

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer

Stian Lid, Tone Maia Liodden og Mariann Stærkebye Leirvik

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Stian Lid
Tone Maia Liodden
Mariann Stærkebye Leirvik

Evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer

NIBR-RAPPORT 2020:21

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2020:5	Mange vil hjelpe, men hjelper det? En gjennomgang av helsetjenester for personer utsatt for negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse
Samarbeidsrapport HL-senteret/NIBR 2018	Tiltak mot hatefulle ytringer. Kunnskaps- og tiltaksoversikt.
NIBR-rapport 2016:12	Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hva er kommunenes rolle?

Tittel: Evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer

Forfatter: Stian Lid, Tone Maia Liodden, Mariann Stærkebye Leirvik

NIBR-rapport: 2020:21

ISSN: 1502-9794

ISBN: 978-82-8309-318-6 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201611

Prosjektnavn: Evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer

Oppdragsgiver: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Prosjektleder: Stian Lid

Referat: Denne rapporten er en evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer. Evalueringen belyser i hvilken grad og på hvilken måte strategien og prosessen med å følge opp strategien har bidratt til å sette søkelys på fenomenet hatefulle ytringer. I tillegg gis det anbefalinger til justering og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Oktober 2020

Antall sider: 111

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Telefon: (+47) 67 23 50 00

E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Denne rapporten er en evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer. Evalueringen belyser i hvilken grad og på hvilken måte strategien og prosessen med å følge opp strategien har bidratt til å sette søkelys på fenomenet hatefulle ytringer. I tillegg gis det anbefalinger til justering og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer. Oppdraget er utført på oppdrag av Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).

Oppdraget er utført av et team forskere ved By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), ved OsloMet, bestående av Stian Lid, Tone Maia Liodden og Mariann Stærkebye Leirvik. Lid har vært prosjektleder: Alle tre forskere har deltatt i datainnsamling og i skriving av de ulike delene av rapporten. Studiene av arbeidsliv og politi og rettsvesen er gjennomført av henholdsvis Liodden og Leirvik. Jørn Holm Hansen, forsker ved NIBR, har bidratt med viktige innspill i utformingen og gjennomføringen av prosjektet

Vi vil takke alle som har stilt opp til intervju og delt av sine erfaringer, og til dem som har bidratt med tilbakemeldinger på rapportutkast. Takk til Unni Mathisen i Kulturdepartementet for hjelp til å komme i kontakt med informantene.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Eirik Aimar Engebretsen. Vi takker for et godt og konstruktivt samarbeid.

Oslo, oktober 2020

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
English summary	11
1 Innledning	17
1.1 Hva er hatefulle ytringer?	18
1.1.1 Kunnskap om hatefulle ytringer, konsekvenser og forebyggende tiltak	19
1.2 Avgrensning og oppbygning av evalueringen	20
1.3 Problemstillinger	21
1.4 Innhold i rapporten	21
2 Metode og gjennomføring	22
2.1 Programteoretisk tilnærming	22
2.2 Intervjuer	23
2.2.1 Horisontal analyse	24
2.2.2 Vertikal analyse	24
2.3 Dokumentstudier	26
3 Kort om strategien	27
3.1 Strategiens målsetninger og virkemidler	31
4 Prosess	34
4.1 Prosessen med utformingen av strategien	34
4.1.1 Økende samfunnsproblem og press fra internasjonale og nasjonale organisasjoner	34
4.1.2 Regjeringens egne initiativ til å utarbeide strategien	35
4.2 Prosessen med å følge opp strategien	41
4.2.1 Involveringen av sivilsamfunnet	43
4.2.2 Kunnskaps- og erfaringsinnhenting av tiltakene	44
4.3 Oppsummering	46
5 Effekt	47
5.1 Strategien som styringsverktøy	47
5.1.1 Strategien gir mulighet til å prioritere hatefulle ytringer i departementene	47
5.1.2 Nye eller eksisterende tiltak?	48
5.1.3 Strategiens bredde	50
5.2 Synspunkter på satsningsområder og tiltak	53
5.2.1 Forskning	53
5.2.2 Skole	54
5.2.3 Media	54
5.2.4 Rettssystemet	55
5.2.5 Andre områder/tiltak	55
5.3 Debatten om ytringsfrihets grenser	56
5.4 Manglende definisjon – begrenset effekt?	58
5.5 Oppsummering	59

6	Arbeidsliv.....	61
6.1	Relevant lovverk.....	61
6.1.1	Arbeidsmiljøloven	61
6.1.2	Likestillings- og diskrimineringsloven	62
6.2	Tiltak rettet mot arbeidsliv i strategien	62
6.2.1	Informasjonskampanje rettet mot arbeidsgivere (tiltak 14)	62
6.2.2	Inkludere temaet hatefulle ytringer rettet mot arbeidsgivere i arbeidsgruppen for likestilling i arbeidslivet (tiltak 15).....	63
6.3	Oppfølging av og oppfatninger om tiltakene	63
6.4	Hva kan begrepet «hatefulle ytringer» tilføre arbeidslivfeltet?.....	66
6.5	Framtidige tiltak mot hatefulle ytringer på arbeidslivsfeltet.....	67
6.6	Oppsummering og diskusjon	68
7	Politi og rettsvesen	70
7.1	Politiets organisering	70
7.2	Strafferettslig vern mot hatefulle ytringer	71
7.3	Tiltak rettet mot politiet i strategien	73
7.4	Politiets fokus på hatkriminalitet	74
7.5	Fortellinger om politiets arbeid med hatefulle ytringer.....	77
7.5.1	Oslo politidistrikt.....	77
7.5.2	Kripos	79
7.5.3	Arbeid med hatkriminalitet i andre politidistrikter	80
7.6	Oppfatninger av tiltakene og betydningen av strategien for politiet	83
7.6.1	Betydningen av strategien for politiet	84
7.6.2	Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt.....	87
7.6.3	Felles veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185.....	91
7.6.4	Nasjonal statistikk om hatefulle ytringer	92
7.6.5	Hva kan forklare økt oppmerksomhet rundt hatefulle ytringer?	94
7.6.6	Framtidige tiltak mot hatefulle ytringer i politiet	98
7.7	Oppsummering.....	101
8	Oppsummering og anbefalinger.....	102
8.1	Strategien som styringsverktøy	102
8.2	Strategiens betydning på to utvalgte innsatsområder	103
8.3	Strategiens symbolske betydning og endringer i debatten.....	104
8.4	Betydningen av manglende definisjonen av hatefulle ytringer i strategien	104
8.5	Tiltakenes betydning	105
8.6	Kort oppsummering.....	106
8.7	Anbefalinger om videreføring av arbeidet mot hatefulle ytringer	106
	Litteraturliste	109

Tabelliste

Tabell 3.1: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Møteplasser»	28
Tabell 3.2: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Barn og unge».....	28
Tabell 3.3: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Rettsystemet»	29
Tabell 3.4: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Arbeidslivet»	29
Tabell 3.5: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Mediesektoren».....	30
Tabell 3.6: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Kunnskap og forskning».....	30
Tabell 3.7: Strategiens tiltak og type tiltak.....	33

Figurliste

Figur 2.1: En enkel illustrasjon av logikken i programteori	22
Figur 2.2: Oversikt over datamaterialet.....	25

Sammendrag

I 2016 ble «Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020» lansert. Målet med strategien har vært å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer, skape bevissthet om hatefulle ytringer, og å synliggjøre konsekvensene av denne formen for ytringer. Vi har gjennomført en evaluering av strategien, hvor formålet er tredelt. Evalueringen skal bidra til kunnskap om:

- a) prosessen med å utarbeide og følge opp strategien
- b) hvorvidt strategien har ført til de målene som var satt for arbeidet, det vil si *effekt*.
- c) vurdere hensiktsmessigheten med å ha en regjeringsstrategi på dette området og utforme anbefalinger til *justering* og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer.

For å belyse det tredelte formålet, har vi undersøkt hvordan arbeidet med strategien har foregått på et overordnet nivå, nærmere bestemt arbeidet med å utarbeide og følge opp strategien i ulike departementer, og samarbeidet mellom departementer og sivilsamfunnsaktører. I tillegg valgte vi ut to innsatsområder i strategien – politi og arbeidsliv – for å undersøke strategiens virkning nedover i forvaltningen. Evalueringen er basert på intervjuer av ansatte i involverte departementer, direktorater, sivilsamfunns- og interesseorganisasjoner, forskere og ansatte i politi- og lensmannsetaten. Til sammen har vi intervjuet 29 personer. I tillegg er sentrale dokumenter som regjeringens strategi og statusoppdateringene en sentral del av analysen.

Evalueringen belyser først selve prosessen som ledet fram til strategien og dens innhold, samt prosessen med å følge opp strategien. Deretter undersøker vi hvorvidt strategien har hatt en innvirkning på bevissthet om hatefulle ytringer på ulike forvaltningsnivåer og blant sivilsamfunnsorganisasjoner, altså effekten av strategien.

Proessen med å utarbeide og følge opp strategien

Mange forhold både utenfor og innen regjeringen var avgjørende for at regjeringen bestemte seg for å utarbeide en strategi mot hatefulle ytringer. Utviklingen i problemets omfang, og internasjonale og nasjonale organisasjoners press på de nasjonale myndighetene var særlig viktig. Samtidig oppfattet fagfolk i departementer hatefulle ytringer som et økende samfunnsproblem. De presset på for at staten skulle ta et større ansvar i forebyggingen og bekjempelsen av hatefulle ytringer. Statsminister Erna Solberg viste også et personlig engasjement for tematikken, noe som antagelig har hatt betydning for at regjeringen utarbeidet en politisk erklæring mot hatefulle ytringer, og senere strategien.

Når det gjelder selve utarbeidelsen av strategien, tok regjeringen flere initiativ som var viktige, blant annet opprettelsen av statssekretærutvalget, den interdepartementale arbeidsgruppa og referansegruppa bestående av representanter fra sentrale sivilsamfunnsorganisasjoner og forskere.

I utarbeidelsen av strategien var det et omfattende samarbeid blant ansatte i relevante departementer. Den interdepartementale arbeidsgruppa var viktig for utviklingen av strategien, og tiltakene som ble inkludert. Gruppa fungerte som et kollegium hvor enkeltrepresentanter kunne sikre at de enkelte departementenes interesser kom inn i strategien, og hvor de kunne hente inspirasjon, faglige innspill og støtte i arbeidet. Etter lansering av strategien har det vært en god del bilateral kontakt mellom enkeltmedlemmer av arbeidsgruppa, men det har vært få felles møter i arbeidsgruppa.

Samarbeidet og dialogen mellom departementene og sivilsamfunnsorganisasjonene som i størst grad har vært involvert i regjeringens arbeid blir stort sett beskrevet som godt. Generelt

har regjeringen lagt ned et betydelig arbeid i å lytte til sivilsamfunnsaktører, forskere, enkeltpersoner og andre som har erfaringer med og kunnskap om hatefulle ytringer. Det har imidlertid kun vært gjennomført to møter i referansegruppa i løpet av prosjektperioden. Særlig for organisasjoner som i mindre grad er involvert i strategiens tiltak, kan mangelen på flere fellesmøter ha begrenset deres kontakt med myndighetene. En konsekvens kan være at strategiens potensial for å stimulere sivilsamfunnsaktørene til økt innsats på feltet har blitt redusert. Myndighetene kan dermed ha mistet potensiell drahjelp i arbeidet med å skape bevissthet om tematikken. Både blant enkelte representanter i den interdepartementale arbeidsgruppa og blant sivilsamfunnsaktører, var det en oppfatning av at «trøkket» i oppfølgingsarbeid rundt strategien oppleves å ha avtatt noe utover i strategiperioden.

Effekten av strategien

En sentral målsetning ved evalueringen har vært å undersøke hvorvidt og på hvilken måte strategien har påvirket departementenes arbeid med hatefulle ytringer, altså hvordan strategien har fungert som styringsverktøy for forvaltningen. Man kan tenke seg at dersom strategien har bidratt til å sette søkelys på arbeidet internt i forvaltningen, så vil det i neste omgang gi effekter på samfunnsområdene de ulike departementene og direktoratene jobber med.

Strategien har en betydelig bredde med hensyn til innsatsområder. Denne tematiske bredden gjør at flere departement har blitt ansvarliggjort og vært involvert i arbeidet. Strategien ga slik en mulighet for bedre koordinering og samhandling mellom ulike deler av forvaltningen. Det lå altså et potensiale for samhandling på tvers av forvaltningsenheter- og nivåer. I og med at samarbeidet etter lansering stort sett har foregått bilateralt og ikke i den interdepartementale arbeidsgruppa som helhet peker det i retning av at potensialet ikke har blitt realisert fullt ut. Det er også slik at kun fem departement er ansvarlige for tiltak i strategien, og at enkelte departement i liten grad har blitt involvert i utforming av tiltak på eget felt selv om de sitter på sentral kompetanse. Sistnevnte kan ha vært uheldig for effekten av tiltak tilhørende departement som ikke er tilstrekkelig involvert.

Strategien – og selve arbeidet med strategien – har ifølge informanter skapt et større handlingsrom til å prioritere hatefulle ytringer internt i forvaltningen. Strategien er også viktig for at arbeidet har blitt prioritert økonomisk, eller ved at arbeidet som har blitt bygget opp på likestillings- og diskrimineringsfeltet, har blitt skjermet mot kutt underveis i strategiens virkningsperiode. Strategien kan altså ha bidratt til å sikre kontinuitet i arbeidet over tid. På den andre siden ser det ut som om engasjementet og oppfølgingsarbeidet rundt selve strategien har avtatt noe med årene. En årsak kan være at flere av de sentrale fagansvarlige i departementene har vært involvert i arbeidet med å utarbeide nye handlingsplaner og strategier på tilstøtende områder. Mindre fokus på selve strategien har nødvendigvis ikke medført at bevisstheten om hatefulle ytringer har blitt redusert. Arbeid på tilstøtende felt ser ut til å dra i samme retning, og har på den måten bidratt til at den samlede bevisstheten om hatefulle ytringer har økt. Vi ser likevel et behov for økt samhandling i strategiens siste virkeperiode for å planlegge framtidig arbeid mot hatefulle ytringer.

Flere informanter mener at strategien har skapt nye tiltak, og at det har vært mulig fordi det har blitt gjort såpass lite på feltet tidligere. Det er imidlertid en god del variasjon mellom departement til departement hvor mye som er nytt, og hvor mange av tiltakene som er lagt inn i strategien, som allerede eksisterte da strategien kom på plass. En fare ved å liste opp pågående tiltak, kan være at det i neste omgang blir vanskeligere å argumentere for å bruke ressurser på tematikken, fordi man fra politisk hold kan vise til at mye allerede har blitt utført – uavhengig av om dette arbeidet reelt sett var et resultat av strategien.

I tillegg til at strategien inkluderer mange innsatsområder, er den også bred i den forstand at den ikke begrenser seg til én gruppe eller ett diskrimineringsgrunnlag. Når det finnes et økende antall handlingsplaner, som i mange tilfeller tar for seg utfordringene til bestemte grupper, kan en bred strategi fungere som et bindeledd mellom de ulike planene og belyse fellesnevne i gruppenes erfaringer. Strategiens brede innretning bidrar til å synliggjøre at ulike grupper rammes av samme fenomen, og dermed hvordan det å bekjempe hatefulle ytringer mot en gruppe, har betydning for andre grupper. I tillegg favner den samspillet mellom ulike (selvopplevde eller tilskrevne) gruppeidentiteter hos en og samme person. Strategien kan slik ha bidratt til å styrke det interseksjonelle perspektivet i diskriminerings- og likestillingsfeltet.

I enkelte av tiltakene i strategien gjennomføres det regelmessig interne evalueringer. Disse gir relevant kunnskap om erfaringene med tiltakene. I utarbeidelsen av strategien ble det imidlertid ikke lagt opp til et evalueringdesign, hvor man har utarbeidet en plan for hvordan man skal innhente erfaringer fra tiltakene og hvordan denne kunnskapen skal forvaltes. Mangelen på evalueringdesign har gjort det vanskeligere å innhente systematisk kunnskap og erfaringer fra tiltakene. Dermed begrenses kunnskapen om effekten av de enkelte tiltak, noe som igjen gir et dårligere grunnlag til å vurdere hvilke av tiltakene som bør videreføres etter strategiperioden. Det igjen reduserer mulighetene for kunnskapsbasert styring og dermed også strategiens potensielle betydning.

Regjeringen valgte ikke å definere hatefulle ytringer og hvilke typer hatefulle ytringer som strategien retter seg mot. Det ser ut til å ha vanskeliggjort kommunikasjonen av strategien, blant annet er det for enkelte uklart hva som skal forebygges. Strategiens potensiale for å øke forståelsen og bevisstheten om hatefulle ytringer kan derfor ha blitt redusert. Samtidig kom strategien på et tidspunkt hvor det var lite kunnskap om temaet og hvor arbeidet var i startgropa. En tydelig definisjon på dette tidspunktet, kunne også ha virket mot sin hensikt. Det kunne forhindre debatten om hvordan hatefulle ytringer skal forstås og defineres, noe som i seg selv er viktig. Med utarbeidelsen av strategien tok regjeringen en langt mer aktiv rolle enn tidligere i å forebygge hatefulle ytringer og å begrense dens skadevirkninger. At regjeringen utarbeidet en strategi, og at statsministeren tok en så synlig rolle i å fremme strategien, har en viktig symbolsk betydning, som i seg selv kan ha ført til økt oppmerksomhet og bevissthet om tematikken.

Når det gjelder strategiens betydning for oppmerksomheten om hatefulle ytringer i det offentlige rom, er det vanskelig å skille effekten fra strategien fra andre utviklingstrekk i samme periode. Flere informanter peker imidlertid på at strategien har bidratt til at tyngdepunktet i debatten knyttet til ytringsfrihet og hatefulle ytringer har endret seg. Tidligere ble fokuset på hatefulle ytringer forstått som et angrep på ytringsfriheten, mens bekjempelsen av hatefulle ytringer nå i større grad blir anerkjent som sentralt i å forsvare ytringsfriheten.

Innsatsområdene: Politi/rettsvesen og arbeidslivet

Evalueringens analyser av hvordan strategien har virket nedover i forvaltningen viser betydelige forskjeller mellom strategiens innsatsområder politi/rettsvesen og arbeidsliv.

Innenfor politi og rettsvesen er det bred enighet blant informanter om at det har blitt økt oppmerksomhet om hatefulle ytringer. Strategiens betydning er det imidlertid ulike oppfatninger om. Strategien er en av flere faktorer som har bidratt til å øke bevisstheten og kompetansen på hatefulle ytringer i politi og påtalemyndigheten. Fire styringsdokumenter fremstår som særlig viktige for å ha økt oppmerksomheten i politidistriktene og Kripos: riksadvokatens rundskriv, strategien mot hatefulle ytringer, handlingsplanen mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Disse har samlet sett

underbygget viktigheten av å gi hatefulle ytringer oppmerksomhet i politi- og lensmannsetaten, og vært medvirkende til at påtalemyndigheten nå tar flere saker til domstolene, der grensene for hvilke ytringer som er straffbare, defineres. Betydningen av strategien mot hatefulle ytringer ser ut til å ha vært større i politidistrikter som ikke allerede har arbeidet systematisk med tematikken.

Områder hvor regjeringens strategi har vært betydningsfull er blant annet for justis- og beredskapsdepartementets styringsdialog med Politidirektoratet. De fire tiltakene rettet mot politi og rettsvesen blir av flere ansatte i politidistrikter imidlertid kritisert for å være for lite konkrete, og at politidistriktene derfor ikke blir tilstrekkelig ansvarliggjort. Dette gjelder særlig med tanke på kompetanseheving, der flere ansatte i politidistrikter mener at Politidirektoratet kunne hatt en enda mer aktiv rolle. Til tross for diffuse mål, har Politidirektoratet konkretisert opplæring gjennom ulike innsatser. I tillegg har Politidirektoratet satt krav til politidistriktene om rapportering på hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer. Selv om kompetansen i politi og påtalemyndigheten har økt, framhever både aktører i og utenfor politiet at det er store forskjeller mellom politidistriktene. Det er fremdeles slik at arbeidet med hatefulle ytringer generelt og hvorvidt saker fremmes for domstolene er avhengig av dedikerte polititjenestepersoner. Det indikerer at man ikke har oppnådd en nasjonal kompetanse på tematikken. Det er heller ikke opprettet et nasjonalt fagmiljø på tematikken. Imidlertid ser vi at det bygges videre på strategien på dette punktet, og at strategier og handlingsplaner kan ses som at man «bygger stein på stein» i styringen ovenfra. Når det gjelder tiltak om statistikk på hatefulle ytringer produseres det kun statistikk på nasjonalt nivå og ikke distriktsnivå.

For innsatsområdet arbeidsliv har strategien hatt begrenset gjennomslagskraft. Strategien mot hatefulle ytringer ser ikke ut til å være kjent blant aktørene i arbeidslivet. Begrepet «hatefulle ytringer» brukes ikke i noe særlig grad i arbeidslivet, og det er foreløpig utydelig for aktørene på arbeidslivsfeltet hvordan begrepet bidrar til å fange opp utfordringer i arbeidslivet som ikke allerede blir synliggjort og behandlet på andre vis gjennom relevant lovverk. Partene vet også lite om hvor utbredt problemet er. For å kunne prioritere hatefulle ytringer i arbeidslivet, vil det være behov for mer kunnskap om hvordan hatefulle ytringer arter seg i arbeidslivet, hvilke konsekvenser de har, og hvem som blir utsatt for slike ytringer. To ulike departementer – Kulturdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet – forvalter regelverket som er viktig for å bekjempe hatefulle ytringer i arbeidslivet, nemlig likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven. Kulturdepartementet har ansvar for begge tiltakene knytta til arbeidslivet i strategien. I framtidig arbeid kan det være viktig å sikre at Arbeids- og sosialdepartementet kommer mer på banen og å undersøke hvordan regelverket kan ses i sammenheng.

Studiene av de to innsatsområdene politi- og rettsvesen og arbeidsliv viser interessante forskjeller i hvordan strategien har virket på ulike samfunnsområder. Innenfor politiet ser strategien ut til å ha vært medvirkende til økt oppmerksomhet, mens strategien har hatt begrenset betydning i arbeidslivet. Dette henger antageligvis også sammen med at den generelle innsatsen overfor disse to områdene har vært forskjellig. Mange aktører har over lengre tid arbeidet for å øke politiets oppmerksomhet og kunnskap om tematikken, både innenfor og utenfor politiet, mens i arbeidslivet er tematikken ferskere, og det har ikke vært det samme presset fra myndighetene og sivilsamfunnet i arbeidslivsfeltet. Studien av arbeidslivet synliggjør hvor viktig det er å komme i dialog med sentrale aktører når et tema som er relativt nytt, skal belyses, slik at tiltak blir godt forankra før de gjennomføres.

Tiltakenes betydning

Vi har gjennomført en evaluering av strategien i sin helhet, og har foruten dybdeanalysen av politiet og arbeidslivet ikke evaluert hvert enkelt tiltak i strategien. Evalueringen er derfor avgrenset til å si noe mer overordnet om sammensetningen og utformingen av tiltakene, og

hvordan det kan ha påvirket strategiens betydning for å skape økt bevissthet om hatefulle ytringer.

Strategien inneholder tiltak innenfor seks innsatsområder. Det var relativt stor enighet blant informantene om at alle sentrale samfunnsområder ble dekket av strategien. I all hovedsak er tiltakene i strategien refleksjonsorienterte tiltak. Dette er tiltak som har som målsetning å bidra til økt forståelse, kunnskap og bevissthet. Slik sett er det i stor grad et sammenfall mellom regjeringens målsetning for strategien, å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, og tiltakene i strategien. At det er et slikt sammenfall mellom målsetningen med strategien og tiltakene øker strategiens muligheter for å nå målsetningen om økt bevissthet. Samtidig kunne flere adferdsregulerende tiltak, som å styrke aktørers kontroll av og oppfølging av hatefulle ytringer, ha forsterket forebyggingsarbeidet. Adferdsregulerende tiltak er en type tiltak som har mål om en mer umiddelbare effekt og kan påvirke håndteringen av hatefulle ytringer som fremsettes i dag, som for eksempel stenging av kommentarfelt.

Noen av tiltakene i strategien er lite egnet for å oppnå målene med strategien. Det er for eksempel utydelig hvordan tiltakene i mediesektoren er knyttet til arbeidet mot hatefulle ytringer. Strategiens tiltak rettes også i liten grad direkte mot sosiale medier, til tross for at sosiale medier er en viktig arena hvor hatefulle ytringer fremsettes. Informanter peker også på at tiltakene generelt burde vært både mer konkrete, forpliktende og ambisiøse. Flere av tiltakene er prosjektbaserte og har kortvarig finansiering, slik at de stoppet opp relativt kort tid inn i strategiperioden. I noen tilfeller kunne viktige aktører ha blitt mer involvert i selve utformingen av tiltak for å styrke både utforming, forankring og implementering. Strategiens bredde både når det gjelder temaområder og diskrimineringsgrunnlag er på den ene siden strategiens styrke. Samtidig kan bredden i innsatsområdene og tiltakene også anses for å være en svakhet ved strategien, fordi innsatsen på en del områder blir relativt spinkel. Disse svakhetene ved tiltaksutformingen kan ha redusert strategiens effekt.

Strategien har også betydelige styrker. Enkelte tiltak/målområder ble vurdert av våre informanter som særlig viktige for strategiens målsetning om å øke bevisstheten om hatefulle ytringer. Skolen ble fremhevet av mange som en avgjørende arena for den langsiktige forebyggingen av gruppebaserte fordommer og hatefulle ytringer. Et annet området som særlig representanter fra det sivile samfunn la vekt på, var politi og rettsvesen.

Flere informanter mente at en av de viktigste effektene av strategien, var at det har blitt produsert mer forskning om temaet i forkant av og under strategiperioden. Forskingen har bidratt til en betydelig bedre problemforståelse, særlig om omfanget, arten og konsekvensene av hatefulle ytringer. Evalueringen viser også at denne forskningen i stor grad blir anvendt av forvaltningen og sivilsamfunnsaktører. Forskingen har slik sett både hatt en direkte effekt på å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, men også en indirekte effekt ved at brukere av forskningen har fått styrket argumentasjonen og dermed større mulighet til å påvirke politikere og arbeidet i forvaltningen og underliggende sektorer. Strategiens initiering av forskningsprosjekter fremstår slik å ha vært særlig viktig for å øke bevisstheten om hatefulle ytringer.

Evalueringen av regjeringens strategi har vist at strategien blant annet har styrket koordineringen av myndighetenes innsats, bidratt til prioritering av tematikken i forvaltningen, og igangsatt relevante tiltak som ser ut til å bidra til økt bevissthet om tematikken. Strategien har altså på en del områder vært betydningsfull. Samtidig viser evalueringen at effekten av strategien varierer betydelig etter innsatsområder, og at det er stor variasjon i bevisstheten om hatefulle ytringer mellom ulike sektorer. Det synliggjør at behovet for fortsatt innsats fra myndighetene er betydelig.

Justeringer og anbefalinger

Ett av de første stegene med å videreføre arbeidet mot hatefulle ytringer, bør være å lage en revidert situasjonsbeskrivelse for å tydeliggjøre hvor de største behovene finnes nå. Her er den nye forskningen om hatefulle ytringer, dens konsekvenser og tiltak relevant, i tillegg til sivilsamfunnsaktørers kunnskap om samfunnsutviklingen og ulike gruppers utsatthet for hatefulle ytringer. Dialog med relevante organisasjoner vil derfor være verdifullt. Denne evalueringen bør også inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget for å vurdere det videre arbeidet. I forlengelsen av situasjonsbeskrivelsen bør det vurderes hvordan myndighetene bør videreføre arbeidet med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer, herunder vurdere hensiktsmessigheten av å utarbeide en ny strategi. Denne evalueringen gir noen holdepunkter om hensiktsmessigheten av en strategi på dette området.

Hatefulle ytringer er blitt et omfattende samfunnsproblem som rammer mange ulike grupper og kan ha betydelige negative konsekvenser. Det trengs en betydelig innsats fra både offentlige og sivile aktører for å forebygge slike ytringer og styrke håndteringen av fremsatte ytringer, de som ytrer og ofrene for ytringene. Denne evalueringen viser at den eksisterende strategien ser ut til å ha vært betydningsfull for å øke bevisstheten om hatefulle ytringer innen enkelte sektorer og ulike forvaltningsnivåer, men strategiens betydning varierer betydelig etter innsatsområder.

Samtidig må hensiktsmessigheten med å videreutvikle en ny strategi vurderes opp mot de nyere strategiene og handlingsplanene på tilstøtende felt, og forvaltningenes og sektorenes evne til å håndtere flere handlingsplaner og strategier samtidig. En av styrkene ved den eksisterende strategien mot hatefulle ytringer er dens bredde både med henhold til innsatsområder og diskrimineringsgrunnlag. Mange av de nye handlingsplanene på tilstøtende felt rettes mot enkeltgrupper. En strategi mot hatefulle ytringer som favner bredt kan fungere som et sammenbindende element i arbeidet med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer. En videreføring og utvikling av en strategi mot hatefulle ytringer kan slik ha en hensikt da den kan ha en annen funksjon enn andre handlingsplaner og strategier rettet mot enkelte grupper. Innretningen på en eventuelt ny strategi må også sees i lys av at bevisstheten om hatefulle ytringer har generelt økt betydelig. Målsetningen med en strategi og dens tiltak bør derfor i tillegg til å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, i større grad enn den eksisterende strategien ha mål om å styrke forebyggingen og håndteringen av hatefulle ytringer.

Det viktigste er ikke nødvendigvis at strategien videreføres, men at arbeidet mot hatefulle ytringer videreføres på en eller annen måte, slik at man sikrer kontinuitet i innsatsen. Nærmest uavhengig av hvordan myndighetene organiserer innsatsen på feltet fremover ser vi noen elementer som vesentlige for å videreutvikle innsatsen. Vi vil anbefale å jobbe frem en tydeligere definisjon av begrepet *hatefulle ytringer* som vil gjøre det langt tydeligere hva myndighetene ønsker å motvirke, og gi større klarhet og en tydeligere retning og mandat for innsatsen. *Samskaping av tiltak* mellom departement, direktorat, aktuelle sektorer, sivilsamfunnsaktører og forskere. *Sikre tilstrekkelig involvering av alle relevante aktører og en tett oppfølging av strategien gjennom hele prosjektperioden. Anvende et evalueringsdesign* allerede ved utarbeidelse av innsatsen, som vil styrke kunnskapen om hvordan tiltakene fungerer. *Sikre en helhetlig sammensetning og organisering av tiltak* som ivaretar et samspill og en balanse mellom de kortsiktige, repressive og kontrollerende strategiene og de mer langsiktige og forebyggende strategiene. *Tiltakene bør være konkrete og forpliktende*, og de fleste tiltak bør være vidtgående og systematiske heller enn prosjektbaserte tiltak. En bør også *anvende kunnskap fra andre tilgrensende fagområder* i utarbeidelsen av tiltak mot hatefulle ytringer, slik at en kan se slike ulike kunnskapsgrunnlag i sammenheng.

Summary

The government's strategy against hate speech for the period 2016-2020 was launched in 2016. The goal of the strategy was to prevent and combat hate speech and create awareness of such speech and its consequences. This is an evaluation of the government's strategy. The evaluation focuses on the following topics:

- a) the process of developing and following up the strategy
- b) whether the strategy has accomplished some of the main goals, i.e. its effect
- c) the purposefulness of a strategy as a means to combat hate speech, and the need for potential adjustments and changes in the government's future work in the field

To shed light on these topics, we have investigated how different ministries have worked with the strategy and the cooperation between ministries and different non-governmental organizations and other relevant parties. In addition, we have selected two areas, the police/courts and the labor sector, to investigate how the strategy has worked among actors closer to the street-level, beyond the ministries. The evaluation is based on interviews with employees in ministries, directorates, civil sector organizations, researchers and employees in the police. In the analysis, we also use central documents, such as the strategy and status reports about the strategy. The evaluation first explores the process of developing the strategy and its contents, in addition to the process of following up the strategy once it was in place. Second, we investigate whether the strategy appears to have contributed to increased attention to hateful speech at different levels of the government domain and among civil society actors.

The process of developing and following up the strategy

There were many factors that contributed to the government's decision to initiate the work with the strategy against hate speech. Of particular importance was the awareness that hate speech was becoming an increasing challenge, in addition to pressure from international and national organizations. Professionals within ministries and directorates who perceived hate speech as an important societal problem also used their leverage to encourage the government to take a greater responsibility to prevent and combat hate speech. Prime minister Erna Solberg expressed in public that she considered the topic to be important, and her personal involvement probably mattered when a government that consisted of the Conservative Party and the Progressive party (conservative-liberal and right-wing populist) made the decision to issue a political statement against hate speech, and later, the strategy itself.

To prepare the strategy, the government set down a committee of state secretaries from different ministries, an inter-ministerial working group that consisted of employees from different ministries, and a reference group with representatives from the civil society sector and research institutions.

The process of developing the strategy entailed considerable work among employees in the relevant ministries. The inter-ministerial working group was important for the development of the strategy and the measures it contains. The group was an important collegial arena that enabled representatives to include the focus areas of different ministries in the strategy, and it was an arena for inspiration and professional input and support. After the launch of the strategy, members of the group continued to communicate bilaterally, but they had few common meetings.

Generally, interviewees describe the cooperation and dialogue between the ministries and the actors from civil society as good. The government made considerable effort to include input from civil society actors, researchers and others who have experience with and knowledge about hate speech. There have, however, only been two meetings in the reference group during the period of the strategy. This lack of common meetings may have limited the dialogue between the ministries and organizations that have had less direct involvement in the specific measures that are part of the strategy. One consequence may have been that some of the potential of the strategy to stimulate activity and awareness among civil society actors, has not been used to its fullest extent. Moreover, some of the interviewees from the inter-ministerial working group and from civil society pointed out that the energy and effort connected to the strategy had dissipated somewhat throughout the strategy period.

The effects of the strategy

A central goal of the evaluation has been to investigate how the strategy has affected work related to hate speech in the ministries. If the strategy has been effective on the ministerial level, it will presumably in turn have effects in the fields with which the ministries and directorates work.

The strategy is broad in terms of how many societal areas it includes. This broad approach entails that several ministries were part of the inter-departmental working group. In this way, the strategy could potentially enable better coordination between different ministries and directorates. As pointed out above, however, once the strategy had been launched, the communication between ministries has mostly taken place bilaterally and not through meetings in the inter-ministerial group. This means that the potential of the group as an arena for better coordination may not have been fully used. Moreover, only five ministries are directly responsible for measures in the strategy, and some ministries have been involved only to a limited extent in developing measures. Since the ministries have considerable knowledge and expertise, more involvement could have increased the effectiveness of the strategy.

According to interviewees from the ministries, the strategy has enabled them to prioritize the work against hate speech within the ministries. More specifically, they have been able to prioritize the topic directly by arguing for the need to channel economic means into the effort, or more indirectly, by preventing cuts that would undermine the continuity of the work. We also see a tendency, however, that they focus on the strategy has decreased somewhat throughout the period. One reason may be that many of the employees in the ministries have become involved in the development of new plans and strategies on related topics. A decreased focus on the strategy as such does not, however, necessarily mean less focus on hate speech in general. Work on related topics may have contributed to the overall awareness of the importance of hate speech. It may nevertheless be important at this point, as the period of the strategy is ending, to reinvigorate discussion about the strategic development of work against hate speech to find the best way to continue the effort, for example through a new strategy.

According to some interviewees, the strategy has created several new measures. It can be easier to argue for the need for new measures when there has been limited work in the field previously. There is, however, a great deal of variation between ministries in terms of whether the measures are new and thereby are a result of the strategy, or whether the measures were already running before the strategy. A potential downside of including measures that already exist, is that it can be more difficult to argue for increased resources and effort in the future, since a lot appears to have been done already – regardless of whether these activities actually were a product of the strategy and have a clear link to the topic.

In addition to the strategy's broad focus in terms of societal fields, it is also broad in the sense that it does not focus only on one group. In a context where there is an increasing number of plans and strategies that are dedicated to the challenges of one particular group, a broad strategy can function as a means to connect the effort directed toward different groups and illustrate the common denominator in the challenges they face. The broad approach of the strategy demonstrates that many groups are subject to hate speech and that combatting hate speech against one group has implications for other groups as well. The broadness of the strategy also captures the way different group identities interact, and as such, it can strengthen the intersectional perspective in the work related to equality and anti-discrimination.

The strategy does not contain a clear definition of hate speech. This appears to have been a conscious choice, but it may have reduced the effectiveness of communicating what kinds of hate speech that the strategy targets and why, which in turn may have reduced the potential of the strategy to create awareness about hate speech. On the other hand, the strategy came at a time when there was limited knowledge about the topic and when the government's effort to combat hate speech was only beginning. A clear and limited definition of hate speech at that point may also have been counterproductive, since it could have hampered the debate about how hate speech should be understood and defined, which in itself is important. With the launch of the strategy, the government took on a more active role than previously in combatting hate speech and its effects. The launch of the strategy and the fact that the prime minister personally promoted it, are acts of symbolic significance that in themselves may have increased awareness of hate speech.

As for the changes in the public debate, it is hard to distinguish the effect of the strategy from other important developments in the same time period. Some of the interviewees suggest, however, that the strategy has contributed to changing the focus in the debate about the relationship between hate speech and freedom of speech. Earlier, a focus on limiting hate speech was often perceived as an attack on freedom of speech. At the present, limiting hate speech is often considered to be an integral part of defending freedom of speech.

The police/courts and the labor sector

According to interviewees, there has been an increased focus on hate speech in the police in recent years, but the interviewees give different weight to the importance of the strategy. The strategy is one of several factors that have contributed to the awareness of and competence about hate speech in the police and courts. Four documents appear to be particularly important for the greater focus on hate speech in the police districts and Kripós: The directive of the Attorney General, the strategy against hate speech, the Plan against discrimination against sexual orientation, gender identity and expression, and the Plan against radicalization and violent extremism. Together, these documents have had the effect of strengthening the work against hate speech in the police and have contributed to the fact that the persecutor's office has taken more hate speech cases to court than previously. This development has been important to clarify the boundaries between hate speech that is illegal, and hate speech that may have damaging effects, but which are not illegal. The strategy appears to have had a more significant effect in large police districts that had not previously engaged in systematic work against hate speech.

The strategy has been particularly important in the dialogue between the Ministry of Justice and Public Security and the Police Directorate. However, some of the interviewees point out that the four measures in the strategy that are directed at the police are not concrete enough and do not clearly state who is responsible for effecting them. In particular, this criticism is directed at the measure that aims at improving competence. Despite diffuse goals, the Police Directorate has concretized training about hate speech in various ways. Additionally, the Police

Directorate has requested that the police districts report on hate crime, including hate speech. Even though the competence in the police on hate speech has improved, there are large differences between the police districts. The extent of the focus and the degree to which cases are taken to court, still depends largely on the dedication of individual police officers. This indicates that the competence on the topic has not been institutionalized and it has not become national in scale.

The strategy appears to have had limited effect in the labor sector. It does not appear to be well known among actors in the field. The term “hate speech” is not used frequently, and so far, it seems to be unclear to the parties how the term contributes to addressing the challenges they see in the field of equality and anti-discrimination, beyond the well established terms that are anchored in the legal framework that regulates working life. In order to give the topic priority, it will be important to produce more knowledge about hate speech in working life, its consequences and who is targeted. Two different ministries – the Ministry of Culture and the Ministry of Labor and Social Affairs – are responsible for the legal framework that is relevant for combatting hate speech in working life, i.e. the Equality and Anti-Discrimination Act and the Working Environment Act. The Ministry of Culture is responsible for both measures in the strategy that is directed toward the labor sector. In future efforts, it will probably be useful to involve the Ministry of Labor and Social Affairs more, and to investigate how the two different laws may interact to combat hate speech.

Our investigation of the police/courts and the labor sector illustrates that the strategy has had a different effect in different fields. In the police, the strategy appears to have contributed to increased attention to hate speech, while the strategy appears to be of limited significance to the parties in the labor sector. This is probably also connected to the fact that the focus on hate speech more broadly has been very different in the two fields. Actors from both civil society and within the police have been working for some time to increase knowledge within the police force about hate speech, while in the labor sector, the topic has not received the same kind of attention. The case study of the labor sector illustrates the importance of involving central parties early in the development of new measures, to ensure that they are well anchored among those parties before implementation.

The measures in the strategy

Beyond the case studies of the police/court and the labor sector, we have not assessed the individual measures in the strategy. Thus, the evaluation is limited to a general discussion of the way the interviewees perceived some of the central measures and the way they were organized. The strategy did not contain a plan for evaluating the measures. There is limited systematic knowledge about the way the measures work, which in turn entails that it is harder to assess whether they should be continued.

The interviewees generally agreed that the strategy covers the most important societal areas (six in total). The measures in the strategy are largely “reflection oriented”, i.e. measures that aim to increase knowledge and awareness about a phenomenon. As such, there is a clear connection between the measures and the main goal of the strategy, which is to increase awareness of hate speech. This connection presumably enhances the chance of reaching the goal. On the other hand, there are few regulatory measures (i.e. controlling and following up on hate speech) that could have strengthened work aimed at the prevention of hate speech. Moreover, while social media is an important arena for hate speech, the strategy addresses this arena only to a limited degree. Some of the interviewees suggest that certain measures could be more concrete and ambitious. Several of the measures are project based with short term funding, which means that they were in place only for a limited time. In some cases, important actors could have been more involved in developing the measures to improve the

quality, sense of ownership among those involved, and the implementation of measures. Several interviewees consider the broad approach of the strategy, both in terms of the areas it covers and the groups it includes, to be a strength. The broad approach can, however, also be considered to be a weakness in the sense that the efforts are spread out over many areas. If the strategy was focused on a smaller number of areas, its effect could have been more pronounced.

The strategy has other considerable strengths. The interviewees consider certain measures/fields to be particularly important to reach the goal of increasing awareness of hate speech. Measures aimed at the educational system is one such field which interviewees consider to be crucial for the long-term prevention of group-based prejudices and hate speech. Another area that interviewees from civil society were particularly concerned with, were the police and courts. Several interviewees considered the production of relevant research about hate speech to be one of the most important outcomes of the strategy. The research has contributed to a better understanding of hate speech and its consequences. This evaluation shows that representatives in civil society and in the ministries/directorates use the research in their work. As such, the knowledge production appears to have had a direct effect on increasing awareness of hate speech, but also an indirect effect, for example when civil society actors use the knowledge in the dialogue with ministries and in the political sphere. As such, the research that has come as a result of the strategy appears to be one of the clearest ways in which the strategy has increased awareness of hate speech.

Thus, the evaluation of the strategy shows that the strategy appears to have strengthened the coordination of work against hate speech, enhanced the ability to prioritize the topic in the ministries, and that it has effected measures that have contributed to increasing awareness about the topic. In these ways, the strategy has been successful. The evaluation also shows that the effect of the strategy varies considerably from one field to another.

Adjustments and recommendations

Hate speech has become a considerable challenge. There is need for continued effort, both on part of the authorities and civil society to prevent and handle hate speech and to safeguard the victims of hate speech. When considering how the work should be continued, one of the first steps should be to revise and update the description of the current situation with regard to hate speech and clarify which areas that are in most need of further attention. The research that has been produced can be used to this end, as well as tapping into the knowledge of representatives from civil society about the experiences of different groups with hate speech. Once a revised description is in place, the government can consider the best way forward, including an assessment of the need for a new strategy.

This evaluation shows that the present strategy appears to have been useful for increasing awareness about hate speech, but the effect of the strategy varies considerably, depending on the field. The usefulness of a new strategy needs to be evaluated in a context where there are a number of new plans on related fields, which may entail that it can be challenging for the authorities and civil society actors to keep sufficient focus on the various plans. One of the clear strengths of the existing strategy compared to other plans is, however, that it has a broad and inclusive approach. Many of the new plans on related topics target individual groups. An inclusive strategy can be a tool to connect and coordinate work on the field, and as such, it can have a different function than the plans that are group based. When planning a new strategy, it may also be useful to take into account that the awareness surrounding hate speech seems to have increased since the launch of the first strategy; thus, the goals of a new strategy and its measures should perhaps focus more on regulating and following up hate speech, in addition to the reflection-oriented measures.

According to some of the interviewees, the most important question is not whether the authorities should create a new strategy against hate speech, but rather that there is a continuous effort to combat hate speech. Regardless of the exact form of this effort, this evaluation provides insights that should be considered in the future efforts. We recommend that the authorities provide *a clearer definition of hate speech* in order to clarify the direction and mandate of a strategy or other measures. When developing new measures, it is important to *involve not only relevant ministries, but also directorates, actors in the various sectors, civil society representatives and researchers*. To ensure solid implementation, these parties should be involved throughout the strategy period. The authorities should consider *planning for an evaluation of the most important measures* from the very beginning, in order to strengthen knowledge about how the measures work and whether they should be developed further. Moreover, it may be useful to consider *the balance between short term, repressive and controlling measures and more long-term, preventative, reflection-oriented measures*. The *measures should be concrete*, and it should be clear who is responsible for implementing them; moreover, to ensure their effectiveness, it is important that *there is funding over a sufficient period*, to prevent a situation where good measures are implemented and then disappear again. In a context where there is limited knowledge about which measures that are effective, there should be a focus on the *theories of change* that underpin the measures. It may also be useful to *use knowledge from adjacent fields* when developing new measures.

1 Innledning

Hatefulle ytringer er med fremveksten av internett og sosiale medier blitt et økende og mer synlig samfunnsproblem. Både bruken av sosiale medier, og disse mediernes nettverksstruktur, har ført til at hatefulle ytringer kan spres raskere og nå flere enn noensinne. Samtidig som internett og sosiale medier er de sentrale arenaene for hatefulle ytringer, forekommer denne formen for ytringer også på andre arenaer, slik som på skolen, på arbeidsplassen og i utelivet. Konsekvensene av hatefulle ytringer er betydelige både på individ, gruppe og samfunnsnivå. Problemets omfang og art har synliggjort viktigheten av å sette inn effektive forebyggende og bekjempende tiltak.

I 2016 lanserte regjeringen en strategi mot hatefulle ytringer (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a). Regjeringen tok dermed en langt mer aktivt rolle i forebyggingen og bekjempelsen av hatefulle ytringer enn de tidligere hadde gjort. Målet med strategien har vært å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer, skape bevissthet om hatefulle ytringer i den offentlige debatten, og å synliggjøre konsekvensene av denne formen for ytringer (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a). Strategiens prosjektperiode har vart i 5 år, og avsluttes nå ved utgangen av 2020. Det foreligger to statusrapporter om arbeidet som har vært utført i forbindelse med strategien (Barne- og likestillingsdepartementet, 2018; Kulturdepartementet 2020). Statusrapportene synliggjør hvilke tiltak strategien har omfattet og hva som har blitt gjennomført i ulike sektorer og på de ulike tiltakene. For å vurdere om strategien har bidratt til å oppnå noen av de overordna målsettingene med strategien, har NIBR på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) gjennomført en evaluering av strategien mot hatefulle ytringer. Dette er først og fremst en evaluering av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer, men evalueringen belyser også en del tematiske områder som er relevante for utarbeidelsen av strategier eller handlingsplaner mer generelt.

Formålet med evalueringen er tredelt. Den skal bidra til kunnskap om:

- a) prosessen med å utarbeide og følge opp strategien
- b) hvorvidt strategien har ført til de målene som var satt for arbeidet, det vil si *effekt*
- c) vurdere hensiktsmessigheten med å ha en regjeringsstrategi på dette området og utforme anbefalinger til *justering* og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer.

For å belyse dette tredelte formålet, har vi foretatt en horisontal og en vertikal analyse. Den *horisontale* analysen bygger på intervjuer med personer som har vært med på å utarbeide og følge opp strategien i ulike departementer og direktorater, i tillegg til intervjuer med personer som har deltatt i en referansegruppe for strategien, deriblant sivilsamfunnsorganisasjoner. Gjennom disse intervjuene har vi ønsket å belyse hvordan ulike aktører opplever at prosessen med å utarbeide og følge opp strategien har fungert, og hvilken betydning strategien har hatt i deres arbeid. Vi har særlig vært interessert i å undersøke hvordan strategien har fungert som styringsverktøy i forvaltningen og for å koordinere arbeidet på feltet. I den *vertikale* analysen har vi valgt ut to av strategiens innsatsområder – politi og arbeidsliv – der vi belyser strategiens virkning nedover i forvaltningen og blant sentrale aktører på samfunnsområdet. Målet har vært å undersøke hvorvidt strategien er kjent og har hatt betydning i praksis, utover departementsnivå. En viktig avgrensning er at vi i evalueringen ikke kan si noe om hvorvidt de ulike tiltakene virker. Det vi belyser her, er selve prosessen som ledet fram til strategien, og oppfølging av strategien i programperioden. I tillegg gjør vi en vurdering av strategiens innvirkning på bevisstheten om hatefulle ytringer på ulike forvaltningsnivåer og

samfunnsområder på bakgrunn av hovedsakelig intervjuer av sentrale personer i forvaltningen og i sivilsamfunnet, samt dokumentanalyser.

