arbete med profilering vid misstanke om narkotikabrott, och vad poliserna behöver tänka på vid en kontrollsituation. Av intervjuer och samtal återkommer dock framför allt fyra åtgärder som kan bidra till att minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Åtgärderna rör främst det förtroendeskapande och relationsbyggande förhållningssättet, och innebär att poliser i yttre tjänst bör:

---

109 Se till exempel Schaap och Saarikkomäki. (2022); Wästerfors och Burcar Alm. (2020); Brå. (2008).

1. Säkerställa att kontrollerna är tillräckligt underbyggda.
2. Förklara för personen i fråga varför de gör kontrollen.
3. Genomföra kontrollen på ett respektfullt sätt.
4. Be om ursäkt när det blir fel.

### **Kontrollerna måste vara tillräckligt underbyggda**

Som framgår tidigare finns det inga framtagna riktlinjer eller någon vägledning inom Polismyndigheten som rör profileringsarbetet för poliser i yttre tjänst. Poliserna måste därför förlita sig på vad de lärt sig på polisutbildningen, vad som framgår av lagstiftningen samt egna och kollegornas bedömningar.

### ***Tre byggstenar för att motivera tvångsåtgärd***

Flera poliser berättar dock att det krävs ungefär tre byggstenar för att motivera en tvångsåtgärd i samband med misstanke om narkotikabrott. Men utifrån granskningen av förundersökningarna framgår att antalet dokumenterade byggstenar i regel är färre. Därmed inte sagt att dessa kontroller är dåligt underbyggda, det kan i stället handla om bristande dokumentation – vilket är allvarligt, både utifrån ett rättssäkerhets- och uppföljningsperspektiv. Poliser riskerar att dömas för tjänstefel om inte byggstenarna dokumenteras noggrant eller om det saknas adekvata skäl för en kontroll. Detta är tydligt i kapitel 5 i den här rapporten (sidan 87) där två poliser döms för tjänstefel av just dessa orsaker.

### ***Kontroller utan tillräckligt lagstöd***

Av intervjuer och samtal framkommer att det kan förekomma situationer där polisen kontrollerar personer utan tillräckligt lagstöd eller underbyggda byggstenar. En chef säger exempelvis att det finns risk för att kontroller sker "slentrianmässigt", och därför är det viktigt att man som polis har kännedom om sitt område och de personer som bor där. Han säger också att det finns risk för att kontroller kan bli ett verktyg som polisen använder sig av som ett slags straff om relationen blir personlig:

Polisyret kan ju lätt bli att det är "Vi och dom" hela tiden, och det är ganska förståeligt att det kan bli så när vi stöter på samma personer hela tiden, som begår de här brotten och så vidare. Men här måste vi ju hålla den här professionaliteten, så att det inte blir personligt. Och då får inte visitationer bli ett straff, utan det måste vara ett verktyg som vi jobbar med och veta varför vi gör det.

Att poliser kan ta sig friheten att kontrollera personer eller använda tvångsmedel utan tillräckligt underbyggda byggstenar uppmärksammas i

media med jämna mellanrum.<sup>110</sup> Att lagstiftningen ibland tänjs av polisen när de använder tvångsåtgärder framkommer även av JO:s inspektioner som genomförts relativt nyligen i fyra lokalpolisområden.<sup>111</sup>

I sammanhanget kan också nämnas att det finns studier<sup>112</sup> som visar att det inte är ovanligt att poliser frångår ett mer regelföljande perspektiv när de lämnar polisutbildningen, för att anamma ett mer autonomt och fritt förhållningsätt till regler när de kommer ut i arbete. Det bekräftas också i en intervju med en representant för en polisutbildning. Han har kontakt med polisaspiranterna, och ger ett exempel på när en aspirant frågade honom hur det kan komma sig att samma förutsättningar (i det här fallet körsätt) genererade olika ageranden bland poliser beroende på var de befann sig – i det här fallet landsbygd jämfört med ett utsatt område:

Det var exakt samma förutsättningar, och då blev det inte stopp där på den bilen... så han ställde ju frågan till poliserna "men varför jobbar vi så här?" Nej, han fick inga riktiga svar... "det fattar du väl själv...". Då kan man lätt hamna fel... [...]. Så det finns ju definitivt ett behov av att vända och vrida på de här sakerna. Han var ju trygg med den utbildningen han hade fått här – för vi har ju lärt honom att ifrågasätta, men också att det är en lag som ska tillämpas. Ja, men det ska också vara likhet inför lagen. Man ska ju inte värdera saker olika beroende på vilket område man är i, då hamnar man ju fel.

Att säkerställa att kontrollerna är tillräckligt underbyggda hänger ihop med nästkommande avsnitt. Om det är tydligt för poliserna själva varför de gör kontrollen kan de också förklara varför de gör den. Eller som en chef säger:

Jag tycker att man kan vara rak och ärlig med varför man fattar besluten, man kan sakligt förklara varför jag har kommit fram till det här beslutet och att man kan stå för det. [...] Man kan göra det om man har fattat ett beslut på grunder som är korrekta. Har man fattat ett beslut som är i gråzon alternativt... vad ska man säga – inte legalt – då är det ju svårt att säga det.

### **Vikten av att förklara varför en person kontrolleras**

Att ta sig tid att förklara varför en person kontrolleras anges av poliserna i den här studien vara en viktig åtgärd för att främja likabehandling och motverka upplevelser av diskriminerande etnisk profilering. En chef säger bland annat så här:

När en radiobil stoppar någon och någon är förbannad "Ni stoppar mig bara för att det och det, och så och så" bör man ta sig lite tid att snacka med folk. Det tror jag kanske är det viktigaste instrumentet vi har.

---

<sup>110</sup> Se till exempel Dagens juridik (2023) och NJ nyheter (2021).

<sup>111</sup> JO (2023).

<sup>112</sup> Madestam. (2020) och Petersson. (2015).

En annan chef lyfter också att det är viktigt att ta sig tid att förklara de ingripanden som görs. Han berättar att de i polisområdet har arbetat med att förbättra polisernas bemötande i samband med kontroller. En anledning var att de hade fått en hel del anmälningar från föräldrar till barn och ungdomar som blivit kontrollerade av polisen. Flera handlar om att polisen kontrollerat barnen och ungdomarna både på väg till och från skolan, och att de då ställts med händerna över huvudet mot en vägg. Chefen beskriver att ledningen under de senaste åren genomfört en rad olika åtgärder, bland annat omplacerat vissa poliser. Han säger vidare att:

För där hade vi ju väldigt mycket konflikter när jag började här [namn på plats], det var väldigt mycket såna konflikter och mycket kritik från framför allt [namn på organisation] om att "ni utsätter alla våra ungdomar för rasism, och ni jobbar strukturellt fel". Så jag tycker att vi har kommit en lång väg.

### ***Kommunikation i efterhand kan också göra skillnad***

I intervjuer ges också exempel på hur polisen arbetat med kommunikation en tid *efter* en tvångsåtgärd. En chef beskriver exempelvis en händelse där en pojke känt sig felaktigt behandlad, eftersom han inte fått någon förklaring till den kroppsvisitation han blev utsatt för. Chefen berättar:

Då erbjöd vi dem [pojken och hans föräldrar] att komma till polisstationen och träffa patrullen igen, för den här killen var ju rädd för oss på grund av det som hänt. Och då försökte vi på det sättet mildra situationen genom att de fick komma hit. Patrullen fick förklara hur de hade tänkt och så där, och vi försökte förklara i stort vad vi har för verktyg och varför vi gör vissa saker. Och de fick berätta sin historia.

Chefen beskriver sedan att mötet med patrullen var uppskattat från både pojken och föräldrarna. Han tycker att det är viktigt att ta sig tiden att förklara, och han tror att känslan av att ha blivit oskyldigt misstänkt mildrades hos pojken efter mötet med poliserna.

Att polisen generellt behöver bli bättre på att förklara varför de genomför en kontroll bekräftas av en trygghetsundersökning i ett utsatt område.<sup>113</sup> Av studien framkommer att 46 procent av de som stoppats av polisen under det senaste året aldrig fått en motivering som de uppfattat vara giltig.

Avslutningsvis menar några av dem som Brå pratat med att polisen generellt behöver bli bättre på att förklara polisarbetet för medborgarna, alltså inte bara när det handlar om att förklara anledningen till enskilda kontroller. En chef säger exempelvis att:

---

113 Schclarek Mulinari. (2022b).

Det ena handlar ju om upplevelsen av att bli profilerad och den kan man egentligen inte övertyga någon om att "du har fel och jag har rätt", utan de har ju tolkningsföreträde på sin upplevelse. Den kan man ju aldrig ta ifrån folk. Det man däremot kan göra är ju att öka förståelsen för vad vi håller på med. Vi har ju ändå ett väldigt tydligt uppdrag och det måste man ju prata om, vad det är som vi gör.

### **Kontrollerna måste genomföras på ett respektfullt sätt**

Det är inte bara viktigt för polisen att ha tillräckligt med byggstenar för kontrollen och förklara varför en kontroll sker. Flera av de som Brå har pratat med lyfter även att kontrollen behöver utföras på ett respektfullt sätt, oavsett om kontrollen rör en för polisen okänd eller känd person. En chef i Göteborg säger exempelvis att:

Det är jätteviktigt för oss att bemöta alla med respekt, även om de är parasiter om ni förstår mig, alltså de bidrar inte i samhället utan de ställer verkligen till det. Vi ska ju såklart ingripa mot dem, men vi behöver inte nypa till dem liksom. Det där höll man på med förr och det skapar bara hat och ilska.

I Göteborg framhåller flera chefer och poliser i yttre tjänst att man har en hög medvetenhet om hur deras eget beteende påverkar arbetet, och att de arbetar mycket med frågor om respekt. Det handlar bland annat om att tilltala människor med deras riktiga namn, och inte öknamn. De beskriver också att de länge arbetat med praktiserande rättvisa i kontakten med medborgarna, vilket för dem innebär att de i alla situationer behöver vara "äckligt korrekta". En chef säger så här om det:

Vi har pratat väldigt mycket om att vi ska kunna vara både gränssättande och relationsbyggande i vårt sätt att uppträda, för det är ju en viktig del av vårt varumärke i [...] att vi ska vara en professionell polis och att det ska kunna vara en växelverkan mellan de här två. Och sen har vi pratat om, under alla år nu, det här med praktiserad rättvisa; ett likvärdigt bemötande och ett rättvist och legitimt bemötande mot människor. Vi kallar det här för "äckligt korrekt", att man ska bete sig på ett bra sätt ute i området.

### ***Relationsskapande arbetssätt är framgångsrikt***

Att polisen i Göteborg har arbetat mycket med bemötandefrågor bekräftas av en representant för en av polisutbildningarna. Representanten säger att arbetssättet i framför allt Storgöteborg Nordost är framgångsrikt och att de är "någon form av förebild på det här området":

De har en strategi eller ett beslut i stort som bygger på femton år, det handlar om att man ska vara kontaktskapande, vilket är en prioritet. Ska man vara där behöver man kunna fixa båda uppdragen, både gripa och kunna snacka. På ledig tid [mellan larmen] så läggs all tid till att knyta band, kommunicera, skapa relationer, skapa tillit, skapa kontaktytor och sen så har de en prioritering kopplat till när det blir gränssättande. [...] Alla kollegorna känner till detta, och man har inga problem med att få resurser dit utan folk söker sig dit eftersom att det fungerar väldigt bra.



Att det relationsskapande arbetssättet är viktigt understryks även i en intervju med en representant för en annan polishögskola. Representanten lyfter att det exempelvis kan vara viktigare för ingripandepoliserna att skapa en relation med barn och ungdomar mellan larmen genom att besöka fritidsgårdar, än att "åka runt och stoppa bilar och skriva böter på någon", och säger vidare att:

Det kanske är bättre investerad tid att prata en kvart med de här individerna så att de inte alltid varje gång tänker att "så fort polisen pratar med mig så ska de ner i mina fickor", för det är ju det de upplever.

I de fältobservationer som genomfördes inom ramen för den här studien var det endast i Medelpad som ingripandepoliserna besökte fritidsgårdar mellan larmen. De besökte även studentfester, nattklubbar och flera krogar under arbetspassen.

#### ***Hur en tvångsåtgärd hanteras gör skillnad på sikt***

Av det granskade förundersökningsmaterialet framgår att poliserna gör kroppsbesiktningar på lite olika ställen, till exempel på polisstationen, offentliga toaletter, sjukhus och i hemmet. Den vanligaste platsen för kroppsbesiktning är dock på polisstationen. En chef beskriver att det kan vara viktigare *hur* man som polis gör kontrollen, än att den görs:

Hur man gör det spelar nästan större roll än om man gör det. Och det är kvalitet i det man gör som...yrkesprofessionen, att kunna göra det här på ett sätt som inte kränker människor eller raserar förtroendet. För gör vi det på det sättet, då gör vi saken bara värre, därför att då ökar vi sannolikheten för nyrekrytering, för distansering och för liksom ett parallellsamhälle. Och då är det bättre att vi inte åker dit överhuvudtaget.

En annan chef ger ett exempel på en handling som påverkade en relation med en för polisen känd kriminell på ett positivt sätt. Han beskriver att han var "jätteung" polis när han träffade en av de kända kriminella i området där han arbetade, och fortsätter:

Han var alltid bråkig, stökig och gapig, men jag fick aldrig problem med honom. Sen några år senare så träffade jag honom ute på min fritid och då berättade han varför: första gången jag träffade honom så hade jag tagit av mig mina skinnhandskar och gått fram och presenterat mig. Och han sa "den respekten levde med honom hela tiden" och det tror jag vi kan ta med mot de kriminella, för att vi får en bättre arbetsmiljö, vi kommer få mer information. Så det finns massor av fördelar med det.

En områdespolis i ett särskilt utsatt område beskriver att de kontroller som hon gör brukar gå ganska lugnt till, och hon brukar få svar på sina frågor. Är det några "konstigheter" och hon märker att personen i fråga börjar ljuga för henne brukar hon ändra sitt sätt att ställa frågorna. Polisen menar att det är något man lär sig med tiden genom erfarenhet. Hon säger vidare att:

Om jag har byggt upp mina misstankar mot någon går jag fram – det är ofta någon som jag känner igen. Är det första gången säger jag så här "Polisen från [enhetens namn]. Jag kommer att visitera dig på grund av det och det, och så ska vi se var vi kan vara någonstans så att jag inte utsätter dig för att allmänheten tittar på". Alltså bara det i sig, för mig, är viktigt. Du kommer fram, presenterar dig och säger "det är det här jag ska göra" och varför jag gör det, och så ska vi hitta ett ställe som vi kan utföra det här på utan att det blir någon form av situation, utan det ska gå bra till. Det tycker jag är professionellt.

### **Poliser kan be om ursäkt när det blir fel**

En ytterligare åtgärd som poliser kan göra för att minska risken för att individer känner sig kränkta i en sårbar situation som en poliskontroll kan innebära, är att be om ursäkt om kontrollen genomförs på ett felaktigt sätt, på felaktiga grunder eller om situationen urartar. Om det säger en chef att:

När man märker att det här blev fel, vilket jag har gjort själv många gånger, men vad fan – okej jag gjorde fel bedömning här, be om ursäkt liksom. Och just det tror jag är minst lika viktigt.

