



Från spår till bevis

– Polisens forensiska organisation

RIR 2017:16



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-445-2

RIR 2017:17

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: ZOKA74 – STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-06-09

DNR: 3.1.1-2016-0960

RIR 2017:16

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Från spår till bevis

– Polisens forensiska organisation

Riksrevisionen har granskat den forensiska verksamhet som bedrivs inom Polismyndigheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Företrädare för Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Frida Andersson och Jenny Odeborn för synpunkter.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Dackenberg har varit föredragande. Enhetschef Jörgen Lindström och revisionsledare Johanna Malm har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Per Dackenberg

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten

FRÅN SPÅR TILL BEVIS – POLISENS FORENSISKA ORGANISATION

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Syfte och avgränsningar	10
1.3 Två aspekter av effektivitet	12
1.4 Metod	13
2 Polisens forensiska organisation	17
2.1 Fältverksamheten	17
2.2 Laboratorieverksamheten	18
2.3 Processansvar och funktionsansvar	19
3 Fungerar den forensiska verksamheten effektivt?	20
3.1 Laboratorieverksamheten på NFC anses hålla hög kvalitet, men handläggningstiderna är långa	20
3.2 Det finns brister i ärendehanteringssystemen	31
3.3 Fältverksamheten anses oftast hålla god kvalitet, men ingripandepolisers spårsäkring är bristfällig	33
3.4 Registertopsning kan ske oftare	40
3.5 Skilda synsätt på funktions- respektive processansvar	44
4 Slutsatser och rekommendationer	46
4.1 Slutsatser	46
4.2 Rekommendationer	48
Referenslista	50
Bilaga 1. Metod	52

FRÅN SPÅR TILL BEVIS – POLISENS FORENSISKA ORGANISATION

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Forensik innebär bl.a. att spår av brott på platser och personer samlas in och analyseras för att säkra teknisk bevisning som kan användas för att binda en misstänkt gärningsperson till ett brott eller för att avfärda brottsmisstankarna. Det forensiska området har utvecklats i snabb takt de senaste decennierna, och nya metoder har genererats som möjliggör mer och säkrare teknisk bevisning. Därför kan många brott som förr inte kunde lösas numera klaras upp.

Granskningens bakgrund och syfte

Forensikens bidrag till brottsupplösning är särskilt angeläget i dag, eftersom andelen personupplösta brott har minskat med 20 procent de senaste tio åren (2007–2016), från 16,4 till 13,0 procent. Samtidigt har antalet anmälda brott ökat med 16 procent, från 1,3 till 1,5 miljoner brott, vilket också sammanfaller med en 14-procentig ökning av antalet anställda inom Polisen under samma period, från 25 800 till 29 500 anställda. Riksrevisionen har beslutat att genomföra denna granskning eftersom en effektiv forensisk organisation kan bidra till att öka andelen personupplösta brott.

Syftet med granskningen är att undersöka om den forensiska verksamheten bidrar till personupplösningen av brott på ett effektivt sätt. Granskningen har avsett två aspekter av effektivitet: om de forensiska metoderna används effektivt respektive om resursanvändningen i den forensiska organisationen är effektiv. Granskningen avser hela brottsutredningsprocessen: fr.o.m. att ett brott anmäls, t.o.m. att brottsutredningen lämnas till åklagare för åtalsprövning. Det innebär att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är föremål för granskning.

Granskningens resultat

Riksrevisionens slutsatser

När det gäller den första aspekten är Riksrevisionens samlade bedömning att de forensiska metoderna till stora delar används effektivt. Både NFC:s forensiska analyser och de brottsplatsundersökningar som utförs av kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare anses hålla hög kvalitet. Den brist som Riksrevisionen har identifierat rör framför allt de brottsplatsundersökningar som ingripandepoliser utför.