1.1 Hva er hatefulle ytringer?

Det finnes ingen enighet om hvordan hatefulle ytringer eller hatprat skal defineres. Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer gir heller ikke en definisjon eller en nærmere redegjørelse for hvordan begrepet skal anvendes, utover å påpeke at det dreier seg om ytringer som gjennom å skape avstand og mistillit mellom grupper begrenser den enkeltes mulighet til å delta i den offentlige debatten (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a).

I den offentlige og politiske debatten brukes begrepet hatefulle ytringer ofte i en bred forstand. Mange forstår hatefulle ytringer som ytringer som er av hatefulle eller diskriminerende art, og som retter seg mot en gruppe eller mot et individs reelle eller antatte gruppetilhørighet (Nadim, Fladmoe & Wessel-Aas, 2016). En sentral uenighet om begrepet knytter seg til hvilke grupper som skal inkluderes i definisjonen. Noen definisjoner avgrensede hatefulle ytringer til å gjelde krenkende ytringer knyttet til bestemte identitetskategorier eller diskrimineringsgrunnlag, slik som kjønn, etnisitet, religion/livssyn eller seksuell orientering. Videre definisjoner inkluderer enhver form for gruppebasert krenkende ytringer (Lenz, Lid og Lorentzen mfl. 2018).

I norsk rett er forbudet mot hatefulle ytringer først og fremst regulert i straffeloven § 185 (se kapittel 7 for nærmere redegjørelse). Straffelovens bestemmelse bygger på en snevrere forståelse av begrepet hatefulle ytringer enn det som oftest brukes i samfunnsdebatten. Det gjelder særlig hvilke grupper som er vernet av straffebestemmelsen, hvor loven avgrensede til ytringer på grunn av hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, religion eller livssyn, homofile orientering, eller nedsatte funksjonsevne. Gjennom forarbeidene og rettspraksis er det angitt en rekke momenter som skal inngå i vurderingen av om en ytring er straffbar etter § 185 (Wessel-Aas, Fladmoe & Nadim 2016).

For å forstå og studere fenomenet hatefulle ytringer er det nyttig å ha en videre forståelse enn straffelovens definisjon av begrepet (Nadim & Fladmoe 2016), nettopp fordi hatefulle ytringer som ikke omfattes av straffeloven også kan oppleves som krenkende (Oslo Politidistrikt 2019), og slike ytringer kan også ha betydelige negative konsekvenser for individer og samfunnet som helhet (Eggebo & Stubberud 2016). Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015) anvender i rapporten om hatytringer og hatkriminalitet en vid definisjon av hatytringer, som i stor grad er basert på Nilsens (2014) og Waldrons (2012) definisjon av hatretorikk:

Hatytringer er nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet ved hjelp av språklige og visuelle virkemidler som fremmer negative følelser, holdninger og oppfatninger basert på kjennetegn, som for eksempel etnisitet, religion, kjønn, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering, kjønnsuttrykk, kjønnsidentitet og alder.

I evalueringen baserer vi oss på Likestillings- og diskrimineringsombudet definisjon. Samtidig er vi oppmerksomme på at ulike aktører kan ha forskjellig forståelse av begrepet, og hvilke muligheter og utfordringer som ligger i forskjellige forståelser. Det er for eksempel overlapp mellom hatefulle ytringer og andre fenomener som mobbing, gruppefiendtlighet og ekstremisme. Hvordan begrepet hatefulle ytringer forstås, og hvordan fenomenet skal avgrenses fra nærliggende fenomener, vil kunne legge føringer for mål og retning for regjeringens arbeid med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer.

1.1.1 Kunnskap om hatefulle ytringer, konsekvenser og forebyggende tiltak

Før regjeringens strategi mot hatefulle ytringer kom, var kunnskapen om omfanget, typen, bakgrunnen og konsekvensene av hatefulle ytringer begrenset (Regjeringen 2015). De siste årene har det vært gjennomført flere undersøkelser om ulike gruppers utsatthet for hatefulle ytringer i Norge. Fladmoe, Nadim & Birkvand (2019) viser at personer med ulike minoritetskjennetegn, slik som homofile eller personer med innvandrerbakgrunn, er langt oftere utsatt for hatefulle ytringer enn den øvrige befolkningen. Ytringene som rettes mot den øvrige befolkningen, er oftere mer generelle former for hets og er rettet mot andre forhold, som personlighet og politisk ståsted (Fladmoe mfl. 2019). Personer med funksjonshemninger er også en utsatt gruppe (Olsen, Vedeler, Eriksen & Elvegård 2016).

For å styrke kunnskapen om innholdet i fremsatte hatytringer gjennomførte Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) en manuell kvantitativ innholdsanalyse av et utvalg kommentarer på NRK og TV2s facebook-sider i 2017. Undersøkelsen viser at én av 14 (7 prosent) kommentarer i den *redigerte* debatten på de to Facebook-sidene er å anse som hatefulle (ut fra definisjonen anvendt i undersøkelsen). Da var antagelig de fleste innlegg som strider mot medienes eller Facebooks egne retningslinjer allerede slettet (Veledar & Burkal 2018).

Forskning viser at hatefulle ytringer kan føre til alvorlige konsekvenser for de som opplever dem, gruppen de tilhører og for samfunnet i sin helhet. På individnivå kan det blant annet føre til psykisk stress, frykt, lavere selvtillit, følelsen av tap av verdighet og begrenset bevegelses- og ytringsfrihet. For enkelte utsatte grupper kan et resultat være at de trekker seg tilbake fra offentligheten. Hatefulle ytringer kan rettes direkte mot individer, men kan samtidig ramme grupper både direkte og indirekte. En hatytring kan rettes mot en person med et aktivt ønske om å sende en beskjed til en større gruppe. Hatytringene kan slik skape potensiale for krenkelse og frykt blant medlemmer i gruppen. I samfunnet generelt kan konsekvensen være at diskriminering normaliseres og i ytterste konsekvens at det motiverer til og legitimerer grovere straffbare handlinger og vold. I tillegg kan hatefulle ytringer skape avstand og mistillit mellom grupper i samfunnet, og et dårligere fungerende demokrati (Nilsen 2014, Likestillings- og diskrimineringsombudet 2015, Eggebø og Stubberud 2016, Staksrud mfl. 2014, s. 44, Fladmoe mfl. 2019). Når det gjelder konsekvenser av å motta hatefulle ytringer, viser norske undersøkelser at det ikke nødvendigvis er slik at hatefulle ytringer som retter seg mot de grunnlagene som vernes av straffeloven § 185, har større konsekvenser enn andre ubehagelige ytringer som oppleves som hatefulle (Fladmoe mfl. 2019). Krenkende, sårende og hatefulle ytringer utfordrer også grenseoppgaven mellom ytringsfriheten og det strafferettslige vernet. Vern mot hatefulle ytringer må balanseres opp mot hensynet til ytringsfriheten. Wessel-Aas mfl. (2016) har redegjort for det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer, basert på gjeldende rett.

En studie av den norske befolkningens holdninger til offentlige likestillingstiltak og sanksjoner ved diskriminering eller hatefulle ytringer viser at holdningene avhenger av hvilke grupper som utsettes for dette (Tyldum 2019). Det handler både om hvorvidt folk tror at disse gruppene blir diskriminert i Norge i dag, og om hvorvidt eventuell forskjellsbehandling oppfattes som legitim. For eksempel er viljen til å sanksjonere ved diskriminering betydelig høyere når det gjelder personer med nedsatt funksjonsevne, enn når det gjelder andre grupper. Få oppgir imidlertid at de tror at personer med nedsatt funksjonsevne blir utsatt for diskriminering og hatytringer. Generelt er det en utbredt oppfatning om at hatefulle ytringer ikke er greit, og at det bør føre til sosiale sanksjoner. Det er imidlertid langt mindre aksept for å bruke formelle sanksjoner, som bøter og fengselsstraff (Tyldum 2019).

Det er tidligere foretatt en kartlegging av tiltak mot hatefulle ytringer både i Norge og internasjonalt, der både tiltak i regi av myndighetene og sivilsamfunnsaktører er inkludert. Kartleggingen viser at det gjennomføres mange ulike tiltak, men at svært få av tiltakene er evaluert. Vi har derfor begrenset kunnskap om hvilke tiltak som er effektive for å motarbeide hatefulle ytringer (Lenz, Lid og Lorentzen mfl. 2018). Som nevnt, vil heller ikke denne evalueringen kunne bidra når det gjelder å evaluere effekten av bestemte tiltak.

1.2 Avgrensning og oppbygning av evalueringen

For å kunne gjennomføre en så god effektevaluering av en strategi som mulig, bør et evalueringsdesign inngå i utviklingen av tiltakene i strategien.¹ Et evalueringsdesign legger opp til at man allerede ved utarbeidelsen av tiltak tenker igjennom hva slags informasjon som skal samles inn for å kunne evaluere tiltaket, hvordan den skal samles inn, og hva den skal brukes til og hvem som skal bruke den på hvilke tidspunkt. Et slikt design ble ikke anvendt i utarbeidelsen av strategien generelt eller av de enkelte tiltakene. Det begrenser hva slags evaluering som kan gjøres.

Evalueringens mandat er derfor avgrenset til å undersøke prosessen rundt arbeidet med å følge strategien og i hvilken grad prosessen har bidratt til å sette søkelys på fenomenet hatefulle ytringer. Evalueringen skal dermed ikke undersøke effekten av de konkrete tiltakene som er igangsatt. Målsettingen er snarere å undersøke om sentrale aktører mener at strategien har bidratt til å øke søkelyset på og bevisstheten rundt hatefulle ytringer, og på hvilken måte dette i så fall har skjedd. For eksempel har et sentralt spørsmål vært å evaluere om strategien har bidratt til at temaet blir prioritert i forvaltningsapparatet, som vi kan anta at i neste omgang bidrar til å øke fokuset på ansvarsområdene til ulike departementer. Vi kan altså si noe om hvordan strategien oppfattes og brukes av ulike aktører, og hvilke tiltak disse aktørene mener er viktige, men vi kan ikke si noe sikkert om den faktiske effekten av tiltakene. En slik effektevaluering ville kreve et helt annet forskningsdesign. Når det gjelder oppfatninger av hvorvidt strategien har ført til økt søkelys på hatefulle ytringer, er det selvsagt også vanskelig å isolere effekten av strategien – eller strategiens enkelte tiltak – fra en rekke andre forhold i samfunnet som kan ha bidratt til en slik endring. Slik vil det imidlertid være med alle forsøk på å påvirke viktige samfunnsarenaer, som den offentlige debatten. All endring foregår gradvis gjennom en mengde ulike mekanismer. Vår målsetting er altså relativt beskjeden: vi ønsker å evaluere om strategien *kan ha bidratt* til å oppnå regjeringens målsetting om å styrke en demokratisk meningsutveksling som bygger på gjensidig respekt, og hvor hatefulle ytringer ikke fører til at enkeltpersoner eller grupper ikke tør eller ønsker å delta.

For å belyse prosessen rundt arbeidet med å følge opp strategien og i hvilken grad prosessen har bidratt til å sette søkelys på hatefulle ytringer, har vi som tidligere nevnt gjennomført en såkalt horisontal og vertikal analyse. Den horisontale analysen er viktig for å belyse hvorvidt strategien har fungert som styringsverktøy på overordna nivå, internt i hvert departement og på tvers av departementer og forvaltningsenheter. I tillegg til samarbeidet mellom departementene og sivilsamfunnsaktørene. Her kan selve *prosessen* rundt arbeidet med strategien være av betydning, fordi en slik arbeidsprosess i seg selv kan føre til økt søkelys på temaet. I tillegg kan strategien ha hatt betydning for muligheten til å prioritere temaet internt i departementene.

I de vertikale analysene har vi utforsket hvordan strategien fungerer på to utvalgte samfunnsområder, rettssystem og arbeidsliv. Formålet er å belyse hvordan strategien har

¹ <https://evalueringsportalen.no/artikkel/dfo-anbefaler-at-evalueringsdesign-inngraar-i-planleggingsfasen>

bidratt til å sette søkelys på fenomenet fra departementsnivå og nedover i underliggende forvaltningsenheter og andre aktører som er viktige på samfunnsområdet. Disse analysene vil supplere undersøkelsene av strategiens betydning innad i departementene.

1.3 Problemstillinger

De overordnede problemstillingene for evalueringen er som følger:

- I hvilken grad og på hvilken måte har strategien og prosessen med å følge opp strategien bidratt til å sette søkelys på fenomenet hatefulle ytringer? Her er det primært søkelys i forvaltningen og blant sentrale aktører vi kan si noe om.
- Basert på innhentet kunnskap i evalueringsarbeidet, hvilken innsats anbefales fremover fra myndighetenes side for å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer?

I tillegg vil vi besvare disse underspørsmålene:

- Hvordan fungerer strategien som et styringsverktøy?
- Hvilke erfaringer har sentrale aktører med prosessen rundt arbeidet med strategien?
- Hvordan og i hvilken grad har prosessen fungert som et verktøy for bedre koordinering og innsats mot hatefulle ytringer på tvers av sektorer?
- Hvilke vurderinger har ansvarlige departement/direktorat og andre sentrale aktører om hvilke tiltak som har fungert godt og hvor er det forbedringspotensiale?

1.4 Innhold i rapporten

I kapittel 2 gir vi en beskrivelse av metodiske valg og gjennomføring. Den empiriske delen består av fem kapitler. I kapittel 0 redegjør vi for strategiens innhold og foretar en analyse av strategiens målsetninger og virkemidler. I kapittel 1 tar vi for oss hvordan sentrale aktører har opplevd prosessen med *utforming* av strategien og *oppfølging* av strategien etter at den ble lansert. I kapittel 2 ser vi nærmere på hvordan strategien har fungert som styringsverktøy for å sette søkelys på hatefulle ytringer internt i departementene og på tvers av forvaltningsenhetene. Vi sier også noe om aktørenes oppfatning av hvilke områder som har vært mest sentrale, og hvilke tiltak de synes har vært av størst betydning. Analysene i kapittel 3 og 4 baserer seg på intervjuer med personer i departementene og sivilsamfunnsorganisasjoner som har deltatt i strategiens referansegruppe. I kapittel 5 og 6 retter vi oppmerksomheten mot betydningen av strategien nedover i forvaltningen og blant sentrale aktører på to av strategiens innsatsområder, nemlig arbeidsliv og rettsvesen. I kapittel 7 ser vi de ulike analysene i et helhetlig perspektiv, og vi oppsummerer funnene fra de foregående empirikapitlene, samt at vi diskuterer justeringer og anbefalinger i en eventuell videreføring av strategien.

2 Metode og gjennomføring

For best mulig å besvare problemstillingene i evalueringen har vi benyttet en kvalitativ tilnærming, med intervjuer og dokumenter som de primære datakildene. Siden dette er en evaluering av en strategi, har vi også valgt å benytte en forenklet programteoretisk tilnærming.

2.1 Programteoretisk tilnærming

Regjeringens strategi kan sees som et program, som en virkemiddelpakke med en sammensetning av «folk, organisasjoner, arbeid og penger som samlet skal bidra til å oppnå bestemte mål» (Sverdrup 2002, s. 40-41). Strategien representerer dermed «programmet» for regjeringens satsing. Vi har derfor valgt å benytte en forenklet programteori som verktøy i evalueringen av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer. I det følgende vil vi kort presentere program- og implementeringsteori som praktisk verktøy i evalueringsarbeidet (jf. Sverdrup 2002).

Programteori (Weiss 1998, Sverdrup 2002) er et hjelpemiddel i evalueringsforskning. Programteori har som mål å beskrive innsatsene i strategien, hva innsatsen antas å påvirke og hvilket utfall som forventes. Programteori innebærer at forskeren først søker å kartlegge de program- eller tiltaksansvarliges antakelser om hvordan virkemidlene skal føre til de ønskede målene, for deretter å undersøke om disse effektene faktisk er realisert. Hvilke mekanismer var i utgangspunktet antatt å virke for at virkemidlene skulle føre til målrealisering, og i hvilken grad har disse mekanismene fungert slik man hadde tenkt? En slik rekonstruksjon av programmet, der evaluator setter opp en mer eller mindre detaljert kjede over de antatte utviklingsstadiene i et program, utgjør «programteorien» (Sverdrup 2002, s. 64). Programteorien synliggjør hvilke mekanismer som antas å være til stede for at innsatsen – eller «input» – skal føre til de ønskede resultater, «output» eller «outcome». Programteori innebærer også at man fokuserer på hvordan det praktiske arbeidet med å implementere tiltakene utvikler seg sett i forhold til de virkemidlene som er benyttet.

Som regel tegnes programteorien opp i et diagramkart der det fremgår hva som er innsatsen (ressurser, kompetanse, lovverk etc.), hva innsatsen forventes å påvirke og forventede resultater. Det betyr at teorien også skal stipulere en antatt årsaksrekkefølge mellom innsatsen og resultater. På en forenklet måte kan dette illustreres slik:

Figur 2.1: En enkel illustrasjon av logikken i programteori



Vi vil benytte en slik forenklet programteori som verktøy i evalueringen av regjeringens strategi mot hatefulle ytringer, hvor strategien og statusrapporten synliggjør regjeringens målsetninger, virkemiddelbruk og tiltak. Videre vil vi undersøke prosessen med å arbeide med strategien, hvilke forventninger ulike aktører har om hvordan virkemidlene skal føre til de ønskede målene og om disse forventede effektmålene (output) er oppnådd. Som tidligere redegjort for vil evalueringen ikke undersøke de forventede resultatmålene (outcome). Evalueringen vil legge grunnlaget for oppdragets siste målsetning om å vurdere hensiktsmessigheten med å ha en

ny regjeringsstrategi på dette området og utforme anbefalinger til justering og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer.

2.2 Intervjuer

Den viktigste datakilden i evalueringen er intervjuer med representanter fra forvaltningen og sivilsamfunnet. Vi har gjennomført totalt 29 intervjuer våren og forsommeren 2020.

Vi hadde opprinnelig planlagt fokusgruppeintervju med representantene fra referansegruppa, men på grunn av korona-situasjonen ble alle intervjuene gjennomført individuelt per telefon. Slike individuelle intervjuer gav oss imidlertid mer tid med hver informant, og gjorde slik sett intervjumaterialet rikere. Vi utviklet intervjuguider som var tilpasset de ulike aktørene, deres roller og arbeidsoppgaver. Intervjuene var semistrukturerte. Vi tok utgangspunkt i intervjuguidene, samtidig som vi under intervjuene åpnet opp for at informantene selv kunne ta opp temaer de mente var viktige. Det var stor variasjon i lengden på intervjuene – fra 15 minutter til opp imot to timer. Lengden varierte ut ifra hvor mye kjennskap informantene hadde til strategien og hvor viktig tematikken «hatefulle ytringer» var i deres arbeid. I noen få tilfeller takket potensielle informanter nei til å bli intervjuet. I enkelte andre tilfeller fikk vi ikke svar fra personene vi ønsket å intervju.

Som regel tok vi detaljerte notater under intervjuene. Disse ble renskrevet umiddelbart etter intervjuet, sammen med en kortfattet analyse av de viktigste temaene i intervjuet. I noen få tilfeller ble intervjuene tatt opp; noen av intervjuene ble delvis transkribert, og ett ble transkribert i sin helhet. I noen tilfeller fikk informanter tilsendt notatene i etterkant, slik at de kunne komme med utdypninger eller korrigeringer ved behov. Alle som blir sitert direkte i rapporten, fikk tilsendt sitatene i den tekstlige sammenhengen de inngikk i. Noen av informantene har fått tilsendt hele rapporten eller hele kapitlet hvor informasjon fra deres intervjuer ble brukt.

Når man gjennomfører forskning er det nokså uvanlig at informantene gis mulighet til å sjekke sitater og informasjon på dette viset. Selv om ingen navn blir nevnt i rapporten, kjenner mange av informantene hverandre godt, særlig informanter som har sittet sammen i referanse- og arbeidsgrupper, eller fordi de arbeider på samme felt. Det innebærer at den «interne» anonymiseringen kan være krevende å ivareta. Derfor var det ekstra viktig at informantene fikk anledning til å sjekke at de kunne stå inne for informasjonen de bidro med. Bekymring knyttet til anonymisering førte til at en av informantene trakk seg i etterkant av intervjuet. I enkelte andre tilfeller har informanter foretatt justeringer og endringer i sitatene, som regel for å gjøre språket mindre muntlig og mer presist.

For å ivareta anonymisering mest mulig, har vi valgt å unnlate å gi informantene et nummer når vi siterer utdrag fra intervjuene. Årsaken er at dersom noen gjenkjenner en person i ett sitat, så ville nummerering av sitatene gjøre at alle sitatene i resten av rapporten, kunne kobles til informanten. Når det gjelder representanter fra departementene, har vi i den grad det er mulig, unnlatt å beskrive hvilket departement en informant tilhører når vi refererer til deres synspunkter. I de vertikale analysene har vi vært nødt til å vise til departement, direktorat eller organisasjon, for å kunne få en forståelse av betydningen av strategien nedover i hierarkiet. For representanter fra det sivile samfunn har det også vært mer krevende å skulle unnlate tilhørighet, fordi de ofte taler på vegne av bestemte grupper eller interesser. Disse aktørene er også mindre bundet av sin rolle enn ansatte i forvaltningen, som i en del tilfeller var mer forsiktige med å uttale seg.

2.2.1 Horisontal analyse

I utarbeidelsen av strategien ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe med representanter fra ulike departement. Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra gruppa. I tillegg har vi intervjuet to ansatte i Bufdir, som har spilt en viktig rolle under utarbeiding og oppfølging av strategien fordi direktoratet følger opp likestillingsfeltet, et felt som under strategiens planperiode har ligget under henholdsvis Barne- og likestillingsdepartementet og Kulturdepartementet.

Det ble også nedsatt en referansegruppe for arbeidet med strategien, bestående av representanter for frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og offentlige instanser. De var totalt 15 personer, og vi har intervjuet 10 av disse representantene. KUD kom ikke i kontakt med fire av organisasjonene i referansegruppa fordi kontaktpersonene ikke lenger hadde verv i organisasjonene. Disse organisasjonene har vi ikke intervjuet. Det var også andre representanter i referansegruppa som vi enten ikke kom i kontakt med eller som ikke ønsket å stille til intervju. I tillegg til deltagerne i referansegruppa har vi intervjuet en forsker med inngående kompetanse på hatefulle ytringer og en representant for Norsk redaktørforening.

Intervjuene fra den interdepartementale arbeidsgruppa og referansegruppa er sentrale i den horisontale analysen, som tar sikte på å si noe om hvorvidt strategien har hatt en koordinerende effekt på tvers av forvaltningsnivåer og blant aktører i det sivile samfunn, og hvorvidt strategien har bidratt til å sette søkelyset på hatefulle ytringer, både i forvaltningen og i samfunnet mer generelt.

Det ville vært berikende for evalueringen om vi hadde hatt mulighet til å vurdere hvordan prosessen med å utarbeide strategien foregikk på politisk nivå, og også hvordan strategien blir oppfattet av representanter blant de ulike partiene. Vi ønsket derfor å gjennomføre intervjuer med medlemmer av statssekretærutvalget som ble opprettet i forbindelse med utarbeidelsen av strategien, men vi fikk ikke anledning til å intervju dem.

2.2.2 Vertikal analyse

For å undersøke strategiens virkning nedover i to utvalgte sektorer har vi gjennomført vertikale analyser av politi og rettsvesen og arbeidsliv.

I analysen av politi og rettsvesen ble det gjennomført intervjuer med personer fra POD, Kripos og representanter i tre politidistrikter. Blant de politiansatte som arbeidet i et politidistrikt har vi snakket med personer som innehar ulike stillinger; etterforsker, radikaliseringskontakt, nettpatrulje og rådgiver. Vi har også foretatt intervju med en forsker og fagansvarlig for et studium ved Politihøgskolen. De to sistnevnte bidro med relevant tilleggsinformasjon om politiets arbeid med hatefulle ytringer. Foruten disse intervjuene ble også et intervju fra den horisontale analysen inkludert i datamaterialet; et intervju med en person fra Justis- og beredskapsdepartementet. Vi har også brukt utdrag fra intervjuer med personer i referansegruppa, hvor disse uttalte seg om politiet.

I analysen av arbeidsliv var noen av intervjuene fra den horisontale analysen relevante, slik som intervjuet med LDO, som også leverte skriftlige innspill til forskerne på tiltakene knyttet til arbeidslivet. Intervjuer med to ansatte i Bufdir som fulgte opp tiltaket med kampanjen som skulle rettes mot arbeidsgivere har også bidratt til analysen om arbeidsliv. Vi har også intervjuet noen av de mest sentrale aktører på arbeidslivsfeltet som satt i en referansegruppe for ett av tiltakene, slik som Arbeidstilsynet og Landsorganisasjonen i Norge (LO). Vi kontaktet også andre relevante representanter i arbeidslivet, der noen ikke svarte eller takket nei til henvendelsen. En relevant informant i forvaltningen stilte til intervju, men trakk seg i etterkant. Når det gjelder tiltaket i strategien om å ta opp hatefulle ytringer i arbeidsgruppa for likestilling

i arbeidslivet, har vi fått tilgang til noe begrenset informasjon. Vi har hatt et par korte samtaler med en sentral aktør i et departement, men samtalene hadde ikke status som intervju og vi kunne derfor ikke bruke informasjonen i rapporten.

Kapitlene om arbeidsliv og rettsvesen i den vertikale analysen er ulike, og forskjellene er interessante fordi de forteller noe om de to sektorene. Kapitlet om politi og rettsvesen er langt og bygger på fyldig empiri, mens kapitlet om arbeidsliv er kort og bygger på mye mer begrenset empiri. Flere av intervjuene med politiet varte opp imot to timer, mens ett av intervjuene om arbeidslivsfeltet til sammenligning varte i bare femten minutter. Disse forskjellene illustrerer til en viss grad hvor godt kjent tematikken knyttet til hatefulle ytringer er i de to sektorene, og dermed hvor mye informasjon vi fikk fra informantene. Selv om politiet fortsatt får kritikk for å fokusere for lite på temaet, finnes det grupper og ressurspersoner i politiet som jobber målrettet med temaet, og det blir rettet mye oppmerksomhet mot politiets og rettsvesenets arbeid med hatefulle ytringer fra aktører i det sivile samfunn. Som analysene vil vise, er temaet «hatefulle ytringer» fortsatt ferskt og lite innarbeida blant partene i arbeidslivsfeltet, som forholder seg til en rekke andre juridisk forankra begreper som regulerer tilstøtende fenomener.

Figur 2.2: Oversikt over datamaterialet

Type analyse	Informanter	Antall intervjuer
Horisontal	Forvaltning – fra den interdepartementale arbeidsgruppa/annet <ul style="list-style-type: none"> • Kulturdepartementet (KUD) (2 intervju) • Justis- og beredskapsdepartementet (JD) • Kunnskapsdepartementet (KD) • Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) • Utenriksdepartementet (UD) • Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) (2 intervju) 	8 Intervjuer
	Medlemmer av referansegruppa (sivilsamfunn, ombud og forskere), pluss en frittstående forsker/Redaktørforeningen <ul style="list-style-type: none"> • Ligestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) • Sametinget • Det europeiske Wergelandsenteret (EWC) • Stopp hatprat-kampanjen • Fri • Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i Norge • Antirasistisk senter • Tre forskere • Redaktørforeningen 	11 intervjuer
Vertikal:	<ul style="list-style-type: none"> • Politidirektoratet (POD) • Kripos 	9 intervjuer ²

² En av disse var også representant fra departement og er også inkludert i antallet under den horisontale analysen. De deleneintervjuene med referansegruppa som omhandlet politiet ble også brukt inn i denne analysen, men disse intervjuene er ikke ført opp i antall intervjuer for «Politi og rettsvesen».

Politi og rettsvesen	<ul style="list-style-type: none"> • Personer fra tre politidistrikter (5 intervjuer) • Forsker ved Politihøgskolen (PHS) • Fagansvarlig for «hatkriminalitetsstudie» ved Politihøgskolen • Justis- og beredskapsdepartementet 	
Vertikal: Arbeidsliv	<ul style="list-style-type: none"> • Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) • Barne- ungdoms- og familiedirektoratet (to intervjuer) • Arbeidstilsynet • Landsorganisasjonen i Norge (LO) 	4 intervjuer ³

2.3 Dokumentstudier

Vi ønsket i utgangspunktet å gjøre en tekstanalyse, hvor vi anså strategien for å være en slags «modertekst» som leses på ulike steder til samme tid og på den måten har en koordinerende funksjon (Smith, 2006). Når ulike aktører skal følge opp strategien, vil de ofte produsere egne tekster som spesifiserer og tydeliggjør hva arbeidet med strategien skal innebære på lokalt nivå. Oversettelse av strategien til lokale praksiser og forståelser blir i mange tilfeller til tekster som fungerer som styringsdokumenter nedover i etatene. Et godt eksempel er Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer i politiets arbeid, som benyttes aktivt i analysene i kapittel 7. Underveis ba vi representanter fra departementene om å få eventuelle referater eller andre dokumenter som var relevante i deres oppfølging av strategien, men vi har ikke fått tilgang til disse, med begrunnelse i at de er unntatt offentligheten. Vi sendte også søknad til Kulturdepartementet om innsyn i referater fra statssekretærutvalget. Det kunne ha gitt oss verdifull informasjon om hvilken rolle det politiske nivået har spilt i utviklingen av strategien. Innsynsbeğjæringen ble avslått med henvisning til at referatene kan unntas offentligheten, med henvisning til offentlighetsloven § 14, første ledd.

Andre tekster vi har gått gjennom, er referat fra innspillsmøtet i 2016 til strategien, hvor ulike sivilsamfunnsaktører, forskningsinstitusjoner og offentlige instanser deltok, samt skriftlige tilbakemeldinger fra aktører til strategien. Vi brukte denne informasjonen primært for å forberede intervjuene, men trekker også inn dokumentene i analysen der hvor det er relevant. Sentralt i evalueringen er også å se på hvilke temaer og tiltak som er vektlagt i strategien, og statusrapportene fra 2018 og 2020. Statusrapportene gir en oversikt over hvilke tiltak som er innfridd, og sier noe om hva man har oppnådd. Ettersom de er koblet til de ulike sektorer, har vi benyttet statusrapportene inn som en del av analysegrunlaget i de vertikale analysene.

³ Tre av disse er også inkludert i antallet under den horisontale analysen.

3 Kort om strategien

Strategier eller handlingsplaner brukes i stor grad som verktøy i offentlig politikk, og de benyttes gjerne for å fokusere på et aktuelt tema. Det finnes i liten grad konkrete beskrivelser av hva en handlingsplan eller strategi er. Ifølge det norske akademis ordbok kan en handlingsplan beskrives som en plan som beskriver de handlinger som trengs for å nå et bestemt (f.eks. politisk eller økonomisk) mål.⁴ På hvilken måte dette skiller seg fra en strategi er imidlertid ikke helt tydelig. I arbeidet med å evaluere strategien har vi også spurt våre informanter fra embetsverket eksplisitt om hva de mener er forskjellen mellom en strategi og en handlingsplan. Ifølge dem er skillene mellom strategi og handlingsplaner uklare, men de forstår en strategi som en noe mer overordnet plan for temaer som politikere ønsker å løfte frem. Strategier er ofte noe mer spisset tematisk og mindre omfattende enn handlingsplaner. En del strategier inneholder en liste over enten nye eller eksisterende tiltak som ulike departement har ansvar for.

Målsetningen ved Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer (2016–2020) er å forebygge hatefulle ytringer samt å skape bevissthet om tematikken og dens konsekvenser (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a; s. 11). Strategien anerkjenner de negative konsekvensene hatefulle ytringer har på individ, grupper og samfunn, og viser til at *«[h]atefulle ytringer kan begrense den enkeltes mulighet til å delta i den offentlige debatten. Slike ytringer kan også få alvorlige konsekvenser for samfunnet fordi de skaper avstand og mistillit mellom grupper»*. Målet for regjeringen er å *«legge til rette for en god offentlig meningsutveksling»* (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a; s. 5).

Regjeringen har i strategien mot hatefulle ytringer lagt særlig vekt på innsats rettet mot noen spesifikke innsatsområder: møteplasser (arenaer for dialog og toleranse rettet mot barn, unge og voksne), skole og utdanning, arbeidsliv, rettssystemet, mediesektoren og forskning. Tabellene nedenfor viser regjeringens hovedmål for disse seks innsatsområdene, tiltak innenfor områdene og hvem som har ansvar.

⁴ <https://naob.no/ordbok/handlingsplan>

Tabell 3.1: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Møteplasser»

Tiltaksnummer	Møteplasser	Ansvar	Hovedmål
1	Årlige konferanser	Barne- og likestillingsdepartementet	Skape arenaer for dialog, toleranse og bevissthet om konsekvensene av hatefulle ytringer
2	Etablere en nettside om hatefulle ytringer	Barne- og likestillingsdepartementet	
3	Videreføre støtten til Stopp hatprat-kampanjen	Barne- og likestillingsdepartementet	
4	Referansegruppe for arbeidet mot hatefulle ytringer	Barne- og likestillingsdepartementet	
5	FN-dagen for personer med nedsatt funksjonsevne	Barne- og likestillingsdepartementet	

Tabell 3.2: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Barn og unge»

Tiltaksnummer	Barn og unge	Ansvar	Hovedmål
6	Nasjonal utvidelse av Dembra – Demokratisk beredskap mot rasisme og antirasisme	Kunnskapsdepartementet	Sikre at alle barn og unge har en trygg hverdag uten hatefulle ytringer
7	Læringsressurser om gruppebaserte fordommer	Kunnskapsdepartementet	
8	Dialogkonferanser for barn og unge om hatefulle ytringer	Barne- og likestillingsdepartementet	
9	Informasjonsmateriell for barn og unge	Barne- og likestillingsdepartementet	

Tabell 3.3: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Rettsystemet»

Tiltaksnummer	Rettsystemet	Ansvar	Hovedmål
10	Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Legge til rette for at hatefulle ytringer, i større grad enn i dag, avdekkes, etterforskes og fremmes for domstolene eller annen relevant instans
11	Felles veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185	Justis- og beredskapsdepartementet	
12	Nasjonal statistikk om hatefulle ytringer	Justis- og beredskapsdepartementet	
13	Vurdering av det strafferettslige diskrimineringsvernet	Justis- og beredskapsdepartementet Barne- og likestillingsdepartementet	

Tabell 3.4: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Arbeidslivet»

Tiltaksnummer	Arbeidslivet	Ansvar	Hovedmål
14	Informasjonskampanje rettet mot arbeidsgivere	Barne- og likestillingsdepartementet	Inkludere arbeidet mot hatefulle ytringer i det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet
15	Inkludere temaet hatefulle ytringer i arbeidsgruppen for likestilling i arbeidslivet	Barne- og likestillingsdepartementet	

Tabell 3.5: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Mediesektoren»

Tiltaksnummer	Mediesektoren	Ansvar	Hovedmål
16	Fremme mangfold i mediene gjennom direkte og indirekte økonomiske virkemidler	Kulturdepartementet	En mangfoldig nyhetsformidling og demokratisk samfunnsdebatt hvor ingen grupper eller enkeltpersoner utestenges som følge av hatefulle ytringer
17	Utvalg for å vurdere mediemangfoldet i Norge	Kulturdepartementet	
18	Ny utforming av straffeloven § 269 om redaktøransvar	Kulturdepartementet	

Tabell 3.6: Oversikt over tiltak, ansvar og hovedmål for «Kunnskap og forskning»

Tiltaksnummer	Kunnskap og forskning	Ansvar	Hovedmål
19	Oppsummering av forskning om hatefulle ytringer mot personer med nedsatt funksjonsevne	Barne- og likestillingsdepartementet	Langsiktig og målrettet kunnskapsoppbygging skal gi et godt grunnlag for arbeidet mot hatefulle ytringer
20	Doktorgrads-/postdoktorstillinger til forskning om forebygging av antisemittisme og andre gruppebaserte fordommer i skolen	Kunnskapsdepartementet Kommunal- og moderniseringsdepartementet	
21	Hatefulle ytringer og hatkriminalitet på internett og sosiale medier	Justis- og beredskapsdepartementet	
22	Nordisk kartlegging av rettslige reguleringer knyttet til trusler, krenkelser og hatefulle ytringer på internett	Barne- og likestillingsdepartementet	
23	Videreutvikling av kunnskap om hatefulle ytringer	Barne- og likestillingsdepartementet	

For hver av de seks områdene har regjeringen utformet et sett av tiltak. Ved lanseringen besto strategien av totalt 23 tiltak, der ulike departement står ansvarlige for å gjennomføre tiltakene. Barne- og likestillingsdepartementet hadde hovedansvar for 12 tiltak og medansvar for et tiltak sammen med Justis- og beredskapsdepartementet. Foruten tiltaket der de hadde medansvar sammen med Barne- og likestillingsdepartementet, hadde Justis- og beredskapsdepartementet ansvar for fire tiltak. Kunnskapsdepartementet var ansvarlig for tre tiltak, og Kulturdepartementet tre tiltak, hvorav et var i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I løpet av prosjektperioden har det også blitt lagt til noen flere

tiltak. Tabellene ovenfor gir en oversikt over de opprinnelige tiltakene i strategien, mens statusoppdateringen for 2020 gir oversikt over nye tiltak (Kulturdepartementet 2020).

Regjeringen påpeker at «Innsatsen mot hatefulle ytringer, arbeidet med å fremme ytringsfrihet og arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering skal ses i sammenheng. Dette inkluderer arbeidet mot hatkriminalitet, rasisme, mobbing, radikalisering og voldelig ekstremisme» (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a, s. 11). Dette viser at regjeringens strategi mot hatefulle ytringer inngår og må sees i sammenheng med regjeringens arbeid på andre tilgrensede områder.

3.1 Strategiens målsetninger og virkemidler

Hovedmålsettingene ved regjeringens strategi mot hatefulle ytringer er altså å *forebygge* og skape *bevissthet* om hatefulle ytringer i den offentlige debatten og i det offentlige rom, i tillegg til å skape bevissthet om konsekvensene av hatefulle ytringer.

For at strategiens målsetninger skal nås må det være en sammenheng mellom virkemidlene, tiltakene, og målsetningene. Tiltakene må ha en innretning som gjør at de under gitte forutsetninger kan nå målsetningene for strategien. Ut fra rammene for denne evalueringen har vi ikke hatt anledning til å gjennomføre en detaljert analyse av innholdet og innretningen til alle tiltakene i strategien. Men vi har gjort en mer overordnet analyse basert på hvordan tiltakene er beskrevet i strategien, der vi har vurdert hvorvidt og eventuelt hvordan tiltakene er relevante for strategiens målsetninger. Analysen tar utgangspunkt i et skille mellom refleksjonsorienterte og atferdsregulerende tiltak (se Lenz mfl. 2018).

Refleksjonsorienterte tiltak er tiltak som fremmer økt bevissthet, kunnskap og forståelse av hva hatefulle ytringer er og dens konsekvenser (se Lenz mfl. 2018). Den underliggende forestillingen for denne formen for tiltak er at økt forståelse og bevissthet om hatefulle ytringer og dens konsekvenser kan bidra til *normative barrierer* for å fremsette slike hatefulle ytringer. I tillegg kan en økt bevissthet gjøre folk bedre i stand til å kunne identifisere hatefulle ytringer, og «håndtere» ytringene, de som fremsetter ytringene og ofrene for ytringene. På denne måten kan økt bevissthet også aktivere de forebyggende mekanismene *avskrekking* (potensielle ytrere avstår på grunn av økt oppdagelsesrisiko og straff), *vanskeliggjøre* fremsettelse av hatefulle ytringer (for eksempel ved at plattformeieres bevissthet om problemet øker og velger å redigere eller stenge ned plattformene) og *redusere skadevirkningene* (ved at ofrene for ytringene blir bedre ivaretatt). Refleksjonsorienterte tiltak kan ofte være en forutsetning for andre forebyggende tiltak ved at de skaper økt forståelse og bevissthet.

Atferdsregulerende tiltak er tiltak som har mål om å endre personers atferd ved *avskrekking* eller *vanskeliggjøre* at hatefulle ytringer kan fremsettes. Dette vil være tiltak som mer direkte ønsker å regulere atferden gjennom for eksempel økt kontroll og reguleringer, ny lovgivning, omprioriteringer etc. Selv om refleksjonsorienterte og atferdsorienterte tiltak grunnleggende sett bygger på ulike modeller for å forebygge hatefulle ytringer, vil de som beskrevet overfor aktivisere noen av de samme mekanismene for å nå målene. Refleksjonsorienterte tiltak, spesielt tiltak som har mål om å endre personers holdninger, har ofte en relativt lang tidshorison før man ser effekten av tiltakene. Særlig sammenliknet med en del atferdsregulerende tiltak som har mål om en mer umiddelbar effekt, som for eksempel stengning av kommentarfelt.

Vi har kategorisert tiltakene i strategien etter om de hovedsakelig fremstår som et atferdsregulerende eller refleksjonsorientert tiltak. Tabell 3.7 nedenfor viser at av de 23 tiltakene i strategien kan 14 av dem hovedsakelig forstås som refleksjonsorienterte tiltak, mens

tre av tiltakene kan ses som atferdsorienterte tiltak.

I all hovedsak består altså strategien av tiltak som hovedsakelig kan forstås som refleksjonsorienterte tiltak. De refleksjonsorienterte tiltakene i strategien har primært to målgrupper og to formål. For det første har de som mål å øke bevissthet om hatefulle ytringer hos befolkningen, hovedsakelig barn og ungdom, for at de ikke skal fremsette hatefulle ytringer i fremtiden. Man ønsker å bygge en normativ barriere for å fremsette hatefulle ytringer. Den andre målsetningen med de refleksjonsorienterte tiltakene er å øke bevisstheten om hatefulle ytringer slik at man er bedre i stand til å kunne identifisere hatefulle ytringer, og slik sett kunne sette inn relevante tiltak overfor ytringene, de som fremsetter dem og ofrene. Målgruppen er både befolkningen generelt og ansatte innenfor offentlig sektor og sivilsamfunnet.

Som vi vil vise senere, var kunnskapen og bevisstheten om hatefulle ytringer begrenset når strategien ble lansert i 2016. Strategiens sentrale målsetning var å øke bevisstheten om tematikken. Slik sett ser vi en tydelig sammenheng mellom målsetningen ved strategien og virkemidlene. Refleksjonsorienterte tiltak kan langt på vei forstås å være en forutsetning for at andre mer atferdsregulerende tiltak skal iverksettes. Med andre ord, vil en økt forståelse og bevissthet om hatefulle ytringer nærmest være en forutsetning for at andre tiltak iverksettes. I tillegg er refleksjonsorienterte tiltak, og særlig tiltak som har ambisjoner om å bygge opp normative barrierer, spesielt viktige for å forhindre hatefulle ytringer på sikt.⁵ Å øke bevisstheten om hatefulle ytringer kan også styrke evnen til å oppdage denne formen for ytringer og håndtere de som fremsetter ytringene og ofrene av ytringene.

Som vi ser har strategien relativt få tiltak som kan forstås som hovedsakelig atferdsregulerende. En potensiell svakhet ved en slik skjevhet i typen tiltak, er at man for relativt få av tiltakene kan forvente å se en rask effekt av tiltakene. Atferdsregulerende tiltak har den fordelen at effekten av tiltakene kan virke raskere, og slik mer direkte påvirke håndteringen av hatefulle ytringer som fremsettes i dag. Effekten av de refleksjonsorienterte tiltakene, vil derimot manifestere seg først etter noe tid.

Bjørgo (2015) hevder at forebyggende arbeid handler om å finne et samspill og en balanse mellom de kortsiktige, repressive og kontrollerende strategiene, og de mer langsiktige og byggende strategiene. Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer inneholder begge typer tiltak, men strategien domineres av langsiktige og byggende strategier gjennom vektleggingen av refleksjonsorienterte tiltak. Som nevnt tidligere kan en slik vektlegging forstås ut fra behovet for å styrke kunnskapen og bevisstheten om fenomenet. Slik vi ser det, ville likevel et noe større innslag av atferdsregulerende tiltak ha styrket strategien, i og med at den forebyggende effekten inntreffer raskere og man hadde fått en større bredde i anvendte tiltak.

En annen svakhet ved strategien, slik vi vurderer det, er at enkelte tiltak har en vag link til målsetningene i strategien. Særlig gjelder dette tiltakene innenfor mediesektoren, hvor det er vanskelig å se en tydelig link mellom målsetningen for dette innsatsområdet og den overordnede målsetningen ved strategien. Hovedmålsettingen for mediesektoren er mangfoldig nyhetsformidling og demokratisk samfunnsdebatt, hvor formålet med tiltak 16 og 17 er å fremme og vurdere mediemangfoldet. Altså har to av tre tiltak innenfor mediesektoren en innretning som kan forstås som nærmest urelatert til strategiens overordnede målsetning om å skape mer bevissthet om og forebygge hatefulle ytringer. Tiltak 5, FN-dagen for personer med nedsatt funksjonsevne, er også kun delvis relevant for strategiens tematikk, da hatefulle ytringer kun har vært tema ett av årene i perioden for strategien (Kulturdepartementet 2020).

⁵ Se blant annet Bjørgo (2015) om styrkene ved tiltak som bygger normative barrierer

Det ville ha styrket strategien om alle tiltakene var tydelig relatert til målsetningen for strategien, og utformet på en måte som gjorde at de kunne bidra til å nå målsetningen om å øke bevisstheten om hatefulle ytringer og forebygge den typen ytringer.

Tabell 3.7: Strategiens tiltak og type tiltak

Nr.	Tiltaksnavn	Type tiltak
	Møteplasser	
1	Årlige konferanser/dialogmøter	Refleksjonsorienterte
2	Etablere en nettside om hatefulle ytringer	Refleksjonsorienterte
3	Videreføre støtten til Stopp hatprat	Refleksjonsorienterte
4	Referansegruppe for arbeidet mot hatefulle ytringer	Refleksjonsorienterte
5	FN-dagen for personer med nedsatt funksjonsevne	Refleksjonsorienterte
	Barn og unge	
6	Nasjonal utvidelse av Dembra – Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme	Refleksjonsorienterte
7	Læringsressurser om gruppebaserte fordommer	Refleksjonsorienterte
8	Dialogkonferanser for barn og unge om hatefulle ytringer	Refleksjonsorienterte
9	Informasjonsmaterieell for barn og unge	Refleksjonsorienterte
	Rettsystemet	
10	Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt	Refleksjonsorienterte
11	Felles veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185	Atferdsregulerende
12	Nasjonal statistikk om hatefulle ytringer	Refleksjonsorienterte
13	Vurdering av det strafferettslige diskrimineringsvernet	Atferdsregulerende
	Arbeidslivet	
14	Informasjonskampanje rettet mot arbeidsgivere	Refleksjonsorienterte
15	Inkludere temaet hatefulle ytringer i arbeidsgruppen for likestilling i arbeidslivet	Refleksjonsorienterte
	Mediesektoren	
16	Fremme mangfold i mediene gjennom direkte og indirekte økonomiske virkemidler	Annet
17	Utvalg for å vurdere mediemangfoldet i Norge	Annet
18	Ny utforming av straffeloven § 269 om redaktøransvar	Atferdsregulerende
	Kunnskap og forskning	
19	Oppsummering av forskning om hatefulle ytringer mot personer med nedsatt funksjonsevne	Refleksjonsorienterte
20	Doktorgrads-/postdoktorstillinger til forskning om forebygging av antisemittisme og andre gruppebaserte fordommer i skolen	Refleksjonsorienterte
21	Hatefulle ytringer og hatkriminalitet på internett og sosiale medier	Refleksjonsorienterte
22	Nordisk kartlegging av rettslige reguleringer knyttet til trusler, krenkelser og hatefulle ytringer på internett	Refleksjonsorienterte
23	Videreutvikling av kunnskap om hatefulle ytringer	Refleksjonsorienterte

4 **Prosess**

Vi vil i dette kapitlet først belyse prosessen med å utarbeide strategien. Deretter undersøker vi oppfølgingen av strategien etter lansering.