Att polisen kan bli bättre på att be om ursäkt resonerar en annan chef om i en intervju. Han menar att de skulle slippa många anmälningar mot polisen om de överlag blev bättre på att be om ursäkt när det blir fel vid ett ingripande eller en kontroll. Han säger bland annat att:

Många gånger handlar det om att: "bara polisen bad om ursäkt", "jag anmäler därför att... ". Och så är det inte brottsligt, och så säger den som har anmält att "om polisen bara hade bett om ursäkt så skulle jag fått min upprättelse" och det är ju inte så jävla svårt att säga "förlåt, det blev fel". Där brister vi.

En av cheferna i ett utsatt område beskriver att poliser behöver acceptera att det blir fel ibland, särskilt när de arbetar offensivt i området, vilket de pratar mycket om i hans grupp. Han upplever också att det har blivit en "jättestor" förändring i och med att poliserna ber om ursäkt när det blir fel:

För det finns någon gammal grej här att man inte vill tappa ansiktet typ "vi gör inte fel" eller så där. [...] Det tycker jag är viktigt att ingjuta i personalen, att våga, våga, våga, våga, våga, våga och sen så rättar vi till om det blir fel någonstans på vägen. Då tror jag att man kommer längre och jag tror också i ärlighetens namn att det också blir väldigt tydligt vilka vi arbetar för. Det är ju för dem här ute, de är ju dem vi arbetar för. De som bor här nere! Som ser det här gänget varje dag.

### **Vad chefer kan göra**

Vid intervjuer med chefer och samtal med poliser i yttre tjänst framkommer några tankar om vad chefer inom Polismyndigheten kan göra för att

utveckla arbetet med profilering och likabehandling, som kan summeras i tre åtgärder:

1. Våga prata om diskriminering utifrån etnicitet.
2. Genomföra regelbundna uppföljningar av polisens kontroller.
3. Agera på poliser som betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt.

### **Våga prata om diskriminering utifrån etnicitet**

Polisen arbetar i en "förtroendebransch" – som vissa poliser uttrycker det – och då är det viktigt att även våga diskutera känsliga frågor för att utvecklas som myndighet. Det är något som framförs av både chefer och poliser i yttre tjänst vid intervjuer och samtal. Enligt flera poliser är etnicitet i polisens arbete med profilering en typisk fråga som är känslig inom myndigheten. En polis i yttre tjänst svarar till exempel så här på frågan om diskriminering utifrån etnicitet är något man pratar om i myndigheten:

Nej, nej, utan det är jättekänsligt, poliser är känsliga för sånt. Jag vet ju själv, den här rasprofileringsdebatten... [...] Black Lives Matter var som värsta grejen för Polismyndigheten. Jag tyckte att vi skulle ut och kommunicera, vara tydliga och berätta: "så här jobbar vi, vi vet, vi erkänner att det förekommer, det har hänt, men vi är inte upplärda så, så här är det, det är ett jobb som ska göras." Alla poliser är också människor och har sina värderingar som påverkar deras sätt att arbeta.

Det finns också poliser som menar att begreppet *profilering* är problematiskt. De får negativa associationer av ordet, vilket kan illustreras av vad en chef svarar på frågan om vad profilering är för honom:

Profilering är negativt och för mig tillbaka till REVA-debatten som ju egentligen var... ja det är ju så vi jobbar fortfarande är min uppfattning, att vi måste liksom... poliserna tycker att det är svårt att få en order om att vi ska genomföra till exempel inre utlänningskontroll – hur då? Hur då? Ja, det är inte lätt alltså.

Han menar också att många poliser i dag är väldigt försiktiga när de ska beskriva "hudfärg, etnicitet eller vad det nu än kan vara", och att profilering som begrepp är förknippat med "otroligt mycket känslor". Samtidigt säger han att profilering är ett nödvändigt verktyg i polisarbetet.

En av poliserna, som själv har utländsk bakgrund, anser inte bara att det krävs att myndigheten i högre utsträckning behöver diskutera diskriminering utifrån etnicitet, utan efterlyser även en större lyhördhet när det gäller de erfarenheter av diskriminering som redan finns bland personalen:

Vi har en avdelning som är "Likabehandlingsavdelning". Vilka är det som ingår i den avdelningen? Jo, bara personer som aldrig själva har blivit utsatta för någonting – hur kan de då förstå vad det betyder? När vi har poliser i myndigheten som har kunskap,

som har erfarenhet och som vet hur sånt [diskriminering] kan te sig, som kan vägleda hela myndigheten. Och att alltid hämta föreläsare utifrån! Man betalar tusentals kronor för att de ska föreläsa för polisen! Det kommer inte bli någon förändring. Det är bara vi som kan förändra vår egen kår, så är det ju.

### **Polisen behöver följa upp arbetet med kontroller**

Av den här studien framkommer att det är omöjligt att få en helhetsbild av polisens kontroller, och att det finns en del kvar att önska när det gäller polisens dokumentation. Det är exempelvis ytterst osäkert om så kallade ”bom-anmälningar” registreras i samma utsträckning runt om i landet. Det finns heller inget systematiskt och enkelt sätt att gå igenom alla de identitetskontroller som görs, även om personnummer registreras genom slagningar i polisens datasystem.

Av intervjuer med chefer är det tydligt att det inte sker någon uppföljning av hur många eller vilka som kontrolleras eller utsätts för tvångsåtgärder i respektive region, polisområde eller lokalpolisområde. Men med det sagt, så säger några av cheferna att de har börjat att fundera på uppföljning inom området. En chef säger exempelvis att:

Men det som jag tycker är intressant, och som jag funderar på efter vårt samtal nu, är hur vi följer upp de här frågorna. För uppföljningen i sig ger ju effekt, det vet vi ju. Det vi följer upp, det gör man. Och visar man på en utveckling, oavsett hur den ser ut, då följer den här typen av frågor. Alltså till exempel hur många kontrollerar vi, hur många är av utländskt ursprung, hur många var bom, hur många var träff och så vidare. Det där är ju nånting som man skulle kunna fördjupa sig i och få andra kvalitativa perspektiv på det, kopplat till vårt förtroende och legitimitet och mellan polis och medborgare. Det är liksom en...det är helt andra parametrar egentligen, så det tar jag med mig!

En annan relaterad fråga handlar om träffsäkerhet. Det är uppenbart att det inte finns någon allmän uppfattning inom Polismyndigheten om vad en rimlig träffsäkerhetsnivå är när det gäller polisens misstankar om narkotikabrott.

### ***Kvitton vid kontroller för att öka transparens och rättssäkerhet***

Ett exempel på hur man kan öka transparensen vid polisens kontroller kan hämtas från Storbritannien. Där används jämlikhetsdata i samband med ”stop and search”. Det innebär att de har ett system av självidentifierad rastillhörighet i samband med en kontroll, och personen som kontrolleras får ett kvitto på kontrollen av polisen – det vill säga ett bevis på att personen har blivit kontrollerad, vilket även stärker individens rättssäkerhet. Den data som systemet genererar innebär att den engelska Polismyndigheten regelbundet publicerar statistik utifrån kontrollerna på deras hemsida.

Både chefer och poliser i yttre tjänst som Brå pratat med inom ramen för den här studien fick frågan om vad de anser om att dela ut kvitton till personer som kontrolleras. De flesta var skeptiska, framför allt mot bakgrund av att de tror att det kan skapa mer administrativt arbete. Några var dock positiva. En chef säger till exempel att:

Nej men jag har ingenting emot det. Risken att jag ska bli utsatt för det här om jag går runt i Stockholm är minimal som medelålders vit man. Som färgad ung man så är ju risken betydligt högre och det är ju ett ingrepp. Om jag skulle bli stoppad och någon skulle säga att "vi vill gå igenom dina fickor" skulle jag bli ganska upprörd, så jag tycker att ett kvitto ska vi kunna leverera, för att vi ska kunna stå för det.

En representant för en polisutbildning är också positiv till att leverera ett kvitto efter en kontroll, inte minst för att det skapar större incitament för poliserna att motivera en tvångsåtgärd. Han säger vidare att:

Det ger ju en bild av att det här är seriöst, att det inte är något som sker i det fördolda. Nej men absolut – jag tror att det skulle kunna öka förtroendet för polisen och känslan av att "det här görs 'by the book'".

### **Agera på poliser som betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt**

Att det förekommer situationer där människor upplever att poliser betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt eller rasistiskt framgår av kapitel 5. I intervjuer beskriver många poliser hur både ledningen och de chefer som står närmast poliser i yttre tjänst kan påverka hur poliser i en grupp agerar. Att diskutera frågor om bemötande är viktigt, men det är också viktigt att cheferna agerar på poliser som betar sig illa eller uttrycker sig olämpligt.

En annan strategi från chefshåll kan vara att uppmuntra de poliser som är bra förebilder för andra poliser. I ett lokalpolisområde beskriver exempelvis en chef hur de har arbetat i grupp där de pratar om hur de betar sig i olika situationer, så att det inte "spårar ur":

Jag som chef försöker ju liksom lyfta upp de som är duktiga på att hålla igen andra och kan vara liksom en duktig "stopper" – ja men "fan nu är du lite väl grov i munnen, tagga ned lite" – lyfta upp dem så att de känner sig sedda och hörda. Och liksom, jag hade ett utvecklingssamtal här för någon vecka sedan med en av dem som nästan är bäst på det, och varje gång berömma det: sluta för fan inte med det här, för du är bland de viktigaste i gruppen.

En polis i yttre tjänst i ett annat lokalpolisområde beskriver hur en ny ledning har gjort relativt stora förändringar när det kommer till personalstyrkan. Den nya ledningen har vågat flytta på poliser med dålig attityd. På frågan vad dessa kollegor hade för attityd svarar polisen att:

Det kan vara att man kallar typ somalier för "kackerlacka". Man kan säga att de är "efterblivna", man kläcker ur sig saker som att "muslimer är på ett visst sätt, förtryckta, det är bara de som skjuter"... alltså det finns alla möjliga exempel. Vid ett ingripande väljer man kanske att spraya någon som man har "bojat", fast man inte har något lagstöd till det eller att man sätter handfångsel hårt och samtidigt viskar i örat. [...] Alltså, man har någon form av attityd gentemot en viss folkgrupp och vissa människor, och att ingripandet inte går normalt till. Man skapar en situation i området helt enkelt.

Polisen säger sig "beundra" cheferna som har vågat ta tag i den här typen av problem. De har inte bara omplacerat poliser utan även genomfört interna utredningar som rör den här typen av beteende.

### ***Behov av kollegor med en annan bakgrund***

Flera av de som Brå pratat med ser även ett behov av att få in kollegor med en annan bakgrund, inte minst för möjligheten att kunna skapa en mer ömsesidig förståelse mellan vissa grupper och polisen. I en intervju med en chef i ett utsatt område uttrycker chefen exempelvis att de i området önskar mer mångfald i personalstyrkan:

Alltså vi vill ju inte ha – nu generaliserar jag – bara män i 25-årsåldern som har utlandstjänstgöringsbakgrund och som är träningsnarkomaner. Vi behöver dem också, men vi behöver liksom en annan erfarenhet och... ja men bredden!

En chef i ett annat lokalpolisområde resonerar om behovet utifrån det tillväxtarbete som pågår i myndigheten. Han menar att det i samband med rekryteringsprocessen finns en risk att de missar grupper som har utländsk bakgrund, och säger vidare att:

Vi behöver ju en kulturkompetens inom polisen som jag tycker vi saknar. Det skulle innebära en utmaning kulturellt, eftersom normen av en polis fortfarande är svensk. Vi skulle behöva jobba med hur vi möter andra kulturer internt och liksom ha fokus på det, och se vinsterna av att kunna möta alla våra medborgare med rätt kompetens. För det är ju det som vi saknar i dag, vi förstår ibland inte varför saker och ting händer. Hade vi haft kollegor med annan kulturell bakgrund så skulle vi kunna möta det där på ett helt annat sätt, och kanske på andra sätt och med andra perspektiv. Och det tror jag skulle berika.

### **Dokumentationen av kontroller behöver bli bättre**

Det är tydligt av granskningen av förundersökningarna i kapitel 4 att polisens dokumentation av skälen till kontrollerna överlag är ganska knapphändig. Det framkommer exempelvis att dokumenterade byggstenar saknas i många ärenden och att det är relativt vanligt att de beskrivs i svepande ordalag. Det övergripande intrycket av den här studien är även att det finns ett behov av bättre dokumentation inom andra områden, vilka redogörs för i det här avsnittet.

### **Dokumenterade visitationer utifrån rättegångsbalken saknas ofta**

Vid en misstanke om narkotikabrott ska protokoll föras. Skälen för åtgärden och vad som förekommit vid den ska anges i protokollet.<sup>114</sup> Av granskningen av förundersökningarna framgår dock att dokumentationen i utvalda lokalpolisområden varierar. Protokoll saknas i ungefär en fjärdedel av de förundersökningar där kroppsvisitationer har genomförts med stöd av rättegångsbalken. Det gäller samtliga lokalpolisområden utom Medelpad och Västerås, där protokollet nästintill alltid finns med. I Stockholm Järva saknas protokoll över visitationerna i en fjärdedel av förundersökningarna, och i Göteborg (både i City och i Nordost) är det mer vanligt att protokoll över kroppsvisitationer saknas än att det finns med.

Det är alltså tydligt av informationen i vissa av förundersökningarna att kroppsvisitationer har genomförts med stöd av rättegångsbalken, men att det saknas protokoll. Av en förundersökning framgår exempelvis att en patrull upptäckt två män som står vid en bil mitt i vägbanan i ett parkeringsgarage. När patrullen kliver ur bilen för att prata med männen känner de doft av cannabis och misstänker därför männen för narkotikabrott, vilket gör att de använder tvångsmedel med stöd av rättegångsbalken. Det finns endast ett beslagsprotokoll med i förundersökningen, och där framgår att männen har visiterats eftersom de hittar en färdigrullad joint och en liten burk med cannabis i ”vänster ficka i mitten på jackan halvvägs upp till armhålan i ett cigarettpaket”.

### **Uppmaningar om att dokumentera tvångsåtgärder enligt polislagen**

Poliser har också rätt att genomföra en kroppsvisitation eller söka igenom ett fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål.<sup>115</sup> Till skillnad från bestämmelserna i rättegångsbalken, finns det vid dessa tillfällen endast en lagstadgad skyldighet att dokumentera omhändertagna föremål i samband med ingripandet, vilket görs genom ett beslagsprotokoll.<sup>116</sup> Det är dock inte nödvändigt att dokumentera tvångsåtgärden ytterligare. Både Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) har dock vid flera

---

<sup>114</sup> Bestämmelser om dokumentation i samband med kroppsvisitation finns i 28 kap. 9 och 13 §§ rättegångsbalken.

<sup>115</sup> Enligt 19 § andra stycket i polislagen får en polis kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (BrB). Motsvarande bestämmelse när det gäller polisens rätt att söka igenom ett fordon anges i 20 a § polislagen. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts.