När det gäller den andra aspekten konstaterar Riksrevisionen att resursanvändningen i den forensiska organisationen är ineffektiv. Detta förklaras framför allt av NFC:s långa handläggningstider, som orsakar omfattande problem och medför en

ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan. De långa handläggningstiderna förklaras i sin tur av problem i hanteringen av beställningar och avbeställningar av forensiska undersökningar.

Riksrevisionen har dragit dessa slutsatser utifrån flera revisionsbevis. Vart och ett av dessa pekar uppenbart i samma riktning: att det finns allvarliga hinder för att den forensiska verksamheten ska kunna bidra till personuppleringen av brott på ett effektivt sätt.

NFC:s undersökningar anses hålla hög kvalitet, men handläggningstiderna är för långa

Granskningen visar att de forensiska undersökningarna och beställarservicen anses hålla hög kvalitet. Vissa brister föreligger dock. NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden upplevs som svåra att förstå av vissa av de som använder dem i utredning och lagföring, och NFC meddelar heller inte alltid beställaren om en beställd undersökning begränsats. Det senare kan framför allt skapa problem i utredningar av grova brott.

När det gäller resursanvändning visar granskningen att NFC:s långa handläggningstider bidrar till ineffektiv resursanvändning totalt i rättskedjan. Framför allt gäller detta fingeravtrycksidentifiering, vapenundersökningar och undersökningar av kroppsvätskor och annat biologiskt material. De långa väntetiderna gör att vissa beställare ibland avstår från att skicka in spår för analys. Granskningen pekar på tre faktorer som bidrar till detta: brister i beställningarna till NFC, det faktum att vissa av NFC:s forensiker utför administrativa arbetsuppgifter som i stället skulle kunna utföras av administrativ personal samt NFC:s relativt höga personalomsättning.

Det finns brister i den forensiska processens beställningsmoment

Det finns flera brister i den forensiska processens beställningsmoment. Dessa brister inverkar negativt på resursanvändningen i fältverksamhet, laborativ verksamhet och utredningsverksamhet. Själva beställningsformuläret upplevs som krångligt och det uppges vara svårt att veta hur man ska fylla i det för att beställa rätt undersökning. Beställningarna innehåller därför ofta felaktigheter, och det tar tid från både beställare och utförare att rätta till dessa. NFC:s forensiker uppger även att beställarna ibland vill ha både ”hängslen och livrem”, dvs. ber om att få fler undersökningar genomförda än vad som verkligen behövs för att ett åtal ska kunna bifallas av domstol.

Riksrevisionen erfar också att NFC har ett alltför stort ärendeinflöde, eftersom man i polisregionerna inte i tillräcklig utsträckning i förväg granskar och gallrar i det material som ska skickas på forensisk undersökning. Vidare noterar varken Polismyndighetens eller Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem om det finns forensiska undersökningar beställda som behöver avbeställas när ett ärende läggs ned. Detta får till följd att forensiska undersökningar som inte längre behövs inte

alltid avbeställs, vilket i sin tur innebär att en del av de undersökningar som görs aldrig kommer till nytta.

Bristerna i beställningsprocessen påverkar även till viss del hur effektivt de forensiska metoderna används. Beställarnas kunskap om vilka forensiska undersökningar som är rimliga att utföra är bristfällig, och såväl åklagare som polisanställda anser att de skulle behöva mer utbildning för att veta vilka undersökningar man kan begära från NFC.

Brister i ärendehanteringssystemen drar ned effektiviteten

Granskningen visar att brister i ärendehanteringssystemen ger upphov till en ineffektiv användning av personalens arbetstid i hela den forensiska verksamheten. De fyra system som används kommunicerar till stora delar inte med varandra, vilket medför att personalen måste lägga över uppgifter manuellt mellan de olika systemen. Detta leder till omfattande merarbete och ökar risken för felregistreringar, vilka i sin tur tar tid att åtgärda.