4.1 **Proessen med utformingen av strategien**

Bakgrunnen for at regjeringen besluttet å utarbeide en egen strategi mot hatefulle ytringer er sammensatt. Den var påvirket av både eksterne og interne forhold. Vi vil først vise til noen sentrale forhold utenfor regjeringen som var viktige for at strategien ble utarbeidet, før vi presenterer noen sentrale tiltak regjeringen selv gjorde som en del av prosessen med å utarbeide strategien.

4.1.1 **Økende samfunnsproblem og press fra internasjonale og nasjonale organisasjoner**

LDO pekte på at norske myndigheters innsats med å bekjempe hatefulle ytringer var beskjeden i 2015. Ifølge LDO skyldtes dette en oppfatning hos myndighetene om at skadevirkningene av hatefulle ytringer best ble nøytralisert av demokratiet og ytringsfriheten. Staten så ikke behov for innblanding. Regjeringen sluttet seg i stor grad til den forrige Ytringsfrihetkommisjonens tilnærminger til hvordan samfunnet best kan håndtere hatefulle ytringer. Ytringsfrihetkommisjonen anså en videst mulig ytringsfrihet som det beste vernet mot diskriminerende holdninger:

... friheten til å ytre seg i det offentlige rom fører til utluftning, renselse og anstendigjøring av standpunkter gjennom samtale og kritikk. For at offentligheten skal fungere på denne måten, må de diskriminerende holdninger komme til uttrykk, for det er først når de er uttrykt, at de kan bekjempes gjennom offentlig kritikk. I prinsippet er altså ytringsfrihet tenkt som et vern mot diskriminering (NOU 1999: 27, s. 10).

I stortingsmelding om endringer i Grunnloven § 100 står det: «Så langt det er mulig, bør diskriminerende holdninger bekjempes ved at de uønskede ytringene kommer til uttrykk offentlig og imøtegås» (St.meld. nr. 26 (2003-2004), s. 72).

Flere internasjonale organisasjoner så imidlertid med bekymring på problemene med og konsekvensene av hatefulle ytringer i det offentlige rom, og bekjempelse av hatefulle ytringer ble et sentralt satsningsområde. FNs rasediskrimineringskomité (CERD), Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSSE) og Europarådets menneskerettighetsavdeling (ECRI) uttrykte i 2014 og 2015 bekymring for innsatsen mot hatefulle ytringer i Norge. CERD anbefalte norske myndigheter å «*utarbeide en langsiktig strategi for tilfredsstillende bekjempelse av hatefulle ytringer*» (CERD, 2015). ECRI anbefalte myndighetene å styrke responsen på hatefulle ytringer generelt, og vektla særlig å styrke politiets oppmerksomhet på tematikken. ECRI anbefalte at politiet styrket både overvåkingen av rasistisk innhold og aktiviteter på internett, og politiets evne og prioritering til å etterforske og straffeforfølge hatefulle ytringer på internett (ECRI, 2015). En ansatt i forvaltningen, som har vært sentralt i arbeidet med å utforme strategien, uttrykte i intervju at disse anbefalingene var viktige for regjeringens beslutning om å utarbeide en strategi. Ifølge informanten, blir slike anbefalinger fra FN og andre internasjonale kommisjoner tillagt særlig vekt av norske myndigheter. De oppfattes ofte som et godt argument for å øke innsatsen på et felt.

I tillegg til anbefalingene fra de internasjonale kommisjonene, henvendte Europarådet seg til norske myndigheter i 2013 om å delta i «No hate speech movement». Barne- og ungdomsavdelingen i BLD fikk ansvar for å følge opp initiativet til å utforme en norsk variant av «No hate speech movement». BLDs ungdomsavdeling inviterte ungdomsorganisasjoner til et møte for å diskutere hatefulle ytringer. Det ble dannet et nettverk av norske ungdomsorganisasjoner, Stopp hatprat bevegelsen, for å motarbeide hatefulle ytringer. BFD har siden støttet Stopp hatprat bevegelsen. Ifølge ansatte i forvaltningen var opprettelsen av denne bevegelsen med på å øke oppmerksomheten både blant myndighetene og sivilsamfunnet om hva hatefulle ytringer er og dens konsekvenser.

Nasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner vi intervjuet fremmet også egne initiativ som viktige for at regjeringen utformet strategien. I tillegg til å skape økt bevissthet om tematikken, arbeidet Stopp hatprat bevegelsen aktivt opp mot myndighetene for at de skulle utarbeide en helhetlig strategi eller handlingsplan for å motarbeide hatefulle ytringer. I intervjuet med LDO, peker de på at deres rapport fra 2015 «Hatytringer og hatkriminalitet» var med på både å gi kunnskap om hva hatefulle ytringer er, og å skape en økt bevissthet om problemets omfang, art og konsekvenser. I etterkant av rapporten jobbet LDO strategisk opp mot myndighetene og politiet for å skape en økt bevissthet om problematikken, og for at myndighetene skulle utarbeide en helhetlig handlingsplan:

På det tidspunktet var situasjonen ganske annerledes. Det fantes ingen handlingsplaner mot hatefulle ytringer eller hatkriminalitet. Vi hadde svært lite forskning, kunnskap fra Norge om dette fenomenet. Situasjonen var veldig annerledes da vi foreslo en slik strategi. Vi møtte riksadvokaten, POD, BLD, JD, organisasjoner. Vi så at ingen snakket med hverandre. Hatkriminalitet var en del av riksadvokatens prioriteringer, men ingen vår erfaring var at ingen prioriterte det i realiteten. Ingen visste hva det var. Det var overraskende for oss at ingen snakket sammen, at det var et område som var viktig på papiret, men ingen som prioriterte det og gjorde noe.

LDO anbefalte myndighetene å utarbeide «en helhetlig nasjonal handlingsplan som adresserer hele spektret av hatytringer, både de lovlige og de ulovlige, og alle de grunnlagene som motiverer slike ytringer» (LDO, 2015, s. 24). LDO anbefalte fem hovedtiltak som de anså som avgjørende for at arbeidet mot hatefulle ytringer skulle lykkes; *Forskning på art, omfang og skadevirkninger av hatytringer, styrket innsats i skolen, styrking av sivil samfunns arbeid med hatytringer, holdningsskapende arbeid, og myndighetenes aktivitetsplikt*. LDO sine anbefalinger ble langt på vei fulgt opp i strategien.

Det var altså flere forhold utenfor regjeringen som påvirket regjeringen til å utarbeide en strategi mot hatefulle ytringer, særlig utviklingen i problemets omfang, og internasjonale og nasjonale organisasjoners press på de nasjonale myndighetene. I tillegg tok regjeringen flere egne initiativ i utarbeidelsen av strategien.

4.1.2 Regjeringens egne initiativ til å utarbeide strategien

Før vi går nærmere inn på regjeringens arbeid med å utarbeide strategien mot hatefulle ytringer, vil vi kort si noe om utarbeidelsen av strategier og handlingsplaner etc. i regjeringsapparatet generelt.

Strategier og handlingsplaner blir forankret gjennom politisk og ledelsesgodkjente dokumenter, som regjeringsnotater, departementsinterne notater, og i forbindelse med bestillinger og høringer osv. mellom departementer. Dette gjelder utforming av både tekst og tiltak i en strategi eller handlingsplan. For strategier eller handlingsplaner etableres det ofte et statssekretærutvalg. Disse utvalgene drøfter innretning, utkast og tiltak i

strategi/handlingsplan, ofte på bakgrunn av beslutningsnotater fra de enkelte departementene. Endelig tilslutning til strategien blir tatt i regjeringen. Beslutningene danner grunnlaget for det mandatet som embetsverket tar med seg inn i samarbeidet med embetsverket i andre departementer eller i det departementsinterne arbeidet. I departementsfellesskapet brukes blant annet tverrsektorielle fora, nettverk og grupper for å sikre bedre samordning, både i det løpende arbeidet og ved utarbeidelse av meldinger, planer og strategier. En rekke regelverk og instruksjoner fastlegger prosedyrer som er relevant for samordning mellom departementer, blant annet utredningsinstruksen og prosedyrer med foreleggelse frem til regjeringsbehandling. Flere dokumenter, blant annet i regjeringsplattformen, statsbudsjettet, lover og regelverk og internasjonale avtaler legger overordnet også føringer for regjeringens og departementenes arbeid.⁶

Hovedlinjene i regjeringens arbeid mot hatefulle ytringer er presentert i strategien (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a). Nedenfor vil vi vise til noen av initiativene vi vurderer som særlige viktige for utarbeidelsen av strategien.

I november 2014 inviterte regjeringen til en rundebordskonferanse om temaet. Organisasjoner og enkeltpersoner som var rammet av hatefulle ytringer ble invitert. Hensikten var å få bedre forståelse av hva hatefulle ytringer er og å få bedre oversikt over omfanget. Rundebordskonferansen la grunnlaget for regjeringens beslutning om videre innsats gjennom en egen strategi (Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet 2016).

I oktober 2015 opprettet regjeringen statssekretærutvalget med statsråder fra relevante departement.⁶ Det ble også opprettet en interdepartementale arbeidsgruppa bestående av ansatte fra disse departementene. Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) hadde det overordnede koordineringsansvaret med å utarbeide strategien og følge den opp, da de hadde et sektorovergripende ansvar for likestillings- og ikke-diskrimineringspolitikken på dette tidspunktet.⁷ Koordineringsansvaret for strategien ble senere flyttet til Kulturdepartementet (KUD) da de overtok ansvaret for dette politikkområdet.

Den interdepartementale arbeidsgruppa drev arbeidet med strategien fram, og skrev utkast til strategien som ble godkjent av statssekretærutvalget. De intervjuede byråkratene vurderte både statssekretærutvalget og arbeidsgruppa som viktige for utarbeidelsen av strategien, både med henhold til koordineringen av arbeidet mellom departementene og selve utformingen av innholdet i strategien. Deltakerne i arbeidsgruppa refererte i intervjuene til at de opplevde et godt samarbeid. Representantene fremhevet at deltakerne i arbeidsgruppa også samarbeider på andre tilgrensede tematikker. De er saksbehandlere fra ulike departementer som jobber på sammenfallende områder. De har generelt mye med hverandre å gjøre, og kunne dra nytte av at de kjenner hverandre godt fra tidligere. Den interdepartementale arbeidsgruppa ble fremhevet som spesielt viktig for deltakere som jobbet i departementer hvor temaet hatefulle ytringer var mer perifert i forhold til departementets kjerneområder, og som dermed hadde færre kollegaer å samarbeide med internt. En av informantene beskrev arbeidet med strategien som «nybrottsarbeid». Arbeidsgruppa skapte et kollegium for personer som var engasjert i temaet på tvers av departementene.

Etableringen av statssekretærutvalget og den interdepartementale arbeidsgruppa viser hvordan prosessen med å utforme strategien ble forankret både på politisk nivå og i forvaltningen. Det er imidlertid ulike oppfatninger blant informanter i forvaltningen i hvilken grad de opplevde at deres politiske ledelse var engasjert i tematikken og hvor viktig politisk ledelse var for utformingen. Erna Solbergs engasjement for tematikken ble løftet frem av flere som

⁶ Denne redegjørelse av prosessene i regjeringen er basert på et notat sendt oss av det koordinerende departement for strategien mot hatefulle ytringer.

⁷ De andre departementene har ansvar for likestilling og ikke-diskriminering på sine sektorområder, jf. sektoransvarsprinsippet.

viktig for at regjeringen prioriterte å utforme strategien. Samtidig trakk flere av representantene fra den interdepartementale arbeidsgruppa fram at deres eget engasjement for tematikken hadde betydning for utformingen av strategien. Slik sett var forvaltningen ikke bare en passiv «mottaker» av strategien. En av dem vi intervjuet, beskrev for eksempel at det i departementet vedkommende var ansatt var det liten interesse for temaet på politisk nivå, og «i en situasjon som det, når politikere verken er engasjert for eller imot så har vi større handlingsrom». Informanten beskrev hvordan det var mulig, som engasjert byråkrat, å bidra til å forme hvordan statssekretæren i departementet snakket om strategien:

I rollen i et embetsverk, hvis man greier å gjøre sånn som vi [i vårt departement] gjorde, å gjøre vårt budskap om til deres [politikernes] budskap, sånn at de kan fremføre det selv, så har man den forankringa som trengs.

Informanten satt med en opplevelse av at de som jobbet i forvaltningen med strategien, virkelig fikk til noe.

Strategien er bare ett dokument på en 30-40 sider, mens det er hyllemeter med tekst som er laga på temaet de senere årene. Men av og til kan kanskje 30 sider ha mer å si enn mye av det andre. De få sidene i en sånn strategi har mer å si enn veldig mye annet, fordi det er så lett tilgjengelig, det er en veldig lett og effektiv måte å kommunisere et tema på, særlig når det er så vedvarende aktuelt. Av alle ting vi har skrevet og laga, så er det akkurat som det vibrerer i den strategien, den vibrerer på bordet, mens andre ting ligger helt flatt, og andre ting igjen finner jeg ikke igjen en gang.

Vedkommende er imidlertid usikker på om strategien har vært et «levende dokument» på øverste politisk nivå i departementet. I departementet hvor denne ansatte arbeidet har det ikke kommet noen etterspørslar fra politisk ledelse om tiltakene eller om videreutvikling av tiltak. Informanten var av den oppfatning at «om det skal videreutvikles og jobbes videre med, vil det trolig være personavhengig, det vil være avhengig enten av bestemte politikere eller enkeltperson i departementet». Beskrivelsene her tyder på at enkeltpersoner både i forvaltningen og i politisk ledelse har vært viktige for utviklingen av strategien, og muligens i det videre arbeid med tematikken.

Lansering av politisk erklæring mot hatefulle ytringer

I november 2015 la regjeringen frem en politisk erklæring mot hatefulle ytringer, og oppfordret flest mulig til å slutte seg til den politiske erklæringen (Regjeringen 2015). Erklæringen ble underskrevet av alle partiledere, LO, NHO, og mange organisasjoner og enkeltpersoner (Åmås 2016). Erklæringen fikk en del oppmerksomhet, men også betydelig kritikk. Særlig sterke forsvarere av ytringsfriheten, hevdet at selv om intensjonen om å motarbeide hatefulle ytringer er god, vil en slik innsats raskt kunne føre til innskrenkning av ytringsfriheten. Blant annet ønsket ikke Norsk redaktørforening å undertegne erklæringen fordi de «*kompromissløst forsvarer ytringsfriheten*» og et opprop «kan bidra til å innskrenke denne helt grunnleggende rettigheten». De fremmet at «det vil dessuten være ulike oppfatninger av hva som kan klassifiseres som «hatytringer» og ikke minst hvordan disse skal «bekjempes» (Nybø 2016). Regjeringen fremmet selv at ytringsfriheten står sterkt i Norge og at den skal hegnes om (Regjeringen 2015).

I regjeringens pressemelding for lanseringen av den politiske erklæringen var det særlig en setning, tillagt statsminister Erna Solberg, som fikk betydelig oppmerksomhet og kritikk. I pressemeldingen sto det: «*samtidig skal den enkeltes rett til ikke å utsettes for ytringer som*

oppleves krenkende og er sårende beskyttes» (Regjeringen 2015). Reidun Kjelling Nybø i norsk redaktørforening uttalte i intervju hvordan denne setningen viste at regjeringen ikke klarte å finne den rette balansen mellom ytringsfrihet og beskyttelse av folks rettigheter. Regjeringen havnet med denne uttalelsen i det hun omtaler som krenkelsesfella. Hun viste til at hvis folk skal få slippe alle ytringer som er krenkende og sårende, blir rommet for ytringsfriheten smalt. Statsministeren ble beskyldt for «*krenkevern*», av blant annet Flemming Rose, tidligere redaktør i den danske avisen Jyllands-posten (Pedersen, 2016). Direktøren ved Stiftelsen Fritt ord, Knut Olav Åmås, som selv hadde deltatt på lanseringen av erklæringen, skrev senere:

Det finnes ingen «rett» til ikke å bli utsatt for ytringer som «oppleves krenkende og er sårende». I et multikulturelt, multietnisk, multireligiøst og multi-det-meste samfunn som Norge og andre åpne, frie demokratier er, er en slik «rett» både uønsket og praktisk umulig. Og hva du «opplever» som sårende og krenkende, er subjektivt, individuelt og uforutsigbart (Åmås 2016).

Forsker Anine Kierulf, ved Senter for menneskerettigheter på Universitetet i Oslo, fremmet et liknende standpunkt, der hun mente at det er ingen rett til ikke å bli krenket eller såret. Hun uttalte videre: «Ordbruken i erklæringen og lanseringen er uheldig. Den viser kanskje hvor dårlig utviklet ryggmargsrefleks vi har når det kommer til å beskytte ytringsfriheten» (Meisingset 2016).

Debatten om erklæringen demonstrerer hvilke fallgruver myndighetene kan snuble ned i når de skal engasjere seg i arbeidet for et godt debattklima. Flere av informantene hevdet at dette gjorde at regjeringens arbeid mot å bekjempe hatefulle ytringer kom skjevt ut, og at mye av oppmerksomheten, særlig i starten, har vært rettet mot om erklæringen og strategien reduserer ytringsfriheten.

Nybø opplevde at regjeringen viste en betydelig vilje til å lytte til kritikken, og at regjeringen var opptatt av å rette opp feilene de hadde begått. Hun oppfattet at regjeringen ikke ønsket å være på kant med så viktige prinsipper som ytringsfriheten, og at de heller ikke ønsket å ødelegge forholdene til mediene. Hun syntes at regjeringen tok lærdom av sine feilskjær ved lanseringen av den politiske erklæringen og at det var en utvikling fra erklæringen til strategien. Norsk redaktørforening hadde etter kritikken av den politiske erklæringen direkte kontakt med både statsråd for BLD, Solveig Horne, og forvaltningen som jobbet med utarbeidelsen av strategien i perioden mellom erklæringen og lanseringen av strategien. Norsk redaktørforening ble sammen med andre medieorganisasjoner kontaktet i forbindelse med utarbeidelsen av tiltak i mediesektoren, og de fikk deler av utkastet til strategien til gjennomlesning.

Invitasjon til innspillmøte og referansegruppe

I januar 2016 inviterte regjeringen representanter for frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og offentlige instanser til et innspillmøte. Hensikten med møtet var å motta innspill til regjeringens strategi. I mars 2016 opprettet regjeringen en referansegruppe bestående av frivillige organisasjoner, forskningsinstitusjoner og offentlige instanser.⁸

Det koordinerende departement for strategien la opp til en prosess hvor deltagerne i referansegruppen kunne presentere deres oppfatninger av problemet med hatefulle ytringer, komme med innspill om aktuelle tiltak og kommentere på deler av regjeringens utkast til strategi. Representanten fra det koordinerende departement fortalte at i arbeidet med strategien, og i senere strategiarbeid på tilgrensede felt, har myndighetene hatt en mer åpen

⁸ Norsk redaktørforening takket nei til å sitte i referansegruppa av prinsipielle grunner. De ønsker som oftest ikke å sitte i referansegrupper fordi de er opptatt av å framstå som en uavhengig organisasjon.

praksis enn tidligere, hvor mer informasjon deles med sivilsamfunn i slike prosesser enn man gjorde før. I utarbeidelsen av strategien presenterte departementene noen måneder før lansering et utkast til strategi som referansegruppa fikk anledning til å kommentere. Det var tidligere ikke vanlig, men representanten oppfattet det som nyttig.

Hovedinntrykket er at deltagerne i referansegruppa opplevde at det var en relativt inkluderende prosess, men det er noe variasjon mellom organisasjonene. Organisasjonene som er en del av de endelige tiltakene i strategien opplevde i størst grad at prosessen var inkluderende, og at de ble hørt. Enkelte organisasjoner pekte imidlertid på forbedringspunkter. En organisasjon oppfattet prosessen med innspillmøtene som noe rotete. De var usikre på hva de deltok på og hva som var formålet. Andre organisasjoner, særlig Sametinget, opplevde at deres erfaringer og perspektiver i mindre grad ble imøtekommet og vektlagt. Selv om regjeringen i utarbeidelsen av denne strategien og andre strategier og handlingsplaner viste en mer åpen tilnærming, ga noen av sivilsamfunnsaktørene uttrykk for at de ønsket ytterligere involvering. En representant fra en av organisasjonene viste til at medlemmene i referansegruppa ble invitert til å gi innspill, og de fikk muligheter til å kommentere foreslåtte tiltak, men at mellom innspillene og de foreslåtte tiltakene var prosessen relativt lukket. Slik representanten ser det, holdt myndighetene kortene tett til brystet. Representanten uttrykte forståelse av at utformingen av tiltak kan være politisk sensitivt og er gjenstand for politiske forhandlinger, men at lukkethet i den avgjørende fasen i utviklingen av tiltak begrenser involvering av sivilsamfunnet og deres muligheter til å påvirke utformingen av tiltakene. Enkelte organisasjoner foreslo felles møter mellom relevante aktører for sammen å utforme tiltak. En organisasjon påpekte at en konsekvens av det enkelte organisasjoner opplevde som en begrenset involvering, er at aktørene får mindre eierskap til tiltakene. En del av sivilsamfunnsaktørene etterspør altså at tiltakene i større grad utformes i fellesskap mellom offentlig og sivile aktører og de ansvarlige departementene.

Strategiens innhold

Regjeringen la ned, som vist overfor, et betydelig arbeid under utarbeidelsen av strategien for å danne seg et kunnskapsgrunnlag og for å utvikle relevante tiltak. Strategien er samtidig et politisk dokument hvor innretningen på strategien og forslag til tiltak er gjenstand for politiske forhandlinger og prioriteringer. Vi har ikke fått innsyn i disse forhandlingene og prioriteringene, noe som har begrenset vår kunnskap om deler av utarbeidelsen av strategien.

Vi vil her peke på tre overordnede beslutninger vi vurderer som vesentlige for strategien. Den første er beslutningen om at strategien ikke har en tydelig definisjon av hatefulle ytringer. Representanter i den tverrdepartementale arbeidsgruppa fortalte at man i utarbeidelsen av strategien avsto fra å definere hatefulle ytringer fullt ut, fordi det på det tidspunktet fantes lite kunnskap om hatefulle ytringer i Norge, og det fantes heller ikke en omforent definisjon internasjonalt. Samtidig fremhevet de at tematikken er kompleks da den kan ramme mange ulike grupper, skje på ulike arenaer og ha ulike motiver. Grensene mellom hva som er lovlige og ulovlige ytringer er også tvetydige. Disse forholdene gjorde at regjeringen i liten grad redegjorde i strategien for hvordan begrepet hatefulle ytringer skal forstås.

Samtidig var det også en bevisst strategi ikke å avgrense eller fremheve enkelte grupper og diskrimineringsgrunnlag i for stor grad. Et utdrag fra intervjuet med en representant fra den interdepartementale arbeidsgruppa utdyper dette:

Det jeg vet er at de [statssekretærutvalget] var opptatt av at dette er et fenomen som rammer ulike grupper. Derfor var det nyttig å se de ulike diskrimineringsgrunnlagene i sammenheng, og at man ikke avgrenset etter grunnlag. Denne strategien gjør at ulike grupper kan jobbe sammen. På

likestillingsområdet jobbes det litt for ofte etter ett og ett diskrimineringsgrunnlag. Denne strategien har forhåpentligvis bidratt til å skape noen gode synergier for å knytte kontakter og samarbeid mellom sivilsamfunnsorganisasjoner som representerer ulike diskrimineringsgrunnlag.

Hvilke avgrensninger har dere gjort i strategien med henhold til diskrimineringsgrunnlag?

Strategien rommer hovedgrunnlagene forankret i likestillings- og diskrimineringsloven.

Informanten viser til mangfoldet av grupper som kan rammes og regjeringens mål om ikke å avgrense til grupper. Samtidig viser informanten til en forståelse av at strategien avgrenser til grupper omtalt i likestillings- og diskrimineringsloven, som er kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, eller alder (§ 13 og § 6). Likestillings- og diskrimineringsloven rommer flere grupper enn straffelovens bestemmelser, som foreløpig ikke inneholder kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (se kapittel 7). Vi kan ikke se at det i selve strategien er gjort en slik tydelig avgrensning med henhold til diskrimineringsgrunnlag. Dette kan tyde på at ansatte i forvaltningen har en tydeligere oppfatning om hvilke grupper strategien omfatter enn hva som direkte er kommunisert i strategien. Flere fra embetsverket var også opptatt av at hatefulle ytringer rettet mot ulike yrkesgrupper og politikere også skulle forstå som hatefulle ytringer selv om de ikke er nevnt som en av diskrimineringsgrunnlagene i likestillings- og diskrimineringsloven. Særlig med tanke på at politikere og enkelte yrkesgrupper erfarer en god del sjikanerende og diskriminerende ytringer.

Den andre er beslutningen om at strategien ikke tematiserer politikernes ansvar for den offentlige debatten. CERDs skrev i sin rapport i 2015:

Komiteen anbefaler at parten setter i verk hensiktsmessige tiltak som tar sikte på: (a) Å kraftig fordømme og ta avstand fra rasistiske hatefulle ytringer og fremmedfiendtlig diskurs som fremsettes av **enkelte politikere** og aktører i mediene og å oppfordre **politikere** og aktørene i mediene til å sørge for at deres offentlige uttalelser ikke bidrar til å fremme intoleranse, stigmatisering og oppmuntring til hat [våre uthevelser].

Overfor viste vi til at den norske forvaltningen opplever at de i stor grad er lydhøre for kritikken fra den internasjonale komiteens anbefalinger, men punktet om politikernes ansvar er ikke fulgt opp i strategien. En informant viste til noen av dilemmaene vedkommende opplevde som byråkrat i sitt departement ved utformingen av strategien:

Det var ikke rom for å diskutere hvilket ansvar politikere har i den offentlige debatten hos oss. Det hadde gjort arbeidet veldig vanskelig for oss. Man må ta noen snarveier for å få til noe i dette systemet, om vi skulle tatt opp den debatten hos oss, så hadde det forsinka arbeidet, om ikke stoppet det opp. Men hva politikere har snakka om vet jeg ikke, kanskje det har blitt diskutert på det nivået.

Sitatet indikerer vanskelighetene for byråkratene å fremme tematikken om politikernes ansvar i strategien. Mange politikere stilte seg imidlertid bak den politiske erklæringen mot hatefulle ytringer, som kan forstås som en villighet til å ta ansvar i arbeidet mot hatefulle ytringer. Strategiens manglende tematisering av politikernes ansvar for den offentlige debatten, og at

enkelte politikere har blitt anklaget for å fremme hatefulle ytringer, var en tematikk som opptok flere av representantene fra sivilsamfunnet.

Den tredje er beslutningen om å avgrense strategien til norske forhold og utelate Norges arbeid internasjonalt. Strategien har imidlertid et vedlegg som viser til at «beskyttelse og fremme av menneskerettigheter er en hovedpilar i norsk utenriks- og utviklingspolitikk», og at «innsats mot hatefulle ytringer er en integrert del av Norges arbeid for å fremme ytringsfrihet og uavhengige medier». Det vises til at Norge blant annet samarbeider med EU, Europarådet og OSSE (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a). UD var med i prosessen med å utarbeide strategien, og er nå representert i statssekretærutvalget og den tverrdepartementale arbeidsgruppa. Bakgrunnen for at det internasjonale arbeidet ikke er inkludert i strategien har vi fått begrenset informasjon om. Informanten fra UD, som ikke var med i utarbeidelsen av strategien, løftet på generelt grunnlag imidlertid frem positive og negative sider ved å inkludere internasjonalt arbeidet i en nasjonal strategi. Ressursbegrensninger og behov for å unngå overlapp er to elementer. Som informanten påpekte, vil det internasjonale arbeidet som UD har ansvar for gjennomføres uavhengig av om arbeidet inngår i strategien, og ikke alt det internasjonale arbeidet er direkte relevant for det nasjonale arbeidet. En god del av UD's arbeid på dette feltet handler imidlertid om å styrke det forebyggende arbeidet mot hatefulle ytringer. UD støtter en rekke nasjonale og internasjonale samarbeidspartnere på dette området, bl.a. HL-senteret, International Media Support, UNESCO og Ethical Journalism Network. EØS-midler går også til dette arbeidet. Også UD's deltakelse i multilateralt arbeid for å bekjempe hatefulle ytringer og beskytte både tros- og livssynsfrihet og ytringsfrihet, bl.a. i FN og FNs menneskerettighetsråd, OSSE, Europarådet og sammenslutningen Freedom Online Coalition er relevant. En del av dette arbeidet omtales i vedlegget til strategien som omhandler den internasjonale innsatsen. Informanten påpekte også at i det utenrikspolitiske arbeidet er det positivt å kunne formidle at Norge har en egen strategi mot bekjempelse av hatefulle ytringer, og at norske diplomater deler informasjon om strategien i situasjoner der dette er relevant.

4.2 Prosessen med å følge opp strategien

Representantene fra den interdepartementale arbeidsgruppa beskriver at da strategien ble lansert, gikk departementenes arbeid over i en annen fase. Departementenes oppgave var hovedsakelig å følge opp tiltakene, og å bistå i enkeltsaker for eksempel ved henvendelser fra politisk ledelse etc. Det koordinerende departement hadde et overordnet ansvar for å følge opp strategien, mens hvert enkelt departement hadde ansvar for å følge opp tiltakene de er ansvarlige for. Hvordan fulgte departementene opp strategien? Hvordan ble departementene involvert og hvordan samarbeidet de med sivilsamfunnsaktørene i oppfølgingen av strategien?

Den samlede interdepartementale arbeidsgruppa har hatt minst 2 møter etter lanseringen av strategien. Disse ble gjennomført i 2017 og 2018. Selv om det har vært relativt få møter der hele gruppa har deltatt, har de fleste representantene i arbeidsgruppa hatt en del kontakt:

Vi har ikke hatt regelmessige møter i den interdepartementale arbeidsgruppa. Vi har møttes når det har dukket opp bestemte saker som trengs å håndteres, og i forbindelse med utforming og oppfølging av andre handlingsplaner som berører hatefulle ytringer.

Som tidligere nevnt er det ofte de samme representantene fra departementene som jobber på dette temaet og på andre tilgrensede tematikker. Det gjør at de ansvarlige i forvaltningen kjenner hverandre godt og møtes jevnlig i arbeidet med forskjellige, men beslektede tematikker. Disse treffpunktene har også gitt muligheter for arbeidsgruppa's deltakere å

oppdatere hverandre på statusen på tiltakene i strategien mot hatefulle ytringer. I tillegg har det vært en god del bilateral kontakt mellom koordinerende departement og andre departement når det gjelder oppfølgingen av tiltak, utveksling av informasjon og kunnskap, og når det har dukket opp saker som har krevd involvering av flere departementer. Oppfølgingen har i mindre grad skjedd via faste møter i den interdepartementale arbeidsgruppa, men hovedsakelig gjennom at departement utveksler informasjon på telefon og epost eller i andre møter. Det fremstår som det har vært utbredt dialog og samarbeid om oppfølgingen av strategien mellom koordinerende departement og andre departementer. En mulig svakhet ved oppfølgingen kan være at siden det er gjennomført relativt få møter hvor alle involverte departementer deltar, har man i mindre grad utnyttet potensialet ved at hele gruppa møtes for å diskutere fremdriften i strategiens tiltak og hva som kreves av nyutvikling. Slike fellesmøter kan også virke disiplinerende og bidra til at fokuset og intensiteten i oppfølgingsarbeidet opprettholdes, særlig blant de departementene som i mindre grad har ansvar for tiltak. Et av medlemmene i arbeidsgruppa viste til en slik mangel og etterlyste generelt en mer omfattende oppfølging av strategien i den siste perioden:

Jeg synes det siste året eller halve året har vært ganske tamt og kjedelig. Jeg hadde ønska at vi satte oss ned for et år siden i den tverrdepartementale arbeidsgruppa og tenkt høyt, hatt en brainstorming på hva vi gjør videre, hvordan kan vi ta arbeidet videre. I stedet så har det bare blitt skriftlig rapportering på tiltakene, det er et ganske dødt dokument. Det hadde vært mye mer livskraftig og levende om vi hadde skrevet ferdig denne statusrapporten og lagt den ut, og så kunne vi hatt en høring eller møte med sivilsamfunn. Se hva vi har gjort, hva synes dere? Hva gjenstår? Er det andre ting det er viktig for oss å ta videre. Et innspillmøte eller høring, når vi først har den gruppa og strukturen og det gode arbeidet som har blitt gjort, så er det synd at det renner ut i sanda. Det var en veldig energisk og engasjert gruppe som gikk i gang med dette, det var veldig artig.

Informanten i departementet etterlyste altså større oppmerksomhet og «trøkk» i oppfølgingen, særlig det siste året. En av årsakene til manglende oppmerksomhet, slik informanten forstår det, er at *«intensjonen eller ideen med dokumentet blir splitta opp og lagt inn i andre ting nå»*. Hatefulle ytringer berøres nå både i arbeidet med oppfølging av Handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (2017-2020), Handlingsplan mot antisemittisme (2016-2020), revidering av Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (lagt fram våren 2020), Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion (lagt fram desember 2019), Handlingsplan mot likestilling av personer med funksjonsnedsettelse (2020-2025) og Handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer (legges fram høsten 2020). I strategiens periode har regjeringen altså utarbeidet minst seks handlingsplaner som også berører hatefulle ytringer. Slik vi ser det kan arbeidet med å utarbeide alle disse handlingsplanene hatt betydning for strategien mot hatefulle ytringer. På den ene siden har utarbeidelsen av handlingsplaner på tilgrensende områder gitt mulighet til å forankre arbeidet mot hatefulle ytringer bredere. Disse handlingsplanene har gitt nye og flere anledninger til å underbygge strategiens tiltak, videreutvikle eller lansere nye tiltak mot hatefulle ytringer, og sette temaet inn i nye sammenhenger. Slik kan arbeidet med de andre handlingsplanene ha bidratt til at oppmerksomheten om hatefulle ytringer har blitt styrket. På den andre siden kan arbeidet med de andre handlingsplanene og strategiene ha gått på bekostning av oppfølgingen av selve strategien, og være en årsak til at hva informanten i arbeidsgruppa overfor oppfattet som et redusert «trøkk» i oppfølgingsarbeidet av selve strategien, noe som også gjenspeiler oppfatninger blant enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

Departementene har utarbeidet to statusoppdateringer i løpet av strategiens periode, i 2018 og 2020. Disse statusoppdateringene kan sees som en viktig oppfølging av strategien. Selve arbeidet foregår slik at det koordinerende departement sender en formell bestilling til departementene om oppdatering av tiltakene de har ansvar for. Referansegruppa fikk også mulighet til å komme med innspill til statusoppdatering i 2018. I statusoppdateringene gis det en kort presentasjon av hva som er gjort for det enkelte tiltak, og i noen tilfeller i hvilken grad tiltakene er fulgt opp og implementert. Statusoppdateringene gir på den måten begrenset informasjon om arbeidet med tiltakene. Ut fra statusoppdateringene er det for eksempel ikke mulig å få informasjon om erfaringene med tiltakene, og det er heller ikke alltid mulig å se om tiltak er fulgt opp. For eksempel står det under tiltak 10 - Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt - i statusoppdatering fra 2018 at *«Kripos' kompetanse om politiarbeid på internett skal tilføres politidistriktene slik at de kan drive forebyggende patruljering på nett. Tiltaket er forankret i disponeringsskriv fra Politidirektoratet til politi- og lensmannsetaten for 2018»*. I statusoppdateringen fra 2020 nevnes ikke dette arbeidet. Dermed får vi ikke noe kunnskap om i hvilken grad slik kompetanseoverføring fra Kripos til distriktene har funnet sted, eventuelt hvilke politidistrikt som har bygget opp kompetanse og hvilke politidistrikt som har kapasitet til å drive egen forebyggende patruljering på nett. At informasjonen som gis er begrenset, og at det også ser ut til å være en manglende systematikk i hva slags informasjon som gis i de ulike statusoppdateringene, begrenser nytten og relevansen av statusoppdateringene for andre enn de som har rapportert inn status for tiltaket og departementene de tilhører.

Statusoppdateringene viser til flere nye tiltak. Enkelte av disse nye tiltakene er direkte knyttet til å motvirke hatefulle ytringer, som for eksempel «Kampanje om hatefulle ytringer rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne», og «Forskerforum om hatefulle ytringer». At det har kommet til nye tiltak i løpet av strategiens virkeperiode kan forstås som et uttrykk for at arbeidet med strategien også bidrar til «nytenkning» og igangsettelse av ytterligere tiltak. En del av tiltakene som statusoppdateringene viser til fremstår imidlertid ikke som initiert av denne strategien eller som at de primært er utarbeidet for å motarbeide hatefulle ytringer. Det gjelder for eksempel tiltakene «Styrking av aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og offentlige myndigheter», «Nye bestemmelser om vold og trusler i arbeidsmiljøforskriftene» og «Nye regler om varsling i arbeidsmiljøloven» (Se Kulturdepartementet 2020). Disse tiltakene kan likevel være relevante for å motvirke og håndtere hatefulle ytringer. Blant annet gjelder de nye reglene om varsling i arbeidsmiljøloven også for hatefulle ytringer.

4.2.1 Involveringen av sivilsamfunnet

Etter at strategien ble lansert har det vært gjennomført to møter i referansegruppa, et i 2018 og et i 2019. Hensikten med møtet i 2018 var først og fremst å få innspill til statusoppdateringen på strategien. Formålet med møtet i 2019 var at referansegruppa og andre aktører skulle gi innspill om temaet hatkriminalitet til Barne- og likestillingsministeren og Justis- og beredskapsdepartementet. Det var også planlagt et møte våren 2020, som ble utsatt på grunn av Korona.

Utover disse møter i referansegruppa, fortalte informanter fra departementer og direktorater at de har hatt en god del dialog og møter med enkelte organisasjoner i referansegruppa eller andre organisasjoner på likestillings- og diskrimineringsområdet i løpet av perioden for strategien. Dette har vært i forbindelse med oppfølgingen av enkelte tiltak, eller at disse organisasjonene har deltatt på andre møter med politisk ledelse eller embetsverk der temaene hatefulle ytringer har blitt tatt opp. I tillegg har saksbehandlere i departementene deltatt som

observatører på en del av møtene til LDO sitt hatkriminalitetsnettverk⁹ hvor flere av medlemmene i referansegruppa deltar.

Representanter fra referansegruppa hadde varierende erfaring med i hvilken grad de hadde hatt kontakt med myndighetene i strategiens periode. Enkelte organisasjoner som enten er direkte involvert i tiltak i strategien, eller som er involvert i flere av de andre handlingsplanene, rapporterte om at de hadde relativt hyppig kontakt med departementene. Andre organisasjoner fortalte om langt mindre grad av dialog med myndighetene. Noen av disse sivilsamfunnsorganisasjonene opplevde at myndighetene i relativt liten og avtagende grad har kontaktet dem med henhold til strategien etter at strategien ble lansert. Generelt var det en oppfatning av at noe av «trøkket» i myndighetenes arbeid med strategien har avtatt med årene.

Kontakten og samarbeidet mellom departementene og referansegruppa og andre sivilsamfunnsorganisasjoner ser ut til å ha noen klare likhetstrekk med hvordan oppfølgingen av strategien har vært mellom departementene. Det har vært relativt få formelle møter i referansegruppa, men en god del bilateral dialog og møter mellom departement og enkelte organisasjoner, både formelt og uformelt. Intensiteten i involveringen av sivilsamfunnsorganisasjoner ser ut til å ha avtatt underveis i strategiens tidsperiode. En potensiell ulempe ved at det gjennomføres få formelle møter med alle deltakerne i referansegruppa, er at oppfølgingen og involveringen blir mindre systematisk. Kontakten mellom sivilsamfunnsaktører og myndighetene vil variere betydelig. Organisasjoner som i mindre grad er involvert i strategiens tiltak eller tiltak i andre handlingsplaner, vil ha begrensede kontaktpunkter til å møte myndighetene. En slik form for oppfølging fremstår som fordelaktig for de organisasjonene som allerede har en bred dialog med myndighetene, men ufordelaktig for de andre organisasjonene. Samtidig kan det gjøre at myndighetene mister en anledning til å øke bevisstheten om hatefulle ytringer blant sivilsamfunnsaktørene som i mindre grad involveres. Enkelte av aktørene hadde jobbet lenge med temaet, mens det for andre var et nyere fokusområde. For sistnevnte gruppe, kunne flere fellesmøter bidratt til å skape synergier i disse organisasjonenes eget arbeid.

4.2.2 Kunnskaps- og erfaringsinnhenting av tiltakene

Det er generelt utfordrende å fremskaffe kunnskap om den faktiske effekten av forebyggende tiltak, slik vi diskuterte i metodekapitlet. Vi vil her fokusere på hvordan kunnskap om strategiens tiltak innhentes. Vi har ikke hatt anledning til systematisk undersøke hvordan hvert enkelt tiltak «evalueres». Her avgrensner vi oss til å si noe om strategiens tilnærming til kunnskapsinnhenting generelt, og om noen utvalgte tiltak.

Som nevnt i innledningen, anvendte ikke regjeringen et evalueringsdesign ved utarbeidelsen av strategien. Et evalueringsdesign legger opp til at man allerede ved utarbeidelsen av tiltak tenker igjennom hva slags informasjon som skal samles inn for å kunne evaluere tiltaket, hvordan den skal samles inn, og hva den skal brukes til og hvem som skal bruke den på hvilke tidspunkt, se kapittel 1.2 om evalueringsdesign. Det gjorde det vanskeligere for regjeringen å kunne systematisk innhente kunnskap og erfaringer fra tiltakene. Slik flere av tiltakene i strategien er utformet, er det utfordrende å kunne innhente kunnskap om effekten av tiltaket, for eksempel tiltak 12 nasjonal statistikk om hatefulle ytringer. For en god del av tiltakene er en mer systematisk innhenting av kunnskap og erfaringer fra tiltakene mulig. Vi har valgt ut tre av tiltakene i strategien hvor vi tenker slik kunnskaps- og erfaringsinnhenting er mulig. Vi har

⁹ I 2016 opprettet LDO et hatkriminalitetsnettverk bestående av ulike brukerorganisasjoner med Oslo politidistrikt, Kripos, Bufdir og Justis- og beredskapsdepartementet som observatører. Ifølge LDO sine nettsider er nettverket pådrivere for at myndigheter prioriterer og arbeider aktivt for å bekjempe hatkriminalitet (Se <https://www.ldo.no/en/ombudet-og-samfunnet/ombudets-arbeid/hatprat/>).

kontaktet institusjonene som gjennomfører disse tiltakene for å få informasjon om hvordan de innhenter kunnskap om tiltakene.

For tiltak 7 «Læringsressurser om gruppebaserte fordommer» står det i statusoppdateringen i 2020: «Ressursene ble utprøvd i 2018, evaluert i 2019 og gjort tilgjengelige fra høsten 2019» (Kulturdepartementet 2020). Dette er eneste gang «evaluering» er nevnt i statusoppdateringene. Kunnskapsdepartementet, som er ansvarlig departement for tiltaket, orienterte i epost til oss at det hadde vært gjennomført en intern evaluering av læringsressursene som var under utarbeidelse. Holocaust-senteret, som utarbeider tiltaket, informerte i epost til oss om at læringsressursene var evaluert gjennom den "regulære" studentevalueringen. Det innebærer at studenter evaluerer emnene de har mottatt undervisning i, og at lærerne som hadde gitt undervisningen foretar en egevaluering. I tillegg ble nettsidene til Dembra¹⁰ omorganisert og utvidet i regi av Holocaust-senteret. I utviklingsprosessen med de nye nettsidene har tidlige versjoner blitt forelagt for brukere, dvs. partnerinstitusjonene i lærerutdanningen og de nasjonale samarbeidspartnere for Dembra skole. Tilbakemeldingene ble tatt med videre i prosessen. Til slutt ble to fokusgruppesamtaler med representanter fra partnerinstitusjoner til Dembra gjennomført, der funksjonalitetene og brukervennlighet på de nesten ferdige nettsidene sto i sentrum. Tilbakemeldingene fra disse samtalene inngikk i ferdigstillingen av nettsidene frem til lanseringen i 2019.

Stopp hatprat-kampanjen har ansvar for å gjennomføre flere tiltak i handlingsplanen. I intervjuet med en representant for stopp hatprat-kampanjen, spurte vi hvordan de rapporterte til ansvarlig departement for tiltak 3 «Videreføre støtten til Stopp hatprat-kampanjen» og tiltak 8 «Dialogkonferanser for barn og unge om hatefulle ytringer». Informanten forteller at litt avhengig av arrangement samler Stopp hatprat inn erfaringer fra deltakerne, enten via skriftlige evalueringer (ofte ved større arrangementer som konferanser) og/eller gjennom ikke-formelle/muntlige tilbakemeldinger (gjerne ved arrangementer med kort varighet). Det har også for flere av aktivitetene blitt laget skriftlige oppsummeringer eller rapporter der resultatene fra aktivitetene presenteres. Den innhentede kunnskapen anvendes internt av organisasjonen til å kvalitetssikre og videreutvikle aktivitetene. I tillegg brukes informasjonen til den skriftlige rapporteringen til departementene/direktoratene. I disse rapportene vises det til deltakernes besvarelse på evalueringsskjemaer, samt at organisasjonen selv gjør en egen vurdering av de gjennomførte aktivitetene. Vi har ikke lest de interne evalueringene eller rapportene sendt til departementet.

Som vi ser har både HL-senteret og Stopp Hatprat-kampanjen systemer for å innhente kunnskap og erfaringer fra tiltak de har ansvar for, og de rapporterer denne kunnskapen tilbake til oppdragsgiver (departementene). En slik form for egevaluering vil, i mangel av grundigere effektevalueringer, gi verdifull kunnskap om hvordan tiltakene fungerer. I hvilken grad denne formen for egevalueringer eller kunnskapsinnhenting gjøres for de andre tiltakene har vi ikke hatt anledning til å kartlegge. HL-senteret og Stopp Hatprat kampanjen kan imidlertid være eksempler på at det for enkelte tiltak i strategien gjennomføres en kunnskaps- og erfaringsinnhenting. Vi har ikke fått kartlagt hvordan departementene og direktoratene selv forvalter denne kunnskapen, men hvis denne kunnskapen skal være relevant utover organisasjonene som selv samler dem inn bør departementene og direktoratene ha et system for å viderefordre informasjonen.

¹⁰ Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme

4.3 Oppsummering

Mange forhold både utenfor og innen regjeringen var avgjørende for at regjeringen bestemte seg for å utarbeide en strategi mot hatefulle ytringer. Med utarbeidelsen av en strategi mot hatefulle ytringer tok regjeringens en langt mer aktiv rolle i bekjempelsen av hatefulle ytringer enn tidligere. Generelt har regjeringen lagt ned et betydelig arbeid i å lytte til sivilsamfunnsaktører, forskere, enkeltpersoner og andre som har erfaringer med og kunnskap om hatefulle ytringer. Ansatte i relevante departement har hatt et omfattende samarbeid og kollegiet har vært viktig for utviklingen av strategien. Strategien må også sees som et politisk dokument med mange avveininger. Sentralt står beslutningene om å lage en bred strategi som inkludere alle diskrimineringsgrunnlag, i tillegg til at strategien ikke gir en definisjon av begrepet hatefulle ytringer.

Oppfølgingen av strategien, både mellom departementene og mellom departement og organisasjoner i referansegruppa, har hovedsakelig skjedd via bilaterale møter ved behov. Det har vært omfattende kontakt mellom enkelte departement, og mellom enkelte departement og sivilsamfunnsaktører. Det har vært relativt få møter i den interdepartementale arbeidsgruppa og i referansegruppa. En mulig svakhet ved oppfølgingen kan være at siden det er gjennomført relativt få møter i den interdepartementale arbeidsgruppa og referansegruppa har man i mindre grad utnyttet potensialet ved at alle involverte møtes for å diskutere fremdriften i strategiens tiltak og hva som kreves av nyutvikling. Det kan ha gjort at myndighetene har mistet en anledning til å øke bevisstheten om hatefulle ytringer blant de departementene og sivilsamfunnsaktørene som i minst grad har blitt involvert i oppfølgingen av strategien. «Trøkket» i selve oppfølgingsarbeid rundt strategien oppleves av flere aktører også å ha avtatt med årene. Slik vi ser det, og som enkelte informanter antydde, kan det ha sammenheng med arbeidet som er lagt ned i å utarbeide andre tilgrensede handlingsplaner. Det kan ha hatt konsekvenser for selve oppfølgingen av strategien i sin helhet og enkelte tiltak i strategien. Arbeidet med andre tilgrensede handlingsplaner har imidlertid gitt mulighet for en bredere forankring av innsatsen mot hatefulle ytringer, og kan slik sett ha ført til at oppmerksomheten om hatefulle ytringer er styrket.