<sup>116</sup> 27 § polislagen.

tillfällen uppmanat Polismyndigheten att även dokumentera tvångsmedel som görs enligt polislagen mer noggrant.<sup>117</sup> Det mot bakgrund av att det under senare år förhållandevis ofta inkommit klagomål om att polisen har genomfört tvångsåtgärder med stöd av polislagen utan att det (enligt den klagandes uppfattning) funnits grund för åtgärden. JK har också fått in klagomål från personer som uppfattar polisens agerande som trakasserier efter att de kontrollerats ett stort antal gånger. I ett beslut<sup>118</sup> skriver JK att:

Det kan ligga nära till hands att den som under en avgränsad tidsperiod utsätts för ett stort antal tvångsåtgärder av det slag som här är i fråga, kan uppfatta polisens agerande som trakasserier. Inte minst för att förekomma sådana påståenden bör särskild omsorg ägnas åt att dokumentera samtliga de omständigheter som ligger till grund för ingripandena.

#### ***Tvångsåtgärderna som görs med stöd i polislagen dokumenteras olika***

I vilken utsträckning kroppsvisitationer som genomförs enligt polislagen dokumenteras skiljer sig också mellan respektive lokalpolisområde. I ett lokalpolisområde framgår det exempelvis av fältobservationerna att poliserna är särskilt noggranna att dokumentera ingripanden mot kända kriminella, och då förvaras protokollet i en pärm som senare arkiveras. I övrigt gavs intrycket att de endast ibland dokumenterar tvångsmedel som görs enligt polislagen.

I ett annat lokalpolisområde anger en chef för narkotikagruppen att de är mycket noggranna med att alltid dokumentera de tvångsmedel som används med stöd av polislagen. Bland ingripandepoliserna i samma lokalpolisområde verkar det dock inte vara lika vanligt. Vid en fältobservation visiterades exempelvis flera unga män som polisen vet om är involverade i stadens narkotikahandel. På frågan om poliserna skulle dokumentera visitationerna meddelades att de skulle göra det ”i morgon”. En polis i yttre tjänst som arbetar i ett annat lokalpolisområde berättar att han dokumenterar ”nio av tio ärenden” som rör visitationer med stöd i polislagen. Hur visitationerna, som görs med stöd i polislagen, dokumenteras kan också variera inom ett lokalpolisområde. En chef säger till exempel att:

Ja, det finns väl olika sätt att dokumentera det. Allt i från att vissa fortfarande lägger upp det i händelserapporter till att man skriver ett papper i form av lapp på tavlan.

Det är således svårt att få en uppfattning om hur vanligt eller ovanligt det är att polisen dokumenterar tvångsmedel när tvångsmedelsanvändningen

---

<sup>117</sup> Se till exempel JK (2020) och JO (2023).

<sup>118</sup> JK (2020).



grundar sig på polislagen. Många poliser som Brå pratat med menar dock att de är bättre på att dokumentera dessa i dag än tidigare.

Av inspektioner<sup>119</sup> genomförda av JO i olika lokalpolisområden framgår att det förekommer att beslut om kroppsvisitationer och husrannsakan i fordon borde ha fattats med stöd av rättegångsbalken i stället för polislagen. Det innebär alltså att lagstödet för tvångsmedlet varit felaktigt, och att det i vissa fall varit nödvändigt med en dokumenterad tvångsåtgärd. Det bekräftas även av genomgången av förundersökningarna i den här studien. Det är dels inte alltid tydligt vilket lagstöd som har använts i samband med vissa kontroller, dels är det lätt att misstänka att kroppsvisitationen i vissa fall borde ha gjorts med stöd av rättegångsbalken snarare än polislagen.

## **Polisens tankar om visitationszoner**

För närvarande pågår ett regeringsuppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med visitationszoner kan genomföras i Sverige, med syfte att söka efter vapen och andra farliga föremål.<sup>120</sup> Förebilden är Danmark, där man införde visitationszoner för ungefär 20 år sedan. Syftet med införandet av visitationszoner i Danmark var att polisen vid skjutningar och konflikter mellan gängkriminella skulle kunna kyla ner konflikterna och omgäende göra området tryggt för de som bor där. En visitationszon i Danmark innebär i praktiken att polisen under två veckor hårdbevakar ett område, och där kan visitera vem som helst utan någon misstanke om brott. Om behovet finns kan visitationszonen förlängas med två veckor i taget.

Eftersom den här studien har fokus på polisens kontroller är frågan om visitationszoner relevant. De flesta av både chefer och poliser i yttre tjänst tillfrågades därför vad de tycker om ett eventuellt införande av visitationszoner i Sverige. Svaren visar att det finns en hel del uppfattningar i frågan, men att en majoritet är negativt inställda. Chefer och poliser i yttre tjänst ser på frågan om visitationszoner på huvudsakligen två sätt:

1. Det finns inget behov av visitationszoner, och det finns en stor risk att effekten av metoden blir kontraproduktiv.

---

119 JO (2022a) och JO (2022b).

120 Justitiedepartementet (2022). Uppdrag att utreda frågan om visitationszoner ska resultera i ett förslag som ska redovisas senast den 22 januari 2024.

2. Ett införande av visitationszoner kan vara positivt i vissa avseenden, särskilt mot bakgrunden av den omfattande gängkriminaliteten.

### **Det finns inget behov av visitationszoner**

Det vanligaste argumentet till att poliserna inte tycker att det är nödvändigt med visitationszoner är att de anser att de redan har tillräckligt med lagstöd för visitationer i dag, och därmed ett stort mandat att visitera dem som de anser behöver visiteras. En chef säger exempelvis så här:

Jag har aldrig sett ett hinder eller sett det som ett problem att vi inte kan eller har möjlighet att visitera folk, för det har vi ju faktiskt i stor utsträckning.

Ett annat vanligt argument är att visitationszoner riskerar att påverka det relationsskapande och långsiktiga arbetet i utsatta områden i fel riktning. Förtroendet kan skadas negativt och skapa motsättningar mellan invånare och polisen. Om det säger en annan chef att:

Jag tror inte på det där generella, svepande. Jag tror att det snarare kan stigmatisera liksom och skapa dåligt... ja men att vi inte upplevs som legitima. Jag tror vi ska akta oss för det där. För att medborgarna måste förstå varför vi gör som vi gör. När de inte förstår, utan de upplever att vi bara gör det slentrianmässigt, då blir det ju polariserat liksom. Då växer motståndet mellan oss. Så jag tillhör inte de som tror att visitationszoner skulle hjälpa oss i det längre perspektivet.

De flesta uppfattar att visitationszoner – om förslaget går igenom – framför allt kommer att beröra utsatta områden. En chef beskriver att de arbetar mycket med samverkan och andra insatser för att minska utanförskapet bland invånare i utsatta områden, och därför skulle visitationszoner kunna fungera kontraproduktivt. Han säger bland annat att:

Vi jobbar, jobbar och jobbar för att få förtroende och då kan vissa tycka - "jaha ni är sådana där mjukis-poliser", men det handlar inte om det. Det repressiva ska ju förstås finnas där, men däremot absolut inte genom geografiska zoner. Jag tror att det är så SJUKT stigmatiserande mot ett visst område.

Andra poliser lyfter att det med visitationszoner finns risk för att invånarna kommer att känna sig trakasserade och diskriminerade, att risken för godtyckliga visitationer ökar och att fler oskyldiga kommer att kontrolleras, att kriminaliteten flyttar till en annan plats och att det är resursslöseri. En chef säger att de i dag på sätt och vis redan jobbar med metoden som visitationszoner innebär. Han säger att:

Jag tycker att vi har en lagstiftning som fungerar väldigt bra. Är det oroligt i ett område under en viss tid eller så där, då kommer vi gå in i det området och jobba.

Flera poliser som är negativa till förslaget om visitationszoner uppfattar förslaget mer som ett politiskt utspel än något som på riktigt hjälper dem i deras arbete. En av poliserna lyfter också att visitationszoner skulle komma mer till sin rätt i polisens arbete i city- och krogmiljö än i utsatta områden, eftersom det är mindre troligt att man känner till de personer som rör sig där än i andra områden. Det som flera poliser tar upp är mer nödvändigt i deras arbete än visitationszoner är en ökad möjlighet att kontrollera personers identitet samt att det behövs fler kameror i vissa områden.

### **Visitationszoner kan vara positivt i vissa avseenden**

Många av de argument som anges i det tidigare avsnittet kan poliser med en mer tudelad eller försiktigt positiv uppfattning hålla med om. Det handlar framför allt om att de anser att de redan har de verktyg som behövs i dag för visitationer, och att det finns en hel del risker med ett införande av en visitationszon – inte minst vad det gäller polisens relation med befolkningen i området. I intervjuer och samtal nämns dock några tänkbara fördelar med visitationszoner.

### ***Tidsbegränsade visitationszoner kan fungera vid särskilda händelser***

Några av cheferna lyfter att det kan finnas tillfällen som en visitationszon under en begränsad tid skulle fungera, till exempel vid upplopp eller vid öppna konflikter mellan kriminella. En chef säger att:

Däremot tror jag att det finns områden och kanske tillfällen där man skulle behöva införa en visitationszon under en viss tid. Ja men till exempel om det blir stökigt, mycket upploppsliknande... Alltså, om det blir såna situationer när polisen inte kan gå in, så att det inte blir en no-go-zone. För att liksom ta tillbaka mark. Men jag ser inte det behovet någonstans i vårt polisområde, inte i våran region heller just nu.

En annan chef som resonerar på ett liknande sätt poängterar vikten av att en visitationszon kan vara positiv, men endast om den införs tillfälligt under en *väldigt* begränsad tid:

Jag skulle vilja ha visitationszoner som man kan införa tillfälligt - inför ett grovt brott, under grovt brott eller strax efter ett grovt brott. Sen måste det vara slut, det måste finnas en tydlig start och ett tydligt slut. Det kan inte vara för evigt, det tror jag absolut blir helt fel. Det kommer att stigmatisera både polisens verksamhet och de medborgare som finns i den typen av områden som man lägger en visitationszon i. Men däremot, från klockan 14.00 till klockan 22.00 så ska man kunna lägga det genom en kort blänkare någonstans. Kanske till och med att man har det hemligt, vad vet jag – det kan ju finnas skäl för det.

**Det kan bli ännu enklare att visitera, och då är kommunikation viktig**

Några av poliserna vill förstå mer om hur visitationszonerna fungerar i Danmark. En chef berättar att han nyligen hade besökt Danmark och att han där uppfattade att de är väldigt nöjda med visitationszonerna, men att han samtidigt förstår "känsligheten i att peka ut vissa geografiska områden".

Liksom "här råder en särskild lagstiftning och en särskild rätt att visitera". Är det exkluderande snarare än inkluderande? Ja. När jag var ung trodde jag att det fanns ett svart och ett vitt, men numera är det mer ett kryss som åker här i mitten. I grunden är de väldigt positiva, polisen i Köpenhamn. Men jag förstår också den diskussionen som finns – vart leder det här i relationen med medborgare? Typ så.

Flera poliser påtalar att det med en visitationszon skulle bli enklare att visitera personer, men att de långsiktiga effekterna är bekymmersamma. En polis i yttre tjänst säger att det å ena sidan skulle vara bekvämt med visitationszoner om poliserna jobbar på rätt sätt och kommunicerar med människor. Men gör man inte det så är det å andra sidan inte ett bra verktyg, utan bara en möjlighet att trakassera. Kommunikation vid en eventuell visitationszon är "jätteviktigt i polisarbetet" enligt polisen.

**Lägre risk för diskriminering med visitationszoner**

Ett annat argument som nämns bland poliser är att en visitationszon kan innebära lägre risk för diskriminering, då alla människor som befinner sig i zonen kan komma att bli visiterade. Samtidigt är de flesta poliser övertygade om att alla som befinner sig i en eventuell visitationszon i praktiken *inte* kommer att visiteras. En polis i yttre tjänst nämner dock att visitationszoner förmodligen skulle göra att de i högre grad visiterar kvinnor, som de ofta missar i dag. Det nämner även en annan polis:

Det skulle ge oss möjlighet att kontrollera de som faktiskt bär runt på saker. Typ en kriminells flickväns syster. Men egentligen så har vi de verktygen vi behöver.

Andra funderingar bland chefer och poliser i yttre tjänst handlar om att det kan vara en pedagogisk utmaning att göra rätt när det gäller införandet av visitationszoner. Det måste finnas ett tydligt mål och ett tydligt "varför" med en visitationszon, så att den inte förstör kontakten med invånarna. Det framhålls också att det är viktigt att utvärdera effekten av visitationszoner. Det är få poliser som är helt odelat positiva till ett införande av visitationszoner. Liksom bland de som har en mer tudelad uppfattning anger de lite olika skäl till varför visitationszoner är ett bra verktyg, men ett vanligt skäl är att polisen behöver förhålla sig till en ny verklighet med den omfattande gängkriminaliteten. Sammanfattningsvis kan polisernas

uppfattning om fördelar och nackdelar med visitationszoner delas upp enligt tabell 6.1.

**Tabell 6.1 Polisens uppfattningar om fördelar och nackdelar med ett införande av visitationszoner och vad som kan vara viktigt att tänka på.**

Nackdelar	Fördelar	Att tänka på
Stigmatiserande – risk att ett område stämplas och en ökad känsla av utanförskap bland dem som bor där.	Polisen behöver något mer konkret för att få bukt med gängkriminaliteten – det behövs nya verktyg.	En pedagogisk utmaning att göra det på rätt sätt – kommunikationen är viktig.
Riskerar att förstöra det relationskapande, långsiktiga och brottsförebyggande arbete som pågår.	Det kan finnas tillfällen när en visitationszon under en begränsad tid skulle fungera (till exempel vid upplopp och öppna gängkonflikter).	Visitationszoner är mer applicerbart i city- och krogmiljöer (inte i utsatta områden).
Lagstiftningen är redan tillräcklig – polisen har de verktyg som de behöver.	Visitationszoner skulle göra att polisen visiterar fler kvinnor, som ofta missas i dag.	Viktigt att hela tiden utvärdera hur visitationszoner fungerar om det införs.
Risk för att invånarna känner sig trakasserade och diskriminerade med fler visitationer i ett område.	Inrapporteringen skulle bli lättare eftersom en visitationszon skulle motsvara visiteringarna enligt PL19.	Måste finnas ett tydligt mål och ett tydligt "varför" med en zon, så att den inte förstör kontakten med invånarna.
Det finns risk för att kriminaliteten flyttar till ett annat område	Det blir enklare att genomföra visitationer	Införande av visitationszoner kan vara ett resursslöseri – utvärdera kostnaderna
Risk för mer godtycklighet i kontrollerna – fler oskyldiga kommer att bli kontrollerade.	Om poliserna i en visitationszon är bra, jobbar på rätt sätt och kommunicerar tillräckligt kanske det fungerar	Svårt att applicera lagstiftningen från ett annat land. Danmark och Sverige har olika förutsättningar.
Skapar motsättningar mellan invånarna och polisen – minskad legitimitet och minskat förtroende för polisen.	Hjälper till att skilja på plats och person – skulle öka förståelsen för visitationen från den som kontrolleras.	Trygghet på vissa platser kan man lösa utan visitationszoner (till exempel genom fler kameror, fler poliser på platsen, ge polisen möjlighet att kräva legitimation).
Kontraproduktivt med visitationszoner – tystnadskulturen och agget mot polisen kan öka.	Upplevelser av diskriminering skulle minska om ALLA i zonen kontrolleras.	Polisen arbetar redan delvis med metoden i dag. Är det oroligt i ett område åker de dit och jobbar mycket.