Fältverksamheten anses hålla hög kvalitet överlag, men det finns brister

Granskningen visar att de forensiska metoderna till stor del används effektivt i den forensiska fältverksamheten. Det arbete som kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare utför anses hålla hög kvalitet. Riksrevisionens granskning av ärenden som rör bostadsinbrott visar också att Polisen i hög utsträckning genomför brottsplatsundersökningar i dessa fall. Den allvarligaste effektivitetsbristen när det gäller de forensiska metodernas användning i fält återfinns i de brottsplatsundersökningar som genomförs av poliser i ingripandeverksamheten. Dessa poliser har ingen forensisk specialistkompetens och granskningen visar att deras brottsplatsundersökningar ofta är bristfälliga, vilket framför allt kan förklaras av brister i forensisk utrustning och kompetens.

När det gäller resursanvändningen i fältverksamheten är den relativt ineffektiv på grund av att fältpersonalen lägger en alltför stor del av sin arbetstid på avrapportering och beställningar i ärendehanteringssystem med stora brister (se ovan).

Förbättrat IT-stöd kan öka antalet registertopsningar

Den forensiska metoden registertopsning används relativt effektivt i dag, men det finns potential att öka antalet registertopsningar. Granskningen visar att i de fall registertopsning inte sker beror det framför allt på tre saker: brist på påminnelser i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem, brist på återkoppling till den som har registertopsat en misstänkt när topsningen ger träff i ett DNA-register samt att ansvaret för att ta initiativ till att topsa i praktiken faller mellan stolarna, såväl inom Polismyndigheten som mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten.

Förtroendeklyfta mellan NFC och polisregionernas forensiska verksamhet

Riksrevisionens granskning visar att det har uppstått en klyfta i synen på hur den forensiska verksamheten ska ledas. Å ena sidan finns de som gör gällande att all forensisk verksamhet borde ligga under NFC. Å andra sidan finns de som menar att den fältmässiga delen av forensiken hör nära samman med utredningsverksamheten, och att brottsutredningarna skulle lida skada om inte den polisiära ledningen fick styra över resurserna. Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om var funktionsansvaret för den forensiska verksamheten bör ligga, men konstaterar att det är angeläget att klyftan mellan NFC och polisregionerna kan överbryggas. I annat fall riskerar den att djupna och bli bestående, vilket inte vore till gagn för en effektiv forensisk verksamhet.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att Polismyndigheten

- ser över ärendehanteringssystemen i myndighetens IT-plan
- ser över såväl kompetensutveckling som utrustning för ingripandepersonalen när det gäller spårsäkring
- ser över rutinerna för att beställa forensiska undersökningar och vidtar åtgärder för att begränsa antalet undersökningar till NFC till det som är relevant
- överväger att införa rutiner för att meddela beställare av forensiska undersökningar i grova brott om NFC begränsar undersökningen (för att säkerställa att begränsningen inte är till men för utredningen)
- utvecklar utformningen av NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden så att de med lätthet kan förstås även av personer utan forensisk sakkunskap
- etablerar rutiner dels för att säkerställa att personalen tar initiativ till att registertopsa misstänkta när det finns lagliga förutsättningar för det, dels för att säkerställa att registertopsande personal får veta om det blivit träff i DNA-registret på en utförd registertopsning.

Riksrevisionen rekommenderar även att Åklagarmyndigheten

- inför en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som, i anslutning till att ett åklagarärende avslutas, påminner förundersökningsledaren om att verifiera om det finns utestående forensiska beställningar.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Forensik innebär bl.a. att spår av brott på platser och personer samlas in och analyseras för att säkra teknisk bevisning som kan användas för att binda en misstänkt gärningsperson till ett brott eller för att avfärda brottsmisstankarna. Det forensiska området har utvecklats i snabb takt de senaste decennierna, och nya metoder har genererats som möjliggör mer och säkrare teknisk bevisning. Därför kan många brott som förr inte kunde lösas numera klaras upp.