5 Effekt

Vi belyste i forrige kapittel prosessen med å utarbeide strategien mot hatefulle ytringer og prosessen med å følge opp strategien. I dette kapitlet vil vi først undersøke hvordan disse prosessene ser ut til å ha påvirket departementenes arbeid med hatefulle ytringer, og deretter om disse prosessene har bidratt til økt oppmerksomhet om hatefulle ytringer.

5.1 Strategien som styringsverktøy

Som Bufdir skriver i utlysningen av prosjektet, er det utfordrende å måle effekten av en strategi som inneholder en rekke ulike tiltak, og som skal fungere både på individ-, gruppe- og samfunnsnivå. Derfor ønsket Bufdir å undersøke hvordan strategien har fungert som et verktøy for å sette søkelys på hatefulle ytringer. Man kan tenke seg at dersom strategien har bidratt til å sette søkelys på arbeidet internt i forvaltningen, så vil det i neste omgang gi effekter på samfunnsområdene de ulike departementene og direktoratene jobber med. I de følgende avsnittene vil vi derfor diskutere hvordan strategien ser ut til å ha fungert som styringsverktøy horisontalt, på departementsnivå. Vi kommer også inn på strategiens koordinerende funksjon under punktet om strategiens bredde, men dette temaet blir primært diskutert under punkt 4.2 – prosessen med å følge opp strategien.

5.1.1 Strategien gir mulighet til å prioritere hatefulle ytringer i departementene

«Strategien er viktig fordi den har gitt oss et handlingsrom som vi ikke hadde fått ellers», uttalte en informant. Flere av dem vi snakket med, ga uttrykk for at strategien ga tyngde og forankring til arbeidet mot hatefulle ytringer i forvaltningen, fordi strategien er et regjeringsdokument som en rekke statsråder har stilt seg bak. En representant fra et direktorat, beskriver for eksempel at strategien ga handlingsrom internt ved at man kan vise til at det finnes en strategi som forplikter:

I min hverdag er strategien viktig, når vi skal snakke om hva vi skal jobbe med, internt på min avdeling, så kan vi vise til at «vår egen statsråd pluss andre statsråder har sagt at...». Så jeg mener at man absolutt kan si at dette forplikter alle offentlig ansatte til lojalt å følge med på det i sitt virke. Og så kan eksterne aktører vise til strategien.

Strategien har vært viktig for å få gjennomslag for å prioritere temaet økonomisk internt i departementene: «Det handler om å bruke de årsverkene man har på de oppgavene som har prioritet». I de fleste tilfellene har tiltakene blitt finansiert innenfor eksisterende budsjettammer. Strategien innebar at departementene var nødt til å finne rom for å finansiere tiltakene, gjennom interne omprioriteringer.

Det som er bra med en sann strategi, er at den legitimerer at vi trenger penger til å gjøre noe. Da denne strategien kom gjorde det lettere for oss å få støtte, få penger til både forskning og å lage læringsressurser. Det åpner opp kranene noe, det har fått langsiktige virkninger. Så uten denne strategien, og i og med at det var to, en handlingsplan og en strategi som kom i samme tidsrom, så var det lettere å få tilslag for å gjøre noe mer kraftfullt.

I tillegg til at det har blitt satt av økte ressurser internt, påpeker en informant at strategien har hatt en like viktig funksjon med å verne områdene internt i departementene. Den kan ha forhindret at arbeidet som har blitt gjort på feltet, har blitt nedprioritert i perioden etter at strategien kom.

I en tid hvor man stadig skjærer ned på budsjetter, er det viktig at områder som lett kan bli offer for skjærekniven ikke kuttes. La oss si at man kutter i områder som rasisme, diskriminering, hatefulle ytringer, «nå får dere ikke penger i to år», da raser veldig mye sammen, da tar det lang tid å bygge det opp igjen. Kontinuerlig innsats er viktig.

Strategien kan altså ha bidratt til å verne arbeidet på feltet og sikre kontinuitet i arbeid knyttet til hatefulle ytringer, rasisme og diskriminering. Når regjeringen sier tydelig, gjennom en strategi, at hatefulle ytringer er et tema de vil sette søkelys på, så innebærer det at området blir beskyttet mot kutt. Dette er kanskje særlig vesentlig for felt som handler om forebygging, hvor det ofte er vanskelig å vise til tydelige effekter som kan løftes fram politisk.

5.1.2 Nye eller eksisterende tiltak?

Som nevnt følger det ofte ikke penger med handlingsplaner eller strategier. For å finansiere tiltakene, betyr det at departementene må nedprioritere noe annet – eller undersøke om det finnes noen allerede pågående tiltak som kan være relevante for det gjeldende temaet. Hvis det sistnevnte er viktigst, kan en strategi eller handlingsplan inneholde relativt få nye tiltak. I flere av intervjuene diskuterte vi hvilken betydning det hadde om strategien primært ga en oversikt over pågående tiltak, eller hadde bidratt til å skape nye. Man kan potensielt se for seg at strategien har mindre betydning, både som styringsverktøy og ute i samfunnet, dersom det skapes få nye tiltak.

I Strategi mot hatefulle ytringer har departementene som regel måttet finansiere tiltakene innenfor gjeldende budsjettammer. Det varierte fra departement til departement om tiltakene som ble lagt inn i strategien, allerede var pågående, eller om de prioriterte å skape nye tiltak. Noen av representantene fra sivilsamfunnet påpekte at det var en generell tendens til at nasjonale strategier primært var en anledning til «å kartlegge eksisterende tiltak, vi opplever at det ikke alltid kommer så mange nye tiltak i en sånn strategi». En informant fra forvaltningen var også kritisk til at mange handlingsplaner bare innebar en «katalog» over pågående arbeid, «det er en behagelig måte å gjøre det på, men det er en lat måte å gjøre det på», og videre, «en strategi skal være en plan for handling, ikke bare en plan for løpende oppgaver som likevel skal gjøres». Han mente imidlertid at Strategi mot hatefulle ytringer var ambisiøs og hadde fått fram flere nye tiltak i hans departement, fordi det tidligere har blitt gjort såpass lite arbeid på feltet der. I en slik situasjon er det lettere å få gjennomslag for nye tiltak. «Feltet var så nytt, det var ganske upløyd mark. Det var ikke så mye å spille inn og som allerede var løpende». Tilsvarende syn på at strategien faktisk har ført til en god del nye tiltak, ble også fremmet i andre intervjuer.

Selv om flere av de andre informantene også påpekte at en del av tiltakene var «løpende», mente noen av dem at det også kunne være nyttig å legge inn pågående tiltak i strategien, fordi det gir en oversikt over arbeidet som foregår i alle deler av forvaltningen, som i sin tur også kan bedre samarbeid og koordinering rundt tematikken. Denne informanten påpeker nytteverdien av synliggjøring av arbeidet som pågår, i kombinasjon med «friske» tiltak:

Ting og arbeid som allerede pågår blir ofte løftet fram i handlingsplaner og i strategier. I denne ble Stopp hatprat-kampanjen videreført. Kampanjen ville kanskje blitt videreført uten strategien, men det kan jo være at den hadde blitt stoppa. Det er en balanse. Sånn realistisk er det kanskje mer at man samler og synliggjør – og det kan ha en verdi i seg selv, men noe nytt bør ligge der. Ellers så blir det litt dødt. Det å ha en strategi, å løfte fram på agendaen og si: Det her jobber vi med. Det betyr at vi tar et grep. Så jeg er nok litt positiv til formen, at det er en fin ting.

Informanten påpeker at selv om Stopp hatprat-kampanjen var et eksisterende tiltak før strategien, så vet vedkommende ikke om støtten til kampanjen hadde blitt videreført uten strategien. En annen informant mente tilsvarende at strategien kan bidra til å videreføre tiltak som kanskje ellers ikke ville blitt videreført. I så måte kan det å legge et pågående tiltak inn i strategien, verne det mot kutt, i tråd med analysen vår over.

Flere informanter nevnte at noen av tiltakene i strategien inngår også i andre handlingsplaner. De anså ikke det nødvendigvis for å være negativt – tvert imot kan det gi innsatsen mer tyngde. Tiltak som går igjen på tvers, illustrerer at det også at det er mange viktige fellesnevner i arbeidet. For eksempel inngår «Dembra»-prosjektet – et prosjekt om demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme i skolen – både i Strategi mot hatefulle ytringer, Handlingsplan mot antisemittisme og Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. Når det er flere handlingsplaner og strategier som kommer i samme tidsrom, var det ifølge en informant «lettere å få tilslag for å gjøre noe mer kraftfullt». En aktør fra sivilsamfunnet, påpekte imidlertid at en fare ved at samme tiltak ligger i flere planer, er at ansvarsforholdene kan utvannes. Som vi ser er forståelsen av dette noe ulik hos de som arbeider i forvaltningen og sivilsamfunnsorganisasjoner.

Om strategien primært består av pågående tiltak, kan det også ha noen slagsider, særlig hvis mange av tiltakene i tillegg er rundt formulert og lite konkrete. Som nevnt mente en av informantene at det var lettere å få gjennomslag for å prioritere et tema dersom det er gjort lite fra før av. Ifølge informanten kan en handlingsplan eller strategi virke mot sin hensikt dersom den ikke skaper nye tiltak. Det kan føre til en situasjon hvor man på et senere tidspunkt fra politisk hold kan vise til at mye har blitt gjort, og dermed gi temaet lavere prioritet. En av forskerne vi intervjuet, uttrykte en tilsvarende bekymring:

En sånn strategi kan bli en sovepute også. Om man blir møtt med kritikk for ikke å gjøre noe, kan man henvise til den. Noen ganger ser man at det er få tiltak som er nye. Da vi fikk en handlingsplan mot voldelig ekstremisme hadde man allerede kvittert ut mange av tiltakene som ble oppført, det eneste nye man la inn, tror jeg, var en årlig konferanse.

En utfordring kan være selve språket i handlingsplaner og strategier: «*Og ofte er tiltakene så rundt formulert, man skal ta stilling til, vurdere, skal se på ditten og datten*». Språkbruken synliggjør at tiltaket er lite forpliktende. Dersom tiltakene ikke er nye, eller er vagt formulert, kan man likevel vise til at tiltakene har blitt gjennomført, uten at de reelt sett har ført til særlige endringer:

Om man bare rapporterer inn det man gjør, så er det også farlig, om man bare lager en sånn tekst, så snakker man samtidig tomt temaet, da er det vanskeligere å komme inn på arenaen med noe nytt, for det er så lett å vise til det som pågår, man har snakka det tomt, ferdig, med masse ord som ikke har noe innhold. Så handlingsplaner som ikke er ambisiøse nok er, satt litt på spissen, en plan for hvordan å forspille noen muligheter.

Ett eksempel på tiltak i strategien som blir beskrevet med slike runde formuleringer, er tiltak 15 under arbeidsliv. Målet med tiltaket er å skape en «en fast møteplass for dialog om hatefulle ytringer og trakassering i arbeidslivet mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter». Beskrivelsen av tiltaket inkluderer imidlertid en tveetydig og uforpliktende setning om at «myndighetene ønsker å drøfte med partene om hatefulle ytringer og trakassering kan tas opp som et tema i arbeidsgruppen» [arbeidsgruppe for likestilling i arbeidslivet]. Det ble altså ikke inngått noe forpliktende samarbeid med arbeidsgruppa om at temaet kunne tas opp under arbeidet med strategien.

5.1.3 Strategiens bredde

Strategi mot hatefulle ytringer inngår i et bredt landskap av andre handlingsplaner på tilstøtende felt. Noen av planene og strategiene er mer overordna og retta mot et tema, mens andre fokuserer på grupper, slik som jøder, muslimer, LHBTI-personer eller personer med funksjonsnedsettelse. Under intervjuene diskuterte vi fordeler og ulemper med at Strategi mot hatefulle ytringer har en bred innretning, og hva strategien eventuelt kan tilføre når det finnes mange andre handlingsplaner som har mer eller mindre overlappende tematikk.

I strafferettslig forstand er hatefulle ytringer knyttet til flere grunnlag, nemlig hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, religion eller livssyn, homofil orientering og nedsatt funksjonsevne. Som nevnt (se diskusjon under 5.4) er det ikke en tydelig definisjon på hatefulle ytringer i strategien, men strategien har et bredere fokus enn grunnlagene i straffeloven. Grupper som nevnes i intervjuene, og som ikke nødvendigvis fanges opp av den strafferettslige definisjonen, er for eksempel journalister, kvinner, politikere, og ansatte i offentlige tjenester, slik som NAV og barnevern.

I mange tilfeller vil det også være kombinasjonen av gruppetilhørighet som trigger hatefulle ytringer – for eksempel kan en kvinnelig politiker med minoritetsbakgrunn være spesielt utsatt for hatefulle ytringer, fordi hun er bærer av flere identitetsmarkører som hver for seg kan utløse slike ytringer, og som i kombinasjon kan gjøre henne enda mer utsatt. Noen av informantene vi intervjuet påpekte at en av strategiens styrker, nettopp var at den var bredt innrettet, og dermed kunne fange opp samspillet mellom ulike (selvopplevde eller tilskrevne) gruppeidentiteter, eller det såkalte interseksjonelle perspektivet:

Det som har vært veldig interessant med strategien, er det interseksjonelle, at man knytter de ulike gruppene og diskrimineringsgrunnlagene sammen, når man tradisjonelt har hatt egne prosesser på de ulike grunnlagene, kjønn, LHBTIQ, nedsatt funksjonsevne, religion og etnisitet.

Et slikt fokus er vektlagt særlig av informanter fra Bufdir og Kulturdepartementet, hvor de ifølge informanter ønsker å arbeide på måter som gjør at de setter arbeidet med likestilling- og diskriminering overfor ulike grupper mer i sammenheng, noe den nye likestillings- og diskrimineringsloven fra januar 2018 også legger til rette for. Den nye loven samlet lovverket knyttet til diskriminering på ulike grunnlag, som tidligere ble regulert gjennom ulike lovverk (likestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering). En informant mente at strategien er et godt eksempel på hvordan man kan følge opp det nye lovverket politisk:

For første gang har det blitt et rettslig grunnlag for det interseksjonelle, det kom i likestilling og diskrimineringsloven i januar 2018, det er historisk viktig, det krever at vi må løfte det opp sterkere i den politikken som utvikles. Det har kanskje ikke vært gjort like godt hele veien. Vi ser at vi må ha økt fokus på hvordan vi må klare å følge det opp. Strategien er et godt eksempel på hvordan det kan gjøres.

Det var relativt bred enighet om at strategiens bredde er en styrke – både blant informantene fra forvaltningen og blant representanter fra sivilsamfunnet. Strategiens bredde synliggjør at alle departementer skal jobbe med tematikken, og må ta ansvar for sin del av arbeidet.

Det er mange som må i arbeid her for at det skal gi noen synlige resultater, at det skal merkes at strategien gjør en forskjell. Hver og en gjør bare et lite bidrag inn i noe som er felles. Det er derfor dette teamet er så godt egna for

en strategi, det er mange som har et ansvar inn i det. Alle har et ansvar i sin sektor.

Flere informanter trakk fram at en bred strategi, som tar for seg et fenomen som rammer mange ulike grupper, også har et større potensial for å koordinere arbeid, både internt i departementer og direktorater og på tvers av forvaltningsenheter. En informant mente at strategier og handlingsplaner kan bidra til å bygge ned «silotenkningen» innenfor de ulike delene av forvaltningen, og å synliggjøre hva som skjer på området innenfor hver sektor og hvordan arbeidet henger sammen. Vedkommende anså det for å være en viktig effekt av strategien:

Effekten av en strategi kan måles på så mange vis. Å løfte fram området med hatefulle ytringer har forhåpentligvis betydd noe ute i sektorene. Men det har også betydd mye for å kanalisere energi, samle departementene til en felles innsats, bevisstgjøre oss, skape et felles språk, bli kjent med hverandres områder. Vi sitter med hver vår kompetanse, som er spesialisert.

En annen informant stilte seg mer tvilende til den koordinerende effekten av strategien. Informanten mente at strategien hadde fungert godt som styringsverktøy ut i hver sektor, men vedkommende trodde ikke at strategien hadde bidratt substansielt til tverrsektorielt arbeid. Selv om det var et godt samarbeid på lavere nivå, i den interdepartementale arbeidsgruppa, mente informanten at det var for lite fokus på tverretattlig arbeid på høyere ledelsesnivå i departementene.

Et annet tema som kom opp, var at en bred strategi er spesielt viktig når det finnes såpass mange handlingsplaner som er rettet mot bestemte grupper. Flere informanter mente at det var behov for begge deler – både gruppespesifikke og overordna strategier og handlingsplaner. I intervjuer påpekte noen av informantene at det ligger stor symbolsk kraft i handlingsplaner som er rettet mot en bestemt gruppe, fordi det er en tydelig anerkjennelse av at myndighetene tar gruppas utfordringer på alvor. Samtidig ga de uttrykk for at når mange grupper får sin egen handlingsplan, kan det bli oppfattet som en «oppmerksomhetskurransse» mellom ulike grupper, eller som en annen sa det, «*fra et byråkratsynspunkt er det ikke alltid like heldig å løfte fram en gruppe versus en annen, for da kan det virke som om man prioriterer*». Det er en fare for at grupper som ikke har en egen handlingsplan kan oppleve at de blir forskjellsbehandlet når flere og flere grupper får politisk oppmerksomhet og lovnader om handling.

I denne konteksten kan en bred strategi, slik som strategi mot hatefulle ytringer, være spesielt viktig fordi den bidrar til å synliggjøre «*sammenhengen mellom de ulike handlingsplanene som er retta mot ulike grupper*», og dermed kan fungere som et «*sammenbindende element*», slik denne informanten påpeker:

Jeg tror det er viktig for de muslimske miljøene at de får en anerkjennelse, at de tas med. Men man kan fortsette sånn i evighet, for det er veldig mange grupper som er sårbare, det er vanskelig. Så det å ha en strategi som fortsetter å holde i hatefulle ytringer som et sammenbindende element, det kan være vesentlig. Den er ikke spesifikt rettet mot en gruppe, men mot et fenomen. Den er mer generell, den jobber ikke imot ekstremisme, den sier noe om et område som er vesentlig for de fleste andre planene.

Bredden i strategien bidrar også til å se likhetstrekk mellom utfordringer ulike grupper står overfor, slik dette sitatet viser:

I departementene jobber vi veldig målrettet for å vise hvordan ting henger sammen. Når vi jobber mot jødehat, så jobber vi også mot muslimfiendtlighet, det er noen av de samme mekanismene. Vi har sett på folks holdninger i allmennhet. De som har fordommer mot jøder, har det ofte mot muslimer også, de som kommer med uttalelser på kommentarsidene, er ofte de samme menneskene. Holdningene går igjen.

En annen informant ga uttrykk for at når det blir mange handlingsplaner retta mot enkeltgrupper, kan fellesnevneren bli mellom gruppenes erfaringer bli mindre synlig. Sånn sett er det viktig med en strategi som synliggjør de felles verdiene som arbeidet bygger på og de felles utfordringene som grupper står overfor:

Det er noen ulemper med at det er såpass mange handlingsplaner på en gang. Jeg tror når man begynner og skal lage handlingsplaner for hver enkelt gruppe, så mister man det som er fellesnevneren. Fellesnevneren for hatkriminalitet enten det er mot muslimer, transpersoner, homofile, funksjonshemmede eller kvinner, er jo å finne ut hva det springer ut av, at det er noe likt. Temaer som går på menneskeverd, menneskerettigheter, respekt, mangfold, likestilling, demokrati, det er det det handler om. Om man har et klima med hatefulle ytringer mot noen, så er det ofte de samme som hater andre også. Det er mye å gjøre i fellesnevneren. Om politiet gjør et godt arbeid for å etterforske hatkriminalitet mot jøder, så har de et godt redskap for andre grupper også.

Fra politisk hold ser det også ut til å være et politisk ønske om å se handlingsplaner og strategier i sammenheng. Våren 2020 ble det oppretta et «koordinerende statssekretærutvalg» (som også blir nevnt i statusrapporten om strategien fra mai 2020), som skal «se temaene ekstremisme, rasisme og hatefulle ytringer i sammenheng» (Kulturdepartementet 2020, 6). Slike utvalg opprettes ofte i forbindelse med enkeltstående prosjekter, slik som strategier eller handlingsplaner, men dette utvalget har et mer overordna mandat og er løpende – det vil si at det ikke er knyttet til en bestemt arbeidsprosess eller handlingsplan. Statssekretærutvalget skal «sikre at regjeringens innsats på disse områdene koordineres godt, og sørge for gode synergieffekter» (Kulturdepartementet 2020, 6). Så lenge koordineringen fungerer godt, noe det nye statssekretærutvalget kan bidra til, kan det være en fordel med flere handlingsplaner og strategier, påpeker en av informantene:

Jeg tenker man kan gjerne ha forskjellige handlingsplaner [...] så lenge man har et tett samarbeid, som vi har på embetsnivå, vi kjenner hverandre godt, og man har dette statssekretærutvalget, så er det fordeler med dette, så lenge man klarer å holde fokus og få dem godt koordinert opp mot hverandre. Det er signaler om at regjeringen er opptatt av å gjennomføre og få i gang tiltak på dette temaet.

Arbeidet i statssekretærutvalget må ses i forbindelse med at regjeringen skal lage en handlingsplan mot diskriminering av og hat mot muslimer, og at Handlingsplan mot antisemittisme skal videreføres. Det jobbes også med å revidere Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, og Handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion skal følges opp. Det er mange felles temaer mellom disse handlingsplanene og med temaene i Strategi mot hatefulle ytringer.

5.2 Synspunkter på satsningsområder og tiltak

I dette avsnittet vil vi diskutere hvordan aktørene vi intervjuer, oppfattet satsningsområdene og tiltakene i strategien. Vi vil også diskutere hvilke tiltak aktørene mener burde vært styrket i en eventuell videreføring av strategien. For å få en bedre forståelse av hvordan tiltakene i strategien har fungert har vi undersøkt noe grundigere to av innsatsområdene, justissektoren og arbeidsliv. Disse vil bli presentert i kapittel 6 og 7.

Blant sivilsamfunnsorganisasjonene og representanter fra forvaltning var det bred enighet om at strategien har tiltak innenfor de viktigste samfunnsområdene. En viktig kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjonene var likevel at tiltakene i strategien burde vært mer konkrete, forpliktende og ambisiøse. For eksempel pekte noen av informantene på at gode tiltak ble igangsatt, men relativt fort forsvant ut, fordi det ikke var midler til å videreføre dem. Noen av informantene opplevde at det var mest blest om strategien da den kom, mens oppfølging og videreføring av tiltakene har blitt svakere utover i programperioden.

Det kan være vanskelig å legitimere langsiktige tiltak dersom man ikke vet hvordan de fungerer. Som nevnt i kapittel 4.2.2. ble det ikke lagt opp til et evalueringdesign i strategien. Dersom strategien hadde lagt opp til evaluering av noen av de mest sentrale tiltakene på hvert felt, hadde man ved utgangen av strategiperioden visst mer om hvilke tiltak det ville være verdt å satse på i det videre arbeidet, som en av informantene påpeker: «*Det som ofte er vanskelig med sånne handlingsplaner og strategier er at de blir sjelden bevilget penger til evalueringer. Hadde det blitt lagt inn penger fra starten, så ville det gitt oss et bedre grunnlag for å svare ja eller nei*».

I det følgende vil vi ta for oss noen av de sektorene og tiltakene som informantene trakk fram som spesielt viktige under intervjuene.

5.2.1 Forskning

Ett av innsatsområdene i strategien er kunnskap og forskning, hvor hovedmålet er langsiktig og målrettet kunnskapsoppbygging for å gi et godt grunnlag for arbeidet mot hatefulle ytringer (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a). I forkant av strategien ble det publisert, hovedsakelig fra Institutt for Samfunnsforskning (ISF), flere kunnskapsoppsummeringer som så på art, omfang og konsekvenser av hatefulle ytringer. Det ble også utarbeidet en juridisk utredning av det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer, basert på gjeldende rett (Fladmoe mfl. 2016). Etter strategien ble lansert har det også blitt gjennomført en betydelig forskning på hatefulle ytringer, se kapittel 1.

Flere informanter fra både forvaltningen, sivilsamfunnet og forskere fremhevet betydningen av forskningen som har blitt gjort på feltet. De hevdet at forskningen har bidratt til en betydelig bedre problemforståelse, særlig om omfanget, arten og konsekvensene av hatefulle ytringer. For sivilsamfunnsorganisasjonene vi har snakket med har den systematiserte kunnskapen fra forskningen ofte bekreftet organisasjonens erfaringer, og organisasjonene har anvendt forskningen i arbeidet opp mot sektorer, forvaltningen og politikerne. FRI var en av organisasjonene som uttrykte at forskningen hadde vært særlig viktig for å synliggjøre situasjonen for gruppen de representerer og for organisasjonens arbeid. De brukte forskningen og dens dokumentasjon av problemet aktivt i sine kurs for politiet og i lobbyingen overfor politikerne. Dette kan illustrere at forskningsresultatene har gitt organisasjonene større tyngde i sin argumentasjon, og slik styrket deres arbeid. På denne måten kan vi se at forskningen har hatt både en direkte effekt på å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, men også en indirekte effekt ved at brukere av forskningen har fått styrket argumentasjonen og dermed større mulighet til å påvirke arbeidet i sektorer, forvaltningen og politikere.

5.2.2 Skole

Flere informanter trakk også fram skolen som en avgjørende arena for forebygging av gruppebaserte fordommer og hatefulle ytringer. Gjennom skolen når tiltak ut bredt. Noen av informantene mente imidlertid at tiltakene rettet mot skolen ikke var omfattende nok, eller var av kortvarig karakter. Ett eksempel er «Bookmarks»-prosjektet. Bookmarks er en håndbok for forebygging av hatprat på nettet gjennom menneskerettighetslæring.¹¹ Wergelandsenteret oversatte håndboka til norsk og gjennomførte kurs for Utdanningsforbundet, men etter det ble det ikke anledning til å videreføre tiltaket, selv om kurset var populært og syntes å dekke et viktig behov.

Vi ser et klart behov i utdanningssektoren, vi ser det blant lærere og blant elever at de ønsker å lære mer og ønsker å jobbe mer med tematikken [...] Vi så jo for eksempel at det samarbeidet vi hadde med Utdanningsforbundet, det var veldig populært, man kan videreføre den typen tiltak. Det er noe med å anerkjenne at selv om man har gjennomført kurs med X antall lærere, så er ikke det nok, det må være et langsiktig arbeid. Man har ofte midler til å gjennomføre noe i en kort tidsperiode, også stopper det opp etter det.

Et annet eksempel er «Dembra»-prosjektet (tiltak 16) – «Demokratisk beredskap mot rasisme og antisemittisme». I strategien står det at prosjektet skal få «nasjonal utvidelse». Det skjer gjennom at det fra 2016 er lagt ut digitale læringsressurser. Noen informanter peker imidlertid på at Dembra ikke har tilstrekkelig finansiering til å nå bredt ut til flere skoler, gjennom kurs og veiledning som foregår på skolene og i samarbeid med sentre slik som Holocaust-senteret, Stiftelsen Arkivet og lignende. Ifølge noen av informantene var altså tiltakene på skolefeltet gode, men ikke tilstrekkelig finansiert og langsiktige.

5.2.3 Media

Mediesektoren ble også pekt på som en viktig sektor av mange informanter. Som beskrevet i kapittel 3.1, fremstår imidlertid flere av tiltakene under dette målområdet å ha en vag link til målsettingene i strategien. Hovedmålsetning ved strategiens innsats innenfor mediesektoren er å sikre mediemangfoldet. Slik vi vurderer det er denne målsetningen og flere av tiltakene under mediesektoren nesten urelaterte til strategiens overordnede målsetning om å skape mer bevissthet om og forebygge hatefulle ytringer. Representanter fra flere sivilsamfunnsorganisasjoner oppfattet at regjeringen har vært for forsiktige i utformingen av tiltak overfor mediesektoren. En representant fra sivilsamfunnet sa:

Jeg opplever at i mediesektoren har myndighetene holdt en armlengdes avstand ved å ikke ha konkrete tiltak mot hatytringer. Hatefulle ytringer er et tema som skjer i sosiale medier, men ingen innsats retter seg mot mediene. EU og andre gjør noe mot hatefulle ytringer i sosiale medier, men i Norge virker det som en lav kompetanse på å bruke netsteknologi for å forebygge hatefulle ytringer. Det er selvfølgelig en utfordring for myndighetene at plattformene/nettsidene ligger på servere i utlandet. Det begrenser mulighetene til å regulere og straffeforfølge. Men myndighetene kunne hatt et sterkere fokus på hvordan teknologi kan brukes for å forhindre hatefulle ytringer, og jobbet mer for å skape dialogen mot institusjonene som eier plattformene og nettstedene. I utkastet til strategien kommenterte vi at dette manglet. Da var fokuset i strategien kun offline verden. Strategien viser at tematikken på internett og sosiale medier var ny. Jeg vil si at tiltakene om

¹¹ <https://rm.coe.int/16806f9b45>

redaktøransvar (tiltak 18) er viktige tiltak. Det kunne godt vært flere tiltak mot den digitale verden. Heller ikke når det kommer til skole og barn- og ungdom er det noe tiltak om hvordan ungdom skal navigere på disse plattformene.

Kritikken mot strategiens manglende fokus på mediesektoren omhandler både strategiens innsats mot de redaktørstyrte mediene, og de brukerstyrte mediene som sosiale medier, blogger etc. Mediesektoren oppfattes altså av mange som en viktig arena å få iverksatt relevante tiltak for å motvirke hatefulle ytringer, men ut fra vår vurdering fremstår denne sektoren som en av de svakere i strategien.

5.2.4 Rettssystemet

Mange av sivilsamfunnsaktørene vurderte rettssystemet, inkludert politiets arbeid med hatefulle ytringer, for å være en spesielt viktig arena hvor det er behov for betydelig innsats. Vi beskriver informantenes vurdering av politiets innsats inngående i kapittel 7.

Ett av tiltakene i strategien er også å vurdere det strafferettslige diskrimineringsvernet for «transpersoner og andre som har en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger». Forslaget er å «å tilføye «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 77 om skjerpene omstendigheter, § 174 om tortur, § 185 om hatefulle ytringer, § 186 om diskriminering, § 264 om grove trusler, § 272 om grov kroppskrenkelse, § 274 om grov kroppsskade og § 352 om grovt skadeverk».¹²

Representanten for FRI – forening for kjønns- og seksualitetsmangfold, forteller at de har jobbet for en slik endring i mange år. Det er også flere informanter i politiet som forteller at de har ventet på lovendringen. Utvidelsen av lovverket skulle stemmes over i Stortinget våren 2020, men på grunn av korona-situasjonen har det blitt utsatt til høsten.

Det er flere samvirkende faktorer som har påvirket forslaget om lovendring, slik som lobbyvirksomhet fra frivillige organisasjoner og Handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Informanten fra Justis- og beredskapsdepartementet mener likevel at strategien har vært et viktig bidrag for å få fram et forslag til lovendring:

Straffeloven som ble skrevet før, er et barn av den tida hvor man ikke var så bevisst på hele spekteret av problemstillinger. Jeg tror ikke det var gjennomtenkt at kjønn og kjønnsuttrykk ble utelatt. Det har bare vært en blind flekk. Den blinde flekken der hadde ikke blitt synlig uten påtrykk fra Barne- og likestillingsdepartementet den gangen og den iveren etter å få det inn som tiltak i strategien. Det ble lagt stort press på det, det ble lagt så mye energi inn i å få det inn som tiltak, uten dette så er jeg nesten sikker på at det ikke hadde skjedd noe. Uten tiltaket og strategien så hadde vi ikke hatt et lovforslag klart.

Noen av informantene gir uttrykk for at temaet har hatt lav prioritet blant en del politikere. Samtidig beskriver en informant forslaget som meget viktig for dem det gjelder, «det er en signaleffekt som er mye større enn mange politikere aner».

5.2.5 Andre områder/tiltak

Et par av informantene ønsket større fokus på bestemte temaer i strategien. Representanten fra Sametinget ga uttrykk for at strategien ikke ivaretar samenes perspektiv godt nok. Informanten forteller at tiltaket som blir nevnt i strategien («Samiske veivisere») har eksistert

¹² Se kapittel 7.2 for en generell redegjørelse av det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer.

lenge før strategien. I så måte skapte strategien lite nytt på feltet. Generelt mente representanten vi intervjuet at det burde ha vært en bedre dialog med ulike minoritetsgrupper under utformingen av tiltakene, slik at deres erfaringer og perspektiver ble bedre ivaretatt. Selv om Sametinget sendte inn forslag til tiltak, opplevde de i liten grad at det var en dialog.

Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn i Norge etterlyste mer fokus på religion og tiltak om tros- og livssynsdialog i strategien. Slike møteplasser kan, ifølge informanten, lage en infrastruktur for å bedre relasjoner mellom religiøse ledere og grupper, noe som i neste omgang kan forebygge hatefulle ytringer.

5.3 Debatten om ytringsfrihets grenser

Det som også var vanskelig å komme til orde med, var at når man snakket om ytringsfrihet, så måtte man også snakke om ytringsfriheten til de menneskene som blir tiet i hjel, for de mange som avstår fra å debattere på grunn av de hatefulle ytringene.

Flere informanter mener at debatten knyttet til ytringsfrihetens grenser har endret seg i årene som har gått etter at strategien har kommet, og at strategien er en av flere faktorer som kan ha bidratt til endringen. Sitatet over illustrerer informantenes oppfatning av at tyngdepunktet i debatten har gått mer i retning av å forstå bekjempelse av hatefulle ytringer som sentralt i å forsvare ytringsfriheten, snarere enn å oppfatte det som et angrep.

Som nevnt i kapittel 4.1 kom det en god del reaksjoner på Erna Solbergs første pressemelding som kom ut i sammenheng med den politiske erklæringen om hatefulle ytringer i 2015. Reaksjonene kan ses som et uttrykk for den større debatten rundt ytringsfrihet, hvor en bekymring har vært at det skal bli for mye sensur av meninger som er ubehagelige eller krenkende. Redaktørforening, Norsk Pen og Fritt Ord har vært noen av aktørene som var tydelig kritiske til pressemeldingen og til den politiske erklæringen som kom i forkant av strategien. «Å slutte opp om en politisk erklæring som kan bidra til å innskrenke folks rett til å ytre seg, blir derfor helt feil for meg og for Norsk Redaktørforening», sa Reidun Kjelling Nybø på innspillmøtet om hatefulle ytringer i januar 2016.

Den første pressemeldingen ble altså oppfattet som et tegn på at arbeidet mot hatefulle ytringer kunne sette ytringsfriheten under press. En informant beskrev det slik: «*Jeg tror at strategien var kontroversiell fordi noen mente at det var et forsøk på meningssensur*». En av informantene fra forvaltningen, som har fulgt strategien fra starten av, forklarte situasjonen slik:

Noen fryktet at regjeringen skulle begrense ytringsfriheten gjennom en sån strategi, hensikten var egentlig det motsatte, at man gjennom å motvirke hatefulle ytringer gjør at flere grupper slipper til, å styrke ytringsfriheten. Det var viktig å formidle hensikten med strategien. Vi hadde dialog med Fritt Ord, Redaktørforeningen, forskere og referansegruppa. Det var viktig å være så åpne som mulig.

Debatten som oppsto – selv om den i første omgang førte til kritikk av den politiske erklæringen – kan anses som et utilsiktet bidrag til en av målsettingene til strategien, nemlig å sette søkelys på temaet. Debatten som kom, bidro til at de som skulle utforme strategien, ble påminnet hvor viktig det var å trå varsomt og å finne en god balanse mellom ulike hensyn i ytringsfrihetsdebatten. Som informanten fra Norsk redaktørforening uttrykte det, «det hadde vært pinlig hvis man kom med en strategi som ville vært ødeleggende for forholdet til mediene. Regjeringen ønsker ikke å være på kant med så viktige prinsipper». En av representantene for forvaltningen fortalte under intervjuet at det også var viktig å tydeliggjøre prinsippene i

debatten overfor politisk ledelse, som lett kunne ha motsatt seg å støtte opp under strategien i etterkant av debatten som oppsto. Myndighetene hentet blant annet inn råd fra Anine Kierulf, som er ekspert på menneskerettigheter og ytringsfrihet, for å «gjøre prinsippene tydeligere for oss og for politikerne».

Det som likevel er slående med den politiske erklæringen og med strategien, er at arbeidet med å bekjempe hatefulle ytringer blir beskrevet som et klart og tydelig forsvar av ytringsfriheten. Ytringsfriheten blir omtalt som en «umistelig verdi» som kan gå tapt dersom enkeltpersoner og grupper ikke lenger tør å ytre seg fritt – noe som i neste omgang går utover samfunnet som helhet. Denne vinklingen var, ifølge flere informanter, ikke like selvsagt da som den kan oppfattes som i dag.

Et par av informantene nevner teorien om at «troll sprekker i sola» - det vil si at hatefulle ytringer best kan bekjempes ved at de kommer fram i lyset. En av forskerne knytter teorien til dem han beskriver som «ytringsfrihetsfundamentalister»:

Ytringsfrihetsfundamentalistene som mener at det viktigste er at alle meninger skal ha mulighet til å uttrykkes fritt, slik at vi kan imøtegå dem (...) Ideen blant ytringsfrihetsfundamentalistene er at trollene skal fram i sola, så sprekker de, men det er ikke så mange sprukne troll der ute. Det er en eventyrmetafor som noen tror på. Jeg er ikke overbevist over den. Det er det redaktørforeningen og en del andre står for. Man mener at den riktige måten å imøtegå hat på er å få det fram i lyset.

Flere informanter gir uttrykk for at denne teorien var mer dominerende for fem år siden enn den er nå. I dagens debatt har det blitt mer forståelse for at troll slett ikke behøver å sprekke i sola, men tvert imot kan vokse seg større og sterkere. En av informantene påpeker at det er større forståelse nå enn tidligere for at ytringsfriheten, som er forankret i grunnlovens § 100, blir beskyttet av at straffeloven forbyr noen typer hatefulle ytringer (§185), nettopp fordi slike ytringer bidra til å innskrenke ytringsrommet: «Straffeloven er ment å bygge opp rundt paragraf 100, det temaet har kommet mer opp, strategien har bidratt til at det er et skjæringspunktet der, jeg tror flere har fått det litt under huden». Informanten fra LDO beskriver også endringene i debattklimaet fra 2015.

I 2015 snakket vi fremdeles om at trollet sprekker i sola. Det var nesten ingen som ville snakke om at vi måtte gjøre noe med hatefulle ytringer. Det vi gjorde var å arrangere ulike seminarer og paneldebatter, snu debatten fra å begrense ytringsfrihet, til skadevirkningene av hatefulle ytringer, uten å innskrenke ytringsfriheten rettslig. Det tok ganske lang tid før vi fikk gehør for det. Men etter hvert så ble det klarere at man kan gjøre noe med det uten å innskrenke ytringsfriheten, og uten å bruke straffeloven. Da man fikk myndighetene med på dette, ble det lettere.

Som vi ser, jobbet altså LDO aktivt for å endre debatten, men det ble enklere da myndighetene også tok opp ballen. Dette viser noe av den betydning strategien har hatt. Ved at debatten har endret seg, har antakelig bevisstheten/oppmerksomheten om hatefulle ytringer økt. Informanten beskriver også debatten som «mye mer nyansert» nå enn da strategien kom, og det er grunn til å tro, gitt informantens beskrivelser, at strategien har vært en bidragsyter inn i det. Ingen av informantene tok til orde for at flere ytringer skulle gjøres straffbare – men mange av dem la vekt på at det var positivt at det var økt bevissthet knyttet til at hatefulle ytringer, inkludert ytringer som ligger langt utenfor straffelovens rekkevidde, kan ha negative konsekvenser for ytringsfriheten.

5.4 Manglende definisjon – begrenset effekt?

I strategien gis det som nevnt ikke en definisjon av hatefulle ytringer. Som tidligere beskrevet avsto regjeringen fra å gi en definisjon av begrepet, blant annet fordi det både internasjonalt og nasjonalt ikke var enighet om hvordan begrepet skulle defineres. Tematikken opplevdes også som så «fersk» at regjeringen var usikre på om det ville være formålstjenlig at begrepet ble beskrevet. En ansatt i departement gav også uttrykk for at ved ikke å gi en definisjon kunne det bidra til å skape en debatt om hvordan begrepet skal forstås. Hvilken betydning har det hatt for målsetningen om å skape økt bevissthet om hatefulle ytringer at begrepet ikke er definert i strategien?

En av utfordringene med at strategien mangler en definisjon er at det skapes tvil om hvilke ytringer strategien ønsker å nå. En representant fra en sivilsamfunnsorganisasjon sa:

Kan skjønne at regjeringen ikke definerte hatefulle ytringer i strategien, det er komplisert. Hatefulle ytringer er en del av straffeloven, men er det nødt å være straffbart for å være hatefulle ytringer? Tror strategien vil mene at det nødvendigvis ikke er slik.

Er du i tvil?

Tror strategien treffer både de lovlige og ulovlige ytringene. Det er grunnen til at de ikke definerte det [hatefulle ytringer]. Men her kan jeg ta feil.

Utdraget fra intervjuet viser noe av usikkerheten blant enkelte organisasjoner om hva som er strategiens målsetning siden strategien ikke er tydelig på hvilke hatefulle ytringer den skal forhindre. I tillegg til at strategien ikke har noen definisjon fremhevet en forsker på feltet at strategien ikke gir nok informasjon til å hjelpe brukerne til å forstå hva hatefulle ytringer er og bakgrunnen for vernet mot hatefulle ytringer:

Strategien har også vært uklar på begrunnelsene for straffelovens bestemmelser, og den har i liten grad problematisert eller redegjort for disse tingene. Strategien viser i størst grad til dikotomien mellom ytringsfrihet og behov for å verne minoriteter mot hets. Men vi får ikke noe redskap til å forstå og kunne håndtere avveiningene mellom disse behovene, for eksempel hvilke hensyn som er viktige for vernet av hatefulle ytringer, og begrunnelse for diskrimineringsvernet. Vi trenger å skjønne begrunnelsene. Dette kunne vært langt tydeligere i strategien. [...]

Hvilke kategorier oppfatter du at strategien prøver å nå, både de lovlige og ulovlige?

Begge deler – både de lovlige og ulovlige. Men problemet er at man ikke har klart for seg hva dette fenomenet – hatefulle ytringer – er for noe, og at det finnes straffbare og lovlige ytringer.

Hva tenker du er konsekvensene av dette for strategiens effekt?

Hvis målet med strategien var å begrense hatefulle ytringer så gjør dette at effekten av strategien blir betydelig svakere av dette. De som er opptatt av materien ser raskt at det er noe feil her, og oppmerksomheten rettes mot detaljer og blir problematiserende. Dette vanskeliggjør kommunikasjonen ved strategien.

Strategiens manglende tydelighet med henhold til hvordan hatefulle ytringer skal forstås, hvilke typer hatefulle ytringer som strategien retter seg mot og begrunnelsene for vernet mot hatefulle ytringer kan altså ha gjort kommunikasjonen av strategien vanskeligere. En representant for en sivilsamfunnsorganisasjon som har jobbet tett på feltet påpekte at «*manglende felles definisjon kan ha svekket dens [strategiens] evne til å overbevise folk*». Han viste til at det innenfor mange sektorer og felt har vært og fortsatt er en manglende forståelse av hva hatefulle ytringer er, og hva som skiller hatefulle ytringer fra andre begreper og fenomener, som blant annet ufin prat, mobbing og trakassering. Han viste til at for eksempel mange skoler sliter med å forstå forskjellen mellom mobbing og hatefulle ytringer. Arbeidslivet er også, som vi skal gå nærmere inn på senere, et felt hvor begrepet hatefulle ytringer i begrenset grad har fått fotfeste. Det kan se ut til at den manglende konkretiseringen og defineringen av hva hatefulle ytringer er i strategien, kan ha vanskeliggjort kommunikasjonen av hva hatefulle ytringer er, og begrenset strategiens evne til få enkelte sektorer til å forstå at hatefulle ytringer er et problem som skiller seg fra andre problemer og krever egen innsats.

I tillegg til at regjeringen ikke har en tydelig definisjon eller redegjørelse av begrepet hatefulle ytringer, hevdet flere sivilsamfunnsorganisasjoner, som tidligere redegjort for, at regjeringens uheldige formulering i pressemeldingen i forbindelse med lanseringen av den politiske erklæringen mot hatefulle ytringer, skapte forvirring om hva regjeringen ønsket med sin innsats. «*Hadde strategien hatt en større klarhet og en tydeligere retning og mandat kunne strategien skåret klar av noen av støykildene*» hevdet en representant i referansegruppa.

Hvilke betydning det har hatt på strategiens målsetning om å sette søkelys på hatefulle ytringer at strategien har hatt en begrenset tydelighet er vanskelig å vite med sikkerhet. Man kan også tenke seg at en tydelig og avgrenset definisjon av hatefulle ytringer på det tidspunktet da strategien kom, kunne ha fungert imot sin hensikt, nettopp fordi det var behov for å skape debatt om hvordan hatefulle ytringer kan forstås innenfor ulike sektorer, hvor slike ytringer arter seg på ulikt vis og har ulike konsekvenser.

5.5 Oppsummering

I kapitlet har vi tatt for oss hvordan strategien har fungert som styringsverktøy på departementsnivå. Informanter fra den interdepartementale arbeidsgruppa gir uttrykk for at gruppa har fungert som et viktig kollegialt nettverk som har gitt dem faglig støtte og innspill i arbeidet med strategien. Flere trekker frem at strategiens bredde gjør at mange departementer er involvert i arbeidet, og at det i andre omgang muliggjør bedre koordinering og samhandling mellom ulike deler av forvaltningen. Det nyopprettede koordinerende statssekretærutvalget vil sannsynligvis kunne bidra til å bedre samarbeidet ytterligere, også fordi det innebærer at politisk ledelse sender et tydelig signal om at de ønsker koordinering på tvers av departementene. Det ligger altså et potensial og et ønske om samhandling på tvers av forvaltningsenheter- og nivåer, men det er vanskelig å si, basert på dataene vi har, hvorvidt dette potensialet har blitt realisert fullt ut.

I tillegg til at strategiens bredde kan bidra til å koordinere innsatsen mot hatefulle ytringer, trekkes det også fram andre fordeler med at strategien har en bred innfallsvinkel. Når det finnes et økende antall handlingsplaner, som i mange tilfeller tar for seg utfordringene til bestemte grupper, kan en bred strategi fungere som et bindeledd mellom de ulike planene og belyse fellesnevne i gruppenes erfaringer. Strategien blir også trukket fram som et eksempel på at tanken om interseksjonalitet blir fulgt opp i politisk handling – noe den nye likestillings- og diskrimineringsloven også legger opp til.

Vi har også belyst hvordan strategien har fungert internt i hvert departement. På bakgrunn av intervjuene, ser det ut som strategien – og selve arbeidet med strategien – har gitt et større handlingsrom til å prioritere hatefulle ytringer internt i forvaltningen, både gjennom at arbeidet har blitt prioritert økonomisk innenfor gjeldende budsjetttrammer, eller gjennom at arbeidet som har blitt bygget opp, ikke har vært utsatt for kutt underveis i strategiens virkningsperiode. Ett interessant spørsmål i denne sammenhengen, er hvorvidt strategien reelt sett har skapt nye tiltak, eller om strategien primært gir en oversikt over pågående arbeid som anses for å være relevant. Flere informanter mener at strategien har skapt nye tiltak, og at det har vært mulig fordi det har blitt gjort såpass lite på feltet tidligere. Det er imidlertid en god del variasjon mellom departement til departement hvor mye som er nytt, og hvor mye som allerede eksisterte da strategien kom på plass. En fare ved å liste opp pågående tiltak, kan være at det i neste omgang blir vanskelig å argumentere for å bruke ressurser på tematikken, fordi man fra politisk hold kan vise til at mye allerede har blitt utført – uavhengig av om dette arbeidet reelt sett var et resultat av strategien.