## 7. Slutsatser och bedömning

Att poliser i yttre tjänst kontrollerar personer som uppträder misstänkt är ett normalt polisarbete. Polisen måste många gånger fatta beslut snabbt utifrån relativt lite information, och ibland med ett visst motstånd från dem de ingriper mot. I det arbetet är det viktigt att frågan om likabehandling och människors rättssäkerhet inte faller bort, och här är polisens arbete med profilering centralt.

Vanliga byggstenar i den profilering som rör misstankar om narkotikabrott är avvikande beteende, doft av narkotika, tecken på narkotikabruk, tips och underrättelseinformation. Om polisens bedömningar av vilka som kan tänkas misstänkas för brott däremot enbart baseras på kläder, ålder, kön eller etnisk tillhörighet är det problematiskt ur diskrimineringsynpunkt. Som framgår av studien är polisens bedömningar i många fall knapphändigt dokumenterade, och ibland saknas de helt. Det framgår också att etnicitet har en viss betydelse i polisens arbete med profilering, men det är inget som framkommer av polisens dokumentation – endast av intervjuer och samtal.

Det finns i dagsläget ingen möjlighet att få en samlad bild av polisens alla identitetskontroller och tvångsåtgärder. Polismyndigheten skulle till exempel inte kunna redogöra för omfattningen av de kroppsvisitationer som görs med stöd av polislagen. Det beror dels på att det inte finns något generellt dokumentationskrav – det finns det endast för de visitationer som görs med stöd av rättegångsbalken. Om polisen däremot hittar något misstänkt på den som kroppsvisiteras med stöd av polislagen, måste de upprätta en brottsanmälan och dokumentera beslaget.

Bristen på dokumentation innebär att det är svårt att belysa hur man inom Polismyndigheten arbetar med profilering och likabehandling. Brå har därför närmast sig frågeställningarna för studien genom flera olika underlag och angreppssätt. En sammanfattande bild är att underlagen kompletterar varandra. Mängden intervjuer och samtal har till exempel givit ett rikt underlag för att förstå hur polisen bygger misstankar mot en person, hur de ser på etnicitet i profileringsarbetet samt vad som kan vara viktigt att göra vid en kontrollsituation för att minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Väsentliga delar av rapporten bygger således på hur anställda på både strategisk och operativ nivå inom myndigheten ser på olika frågor som är aktuella i studien. Fältobservationer, förundersökningar,

anmälningar mot polisen och Polismyndighetens strategier bidrar med ytterligare inblickar i polisens arbete med kontroller och användning av tvångsåtgärder.

Studiens fallstudie av misstänkta narkotikabrott får tjäna som ett exempel på hur både antal misstankar och träffsäkerheten i misstankarna fördelas utifrån de misstänkta könen, ålder och etnicitet samt utifrån olika typer av områden. I sammanhanget är det dock viktigt att vara medveten om att dessa misstankar endast är en del av polisens alla kontroller och användning av tvångsmedel. De resultat som redovisas i rapporten genom fallstudien är således "toppen av ett isberg".

I det följande diskuteras några av rapportens centrala resultat. Först berörs hur chefer och poliser i yttre tjänst ser på att använda etnicitet i arbetet med profilering. Därefter diskuteras de skillnader i misstankar och träffsäkerhet utifrån etnisk tillhörighet som framkommer av fallstudien om polisens narkotikamisstankar. Avslutningsvis anges vad som behöver göras för att Polismyndigheten ska kunna stärka arbetet med att främja likabehandling och motverka diskriminerande etnisk profilering.

### **Polisens uppfattning om etnicitet i profileringsarbetet**

Alla chefer och poliser i yttre tjänst som Brå har pratat med i den här studien tar avstånd från diskriminerande etnisk profilering. När det gäller vilken betydelse som etnicitet har i polisernas arbete med profilering är bilden dock mer splittrad. Det finns ingen gemensam uppfattning, och inte heller några tydliga skillnader mellan chefer och poliser i yttre tjänst. Det går däremot att urskilja tre huvudsakliga uppfattningar om etnicitet som byggsten i arbetet med profilering, och hur de ser på förekomsten av diskriminerande etnisk profilering. I studien kallas uppfattningarna för *avfärdande*, *rättfärdigande* och *problematiserande*.

De uppfattningar som signalerar avfärdande innebär kortfattat att chefer och poliser i yttre tjänst anser att etnicitet saknar betydelse i arbetet med profilering genom att konstatera att det varken är relevant eller används som byggsten. De som rättfärdigar användningen av etnicitet anser däremot att etnicitet kan vara en användbar byggsten, och att profileringen på det stora hela är i proportion till vad som är rimligt utifrån fördelningen av narkotikabrottsligheten. De chefer och poliser i yttre tjänst som ger uttryck för en problematiserande uppfattning menar dock att diskriminerande etnisk profilering förekommer eller kan förekomma, vilket

kan bero på fördomar mot minoriteter. En chef ger uttryck för den uppfattningen när han exempelvis säger att ”vart ens blick vandrar i det första läget kan säkert bero på fördomar. Man kan i alla fall inte säkert utesluta det”.

Att det inte finns en gemensam uppfattning inom myndigheten är inte så konstigt. Det finns för närvarande ingen vägledning inom myndigheten om hur poliser ska agera för att minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Av strategin för kultur och likabehandling framgår endast att poliserna inte ska diskriminera utifrån bland annat etnicitet. Vad innebär det i praktiken? Dokumentet är dessutom huvudsakligen utformat för Polismyndigheten som arbetsplats, inte specifikt för verksamheten i yttre tjänst. Lagstiftningen ger heller ingen vägledning i vad som är legitima skäl för misstanke. Av intervjuer med representanter för tre polishögskolor är det också tydligt att man lägger olika vikt vid att praktisera profileringssituationer där etnicitet är en faktor. Det innebär sammantaget att det finns ett relativt stort utrymme för egna och kollegors bedömningar när det gäller vilka polisen väljer att kontrollera och utsätta för tvångsåtgärder.

Kombinationen av ett relativt stort eget utrymme för bedömningar och bristande dokumentation – särskilt vad gäller de tvångsåtgärder som görs med stöd i polislagen – innebär att det är rimligt att anta att polisen inte alltid enbart agerar utifrån objektiva fakta vid varje enskild kontroll eller tvångsåtgärd. Det finns dessutom omfattande forskning som visar att medvetna och omedvetna stereotypa föreställningar om andra människor påverkar beslutsfattandet.<sup>121</sup> Vare sig de är medvetna om det eller inte, kan polisen alltså påverkas av egna erfarenheter eller föreställningar om exempelvis brottsbenägenhet som baseras på människors grupptillhörighet. En chef säger till exempel att: ”... sen är det lätt att man då på något sätt boxar in en norm av hur en misstänkt ser ut”.

De intervjuer och samtal som Brå har haft med chefer och poliser i den här studien visar att det inom Polismyndigheten behövs större medvetenhet och djupare kunskap i frågan om diskriminerande etnisk profilering. De två förstnämnda uppfattningarna (avfärdande och rättfärdigande) är något som myndigheten särskilt behöver diskutera för att ett framgångsrikt utvecklingsarbete i frågan ska vara möjligt.

---

<sup>121</sup> Se till exempel Tomaskovis-Devey, Mason och Zingraff (2004), Pettersson. (2005) samt Brå (2008).



## **Antal misstankar per invånare och i träffsäkerheten**

Eftersom narkotikabrott är ett så kallat ingripandebrott kan diskriminerande profilering yttra sig genom att antalet narkotikamisstankar per invånare är högre för vissa samhällsgrupper än andra. Samtidigt måste man vara medveten om att en överrepresentation i misstankestatistiken kan bero på annat än diskriminering, till exempel om gruppens faktiska brottslighet är högre eller om deras beteendemönster av andra skäl ökar upptäcktsrisken.

Fallstudien visar att antalet misstankar om narkotikabrott *per invånare* är högst i socialt utsatta områden. Samtidigt har det stora flertalet misstankar upprättats i andra områden. Att antalet misstankar per invånare är högst i socialt utsatta områden kan delvis bero på att polisen har starkare närvaro och större fokus på narkotikabrott där, jämfört med andra områden. Det kan också förklaras av den demografiska sammansättningen, då skillnaderna blir betydligt mindre mellan olika områden om man tar hänsyn till antalet misstankar per invånare i åldern 15–24 år.

När det gäller träffsäkerheten vid misstankar om innehav måste man ur en diskrimineringsynpunkt däremot betrakta det som problematiskt att det finns så stora skillnader mellan framför allt misstänkta med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien, jämfört med misstänkta som har bakgrund i Norden. Oavsett vilka bakgrundsvariabler som inkluderas eller vilket område som studeras, framkommer systematiska skillnader i andelen så kallade bom-anmälningar utifrån den misstänktes etniska bakgrund. Andra underlag i studien kan till viss del hjälpa till att förklara dessa skillnader, men det går inte att utesluta att resultatet också kan bero på diskriminerande etnisk profilering. Det finns därför anledning för Polismyndigheten att undersöka orsaken till dessa skillnader.

## **Polisens fortsatta arbete**

Det är allvarligt för såväl enskildas rättssäkerhet och mående som för samhället i stort, om principen om likabehandling inte tillämpas i profileringsarbetet. Det kan även påverka förtroendet för polisen och därmed också deras möjligheter att arbeta effektivt.

Det finns vissa förslag från chefer och poliser i yttre tjänst i rapporten om hur man kan minska risken för att människor upplever sig utsatta för diskriminerande etnisk profilering eller orättvist behandlade på andra sätt vid en kontrollsituation. Flera lyfter exempelvis att poliserna behöver

överväga skälen till varje enskild kontroll noggrant, förklara varför en person kontrolleras, uppträda korrekt och respektfullt samt be om ursäkt om det blir fel. Inom samhällsforskningen hänvisas den här typen av resonemang ofta till vikten av *processuell rättvisa* i polisens möte med allmänheten.<sup>122</sup>

I polisens arbete med profilering kan processuell rättvisa kortfattat dels handla om att människor uppfattar att de bedöms av polisen på lika villkor, dels att kontroller och användningen av tvångsmedel upplevs som begripliga. Med tanke på polisens prioriteringar när det gäller arbetet mot narkotika och deras stora fokus på utsatta områden, kan det vara viktigare nu än någonsin att polisen säkerställer att de arbetar enligt den principen – annars riskerar polisens arbete att bli kontraproduktivt. Det är särskilt viktigt att polisen har en fingertoppskänsla när det handlar om barn och ungdomar, inte minst för att de är sårbara för att hamna i händerna på nätverkskriminella, som är skickliga på att använda dåliga erfarenheter av polisen för egna syften.<sup>123</sup>

På strategisk nivå har mycket arbete lagts på att ta fram kommunikations- och reflektionsverktyg för att diskutera bemötande och likabehandling inom myndigheten. Många anser säkert – och med viss rätt – att det interna arbetet med likabehandling kan generera eller befästa ett bra bemötande från poliser i yttre tjänst gentemot allmänheten. Det är dock inte troligt att dessa verktyg även leder till att medvetandegöra hur stereotypa föreställningar om etnisk tillhörighet kan påverka både det strategiska och det operativa arbetet. Det är också tydligt av underlaget i studien att chefer i högre utsträckning än vad som görs i dag behöver diskutera frågan om etnicitet och diskriminering med medarbetarna. En utmaning för myndigheten handlar således om att fördjupa det arbete som påbörjats.

Av intervjuer med chefer är det uppenbart att det inte sker någon uppföljning av hur många eller vilka som kontrolleras och utsätts för tvångsåtgärder i respektive region, polisområde eller lokalpolisområde – än mindre hur antalet fördelar sig mellan personer med olika etnisk bakgrund, eller hur ofta de hittar något att beslagta. Brå menar att det ur en rättssäkerhetssynpunkt är nödvändigt för Polismyndigheten på strategisk nivå att börja följa upp arbetet med kontroller och tvångsåtgärder. För att

---

122 Se till exempel Schaap och Saarikkomäki. (2022)., Wästerfors och Burcar Alm. (2020). samt Brå (2008).

123 Brå (2023c). Publiceras 1 november 2023.

kunna göra det behöver dokumentationskraven stärkas. Liksom vad JO länge har påpekat anser även Brå att det finns anledning att alltid dokumentera tvångsåtgärder som görs med stöd av polislagen. Poliser i yttre tjänst behöver också vara mer noggranna när de redogör för vilka byggstenar och vilket lagstöd som ligger till grund för ett ingripande.

Att ta fram uppföljningsdata är dock förknippat med vissa svårigheter. Hur konstrueras exempelvis etnisk tillhörighet? I det avseendet kan Brås fallstudie fungera som ett exempel på hur arbetet kan följas upp, där analyser har gjorts utifrån såväl SCB:s indelning av svensk respektive utländsk bakgrund samt utifrån moderns födelseland. Modellen är inte ”perfekt”, eftersom den till exempel osynliggör minoriteter med svensk bakgrund. Men även om det finns nackdelar förknippat med den här typen av analyser är det angeläget att göra det som går att göra. Polismyndigheten kan också behöva göra vissa justeringar i sin geografiska indelning av lokalpolisområden och utsatta områden, för att förenkla inhämtning av demografisk statistik från SCB i arbetet med den här typen av analyser.

## **Brås bedömning**

Resultaten av den här studien visar att Polismyndigheten står inför flera utmaningar. I rapporten finns dock flera förslag och goda exempel på hur myndigheten kan arbeta vidare för att främja likabehandling och motverka diskriminerande etnisk profilering. Arbetet måste betraktas som en ständig process som kräver kontinuerlig uppföljning. I det närmaste bedömer Brå att Polismyndigheten kan vidareutveckla sitt arbete genom att göra följande:

- På strategisk nivå behöver Polismyndigheten ta fram en vägledning eller riktlinjer för poliser i yttre tjänst om vad som förväntas av dem i profileringsarbetet och vid en kontrollsituation. Av dokumentet bör det inte enbart framgå riktlinjer vad det gäller polisernas bemötande och agerande vid en kontroll. Det behöver även framgå vad som kan betraktas som tillfredsställande dokumentation av de byggstenar som används i profileringsarbetet samt hur myndigheten ser på att använda byggstenar som kläder, kön, ålder och etnicitet.
- För att utvecklas till en mer mogen organisation i arbetet med profilering och likabehandling behöver Polismyndigheten fördjupa kunskapen om etnicitet och diskriminering på alla nivåer i organisationen. För att snabbt komma igång med det arbetet kan det

vara lämpligt att använda sig av de strukturer som redan finns genom RIV och Uppdragskompassen. Anställda på både strategisk och operativ nivå kan med fördel även göra ett så kallat *implicit association test*, vilket kan visa hur omedvetna stereotypa föreställningar om olika människor kan påverka beslutsfattandet.