Forensikens bidrag till brottsupplösning är särskilt angeläget i dag, eftersom andelen personupplösta¹ brott har minskat med 20 procent de senaste tio åren (2007–2016), från 16,4 till 13,0 procent.² Samtidigt har antalet anmälda brott ökat med 16 procent, från 1,3 till 1,5 miljoner brott,³ vilket också sammanfaller med en 14-procentig ökning av antalet anställda inom Polisen under samma period, från 25 800 till 29 500 anställda.⁴ Riksrevisionen har beslutat att genomföra denna granskning eftersom en effektiv forensisk organisation kan bidra till att öka andelen personupplösta brott.

Polismyndigheten skapades den 1 januari 2015 genom att de tidigare självständiga polismyndigheterna (21 stycken) ombildades till en enda myndighet. Dåvarande Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), som tidigare var en självständig myndighet underställd Rikspolisstyrelsen, är numera en nationell avdelning, Nationellt forensiskt centrum (NFC), i den nya Polismyndigheten. Polismyndigheten genomgår således en omfattande omställning i nuläget. Riksrevisionen anser dock att det trots omorganisationen finns skäl att granska den forensiska verksamheten, eftersom den och dess samverkan med andra delar av Polismyndigheten är så betydelsefull för personupplösningen.

¹ Begreppet personupplösning är behäftat med vissa brister. Brottsförebyggande rådets rapport (2016:23) *Rättsväsendets förutsättningar att personupplösa brott – Förändringar sedan 2006* framhåller exempelvis att mätningar av Polismyndighetens produktivitet som sker i termer av personupplösning kan ge en missvisande bild, eftersom personupplösningensprocenten påverkas av faktorer som ligger utanför Polisens kontroll. Det handlar framför allt om utvecklingen av antalet anmälda brott, samt vilka typer av brott som anmäls. Det senare är av vikt eftersom förutsättningarna för upplösning varierar markant mellan olika brottskategorier. Riksrevisionen är medveten om dessa brister, men fördjupar sig inte denna begreppsdiskussion eftersom granskningen är inriktad mot den forensiska verksamheten, inte mot brottsupplösningen i sig.

² Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik över personupplösta brott 2007 och 2016.

³ Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik över anmälda brott 2007 och 2016.

⁴ Polisens årsredovisningar för 2007 och 2016.

1.2 Syfte och avgränsningar

Syftet med granskningen är att undersöka om den forensiska verksamheten bidrar till personuppleringen av brott på ett effektivt sätt, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt och om resursanvändningen i den forensiska organisationen är effektiv.

Granskningen avser hela brottsutredningsprocessen: fr.o.m. att ett brott anmäls, t.o.m. att brottsutredningen lämnas till åklagare för åtalsprövning. Det innebär att både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är föremål för granskning. För Åklagarmyndighetens del berör granskningen processerna förundersökningsledning och åtalsprövning. För Polismyndighetens del omfattar granskningen all forensisk verksamhet förutom IT-forensik. IT-forensik som innebär att undersöka digitala spår i elektronisk utrustning såsom datorer och telefoner är av mycket stor betydelse för Polismyndighetens möjligheter att klara upp brott, men lämnas utanför denna granskning för att den inte ska bli alltför omfattande. Forensisk verksamhet bedrivs även på Rättsmedicinalverket i form av rättsmedicin, rättskemi och rättspsykiatri. Dessa verksamhetsgrenar är också centrala för brottsuppleringen, men lämnas utanför denna granskning av samma skäl som för IT-forensiken.

Följande kategorier av forensiska undersökningar omfattas av granskningen:

- säkring och analys av fingeravtryck, DNA-spår samt sko- och verktygsspår
- vapenundersökningar
- undersökningar av blodspår, kroppsvätskor och andra biologiska material
- miljörelaterade undersökningar
- material- och sammanpassningsundersökningar⁵
- undersökningar av urkunder och dokument
- undersökningar av kemiska ämnen, explosivämnen, droger, gifter och alkohol
- undersökningar av färg, glas, fiber, olja och fett
- brandundersökningar
- registertopsning.