Det er stor enighet blant informantene om at strategien dekker de viktigste samfunnsområdene. Forskning, skole, media og rettssystemet blir trukket frem som spesielt viktige av informantene. En viktig kritikk fra sivilsamfunnsorganisasjonene var at tiltakene i strategien i en del tilfeller kunne vært mer konkrete, forpliktende og ambisiøse. For eksempel pekte noen av informantene på at gode tiltak ble igangsatt, men relativt fort forsvant ut, fordi det ikke var midler til å videreføre dem. Noen av informantene opplevde også at det var mest blest om strategien da den kom, mens oppfølging og videreføring av tiltakene har blitt svakere utover i programperioden.

Flere informanter forteller at de opplever at tyngdepunktet i debatten knyttet til ytringsfrihet og hatefulle ytringer har endret seg i strategiens programperiode. Tidligere ble fokuset på hatefulle ytringer forstått som et angrep på ytringsfriheten, mens bekjempelsen av hatefulle ytringer nå i større grad blir anerkjent som sentralt i å forsvare ytringsfriheten. Strategien, og den økte oppmerksomheten mot hatefulle ytringer, kan ha vært et viktig bidrag til denne endringen.

I prosessen med å utarbeide strategien valgte regjeringen ikke å definere hatefulle ytringer og hvilke typer hatefulle ytringer som strategien retter seg mot. Dette kan ha gjort kommunikasjonen av strategien vanskeligere og gjort at strategien i mindre grad enn ellers, har bidratt til økt forståelse og bevissthet om hatefulle ytringer. Samtidig hadde det kanskje vært forhastet om strategien hadde en tydelig og avgrenset definisjon på det tidspunktet da den kom, når det var lite kunnskap om temaet og hvor arbeidet var i startgropa.

6 Arbeidsliv

Målsettingen med den vertikale analysen er å se nærmere på noen av tiltakene i strategien, og å undersøke strategiens betydning på flere ulike nivåer i forvaltningen og blant aktører på samfunnsområdet – i dette tilfelle arbeidslivet. Vi vil først kort gå gjennom hvilke bestemmelser i regelverket som regulerer arbeidsliv, som også kan være av betydning for arbeidet mot hatefulle ytringer, før vi beskriver de to tiltakene i strategien, informantenes oppfatninger av disse og av strategiens betydning i arbeidslivsfeltet.

Det finnes begrenset forskning på hatefulle ytringer i arbeidslivet i Norge, men i en undersøkelse gjennomført av Institutt for samfunnsforskning, finner forskerne at etter sosiale medier, var arbeidsplassen det stedet hvor folk oftest blir utsatt for hatefulle ytringer (Fladmoe, Nadim & Birkvand, 2019). Det tyder på at arbeidsplassen er en viktig arena for å forebygge hatefulle ytringer, og at arbeidsgivere kan spille en viktig rolle.

6.1 Relevant lovverk

I strategiens kapittel om arbeidsliv knyttes diskusjonen om hatefulle ytringer til lovverket som er relevant for å regulere arbeidslivet, det vil si arbeidsmiljøloven og dagens likestillings- og diskrimineringslov.¹³ Lovene ligger innunder ansvarsområdene til to ulike departementer, henholdsvis Arbeids- og sosialdepartementet og Kulturdepartementet.¹⁴

6.1.1 Arbeidsmiljøloven

Overordnet forbyr arbeidsmiljøloven diskriminering (§13-1) på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder. Ved diskriminering på grunn av andre grunnlag, slik som kjønn, etnisitet og religion, gjelder likestillings- og diskrimineringsloven.

I strategiens kapittel om arbeidslivet, står det innledningsvis at «[a]rbeidsgivere må bli bevisste på hvilke plikter de har, slik at de kan inkludere arbeidet mot hatefulle ytringer i det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet» (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a, 36). Det er altså et klart fokus på å øke bevisstheten om hatefulle ytringer blant arbeidsgivere. Arbeidet rettet mot helse, miljø og sikkerhet (HMS) reguleres av arbeidsmiljølovens § 3.

Arbeidsmiljølovens krav til et forsvarlig arbeidsmiljø generelt (§4-1) og det psykososiale arbeidsmiljøet spesielt (§ 4-3) kan også knyttes til arbeidet mot hatefulle ytringer. Som det står i strategien, blir ikke begrepet «hatefulle ytringer» brukt i arbeidsmiljøloven, men hatefulle ytringer kan – i alle fall i noen tilfeller – anses for å være en form for trakassering. Trakassering er et overordna begrep som også omfatter mobbing og seksuell trakassering. Samtidig vil det være hatefulle ytringer som ikke nødvendigvis fanges opp av trakasseringensbegrepet (se punkt 4.4). Arbeidet mot trakassering inngår som en del av arbeidsgiver plikt til å ivareta et forsvarlig psykososialt arbeidsmiljø: «Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden» (§4-3, tredje ledd). Trakassering blir ikke definert i Arbeidsmiljøloven, men det finnes en definisjon i Likestillings- og diskrimineringsloven (se under).

I tillegg fremhever strategien følgende bestemmelse som relevant: «(4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre» (§4-3, fjerde ledd). «Andre» kan i denne sammenhengen være personer

¹³ Likestillings- og diskrimineringsloven gjelder på alle samfunnsområder, inkludert arbeidsliv.

¹⁴ Kulturdepartementet har ansvar for likestillings- og diskrimineringsfeltet. Ansvaret lå tidligere hos det forhenværende Barne- og likestillingsdepartementet.

arbeidstakere kommer i kontakt med gjennom sitt arbeid, for eksempel klienter, kunder, brukere og pasienter» (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a, s. 36).

Arbeidstilsynet, som fører tilsyn med arbeidsgivere for å sjekke om de følger arbeidsmiljøloven, blir fremhevet som en viktig aktør i strategien. Arbeidstilsynet har også en veiledningstjeneste for arbeidstakere og arbeidsgivere.

6.1.2 Likestillings- og diskrimineringsloven¹⁵

Som nevnt kan hatefulle ytringer anses å være en form for trakassering. Likestillings- og diskrimineringsloven inneholder, i likhet med arbeidsmiljøloven, viktige bestemmelser mot trakassering. Trakassering blir i likestillings- og diskrimineringsloven diskutert i samme kapittel som diskriminering, og knyttes til de samme grunnlagene (§ 6). Det innebærer et forbud mot trakassering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder, eller kombinasjoner av disse grunnlagene (§ 13 og § 6). Likestillings- og diskrimineringsloven § 13 gir altså vern til flere grupper enn straffelovens § 185. Trakassering defineres på følgende vis i loven:

Med trakassering menes handlinger, unnlater eller ytringer som har som formål eller virkning å være krenkende, skremmende, fiendtlige, nedverdiggende eller ydmykende (§13, andre ledd)

Loven forplikter alle arbeidsgivere til å «arbeide aktivt, målrettet og planmessig» for å fremme likestilling og hindre diskriminering (§ 26), blant annet gjennom aktivitets- og redegjørelsesplikten. For offentlige arbeidsgivere og private bedrifter med over 50 ansatte, gjelder en spesifisert og konkret plikt (§ 26, andre ledd). I tillegg har offentlige arbeidsgivere en rapporteringsplikt som innebærer at de jevnlig må redegjøre for arbeidet med å fremme likestilling og hindre diskriminering. Private bedrifter av en viss størrelse har også en redegjørelsesplikt, men bare når det gjelder kjønnslikestilling. Aktivitets- og redegjørelsesplikten ble styrket fra januar 2020. Ifølge LDO kan plikten beskrives som «virksomhetens HMS-arbeid når det gjelder å fremme likestilling og hindre diskriminering»¹⁶, herunder også trakassering.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har en tilsvarende rolle som Arbeidstilsynet når det gjelder å veilede personer som har blitt utsatt for brudd på lovverket, og å bidra til bevisstgjøring om lovverk og om diskrimineringskonsekvenser.

6.2 Tiltak rettet mot arbeidsliv i strategien

Det er to tiltak i strategien som er rettet mot arbeidslivet (tiltak 14 og 15). Begge tiltakene ligger under det daværende Barne- og likestillingsdepartementets ansvarsområde, og ikke under Arbeids- og sosialdepartementet.

6.2.1 Informasjonskampanje rettet mot arbeidsgivere (tiltak 14)

Delmålet med tiltaket er å «bevisstgjøre arbeidsgivere om plikten til å forebygge og følge opp hatefulle ytringer og trakassering på arbeidsplassen» (Barne- og likestillingsdepartementet

¹⁵ Refereres til som «likestillingsloven og diskrimineringslovene» i strategien. I 2018 kom en samlet likestillings- og diskrimineringslov som erstattet «Lov om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (diskrimineringsloven om seksuell orientering)», «Lov om likestilling mellom kjønnene (likestillingsloven)», «Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)» og «Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven)».

¹⁶ <https://www.ldo.no/jobbe-for-likestilling/i-arbeidslivet/Aktivitets-og-redegjorelsesplikten/>

(2016a, 39). I strategien fremheves det at en bevisstgjøring kan bidra til at arbeidsgivere bruker redskaper i det eksisterende lovverket, det vil si å motvirke hatefulle ytringer gjennom aktiviteter knyttet til arbeid, miljø og sikkerhet (arbeidsmiljøloven), og gjennom aktivitets- og redegjørelsesplikten (likestillings- og diskrimineringsloven).

6.2.2 Inkludere temaet hatefulle ytringer rettet mot arbeidsgivere i arbeidsgruppen for likestilling i arbeidslivet (tiltak 15)

Tiltaket skal bidra til et delmål om å «skape en fast møteplass for dialog om hatefulle ytringer og trakassering i arbeidslivet mellom partene i arbeidslivet og offentlige myndigheter».

Arbeidsgruppa for likestilling i arbeidslivet ligger under Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, som er et trepartssamarbeid mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I strategien står det at «myndighetene ønsker å drøfte med partene om hatefulle ytringer og trakassering kan tas opp som et tema i arbeidsgruppen».

6.3 Oppfølging av og oppfatninger om tiltakene

Arbeidet med kampanjen i tiltak 14 og diskusjonene i referansegruppa, som vi beskriver under, er interessante fordi de gir en indikasjon på hvordan arbeidslivets parter oppfatter problematikken knyttet til hatefulle ytringer. Ifølge statusrapporten om strategi mot hatefulle ytringer fra 2018, fikk Geelmuyden og Kiese oppdraget med å utforme en informasjonskampanje om hatefulle ytringer i arbeidslivet. Det ble også opprettet en referansegruppe som skulle gi innspill til arbeidet, som besto av representanter fra Kommunesektorens organisasjon (KS), Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO), Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO), Organisasjon mot offentlig diskriminering (OMOD), Spekter, Statens arbeidsmiljøinstitutt (Stami) og Stopp Hatprat. I en senere statusrapport, fra mai 2020, står det at kampanjen skal lanseres i løpet av 2020 og at den skal omhandle «trakassering i arbeidslivet, og har som hensikt å skape oppmerksomhet rundt denne problematikken» (s. 12).

Arbeidet med kampanjen i tiltak 14 har tatt lenger tid enn forventet, til dels fordi det var nødvendig med diskusjoner i referansegruppa for å komme fram til en problemforståelse som alle kunne stille seg bak. I gruppa var det diskusjoner både om hva som er de største utfordringene i arbeidslivet og om hvordan kampanjen skulle innrettes.

Ikke alle i referansegruppa opplevde at hatefulle ytringer var et tema som var sentralt nok til at det rettfærdiggjorde en kampanje. Medlemmene i arbeidsgruppa ble derfor enige om å bruke begrepet «trakassering» og å innrette kampanjen mot dette temaet, som er veletablert og har en tydelig definisjon i lovverket som er førende for arbeidslivet. Informantene fra Bufdir som har jobbet med kampanjen understreket at det ikke var viktig å få gjennomslag for selve begrepet «hatefulle ytringer», men å få arbeidslivets parter med på å sette søkelys på fenomenet, uavhengig av hvilket begrep man benytter. En informant forklarte det slik:

Hatefulle ytringer er ikke forankra i lovverket som regulerer arbeidslivet. Da vi inviterte arbeidslivets parter, så ble det et tema at hatefulle ytringer ikke er behandlet som et tema i arbeidsmiljøloven og partene mente heller at det må knyttes til trakassering som er et begrep i arbeidslivet. (...) Det er et veldig lovregulert rom du går inn i, og om du bruker begreper som ikke dekkes av loven, så blir det vanskelig. Jeg mener at trakassering er et godt begrep og et godt utgangspunkt for å jobbe mot hatefulle ytringer i arbeidslivet.

Status våren 2020 var altså at kampanjen ikke skal rettes spesifikt mot arbeidsgivere, slik det opprinnelig var tenkt, men at den skal ha et bredt fokus rettet mot trakassering i arbeidslivet. Målet er å skape bevissthet, eller «fenomenforståelse» – å vise hvordan ulike typer hendelser og utsagn, av ulik alvorlighetsgrad, er en del av samme problemkompleks. Kampanjen skal også knyttes til Bufdirs arbeid med ressursider om aktivitets- og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere.

En representant fra sivilsamfunnet som var med i gruppa, mente at man ikke har greid å forklare tilstrekkelig i strategien hvordan hatefulle ytringer er relatert til utfordringer i arbeidslivet, og at det i arbeidet med kampanjen kom tydelig fram at hatefulle ytringer er et begrep og et problemområde som er relativt nytt for arbeidslivets parter. I et intervju med en representant fra LO, beskriver informanten at det er usikkerhet knyttet til hva begrepet betyr for aktører i arbeidslivet:

Vi bruker ikke begrepet hatefulle ytringer noe særlig i fagbevegelsen. Jeg tror ikke mange hos oss umiddelbart har en definisjon på hva det er for noe. Vi må oversette det til et språk som er relevant og forståelig for dem vi snakker med. Jeg vil tro at folk som opplever hatefulle ytringer, opplever at de blir trakassert. Men trakassering kan være noe annet enn hatefulle ytringer også. Jeg tror at det som er jobben å gjøre for oss, er å finne gode definisjoner på hva det er for noe, slik at man skjønner hva det er. Vi snakker nok for lite om det.

Han knyttet arbeidet mot hatefulle ytringer opp mot mangfoldsarbeid på arbeidsplasser, som er et viktig fokus i opplæringen av tillitsvalgte: «Et godt mangfoldsarbeid vil potensielt kunne redusere hatefulle ytringer». Representanten fra LO mente at strategien ikke var kjent i fagbevegelsen. Det sammenfaller med opplevelsen til informanten fra Arbeidstilsynet:

Er strategien mot hatefulle ytringer kjent for dere i Arbeidstilsynet? Er den noe dere forholder dere til?

I grunnen ikke. Jeg kan ikke svare for alle, men jeg har ikke aktivt forholdt meg til den strategien. Aktivitetene våre er knytta opp mot våre egne strategiske mål, og vårt begrepsapparat er tett knytta opp mot arbeidsmiljølovverket. Akkurat det med hatefulle ytringer har jeg knapt hørt i faglig sammenheng noen som helst gang, med unntak fra i denne referansegruppa.

Hun fremhever at arbeidsmiljøloven rammer inn det arbeidet som utføres i Arbeidstilsynet og de begrepene som benyttes – og her inngår, som nevnt, ikke hatefulle ytringer direkte. Arbeidstilsynet har tradisjonelt vært mest opptatt av fysisk sikkerhet på arbeidsplasser, men de siste årene har det blitt et større fokus på det psykososiale arbeidsmiljøet. Hatefulle ytringer kunne potensielt inngå i dette arbeidet, men ifølge informanten vil det være behov for å kartlegge omfanget av problemet i arbeidslivet for å kunne rettfærdiggjøre økt ressursbruk. Hun peker på at spørsmål om hatefulle ytringer for eksempel kunne inngå i undersøkelser om arbeidsmiljø- og helse. SSBs levekårsundersøkelse er en viktig datakilde for Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), som jevnlig publiserer en faktabok om disse temaene. STAMIs undersøkelse blir for øvrig nevnt i statusrapporten fra 2018, under «annen relevant informasjon», uten at muligheten for å inkludere hatefulle ytringer i undersøkelsen, nevnes der. Tilsvarende mente en representant for sivilsamfunnet at arbeidslivet er det samfunnsfeltet hvor det har vært minst fokus på hatefulle ytringer, og at partene i arbeidslivet fokuserer på områder som er regulert av lovverket, hvor man har dokumentasjon på problemomfanget. Før man har slik dokumentasjon og har etablert et begrepsapparat som tydeliggjør hva hatefulle ytringer på

arbeidsplassen innebærer, fremstår det ikke nødvendigvis meningsfylt for partene i arbeidslivet å jobbe med temaet.

En årsak til manglende oppmerksomhet kan være at hatefulle ytringer først og fremst har blitt forbundet med ordveksling i den offentlige debatten. LOs handlingsprogram (2017-2021) kan være en illustrasjon på det. Hatefulle ytringer blir nevnt én gang i handlingsprogrammet, under et punkt om vern mot diskriminering: «Fagbevegelsen må gå foran i kampen mot diskriminering og hatefulle ytringer i den offentlige debatten, og sammen videreutvikle det holdningsskapende arbeidet mot diskriminering og rasisme». Her blir hatefulle ytringer fremhevet som en utfordring i den offentlige debatten, men temaet knyttes ikke til forhold på arbeidsplassen.

LDO var også representert i referansegruppa, og beskriver i intervju og i et fagnotat sine vurderinger av tiltakene i strategien som er rettet mot hatefulle ytringer. LDO etterlyser mer langsiktige og nasjonale tiltak, og oppfatter en informasjonskampanje for arbeidsgivere som «et kortsiktig og beskjedent tiltak hvis målet er å forebygge trakassering og hatefulle ytringer i arbeidslivet». Ifølge LDO burde partene i arbeidslivet ha vært trukket inn tidligere i prosessen med strategien for å skape «*god problemforståelse, god forankring og for å få innspill til hva som kan være gode tiltak*». LDO mener også at Arbeids- og sosialdepartementet burde ha vært mer involvert for å kunne bidra med sin fagkompetanse. Begge tiltakene i strategien ligger under Kulturdepartementet¹⁷, som følger opp likestillings- og diskrimineringslovverket. Når det gjelder tiltak 15, som dreier seg om å ta opp hatefulle ytringer i arbeidsgruppa for likestilling, er LDO positive til at arbeidsgruppa setter fokus på flere diskrimineringsgrunnlag, og ikke bare kjønn, men LDO oppfatter også dette tiltaket som beskjedent og lite langsiktig. LDOs forslag til mer langsiktige tiltak blir diskutert under punkt 6.5.

Når det gjelder tiltak 15, står det i statusrapportene at arbeidsgruppa har tatt opp «seksuell trakassering i arbeidslivet», noe som er i tråd med gruppas fokus på kjønn og likestilling og mer generelt, og med fokuset blant partene i arbeidslivet på temaer og begreper som er forankra i lovverket som regulerer arbeidslivet. Det er verdt å merke seg at formuleringen i tiltaket om at myndighetene «ønsker å drøfte» er relativt rund – den kan tolkes som at det under utformingen av strategien ikke har vært inngått et forpliktende samarbeid med arbeidsgruppa, og det ligger heller ingen forpliktelser i «å drøfte» noe. Det er heller ikke tydelig ut ifra beskrivelsen i strategien hvorvidt man ønsket å ta opp hatefulle ytringer som tema på ett møte i arbeidsgruppa, eller om man ønsker å etablere det som et fast tema, i tråd med delmålet om å skape en «fast møteplass». Da vi kontaktet Kulturdepartementet for å få mer informasjon om tiltaket, hadde temaet ikke blitt forelagt arbeidsgruppa, og vi fikk begrenset med informasjon om hvordan kommunikasjon rundt tiltaket har foregått, både under utarbeidelsen av tiltaket, og i etterkant av at strategien ble lansert. Senere fikk vi imidlertid beskjed via mail om at hatefulle ytringer ble tatt opp i arbeidsgruppa i september 2020. Møtet ble beskrevet slik:

Temaet ble diskutert bredt; både med hensyn til bransjer der hatefulle ytringer gjør seg gjeldende, hva sosiale medier har å si for hatefulle ytringer i arbeidslivet, samt en diskusjon om begrepet hatefulle ytringer opp mot beslektede begreper slik som trakassering. Det var uttrykt fra partene en stor interesse for å ta opp temaet i gruppa på nytt på senere tidspunkt. Departementet vil foreslå overfor partene som deltar i arbeidsgruppen at temaet følges opp også i senere møter.

Det ser altså ut til at arbeidsgruppa har interesse av å følge opp temaet videre. Som vi vil beskrive under, kan slike diskusjoner mellom arbeidslivets parter om begrepet være viktige for

¹⁷ Først lå tiltakene under Barne- og likestillingsdepartementet, men ansvaret for likstillingsfeltet ble i 2019 flyttet til Kulturdepartementet.

å skape en omforent forståelse av hatefulle ytringer, hvilke utfordringer slike ytringer skaper på arbeidsplasser, og hvordan arbeidet mot hatefulle ytringer kan følges opp i arbeidslivet.

6.4 Hva kan begrepet «hatefulle ytringer» tilføre arbeidslivfeltet?

Hatefulle ytringer blir, som nevnt, ikke brukt i lovgivningen som regulerer arbeidslivet, og blir tilsynelatende lite brukt av arbeidslivets parter. Et relevant spørsmål er hvilken nytteverdi begrepet har utover det apparatet som allerede finnes for å fange opp utfordringene i arbeidslivet. Vi vil kort diskutere spørsmålet her, med utgangspunkt i det empiriske materialet, men vi vil understreke at denne diskusjonen på ingen måte er uttømmende.

Som nevnt kan hatefulle ytringer falle inn under trakassering som begrep. En informant beskrev det slik:

I Arbeidstilsynet bruker vi trakasseringsbegrepet som en paraplybetegnelse, på nærmest all atferd som er negative handlinger eller ytringer, som virker eller har som formål å virke krenkende og nedverdiggende. Sånn som jeg tenker, så vil hatefulle ytringer være ett eksempel på trakasserende atferd eller utilbørlig opptreden, akkurat som seksuell trakassering er en form for trakassering av seksuell karakter. Mobbing er en annen form for trakassering når den blir gjentakende, og så videre.

Som en annen informant trakk fram, ligger det imidlertid noe i begrepet om hatefulle ytringer som ikke fanges opp av trakasseringsbegrepet. Arbeidsmiljøloven retter seg primært mot to konkrete parter, nemlig arbeidsgiver og arbeidstakere. I likhet med andre begreper i arbeidsmiljøloven, innebærer trakassering at det finnes en konkret mottaker. Selv om bestemmelsen om at arbeidsgiver plikter å sikre et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, også kan dreie seg om arbeidslivkultur og betydningen av det kollektive arbeidsmiljøet, fanger begreper som «trakassering», «mobbing»¹⁸ og «diskriminering» primært opp handlinger som går utover enkeltpersoner.

En slik individorientert tilnærming overlapper med hatefulle ytringer mot konkrete enkeltindivider, men den gruppebaserte, *kollektive* tilnærmingen som også ligger i begrepet hatefulle ytringer, fanges ikke opp av trakasseringsbegrepet. Hatefulle ytringer kan være rettet mot et enkeltindivid, men de kan også dreie seg om en gruppe, uten en konkret mottaker. Dette gjelder også i den strafferettslige definisjonen av hatefulle ytringer, slik det også fremkommer i en nylig høyesterettsdom, hvor en person ble dømt for å ha ytret seg generelt hatefullt mot innvandrere og muslimer i en Facebook-gruppe.¹⁹ Tilsvarende kan begrepet om hatefulle ytringer fange opp situasjoner på en arbeidsplass hvor hatefulle ytringer kommer til uttrykk uten en konkret mottaker, slik en av informantene påpekte: «Med trakassering har du en konkret mottaker, det er noen som opplever seg trakassert, mens en hatefull ytring trenger ikke å ha en mottaker i rommet – du kan ha en person som lirer av seg grufulle uttalelser i lunsjen, som ikke trenger å treffe noen som sitter der».

Når holdninger kommer til uttrykk gjennom hatefulle ytringer på en arbeidsplass, blir det arbeidsgivers ansvar å håndtere dem. Man kan tenke seg at det vil være spesielt viktig på

¹⁸ Mobbing kan overlapse med hatefulle ytringer, men mobbing skal være av en gjentakende karakter, og begrepet fanger således ikke opp enkeltstående, hatefulle ytringer.

¹⁹ I dommen (HR-2020-185-A) skriver dommeren at han vurderer det som «klart at kommentaren retter seg mot alle muslimer her i landet og dermed rammer mennesker på grunn av deres religion» (s. 5, pkt. 5).

arbeidsplasser hvor arbeidstakere har kontakt med brukere, pasienter, unge mennesker eller lignende, fordi slike holdninger som gir seg uttrykk i hatefulle ytringer, kan forme profesjonsutøvelsen.

I tillegg til at hatefulle ytringer kan forme arbeidsmiljø og kultur på en arbeidsplass, blir noen yrkesgrupper sannsynligvis mer påvirket av hatefulle ytringer enn andre fra personer utenfor arbeidsplassen. Journalister blir for eksempel mer utsatt for sjikane og krenkelser enn befolkningen generelt (Nadim og Fladmoe, 2016). Som nevnt finnes det en bestemmelse i Arbeidsmiljøloven som til dels fanger opp dette: «Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre» (§4-3, fjerde ledd). Igjen kan man imidlertid tenke seg at hatefulle ytringer fra «andre» – også i bred forstand, i den offentlige debatten – ikke behøver å være rettet mot enkeltpersoner, men at hat og hets i debatter kan ha negative ringvirkninger for bestemte profesjoner eller yrker.

6.5 Framtidige tiltak mot hatefulle ytringer på arbeidslivsfeltet

Flere av dem vi intervjuet, fremhever at det i fremtida vil være meget viktig å få et bedre kunnskapsgrunnlag om omfanget av hatefulle ytringer i arbeidslivet. Forskere har tidligere påpekt at det er behov for å utforske andre arenaer for hatefulle ytringer enn internett, som foreløpig har vært mest i søkelyset (Eggebo & Stubberud, 2016, 43). Som nevnt viser forskning at arbeidslivet er en sentral arena for hatefulle ytringer (Fladmoe mfl. 2019). Vår evaluering tyder imidlertid på at hatefulle ytringer er et uklart begrep for arbeidslivet. Før man undersøker videre omfang, vil det være sannsynligvis også være nyttig med kvalitativ forskning som tydeliggjør hvordan hatefulle ytringer arter seg i arbeidslivet. Slik forskning vil kunne bidra til å klargjøre grenseoppgangene mellom hatefulle ytringer og andre sentrale begreper på arbeidslivsfeltet, slik som trakassering og mobbing.

De tydeligste innspillene på videre tiltak og arbeid mot hatefulle ytringer i arbeidslivet, kommer fra LDO, som etterlyser nasjonale tiltak på strukturelt nivå, snarere enn prosjektbaserte tiltak. I en eventuell videreføring av strategien, eventuelt i framtidig innsats på tematikken, bør partene i arbeidslivet involveres i startfasen for å sikre god forankring og virkningsfulle tiltak.

LDO foreslår å gjøre forebyggingsarbeid knyttet til hatefulle ytringer til en obligatorisk del av HMS-opplæringa i arbeidslivet. LDO knytter dette til arbeidsgivers aktivitets- og redegjøringsplikt, som ble styrket gjennom en endring i likestillings- og diskrimineringsloven fra 1. januar 2020. LDO mener at man ved å inkludere arbeidet med trakassering og hatefulle ytringer i den obligatoriske HMS-opplæringen kan bidra til at flere arbeidsgivere oppfyller sin aktivitets- og redegjøringsplikt.

Dette poenget blir også fremhevet innledningsvis i strategien, hvor det står at regjeringen vil «inkludere arbeidet mot hatefulle ytringer i det systematiske arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i arbeidslivet» (Barne- og likestillingsdepartementet 2016a, 3), uten at dette gjenspeiles direkte i tiltakene som ble lagt inn. Som nevnt ønsker imidlertid Bufdir å koble kampanjen rettet mot arbeidslivet til Bufdirs nye veileder om aktivitets- og redegjøringsplikten, som er tilgjengelig på deres nettsider.²⁰ I statusrapporten fra mai 2020 blir styrkingen av aktivitets- og redegjøringsplikten nevnt under «nye tiltak og innsatser». Gjennom disse

²⁰ Se <https://bufdir.no/Inkludering/arp/>

grepene vil man i større grad kunne innfri den overordna målsettingen i strategien om å inkludere arbeidet mot hatefulle ytringer på et mer strukturelt og systematisk nivå.

LDO tar også til orde for en tydeligere kobling mellom de to lovverkene (Arbeidsmiljøloven og Ligestillings- og diskrimineringsloven) for å bekjempe hatefulle ytringer i arbeidslivet. De foreslår at det bør være en henvisning i arbeidsmiljøloven til likestillings- og diskrimineringslovverket, hvor det finnes en definisjon på seksuell trakassering og trakassering på andre grunnlag. I tillegg foreslår LDO at man bør se nærmere på om hatefulle ytringer på alle diskrimineringsgrunnlag bør innarbeides tydeligere i forskriften som gjelder vold og trakassering i arbeidslivet.

I innledningen til kapitlet om arbeidsliv i strategien, nevnes et trepartsbransjeprogram med deltakere fra partene i arbeidslivet (her renhold, servering/uteliv og transport). Under tiltak 14 (informasjonskampanje) tas dette poenget opp igjen, der det står at det kan være særlig viktig med bevisstgjøring av arbeidsgivere i «bransjer der ansatte er spesielt utsatt for hatefulle ytringer og trakassering». Ulike bransjer jobber under svært ulike vilkår, derfor kan det være krevende å skape generelle tiltak og kampanjer som skal treffe alle bransjer samtidig. Dersom man jobber spesielt rettet mot bestemte bransjer, kan man lære mer om hvordan hatefulle ytringer arter seg og hvordan man kan jobbe for å forebygge dem. Slik kunnskap vil i neste omgang kunne ha overføringsverdi til andre bransjer.

6.6 Oppsummering og diskusjon

Det empiriske materialet fra arbeidslivsfeltet peker i retning av at hatefulle ytringer foreløpig er et lite brukt begrep blant arbeidslivets parter og at det er uklart for partene hva som ligger i begrepet og hvilken nytteverdi det har for dem, utover det begrepsapparatet som allerede finnes i lovverk som er førende for arbeidslivet. Strategien mot hatefulle ytringer ser ikke ut til å være godt kjent.. Disse funnene bør ikke nødvendigvis tolkes som manglende engasjement for arbeidet mot hatefulle ytringer i arbeidslivet, men snarere som et uttrykk for at det er begrenset med dokumentasjon, kunnskap og bevissthet om omfang av hatefulle ytringer og om hvordan hatefulle ytringer påvirker arbeidslivet.

Det kan tenkes at ansvarsdelingen mellom departementene har gjort det noe mer krevende å få på plass solide tiltak på arbeidslivsfeltet. Mens Kulturdepartementet har ansvar for likestillings- og diskrimineringsfeltet, har Arbeids- og sosialdepartementet ansvar for problemstillinger knytta til arbeidsmiljøloven. Begge tiltakene i strategien ligger under Kulturdepartementet. Samtidig er Arbeids- og sosialdepartementet en svært viktig aktør, med sin kompetanse og sin kontaktflate mot arbeidslivets parter. LDOs forslag om å koble likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven mer sammen, kan være viktig i det framtidige arbeidet mot hatefulle ytringer. Nytt regelverk knytta til aktivitets- og redegjøringsplikten har også blitt fremhevet som en mulighet for å skape mer systematikk rundt arbeidet mot hatefulle ytringer. Samtidig er det, som flere av informantene påpeker, helt sentralt at arbeidsgivere oppfatter fokuset på hatefulle ytringer som meningsfullt og verdt å bruke tid på – hvis ikke kan aktivitets- og redegjøringsplikten bli oppfattet som meningsløs rapporteringsvirksomhet.

En årsak til at det har vært relativt lite fokus på hatefulle ytringer i arbeidslivet, kan være at slike ytringer i stor grad har blitt oppfattet som et problem på sosiale medier og i den offentlige debatten. Diskusjoner om hatefulle ytringer og forskningen på omfang og mottakere av hatytringer, har så langt også i stor grad satt søkelyset på den offentlige debatten, og særlig på internett som arena (Fladmoe, Nadim & Bidrkvand, 2019; Nadim, Fladmoe & Aas, 2017; Veledar & Burkal, 2018). Selv om slike arenaer kan berøre arbeidslivet – som med hatefulle

ytringer mot journalister i sosiale medier – handler det ikke om relasjoner på arbeidsplassen i direkte forstand, slik for eksempel trakassering gjør. Et første skritt i retning av å øke bevisstheten rundt hatefulle ytringer i arbeidslivsfeltet, vil derfor være å skape et bedre kunnskapsgrunnlag som kan synliggjøre for partene i arbeidslivet at temaet er verdt å prioritere.

7 Politi og rettsvesen

I det samfunnet vi lever i, og særlig den siste tida, så er det viktig å ha et fokus på det [hatefulle ytringer]. Så da er det viktig at sentrale myndigheter legger klare føringer for hva som skal prioriteres. For hvis ikke blir det ujevnt hva som prioriteres og forskjeller mellom distriktene (...). Den prioriteringsbiten er jeg opptatt av. For dette med tid og ressurser, vi er nødt til å vite at dette er det viktigste, ferdig med det. For da kan vi se hvor mye tid og ressurser vi skal bruke på ulike ting (informant fra et politidistrikt).

Målsettingen med den vertikale analysen er å se nærmere på noen av tiltakene i strategien, og å undersøke strategiens betydning på flere ulike nivåer i forvaltningen. Vi har i analysen også vektlagt å belyse betydningen av strategiens tiltak i relasjon til andre faktorer eller tiltak som har vært av betydning for politiets arbeid med hatefulle ytringer.

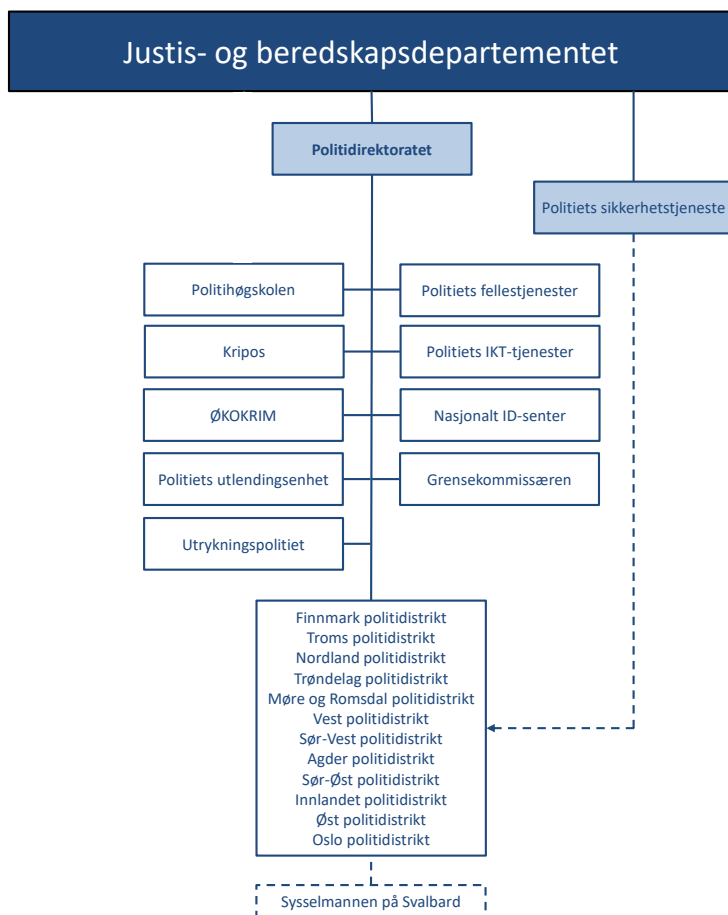
Analysene i dette kapitlet baserer seg på intervjuer med personer på ulike forvaltningsnivåer, fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Politidirektoratet (POD), Kripos, og politiansatte i tre ulike politidistrikter, der ett av disse er Oslo politidistrikt. I sistnevnte gruppe har vi snakket med personer i ulike stillinger, fra etterforsker, radikaliseringskontakt, nettpatrolje og rådgiver. I tillegg har vi foretatt kortere samtaler med en forsker og fagansvarlig for «Forebygging og etterforskning av hatkriminalitet», et etter- og videreutdanningsstudium ved Politihøgskolen (PHS). Sistnevnte personer har bidratt med informasjon om ulike sider av politiets arbeid med hatefulle ytringer. Vi har også fått anledning til å lese ulike dokumenter som brukes i politiets arbeid med hatefulle ytringer. Dersom de inneholdt informasjon av polititaktisk art, ble det fjernet før vi fikk det tilsendt. Dokumentene gir oss et bakteppe for vår forståelse av politiets arbeid med hatefulle ytringer, og der det er relevant viser vi til disse uten å gjengi detaljert informasjon om innholdet. Flere av informantene som sitter i referansegruppa for strategien har også hatt synspunkter på politiets arbeid med hatefulle ytringer og betydningen av strategiens tiltak rettet mot politiet. Disse dataene inkluderes også i våre analyser i dette kapitlet.

Kapitlet innledes med en redegjørelse av organiseringen i politiet, det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer, etterfulgt av en presentasjon av tre av strategiens tiltak rettet mot politiet, samt en gjennomgang av fokuset på hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer, i politiet de siste 20 årene. Deretter presenteres fortellinger om politiets arbeid med hatefulle ytringer, som et kontekstuellet bakteppe for analysene av resultatene av og synspunktene på strategien. I selve analysen presenteres synspunkter på betydning av strategien og synspunkter på de tre tiltakene, samt en diskusjon om hvilke faktorer som kan forklare økt oppmerksomhet mot hatefulle ytringer. Til sist redegjør vi for informantenes synspunkter på behovet for en ny strategi for politiets del, samt mulige forslag til tiltak.

7.1 Politiets organisering

I og med at den vertikale analysen har som mål å se på betydningen av strategien på ulike forvaltningsnivåer, er det relevant å kort si noe om hvordan politiet er organisert. Som et ledd i «nærpolitireformen», ble antall politidistrikt i 2016 redusert fra 27 til 12. Hvert politidistrikt (PD) ledes av en politimester som har ansvaret for tjenester, budsjett og resultater. Politidistriktet har en egen administrasjon og operasjonssentral. De 12 politidistriktene er: Finnmark, Troms, Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal, Innlandet, Vest, Sør-Vest, Agder, Sør-Øst, Øst og Oslo. I tillegg består politi- og lensmannsetaten av en rekke særorgan. Dette er spesialenheter underlagt politidirektoratet (POD). Direktoratet har ansvaret for faglig ledelse, styring,

oppfølging, og utvikling av politidistriktene og særorganene i politiet, og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet har også en rolle i å innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene, koordinere samarbeid og utarbeide situasjonsrapporter til Justis- og beredskapsdepartementet. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.²¹



7.2 Strafferettslig vern mot hatefulle ytringer

I rettssystemet inngår hatefulle ytringer som del av det som betegnes som hatkriminalitet, og hatkriminalitet defineres på følgende måte: «*Hatkriminalitet er straffbare handlinger som helt eller delvis er motivert av, eller som har bakgrunn i, hat eller negative holdninger til religion/livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering og/eller nedsatt funksjonsevne*» (Oslo politidistrikt 2019). Det er særlig to bestemmelser som anses som kjernebestemmelsene for hatkriminalitet: straffeloven § 186 om diskriminering og straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. Vi vil her konsentrere oss om sistnevnte. Fremsatte hatefulle ytringer er altså hovedsakelig regulert i straffelovens § 185, men ytringer som ikke rammes av denne lovbestemmelsen kan rammes av andre mer generelle straffebestemmelser.

²¹ Informasjonen om politiets organisering er hentet fra <https://www.politiet.no/om/organisasjonen/> og NOU 2012:14.

§ 185. Hatefulle ytringer²²

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne

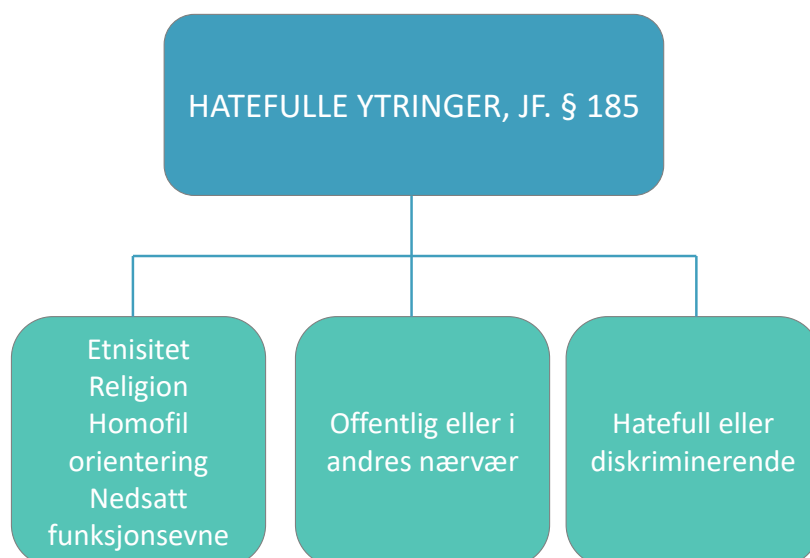
Det *første* grunnvilkåret er om ytringen er framsatt offentlig eller i andres nærvær. Hva som regnes som offentlig er definert i straffeloven § 10. Et sted som regnes som offentlig, er ment for alminnelig ferdsel eller er et sted der allmennheten faktisk ferdes. For ytringer på internett er § 10 andre ledd aktuell, da den sier at en ytring er offentlig dersom den er egnet til å nå et større antall personer. Det er ikke avgjørende om den faktisk har gjort det, men om den kunne ha gjort det. Det er også tilstrekkelig at ytringen er framsatt under «andres nærvær». Det *andre* grunnvilkåret viser til hvilke grupper som skal gis vern – altså grunnlagene i fra a) til c) over. I det *tredje* grunnvilkåret vises det til at ytringen må være hatefull eller diskriminerende.

En konkret grense mellom ytringer som er hatefulle eller diskriminerende i strafferettslig forstand, og ytringer som er vernet av ytringsfriheten er vanskelig å trekke, men både i forarbeidene og i rettspraksis har det blitt løftet fram flere momenter som skal vektlegges (se Nadim mfl. 2016). Hatefulle ytringer er ytringer som kan forstås som trusler om eller oppfordringer til å utsette enkeltpersoner eller grupper av enkeltpersoner for ulovlige handlinger på grunn av deres tilhørighet til en av de vernede gruppene. I tillegg inkluderer den stratterettslige definisjonen ytringer som er egnet til å fremme hat mot eller nedvurderer menneskeverdet til enkeltpersoner med tilhørighet til de vernede gruppene eller gruppa som helhet. Utgangspunktet for en vurdering av om ytringen er hatefull, er hvordan den alminnelige leser eller tilhører oppfatter ytringen (Nadim mfl. 2016). Det betyr at det ikke er tilstrekkelig at en enkelt person oppfatter ytringer som hatefull eller diskriminerende, man forsøker å vurdere den på en mer «objektiv» måte. For å vurdere om ytringen er hatefull eller diskriminerende er konteksten ytringen finner sted i er av betydning.

Skyldkravet i § 185 er forsett eller grov uaktsomhet. Det vil si at en person som fremsetter en hatefull ytring, må ønske, forstå eller regne som overveiende sannsynlig at ytringen kan ramme de vernede gruppene (Nadim mfl. 2016). Selv om ytringen tar utgangspunkt i forsett eller grov uaktsomhet, er det feks. ingen krav om at gjerningspersonen har en rasistisk motivasjon.

Nedenfor har vi oppsummert straffeloven § 185 og grunnvilkårene i en enkel modell.

²² Se [Lovdata](#)



Det strafferettslige vernet mot hatefulle ytringer er noe videre enn hva som dekkes av § 185 alene (Se Wessel-Aas mfl. 2016 for en utfyllende redegjørelse). Fremsatte hatefulle ytringer som ikke rammes av straffelovens § 185 kan rammes av andre mer generelle straffebestemmelser som for eksempel straffelovens straffebud mot trusler (§ 265), oppfordring til straffbare handlinger (§ 183), hensynsløs adferd (§ 266). I straffelovens §§ 264, 272, 274 og 352 skal det foretas en samlet vurdering av om lovbruddene er grove, hvor et av momentene som skal vektlegges er om motivasjonene er hatefull og/eller diskriminerende. En annen viktig bestemmelse er straffeloven § 77 bokstav i om straffeskjerpelse. Dersom lovbruddet har sin bakgrunn i andres religion eller livssyn, hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne, skal det virke skjerpene ved straffeutmålingen (Politidirektoratet 2018, Politidirektoratet 2020).

7.3 Tiltak rettet mot politiet i strategien

Innenfor innsatsområdet rettssystemet, der politiet er en sentral aktør, er det i strategien mot hatefulle ytringer satt opp fire delmål med tilhørende tiltak. I dette prosjektet har vi valgt å konsentrere oss om tre delmål, med tilhørende tiltak (tiltak 10, 11 og 12), i og med at tiltaket innenfor det fjerde delmålet (tiltak 13, vurdering av det strafferettslige diskrimineringsvernet) allerede foreligger en utredning.

Formålet med innsats innenfor rettssystemet er å sikre at hatefulle ytringer og hatkriminalitet prioriteres i politiet, slik at ulovlige hatefulle ytringer i større grad enn i dag avdekkes, etterforskes, og fremmes for domstolene eller annen relevant instans. Regjeringens strategi på dette området vektlegger at for å sikre en reell prioritering av denne sakstypen er det behov for mer kunnskap innad i politiet om lovverket om hatefulle ytringer og hatkriminalitet, men også om hvordan hatkriminalitet (hatefulle ytringer) skal registreres og rapporteres. Under tiltak 10 i strategien argumenteres det for alle tre delmål og tiltak under ett. Det sies at kunnskap, oppmerksomhet og ensartet rapportering på tvers av politidistrikt vil gi bedre grunnlag for å håndheve lovverket, samtidig som god datafangst også vil kvalitetssikre statistikken for hatkriminalitet (hatefulle ytringer). I denne argumentasjonen tydeliggjøres begrunnelsen for innsatsen og de konkrete tiltakene i rettsvesenet. Slik vi forstår det, ser det ut til at man tenker seg at de tre tiltakene samvirker. Slik tiltakene er beskrevet er de heller ikke tydelig avgrenset, men glir noe over i hverandre.

Tiltak 10: Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt. Dette tiltaket skal bidra til delmålet om å «[s]ørge for at politiet får mer kunnskap om lovverket om hatefulle ytringer og hatkriminalitet». I tiltak 10 vises det til at antall politidistrikter har blitt redusert fra 27 til 12 som et ledd i nærpoltireformen. Dette ses som hensiktsmessig for opparbeidelsen av kompetanse om hatkriminalitet fordi en slik sentralisering legger til rette for sterkere fagmiljøer og større spesialisering. Det vises også til at Oslo PD, ved Manglerud politistasjon, har en egen etterforskningsgruppe for hatkriminalitet, og at disse gir faglig veiledning til etterforskning av saker i andre politidistrikter. Det vises også til at politiet skal se hen til erfaringene fra Oslo politidistrikt med trygghetssamtalen som tilbud til den som anmelder hatefulle ytringer. Under dette tiltaket spesifiseres det at kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt innebærer kunnskap om lovverket og hvordan hatkriminalitet, herunder straffeloven § 185 om hatefulle ytringer, skal registreres og rapporteres i eget arbeidsregister. Utover dette er det ingen konkretiseringer om hvordan kompetansen skal styrkes nasjonalt. Tiltaket peker med andre ord ikke i noen bestemt retning. Det kan forstås dithen at det er relativt åpent hvordan dette skal innfris, og det er heller ikke spesifisert hvilke aktører som skal bidra til at dette skjer. Imidlertid foreligger det en delvis konkretisering i tiltak 11, som har et lignende delmål.

Tiltak 11: Felles veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185. Tiltak 11 skal bidra til delmål om «Kompetanseheving i politiet». I dette tiltaket får Politidirektoratet ansvar for å utarbeide en veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185 i politiets saksbehandlingssystemer. Det forventes at en veileder vil bidra til kompetanseheving, og gitt argumentasjonen som oppgis under tiltak 10, antas det også at dette tiltaket vil gi en større likhet i registrering og rapportering på tvers av distrikter. I tillegg til denne veilederen løftes det under tiltak 11 også fram et mer «metodisk» eller operativt virkemiddel som det oppfordres til at distriktene tar i bruk: «Den som anmelder hatefulle ytringer har ofte et beskyttelsesbehov. I dette arbeidet skal politiet se hen til erfaringene fra Oslo politidistrikt med trygghetssamtalen som tilbud til den som anmelder slike lovbrudd». Under tiltak 11 vises det også til at det regelmessig skal offentliggjøres statistikk for anmeldte og påtaleavgjorte saker etter straffeloven § 185, noe som poengteres ytterligere under det neste tiltaket.