- Ökad medvetenhet om hur polisarbetet påverkar olika grupper i samhället kan minska risken för diskriminerande etnisk profilering. Det skulle därför gynna Polismyndighetens utvecklingsarbete om det finns en regelbunden dialog med civila organisationer, som har kunskap om diskriminerande strukturer i samhället och hur dessa påverkar individer.
- Polismyndigheten behöver kontinuerligt följa upp polisens arbete vad det gäller kontroller och träffsäkerhet uppdelat på etnicitet. Sättet etnicitet har analyserats i den här rapporten kan tjäna som ett exempel. För att möjliggöra uppföljning och relevanta jämförelser mellan olika områden behöver polisens dokumentation av kontroller och tvångsåtgärder vara tillförlitlig och likvärdig över hela landet. Det finns även skäl för Polismyndigheten att överväga om det kan vara på sin plats att införa ett system där polisen levererar ett digitalt kvitto till dem som kroppsvisiteras, oavsett lagstöd. I Storbritannien finns redan ett sådant system, och där redovisas regelbundet statistik över polisens kontroller på deras hemsida. Det skapar transparens och goda förutsättningar att diskutera och förklara olikheter mellan områden och skillnader när det gäller vilka som blir föremål polisens användning av tvångsmedel.

# Referenser

Boverket (202x). *Nu kan du mäta segregationens grad och uttryck.*

Hämtad 2022-10-13 på

<https://segregationsbarometern.boverket.se/analys/nu-kan-du-mata-segregationens-grad-och-uttryck/>

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2008). *Diskriminering i rättsprocessen. Om missgynnande av personer med utländsk bakgrund.* Rapport 2008:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2009). *Polisens möte med organiserad brottslighet. En undersökning om otillåten påverkan.* Rapport 2009:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2015). *Hot och våld. Om utsatthet i yrkesgrupper som är viktiga i det demokratiska samhället.* Rapport 2015:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2016). *Otillåten påverkan mot myndighetspersoner. En uppföljning.* Rapport 2016:13. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2018a). *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden.* Rapport 2018:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2018b). *Förundersökningsbegränsning. Ambition och verklighet.* Rapport 2018:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2020). *Polisanställdas utsatthet relaterad till tjänsten. Förekomst och följder av otillåten påverkan.* Kortanalys 6/2020. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå. (2021a). *Misstänkta för brott bland personer med inrikes respektive utrikes bakgrund.* Rapport 2021:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2021b). *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare.* Rapport 2021:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022a). *Afrofobiska hatbrott*. Rapport 2022: 7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022b). *Skolundersökningen om brott 2021. Om utsatthet för och delaktighet i brott*. Rapport 2022:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2022c). *NTU-resultat för områden med socioekonomiska utmaningar och områden som klassas som utsatta ur ett polisiärt perspektiv. En metodbeskrivning över hur resultaten tagits fram samt hur de kan tolkas och användas*. Kortanalys. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023a). *Klassificering av brott. Anvisningar och regler*. Version 11.1. Juli 2023.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023b). *Polisens resursfördelning och personaltillväxt. Delredovisning: Utvärdering av satsning på 10 000 fler polisanställda*. Rapport 2023:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2023c). *Barn och unga kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN (2022). *CAN:s nationella skolundersökning 2022. Ungas erfarenhet av alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel*. CAN Rapport 2015. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

Dagens Juridik (2014). *Nio miljoner i skadestånd för ”kringresande-registret” – men Skånepolisen har underskott*. Hämtad 2023-06-28. <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/nio-miljoner-i-skadestand-kringresande-registret/>

Dagens Juridik (2023). *Polisman frias i HD – tittade i 14-årings kalsonger*. Hämtad 2023-05-30 på <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/polisman-frias-i-hd-tittade-i-14-arings-kalsonger/>

Dagens nyheter, DN (2021). *Encrochat: Akuta dödshot tog Sverige in i den hemliga operationen*. Hämtad 22 mars 2021 på <https://www.dn.se/sverige/encrochat-akuta-dodshot-tog-sverige-in-i-den-hemliga-operationen/>

De los Reyes, P. och Kamali, M. (2005). *Bortom Vi och Dom. Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell rasism*. Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering. Statens offentliga utredningar, SOU 2005:41.

De los Reyes, P. m.fl. (2017). *Bortom kravallerna. Konflikt, tillhörighet och representation i Husby*. Stockholmia – forskning och förlag. Stockholm. ISBN: 9 789 170 312 946

Diaz Rämö, A. (2021). *Etnisk profilering inom svensk polis och mänskliga rättigheter. En studie av fenomenet i en folkrättslig kontext*. Juridiska institutionen, Stockholms universitet.

Diskrimineringsombudsmannen, DO (2014). *Beslut med rekommendationer till Polismyndigheten*. Hämtad 2023-08-15 på DO:s hemsida:  
<https://www.do.se/download/18.277ff225178022473141e7e/1618941401752/tillsynsbeslut-GRA-2013-617.pdf>

Diskrimineringsombudsmannen, DO (2023a). *Etnisk profilering*. Hämtad 2023-04-30 från DO:s hemsida:  
<https://www.do.se/diskriminering/diskrimineringsgrunder/etnisk-tillhorighet-en-av-diskrimineringsgrunderna/etnisk-profilering>

Diskrimineringsombudsmannen, DO (2023b). *Förekomst av diskriminering 2023. Årlig rapport från Diskrimineringsombudsmannen*. Rapport 2023:3.

Estrada, F., Bäckman, O. och Nilsson, A. (2022). *Biased enforcement expansion? Sociodemographic differences in police drug testing for suspected narcotics use 1993–2005*. The British Journal of Criminology, Volume 62, Issue 5, September 2022.

European Commission against Racism and Intolerance, ECRI (2007). *ECRI General Policy Recommendation N 11 on combating racism and racial discrimination in policing*. Antagen 29 juni 2007.

European Union Agency for Fundamental Rights, FRA (2011). *Mot ett effektivare polisarbete. Förstå och förhindra diskriminerande etnisk profilering: en vägledning*. Europeiska unionens publikationsbyrå. Luxemburg.

Fagan, J.A. m.fl. (2016). Stops and stares: Street Stops, Surveillance, and Race in the New Policing. Article, Fordham Urban Law Journal, Volume 43.

Fagan, J. A. (2022). *No Runs, Few Hits, and Many Errors: Street Stops, Bias, and Proactive Policing*. Article, UCLA Law Review.

Finstad, L. (2013). *Politiblikket*. Pax, ISBN: 9 788 253 036 182.

Finstad, L. (2016). "Det konfliktfyllda polisarbetet." i Larsson P, Granér R och Gundhus H O I. (Red.) *Polisvetenskap – en introduktion*. Lund, Studentlitteratur.

Gerell, M., Hallin, P-O, Nilvall, K. och Westerdahl, S. (2020). *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*. Maipus 26, Malmö universitet.

Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Avhandling. Socialhögskolan, Lunds universitet.

Goffman, E. (2014). *Stigma: den avvikandes roll och identitet*. Studentlitteratur

Görtz, D. (2015). *Etnifierade polispraktiker. Hur etnicitet görs i polisens vardag*. Avhandling, Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Haller, M. B. m.fl. (2018). *Minor harassments: Ethnic minority youth in the Nordic countries and their perceptions of the police*. Criminology & Criminal Justice, september 2018, Sage Journals.

Justitiedepartementet (2022). *Uppdrag att utreda frågan om visitationszoner*. Ju2022/03671.

Justitieombudsmannen, JO (2015). *Allvarlig kritik mot dåvarande Polismyndigheten i Skåne för bristerna vid behandlingen av personuppgifter inom myndighetens kriminalunderrättelseverksamhet*. JO:s beslut den 17 mars 2015, dnr 5205–2013.

Justitieombudsmannen, JO (2023). *Granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte*. JO:s beslut den 26 september 2023, dnr 2199–2023.

Kardell, J. (2006). "Diskriminering av personer med utländsk bakgrund i rättsväsendet – en kvantitativ studie." i (red. Sarnecki, J.). *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa*



*minoriteter inom rättssystemet*. Statens offentliga utredningar, SOU 2006:30.

Kohler-Hausmann, I. (2018). *Eddie Murphy and the dangers of counterfactual causal thinking about detecting racial discrimination*. Northwestern University, Law Review, 113, 1163.

Madestam, J. (2020). "Att arbeta med fördomar inom polisen" i Larsson, G., Sorgenfrei, S. och Viklund, T. (red). *Religion, migration och polisiärt arbete*. Studentlitteratur, Lund.

Marmgren, M. (2022). "Etik i patrullerande polisarbete." i Granér, R. och Weislander, M. (red). *Etiska perspektiv på polisarbetet*. Studentlitteratur, Lund.

Niel, R. och Winship, C. (2019). *Methodological Challenges and Opportunities in Testing for Racial Discrimination in Policing*. Annual Review of Criminology. Volume 2, Januari 2019.

NJ nyheter (2021). *JO-kritik mot kroppsvisitering på apotek*. Nordstedts juridik. Hämtad 2021-12-16 på <https://www.nj.se/kortnyheter/jo-kritik-mot-kroppsvisitering-p%C3%A5-apotek>

Norén Bretzer, Y. (2020). *Utvärdering av LOV §3 i Gamlestaden, Göteborg*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Persico, N. och Todd, P.E. (2008). *The Hit Rates Test for Racial Bias in Motor-Vehicle Searches*. Justice Quarterly, 19 mars 2008. Volume 25:1.

Peterson, A. och Åkerström, M. (2013). *Den sorterande ordningsmakten. Studier av etnicitet och polisiär kontroll*. Media Tryck, Lund.

Petersson, O. (2015). *Att bli polis: Från utbildningens förväntningar till gatans norm*. Avhandling, Nordstedts juridik.

Petersson, O. (2020). "Reflektioner i vardagen" i Karp, S. och Rantatalo, O. (red). *Reflektion som professionsverktyg inom polisen*. Polisutbildningen, Umeå universitet.

Pettersson, T. (2005). *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika. Särbehandlas personer med utländsk bakgrund?* Rapport 2005: 2. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.

Pettersson, T. (2006). "Särbehandlas gärningspersoner med utländsk bakgrund vid anmälningar om våldtäkter, grov misshandel och eget bruk av narkotika?" i (red. Sarnecki, J.). *Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet*. Statens offentliga utredningar, SOU 2006:30.

Pettersson, T. (2012). *Att balansera mellan kontroll och kontakt. Lokala polisers arbete med ungdomar*. Studentlitteratur, Lund.

Pettersson, T. (2020). "Att arbeta i motvind" i Larsson, G., Sorengrenfrei, S. & Viklund, T. (red). *Religion, migration och polisiärt arbete*. Studentlitteratur AB: Lund.

Polisförbundet (2019). *När de som ska skydda attackerar – en rapport om hot och våld mot poliser*. Polisförbundet.

Polismyndigheten (2015). *Uppdragsbeskrivning för områdespolis*. Polismyndigheten, HR-avdelningen, Dnr A 149:893/2015.

Polismyndigheten (2017). *Polismyndighetens strategi för likabehandling 2017–2021*. PM 2017:33.

Polismyndigheten (2018). *Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden*. PM 2018:26. Saknr 190.

Polismyndigheten (2019). *Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning*. PM 2019:15. Saknr 420.

Polismyndigheten (2020). *Polismyndighetens årsredovisning 2020*. Dnr: A163.246/2020.

Polismyndigheten (2021a). *Lägesbild över utsatta områden*. Regeringsuppdrag 2021. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, december 2021.

Polismyndigheten (2021b). *Planlagd brottsförebyggande linjeverksamhet. Tillsynsrapport 2021:6*. Stockholm: Polismyndigheten.

Polismyndigheten (2022a). *Polismyndighetens strategi för kultur och likabehandling*. PM 2022:10.

Polismyndigheten (2022b). *Polisens strategi för det brottsförebyggande arbetet*. PM 2022:12. Saknr 480.

- Polismyndigheten (2023). *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2022*. Dnr A615.858/2022, Saknr 429.
- Ridgeway, G. och MacDonald, J. (2010). *Methods for Assessing Racially Biased Policing*. Race, ethnicity, and policing: New and essential readings, 180-204.
- Richardson, L.S. (2012). *Cognitive Bias, Police Character, and the Fourth Amendment*. Hämtad 2023-08-16 på <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/arzil44&div=11&id=&page=>
- Riksrevisionen (2020). *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*. RiR 2020:20.
- Sahlin, I. (2000). *Brottsprevention som begrepp och samhällsfenomen*. Arkiv, Lund.
- Salonen, T. (2023). *Att identifiera utsatta bostadsområden: En jämförande analys mellan polisens lista och Segregationsbarometern*. Malmö universitet.
- Schaap, D., och Saarikkomäki, E. (2022). *Rethinking police procedural justice*. Theoretical Criminology. Sage Journals, Volume 26, Issue 3.
- Schclarek Mulinari, L. (2017). *Slumpvis utvald. Ras-/etnisk profilering i Sverige*. Civil Right Defenders, Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Schclarek Mulinari, L. (2022a) "Etnisk profilering och likhet inför lagen" i Granér, R. och Wieslander, M. (red). *Etiska perspektiv på polisarbete*. Studentlitteratur, Lund.
- Schclarek Mulinari, L. (2022b). *Folkets Husbys trygghetsundersökning 2022. Communityperspektiv på kriminalitet och utsatthet*. Folkets Husby, Kista 2022.
- Silberzahn m.fl. (2018). *Many analysts, One Data Set: Making transparent How Variations in Analytic Choices Affect Results*. *Advances in Methods and Practices in Psychological Science*. Sage Journals, Volume 1, Issue 3. September 2018.

SVT Nyheter (2021). *Flera hundra frihetsberövade efter att Encrochat knäcktes*. Hämtad 12 april 2021 på <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/flera-hundra-frihetsberovade-efter-encrochat>

SVT Nyheter (2022). *Diskriminerande poliskontroller är ett omfattande problem*. Hämtad 2022-02-15 på <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/civilrattsjuristen-manga-utsatts-for-diskriminerande-kontroller-av-polisen>

The Danish Institute for human rights. (2011). *Ethnic profiling in Denmark – legal safeguards within the field of work of the police*. ISBN 978-87-91836-41-1.

Tomaskovic-Devey, D., Mason, M. och Zingraff, M. (2004). *Looking for the Driving While Black Phenomena: Conceptualizing Racial Bias Processes and their Associated Distributions*. Sage Journals, Volume 7, Issue 1. Mars 2004.

Utredningen av vissa frågor i diskrimineringslagen (2021). *Ett utökat skydd mot diskriminering. Slutbetänkande av utredningen av vissa frågor i diskrimineringslagen*. Statens offentliga utredningar, SOU 2021:94.

Wieslander, M. (2020). "Den neutrala polisen" i Larsson m.fl. (red). *Religion, migration och polisiärt arbete*. Studentlitteratur, Lund.