Granskningen omfattar alla de verksamhetsgrenar inom Polismyndigheten som kommer i kontakt med dessa undersökningstyper: de forensiska sektionerna i de sju polisregionerna, NFC⁶, brottsutredningsverksamheten och ingripandeverksamheten. Riksrevisionen har också granskat samverkan mellan NFC, polisregionernas forensiska sektioner, utredningsverksamheten och ingripandeverksamheten samt Åklagarmyndigheten, eftersom kvaliteten på denna samverkan påverkar effektiviteten i den forensiska verksamheten.

⁵ Undersökning av huruvida olika material har hört samman genom en jämförande undersökning av t.ex. bryt- eller klippkanter.

⁶ Riksrevisionen har dock inte granskat NFC:s interna ärendeprocesser (liggtider och möjligheter för stordrift).

När det gäller spårning har Riksrevisionen utöver brottsplatsundersökningarna lagt vikt vid registertopsningar. Polisen har enligt 28 kap. 12 a § rättegångsbalken rätt att registertopsa, dvs. ta salivprov för DNA-profil på skäligen misstänkta för brott för vilket man kan räkna med att påföljden inte endast blir böter. DNA-profilerna lagras i ett register som används vid körningar mot spårregistret, dvs. den databas där DNA-profiler från icke identifierade gärningspersoner lagras.⁷ Lagstiftarens intention med denna åtgärd är att öka brottsuppleringen genom att skapa ett register över den kriminellt aktiva populationen.⁸ Registertopsning har visat sig vara en mycket effektiv forensisk metod. DNA-profiler som påträffats på en brottsplats får i 70 procent av fallen träff mot en person i DNA-registren inom samma år.⁹

Tabell 1 Statistik över misstänkta och DNA-profiler 2008–2013

	Personer som för första gången skäligen misstänkts för brott med fängelse i straffskalan ¹⁰	Antalet nya profiler i DNA-registret	Andel av nya brottsmisstänkta som registertopsats
2008	98 562	34 747	35 %
2009	95 749	40 933	43 %
2010	88 824	38 050	43 %
2011	80 371	44 311	55 %
2012	74 100	52 011	70 %
2013	70 876	37 506	53 %

Källa: Statistik från NFC och Brottsförebyggande rådet (Specialbeställning statistik – dnr 0368/13). Statistik över antalet personer som för första gången skäligen misstänkts för brott med fängelse i straffskalan 2014–2016 fanns inte tillgänglig vid granskningens slutförande.

Som tabell 1 visar registertopsas dock inte alla personer som för första gången skäligen misstänks för brott med fängelse i straffskalan. I vissa fall har man sannolikt avstått från registertopsning med beaktande av proportionalitetsprincipen.¹¹ Riksrevisionen menar emellertid att det är angeläget att granska om det finns andra skäl till att

⁷ I 4 kap. 1–10 §§ polisdatalagen (2010:361) finns bestämmelser om hur Polismyndigheten får föra register över DNA-profiler.

⁸ Prop. 2005/06:29, s. 19 f.

⁹ NFC:s webbplats, DNA-registren, hämtad 2017-04-10, <https://nfc.polisen.se/kriminalteknik/biologi/dna-register/>.

¹⁰ Skäligen misstänkta med beslut. Brottsförebyggande rådet har i framtagandet av statistiken valt brottskoder utefter 2013 års lagrum och straffskala.

¹¹ Proportionalitetsprincipen innebär att en myndighet inte får använda mer ingripande åtgärder mot en person än vad som krävs med hänsyn till ändamålet.

registertopsning inte sker, eftersom det i så fall skulle innebära ett ineffektivt utnyttjande av den forensiska möjlighet som registertopsning utgör.

Daktning (daktyloskopering), vilket innebär registrering av fingeravtryck och foto-grafering av en misstänkt person, är också en betydelsefull forensisk metod. Både registertopsning och daktning sker ofta i samband med att en misstänkt är gripen och befinner sig i arresten. Gruppchefen i arrestintaget har rätt att besluta om daktning, men inte om registertopsning. Eftersom det senare anses vara ett större intrång i den personliga integriteten måste det beslutet i stället fattas av en förundersökningsledare. Det är därmed färre personer som har rätt att besluta om registertopsning, och Riksrevisionen har därför valt att i granskningen lägga vikt vid registertopsning.