Tiltak 12 – Nasjonal statistikk om hatefulle ytringer. Tiltak 12 skal innfri et delmål som er ganske likelydende som tiltaket: «Regelmessig offentliggjøring av statistikk om hatefulle ytringer etter straffeloven». Det påpekes at slik statistikk ikke kun skal være årlig, men også vise utvikling over tid. Under dette tiltaket pekes det også på at statistikken bør inneholde informasjon om de som utsettes for hatefulle ytringer: «Det er behov for mer kunnskap om hvilke grupper som er utsatt for hatefulle ytringer for å bli bedre i stand til å forebygge og bekjempe denne formen for kriminalitet». Utover dette poengteres det at god kunnskap, registrering og statistikk om hatefulle ytringer skal framlegges. Det er imidlertid litt uklart hva som menes med å framvise «god kunnskap» og registrering.

7.4 Politiets fokus på hatkriminalitet

Hatkriminalitet har i varierende grad vært satt på dagsorden i politi- og rettsvesenet de siste 15 årene. Det er flere hendelser som har bidratt til at det har blitt satt søkelys på tematikken. I 2002, året etter det rasistisk motiverte drapet på Benjamin Hermansen på Holmlia, rettet riksadvokaten blikket mot rasistisk motiverte straffbare handlinger i riksadvokatens mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet: «Straffbare handlinger som synes rasistisk motivert, skal prioriteres. Slike saker skal undergis en grundig behandling med rask og konsekvent strafforfølgning» (Riksadvokaten 2002, s. 11). Sommeren 2006 var det flere tilfeller av vold og trakassering motivert av fordommer mot ofrenes seksuelle legning, og 22. november samme år ble det innført en særskilt registrering av hatkriminalitet i politiets datasystemer BL/

STRASAK, som var ment å gi en oversikt over omfanget (Meland 2007).²³ I Oslo PD fulgte man dette ytterligere opp i virksomhetsplanen ved å nedfelle at bevisstheten og kunnskapen om hatkriminalitet skal økes, og i den forbindelse ga Oslo politidistrikt ut en rapport om hatkriminalitet motivert at hat og fordommer, der begrepet hatkriminalitet og politiets registrering av dette tematiseres (Meland 2007). Dette ble fulgt opp i en rapport av Oslo PD, i samarbeid med POD, der det gis en oversikt over politiregistrert hatkriminalitet i Norge i 2007 (Politidirektoratet & Oslo politidistrikt 2009).

Prioriteringen i riksadvokatens rundskriv fra 2002 ble gjentatt i årene 2003-2013, med noenlunde lik ordlyd. Fra 2007 utdypes prioriteringen:

Vold som retter seg mot personer med utgangspunkt i hvem de er eller hvordan de ser ut — såkalt hatkriminalitet — rammer ikke bare det enkelte offer, men skaper redsel og utrygghet hos alle med samme bakgrunn. Tryggheten til kvinner og barn som utsettes for vold i nære relasjoner, og til personer som utsettes for vold på bakgrunn av sitt utseende eller hvem de er, er en høyt prioritert oppgave for regjeringen (Riksadvokaten 2007, s.14).

I 2007 plasseres altså rasistisk motiverte handlinger under et mer overordna begrep, og det er også slik at tematikken utdypes ytterligere i mål- og prioriteringsskrivet. I 2012 inviterte Riksadvokatembetet til seminar om hatkriminalitet, der alle politidistrikter samt statsadvokatembetene var invitert. Daværende riksadvokat (Tor-Aksel Busch) signaliserte på dette seminaret at hatkriminalitetssaker måtte prioriteres i politiet, og han la vekt på at det måtte satses på å bygge opp gode etterforskningsmiljøer på dette (Oslo politidistrikt 2013).

Til tross for en økende oppmerksomhet nasjonalt, mottok Norge bekymringer knyttet til arbeidsmetoder, fokus og oppfølging av hatkriminalitet, både fra internasjonalt og nasjonalt hold. Både CERD, FNs rasediskrimineringskomité, Organisasjon for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSCE) og Europarådets menneskerettighetsavdeling (ECRI) har rettet kritikk mot Norge (Oslo politidistrikt 2013). Denne kritikken, samt vektleggingen fra riksadvokaten, var noe av foranledningen for at Oslo PD i 2014 etablerte en særskilt etterforskningsgruppe for hatkriminalitet, med plassering på Manglerud politistasjon (heretter hatkrimgruppa).

I tillegg til kritikk fra internasjonalt hold, har også nasjonale aktører etterlyst fokus, kunnskap, og endrede arbeidsmetoder hos politiet, som Likestillings- og diskrimineringsombudet og Politidirektoratet (se Kaugerud 2017).

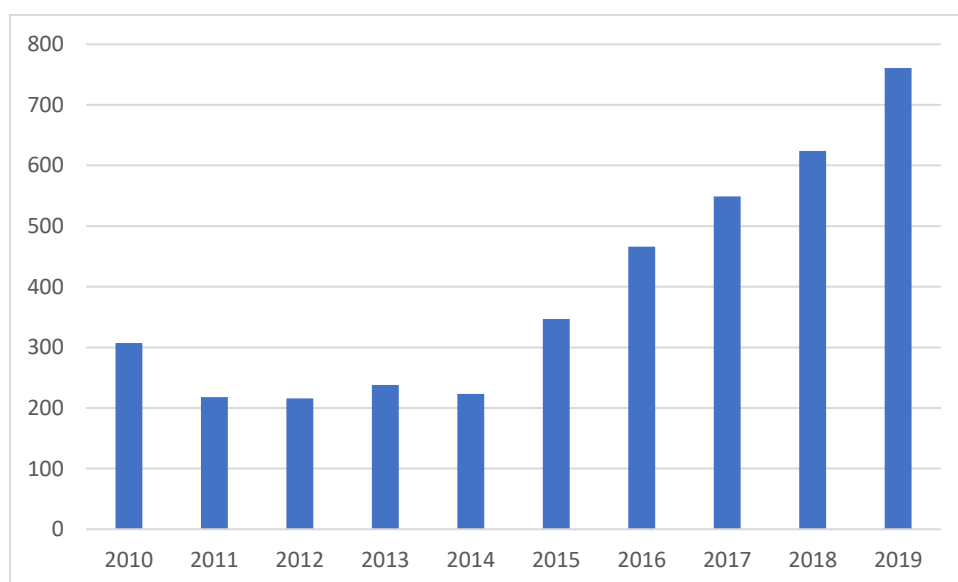
Fra 2015 endres ordlyden i prioriteringene hos riksadvokaten, og flere vernede grupper inkluderes: «Straffbare handlinger som synes motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonalitet, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne (hatkriminalitet)» (Riksadvokaten 2015). I 2017 nevnes hatefulle ytringer helt eksplisitt, og det vises også til regjeringens strategi mot hatefulle ytringer. Prioriteringen av hatkriminalitet ble opprettholdt i årene framover. Dette kan også ses i sammenheng med innføring av ny straffelov av 2005 i oktober 2015. Straffeloven § 135a ble erstattet med § 185 og 186, ordinære straffebud kan vurderes som grove om de er begrunnet i fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, homofil orientering eller nedsatt funksjonsevne, og straffeloven § 77i fastsetter at slike motiver kan anvendes som et straffeskjerpene moment ved alle typer lovbrudd.²⁴

²³ I BL opprettes, lagres og registreres alle dokumenter og opplysninger i hele straffesaksjeden, og er et saksbehandlingssystem, med rutinstøtte både for etterforskere og påtalemyndigheten. STRASAK er et register for behandling av straffesaker, og fungerer som en straffesaksjournal i form av registrering og oppfølging av anmeldelser og undersøkelsessaker (Se Ot.prp. nr 108 (2008-2009)).

²⁴ Se https://lovdata.no/artikkel/ny_straffelov_-_hatkriminalitet/1598

I takt med et økende fokus på hatkriminalitet, har det også blitt produsert statistiske analyser av omfanget. I rapporten «Kommenterte strasak tall 2012 (Politidirektoratet, 2013) ble statistikk over hatkriminalitet, i likhet med andre kriminalitetstyper, presentert. I 2015 ga derimot POD ut en egen rapport over hatkriminalitet, i perioden 2010-2014 (Politidirektoratet 2015). I de senere årene har statistikken over hatkriminaliteten igjen blitt innlemmet i de årlige rapporteringene av Straksak. I rapportene som gjelder 2018 og 2019, er det viet et eget kapittel til hatkriminalitet. Oslo PD har over flere år utgitt rapporter på hatkriminalitet i politidistriktet, og i tillegg til POD, har de også hatt en sentralt fagutviklende rolle.

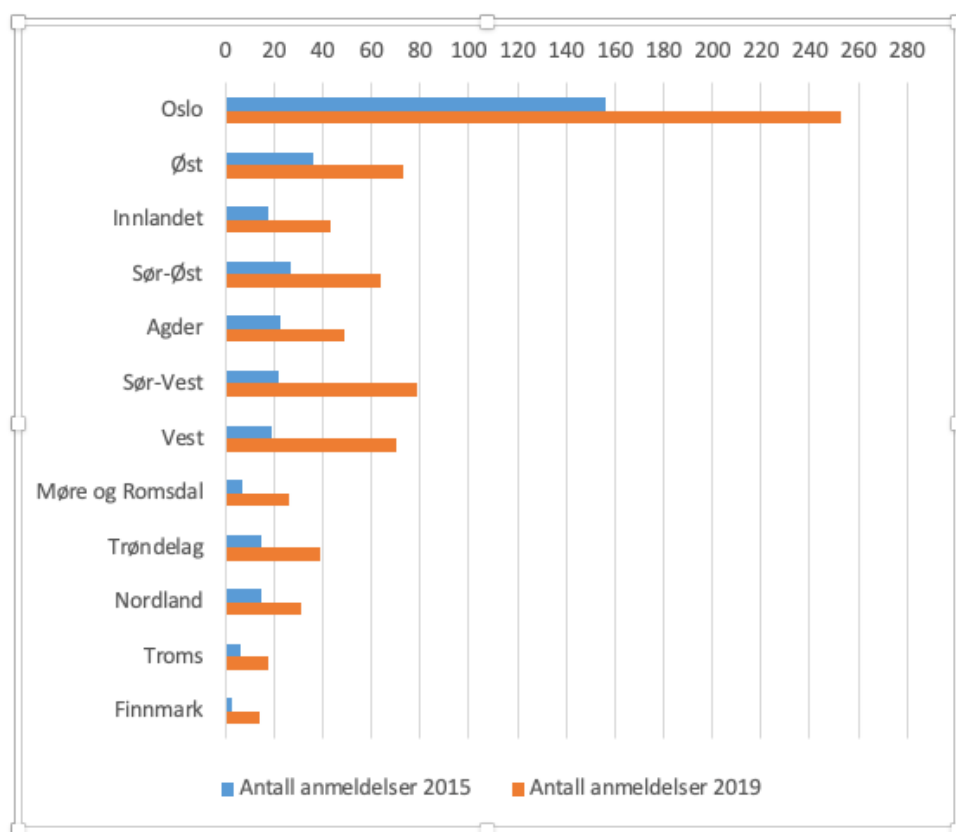
I 2007 var antall anmeldelser på hatkriminalitet i Norge 209.²⁵ Dette antallet har holdt seg noenlunde stabilt, og antall anmeldelser i perioden 2011 til 2014 har kun vært minimalt høyere (Politidirektoratet 2015). I perioden 2015 til 2019 ser vi derimot en jevn og betydelig økning i antall anmeldelser (Politidirektoratet 2020). Nedenfor presenteres en figur med oversikt over de nasjonale tallene i perioden 2007-2019. Tallene er ikke nødvendigvis sammenliknbare, da de baserer seg på ulike straffelov²⁶, men de gir likevel en indikasjon på økningen de fem siste årene.



I den nasjonale statistikken er hatefulle ytringer skilt ut som eget grunnlag de tre siste årene, men ikke på politidistriktsnivå. Slik informasjon finnes for Oslo politidistrikt (se feks Oslo politidistrikt 2020). I kapitlet om hatkriminalitet i strasak-tallene for 2019 (Politidirektoratet 2020, s. 42), presenteres antall anmeldelser med hatmotiv på politidistrikt i perioden 2015-2019. Vi gjengir denne i en forenklet utgave, og i form av en figur.

²⁵ Antall gjerningspersoner og antall fornærmede er noe høyere enn antall anmeldelser.

²⁶ Lov om straff (straffeloven) 2005 trådte i kraft 1.oktober 2015.



Ser vi på antall anmeldelser basert på politidistrikt, ser vi antall anmeldelser med hatmotiv varierer betydelig mellom distriktene, men at det jevnt over har vært noe økning i alle distrikter. En økning kan tolkes i retning av at hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer, har fått økt oppmerksomhet i samfunnet generelt og politiet spesielt. Økningen som har funnet sted, har foregått parallelt i tidsrommet for Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer, en strategi som har vært virksom fra 2016 og fram til utgangen av 2020. Av den grunn er det særlig interessant å se nærmere på hvilken betydning våre informanter tillegger strategien. Før vi kommer nærmere inn på slike synspunkter, vil vi kort presentere de politiansattes fortellinger om deres arbeid med hatefulle ytringer.

7.5 Fortellinger om politiets arbeid med hatefulle ytringer

I dette underkapitlet presenteres arbeidet i Oslo PD, Kripos, og arbeid i andre politidistrikter.

7.5.1 Oslo politidistrikt

Arbeidet i Oslo PD ble først påbegynt med at det ble skrevet rapporter om hatkriminalitet fra 2007. Dette arbeidet skjedde parallelt med at man iverksatte «mangfoldsarbeid» rettet mot politiets møter med personer med annen etnisk bakgrunn. I 2007 ble det som en følge av Obiora-saken²⁷ og at det var lite direkte dialog med politiet og etniske minoriteter, ansatt en mangfoldsrådgiver i Oslo PD. Mye av arbeidet handlet om å oppnå dialog med ulike grupper, og å få dialogen satt i system. Flere organisasjoner påpekte at politiet ikke tok rasisme på

²⁷ I 2006 døde Eugene Obiora i forbindelse med en pågrep på et NAV-kontor i Trondheim. Det ble benyttet halsgrep og «mageleie».

alvor, og Oslo PD begynte derfor å se på hvordan saker om anmeldt rasisme hadde blitt håndtert. I tillegg ble det også tydelig at anbefalingen fra riksadvokaten om å prioritere hatkriminalitet ikke ble fulgt i tilstrekkelig grad. Etter hvert begynte man å se hen til svensk politi og hva de gjorde på hatkriminalitetsfeltet der, hvor de hadde en egen gruppe. For å kunne innfri målsetningen om å prioritere saker med hatkriminalitet, ble det fattet et vedtak om å etablere en egen gruppe i Oslo PD. Det har i Oslo politidistrikt blitt gjennomført opplæring om hatkriminalitet, noe vi kommer tilbake til senere i analysen.

I september 2014 ble altså hatkriminalitetsgruppa for Oslo PD, ved Manglerud politistasjon, oppretta. Hatkrim-gruppa er en etterforskningsgruppe med ansvar for alle hatkriminalitetsaker i Oslo PD. Alle hatkriminalitetssaker skal «sluses» inn til gruppa. I tillegg til etterforskning legges det vekt på oppfølging av fornærmede gjennom en «trygghetssamtale».²⁸ Hensikten med denne er å gjenopprette trygghetsfølelsen til de utsatte, og at man også ved en eventuell henleggelse får vist at henleggelsen ikke betyr at saken ikke blir tatt på alvor (Oslo Politidistrikt 2013). De har også drevet med opplæring og foredragsvirksomhet (Se Nadim mfl. 2016, s. 119-120).

Gruppa har vært plassert under ulike avdelinger, og er ikke en egen avdeling eller et eget avsnitt, de er mer som en «prosjektgruppe». Det er likevel vanlig å omtale dem som en egen gruppe. På intervjudtidspunktet var de som arbeidet med hatkriminalitet fremdeles plassert på Manglerud politistasjon, men de vil fra høsten 2020 flyttes til Felles kriminalenhet, som er plassert på Grønland politistasjon (ofte omtalt som politihuset). Ettersom hatkrimgruppa ikke har utgjort en egen avdeling, men vært underlagt andre avdelinger, har de risikert å bli brukt til andre oppgaver. Det har gjort at de har måttet stå på for faget og at de hele tiden har hatkriminalitetsaker som en prioritet. Det er likevel slik at ressursene i hovedsak har blitt brukt til arbeidet med hatkriminalitet: «... vi har fått lov til å stort sett drive på med vårt».

I tida hatkrimgruppa har eksistert har de hatt mellom 4-6 etterforskere som arbeider med hatkriminalitetssaker. Da de starta opp hadde de også med seg en jurist i en 50 prosent stilling. Juristressursen har vært noe ulik underveis, og i den siste tiden har de stått uten jurist med spesiell tilknytning til gruppa. Da har det kun vært jourhavende jurist, dvs. de politijurister som er tjenestegjørende for dagen, som håndterer sakene. Det har vært en utfordring, ikke nødvendigvis fordi politijuristene som sådan mangler kompetanse på hatkriminalitet, men fordi det har gjort til at de som gruppe ikke har kunnet drive rettsutvikling. Når gruppa nå skal overflyttes til Felles kriminalenhet i Oslo PD, har det blitt etablert en midlertidig ordning som styrker «juristutfordringen». For hatkrimgruppa har også «Nærpolitireformen» vært en utfordrende faktor:

...vi ser jo det at det er et kontinuerlig arbeid, vi ble starta opp et år før reformen kom. Den utviklinga det året var enorm. Men så kom reformen, og det har vært en organisasjon i omveltning, og i stedet for å drive fagutvikling, har det blitt en kamp for å overleve, jobbe for å bli plassert riktig, få lov å ha fokus på sakene. Vi har ikke satt oss i organisasjonen ordentlig heller, før reformen kom.

28 I 2008 opprettet Manglerud politistasjon et tverretattlig trygghetsprogram, et tilbud til alle unge ofre under 18 år som har vært utsatt for lovbrudd som vold, ran, trusler eller seksuelle forbrytelser. Hensikten med programmet er at de utsatte som få tilbake sin trygghetsfølelse i det offentlige rom. I dette programmet inngår en såkalt trygghetssamtale (Se «Trygghetsprogrammet – en veileder for systematisk oppfølging av unge ofre for kriminalitet», utarbeidet av Oslo politidistrikt og Oslo kommune på <https://kriminalitetsforebygging.no/dokumenter/ofre-for-kriminalitet/>). Det er denne metodikken som også benyttes overfor utsatte for hatkriminalitet.

I tida som kommer håper hatkriminalgruppa at de gjennom sakene kan arbeide mer fagutviklende gjennom rettspraksisutvikling.

7.5.2 Kripos

I 2016 hadde Kripos to satsningsområder: Politiets nettpatrolje – Kripos, og Kripos' tipsmottak på nett. Politiets nettpatrolje Kripos er en del av politiets tilstedeværelse på internett (Nadim mfl. 2016). I 2019 ble Nasjonalt cyberkriminalisenter (NC3) opprettet ved Kripos. NC3 består av fire seksjoner. Politiets aktive patruljering på nett og Kripos' nettpatrolje ligger i Seksjon for internettrelatert etterforskningsstøtte (IRES). I denne seksjonen er det en avdeling som heter Politiets tilstedeværelse på internett (PTI).²⁹

På Kripos sitt tipsmottak er det to tipsbokser, en for tips om radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett og en for tips om hatefulle ytringer på internett.³⁰ Slik vår informant forteller om det, har ikke Kripos noe mandat på hatkriminalitet, men i handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fra 2014, er tiltak 24 retta mot å styrke politiets tilstedeværelse på internett, og dette har bidratt til at hatefulle ytringer har blitt inkludert i arbeidet.³¹ Ettersom man mente at hatefulle ytringer også var relevant for å fange opp radikaliserings oppretta man foruten et tipsmottak for radikaliserings et eget tipsmottak for hatefulle ytringer. I begynnelsen av arbeidet med kodingen av tipsene som kom inn via tipsmottaket om hatefulle ytringer, ble ikke disse koda ut fra bestemmelsene i straffeloven § 185, dvs. ut fra alle de fire vernede gruppene. Tipsene ble kodet blant annet basert på etnisitet og religion, feks. ut fra om de var islamfiendtlige eller innvandrerfiendtlige. Det var dette man fikk inn mest tips om, og informanten i Kripos tror at det var en viktig grunn til at man oppretta de to kodingene, og at homofil orientering og nedsatt funksjonsevne ikke var med som egne kodinger. Det var også slik at de som jobba i tipsmottaket ikke hadde tilstrekkelig kunnskap om straffeloven § 185. I tillegg kan en annen grunn til kodingens vektlegging være at hatefulle ytringer ble sett i sammenheng med radikaliserings og ekstremisme. Kodingen som i dag gjøres, er i henhold til straffeloven § 185, der alle de vernede gruppene inkluderes. En slik endring i praksis ble gjort som en følge av ansettelse av personell med spesialistkompetanse på hatkriminalitet.³² Blant de som arbeider med å håndtere tips, er det flere som har kompetanse på radikaliserings og voldelig ekstremisme. Ettersom det er behov for «sparringspartnere» for å drøfte ytringer ut fra straffeloven § 185, hadde det vært ønskelig at flere personer hadde mer kompetanse på hatefulle ytringer og hatkriminalitet mer generelt. Vår informant i Kripos tror at det ville vært enklere å argumentere for en styrking av kompetanse på hatkriminalitet dersom Kripos hadde hatt et mandat på hatkriminalitet.

Arbeidet består i å behandle tipsene som kommer inn via tipsmottakene og «berike» disse med informasjon. Det innebærer å identifisere gjerningsperson, melder, sikre skjermbilder og andre relevante grep for å gjøre klart for at det skal kunne opprettes en sak. Deretter sendes sakene videre til de politidistriktene der «saken hører hjemme». Det er politidistriktene selv som oppretter straffesak. Tidligere var det slik at når Kripos sendte ut tips til distriktene, mottok de aldri noe svar. En informant forteller:

Så egentlig var det sånn, du vet ikke om du gjør noe nytte av deg, Og jeg kjenner jo til, jeg har selv jobba i distrikt, og jeg vet at når du får et tips på

²⁹ Da vi foretok våre intervjuer foregikk det en omorganisering på Kripos, der man endrer på strukturen innad. Seksjonen IRES forsvinner, og deles inn på en ny måte. Man får en «Seksjon for inntak», og de som jobber med radikaliserings og voldelig ekstremisme blir plassert i denne, og man får en «Seksjon for politiets tilstedeværelse». Det er litt uklart hvem som framover vil arbeide målrettet opp mot hatkriminalitet i Kripos, slik det de siste årene har vært gjort.

³⁰ Se <https://www.politiet.no/tjenester/tips-politiet/>

³¹ Vi viser her til informantens beskrivelse av tiltak i nevnte handlingsplan. Se Justis- og beredskapsdepartementet (2014) for innhold i denne handlingsplanen.

³² Nadim mfl. (2016) viser i sine beskrivelser av Kripos' nettpatrolje fra 2016 at tipsmottaket den gang besto av et mottak for «Radikaliserings og voldelig ekstremisme på Internett» og for «Rasistiske ytringer på Internett».

mail, så nedprioriterer du det og du tar heller de du har straffesak på. Og det syns jeg var veldig uheldig, og spesielt med hatkrim siden det også skal være prioritert ut fra riksadvokaten. Så jeg spurte om vi kunne endre en rutine, der vi ber om tilbakemelding.

Det å kreve tilbakemelding fra distriktet var imidlertid ikke mulig, men det var rom for å si at det var ønskelig.

Det har også vært gjort forsøk på at Kripos selv kan opprette straffesaker på hatkriminalitet. Det har bydd på utfordringer. Det foreligger ikke gode nok omforente rutiner for hvordan patruljeaktivitet fra en nasjonal enhet som Kripos skal virke i et samspill med lokalt etterforsknings- og oppfølgingsansvar. Kripos har heller ikke avklarte lokale rutiner for dette. Av den grunn var det tungvint med opprettelse av anmeldelser under patruljering. I tillegg er det tidkrevende å innhente Basic subscriber information (BSI), det vil si at man innhenter identifiserbare opplysninger om vedkommende fra tilbyder, som feks. Facebook, som vedkommende oppga ved registrering. For å kunne innhente slik informasjon må juristene skrive beslutninger.

Kripos har hatt ansvaret for å utarbeide en metode for «aktiv» patruljering på internett, som politidistriktene kan bruke. Hvert enkelt distrikt skal gjennomføre patruljering gjennom egne nettpatruljer. Nettpatruljene har blitt opprettet på litt ulike tidspunkt de siste årene.³³ Det er flere distrikter som er til stede for publikum, ikke bare på Facebook, men også Instagram, Snapchat, eller TikTok. Kripos driver også med noe aktiv patruljering og har satt av tid til dette. Patruljeringa foregår hovedsakelig åpent, men gjøres også skjult.

Under nedstengningen av det norske samfunn under koronaepidemien, ble det etablert et fast møtepunkt mellom Kripos' nettpatrulje og nettpatruljene i distriktene. Kripos så at flere hadde spørsmål, og at det var behov for en samkjøring på tvers av distrikter i denne perioden. Møtepunktet har blitt opprettholdt, fordi de så at det var en god arena for erfaringsutveksling. På slike møter har hatefulle ytringer blitt tatt opp som tematikk. En informant forteller:

... hver mandag så har jeg et møte med alle nettpatruljene i Norge, og da er det sånn at de tenker på dette med hatefulle ytringer og har noen innlegg på Facebook om det, for de skjønner at det er et problem. Og så er det noen av dem som sender meg ting, kan du vurdere dette, for de syns ting er vanskelig, så jeg vet at de har fokus på det, men hvor mye de jobber med det, det vet jeg ikke.

Kripos har også bidratt med en kompetansehevende innsats, en veileder for hvordan håndtere tips, der også grunnlaget i straffeloven § 185, med illustrerende eksempler gis. De har også hatt utadretta virksomhet rettet mot befolkningen. I juni 2020 hadde Kripos' nettpatrulje en direktesendt sending på youtube om hatkriminalitet.

7.5.3 Arbeid med hatkriminalitet i andre politidistrikter

Oslo PD, med hatkrim-gruppa, er det distriktet som har lengst fartstid i arbeidet med hatkriminalitet. I de andre politidistriktene er det ingen egne grupper som arbeider med hatkriminalitet. Det er likevel slik at de arbeider med tematikken. Alle distrikter skal ha en nettpatrulje. Vi har snakket med to andre distrikter for å få et innblikk i det arbeidet de gjør. I et politidistrikt har vi snakket med fagleder for nettpatruljen og radikaliseringskontakten. I et annet politidistrikt har vi snakket med nettpatruljen.

³³ Alle distriktene skal ha opprettet en nettpatrulje. Sist ute er Trøndelag politidistrikt; I Namdal Arbeiderblad ble det annonsert at det skulle etableres en nettpatrulje for Trøndelag PD i juni 2020 ([NA 24.06.20](#)).

7.5.3.1 Nettpatroljen

I «politidistrikt 1» (PD1) er både nettpatroljen og radikaliseringskontakten involvert i arbeid med hatefulle ytringer / hatkriminalitet. Begge disse funksjonene er plassert under Felles forebyggende enhet i distriktet. I nettpatroljen arbeider det fem personer; faglig leder og fire operatører. En av operatørene jobber opp mot etterretning. Nettpatroljen i distriktet har vært i drift i snart ett år. Deres hovedanliggende er kommunikasjon med innbyggere, der de bruker Messenger eller Instagram til å kommunisere. De mottar spørsmål og tips i «innboksen» (de to digitale kommunikasjonsplattformene). De gir råd og veiledning, slik at kommunikasjonen er toveis. Foruten dette legger de ut poster om kriminalitetsutfordringer, med utgangspunkt i politiets erfaringer i distriktet. Postene legges ut på ulike sosiale medier, Facebook (retta mot den voksne befolkningen), Instagram (retta mot den litt yngre delen av befolkningen) og TikTok (retta mot de som er fra 8 år og oppover). Mye av tematikken er den samme, men budskapet tilpasses målgruppene. Postene varierer fra litt «enkler» budskap til mer alvorlige saker, og kan også ta for seg dagsaktuell tematikk.³⁴

Nettpatroljen i PD1 forteller at de ikke først og fremst jobber med hatefulle ytringer på nett, men med tilstedeværelse på nett. Måten de legger opp kommunikasjonen på, tilrettelegger imidlertid for at folk kan melde fra om hatefulle ytringer:

Vi har jo 150 000 følgere på TikTok, og når de finner uønska innhold, noe av det er jo mobbing, og andre ganger er ufine kommentarer, og noen ganger er det hatefulle ytringer som bryter med straffeloven. De vet jo ikke forskjellen. Når de ser en sånn ytring, så tagger de oss, og da får vi varsel i innboksen. Og vi har erfart, at når noen blir tagga, så går mange inn og sletter det de skrev. Så vi har barn og unge som gjør et stykke politiarbeid. Det kan også være vi følger opp en melding, og vurderer om den er hatefull i henhold til straffeloven, og at vi har litt sånn patruljering som Kripas. Men pr. nå har de [Kripas] satt av tid og ressurs til slik patruljering, mens vi må bruke overskuddstid, som det er lite av.

I politidistrikt 2 (PD2) ligger nettpatroljen også under «Felles forebyggende enhet», men de har organisert seg litt annerledes enn PD1. Ulik organisering er en følge av at politiets tilstedeværelse på nett er et fagområde som er ferskt, man er i ferd med å etablere det som et fagområde, og det er i utvikling. Hen forteller at i noen distrikter er det det kun kommunikasjonsavdelingen som har hatt ansvar for nettpatroljen, at det ikke arbeider politiutdannede der. Nettpatroljen i PD1 og PD2 mener det er hensiktsmessig at det arbeider politiutdannede i slike stillinger, fordi de kan gjøre politifaglige vurderinger rundt de tipsene som kommer inn.

I PD2 har de ansatt en person som både arbeider direkte opp mot politiets tilstedeværelse på nett og som har en koordinerende rolle opp mot dette arbeidet i distriktet. De ulike politistasjonene eller lensmannskontorene går i en turnus der de har ansvar for kommunikasjon ut til publikum, og personellet er valgt ut basert på interesse. De har hovedansvar for Snapchat, og i kommunikasjonen til befolkningen legger de ut videoer fra politihverdagen og informasjon om ulike temaer med et forebyggende formål. Kommunikasjonen har en viss lokal forankring, men er samtidig såpass generell at den skal treffe befolkningen i hele distriktet. Kommunikasjonen de har ansvar for er generelle temaer

³⁴ En slik forebyggende strategi kan forstås som lokalorientert politiarbeid, men der dialogen med befolkningen foregår digitalt i stedet for fysisk. Muligheten til å sende private meldinger åpner også opp for at det kan etableres en dialog der det etterhvert kommer fram annen informasjon. Det kan være tips om kriminalitet, eller at personen som tar kontakt utsettes for kriminalitet, som feks. vold i hjemmet. Det åpner opp for mer personorientert forebygging.

som distriktet ønsker å formidle i det forebyggende sporet. Polititjenestepersonen i den koordinerende rollen samarbeider med kommunikasjonsavdelingen om utarbeidelsen av disse generelle temaene, der koordinatoren legger opp til at politistasjonene/ lensmannskontorene kan formidle budskapet på en hverdagslig måte. Foruten kommunikasjon ut, har de også toveisdialog gjennom Facebook. Informanten har ansvar for å besvare meldingene som kommer via Messenger. Av slike meldinger gjøres det politifaglige vurderinger om det er noe som bør følges opp, og ut fra sakens karakter og hvem som «eier problemet», tar hun kontakt med og inngår i et samarbeid med den aktuelle politistasjonen eller lensmannskontoret. Organiseringen i distriktet ses som hensiktsmessig fordi de er et geografisk stort distrikt, slik at alle deler av distriktet har eierskap til tilstedeværelsen på nett. Informanten forteller at selv om hun er alene i nettpatroljen, er dette noe de har ansvar for sammen i hele distriktet: «Jeg er litt som edderkopp, jeg er sjølve kroppen, men har også mange ben [ut i distriktet]. Jeg har tett samarbeid med de ulike stasjonene/lensmannskontorene, og koordinerer vaktordningen, der alle bidrar inn»

Sakene som kommer inn via innboksen er varierte, men de har også hatt saker der hatefulle ytringer inngår. Via jevnlig møter med de andre nettpatroljene og Kripos' nettpatrolje, har hun også fått mer kunnskap og tilgang til mer kunnskap om tematikken. Hun forteller at de imidlertid ikke har kapasitet til å drive med aktiv patruljering på nett.

Ut fra det Kripos og nettpatroljene forteller, er det tydelig at hatefulle ytringer tas på alvor, men vi ser at det er utfordrende å få satt av tilstrekkelig med ressurser til dette, og det gjelder selv i politidistrikter som har flere stillinger. I politidistrikter der det er satt av lite ressurser til nettpatroljene vil det å kunne arbeide med patruljering av hatefulle ytringer og oppfølging av tips om hatefulle ytringer være svært utfordrende.

7.5.3.2 Radikaliseringskontakter

Ut fra informasjon vi har innhentet kan det se ut til at radikaliseringskontaktene også har ansvar for hatkriminalitet i politidistriktene. Imidlertid er mandatet til radikaliseringskontaktene ganske løst formulert, og stillingen er også litt forskjellige i ulike distrikter. I noen distrikter arbeider radikaliseringskontakten direkte med konkrete saker. I noen store distrikter arbeider det radikaliseringskontakter i deltidstillinger på politistasjoner i distriktet, med en koordinerende radikaliseringskontakt over seg. Hvordan radikaliseringskontakten arbeider og hvor han eller hun er plassert, avhenger også av hvordan man har valgt å organisere det forebyggende arbeidet i distriktet. I tillegg blir også stillingene noe ulikt utformet ut fra hva politidistriktet trenger. Radikaliseringskontaktene har også noe anledning til å utforme innholdet i stillingen selv, og dermed vil den kunnskap og erfaringskompetanse de har påvirke hvilke prioriteringer de gjør opp mot arbeidet med hatkriminalitet. Radikaliseringskontakten vi har snakket med forteller at han tror alle radikaliseringskontaktene har kunnskap om hatkriminalitet og at de ser viktigheten av å jobbe med det for å forebygge radikalisering og voldelige hatefulle handlinger av de som er radikalisert. Tematikken har likevel ikke vært et særskilt tema som har blitt diskutert på jevnlig møter radikaliseringskontaktene imellom. Som vi ser er det noe usikkert om radikaliseringskontaktene også har et ansvar for hatkriminalitet i politidistriktene, og måten de eventuelt arbeider opp mot dette feltet, vil variere.

Radikaliseringskontakten i PD1 påbegynte et systematisk arbeid opp mot hatkriminalitet i distriktet 2019, i forbindelse med et iverksettelse av et forebyggende prosjekt om hatkriminalitet. En del av arbeidet besto i kompetansehevende tiltak innad i politiet, samtidig som det også ble drevet informasjonsarbeid overfor bestemte deler av befolkningen og samarbeidsmøter med frivillige organisasjoner. Kompetansehevingen var særlig rettet mot

etterforskere, gjennom det obligatoriske årlige opplæringen (OÅO)³⁵, der kunnskap om lovverket, forskning om traumeeffektene for ofre, og behovet for oppfølging av fornærmede ble vektlagt. Han har også vært ned på Felles straffesaksinntak med relevant fagstoff, slik at de har kunnskap tilgjengelig for å vurdere om de står overfor en hatkriminalitetsak. I tillegg har radikaliseringskontakten fortalt om tematikken i de lokale politirådene.

Politidistriktet hadde allerede, som en følge av kommunal handlingsplan rettet mot forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, et nært samarbeid med ulike muslimske trossamfunn. Det har blitt etablert årlige fagsamlinger, og på en av disse ble hatkriminalitet tematisert, og de oppfordret også til at personer i disse miljøene skulle anmelde når de opplevde hatkriminalitet. Han forteller:

...det [var] særskilt fokus fra min side i disse samlingene, å spre kunnskap til de muslimske trossamfunnene, for det første om hva sier riksadvokaten i forhold til hvordan politiet skal prioritere hatkrim, det er det ene, og videre, hva er faktisk hatkriminalitet, fordi jeg tenker at det verserer mange ulike oppfatninger av hva hatkriminalitet er, uten at en er helt sikker på når dukker en inn i straffeloven kontra når det forså vidt er en lovlig hatefull ytring, slik at fokus var særskilt sterkt på å fortelle de da om bestemmelsene i 185 og bestemmelsene i 186 og videre § 77 i straffeloven som er straffeskjerpende.

Det ble også initiert et møte med frivillige organisasjoner som representerer de som er vernet etter bestemmelsene i straffeloven. I møtet vektla man å få innspill fra organisasjonene, samtidig som man var opptatt av å signalisere at politiet tar hatkriminalitet på alvor. I dialogen med organisasjonene kom det fram at hatkriminalitet er et problem i enkelte bransjer, som feks. drosjenæringen, og det ble initiert et møte med dem om tematikken. Radikaliseringskontakten har også, i samarbeid med aktører utenfor politiet, holdt foredrag utenfor politiet.

7.6 Oppfatninger av tiltakene og betydningen av strategien for politiet

I denne delen vil vi presentere informantenes oppfatninger av tiltakene og betydningen av strategien for politiet. Vi trekker inn ulike perspektiver med en hovedvekt på å fange opp synspunkter mellom forvaltningsnivåer, det vil si hvordan dette forstås i Justis- og beredskapsdepartementet, i Politidirektoratet, og i politidistriktene. I tillegg vil vi også trekke inn oppfatninger av betydningen av strategien for politiet fra personer som ikke arbeider i politiet, som vi har intervjuet i forbindelse med den horisontale analysen. Dermed får vi både et «innenfra-blikk» fra ulike byråkratiske nivåer og et «utenfra-blikk» fra personer som har vært involvert i arbeidet med strategien på ulike måter, det vil si oppfatninger fra informantene stemmer fra de «horisontale» intervjuene. Der vi går eksplisitt inn på de ulike tiltakene, innledes disse med en kort beskrivelse av resultatene av strategien slik det blir forstått «ovenfra» og presentert i statusrapporter. Det foreligger to statusrapporter, en fra oktober 2018 og en fra mai 2020, der ansvarlig departement Justis- og beredskapsdepartementet har rapportert på tiltakene rettet mot politiet (Se Barne- og likestillingsdepartementet 2018 og Kulturdepartementet 2020).

³⁵ En obligatorisk årlig opplæring som er et årlig program for opplæring og øvelser for etterforskere (politiutdannede, «sivilt ansatte» og påtalemyndighet), ble innført som en del av «Nærpolitireformen». I 2016 ble det utarbeidet en nasjonal handlingsplan for et løft av etterforskningsfeltet, det såkalte «Etterforskningsløftet» (Politidirektoratet 2016).

7.6.1 Betydningen av strategien for politiet

I dette underkapitlet vil vi beskrive ulike perspektiver fra ulike nivåer når det gjelder betydningen av strategien for politiet. Mer spesifikke synspunkter rundt tiltakene gjøres enkeltvis under egne underkapitler.

7.6.1.1 Nybrottsarbeid?

Informanten i JD beskriver strategien generelt som «nybrottsarbeid», noe han mener er beskrivende fordi det var lite tidligere arbeid som var gjort og det var «mye å ta tak i». Når det gjelder tiltakene rettet mot politiet, mener informanten at strategien har fungert som «*en brekkstang inn mot POD*». Han forklarer det med den styringsdialogen som pågår mellom JD og POD, og at strategien nå har blitt en del av denne styringsdialogen. På den måten bidrar strategien til at det rettes fokus mot temaet og at ledere har måttet prioritere temaet. Et slikt perspektiv på strategien må også forstås ut fra at informanten opplever at strategien ikke bare er noe som kom fra det politiske nivået, men også er et resultat av mange byråkraters engasjement og drivkraft. For å få gjennomslag for tematikken har det også vært hensiktsmessig at man kunne vise til strategien i stortingsdebatter, budsjetter, proposisjoner osv. Slik informanten ser det bidrar altså strategien til økt fokus og prioritering. For å illustrere den betydning strategien har hatt, trekker han fram at Riksadvokaten har inkludert temaet inn i sitt årlige mål- og prioriteringsskriv til politi og påtalemyndighet.

Når det gjelder tiltakene rettet mot politiet i strategien, fulgte man ikke «standard prosedyre», som er at JD sender en bestilling til POD som melder tilbake om tiltak de mener er viktige. I arbeidet med tiltak i strategien ble det derimot sendt et forslag til tiltak som ble lagt fram for POD. JD ba dem vurdere om de var gode eller ikke. Tiltakene var utarbeida med utgangspunkt i foreliggende politierfaringer fra hatkriminalgruppen, samt de utfordringer man visste gjorde seg gjeldende for politiet på tematikken.

I en organisasjon som politiet, som er hierarkisk, betyr det ifølge informanten i JD mye for de prioriteringer som gjøres at en tematikk er ledelsesforankra. Informanten opplever at da arbeidet med strategien ble påbegynt, hadde ikke arbeidet ledelsesforankring i politiet, men at strategien har bidratt til en slik forankring nå. Samtidig understreker han viktigheten av at det allerede forelå viktig arbeid på «grunnplanet»: *«I systemet vårt må det komme fra oven. Men så selvfølgelig også, med det arbeidet som foregår på grunnplanet, det er god hjelp i det, for eksempel det på Manglerud. Vi jobba mot samme mål, bare med ulikt utgangspunkt»*. Vi ser altså at informanten opplever at strategien har bidratt til ledelsesforankring, men at det har vært et eget fagmiljø med kompetanse har gjort det lettere å få til. En slik tolkning kan vi også se i resultatene av strategien. De med kompetanse fra grunnplanet har i stor grad bidratt inn, eksempelvis har hatkriminalgruppen bidratt inn i arbeidet med veilederen for registrering av hatefulle ytringer.

Hvorvidt strategien og tiltakene forstås som nybrottsarbeid blant de politiansatte avhenger noe av tidspunktet de begynte å arbeide med tematikken. For dem som har arbeidet med tematikken i flere år, forstås ikke strategien og tiltakene som noe nytt. Ut fra det en av informantene forteller i intervjuet, spør vi om det er slik at strategien ikke har betydd så mye for dem, noe informanten bekrefter: *«Nei, fordi vi allerede hadde gjort en jobb, så ikke størst betydning for oss. Men at det har hatt betydning for andre ja, for POD, for før strategien ba de ikke om tall på hatkriminal, så det at man etterspør en direkte rapportering, når man må rapportere på noe, så blir fokuset større»*. En annen informant uttrykker også en forståelse for at tiltak i handlingsplaner ikke alltid er nyskapende, og i dette ligger også at hen ikke opplever tiltakene i strategien som nybrottsarbeid for dem:

Det hører med, jeg ser deres posisjon. De har handlingsplaner og strategier, føringer i forhold til loven og tidsfrister som må overholdes. Ressurser som må settes inn for å overholde tidsfristene. Så det må sjongleres. Når da handlingsplanen mot rasisme skal komme, så er det ikke så rart at de ser på hva vi allerede har i gang, sånn at vi ikke tar på oss mer enn det vi kan innfri, for de må jo rapportere på at de gjør det også.

Informanten i Kripos, som har lang erfaring fra hatkriminalitetsfeltet, har ikke inngående kjennskap til strategien, og hun har heller ikke hørt kolleger snakke om den. Hun vet hvilke tiltak som inngår, men i hennes hverdag på Kripos tillegges Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme større vekt. Som tidligere nevnt er tiltak 24 i denne retta mot å styrke politiets tilstedeværelse på internett. En liknende oppfatning har informanten fra POD, nemlig at handlingsplan mot radikaliserings en sterkere forankring i Kripos enn strategien. Vi ser altså at arbeidssted og mandat påvirker hvilke strategier eller handlingsplaner som får størst betydning.

I hvilken grad strategien er kjent i politidistriktene varierer også. I nettpatruljene fra PD1 og PD2 forteller de at de ikke er kjent med strategien. En av informantene forteller at hun ikke kjenner til strategien, men at hun er kjent med at hatefulle ytringer er et prioritert område i politiet og hos riksadvokaten. Det gjør at de tar det på alvor og arbeider med å identifisere hatefulle ytringer på nett. «Det fins så mange tusen dokumenter på tvers. Så jeg forholder meg til politimesteren og hans prioriteringsskriv, eventuelt skriv fra Politidirektoratet». Vi ser altså at til tross for at strategien kan oppleves som uviktig i den forstand at selve strategien ikke er kjent, får den i det ene distriktet indirekte en betydning ved at tematikken inkluderes i styringsdokumenter fra politimestre og POD. Samtidig kan det for andre også være slik at slike styringsdirektiver betyr lite i den praktiske politihverdagen. Informanten i PD2 forteller at hun verken kjenner til riksadvokatens prioriteringer eller strategien, men at hun kjenner til veiledningen som Kripos har utarbeidet og sendt ut til nettpatruljene, noe som tydeliggjøres i dette utsagnet: «*Det er dessverre sånn at det er resultatet fra årene i etaten, det er så mye rundskriv og pålegg og... det er så mye. Etter hvert så leser du det du må ha kjennskap til*». Vi ser altså at det varierer hvor mye vekt som legges på det som kommer «ovenfra» og at det man får kjennskap til i arbeidets hverdagsrelasjoner betyr mer.

En informant i et distrikt som i det siste halvannet året har arbeidet systematisk med tematikken opplever strategien og tiltakene som viktig:

Jeg syns det, det er en viktig strategi, forutsatt at folk følger opp tiltakene som de blir ansvarliggjort med i strategien, og dessverre har jo ofte handlingsplaner og den type ting, de er jo veldig ofte flotte dokumenter, men de har vel kanskje en vane for å bli lagt i en skuff et eller annet sted, men det tror jeg ikke med denne strategien her, absolutt ikke, så mye fokus det har vært på hatkriminalitet nå over en lenger periode.

Vi ser altså at når informantene på bakkeplan i størst grad vurderer om strategien er betydningsfull gjøres det i relasjon til eget arbeid, og i mindre grad politiet som helhet. Vurderingene de gjør avhenger derfor av hvilken innsats som allerede er gjort på feltet i politidistriktet. Imidlertid er det slik at flere informanter, både i distrikt med lang og kort fartstid på feltet, forteller at de bruker strategier og handlingsplaner for å få gjennomslag for fagfeltet: «*Vi bruker det vi kan for å bli hørt*». På den måten kan man si at strategien kan være betydningsfull både for å legitimere nye og for opprettholde og videreutvikle gamle innsatsområder.

7.6.1.2 For diffus

Blant flere politiansatte i distrikt påpekes det at strategien burde vært mer konkret, der det også ble stilt tydeligere krav til politidistriktene. En slik innvending gjelder særlig med tanke på tiltak 10 om kompetanse nasjonalt, noe vi kommer tilbake til. I intervjuene med ulike representanter fra referansegruppa for strategien, gjør den samme innvendingen seg gjeldende. Vi ser altså at det er enighet blant flere politiansatte som arbeider med hatkriminalitet, eller opp mot hatkriminalitetsfeltet, og «blikket utenfra». Informanter fra flere sivilsamfunnsaktører er tydelige på at strategien burde konkretisert og ansvarliggjort mer, og at den er for lite forpliktende. Kritikken tydeliggjøres ved følgende utsagn: *«Regjeringen kunne brukt styringsretten sin i større grad»*.

7.6.1.3 For mange handlingsplaner?

I intervjuene der vi spurte informantene om betydningen av strategien, ble dette med om det var for mange og for like handlingsplaner eller strategier tematisert. En slik tematikk gjorde seg særlig gjeldende høyere opp i byråkratiet. Informanten i POD synes det er vanskelig å si noe helt eksplisitt om betydningen av strategien for politiet. Det skyldes ikke at hun tror at strategien ikke har vært av betydning, men at det kom flere handlingsplaner som dekker over noenlunde like temaer: *«(...) så er det vanskelig å tenke at denne strategien spesielt, i og med at det kom flere sånne dokumenter, der mye hadde samme fokus. Men at det var en egen på hatefulle ytringer som fenomen – det var helt på sin plass»*. De andre handlingsplanene på nærliggende temaer er retta mot enkelte grupper, men tiltakene i handlingsplanene og strategien ganske like. Informanten i POD løfter fram flere handlingsplaner, men nevner spesielt handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk. Ser vi på innholdet i denne handlingsplanen (se Barne- og likestillingsdepartementet 2016b), ser vi for det første at programtiden er relativt lik. For det andre er innholdet i tiltak 16, 17, 18 og 19 der Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar, relativt like tiltak 10, 11, 12 og 13 i strategien. Slik informanten i POD ser det, er det derfor vanskelig å si noe om strategien har gitt bestemte resultater. Informanten i JD påpeker at en fordel med å med flere handlingsplaner eller strategier der samme tiltak inngår, er at disse tiltakene får mer tyngde.