Wästerfors, D. och Burcar Alm, V. (2020). "They are harsher to me than to my friend who is blonde". *Police critique among ethnic minority youth in Sweden.*, Journal of youth studies, Volume 23, 2020, Issue 2.

York, R. (2018). *Control variables and causal inference: a question of balance*. International Journal of Social research Methodology. Volume 2, 2018, Issue 6.

# Bilageförteckning

Bilaga 1	Metod och material.....	134
Bilaga 2	Analys av misstankar och träffsäkerhet .....	145
Bilaga 3	Intervjufrågor .....	150

## **Bilaga 1 Metod och material**

Frågan om profilering och likabehandling har i den här rapporten undersöks utifrån flera källor och med olika metodologiska angreppssätt. I den här bilagan beskrivs de olika materialen och tillvägagångssätten mer ingående.

### **Semistrukturerade intervjuer och samtal**

För att få en uppfattning om hur chefer på olika nivåer i Polismyndigheten ser på frågan om profilering och likabehandling genomfördes semistrukturerade intervjuer med regionpolischefer, polisområdeschefer, lokalpolisområdeschefer samt gruppchefer för ingripandepoliser och områdespoliser.

Brå har även genomfört intervjuer med kommun- och områdespoliser, en representant för hat- och demokratigruppen i en polisregion, en representant för gruppen för skiljande- och disciplin (GSD) inom Polismyndigheten samt representanter för tre polishögskolor.

I samband med fältobservationerna i respektive lokalpolisområde har Brå även fört semistrukturerade samtal med 38 poliser i yttre tjänst – vissa mer och andra mindre strukturerade, beroende på hur mycket poliserna hade att göra under passet. Det innebär att Brå sammanlagt har genomfört intervjuer och samtal med 76 personer på olika positioner inom Polismyndigheten samt med representanter för tre polishögskolor.

Samtycke till intervjuerna lämnades muntligt eller skriftligt via mejl. Inför varje intervju erhöll intervjupersonerna ett informationsblad där det framgick vad exempelvis studien handlar om, vad syftet med intervjun är och att intervjun är frivillig. Vid varje intervjutillfälle angav även utredarna studiens syfte och syftet med intervjun, tid för intervjun, att intervjun är anonym (deras namn kommer inte att anges vid till exempel citat, endast deras position) och att medverkan är frivillig samt att de har rätt att avbryta intervjun samt avstå från att svara på vissa frågor.

Närmare två tredjedelar av intervjuerna med polischefer och representanter från polishögskolorna genomfördes fysiskt, två intervjuer via telefon och resterande via video. Varje intervju tog mellan 30 minuter och två timmar. I regel tog dock varje intervju cirka en timme. Det var vanligtvis två utredare från Brå närvarande vid intervjun, men i några enstaka fall var det endast en utredare som genomförde intervjun.

Samtliga intervjupersoner fick en inledande fråga om namn, befattning, antal år i nuvarande befattning samt antal år inom Polismyndigheten eller polishögskolan. Vilka frågor som ställdes framgår av bilaga 3. Efter intervjun fick intervjupersonen information om att de kan höra av sig i efterhand om det är något som de vill tillägga eller ta bort. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades i efterhand. Vid samtalen med poliser i yttre tjänst var det endast den utredaren som genomförde fältobservationen med poliserna som tog del av svaren. Dessa antecknades i radiobilan under samtalet, och när utredaren kom tillbaka till kontoret renskrevs anteckningarna på dator.

### ***Andra myndigheter och civila organisationer***

För att få andra perspektiv på polisens arbete med profilering och likabehandling har även intervjuer genomförts med representanter för Justitiekanslern (JK), Diskrimineringsombudsmannen (DO) samt två civila organisationer. Även dessa personer fick informationsblad från Brå inför intervjun med uppgifter om studien, syftet med intervjun och att intervjun var frivillig. Samtycken togs muntligt eller via mejl. Tre av intervjuerna spelades in och transkriberades, och vid två intervjuer togs endast anteckningar. Vid varje tillfälle medverkade 1–2 utredare från Brå. Sammanlagt handlar det om 4 intervjuer med 6 personer.

Intervjuerna handlade främst om deras erfarenheter av polisens arbete med profilering och likabehandling. Det är frågor som exempelvis handlar om på vilket sätt de kommer i kontakt med frågor som rör eventuell diskriminering från polisens sida mot medborgare, om vilka situationer det vanligtvis handlar om, hur de har möjlighet att agera eller hantera ärenden som rör diskriminerande etnisk profilering.

För att få information om upplevelser av polisens kontroller ställdes även tre frågor via mejl till 18 antidiskrimineringsbyråer, varav 13 svarade. Frågorna som ställdes via mejl var följande:

- 1) Vilka typer av händelser eller situationer som människor vänder sig till byrån om?
- 2) Är polisens kontroller och tvångsåtgärder något som de personer som kontaktar er lyfter? Om ja, vad framkommer?
- 3) Polisen blir ibland anklagad för diskriminerande etnisk profilering i samband med kontroller – vad är era tankar om det?

**Tabell B1.1 Semistrukturerade intervjuer och samtal inom ramen för studien.**

Typ av aktör	Antal personer	Område
Regionpolischefer	7	Nord, Väst, Öst, Syd, Stockholm, Mitt och Bergslagen.
Polisområdeschefer (inklusive tillförordnad och före detta PO-chef)	7	Västernorrland, Storgöteborg, Östergötland, Kalmar-Kronoberg, Stockholm City, Stockholm Nord och Västmanland.
Lokalpolischefer (inklusive biträdande LPO-chef)	8	Medelpad, Storgöteborg City, Storgöteborg Nordost, Norrmalm, Järva, Växjö och Västerås
Gruppchefer för ingripande- och områdespoliser	7	Medelpad, Storgöteborg City, Storgöteborg Nordost, Norrmalm, Järva, Växjö och Västerås
Områdespolis, kommunpoliser och representanter för hat och demokratigruppen samt GSD	5	Järva, Göteborg och Stockholm
Representanter för tre polishögskolor	4	Umeå, Södertörn och Växjö.
Poliser i yttre tjänst	38	Medelpad, Storgöteborg City, Storgöteborg Nordost, Norrmalm, Järva, Växjö och Västerås
Civila organisationer	4	Stockholm och Malmö
Justitiekanslern och Diskrimineringsombudsmannen	2	Stockholm
Antidiskrimineringsbyråer	13	Olika delar av Sverige
<b>Totalt</b>	<b>82</b>	

### Fältobservationer

För att få en bild av polisernas praktiska arbete med profilering och likabehandling genomförde Brå fältobservationer av polisarbetet i yttre tjänst i sju utvalda lokalpolisområden: Göteborg City, Storgöteborg Nordost, Järva, Norrmalm, Medelpad, Västerås och Växjö.



Lokalpolisområdena tillhör fem av sju polisregioner: Väst, Stockholm, Nord, Mitt och Syd.

Anledningen till att dessa lokalpolisområden valdes ut var att få inblick i hur polisarbetet kan fungera i olika typer av områden med olika förutsättningar. Det var viktigt att få en uppfattning om hur arbetet med profilering och likabehandling kan se ut i citykärnor, landsbygd samt mindre och större städer. Storgöteborg Nordost har vidare fem utsatta områden, medan exempelvis Medelpad inte har något.

Genom att följa med poliser i yttre tjänst gavs en inblick i hur poliserna exempelvis bemöter människor de träffar, hur olika typer av kontroller går till och på vilka grunder de görs. Det blev också tydligt vilka platser som var prioriterade att åka till, vilka uppdrag de får under arbetspassen och hur de prioriterar sin tid mellan larmen. I ungefär tre fjärdedelar av passen följde Brå med ingripandepoliser, i övrigt var det områdespoliser.

Det var tre utredare från Brå som genomförde fältobservationerna under perioden september – december 2022. Inför varje fältobservation fick poliserna ett informationsblad om studien och fältobservationerna. Av informationen framgick syftet med studien, syftet med fältobservationen samt att det var frivilligt att medverka. Arbetspassen innebar både medåkning i radiobil och fotpatrullering tillsammans med en polispatrull, bestående av 2–3 poliser. Sammanlagt handlar det om ungefär 140 timmar, vilket motsvarar hela eller delar av 18 arbetspass.

Vid de flesta tillfällena följde Brå med under större delen av polisernas arbetspass, vilket innebar att det förekom många olika arbetsuppgifter. Fokus för observationerna var dock olika typer av kontrollsituationer: identitetskontroller, kroppsvisitationer, kroppsbesiktningar och stopp av fordon. Sammanlagt observerades drygt 50 sådana situationer.

Genom en observationsguide noterade utredaren information om kön samt uppskattad ålder och etnicitet för den som kontrollerades. I övrigt antecknades plats och tidpunkt för kontrollen samt omständigheter vid kontrollen, såsom om det uppstår några problem, hur poliserna bemöts och om poliserna agerar olika beroende på situation. Utredaren noterade även polisernas bemötande, till exempel om de förklarar varför personen kontrolleras, om de är respektfulla mot den som kontrolleras, ber om ursäkt om kontrollen är felaktig och hur de bemöter eventuella angrepp eller anklagelser. Efter kontrollen tillfrågades poliserna i regel vilka skäl (byggstenar) och lagstöd som låg till grund för kontrollen. Många av

poliserna tillfrågades också hur de skulle dokumentera kontrollen. Efter arbetspasset renskrev utredarna sina anteckningar.

När samtliga fältobservationer var genomförda satte sig utredarna tillsammans för att analysera kontrollerna utifrån tre relativt enkla kriterier: 1) Om personen som kontrollerades fick en förklaring till kontrollen, eller att det var uppenbart att personen förstod varför han eller hon kontrollerades, 2) Om polisernas bemötande var respektfullt och rimligt i förhållande till situationen samt 3) Om byggstenarna var begripliga och relevanta.

Med ”rimligt i förhållande till situationen” (punkt 2) avses att polisen i sitt bemötande exempelvis inte bidrar till att en situation eskalerar eller använder våld i onödan.

### **Analys av registerdata**

Underlaget för analyserna har satts ihop i flera steg. Först inhämtades uppgifter om samtliga misstankar som rör narkotikabrotten innehav, bruk och överlåtelse (brottskoderna 5005, 5010 och 5011) med beslutsdatum från 2019-01-01 till och med 2021-12-31 från misstankeregistret. Inkluderade variabler innefattar bland annat brottstyp, brottsdatum, utredande myndighet, kön och ålder på misstänkt, senaste beslut och beslutsmotivering. Registret avser misstankar med misstankegraden minst skäligen misstänkt.

Om det i samma ärende ingick andra brottskoder har dessa exkluderats, med undantag för brottskoderna 1701, 1702, 1705, 1706 och 4023.<sup>124</sup> Endast ärenden som tillhör K-diariet (från polisen) har inkluderats (99,5% av misstankarna i uttaget), liksom endast misstankar med ett fullständigt registrerat personnummer (98,4% av misstankarna).

I nästa steg har studiepopulationens lagföringsbeslut inhämtats för att beräkna tidigare lagföring. Med lagföringsbeslut avses här domslut i tingsrätten samt åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande som utfärdats av

---

<sup>124</sup> Brottskoderna som har tagits med i materialet tillsammans med narkotikabrotten är 4023 (olaga innehav av knivar m.m. på allmän plats, överlåtelse eller saluhållande knivar m.m.), 1701 (våld mot tjänsteman, mot polisman om våldet beräknas medföra att polismannen inte blir arbetsoförmögen eller blir arbetsoförmögen under kortare tid än ett dygn), 1702 (våld mot tjänsteman, mot polisman om våldet beräknas medföra att polismannen är arbetsoförmögen under ett dygn eller längre tid), 1705 (hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman) och 1706 (våldsamt motstånd). Se Brå (2023a).

åklagaren. Antal tidigare lagföringar har inhämtas för varje misstanke och avser perioden innan brottstidpunkten för den specifika misstanken.

Uttaget har sedan kompletterats med uppgifter från Polismyndigheten avseende koordinater för brottsplatsen. Den informationen, tillsammans med den misstänktes personnummer har skickats till Statistiska Centralbyrån (SCB) som tillfört data om i vilket regionalt statistikområde (RegSO) brottet ska ha skett, samt uppgifter om den misstänktes egna samt föräldrars födelseland.

Materialet omfattar sammanlagt 217 982 misstankar som rör narkotikabrott fördelat på 159 858 ärenden och 87 952 unika individer. Av misstankarna rör 6 procent *överlåtelse*, 49 procent *innehav* och 45 procent  *eget bruk*.

SCB har delat in Sverige i 3 363 regionala statistikområden (RegSO), vilket Brå i löpande text för läsbarhetens skull benämner som "bostadsområden". Utifrån aktuellt RegSO har brottsplatsen kategoriserats utifrån Segregationsbarometerns områdestyper; från områden med stora socioekonomiska utmaningar till områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar.

Polismyndighetens lista över utsatta områden följer inte SCB:s geografiska indelning. Men med hjälp av tidigare forskning<sup>125</sup> har de RegSO vars yta huvudsakligen faller inom ett utsatt område enligt polisens lista identifierats. Sammanställningen bygger på polisens lägesbild från 2019, då 60 områden kategoriserades som utsatta, fördelade på 137 olika RegSO.

Befolkningsuppgifter för varje RegSO har inhämtats för perioden 2019–2021. Vid beräkningen av antalet misstankar per invånare har dessa gjorts utifrån det genomsnittliga invånarantalet under perioden.

Uppgifter om brottsplats (koordinater) saknas i omkring 10 procent av misstankarna, och bortfallet varierar beroende på polisregion (se tabell B1.2) Av den anledningen görs inga analyser av antalet misstankar per invånare i lokalpolisområdena. Det finns inga tydliga skillnader i andelen misstankar som saknar koordinater noters vad det gäller den misstänktes bakgrund eller träffsäkerheten i misstanken.

---

125 Salonen. (2023).

**Tabell B1.2** Antal rena narkotikamisstankar totalt, och utan koordinater samt andel narkotikamisstankar där koordinater saknas, per polisregion.

Polisregion	Samtliga misstankar	Koordinater saknas	Andel (procent)
Bergslagen	16 682	1 931	12
Mitt	21 157	1 572	7
Nord	19 512	1 369	7
Stockholm	52 329	2 816	5
Syd	40 268	7 412	18
Väst	38 814	1 835	5
Öst	29 113	4 591	16
<b>Polisregionerna totalt</b>	<b>217 875</b>	<b>21 526</b>	<b>10</b>

Att antalet misstankar för polisregionerna totalt understiger det totala antalet misstankar i underlaget beror på att ett fåtal misstankar har handlagts av Nationella operativa avdelningen (Noa).

#### **Analys av träffsäkerheten**

I den här analysen har materialet bearbetats på så sätt att endast den mest grundade misstanken rörande en individ i ärendet har använts. Om ett ingripande (ärende) mot en person resulterar i flera misstankar om narkotikabrott, varav en lagförs och en avskrivs som *ej brott* har det med andra ord setts som en motiverad åtgärd.