1.3 Två aspekter av effektivitet

Riksrevisionen har granskat den forensiska verksamheten utifrån två aspekter:

- om de forensiska metoderna används effektivt, och
- om resursanvändningen är effektiv.

1.3.1 Om de forensiska metoderna används effektivt

Riksrevisionens utgångspunkt är att brott ska beivras och att det ska ske på ett rätts-säkert sätt. Som framgår av 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken ska de omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till dennes nackdel tas till vara och beaktas under förundersökningen. En viktig del av detta är att säkra teknisk bevisning, dvs. att samla in relevanta spår och analysera dessa genom forensiska metoder för att därefter kunna styrka eller avfärda misstankar. Enligt Polismyndighetens regleringsbrev för 2017 ska myndigheten genom att fullgöra sina uppgifter bidra till att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det förutsätter enligt Riksrevisionen bl.a. att både antalet och andelen personuppklarade brott ökar.

Riksrevisionen har granskat denna aspekt genom att undersöka om de forensiska metoder som finns kommer till användning i de fall då det är möjligt och försvarbart, sett till gärningens straffvärde samt till annan bevisning eller andra arbetsmetoder som är mer kostnads- eller tidseffektiva. Specifikt avser denna aspekt av granskningen spårsäkring och laborativa undersökningar, dvs. i vilken utsträckning och med vilken kvalitet brottsplatsundersökningar och andra former av spårsäkring sker, och om de forensiska analyserna genomförs på ett sådant sätt att den tekniska bevisning som genereras motsvarar de krav som ställs i rättsprocessen.

1.3.2 Om resursanvändningen är effektiv

Riksrevisionen utgår från att verksamheten ska bedrivas effektivt. Av 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) framgår att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statens verksamhet. För Polisens forensiska organisation innebär det att

den på ett resurseffektivt sätt ska säkra och analysera de tekniska material som behövs för att bidra till ökad personuppläsning. Det innebär också att det är den samlade verksamhetens behov i Polismyndigheten som ska ligga till grund för hur den forensiska verksamheten ska bedrivas. Riksrevisionens har granskat resursanvändningen genom att undersöka arbetsmetoderna och tidsåtgången i den forensiska processens olika delmoment.

1.4 Metod

Revisionsbevisen i denna granskning består av förstahandsmaterial som samlats in med hjälp av en enkätundersökning, en ärendegranskning och intervjuer. Skriftliga källor, bl.a. rapporter och statistisk information, har också använts.

1.4.1 Enkätundersökning

En enkätundersökning har genomförts med respondenter från Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Bilaga 1 innehåller en mer utförlig diskussion om utformning, urval och genomförande av enkätundersökningen. På Åklagarmyndigheten riktades enkäten till ett obundet slumpmässigt urval av hälften av alla operativt verksamma åklagare (424 av 847 personer). Totalt svarade 190 av dessa på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 45 procent.

På Polismyndigheten genomfördes enkäten som en totalundersökning riktad till samtliga personalgrupper som kommer i kontakt med forensik. Inom den forensiska verksamheten riktades enkäten till kriminaltekniker, lokala brottsplatsundersökare och laborativ personal, både vid de forensiska sektionerna i polisregionerna och vid NFC. Inom utredningsverksamheten riktades enkäten till utredare och förundersökningsledare, och inom ingripandeverksamheten till ingripandepoliser, inre befäl och jour-förundersökningsledare. Enkäten besvarades anonymt i form av en webb-enkät som respondenterna nådde genom en länk i ett e-postmeddelande som distribuerades med hjälp av Polismyndighetens HR-avdelning. Av de 13 827 polisanställda som tillfrågades om att fylla i enkäten filterades de som inte längre hade relevanta arbetsuppgifter bort med hjälp av urvalsfrågor. Totalt 1 602 respondenter filterades bort på detta vis. Av resterande respondenter svarade 4 015 personer, vilket innebär en svarsfrekvens på 33 procent. Information om de olika personalgruppernas respektive svarsfrekvens finns i bilaga 1.