Informanten i POD oppfatter Strategien mot hatefulle ytringer som særlig viktig fordi den favner bredt og hadde mer overordna prinsipper, og den bidro til å sette søkelys på at noen ytringer er straffbare: *«... det er ikke så mange som vet at det er straffbart, så det var viktig på den måten. Det ble satt en standard. Den er viktig å ha som dokument som gjelder ytringer»*. Selv om hun ser fordeler med handlingsplaner retta mot enkeltgrupper, at de opplever seg ivarettatt, tenker hun at handlingsplaner eller strategier som favner bredere der alle gruppene inkluderes er mer hensiktsmessig. Den samme forståelsen har også informanten i JD:

Det er noen ulemper med at det er såpass mange handlingsplaner på en gang. Jeg tror når man begynner og skal lage handlingsplaner for hver enkelt gruppe, så mister man det som er fellesnevneren, fellesnevneren for hatkriminalitet enten det er mot muslimer, møter, transpersoner, homofile, funksjonshemmede eller kvinner, er jo å finne ut hva det springer ut av, at det er noe likt. Temaet som går på menneskeverd, menneskerettigheter, likestilling, demokrati, det er det det handler om. At man har et klima med hatefulle ytringer mot noen, så er det ofte de samme som hater andre også. Det er mye å gjøre i fellesnevneren. (...) Det er en fordel med brede handlingsplaner og strategier som går på tvers av grupper.

De politiansatte som jobber med hatkriminalitet tematiserte ikke mengden handlingsplaner på samme måte som de som befinner seg høyere i byråkratiet, men som vi tidligere så er det flere som uttrykker en slags trøtthet over handlingsplaner og innhold i slike. Denne trøttheten

uttrykkes på ulike måter, fra at man unngår å forholde seg til strategier og planer og heller forholder seg til prioriteringer fra POD og politimester, at det mest vanlige nok er at slike dokumenter bare blir lagt i en skuff, og at man har forståelse for at tiltak i en handlingsplan fra POD sin side ikke er så nye fordi de må sjonglere en rekke handlingsplaner.

7.6.2 Kompetanse om hatkriminalitet nasjonalt

I redegjørelsen av tiltak 10 i statusrapportene fra 2018 og 2020 er beskrivelsene av resultatene delvis likelydende, men i statusrapporten fra 2020 utdypes noen momenter, og det løftes det også fram noen nye elementer. Det er også ett moment som løftes fram i statusrapporten i 2018, som ikke inkluderes i rapporteringen fra 2020. Ser vi de to redegjørelsene samlet sett, løftes det fram seks områder som «ovenfra» forstås som resultat av strategiens tiltak 10:

- 1) Fra 2014 har det vært en egen etterforskningsgruppe for hatkriminalitet ved Manglerud politistasjon. Dette fagmiljøet vil videreføres.
- 2) Opprettelsen av et studietilbud på etter- og videreutdanninga ved PHS, der de første 20 studentene avla eksamen på ti studiepoeng våren 2019 og at studiet siden er videreført med opptak av nye studenter hvert semester.
- 3) En overføring av den kompetansen Kripos har opparbeidet seg om politiarbeid på internett til politidistriktene slik at de kan drive forebyggende patruljering på nett.³⁶ Tiltaket er forankret i disponeringsskriv fra POD til politi- og lensmannsetaten for 2018. Dette tiltaket beskrives ikke i statusrapporten for 2020.
- 4) Det vises til at politireformen legger til rette for å samle ressurser og skape sterkere fagmiljøer i politidistriktene, særlig fordi man gjennom reformen har innført felles straffesaksinntak, for å sikre riktig prioritering og kvalitetssikring av straffesaker på tidspunkt for anmeldelse.
- 5) Gjennom opprettelsen av Senter for ekstremismeforskning, høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold, ved Universitetet i Oslo, bygges det kompetanse om hatkriminalitet i Norge.
- 6) Politidirektoratet vil vurdere hvordan et nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet kan bygges opp for å være til støtte for alle politidistrikt.

Ovenfor har vi altså sett hva som listes opp som resultater i en offentlig rapportering med tanke på kompetanse nasjonalt, men hvordan forstår våre informanter dette?

Det er enighet om behovet for kompetanse i politiet særlig fordi vurderingene man må gjøre opp mot lovverket er vanskelig, men også for å kunne foreta korrekte registreringer og forstå viktigheten av å prioritere hatefulle ytringer i en «presset politihverdag». Denne forståelsen deles av ansatte i politi- og lensmannsetaten, POD og JD. Når det gjelder kompetansehevende tiltak eller satsningsområder, er ikke beskrivelsene av disse helt i samsvar med statusrapporteringene, det er også andre innsatser som løftes fram. Synspunktene på resultatet av tiltaket er også noe ulikt, og hvordan dette med «kompetanse nasjonalt» skal forstås framstår som uklart for flere av informantene og det framstår også som uklart hvem som har ansvaret for at man får en kompetanse nasjonalt.

7.6.2.1 Økt kompetanse som et resultat av strategien?

Informanten i POD opplever at det har vært en positiv utvikling med tanke på kompetanse nasjonalt, og at det er flere politidistrikt som har rapportert om økt kunnskap. Samtidig viser

³⁶ Det vises til at tiltaket er forankret i disponeringsskriv fra POD til politi- og lensmannsetaten for 2018.

informanten til hvorfor det kan være utfordrende å opprettholde oppmerksomheten på temaet i politidistriktene:

Noen distrikter er mer på enn andre, og har satset mer på kompetanseoppbygging enn andre. Men det er stadig flere som skjønner hva det handler om, kan avdekke det og håndtere det. Oslo PD har jo en mengdetrening og kan spise seg på kompetanse. Men det er etterhvert også flere som har kompetanse. Studiet [ved PHS] og det at det har vært del av den obligatoriske opplæring for etterforskere og påtale bidrar jo til det. Men det er sårbart, folk skifter jobb, og så kommer det nye fenomen som krever at du skal gå «all in», som gjør at det kan komme litt i skyggen. Så det er en evig kamp om å holde oppmerksomheten og kompetansen oppe.

Informanten i JD, som får oppdatering fra POD, deler POD sin oppfattelse om at kunnskapen i politidistriktene har økt, og informanten ser en slik utvikling som et resultat av strategien.

Slik informanten fra Kripos opplever det, mangler man et eget mandat for hatkriminalitet hos Kripos. Tematikken ses i relasjon til radikalisering og voldelig ekstremisme, der det å fange opp hatefulle ytringer har blitt sett som en mulighet til å forebygge radikalisering og ekstremisme. Informanten er også usikker på i hvilken grad det blir arbeidet konkret med hatefulle ytringer i distriktene, men poengterer at dette er et tema nettpatruljene er interessert i. De to nettpatruljene vi har snakket med forteller at de har jevnlig samlinger, og her har man snakket om tematikken og diskutert rundt en case. Det ses som veldig nyttig, fordi man får et «*felles fora for å diskutere, og for å dele erfaringer, og så knytter vi et nettverk*». Vi ser altså at det i ulike deler av politiet skjer kompetanseheving, og at det også kan dannes faglige nettverk der hatkriminalitet inngår som en tematikk blant flere. En slik beskrivelse er i tråd med den utvikling som informanten i JD mener har funnet sted. Samtidig er det tydelig at en slik kunnskaps- og erfaringsdeling for nettpatruljene skjer som en følge av egeninitiert innsats, en form for «ildsjelsarbeid» fra informanten i Kripos, det er ikke del av et systematisk arbeid med krav «ovenfra». Hvorvidt en slik kunnskapsutvikling dermed kan forstås som et resultat av strategien, er dermed usikkert.

Noen innsatser som etter- og videreutdanningsstudium om hatkriminalitet ved PHS³⁷ og at hatkriminalitet er inne i den obligatoriske årlige opplæringen for etterforskere, er ikke konkretiserte innsatser i strategien. De kan nok likevel ses som en følge av strategien.

Studiet ved PHS kan ses som et ledd i å øke kompetansen nasjonalt. Informanten fra POD forteller at de ikke kan gi PHS instruksjoner om hvilke studier de skal tilby. De har likevel mulighet til å påvirke tilbudet som gis gjennom formelle prosesser og dialog med PHS om hvilke behov som er identifisert. Det er også sånn at man bruker mer uformelle kanaler for kontakt: «*Vi hørte at studiet endelig skulle komme, og når det tok litt tid, så spurte vi hvor er det nå, hva skjer, så vi har jo også en uformell mulighet til å vise betydningen av noe. Men det presser seg også litt på når distriktene spør om kompetanse på noe også*». For å sikre at studiet bidrar til kompetanseheving i ulike distrikter, har man ved inntak vært opptatt av å rekruttere fra ulike politidistrikter.

I statusrapporteringene er studiet ved PHS trukket fram, og i denne står det som nevnt at første studentkull avla eksamen våren 2019, og at studiet er videreført med opptak av nye studenter hvert semester. Det er utover dette ikke sagt noe om hvordan studiet bidrar til kompetanse

³⁷ <https://www.politihogskolen.no/etter-videreutdanning/forebygging-mangfold/forebygging-etterforskning-hatkriminalitet/>

nasjonalt. Det er flere av våre informanter som påpeker at det kunne vært mulig å øke læringsutbyttet av emnet, og det er flere politiansatte som påpeker at studiet ikke bare burde vært nettbasert, slik det i dag er.³⁸ Fagansvarlig for studiet er enig i dette. Han påpeker at kunnskap om hatkriminalitet også innebærer en «holdningskomponent», at man forstår viktigheten av å fokusere på hatkriminalitet og hvordan utøve politirollen profesjonelt. Slike læring skjer bedre gjennom refleksjoner og diskusjoner i fellesskap, og gjennom praktiske øvelser. Det gjør at fysiske samlinger hadde vært ønskelig, men ressursituasjonen ved PHS gjør at det ikke er mulig. Fagansvarlig for studiet forteller at det våren 2020 var tatt opp studenter, men at dette ble avlyst, og studentene mistet plassen. Emnet skal gjennomføres denne høsten, men søknad om opptak ble foretatt på nytt. Både i det første kullet og de som nå skal igjennom, var det geografisk spredning på de som ble tatt opp, og de hadde også ulike stillinger i politiet (feks. forebyggere, jurister, etterforskere). Vi ser altså at studiet på den måten kan bidra til at kompetansen øker i politidistriktene, og også blant ulike «stillingstyper».

Når det gjelder kompetanse blant en spesifikk gruppe i politiet er det gjennom den obligatoriske årlige opplæringen (OÅO) for etterforskere og påtale slik at hatkriminalitet har blitt inkludert som et emne. Vår informant fra POD forteller at det er POD som har påsett at hatkriminalitet er med som emne i «opplæringspakka», og informanten sier: «*Det er veldig mange temaer som foreslås, så vi er veldig fornøyd med at hatkriminalitet er med*». Som vi ser er det mange temaer som konkurrerer om oppmerksomhet, og det at tematikken er en del av den årlige opplæringa til etterforskere, ses som et viktig bidrag med tanke på kompetanse nasjonalt. I statusrapporteringene løftes ikke dette spesifikt fram, men blir løftet fram av POD og av politiansatte som arbeider med hatkriminalitet. Et slikt konkret grep blir altså sett som en hensiktsmessig måte å heve kompetansen nasjonalt, og de politiansatte etterlyser flere slike konkrete grep og at noen har et overordnet ansvar for å sikre at det skjer. Når politidistriktene forteller om det som ellers gjøres med tanke på kompetanseheving varierer dette, og det er i stor grad styrt av hva slags kompetanse som er tilgjengelig i politidistriktene.

Det er enighet blant de politiansatte, som gjennom erfaring eller tilegnet kompetanse, om at kompetanse i ulike grupper i politiet er viktig. En av informantene løfter fram viktigheten av at patruljene kan noe om dette. Hun forteller at hatkriminalitet er integrert som et tema i undervisningen i politistudentenes tredje år, og ser det som positivt. Men det er likevel behov for at alle kjenner til dette. Det er også viktig at de som sitter i politivakta har kunnskap. Registreringen er manuell, så det er viktig at de har tilstrekkelig kunnskap og at de vet at det er en prioritert oppgave. Viktigheten av opplæring for Felles straffesaksinntak framheves også av flere. I statusrapporteringene vises det til at innføringen av felles straffesaksinntak er en styrke også i arbeidet med hatefulle ytringer fordi det sikrer riktig prioritering og kvalitetssikring av straffesaker på tidspunkt for anmeldelse. Denne forståelsen deles altså ikke av alle, fordi Felles straffesaksinntak er avhengig av kunnskap om hatkriminalitet for å kunne gjenkjenne og foreta en prioritering av slike saker.

Dersom vi ser på opplæringen som har funnet sted i Oslo, er det ulike grep som har vært gjort. Hatkrimgruppa har vært involvert i opplæring på ulike måter, men HR-avdelingen representert med en med kompetanse på «mangfold» har også gjort mye. Det har tidligere vært gjennomført opplæring for kriminalvakta i Oslo, patruljene, og det var også noen forebyggende divisjoner som var gjennom opplæring. I dag er hatkriminalitet inne som et tema for patruljene, men uten at man går i dybden, i et opplæringsprogram om mangfold: «Et rettførdig politi».³⁹ De som har ansvaret for opplæringsprogrammet er i ferd med å utvikle en podkastserie, og en av disse er viet hatkriminalitet. Framover ser man for seg at hatkrimgruppa skal bli mer aktive

³⁸ I den første gjennomføringen av studiet 2019 var det en fysisk samling.

³⁹ Se <https://www.politiforum.no/minoritetsungdom-oslo-politidistrikt-ungdomskriminalitet/slik-skal-oslo-politiet-bygge-tillit-med-minoritetsungdom/154199>

i opplæringen internt i politiet, og før nedlukningen av samfunnet i forbindelse med korona inntraff hadde hatkrimgruppa opplæring av GDE Vest, en av tre geografiske driftsenheter i Oslo. I Kripos har kompetansen på hatefulle ytringer økt internt ved at en person med kompetanse ble ansatt, og nettpatruljene i distriktet har fått mer kompetanse fra sentralt hold gjennom møter og veileder for håndtering av tips. Disse innsatsene ser ikke ut til å finne sted som et resultat av strategien, men som et resultat av dedikert personell, og at ledelsen i Oslo PD og Kripos støtter opp om dette. I et av distriktene har man også påbegynt opplæringen, i første rekke mot etterforskere, men der relevant kunnskap også er gjort tilgjengelig på Felles straffesaksinntak.

Vi ser at hva slags opplæring som gis, og til hvilke grupper, varierer fra distriktene, og det ser i stor grad ut til å påvirkes av om man har «dedikerte» politiansatte. En slik forståelse er i overenstemmelse med det noen av personene fra referansegruppa for strategien løfter fram. I et utdrag fra intervjuet med en informant som arbeider i en sivilsamfunnsorganisasjon tydeliggjøres dette: «Vi ser også hvordan de jobber avhenger av politidistrikt. Inntrykket som helhet er at det går framover, men det avhenger av politidistriktet og den spesifikke politiansatte». I innledningen på dette kapitlet viste vi at til tross for noe økning i alle politidistrikter på hatkriminalitet, var det likevel betydelige forskjeller mellom dem. Vi ser her at synspunktene som informanter fra referansegruppa har, er i overenstemmelse med det statistikken kan fortelle oss.

Flere av de politiansatte opplever ikke at kravene fra POD til opplæring er konkrete, og at tiltaket i strategien når det gjelder nasjonal kompetanse er for diffuse. En av dem sier: «Målene i strategien blir for diffuse til at det bidrar til handling». Årsaken til en slik kritisk innvending er at de mener at mangelen på konkretisering gjør at politidistriktene ikke blir tilstrekkelig ansvarliggjort fra POD. Som tidligere nevnt, er flere av informantene fra referansegruppa kritiske til at strategien har vært for lite forpliktende og at regjeringen burde brukt styringsretten sin i større grad. En slik kritikk er særlig rettet mot strategiens tiltak om kompetanse. I gjennomgangen av tiltak 11 i strategien, var manglende konkretisering av hvordan man skal øke kompetansen nasjonalt også noe vi framhevet. Imidlertid ser vi også at til tross for påpekninger om manglende konkretisering i strategien fra politiansatte, har POD omsatt det overordnede målet i konkrete handlinger.

Ifølge informanten fra JD er det stadig flere distrikter som rapporterer om økt kunnskap. Når vi beveger oss lenger ned i byråkratiet, er det enighet i et slikt utsagn. Politiansatte som har arbeidet lenge på feltet påpeker at kompetansen har blitt bedre, og de løfter fram at flere distrikter også har hatt saker i domstolene. Imidlertid er de opptatt av at variasjonen distriktene imellom blir for stor, og de mener manglende konkretisering kan forklare dette. Denne variasjonen gjør det vanskeligere å bygge et nasjonalt fagmiljø på hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer. Informanten i POD har en liknende forståelse. Hun er tydelig på at man i dag ikke kan snakke om et nasjonalt kompetansemiljø på hatkriminalitet, og at man for å få det til på et relativt nytt fagområde er avhengig en koordinering og at et eksisterende kompetansemiljø har det som oppgave. I Handlingsplanen mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion 2020-2023 (Departementene 2020, s. 76), ser vi en videreføring og videreutvikling av tiltak 11. I tiltak 38 – Nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet – står det at «Politidirektoratet vil vurdere hvordan et nasjonalt kompetansemiljø innen hatkriminalitet kan bygges opp for å være til støtte for alle politidistrikt». Som vi ser er det en tydeligere retning på dette tiltaket ved at det poengteres at man ønsker et nasjonalt kompetansemiljø. Vi ser også hvordan man bygger videre på strategien, og at strategier og handlingsplaner på den måten kan ses som at man «bygger stein på stein» i den styringen

som skjer ovenfra. I en pressemelding den 7.oktober 2020⁴⁰, foreslår regjeringen å bevilge sju millioner til å etablere et nasjonalt kompetansemiljø som skal være til støtte for alle politidistrikt.

7.6.3 Felles veileder for politiets registrering etter straffeloven § 185

Beskrivelsen av tiltak 11 innledes i rapporteringene fra 2018 og 2020 med at det slås fast at «Politiet skal ha solid kunnskap om hvordan straffelovens bestemmelser om hatkriminalitet, herunder strl. § 185, kommer til anvendelse og hvordan hatkriminalitet registreres i politiets straffesakssystem». Deretter redegjøres det for to momenter, som slik vi forstår det, er ment å bidra til «solid kunnskap». Det vises til at POD ble gitt i ansvar å utarbeide en veileder for politiets registrering av hatkriminalitet, og at den ble ferdigstilt i 2018. I beskrivelsen av dette løftes det fram litt ulike momenter i 2018 og i 2020. Når vi ser det samlet sett, løftes det for det første fram at veilederen skal bidra til å styrke lovanvendelsen, sikre lik nasjonal registrering, og at veilederen legger til rette for at straffeskjerpene momenter legges til grunn slik loven forutsetter. For det andre vises det til at Oslo PD har utarbeidet en samling hatkriminalitetsdommer. De vil også utarbeide en tilsvarende samling av eksempler på saker der det er gitt forelegg. Det argumenteres med at det gjennom dette arbeidet er foretatt «... en grundig gjennomgang av lovverk og hvordan registreringen skal gjenspeile dette». Slik vi leser statusrapportene er det noe uklart hva «dette» peker tilbake på, om det peker tilbake på arbeidet som Oslo PD har gjort og skal gjennomføre, eller om det peker tilbake på alt arbeidet ved Oslo PD og selve veilederen.

Som vi ser i beskrivelsen av resultater under tiltak 11, i tråd med beskrivelsen av delmål i tiltak 11 i strategien, er det ikke bare selve veilederen for registrering som trekkes fram. Det vises også til annet arbeid som også kan være kompetansehevende. Vi ser at delmålene med tilhørende tiltak både i strategien og i statusrapporteringene «glir over i hverandre».

7.6.3.1 Veilederen for registrering – et kompetansehevende tiltak?

Informanten i JD løfter også fram veilederen for registrering, og han mener at noe av kompetanseøkningen i politidistriktene er knyttet til utarbeidelsen av en slik veileder, noe som er i tråd med beskrivelsen i av tiltaket i strategien. Tiltak 11 skal som nevnt bidra til delmål om «Kompetanseheving i politiet». En slik oppfatning deles ikke av informanten fra POD. Hun ser ikke på veilederen som et kompetansehevende tiltak, men mer som et tiltak som bidrar til økt oppmerksomhet. Hun forteller at hun opplever at veilederen blir brukt og vist til, men hun er også kjent med at polititjenestepersoner ikke er kjent med den. En av informantene fra intervjuene med referansegruppa for strategien, opplever ikke veilederen som et kompetansehevende bidrag fordi den først og fremst er teknisk og ikke går i dybden av hva hatkriminalitet er, hvordan identifisere ofre, og hvordan følge opp sakene på en god nok måte. Informanten anser veilederen som et viktig verktøy for registrering, men opplever ikke at den i seg selv bidrar til kompetanseheving på tematikken.

Hvorvidt veilederen har ført til likhet i registreringen syns informanten fra POD det er vanskelig å si noe om, de kan ikke se det ut fra de dataene de får inn fra politidistriktene. I politidistriktene er det noe ulike synspunkter på hvilke resultater veilederen har gitt. Enkelte etterlyser at det ble gitt eller gis opplæring i tillegg til en slik veileder, ettersom de juridiske spørsmålene knytta til straffeloven § 185 er vanskelige. De mener at opplæring i tillegg til en veileder ville gitt bedre resultater. Informanten i POD er ikke uenig i dette, og forteller at det har vært diskutert om hatkrimgruppa skulle bidra inn. Det har imidlertid ikke blitt gjennomført, noe som kan handle om kapasiteten hatkrimgruppa har til rådighet for å gi opplæring. Det ville krevd tilførte midler til hatkrimgruppa for at de skulle hatt en slik kapasitet.

⁴⁰ Se <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/--vi-ma-bekjempe-hatkriminalitet>

Informanten i POD understreker også at veilederen i seg selv er viktig, dokumenter er viktig i politi- og lensmannsetaten for styringen av politidistriktene, for å angi vei, for prioritering og oppmerksomhet. Som vi tidligere var inne på er det imidlertid variasjon i hvor stor vekt dokumenter «ovenfra» faktisk har, fordi det er en «jungel» av dokumenter de politiansatte forventes å forholde seg til. Vi så også hvordan det å få tilført kunnskap og verktøy i arbeidets «hverdagsrelasjoner» bidrar til økt oppmerksomhet for enkelte. Til tross for at det er vanskelig å si noe om veilederen har ført til større likhet i registreringen, og at flere politiansatte og flere av informantene fra referansegruppa for strategien mener at veilederen ville fått økt betydning med opplæring, er det ikke slik at de politiansatte i distriktene ikke ser betydningen av at det er laget en veileder. Det er også slik at enkelte politiansatte ser den som et kompetansehevende verktøy. En av de politiansatte uttrykker den verdien han mener veilederen har:

(...) denne veilederen er god og den er viktig å ha nettopp for, asså blir den brukt fullt ut, så vil den sikre en lik og riktig registrering i hele politiNorge, og jeg håper at så mange som mulig etterforskere, og spesielt de som jobber nede på vakta, og spesielt de som tar imot anmeldelser, og de som jobber ute i patrulje og oppretter saker sjøl, at de har kunnskap om at den finnes, sånn at de kan gå inn og lese seg opp på den når de skal skrive saker. Så jeg ser i hvert fall på den som et positivt, et kjempegodt bidrag. Jeg har den rett foran meg faktisk nå.

I et politidistrikt ble veilederen brukt i forbindelse med opplæring på hatkriminalitet i OÅO.

7.6.4 Nasjonal statistikk om hatefulle ytringer

I beskrivelsen av den nasjonale statistikken om hatefulle ytringer, vises det til at tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet om at det regelmessig skal offentliggjøres statistikk for utviklingen i anmeldelsene etter straffeloven § 185. Deretter vises det til at det er lagt fram landsdekkende statistikk for anmeldte og påtaleavgjorte saker etter straffeloven § 185 per politidistrikt, og utviklingen fra 2015 til 2019 for hatkriminalitet generelt beskrives. Denne viser en økning i hatkriminalitet, inklusive en økning i hatefulle ytringer.

I redegjørelsen av den nasjonale statistikken i statusrapporteringene påpekes det altså at det for Justis- og beredskapsdepartementet er «lagt fram» statistikk for hatefulle ytringer. Vi tolker denne formuleringen dithen at slik statistikk kun er forelagt Justis- og beredskapsdepartementet, men at denne ikke er gjort offentlig tilgjengelig. I formuleringer ligger det, slik vi tolker det, en noe indirekte «etterlysning» av at dette bør gjøres. En slik tolkning gjøres på grunnlag av at rapportene fra Politidirektoratet, som vi var inne på tidligere i kapitlet, kun gir en distriktsvis oversikt over hatkriminalitet generelt og ikke hatefulle ytringer spesielt. I det vi også oppfatter som en «etterlysning», påpekes det at «Statistikk for påtaleavgjorte saker etter Straffeloven §185 foreligger ikke fra Politidirektoratet». Ser vi på strasak-tallene for 2019, er det slik at POD presenterer distriktsstatistikk for påtaleavgjorte saker med hatmotiv, men hatefulle ytringer er ikke skilt ut i distriktsoversikten.

I statusrapportene vises det til faktorer som kan forklare økningene, og det vises til at i politiet forstås økningene som resultat av at flere saker anmeldes og avdekkes, at økt oppmerksomhet i offentligheten bidrar til at flere blir observante og anmelder, at registreringen av saker som følge av økt kunnskap om hatkriminalitet har blitt mer korrekt og at innføringen av felles straffesaksinntak (FSI) dessuten har medført en sterkere forankring av arbeidet mot hatkriminalitet og en bedre forståelse av fenomenet. På hvilken måte innføringen av Felles straffesaksinntak har bidratt til bedre forankring og bedre forståelse av fenomenet

kommenteres ikke. Imidlertid er dette konkretisert i redegjørelsen av tiltak 10, ved at Felles straffesaksinntak er innført for å sikre riktig prioritering og kvalitetssikring av straffesaker.

Mangelfull statistikk?

Når informanten i JD beskriver de ulike tiltakene i strategien og hva han opplever at de har oppnådd gjennom disse, løfter han særlig fram tiltak 10, 11 og 13. Han viser som nevnt til at kompetansen har blitt bedre, og at veilederen har bidratt til dette. Han påpeker også viktigheten av tiltak 13, men at det på grunn av Korona-situasjonen har blitt forsinkelser i behandlingen av det nye lovforslaget. Tiltak 12 er det tiltaket hen opplever som det man i minst grad har innfridd på. Hen forteller at POD har utvikla statistikk på hatkriminalitet, og selv om den er bedre enn den var, er den ikke god nok. Men han roser POD for å ha tatt inn spørsmål om hatkriminalitet i politiets innbyggerundersøkelse. Vi ser altså at de etterlysninger som ble gjort i statusrapportene tydeliggjøres, og at det på dette feltet er «en vei å gå». Dette poengteres også av noen av de politiansatte som arbeider i politidistriktene. En informant fra Oslo politidistrikt forteller:

Hvis formålet er å forstå hvilke grupper som er utsatt for å forebygge og bekjempe, så gir ikke statistikken POD lager, noe kunnskapsgrunnlag på det. Man får ikke vite om det er unge, eldre, kvinner, menn osv. som utsettes for det, eller som gjør det. Det får du ikke av et direkte uttrekk. Det gir ikke noen god kunnskap for å jobbe forebyggende. Vi har jo for eksempel funnet ut at de fleste ting skjer i det offentlige rom og ikke på sosiale medier, og det er jo viktig for hvordan man kan jobbe forebyggende med det.

Det er også slik at de som arbeider i distriktene lager interne dokumenter, som kunne vært interessante for å øke kunnskapen. Eksempelvis er det slik at en nettpatrulje i et politidistrikt lager statistikk over hvilke saker folk melder fra om, der hatkriminalitet inngår. Som vi ser etterlyses det at statistikken fra POD videreutvikles, og da særlig fordi det vil gi bedre grunnlag for både hvilke grupper man retter inn forebyggende innsats, hvordan man arbeider forebyggende og også hvilke aktører som bør arbeide forebyggende. Det ser også ut til at det kan være mulig å innhente ulike typer statistikk, basert på mer interne dokumenter, i flere politidistrikter.

Disse forståelsene underbygger også et poeng vi hadde i vår korte gjennomgang av statistikken som rapporteres fra POD. I presentasjonen av strasak-tall (Politidirektoratet 2019), der et kapittel er viet hatkriminalitet, skilles ikke hatefulle ytringer ut som en egen kategori i distriktsoversikter. Selv om man kan se utviklingen over tid med tanke på hatkriminalitet generelt, og hatefulle ytringer for alle distrikter, vet vi altså ikke noe om hatefulle ytringer på distriktsnivå. Informanten fra POD er klar over dette, og poengterer at de har grunnlagsmateriale på hatefulle ytringer fra politidistriktene.

Styring av distriktenes prioriteringer

POD ber distriktene om å rapportere på ulike kriminalitetsformer og resultater. Politidistriktene rapporterer via et digitalt system, på de ulike områdene, og POD gir tilbakemelding på hvert enkelt rapporteringspunkt. En slik tilbakemelding kan innebære at distriktet kan bes om ytterligere tiltak. I tillegg viser POD til relevante dokumenter som kan fungere som verktøy for politidistriktene i deres arbeid. I POD gjøres det vurderinger rundt hva distriktene skal rapportere på, og generelt sett er det viktig at distriktene ikke blir bedt om å rapportere på «for mye». Det er derfor ikke gitt at én strategi eller handlingsplan er tilstrekkelig for at en tematikk inngår i rapporteringene, men en strategi kan øke mulighetene for at en bestemt tematikk inkluderes som et rapporteringspunkt. Når det bes om rapportering fra politidistriktene er det en måte å styre oppmerksomheten og markere viktigheten av bestemte tematiseringer.

Hatkriminalitet har inngått i det POD kaller for en «særskilt rapportering» under strategiens virketid. Områder som inngår i en slik særskilt rapportering innebærer altså at distriktene må rapportere på status på arbeidet. POD har med dette bedt om at distriktene øker kompetansen og har fokus på dette området. Informanten i POD forteller også at det i kommunikasjon rundt distriktenes rapportering på hatkriminalitet har blitt vist til veilederen for registrering av hatkriminalitet.

I beskrivelsen av bakgrunnen for rapporteringspunktet om hatkriminalitet er det ikke strategien som løftes fram, men riksadvokatens rundskriv: «*Vi har gjort en del tiltak for å bidra til å få økt oppmerksomhet, og at det blir prioritert, som riksadvokaten sier at det skal. Vi ber om en særskilt rapportering fra distriktene på det*». Noe av grunnen til at informanten trekker fram riksadvokatens rundskriv og ikke strategien, er at i kommunikasjonen med politidistriktene vektlegges gjerne mer «operative» eller polisistære dokumenter. Samtidig er det som nevnt slik at POD i sin «rapporteringskommunikasjon» med distriktene viser til handlingsplaner, strategier og tiltak i disse som mulige verktøy for distriktene. Som tidligere nevnt påpeker informanten på mer generelt grunnlag at handlingsplaner og strategier for dem er viktige styrings- og policydokumenter. Som vi ser kan det være vanskelig å skille ut betydningen av strategiens tiltak om nasjonal statistikk ettersom dette tiltaket er inkludert i ulike dokumenter og det også inngår som et prioritert område i riksadvokatens rundskriv, og sistnevnte ser ut til å gi større legitimitet i kommunikasjonen med politidistriktene fordi dette er et mer «operativt» dokument.

7.6.5 Hva kan forklare økt oppmerksomhet rundt hatefulle ytringer?

Når det gjelder spørsmålet om det har blitt økt oppmerksomhet rundt hatefulle ytringer i de senere årene, er det stor enighet blant informantene. De opplever at oppmerksomheten har blitt større i politiet, og også i samfunnet mer generelt. Flere av dem vi har snakket med trekker fram at det er flere faktorer, og at strategien inngår i en større helhet som kan forklare økt oppmerksomhet. Flere av informantene, på ulike nivåer, synes det er vanskelig å si hvorvidt strategien har ført til økt oppmerksomhet i offentligheten og i politiet. Det ser altså ut til å være en viss enighet på tvers av nivåer med tanke på hvorvidt det er mulig å snakke om en kausal sammenheng mellom strategien og økt oppmerksomhet.

Noen forstår oppmerksomheten mer som et resultat av samfunnsutviklingen, og at tematikken på den måten «tvinger» seg på ved at politiet følger opp kriminalitetsutviklingen. En av informantene, som ikke er kjent med strategien er mer kritisk til betydningen av den. Ut fra det hun forteller ser hun i liten grad at det er en kausal sammenheng, fordi prioriteringene til politiledelsen betyr lite i den praktiske politihverdagen. Informanten i POD mener også at samfunnsutviklingen er en del av bildet som kan forklare økt oppmerksomhet:

Det har skjedd en endring. Absolutt. Det presser seg på. Og det er ikke vi eller POD som kan ta æren for det. De [politifolkene] deltar i et samfunn der dette er et uunngåelig tema å ikke få med seg. Det er en generell økt oppmerksomhet. De er jo også våkne.

Informanten i POD har likevel noe mer tro på at den overordnede styringen har en verdi, der strategien er en del av forklaringen på økt oppmerksomhet: «*For POD så er handlingsplaner styringsdokumenter, og vi ber distriktene rapportere til oss, så vi vil be distriktene rapportere til oss der det er behov for en særskilt oppfølging. Så på den måten har den en betydning, indirekte, fordi den gir oss et grunnlag*». Ut fra det informantene forteller, ser det også ut til at flere av informantene fra politidistriktene kan si seg enig i en slik mer indirekte kausal sammenheng for politiet som helhet. Som vi tidligere var inne på er det også slik at de som

har jobbet lenge med tematikken ikke opplever strategien som betydningsfull i deres arbeid, men de kan se at den kan bety noe for andre distrikter.

Flere av informantene tegner opp et komplekst bilde av hvilke faktorer som har vært medvirkende til at tematikken har fått økt oppmerksomhet, der de tillegger strategien noe ulik vekt i helhetsbildet. Nedenfor har vi listet opp faktorene som samlet sett løftes fram. Det er ikke enighet rundt «vektingen» av disse, men vi har valgt å løfte de fram samlet. Vi lister først opp faktorer som kan ses i sammenheng med strategien, og faktorer som informantene ikke ser som et resultat av strategien hver for seg.

Faktorer som har bidratt til økt oppmerksomhet som en følge av strategien:

- Tiltak i strategien har ført til at hatefulle ytringer tematiseres i styringsdialogen som JD har overfor POD.
- Krav til distriktene fra POD om å rapportere på hatefulle ytringer bidrar til å ansvarliggjøre distriktene.
- Publisert statistikk om hatkriminalitet kan «minne» distriktene om at det skal ha prioritet.
- Veileder om registrering fungerer som verktøy i arbeidet.
- Hatkriminalitet som del av obligatorisk årlig opplæring for etterforskere.
- Studie om hatkriminalitet ved PHS der opptaket gjøres fra de ulike distriktene (POD har spilt inn at dette er et behov). Foruten kompetanse, gir et slikt studie også muligheter for kontaktpersoner i hvert distrikt, som kan gi grobunn for utvikling av et fagmiljø nasjonalt.
- Bruken av KODE (en kompetansedelingsportal i politiet), der hatkriminalitet er et eget fagområde, kan brukes som kompetansehevende verktøy.

Andre faktorer som har bidratt til økt oppmerksomhet:

- Utviklingen i samfunnet, og at politiet følger de kriminalitetstrender som gjør seg gjeldende, gjør at oppmerksomheten rundt tematikken «tvinger» seg fram.
- For å opprettholde fokus og at fagområdet prioriteres er man avhengig av «ildsjeler» og at disse står «på barrikadene for fagfeltet».
- Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer har vektlagt hatkriminalitet over tid, der hatefulle ytringer også er løftet eksplisitt fram.
- Riksadvokatens prioriteringer gir føringer for hva POD ber distriktene om å rapportere på.
- Kompetanseheving av ulike grupper i politiet er avhengig av dedikerte personer som brenner for faget.
- Allerede eksisterende kompetanse i politiet, som videreutvikles og formidles
 - Veileder for vurdering av tips om hatefulle ytringer (ligger på KODE), utarbeidet 2019 ved Kripos
 - Rettspraksis i hatkrimsaker. Et utvalg saker fra Oslo tingrett 2015-2017, utarbeidet 2017 av Oslo politidistrikt
 - Årlige rapporteringer fra Oslo politidistrikt, som også berører hatkriminalitet som fenomen og lovverket
 - Hatkrim. Rettslige og praktiske spørsmål, utarbeidet i 2015 av Oslo politidistrikt.
 - Lokale initiativ i politidistrikter til intern opplæring
 - Lokale initiativ i politidistrikter overfor de deler av befolkningen som tilhører de vernede gruppene eller organisasjoner som arbeider for disse, der man promoterer at man tar hatkriminalitet på alvor og motiverer til å anmelde.
- Det har vært flere saker i rettssystemet, og det har også vært en god del dommer som bidrar til å danne rettspraksis og rettspraksisutvikling.
- Profilering av saker og fagområdet i media som kan virke allmennpreventivt, og som bidrar til å informere befolkningen om det fins grenser for ytringer, og at hatefulle ytringer er et problem for ytringsfriheten. Slike saker spres også i sosiale medier, og kan potensielt nå ut til flere.

- Tiltak om politiets tilstedeværelse på nett i Handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme tilrettelegger for tipsmottak på hatefulle ytringer.
- Kripos mottar tips, som de sender videre til ulike distrikter. Det bidrar til at flere får erfaring med å arbeide med hatefulle ytringer.
- Flere dommer og rettspraksisutviklingen bidrar til at sivilsamfunnsorganisasjoner i større grad velger å anmelde.
- Andre handlingsplaner med tiltak rettet mot hatefulle ytringer, særlig handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk⁴¹, har vært av betydning for POD.⁴²

Dersom vi hadde gått dypere inn i disse punktene, og hva informantene mener rundt hva som forklarer den økte oppmerksomheten, ville det framkommet noen motsetninger mellom hva ulike aktører ser som viktigst. I denne sammenheng ønsker vi særlig å løfte fram noen synspunkter rundt betydningen av riksadvokatens rundskriv kontra strategien. Flere av informantene som arbeider i politidistrikt løfter fram riksadvokatens rundskriv som særdeles viktig for hatkriminalitetsfeltet, og at hatefulle ytringer blir prioritert. En informant uttrykker det på følgende måte:

Jeg er veldig usikker på om denne strategien har hatt en veldig stor effekt på vårt arbeid, kan ikke se det. Jeg mener at Oslo PD har gjort en del, ikke på grunn sentrale føringer, men på tross av. Vi er heldige som har hatt politimestre som har vektlagt hatkrim. Men jeg opplever ikke at vi har fått drahjelp fra justis eller POD. Arbeidet vårt blir trukket fram i festtaler. Men det er ingen krav fra POD om hva vi skal levere på. Den drahjelpen vi har fått har vi fått fra riksadvokaten, og vi har vært livredde for at de skal gå bort fra den føringen. Det gjør at vi kan satse på det.

For flere av informantene framstår altså riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer langt viktigere. Informanten fra JD er tydelig også klar over den betydning dette rundskrivet har, og han framhever at det var viktig at riksadvokaten inkluderte hatefulle ytringer i sitt rundskriv.

Vi var tidligere inne på at hatefulle ytringer eksplisitt ble nevnt i rundskrivet fra 2017, der det også ble vist til strategien. På den måten ser det tilsynelatende ut til at strategien har hatt en innvirkning på prioriteringsskrivet til riksadvokaten, og at fokuset på hatefulle ytringer ble et prioritert område som en følge av strategien. Imidlertid har tematikken, som vi var inne på litt tidligere i kapitlet, vært en del av prioriteringsskrivet siden 2002, om enn i litt ulike former. Det var altså ikke slik at strategien bidro til at hatefulle ytringer ble et prioritert område, det lå der allerede integrert i hatkriminalitet. Men det bidro nok til at betegnelsen hatefulle ytringer ble løftet fram i rundskrivet til riksadvokaten.

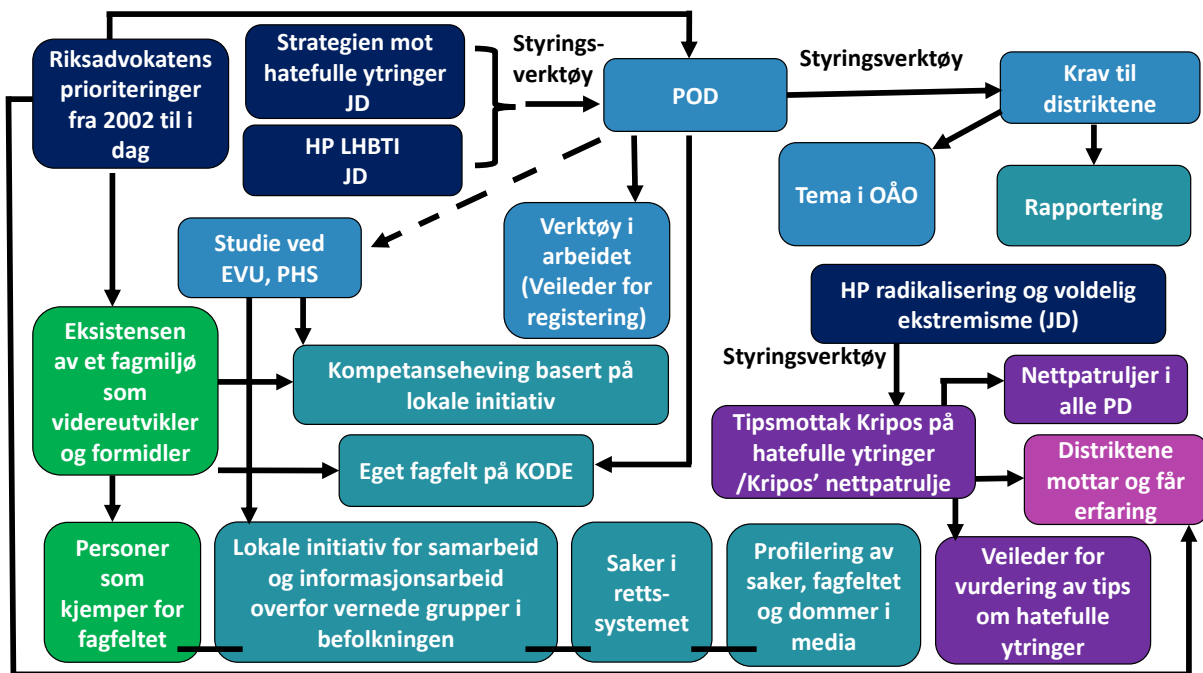
Når vi ser på utsagn som sier at riksadvokatens rundskriv er viktigere for politiet enn strategien, handler det blant annet om at riksadvokatens prioritering av hatkriminalitet gjennom mange år har bidratt til å legitimere viktigheten av fagfeltet for dem som har arbeidet med tematikken, og det gjelder særlig i Oslo PD. Det har også bidratt til at de som jobber med feltet har kunnet legitimere og motivere andre etterforskere i andre distrikter til å skulle prioritere saker med hatkriminalitet – som i en presset hverdag kan synes mindre viktige. Prioriteringsskrivet har likevel ikke bidratt til den oppmerksomheten det burde hatt i de andre politidistriktene, noe vi

⁴¹ Se tiltak 16, 17, 18 og 19 i handlingsplanen mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk (Barne- og likestillingsdepartementet 2016b).

⁴² Det er også flere handlingsplaner som har hatt fokus på hatefulle ytringer som har vært av betydning i POD sitt arbeid, men vi løfter særlig fram handlingsplanen på LHBTI-feltet, fordi tiltakene i denne er såpass likelydende tiltakene i strategien.

både kan lese ut av antall anmeldte saker og bakgrunnen for at det ble iverksatt tiltak rettet mot politiet i en strategi. Dette påpekes også av LDO, som vist i et sitat i den horisontale analysen (se punkt 4.1.1). Det er derfor en rimelig tolkning å si at strategien har bidratt til å gi riksadvokatens prioriteringer økt tyngde, når den parallelt har bidratt til iverksettelse av andre tiltak fra POD, tiltak som til en viss grad ansvarliggjør politidistriktene. Når et problemområde gis vekt i flere fora, kan det ha bidratt til å gi fagfeltet mer tyngde. Prioriteringene til riksadvokaten ville stått svakere uten de iverksatte tiltakene, og strategien ville stått svakere uten en årelang prioritering av fagfeltet. Det er likevel viktig å gjøre oppmerksom på at det er grunn til å tro at fagfeltet vil bli skadelidende dersom riksadvokaten ikke inkluderer hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer, som en del av sin ønskede prioritering.

Som vi ser av diskusjonen over, og opplistingen av faktorer som ikke kan ses i sammenheng med strategien, kan vi altså si at strategien har vært av betydning som en del av en større helhet. I statusrapporteringene, som først og fremst gir en oversikt over hva som har blitt gjort innenfor de ulike tiltakene, får man ikke øye på en slik kompleksitet. Vi har nedenfor, i form av en modell, oppsummert hvordan strategien som del av en helhet bidrar til å øke oppmerksomheten mot hatefulle ytringer.



Som det går fram av modellen, ser vi at særlig fire dokumenter har fungert som styringsverktøy som samlet sett har vært av betydning for den økte oppmerksomheten mot hatefulle ytringer: riksadvokatens rundskriv, strategien mot hatefulle ytringer, handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk⁴³ (HP LHBTI), og handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme. Slik vi forstår dette, med utgangspunkt i fortellinger fra aktørene på de ulike forvaltningsnivåene, har riksadvokatens rundskriv vært en svært viktig faktor. Betydningen av denne for ulike innsatser er markert med grønne bokser. Vi ser også at strategien mot hatefulle ytringer sammen med handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk har vært

⁴³ I modellen har vi kalt denne HP LHBTI (lesbiske, homofile, bifile, transpersoner og interkjønnpersoner), som viser til feltet handlingsplanen er retta mot.

av betydning. Det er tydeliggjort i de mellomblå boksene. Strategien og handlingsplanen har som tidligere nevnt flere like tiltak retta mot politiet, og vi har derfor plassert disse to sammen, da de begge to har vært styrende for tiltak iverksatt av POD. Som vi tidligere var inne på i diskusjonen har riksadvokatens rundskriv fått økt tyngde fordi strategien har pekt i samme retning. Et slikt poeng fanges ikke helt opp av modellen, men vi forsøkt å få tydeliggjøre at de tre innsatsene samspiller, markert gjennom bokser som er i turkis (en blanding av blå og grønn). Vi ser blant annet at både riksadvokatens rundskriv og strategien og handlingsplan på LHBTI-feltet har ført til at POD har stilt krav om rapportering. Pilen som går fra POD til studiet ved PHS er stippet. Dette fordi PHS, som ses som et særorgan og som er underlagt JD, ikke styres på samme måte som de andre særorganene eller POD. Politihøgskolens rolle er delvis regulert i universitets- og høyskoleloven og delvis i forskrift om Politihøgskolens styre, oppgaver og virksomhet.⁴⁴ Dette ble understreket av informanten i POD, som også fortalte at de hadde formelle dialogmøter med PHS om utdanningsbehovene i politi- og lensmannsetaten. Det tredje dokumentet og styringsverktøyet som har vært sentralt for økt oppmerksomhet i politiet, er Handlingsplanen for radikaliserings og voldelig ekstremisme gjennom tiltaket om politiets tilstedeværelse på internett. Denne har bidratt til etableringen av et tipsmottak på hatefulle ytringer. Saker herfra overtas av distriktene, og gjør at distriktene får erfaring. Men en forutsetning for en slik erfaring er at de prioriterer saker med hatefulle ytringer, og således er rundskrivet fra riksadvokaten av betydning. Innsatsen som er iverksatt som en følge av eller kan ses i sammenheng med handlingsplanen er markert i lilla, men ettersom oppmerksomheten i distriktene også avhenger av målstyringen fra riksadvokaten har vi markert denne boksen med rosa. Det bør også bemerkes at «Veileder for tips om hatefulle ytringer» også er et resultat av framveksten av et fagmiljø på feltet, og at dette arbeidet først og fremst er resultat av «ildsjelsarbeid». Vi ser altså hvordan de ulike styringsdokumentene samvirker, noe som viser viktigheten av å inkludere samme problematikk i ulike styringsdokumenter for å gi økt tyngde.