En känslighetsanalys baserad på *samtliga* misstankar har gjorts, vilket inte påverkade slutsatserna beträffande skillnader i träffsäkerhet utifrån etnisk bakgrund. Totalt rör det sig om 173 701 unika kombinationer av ärenden och individer. Fördelningen per brottskod förändras också något: misstankar om *överlåtelse* är fortfarande sex procent av underlaget, men andelen misstankar om *innehav* har ökat till 53 procent, på bekostnad av *eget bruk*, som minskat till 41 procent.

Kodning av utfallet baseras på beslutskoder med tillhörande beslutsmotivering. Sammanlagt handlar det om 141 olika beslutskoder som har klassificerats i följande utfall: *FU öppen*, *FU nedlagd med motiveringen ej brott*, *FU nedlagd av andra skäl*, *FU-begränsning*, *Strafföreläggande*, *Åtalsunderlåtelse*, och *Åtal*.

Fokus i analyserna har legat på andelen ärenden som lagts ned med motiveringen *ej brott*, vilket huvudsakligen betyder att beslutskoden 425 har använts (97 procent av fallen), där motiveringen lyder ”det saknas

numera anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats”.

De misstänkte har kategoriserats utifrån moderns födelseland. De 30 vanligaste ursprungsländer redovisas per ursprungsregion nedan, med antalet observationer inom parentes (observera att antalet gäller samtliga brottskoder).

**Norden:** Sverige (89 093), Finland (5 452), Norge (902), Danmark (630)

**Afrika/Sydvästasien:** Irak (8 246), Somalia (6 553), Syrien (4 518), Libanon (2 621), Iran (2 186), Turkiet (2 024), Eritrea (1 387), Etiopien (1 359), Afghanistan (1 175), Gambia (881), Marocko (725), Tunisien (465), Jordanien (309), Egypten (295), Palestina (263),

**Övriga länder:** Jugoslavien (3 448), Polen (2 038), Chile (1 495), Bosnien och Hercegovina (1 368), Thailand (980), Rumänien (470), Ryssland (423), Tyskland (422), Colombia (349), Filippinerna (305), Ungern (274)

I omkring 10 procent av fallen saknas uppgifter om moderns födelseland. Det vanligaste var då att den misstänkte var född i Afghanistan (15 procent).

### **Granskning av förundersökningar**

För de sju utvalda lokalpolisområdena gjordes ett slumpmässigt urval om 90 ärenden utifrån det större registeruttaget. Ärendets diarienummer skickades till Polismyndigheten för att Brå skulle få ta del av förundersökningarna. På grund av ett relativt stort bortfall (154 förundersökningar) landade det slutgiltiga antalet förundersökningar på 476. Anledningen till bortfallet var att andra brottskoder än de tilltänkta (505, 5010, 511, 1701, 1702, 1705, 1706 och 4023) inkluderades i materialet, och som inte skulle vara med (se redogörelsen i föregående avsnitt om registerdata).

Materialet kodades sedan utifrån ett upprättat kodschema. Fokus i kodningen var framför allt varför polisen var på platsen där misstanken uppstod, vem som initierade misstanken (allmänhet, polis eller väktare), typ av kontroll (kroppsvsitation eller kroppsbesiktning), vilket lagstöd som dokumenterats för tvångsmedelsanvändningen, vilka skäl (byggstenar) som framgår av förundersökningen samt bakgrundsfaktorer på individnivå gällande misstänkta (ålder, kön, etnicitet). Materialet har kodats på ärendenivå. Det innebär att det i vissa ärenden finns flera misstänkta.

Eftersom antalet förundersökningar är förhållandevis litet gjordes ingen uppdelning utifrån vilken eller vilka brottskoder ärendet innehöll.

För att minimera bortfallet i analysen avseende etnisk tillhörighet har den misstänktes födelseland använts i de fall uppgifter om moderns födelseland saknats. Då analysen har gjorts på ärendenivå kan det också förekomma flera misstänkta, med olika bakgrund, i ett och samma ärende. I de 23 ärenden där det förekommer fler än en misstänkt har etnisk bakgrund kodats utifrån majoriteten. I tre ärenden var antalet misstänka med olika bakgrund lika stort, varför de exkluderades ur analysen.

Tolkning av resultaten utifrån granskningen av förundersökningarna ska göras med viss försiktighet, eftersom det är osäkert i vilken utsträckning resultaten speglar Polismyndigheten i stort.

### **Genomgång av anmälningar mot polisen**

För att få en bild av anmälningar mot polisen som rör ämnet för rapporten och hur dessa anmälningar hanteras, har Brå granskat anmälningar mot polisen som inkommit till Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar (SU) och Diskrimineringsombudsmannen (DO).

#### ***Anmälningar som inkommit till avdelningen för särskilda utredningar***

SU är en fristående och oberoende avdelning inom Polismyndigheten som utreder misstänkta brott som bland annat polisanställda kan ha begått. Utifrån genomgången av anmälningar som inkommit till SU har det varit möjligt att ge en bild av vilka målsägarna är, vilka typer av händelser som anmälts och hur en kontrollsituation upplevts från både målsägare och polis. Det finns också information om ett ärende lagts ner eller gått vidare till åtal.

Brå har gått igenom sammanlagt 1 649 anmälningar mot polisen i samband med ingripanden, och som inkommit under perioden 1 augusti 2021 till 30 augusti 2022. Av dessa rör 67 anmälningar polisens identitetskontroller, kroppsvisitationer eller kroppsbesiktningar mot enskilda. En majoritet av dessa anmälningar handlar om brottet tjänstefel, och det näst vanligaste är misshandel.

För de 67 anmälningarna gjordes en kompletterande begäran till SU så att hela ärendet togs in. Det kan finnas relevanta anmälningar som har missats i genomgången av samtliga 1 649 anmälningar, då det i vissa fall inte fanns någon information alls förutom en hänvisning till en bilaga. Dessa ärenden

med bilagor var för många för att begäras in. Syftet med att gå igenom anmälningarna var inte främst att veta omfattningen av anmälningarna, utan snarare att kunna ge en bild av vad som anmäls.

I analysen av SU-anmälningarna mot polisen kategoriserades de i olika händelser. I vissa anmälningar förekom fler än en händelse, vilket gör att det sammanlagda antal händelser var 107 stycken indelat i fem olika kategorier: 1) felaktigt misstänkt eller felaktigt kontrollerad, 2) övervåld, 3) dåligt bemötande, 4) trakasserad eller upprepade stopp samt 5) annat (dessa ärenden har inte kunnat placeras i övriga kategorier).

#### ***Anmälningar som inkommit till Diskrimineringsombudsmannen***

DO är en myndighet som arbetar mot diskriminering och på olika sätt främjar lika rättigheter och möjligheter. Om en person upplever sig diskriminerad inom någon av samhällets olika sektorer kan en anmälan göras till DO. När det görs får anmälaren bland annat fylla i vilken samhällssektor som avses samt vilken av de sju diskrimineringsgrunderna som är aktuell. De sju diskrimineringsgrunderna är kön, könsidentitet eller könsuttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder. För att få en bild av vilka situationer som anmäls till DO har Brå gått igenom anmälningar som rör Polismyndigheten (samhällssektor) och etnisk tillhörighet (diskrimineringsgrund).

De anmälningar mot polisen som inkommit till DO rör perioden 1 januari 2017 till och med 31 december 2022, och diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet. Sammanlagt handlar det om 128 anmälningar, varav 97 inkluderats i den här studien. I de anmälningar som inte har inkluderats har det varit tydligt att anmälan inte avser en polis, att ärendet är svårt att tyda på grund av osammanhängande innehåll eller att det saknats underlag för att förstå vad anmälan handlar om. I vissa fall rör en anmälan inte enbart polisen, utan även personer från en eller flera andra myndigheter.

Det har inte varit möjligt att ta del av anmälarnas personuppgifter i DO-anmälningarna, vilket gör att det inte går att ge en bild av de misstänkta på samma sätt som i SU-anmälningarna. I DO-anmälningarna finns inte heller polisens version av uppkomna situationer. Anmälningarna har i den här studien delats in i fem olika typer av händelser: 1) gränspolisen, 2) negligering, 3) kontroll av enskilda och fordon, 4) bemötande och ageranden i andra situationer samt 5) anmälningar mot myndigheten generellt.

De anmälningar som rör *gränspolisen* gäller polisregionerna Syd, Stockholm, Öst och Väst. De flesta handlar om att anmälaren upplever sig diskriminerad i samband med identitets- och passkontroller vid gränsen, att de nekas inresa i Sverige eller får ett dåligt bemötande i passkontrollen.

Anmälningar om *negligering* handlar i det här sammanhanget om att en person upplever sig ignorerad eller inte tagen på allvar i samband med en händelse eller i mötet med polisen.

När det gäller anmälningar som rör *polisens kontroller av enskilda och fordon* är det vanligt att anmälaren upplever sig bli stoppad av polisens helt utan anledning eller kontrollerad orimligt många gånger.

De anmälningar som av Brå delats in i kategorin *bemötande och ageranden i andra situationer* innefattar andra tillfällen än de som tagits upp tidigare. I flera fall handlar det om att anmälaren blivit felaktigt utpekad för ett brott eller att polisen anses göra felaktiga ingripanden.

De anmälningar som rör *Polismyndigheten generellt* handlar i de flesta fallen om uttalanden från myndigheten eller enskilda poliser i teve, sociala medier eller skriftlig information.



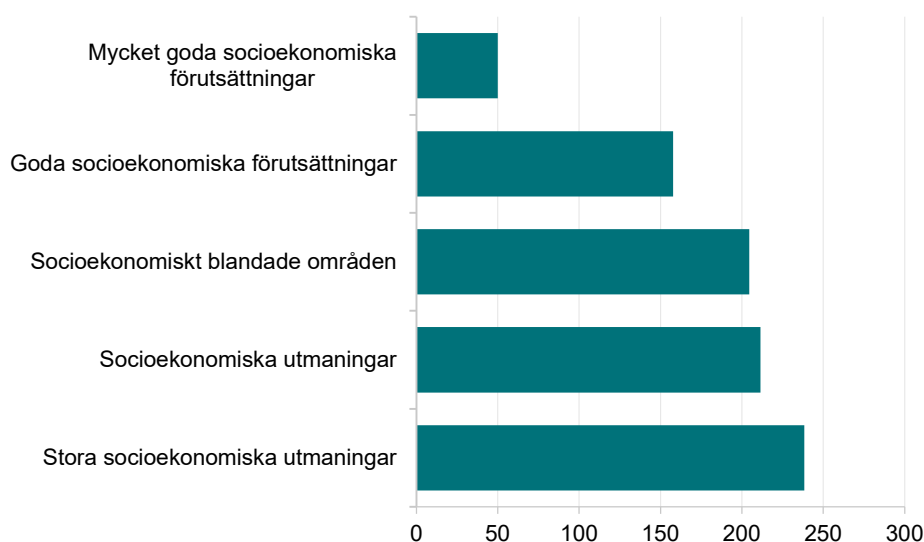
## Bilaga 2 Analyser av misstankar och träffsäkerhet

I den här bilagan presenteras fler analyser från kapitel 3, rörande antal narkotikamisstankar per invånare och träffsäkerheten i misstankarna rörande misstankar om innehav av narkotika.

### Misstankar per invånare

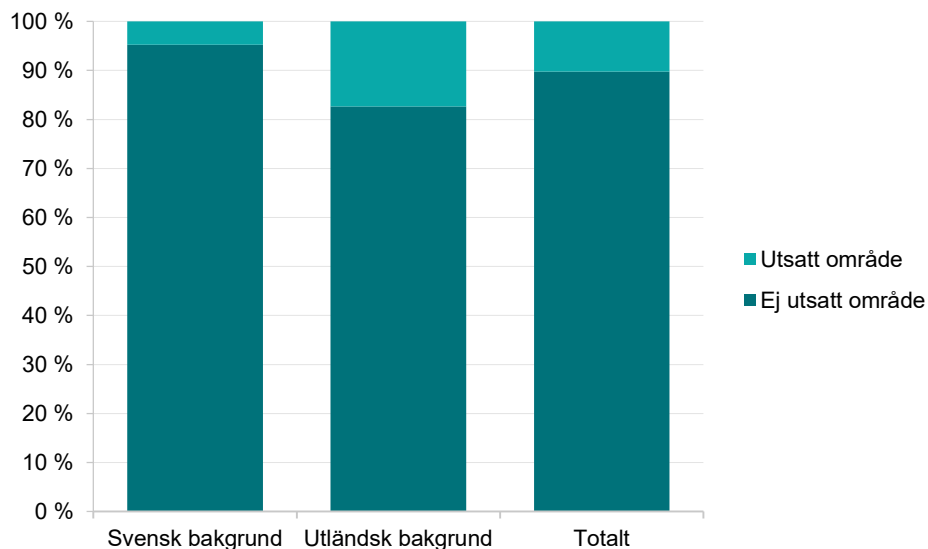
En delförklaring till att områden med socioekonomiska utmaningar har fler rena narkotikamisstankar per invånare är ålderssammansättningen i befolkningen. Därför redovisas här antalet misstankar per invånare 15–24 år. Observera att antalet misstankar avser samtliga åldersgrupper.

Figur B2.1 Antal misstankar per 1 000 invånare 15–24 år.



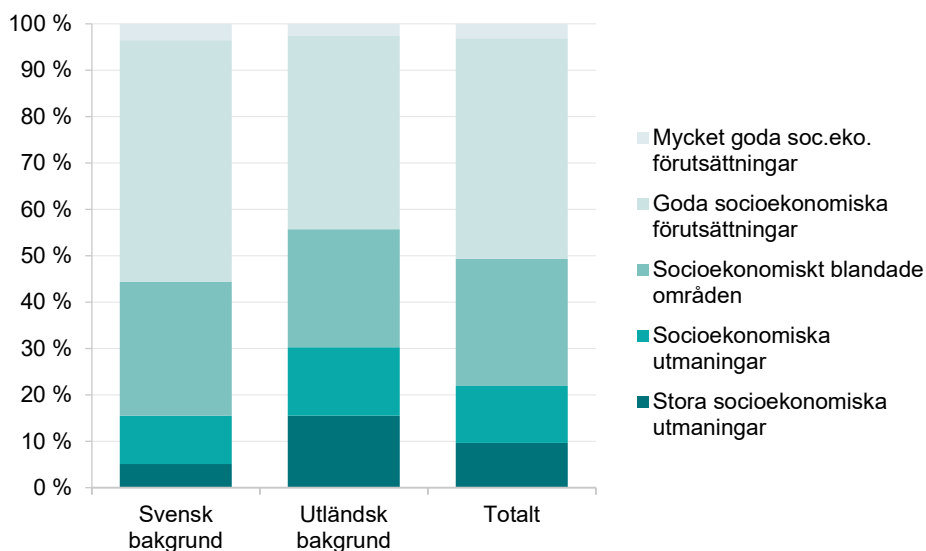
Att antalet narkotikamisstankar per invånare är högre, och träffsäkerheten lägre, bland personer med utländsk bakgrund sätts ibland samman med det proaktiva polisarbetet i landets socialt utsatta områden. Enligt argumentet beror det inte på *etnicitet*, utan på *platsen*. Något som undergräver ett sådant påstående är att endast 17 procent av de rena narkotikamisstankarna mot en person med utländsk bakgrund har uppkommit i ett utsatt område.