Enkätundersökningen samlade in information som berör granskningens båda aspekter, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt respektive om resursanvändningen i den forensiska verksamheten är effektiv. Enkäten avsåg därför följande områden:

- utförande och kvalitet i spårsäkringen, inklusive registertopsning
- ärendehanteringssystemens funktionalitet
- samverkan mellan de olika verksamhetsgrenarna inom den forensiska processen

- beställningar och avbeställningar av forensiska undersökningar
- väntetider och beställarservice i den laborativa verksamheten
- de forensiska undersökningarnas kvalitet och användbarhet ifråga om utredning och lagföring

1.4.2 Ärendegranskning

För att säkerställa att resultatet från enkätundersökningen även reflekterades i faktiska ärenden valde Riksrevisionen att triangulera med hjälp av en ärendegranskning som avser Polismyndigheten. Den omfattar 100 avslutade ärenden om bostadsinbrott från tidsperioden 1 juli 2015–30 juni 2016.¹² Antalet avslutade ärenden om bostadsinbrott var 22 782 under denna period. De 100 ärendena har valts ut obundet och slumpmässigt, och resultatet är därför generaliserbart.¹³ Ärendestudien avser granskningens båda aspekter, och fokuserar därför på om relevanta forensiska metoder har använts effektivt i varje enskilt ärende, samt om resursanvändningen har varit effektiv. Varje ärende har granskats med avseende på följande:

- om brottsplatsundersökning genomförts
- vem som utfört brottsplatsundersökningen (lokal brottsplatsundersökare, ingripandepolis eller kriminaltekniker)
- när i tiden brottsplatsundersökning har genomförts
- vilka spår som säkrats
- om förundersökningen har slutredovisats till åklagare

Det är allmänt känt att grova brott tar upp en allt större del av Polisens resurser i dag. Under senare tid har läget varit ansträngt, inte minst i polisregion Syd.¹⁴ Statskontoret har nyligen belyst Polisens arbete med grova brott från ett forensiskt perspektiv.¹⁵ NFC har med anledning av Statskontorets granskning upprättat en handlingsplan för att komma till rätta med de brister som identifierats.¹⁶ När Riksrevisionens granskning inleddes pågick NFC:s arbete med att åtgärda de brister som Statskontoret funnit, och det fanns därför inte anledning för Riksrevisionen att ytterligare specifikt granska samma område.

¹² Inbrottsstöld, i bostad (lägenhet, villa) inräknat såväl fullbordade brott som försök därtill.

¹³ För mer information om urval och genomförande av ärendegranskningen, se bilaga 1.

¹⁴ Polisens webbplats, Polisen hanterar situationen med regionala och nationella resurser, hämtad 2017-05-02, <https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/Skane/jan-mars/Polisen-hanterar-situationen-med-regionala-och-nationella-resurser>.

¹⁵ Statskontoret (2016:2): *Häktningstider och forensiska undersökningar*.

¹⁶ *Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015.

Forensikens roll i Polismyndighetens arbete med mängdbrott¹⁷ har däremot inte granskats sedan 2013, då Brottsförebyggande rådet (Brå) gjorde en sådan undersökning.¹⁸ Riksrevisionen har därför bedömt att det är angeläget att som en del av denna granskning specifikt undersöka hur Polisen arbetar med att utreda brott som drabbar många människor. Inbrottsstöld i bostad är en kategori av brott som innebär en allvarlig kränkning för den som blir utsatt, och antalet sådana brott har ökat med 30 procent de senaste tio åren.¹⁹ Personuppleringen är dock låg, endast 4 procent.²⁰ Riksrevisionens utgångspunkt är att uppleringen av dessa brott bör kunna öka eftersom det finns relativt goda förutsättningar för att söka efter spår på en brottsplats där någon har brutit sig in och sedan avvikit. Dessutom är inbrottsstölder i dag ofta seriebrott som begås av kringresande ligor.²¹ Om Polisen arbetar aktivt och systematiskt med att analysera teknisk bevisning och vittnesmål, kan mönster i tillvägagångssätt observeras och leda till att gärningspersonerna kan gripas.