7.6.6 Framtidige tiltak mot hatefulle ytringer i politiet

Det er noe ulike synspunkter på behovet for en ny strategi med tiltak retta mot politiet. Informanten fra POD opplever at det nå fins kanaler for kompetanseheving gjennom studiet ved PHS, og at veilederen har vært et bidrag med tanke på å forankre tematikken på en annen måte. I tillegg er dette godt forankret i lovverk, i riksadvokatens rundskriv, og det er også kommet inn som tematikk og som et eget tiltak i handlingsplanen mot rasisme og diskriminering. Hun sier: «(...) jeg tenker at vi har fått landet det på en helt annen måte og forankret det på en helt annen måte, men vi kan ikke tro at det er over, det er viktig å holde oppmerksomheten oppe». Ut fra det informanten forteller, er det altså viktig at man fortsetter arbeidet, men at det ikke er nødvendig å nedfelle dette i en ny strategi. Flere av de politiansatte, i politidistrikter og Kripos, etterlyser økt ansvarliggjøring av distriktene ovenfra og økt konkretisering, noe som særlig gjelder opp mot kompetanse. Dersom det skal utarbeides en ny strategi er det altså fra deres ståsted ønskelig med mer konkrete mål som skaper handling. Det er også behov for en tydeligere forankring ovenfra: «(...) hvis man ønsker å styrke det nasjonalt og sikre kvaliteten, da mangler det forankring ovenfra. Det har vært gøy å jobbe nedenfra og utvikle, men på et tidspunkt stopper det opp hvis det ikke er forankra ovenfra». Det påpekes også at det er behov for fagutvikling i form av forskning, og at for å få til dette er det behov for at det følger midler med framtidige tiltak. Et slikt behov uttrykkes både av POD og av ansatte i politidistrikt. Informantene har flere anbefalinger for framtidig arbeid, men for flere er det slik at de ikke ser hensikten med en ny strategi om ikke slike anbefalinger inkluderes. Nedenfor presenterer vi anbefalinger som har framkommet i intervjuene.

⁴⁴ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-11-25-1330>

- *Konkretisering av tiltak*

I politidistriktene som inngår i datamaterialet etterspørres mer konkrete bestillinger eller krav fra POD til distriktene, slik at forventningene til hva man skal kunne er tydeligere. De tror at det vil ha større innvirkning på prioriteringen av tematikken i politiet. En av informantene mener at kravene POD stiller til rapportering er av betydning for politiledelsen, men ikke er tilstrekkelig for at de lenger ned i hierarkiet gir økt oppmerksomhet til hatkriminalitet: «(...) *ledelsen har fokus på å levere på tall, og jeg skjønner jo hvorfor det er sånn, det handler om ressurser, men jeg tror nok det i liten grad påvirker de som står uti det med begge beina, for å si det sånn*». Informanten tror at dersom man ønsker å innfri på prioriterte områder er man nødt til å vinkle tiltakene mer mot «det praktiske nivået» og ikke kun ha tiltak retta mot et overordna nivå. En slik eller liknende forståelse er det flere i distriktene som tematiserer, noe det innledende sitatet i dette kapitlet også illustrerer.

- *Nasjonal kompetanse og et nasjonalt fagmiljø*

Flere informanter, både i referansegruppa og politiansatte i politidistrikter og Kripos, er opptatt av man bør ha konkrete tiltak som ansvarliggjør politidistriktene og bidrar til fortsatt styrking av kompetansen. Ut fra det de ansatte i politidistriktene og Kripos forteller, er det hensiktsmessig at man tydeliggjør hvilke politifunksjoner som man forventer at gis opplæring, og hvem som har ansvaret for at opplæring gis. Det kan også tydeliggjøres hvilke eksisterende faglige nettverk som kan gis ressurser til å bygge et nasjonalt fagmiljø (feks hatkriminalitetsgruppe, radikaliseringskontakter, nettpatruljene, osv.). En av de politiansatte foreslår feks. at det pekes ut en fagperson i hvert distrikt, på samme måte som med radikaliseringskontaktene, som har ansvar for opplæringen. På den måten sikrer at man har en kontinuerlig opplæring til tross for utskifting av personell, og at det legger grunnlaget for utviklingen av et nasjonalt fagmiljø. Vi ser altså at det foreslås at man har en tydelig plan med konkrete tiltak som gjør at man både øker kompetansen nasjonalt og bygger opp et nasjonalt fagmiljø.

- *Bruk av interne og eksterne ressurser i kompetansehevingen*

Flere av de politiansatte påpeker at POD må legge til rette for at noen er ansvarlig for opplæringen i politidistriktene. For at hatkriminalitetsgruppen skal ha mulighet til å bistå på nasjonalt nivå er de avhengig av tilføring av ressurser, i form av økt personell. En informant i et politidistrikt påpeker at kompetanseheving i politidistriktene også kan skje ved at politiet bruker eksterne ressurser. Organisasjonen FRI har en fagavdeling som heter Rosa kompetanse⁴⁵, og som en del av arbeid med å øke kompetansen om mangfold og inkludering, arbeider de med å øke kompetansen på hatkriminalitet overfor ulike etater, inklusive politi og påtalemyndighet. Representanten fra FRI, som sitter i referansegruppa for strategien, forteller at de har jobbet aktivt med å invitere seg inn i politidistriktene. De opplever at de på dette feltet jobber litt i motbakke fordi politidistriktene ikke prioriterer kompetansebygging fra dem. For distriktene er det et økonomisk spørsmål i form av å gi av de politiansattes tid til slik kompetanseheving. De har derimot vært inne i flere av lokallagene til Politiets fellesforbund (PF). Informanten i politidistriktet forteller at POD har forsøkt å motivere politidistriktene til å benytte Rosa kompetanse, men at det i liten grad har blitt gjort. Gjennom konkretiseringer av hvordan man kan heve kompetansen i politidistriktene, er det derfor mulig å spille på både interne og eksterne ressurser.

- *Mandat på hatefulle ytringer i Kripos*

Som tidligere nevnt, etterlyser informanten vi intervjuet et særskilt mandat på hatefulle ytringer i Kripos. Et slikt mandat vil bidra til at dette blir et prioritert område, der det ikke kun ses som

⁴⁵ Se <https://www.foreningenfri.no/rosa-kompetanse/>

en måte å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, og det vil gi legitimitet til fortsatt arbeid med hatefulle ytringer i «politiets tilstedeværelse på nett».

- *Egne hatkriminalgrupper i hvert politidistrikt?*

Det er flere informanter i referansegruppa for strategien som mener det vil være hensiktsmessig med opprettelsen av dedikerte grupper på hatkriminalitet i hvert distrikt, som hatkriminalgruppa i Oslo PD. En av de politiansatte i et annet politidistrikt enn Oslo framhever også dette som en ønskelig utvikling. Andre politiansatte påpeker at slike grupper kan være utfordrende i politidistrikter med store geografiske avstander fordi man i avhør og vurderinger av hatkriminalitet er avhengig av å vurdere konteksten, og en sentralisert enhet vil ha større utfordringer med å kunne gjøre det. De påpeker at det er viktigere at det er kompetanse og støttespillere i eget distrikt for de lokale etterforskerne.

- *Utvikling av statistikk om hatefulle ytringer*

Informanter fra referansegruppa etterlyser at statistikken på hatefulle ytringer forbedres, men de går ikke i detalj på hvordan den bør forbedres. I statusrapporteringene vises det til framlagte tall på hatefulle ytringer. Slik informasjon er ikke tilgjengelig i strasak-tallene som POD utgir, men det er slik at de sitter på denne informasjonen. Det er heller ikke informasjon om ofre og gjerningspersoner i hatkriminalitetsstatistikken til POD. For at tallgrunnlaget skal kunne brukes til å se utvikling over tid i politidistriktene, få kunnskap om ofrene og bidra til forebyggende innsatser overfor de «rette» gruppene, er det behov for publisering av slik statistikk.

- *Økt involvering fra «toppnivået» i dialogen med utsatte grupper*

LDO har oppretta et hatkriminalitetsnettverk, der det i dag er med 17 brukergupper. I dette nettverket deltar personer fra hatkriminalgruppa i Oslo PD og Kripos som observatører. Det etterlyses mer involvering fra departement- og direktoratsnivå i LDO, noe som indikerer at dialogen med byråkratiet høyere kunne vært tettere. En ansatt i et politidistrikt framhever viktigheten av slik dialog også på toppnivået i distriktene:

Og jeg tenker og på sånn strategisk nivå, at gjerne politimesteren eller andre ledergrupper har møter med feks. representanter fra det mosaiske trossamfunnet, andre trossamfunn, organisasjonen FRI, ifra Skeiv verden som representerer minoritetsungdom som er homofile. At de også har slike møter, ikke bare de som er på lavere nivå.

En slik dialog kunne gitt innsikt i utfordringer blant de som utsettes for hatefulle ytringer og annen hatkriminalitet, og deretter bli brukt inn i videre arbeid og styring, både nasjonalt og på politidistriktetsnivå.

- *Økonomiske midler til opplæring og forskning*

Informanten i JD påpekte at det i dag er mindre vanlig at det følger «friske» midler med en strategi eller handlingsplan. Det forventes at innsatser skal gjøres innenfor allerede-eksisterende budsjetttrammer. Flere av politiinformantene, både i politidistrikter og i POD, mener at på enkelte områder er det behov for tilføring av midler, og de løfter fram opplæring innad i politi- og lensmannsetaten og forskning på feltet som to slike områder. POD påpeker at dersom Kripos og hatkriminalgruppa i Oslo PD trekkes inn i arbeidet med å koordinere og bygge et nasjonalt fagmiljø, i forbindelse med de vurderinger som skal gjøres i tiltak 38 i handlingsplanen mot rasisme og diskriminering, vil det nok måtte tilføres ekstra ressurser til dette arbeidet. Informanten sier ikke noe om hvorvidt det betyr at det må tilføres «friske» midler fra «høyere hold» eller om det er mulig å foreta en omdisponering innenfor budsjetttrammene til POD. Når det gjelder forskning er det noe som gjerne må lyses ut, og da er det behov for økonomiske midler som settes av til dette. Informanten i POD og en ansatt i et politidistrikt framhever at man har behov for tverrfaglig forskning på bruken av straffeloven § 77i, om

straffeskjerpende omstendigheter når lovbrudd har sin bakgrunn i hat mot bestemte grupper. Det er ønskelig å kombinere samfunnsvitenskapelige og juridiske perspektiver i slik forskning. Forskning om gjerningspersoner og ofre framheves også. Her har Oslo PD foretatt analyser i sitt distrikt. Men det foreligger grunnlagsmateriale hos POD som kan brukes inn i analyser som omhandler hele landet. Sistnevnte vil være av betydning for det kriminalitetsforebyggende arbeidet, men også for det forebyggende arbeidet på andre samfunnsområder.

7.7 Oppsummering

Fra 2002 ba riksadvokaten i sitt mål og prioriteringsskriv for straffesaksbehandlingen i politiet om at rasistisk motiverte straffbare handlinger skulle prioriteres i straffesaksbehandlingen i politiet. Fokuset har blitt opprettholdt og har med tiden fått økt bredde under betegnelsen hatkriminalitet, der flere vernede grupper har blitt inkludert. Fra 2006 ble det i politiets datasystemer inkludert en funksjon for å registrere hatkriminalitet. Gjennom fire tiltak i Strategien mot hatefulle ytringer 2016-2020 rettet man oppmerksomheten mot en spesifikk del av hatkriminalitet, straffbare hatefulle ytringer ut fra straffeloven § 185. Hvilken betydning har så denne strategien hatt for politiets arbeid med hatefulle ytringer?

Informanter på ulike forvaltningsnivåer er enige om at det har blitt økt oppmerksomhet om hatefulle ytringer, men som vi har sett er det ulike synspunkter på betydningen av strategien. Vi ser at strategien er viktig for styringsdialogen med POD, som i sin tur kan stille krav til politidistriktene. Imidlertid har også handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk også inneholdt fire tiltak retta mot politiet som innholdsmessig er relativt like de fire tiltakene som er i strategien. På den måten har de to samlet sett vært av betydning for styringsdialog, innsats og krav til politidistriktene. Flere politiansatte i tre politidistrikter påpeker at strategien har vært for lite konkret, og at politidistriktene ikke blir tilstrekkelig ansvarliggjort, og det gjelder særlig med tanke på kompetanseheving. Til tross for det som ses som diffuse mål, har POD konkretisert opplæring gjennom ulike innsatser. I strategiens virketid er det gjennomført ulike kompetansehevende tiltak. Det er krav om rapportering på hatkriminalitet, inklusive hatefulle ytringer, det er kommet et studie om hatkriminalitet ved PHS, og hatkriminalitet har blitt inkludert som tematikk i opplæringspakka OÅO for politiutdannede, påtale og «sivilt ansatte» innen etterforskningsfaget. Det er enighet på ulike forvaltningsnivåer om at kompetansen har økt, men man kan ikke si at man har nasjonal kompetanse på tematikken og det er heller ikke et nasjonalt fagmiljø på tematikken. Dette kommer blant annet til uttrykk i utsagn blant politiansatte i politidistrikter om det fremdeles er forskjeller mellom politidistriktene i måten saker blir håndtert, og vi kan også se det i antall anmeldte saker med hatmotiv i statistikken. En slik forståelse deles av «blikket utenfra», av personer som har vært i referansegruppa for strategien.

Ser man på intervjuene på de ulike forvaltningsnivåene samlet sett, ser vi at det har vært særlig fire styringsdokumenter som har vært viktige for å øke oppmerksomheten i politidistriktene og Kripas: riksadvokatens rundskriv, strategien, handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk og handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme.

8 Oppsummering og anbefalinger

Vi vil nå sammenfatte noen av hovedtrekkene av de foregående analyse og diskutere i hvilken grad strategien har bidratt til å sette søkelys på hatefulle ytringer. Vi vil også diskutere anbefalinger for videreføringen av arbeidet mot hatefulle ytringer.

8.1 Strategien som styringsverktøy

Et viktig spørsmål i denne evalueringen er hvordan strategien har fungert som styringsverktøy i forvaltningen. Det avgjørende er om strategien har nedfelt seg i arbeid som kan ha bidratt til å øke fokuset på hatefulle ytringer i departementene og nedover i sektorene. Først vil vi ta for oss hvordan strategien har fungert på departementsnivå, deretter vil vi kort diskutere de to vertikale analysene av politi/rettsvesen og arbeidsliv, som illustrerer hvordan strategien og tiltakene har fungert i to ulike sektorer.

Strategiens bredde med hensyn til innsatsområder, gjør at mange departementer har hatt en «aksje» i strategien og har vært involvert i arbeidet. Strategien har synliggjort hvilket arbeid som blir gjort på de ulike departementenes ansvarsområder, noe som blir fremhevet som et viktig bidrag for å koordinere innsatsen mot hatefulle ytringer på tvers av forvaltningen. Dialogen i den interdepartementale arbeidsgruppa ble beskrevet som god, særlig under utarbeidingen av strategien. Gruppa har fungert som et kollegium hvor enkeltrepresentanter for departementene har kunnet hente inspirasjon, faglige innspill og støtte i arbeidet. Gruppa har også fungert som et sted hvor medlemmene har kunnet sikre at de enkelte departementenes interesser kom inn i strategien. Det er imidlertid noen departementer som i liten grad ser ut til å ha vært involvert i utforming av tiltak, selv om de sitter på sentral kompetanse som er viktig for feltet hvor tiltakene skal virke. Kun fem departement er ansvarlige for tiltak i strategien. Etter lansering har det vært færre felles møter i arbeidsgruppa, men det har vært en god del bilateral kontakt mellom enkeltmedlemmer av arbeidsgruppa. «Trøkket» i oppfølgingsarbeidet av selve strategien ser ut til å ha avtatt noe i løpet av perioden. Det kan tenkes at arbeidet med å utarbeide nye handlingsplaner og strategier på tilstøtende områder kan ha gått på bekostning av å følge opp tiltak og den strategiske videreutviklingen av strategien. Det ser likevel ut til at arbeidet på tilstøtende felt har bidratt til at den samlede innsatsen og bevisstheten om hatefulle ytringer har økt.

Flere av informantene fra departementene peker på at strategien har gitt et større handlingsrom til å arbeide med hatefulle ytringer internt i departementene, både gjennom at arbeidet har blitt prioritert økonomisk innenfor gjeldende budsjettammer, eller gjennom at arbeidet som har blitt bygget opp, ikke har vært utsatt for kutt i strategiens virkningsperiode. Strategien kan dermed ha spilt en viktig rolle for å sikre kontinuitet i innsatsen på feltet. Muligheten til å prioritere tematikken har også hatt betydning for videre bevilgninger til frivillige organisasjoner og for å finansiere forskning.

I tillegg til at strategien inkluderer mange innsatsområder, er den også bred i den forstand at den ikke begrenser seg til én gruppe. Slik kan strategien ha fungert som et sammenbindende element i arbeidet, når det etter hvert finnes mange handlingsplaner som er rettet mot enkeltgrupper. Mange informanter pekte på at dette er en styrke ved strategien. Den brede innretningen synliggjør at ulike grupper rammes av samme fenomen, og dermed hvordan det å bekjempe hatefulle ytringer mot en gruppe, også har betydning for andre grupper. Strategien kan også brukes for å fange opp samspillet mellom ulike (selvopplevde eller tilskrevne) gruppeidentiteter – for eksempel kan en homofil person med minoritetsbakgrunn rammes

spesielt hardt av hatefulle ytringer. Strategien har i så måte bidratt til å styrke det interseksjonelle perspektivet i diskriminerings- og likestillingsfeltet, ifølge noen informanter.

Samarbeidet og dialogen mellom departementene og sivilsamfunnsorganisasjonene som i størst grad har vært involvert i regjeringens arbeid, blir stort sett beskrevet som godt. Mangelen på faste og hyppigere møter mellom departementene og referansegruppa kan imidlertid ha ført til at organisasjoner som i mindre grad er involvert i strategiens tiltak, har hatt begrensede kontaktpunkter med myndighetene om strategien. En konsekvens kan være at strategiens potensial for å stimulere sivilsamfunnsaktørene til økt innsats på feltet har blitt redusert. Myndighetene kan dermed miste potensiell drahjelp i arbeidet med å skape bevissthet om tematikken.

8.2 Strategiens betydning på to utvalgte innsatsområder

De vertikale analysene av politi/rettsvesen og arbeidsliv gir informasjon om hvordan strategien har fungert som styringsverktøy utover departementsnivå.

Informanter på ulike forvaltningsnivåer som har ansvar for politi og rettsvesen er enige om at det har blitt økt oppmerksomhet om hatefulle ytringer, men som vi har sett er det ulike synspunkter på betydningen av strategien. Strategien inngår i en større helhet, der strategien er en av flere faktorer som har bidratt til å øke bevisstheten og kompetansen på hatefulle ytringer i politi og påtalemyndigheten. Strategien har vært særlig betydningsfull for styringsdialogen med POD, som i sin tur kan stille krav til politidistriktene. Ser man på intervjuene på de ulike forvaltningsnivåene samlet sett, ser vi at det har vært særlig fire styringsdokumenter som har vært viktige for å øke oppmerksomheten i politidistriktene og Kripos: riksadvokatens rundskriv, strategien mot hatefulle ytringer, handlingsplanen mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk, og handlingsplanen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Disse har samlet sett underbygget viktigheten av å gi hatefulle ytringer oppmerksomhet i politi- og lensmannsetaten. Samlet sett har disse styringsdokumentene vært medvirkende til at påtalemyndigheten nå tar flere saker til domstolene, der grensene for hvilke ytringer som er straffbare defineres. Samtidig er det fremdeles slik at hvorvidt saker fremmes for domstolene, er personavhengig, og arbeidet med hatefulle ytringer er fremdeles avhengig av dedikerte polititjenestepersoner. Flere av dommene har fått betydelig medieomtale. Det er flere informanter som forteller at de bevisst har arbeidet for å skape medieomtale om dommer, fordi de tror det kan ha allmennpreventiv effekt, gjennom opplysning og «avskrekking» og på den måten virke forebyggende.

Når det gjelder arbeidsliv, ser det ut til at strategien hatt begrenset gjennomslagskraft. Vårt datamateriale tyder på at partene i arbeidslivet vet lite om hvor utbredt problemet er, og det er foreløpig utydelig for dem hvordan begrepet «hatefulle ytringer» bidrar til å fange opp utfordringer i arbeidslivet som ikke allerede blir synliggjort og behandlet på andre vis gjennom relevant lovverk. Samtidig la dem vi intervjuet vekt på at det er behov for mer kunnskap om hvordan hatefulle ytringer arter seg i arbeidslivet, hvilke konsekvenser de har, og hvem som blir utsatt for slike ytringer. Slik kunnskap vil være viktig for å legitimere at arbeidslivets parter setter arbeidet med hatefulle ytringer høyere på agendaen. Noen av aktørene etterlyste mer systematiske og vidtgående tiltak, snarere enn prosjektbaserte tiltak. Arbeidet med det ene tiltaket, kampanjen rettet mot arbeidslivet, er i gang, men har blitt forsinket blant annet fordi det var vanskelig for deltakerne i referansegruppa å enes om problemforståelse og begrepsbruk. Det andre tiltaket, å drøfte hvorvidt hatefulle ytringer kan tas opp i arbeidsgruppa for likestilling i arbeidslivet, ble gjennomført etter at vi gjennomførte vår datainnsamling våren 2020. Det er uklart hvorvidt det var dialog med gruppa da tiltaket ble utviklet. To ulike departementer – Kulturdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet – forvalter

regelverket som er viktig for å bekjempe hatefulle ytringer i arbeidslivet, nemlig likestillings- og diskrimineringsloven og arbeidsmiljøloven. Kulturdepartementet har ansvar for begge tiltakene knyttet til arbeidslivet i strategien. I framtidig arbeid kan det være viktig å sikre at Arbeids- og sosialdepartementet kommer mer på banen og å undersøke hvordan regelverket kan ses i sammenheng.

De to dybdestudiene våre av politi- og rettsvesen og arbeidsliv viser interessante forskjeller i hvordan strategien har virket på ulike samfunnsområder. I politiet har det vært et større fokus på hatefulle ytringer over tid. Blant annet har LDO og frivillige organisasjoner jobbet for å styrke prioriteringen av hatefulle ytringer i politi og rettsvesen, og handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme har også satt temaet på dagsordenen. I arbeidslivet er tematikken ferskere, og presset fra myndighetene og sivilsamfunnet om endringer har ikke vært det samme. Studien av arbeidslivet synliggjør hvor viktig det er å komme i dialog med viktige aktører når et tema som er relativt nytt, skal belyses, slik at tiltak blir godt forankra før de gjennomføres.

8.3 Strategiens symbolske betydning og endringer i debatten

Med utarbeidelsen av strategien tok regjeringen en langt mer aktiv rolle enn tidligere i å forebygge hatefulle ytringer og å begrense dens skadevirkninger. At regjeringen utarbeidet en strategi, og at statsministeren tok en så synlig rolle i å fremme strategien, har hatt en viktig symbolsk betydning, ifølge flere informanter. Staten med statsministeren i spissen har med strategien kommunisert at hatefulle ytringer har blitt et samfunnsproblem som må forebygges og bekjempes. I seg selv kan det ha ført til økt oppmerksomhet og bevissthet om tematikken. Flere informanter forteller også at de opplever at tyngdepunktet i debatten knyttet til ytringsfrihet og hatefulle ytringer har endret seg i strategiens programperiode. Tidligere ble fokuset på hatefulle ytringer forstått som et angrep på ytringsfriheten, mens bekjempelsen av hatefulle ytringer nå i større grad blir anerkjent som sentralt i å forsvare ytringsfriheten. Strategien, og den økte oppmerksomheten mot hatefulle ytringer, kan ha vært et viktig bidrag til denne endringen.

8.4 Betydningen av manglende definisjonen av hatefulle ytringer i strategien

I prosessen med å utarbeide strategien valgte regjeringen ikke å definere hatefulle ytringer og hvilke typer hatefulle ytringer som strategien retter seg mot. Dette kan ha gjort kommunikasjonen av strategien vanskeligere og gjort at strategien i mindre grad enn ellers, har bidratt til økt forståelse og bevissthet om hatefulle ytringer. Samtidig ville det muligens vært forhastet om strategien hadde en tydelig og avgrenset definisjon, da det ennå var lite kunnskap om temaet og hvor arbeidet var i startgropa. En tydelig definisjon på dette tidspunktet kunne ha virket mot sin hensikt når ulike aktører skulle jobbe med temaet og finne ut hvordan hatefulle ytringer påvirker ulike samfunnsområder. Det kunne forhindret debatten om hvordan hatefulle ytringer skal forstås og defineres, som i seg selv har vært viktig.

Når vi sammenlikner de to områdene hvor vi har gått i dybden, ser vi at mangelen på definisjon har ulik betydning i ulike sektorer. Gitt det informantene i politiet forteller, framstår ikke mangelen på en definisjon i strategien som et problem for dem. De er seg bevisst skillet mellom en smal (strafferettslig) forståelse av hatefulle ytringer og en bred forståelse av hatefulle

ytringer. Politiets arbeid med konkrete saker handler i stor grad om å skille mellom disse to når de vurderer om en ytring er straffbar eller ikke. Det betyr ikke at de ikke ser viktigheten av at det arbeides med hatefulle ytringer i en bredere forstand enn de selv gjør. For å skille mellom straffbare hatefulle ytringer og andre hatefulle ytringer brukes gjerne betegnelsen hatefulle ytringer på førstnevnte og hatprat på sistnevnte. I arbeidslivet framstår derimot en manglende konkretisering av begrepet som mer problematisk. Slik vi ser det handler det først og fremst om at det gjør det vanskelig å skille hatefulle ytringer fra andre tilgrensende fenomener som trakassering og mobbing.

8.5 Tiltakenes betydning

Denne evalueringen er ikke en evaluering av enkelttiltak i strategien, men av strategien i sin helhet. På bakgrunn av innsamlet data kan vi imidlertid si noe mer overordnet om hvordan informantene oppfattet sentrale tiltak i strategien, som også er relevant for diskusjonen om strategiens betydning for økt bevissthet om hatefulle ytringer.

Strategien inneholder tiltak innenfor seks innsatsområder. Blant våre informanter var det bred enighet om at strategien dekker de viktigste samfunnsområdene. I stor grad er det også sammenfall mellom regjeringens målsetning for strategien, økt bevissthet, og tiltakene i strategien. I all hovedsak er tiltakene i strategien refleksjonsorienterte tiltak som har målsetning om å bidra til økt forståelse, kunnskap og bevissthet. Et slikt sammenfall er nærmest en forutsetning for at strategiens målsetninger om økt bevissthet skal nås. Samtidig kunne flere adferdsregulerende tiltak, som å styrke aktørers kontroll av og oppfølging av hatefulle ytringer, ha forsterket forebyggingsarbeidet. Dette er tiltak som mer direkte påvirker håndteringen av hatefulle ytringer.

Representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner og enkelte departementer pekte på hva de generelt mener er gode tiltak: tiltak som er konkrete, forpliktende og langsiktige. De fremhevet at det kreves kontinuitet i arbeidet for å skape endring, og det innebærer at gode tiltak videreføres. En kritikk som ble fremmet av noen av informantene, var at gode tiltak stoppet opp relativt kort tid inn i strategiperioden, fordi det ikke var mer finansiering.

Enkelte tiltak/målområder ble vurdert av våre informanter som særlig viktige for strategiens målsetning om å øke bevisstheten om hatefulle ytringer. Forskning var det området som flest informanter trakk frem som viktig. De opplevde at forskningen som har kommet i forbindelse med strategien, har bidratt til en betydelig bedre problemforståelse, særlig om omfanget, arten og konsekvensene av hatefulle ytringer. Skolen ble også fremhevet som en avgjørende arena for den langsiktige forebygging av gruppebaserte fordommer og hatefulle ytringer. Tiltak i skolen har potensial for å nå mange, men for at det skal skje, må det satses tilstrekkelig på tiltakene, slik at gode tiltak som har blitt utviklet, når bredt ut og videreføres. Et tredje område som særlig representanter fra det sivile samfunn la vekt på, var politi og rettsvesen.

Innenfor enkelte andre innsatsområder beskriver informantene noen av tiltakene som svake, diffust utformet og lite ansvarliggjørende. Informanter fra flere politidistrikter argumenterer blant annet for at dersom tiltakene hadde vært mer konkret utformet, kunne det bidratt til en større ansvarliggjøring av politidistriktene, og at variasjonen i kompetanse mellom politidistriktene kan forklares med at tiltakene ikke er tilstrekkelig konkrete. I enkelte tilfeller kunne viktige aktører ha blitt mer involvert i selve utformingen av tiltak. Dette ser ut til å ha begrenset tiltakenes effekt, som vi har vist er gjeldende for arbeidslivsfeltet.

Flere av tiltakene innen spesielt mediesektoren har en innretning som i liten grad fremmer målsetningene ved strategien. Strategien har også få tiltak direkte rettet mot sosiale medier,

både tiltak rettet mot plattformeierne og spesifikke tiltak for å stimulere til «nettvett» blant brukerne av sosiale medier og internett. Utenriksdepartementet er imidlertid involvert i arbeidet rettet mot brukere og eiere av sosiale medieplattformene, både gjennom støtte til medieorganisasjoner og gjennom mellomstatlig internasjonalt samarbeid. At UD's internasjonale arbeid ikke er inkludert i strategien, gjør at regjeringen mister muligheten til å vise frem et sentralt arbeid opp mot særlig sosiale medier. Dette kan ha begrenset strategiens symbolske betydning, fordi ett av tiltakene mange mener er blant de viktigste ikke vises frem.

Som vi ser, har strategien tiltak som ser ut til å ha vært viktig for å øke bevisstheten om hatefulle ytringer, særlig tiltakene innen forskning. Samtidig fremstår enkelte av tiltakene som lite relevante og andre tiltak er diffust utformet. Disse tiltakene fremstår å ha i liten grad bidratt til å nå strategiens målsetning.

8.6 Kort oppsummering

Evalueringen av regjeringens strategi viser at strategien blant annet har styrket koordineringen av myndighetenes innsats, bidratt til prioritering av tematikken i forvaltning, og igangsatt relevante tiltak. Dette gjør at strategien ser ut til å ha vært betydningsfull og bidratt til økt bevissthet om hatefulle ytringer. Samtidig viser evalueringen at effekten av strategien varierer betydelig etter innsatsområder, og at det er stor variasjon i bevisstheten om hatefulle ytringer mellom ulike sektorer. Strategien har en del svakheter, blant annet at flere av tiltakene fremstår som lite relevant for å nå målsetningene og enkelte tiltak er diffust utformet. Svakheterne i strategien kan ha begrenset strategiens effekt.

8.7 Anbefalinger om videreføring av arbeidet mot hatefulle ytringer

Vi vil avslutningsvis komme med våre anbefalinger til justering og videreutvikling av myndighetenes innsats med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer basert på de presenterte resultatene⁴⁶. For politiet og arbeidsliv finnes mer spesifikke anbefalinger i de respektive kapitlene.

Hatefulle ytringer er et omfattende samfunnsproblem som rammer mange ulike grupper og kan ha betydelige negative konsekvenser. Evalueringen av den eksisterende strategien viser at behovet for innsats fra både offentlige og sivile aktører fortsatt er stort, og en strategi fra regjeringen for å styrke arbeidet kan være hensiktsmessig. De siste årene har myndighetenes innsats for å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer imidlertid blitt utviklet og videreført i flere nye handlingsplaner og strategier på tilstøtende områder. På ulike måter fremmer disse handlingsplanene og strategiene forebygging og bekjempelse av hatefulle ytringer. Hensiktsmessigheten med å videreutvikle en ny strategi må derfor vurderes opp mot de andre strategiene og handlingsplanene på tilstøtende felt, og forvaltningen og sektorenes evne til å håndtere flere handlingsplaner og strategier samtidig. Samtidig er et sentralt funn i vår evaluering at aktører på feltet opplever det som verdifullt med en strategi som favner mange ulike grupper, og dermed kan virke som et sammenbindende element som synliggjør at ulike grupper rammes av samme fenomen. Slik sett kan en videreføring av en strategi mot hatefulle

⁴⁶ Oppdragsgiver ønsket opprinnelig at anbefalinger på myndighetenes innsats fremover skulle gis både på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå. Å gi spesifikke anbefalinger på alle disse nivåene er en omfattende oppgave og krever inngående empiri. Evalueringen skulle også dekke andre omfattende problemstillinger. Empirien i dette prosjektet gjorde det derfor vanskelig å gi spesifikke anbefalinger på alle de tre nivåene, men gis heller samlet.

ytringer være gunstig, fordi den har en annen funksjon enn de gruppespesifikke handlingsplanene og strategiene.

I videre arbeid mot hatefulle ytringer, enten i form av en ny strategi eller i annet arbeid, vil det være hensiktsmessig å vurdere om hatefulle ytringer skal defineres tydeligere. Ved å definere begrepet hatefulle ytringer vil det bli langt tydeligere hva myndighetene ønsker å motvirke. En definisjon vil gi større klarhet og en tydeligere retning og mandat for innsatsen. Det vil også kunne lette kommunikasjon rundt strategien.

Utviklingen av tiltak bør skje gjennom samskaping mellom departement, direktorat, aktuelle sektorer, sivilsamfunnsaktører og forskere. For å legge enda bedre til rette for at tiltakene skal ha ønsket effekt, er det viktig at de departementer som sitter på sentral kompetanse involveres og ansvarliggjøres i prosessen med å utforme tiltak. En aktiv deltagelse fra alle aktørene kan gi bedre kunnskapsgrunnlag for tiltaksutformingen, potensielt større innovasjon i selve tiltaket, og bedre implementering. Slik samskaping kan også være viktig for å skape gode og reelt sett nye tiltak, slik at en ny strategi eller handlingsplan, ikke primært blir en oversikt over løpende aktiviteter som i noen tilfeller har en relativt løs kobling til tematikken.

Det bør innhentes kunnskap fra andre tilgrensende fagområder (som forebygging av mobbing, gruppefiendtlighet og radikalisering) i utarbeidelsen av tiltak mot hatefulle ytringer, slik at en kan se ulike kunnskapsgrunnlag i sammenheng. Dette gjelder kunnskap om effektive tiltak og forskning på tiltakene. I tillegg er det viktig at tiltakene i en eventuell ny strategi også består av helt nye tiltak, slik at en strategi ikke kun blir en oversikt over løpende tiltak.

Tiltakene bør være konkrete og forpliktende, og de fleste tiltak bør være vidtgående og systematiske heller enn prosjektbaserte tiltak. Slik kan man sikre kontinuitet som er viktig for å oppnå varig endringer. For å oppnå målsettingen med å skape systematiske og langsiktige tiltak som kan evalueres underveis, kan det være hensiktsmessig å vurdere om en eventuell ny strategi eller handlingsplan bør fokusere på færre samfunnsområder, for å fokusere innsatsen mer.

I utarbeidelsen av strategien ble det ikke lagt opp til et evalueringsdesign, hvor man utarbeidet en plan for hvordan man skal innhente erfaringer fra tiltakene og hvordan denne kunnskapen skal forvaltes. Det gjør at de ansvarlige departementene har begrenset kunnskap om hvordan tiltakene har fungert, og det gir dårligere grunnlag til å vurdere hvilke av tiltakene som bør videreføres etter strategiperioden. Et svakt kunnskapsgrunnlag om hvorvidt tiltakene fungerer, svekker mulighetene for kunnskapsbasert styring. Allerede i utarbeidelsen av myndighetenes videre innsats vil det være fruktbart å utarbeide en plan for hvordan man kan innhente systematisk kunnskap om erfaringene og virkninger av tiltak – eventuelt et utvalg tiltak, som man ønsker å satse spesielt på. Ved å anvende et evalueringsdesign allerede ved utarbeidelse av innsatsen kan man få bedre kunnskap om hvordan tiltakene fungerer. Dette vil styrke vurderingene om hvilke tiltak som skal videreføres eller ikke. Som vi har sett i denne evalueringen har særlig de to dybdestudiene gitt oss kunnskap om hvilken betydning strategien har hatt, hvilke tiltak som har fungert, og hva som eventuelt har gjort at det ikke har fungert optimalt. Vår evaluering viser også at det er fruktbart å undersøke konkrete samfunnsområder for å se tiltakene i sammenheng.

En helhetlig innsats bør inneholde tiltak som bygger på ulike forebyggende mekanismer, hvor det er et samspill og en balanse mellom de kortsiktige, repressive og kontrollerende strategiene og de mer langsiktige og forebyggende strategiene. Den evaluerte strategien har vektlagt sistnevnte type strategier gjennom refleksjonsorienterte tiltak. Slik har det vært en tydelig sammenheng mellom målsettingen med strategien og virkemidlene. Denne evalueringen viser at det innenfor mange sektorer fortsatt er behov for økt bevissthet om

hatefulle ytringer. I tillegg er tiltak som skal bygge opp normative barrierer særlig viktig for å forhindre hatefulle ytringer på sikt. Refleksjonsorienterte tiltak vil slik være viktig også i den fremtidige innsatsen mot hatefulle ytringer. Samtidig kan flere atferdsregulerende tiltak styrke den samlede innsatsen da det gir et bredere spekter av tiltak, og denne typen tiltak kan mer direkte påvirke håndteringen av hatefulle ytringer som fremsettes i dag.

Våre informanter fremhever at det viktigste i framtida ikke er hvorvidt det kommer en ny strategi, men at det er kontinuitet i innsatsen, at kompetansen på temaet opprettholdes i forvaltningen, og at temaet fortsatt får prioritet i regjeringens arbeid. En strategi er ett av flere verktøy som kan benyttes i arbeidet mot hatefulle ytringer. Man kan tenke seg at innsatsen videreføres på andre vis. Utarbeidelse av en Stortingsmelding kan være aktuelt for å få på plass en god situasjonsbeskrivelse, fremme en klarere definisjon av hatefulle ytringer, og tydeliggjøre regjeringens politiske planer på området.

Ett av de første stegene for å finne ut hvordan den videre innstasen bør se ut, kan være å lage en revidert situasjonsbeskrivelse og identifisere hvor behovene ligger. I løpet av strategiperioden har samfunnsutviklingen og problemet endret seg, samtidig som det har skjedd endringer i feltet med tanke både på bevisstheten om tematikken og praksis. I tillegg har det blitt produsert ny forskning om hatefulle ytringer, deres konsekvenser og tiltak. Sivilsamfunnsaktører sitter også på verdifulle erfaringer om samfunnsutviklingen og hvordan ulike grupper påvirkes av hatefulle ytringer i dag. Det vil være verdifullt å invitere slike aktører til et innspillmøte for å benytte deres kunnskap om den nåværende situasjonen for å vurdere hva som vil være den beste måten å videreføre arbeidet mot hatefulle ytringer på. I forlengelsen av situasjonsbeskrivelsen bør det vurderes hvordan myndighetene kan videreføre arbeidet med å forebygge og bekjempe hatefulle ytringer, herunder vurdere hensiktsmessigheten av å utarbeide en ny strategi.

Litteraturliste

- Barne- og likestillingsdepartementet (2016a). *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020*.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2016b). *Trygghet, mangfold, åpenhet. Regjeringens handlingsplan mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk 2017-2020*.
- Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet (2016). Rapport. Innspillsmøte om hatefulle ytringer. 21.januar. 2016. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2018). *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020. Status*. Oktober 2018.
- Bjørge, T. (2015). Forebygging av kriminalitet. Oslo. Universitetsforlaget.
- CERD (2015). Concluding observations on the twenty-first and twenty-second periodic reports of Norway. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. 28 August 2015.
- Departementene (2020). *Regjeringens handlingsplan mot rasisme og diskriminering på grunn av etnisitet og religion. 2020-2023*. 11.desember 2019.
- DeVault, M. L., & McCoy, L. (2006). Institutional Ethnography: Using interviews to investigate ruling relations. In D. Smith (Ed.), *Institutional Ethnography as Practice*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- ECRI (2015). ECRI RAPPORT OM NORGE (femte overvåkingsyklus). European Commission against Racism and Intolerance. 24.februar 2015.
- Eggebo, H. & Stubberud, E. *Hatefulle ytringer. Delrapport 2: Forskning på hat og diskriminering*. Rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning, 2016.
- Fladmoe, A., Nadim, M. & Birkvand, S. R. (2019). *Erfaringer med hatytringer og hets blant LHBT-personer, andre minoritetsgrupper og den øvrige befolkningen*. Institutt for samfunnsforskning, Rapport 2019:4.
- Frey, J. H., & Fontana, A. (1991). The group interview in social research. *The Social Science Journal*,28(2),175-187.
- Justis- og politidepartementet (2008). Vold i nære relasjoner. Veileder for utvikling av kommunale handlingsplaner.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*.
- Kaugerud, L. (2017). *Hatkriminalitet og politiarbeid. Kunnskapsutvikling, læring og profesjonalisering i politiet*. Masteroppgave i kriminologi. Institutt for kriminologi og rettsosologi. Det juridiske fakultet. Universitetet i Oslo.
- Kulturdepartementet (2020). *Statusrapport. Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020*. Mai 2020.
- Lenz, C., Lid, S., Lorentzen, G, Nilsen, A.B., Nustad, P. og Rise, E. (2018). *Tiltak mot hatefulle ytringer: Kunnskaps- og tiltaksoversikt*. Senter for holocaust og livssynsminoriteter.
- Liodden, Tone (2017). *The burdens of discretion. Managing uncertainty in the asylum bureaucracy*. Universitetet i Oslo.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2015) *Hatytringer og hatkriminalitet*. Oslo: Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Meisingset, K. (2016). Rett til ikke å bli krenket. Vox publica. 10.03.2016. <https://voxpathica.no/2016/03/rett-til-ikke-bli-krenket/> Lest: 07.08.2020
- Meland, Pål (2007). *Hatkriminalitet – kriminalitet motivert av hat og fordømmer*. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Nadim, M. & Fladmoe, A. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 1: Forskning på art og omfang*. Rapport 2016:14. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Nadim, M., Fladmoe, A. og Wessel-Aas, J. (2016). *Hatefulle ytringer på internett. Omfang, forebygging og juridiske grenser*. Rapport 2016:17. Institutt for samfunnsforskning.
- Nilsen, A. B. (2014). *Hatprat*. Oslo: Cappelen Damm.

- NOU 1999: 27. «Ytringsfrihed bør finde sted». Forslag til ny Grunnlov § 100. Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved Kongelig resolusjon 26.august 1996. Avgitt til Justis- og politidepartementet 22. september 1999.
- NOU 2012:14. *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*. Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12.august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.
- Nybø, R. K. (2016). Derfor takker jeg nei til å skrive under Regjeringens erklæring mot hatefulle ytringer. Debattinnlegg. Aftenposten. 20.01.2016. <https://www.aftenposten.no/mening/debatt/i/8pWd/derfor-takker-jeg-nei-til-aa-skrive-under-regjeringens-erklaring-mot-ha> Lest: 07.08.2020
- Olsen, T., Vedeler, J. S., Eriksen, J. & Elvegård, K. (2016). Hatytringer. Resultater fra en studie av funksjonshemmedes erfaringer. Nordlandsforskning. NF rapport 6/2016Oslo politidistrikt (2013). *Hatkriminalitet. En drøfting av temaet, og gjennomgang av anmeldelser i Oslo 2012*. Oslo: Oslo politidistrikt, strategisk stab. April 2013.
- Oslo politidistrikt (2015). Hatkrim. Rettslige og praktiske spørsmål. *Rettt på gata*. Strategisk stab, november 2015.
- Oslo politidistrikt (2020). *Hatkriminalitet. Anmeldt hatkriminalitet 2019*. Oslo: Oslo politidistrikt. Mars 2020.
- Ot.prp. nr. 108 (2008-2009). *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*. Det kongelige justis- og politidepartement.
- Pedersen, B. E. (2016): Rose refser Ernas krenkevern. Dagsavisen. 20.04.2016. Lest: 07.08.2020. <https://www.dagsavisen.no/kultur/rose-refser-ernas-krenkevern-1.714601>
- Politidirektoratet (2013). *Kommenterte Strasak tall 2012*. 17.01.2013.
- Politidirektoratet (2015). *Anmeldelser med hatmotiv 2010-2014*. 27.mars 2015.
- Politidirektoratet (2016). *Handlingsplan for løft av etterforskningsfeltet*. Oslo. 31.mai 2016.
- Politidirektoratet (2018). *Hatkriminalitet. Anmeldelser 2017*. Politifag/Seksjon for straffesak, 24. mai 2018.
- Politidirektoratet (2018). *Hatkriminalitet. Veileder for registrering av hatkriminalitet*. Politifag/Seksjon for straffesak. 26.06.2018.
- Politidirektoratet (2020). *Strasak-rapporten. Anmeldt kriminalitet og politiets straffesaksbehandling 2019*. 28.02.20.
- Politidirektoratet og Oslo politidistrikt (2009). *Hatkriminalitet. Anmeldelser registrert i 2007. En gjennomgang av anmeldelser registrert i 2007 med et motiv knyttet til rase/etnisk tilhørighet, religion og seksuell legning*. Oslo: Politidirektoratet og Oslo politidistrikt. Januar 2009.
- Regjeringen (2015). Politisk erklæring og strategi mot hatytringer. Pressemelding. 27.11.2015. Nr: 178/2015. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/hatytringer/id2464637/> Lest: 07.08.2020
- Riksadvokaten (2002). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i politiet – 2002*. Rundskriv nr 1/2002. Oslo: 4.januar 2002.
- Riksadvokaten (2007). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen - 2007*. Rundskriv nr. 1/2007. Oslo: 5.mars 2007.
- Riksadvokaten (2015). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015 – politiet og statsadvokatene*. Rundskriv nr. 1/2015. Oslo: 9.mars 2015.
- Riksadvokaten (2017). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2017 – politiet og statsadvokatene*. Rundskriv nr. 1/2017. Oslo: 28.februar 2017.
- Riksadvokaten (2019). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019*. Rundskriv nr. 1/ 2019. Oslo: 22.februar, 2019.
- Riksadvokaten (2020). *Rundskriv fra riksadvokaten. Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020*. Rundskriv nr. 1/2020. Oslo: 15.februar, 2020.
- Smith, D. (2006). Incorporating Texts into Ethnographic Practice. In D. Smith (Ed.). *Institutional Ethnography as Practice*.

- St.meld. nr. 26 (2003-2004). *Om endring av Grunnloven § 100*. Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 19. mars 2004, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
- Staksrud, E., Steen-Johnsen, K., Enjolras, B., Gustafsson, M.H., Ihlebæk, K.A., Midtbøen, A.H. mfl. (2014). Status for ytringsfriheten i Norge. Resultater fra befolkningsundersøkelsen 2014. Oslo: Fritt Ord, ISF, IMK, Fafo
- Sverdrup, S.. 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tolich, M. (2004). Internal confidentiality: When confidentiality assurances fail relational informants. *Qualitative Sociology*, 27(1), 101-106.
- Tyldum, G (2019). *Holdninger til diskriminering, likestilling og hatprat i Norge*. Fafo-rapport 2019:26.
- Veledar, A., & Burkal, R. (2018). *Hatefulle ytringer i offentlig debatt og på nett*. Likestillings- og diskrimineringsombudet.
- Waldrons, J. (2012). *The Harm in Hate Speech*. Harvard University Press 2012.
- Weiss, C. H. (1998). *Evaluation*. New Jersey: Prentice Hall.
- Wessel-Aas, J., Fladmoe, A. & Nadim, M. (2016). *Hatefulle ytringer. Delrapport 3: Grenseoppgangen mellom ytringsfrihet og strafferettslig vern mot hatefulle ytringer*. Rapport 2016: 16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. I Widerberg (red.) *I hjertet av velferdsstaten*. En invitasjon til institusjonell etnografi. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Åmås, K. O. (2016). Det finnes ingen rett til ikke å bli såret eller krenket. Debattinnlegg. Aftenposten. 22.mars 2016.
<https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/vmOGV/det-finnes-ingen-rett-til-ikke-aa-bli-saaret-eller-krenket-knut-olav> Lest: 07.08.2020