**Figur B2.2** Andel misstankar i procent upprättade i utsatta områden per nationell bakgrund.



Även utifrån indelningen av områdestyper är det tydligt att majoriteten av misstankarna har upprättats i socioekonomiskt blandade områden, eller i områden med goda socioekonomiska förutsättningar.

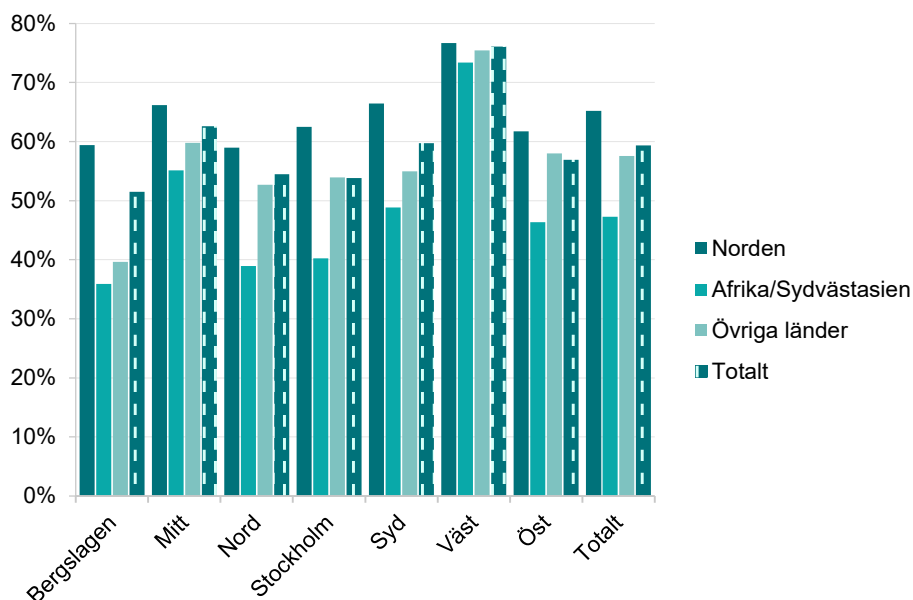
**Figur B2.3** Andel misstankar i procent per områdestyp och nationell bakgrund.



### Träffsäkerheten i misstankarna

I kapitel 3 argumenteras för att det bästa måttet på polisens träffsäkerhet är andelen anmälningar som skrivs av med motiveringen ”ej brott”, så kallade bom-anmälningar. Ett annat sätt att beräkna träffsäkerheten är andelen lagförda anmälningar (strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, åtal) av samtliga ärenden som inte är förundersökningsbegränsade. På detta sätt görs ingen skillnad på *varför* ärendet lades ned, samtidigt som de ärenden som är förundersökningsbegränsade exkluderas.

**Figur B2.4 Andelen lagförda misstankar i procent av ej förundersökningsbegränsade ärenden som rör misstankar om narkotikainnehav, per polisregion och moderns födelseregion. (N=92 603).**



Som framgår av figur B2.4 ligger resultaten av en sådan operationalisering huvudsakligen i linje med andelen bom-anmälningar. Även här utmärker sig polisregion Väst med en förhållandevis hög träffsäkerhet och liten skillnad beroende på etnisk tillhörighet.

För att få en bättre bild av hur träffsäkerheten kan skilja sig åt beroende på etnisk bakgrund i lokalpolisområdena redovisas nedan andelen bom-anmälningar i de 30 största lokalpolisområdena. Den bredare indelningen i nordisk respektive utomnordisk bakgrund har här valts för att öka antalet observationer per lokalpolisområde.

**Tabell B2.2 Andel ej brott i ärenden rörande misstankar om innehav av narkotika per lokalpolisområde och nordisk/utomnordisk bakgrund.**

Lokalpolisområde	Nordisk bakgrund Andel ej brott (%)	N	Utomnordisk bakgrund Andel ej brott (%)	N
Norrmalm	15	2 215	26	2 251
Göteborg City	3	1 813	4	2 078
Södermalm	17	2 121	29	1 520
Malmö Norr	13	1 152	17	2 071
Örebro	21	1 295	35	1 419
Järva	40	285	44	2 015
Uppsala-Knivsta	8	994	10	1 069
Helsingborg	8	925	15	949
Malmö Söder	15	514	22	1 358
Eskilstuna	18	995	36	861
Nacka	34	973	40	755
Gästrikland	11	1 096	14	603
Västerås	12	796	18	786
Umeå	29	982	44	598
Borås	7	837	9	711
Kristianstad	35	629	51	918
Skärholmen	22	578	33	960
Linköping	10	903	21	604
Södertälje	29	629	42	849
Norrköping	18	832	17	636
Nyköping	39	818	58	524
Medelpad	12	1 043	20	264
Farsta	16	564	30	715
Botkyrka	28	302	43	952
Haninge-Nynäshamn	28	587	31	621
Storgöteborg Syd	6	746	10	460
Järfälla	40	419	52	784
Storgöteborg Nordost	5	479	5	694
Globen	20	583	24	559
Vällingby	22	393	42	742
<b>Polismyndigheten totalt</b>	<b>15</b>	<b>50 561</b>	<b>25</b>	<b>42 042</b>

Slutligen redovisas nedan oddskvoter för personer med bakgrund i Afrika eller Sydvästasien respektive Övriga länder, med nordisk bakgrund som referenskategori, från separata logistiska regressionsanalyser för varje polisregion. Oddskvoterna avser modellen där samtliga kontrollvariabler

inkluderats, det vill säga kön, ålder, tidigare lagföringar och områdets karaktär.

**Tabell B2.3** Oddskvoter vid misstanke om innehav per moderns födelseregion enligt modellspecifikation 4. Referenskategori personer med moder född i Norden.

<b>Polisregion</b>	<b>Afrika/Sydvästasien</b>	<b>Övriga länder</b>
Bergslagen (N =6 452)	1,90***	2,02***
Mitt (N =7 610)	1,45***	1,42**
Nord (N =6 354)	2,71***	1,69**
Stockholm (N =23 182)	1,76***	1,20***
Syd (N =13 077)	1,92***	1,62***
Väst (N =12 426)	1,33**	1,17
Öst (N =8 478)	1,67***	1,39***
<b>Polismyndigheten totalt (N=77 613)</b>	<b>1,86***</b>	<b>1,39***</b>

\*p<0,05, \*\*p<0,01, \*\*\*p<0,001

### **Bilaga 3 Intervjufrågor**

I den här bilagan redovisas de intervju- och samtalsguider utredarna har använt i samband med intervjuer och samtal med chefer inom polisen på olika nivåer, poliser i yttre tjänst samt representanter för polisutbildningen.

#### **Frågor till chefer inom Polismyndigheten**

1. Ur ett polisiärt perspektiv, hur skulle du beskriva ditt område?
2. Finns det några särskilda prioriteringar för poliser i yttre tjänst i ditt område? Om ja, vilka? Vad ligger till grund för dessa prioriteringar? Hur förmedlas den lokala problembilden mellan chefer och poliser i yttre tjänst?
3. Finns det uttalade skillnader i hur poliser i yttre tjänst förväntas arbeta i olika områden (till exempel en storstad/mindre stad eller utsatt område)? Om ja, vilka är dessa skillnader?
4. Vilka strategier, policys och utbildningar har du tagit del av under senare år som rör frågan om likabehandling? (Om exempel ges) Finns det någon del i denna information som du tycker är särskilt viktig, och i så fall varför? Finns det något som du anser bör förbättras eller utvecklas?
5. Känner du till om poliserna i yttre tjänst tagit del av strategier, policys och utbildningar som rör frågan om likabehandling? Har någon av dessa påverkat deras arbetet på något sätt? Om ja, hur? Följs arbetet upp?
6. Vem är det som bestämmer var/vilka platser/mot vem poliserna i yttre tjänst ska rikta sitt arbete när det gäller narkotikabrott? Bestämmer de själva eller är det något som diskuteras på chefsnivå? Känner du till särskilda platser eller s.k. "hot spots" där ni kontrollerar personer för narkotikabrott särskilt ofta? Varför är just dessa platser s.k. hot spots enligt dig?
7. Utifrån din erfarenhet, vilka så kallade byggstenar förekommer vanligtvis i polisens bedömningar vid misstanke om narkotikabrott? Uppfattar du att urvalet av vilka som kontrolleras sker utifrån principen om likabehandling? Känner du till hur träffsäkra kontrollerna är vid misstanke om narkotikabrott i ditt område? Vad är enligt dig en bra träffsäkerhetsprocent? Görs det någon uppföljning?
8. Har du någon uppfattning om vilka situationer som är särskilt utmanande för poliser i yttre tjänst i samband med kontroller vid misstanke om narkotikabrott? Om ja, finns det några särskilda

strategier/förhållningssätt som poliserna bör använda sig av vid dessa tillfällen?

9. Hur arbetar ni för att upprätthålla förtroendet för polisen i ditt område? Kan du ge några goda exempel? Vilka utmaningar finns? Upplever du att det finns grupper som misstror polisens arbete? Om ja, vad tror du det beror på och vilka individer handlar det om? Har ni gjort något särskilt för att motverka denna misstro?
10. Ibland blir polisen anklagade för att hålla på med etnisk profilering. Vad är din syn på det? Pratar ni om de här frågorna på din arbetsplats/i din arbetsgrupp? Hur ser du på etnicitet i profileringsarbetet? Har det betydelse?
11. Har poliser i yttre tjänst i din region/ditt lokalpolisområde/din arbetsgrupp blivit anmälda för diskriminering av allmänheten, eller har du fått in klagomål som rör diskriminering, under den tid som du har varit chef? Om ja, hur hanterade du och dina kollegor detta? Berätta!
12. Vad är dina tankar om de förslag som figurerat i debatten i dag, till exempel visitationszoner?

#### **Frågor till poliser i yttre tjänst**

1. Beskriv hur ingripandeverksamheten arbetar i det här lokalpolisområdet! Svårigheter? Utmaningar? Goda exempel? Prioriteringar?
2. Finns det områden/personer som är svåra att arbeta i och i så fall varför? Finns det områden/personer som är lätta att arbeta i och i så fall varför?
3. Anser du att man som polis behöver bete sig olika i olika typer av områden? Om ja, på vilket sätt?
4. Finns det några ingripanden som upplevs särskilt svåra att genomföra? I så fall varför och på vilket sätt?
5. Vilka övervägande görs vanligtvis i samband med kontroller av misstänkta för narkotikabrott? Hur bestämmer ni vilka ni ska kontrollera? Finns det personer som riskerar att stoppas oftare än andra? Finns det platser som kontrolleras oftare? Om ja, vilka är de?
6. Kan du uppskatta hur träffsäkra era kroppsvisiteringar och kroppsbesiktningar är (utifrån rättegångsbalken och polislagen)?
7. Vilka platser är så kallade hot-spots för narkotikabrott i ert lokalpolisområde? Och varför? Har du förmedlat den bilden till din chef? Hur går den förmedlingen till? Hur bidrar du till lägesbilden?
8. Hur arbetar ni för att säkerställa att alla behandlas lika i samband

med kontroller? Polisen blir ibland anklagade för att hålla på med etnisk profilering – hur ser ni på det?

9. Har ni tagit del av något utbildningsmaterial/satsning/riktlinjer eller dyl. vad gäller frågan om likabehandling? Om ja, vilka och vem har tilldelat er dessa? Om nej, vilka känner ni till?
10. Anser ni att ni har ledningens stöd om det uppkommer situationer som är svåra i samband med kontroller? Enligt din erfarenhet, hur upplever du stöd och vägledning från chefer i frågor som rör ert dagliga arbete?
11. Finns det tillfällen under era arbetspass när ni undviker att agera för att inte riskera att bli anklagade för rasism/diskriminering?
12. Om du ser att en kollega beter sig olämpligt mot någon, vad gör du? Vet du vem du då ska vända dig till?
13. Vad tycker ni om diskussionerna om så kallade visitationszoner?

#### **Frågor till representanter för polishögskolorna**

1. Berätta lite kort om polisutbildningen här på XXX. Skiljer den sig från andra polisutbildningar i landet, om ja: på vilket sätt?
2. Vårt intresse berör framförallt frågan om profilering och likabehandling. På vilka sätt tar ni hand om de här frågorna i polisutbildningen? Har ni kurser som handlar om hur man bygger misstanke, diskriminering, likabehandling, rasism, stereotyper och risker med det mm?
3. Finns det någon praktisk träning under polisutbildningen om hur man stoppar och kontrollerar någon, så att kontroller upplevs rättvisa och begripliga? Speglar figuranterna verkligheten?
4. Vissa personer klarar inte utbildningen, vilka egenskaper eller på vilka grunder behöver de i regel avsluta utbildningen?
5. Polisen har ett krav på sig att vara effektiva, samtidigt som de behöver förhålla sig till en mängd föreskrifter. Reflektera lite kring den avvägningen? (att göra ”by the book”)
6. Polisen blir ibland anklagade för etnisk profilering. Vad har ni för tankar kring det och är det något ni har diskuterat på polisutbildningen? Egna frågetecken? Vad kan man inom polisen göra för att minska upplevelsen av etnisk profilering?
7. Polisen har ett stort fokus på utsatta områden. Bor man där riskerar man att kontrolleras i högre grad än andra som inte bor där. Vad tänker ni om det? Hur synliggörs kvinnor i profileringsarbetet?
8. Finns det några farhågor tycker ni som vi kan ta med oss utifrån vårt ämne och det vi har pratat om i dag?



I den här rapporten redovisas resultaten av Brå:s studie om polisens arbete med profilering och likabehandling. Med profilering avses i den här studien de bedömningar som poliser i yttre tjänst gör när de väljer ut vem som ska kontrolleras. I det arbetet använder sig polisen av olika indikatorer. Ju mer specifik eller detaljerad en profil är, desto mindre troligt är det att personer riskerar att misstänkas på osakliga grunder.

I studien finns ett särskilt fokus på diskriminerande etnisk profilering, som innebär att polisen enbart eller huvudsakligen utgår från en persons etniska tillhörighet i sina bedömningar. Alla polisanställda som Brå har pratat med i den här studien tar avstånd från diskriminerande etnisk profilering. När det gäller vilken betydelse som etnicitet har i polisernas profileringsarbete är bilden dock mer splittrad.

Ämnet är komplext att studera. Ett sätt att närma sig frågeställningarna i studien har varit att använda flera olika underlag och metodologiska angreppssätt. Ett viktigt bidrag är mängden intervjuer och samtal med chefer på olika nivåer i organisationen och med poliser i yttre tjänst. Väsentliga delar av rapporten bygger således på vad anställda på både strategiskt och operativ nivå anser vara betydelsefullt i arbetet med profilering och likabehandling.

Syftet med rapporten är att den ska bidra till Polismyndighetens utvecklingsarbete inom området.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

Box 1386/Tegnérgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

urn:nbn:se:bra-1140