Det är emellertid viktigt att notera att det endast är ärendegranskningen som utslutande är inriktad mot bostadsinbrott. I övrigt omfattar granskningen, inklusive enkätundersökning och intervjuer, alla typer av brott.

1.4.3 Intervjuer

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen intervjuat drygt 60 personer, såväl chefer som medarbetare vid Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Vid Polismyndigheten har Riksrevisionen intervjuat företrädare för utredningsenheten, utredningssektionerna, de forensiska sektionerna och ett lokalpolisområde vardera i polisregionerna Väst och Öst. Företrädare för den forensiska sektionen och sektionen för lokala brottsplatsundersökare i polisregion Stockholm samt utredningsenheten och den forensiska sektionen i polisregion Mitt har också intervjuats. Riksrevisionen har dessutom intervjuat NFC:s ledning, företrädare för NFC:s huvudlaboratorium i Linköping och dess laboratorier i Göteborg och Stockholm.

Samtliga intervjuer har varit semistrukturerade. Inför varje tillfälle förberedde Riksrevisionen frågor riktade till den eller de specifika respondenterna, men lät samtalet flöda relativt fritt för att respondenterna skulle ha möjlighet att ta upp de teman som

¹⁷ Mängdbrott är brott som är vanligt förekommande och där förundersökningen oftast leds av polisen. Exempel på mängdbrott är stöld, inbrott, skadegörelse, bedrägeri, misshandel, olovlig körning samt rattfylleri.

¹⁸ Brottsförebyggande rådets rapport 2013:20: *Polisers syn på utredning av mängdbrott*. Med utgångspunkt i denna rapport utvecklade Brottsförebyggande rådet en arbetsmodell med syfte att öka uppleringen av mängdbrott. Modellen testades i ett försöksprojekt 2014 och redovisades i rapporten *Brå-Lean – Försöksprojekt för ökad upplering av mängdbrott* (2015:9).

¹⁹ Enligt Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik var antalet anmälda inbrottsstölder i bostad i Sverige 16 816 år 2007 och 21 822 år 2016.

²⁰ Enligt Brottsförebyggande rådets statistik över personupplklaringsprocent för 2016.

²¹ Enligt uppgifter från Polismyndigheten via intervjuer i polisregion Mitt, 2016-10-28 och 2016-11-17 samt Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

de fann väsentliga. Vid vissa tillfällen intervjuade Riksrevisionen en respondent åt gången, och vid andra tillfällen tog intervjuerna formen av fokusgrupper med 2–11 deltagare. Intervjuerna har avsett båda aspekterna av effektivitet, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt, och om resursanvändningen är effektiv. De frågor som ställdes berörde därför spårsäkring och forensiska analyser, såväl som arbetssätt och resursanvändning.

Intervjuerna genomfördes i två olika faser av granskningen: före och efter enkätundersökning och ärendegranskning. Den första omgången av intervjuer syftade till att skapa en bild av verksamheten utifrån de två effektivitetsaspekter som granskningen avser. Iakttagelserna från dessa intervjuer användes som underlag för att utforma enkätundersökningen och ärendegranskningen. Efter att dessa hade slutförts genomfördes en andra omgång intervjuer, som syftade till att klargöra oklarheter och följa upp vissa teman som framträtt extra tydligt ur enkätundersökning och ärendegranskning.

1.4.4 Dokumentstudier och statistisk information

Vi har under granskningen tagit del av skriftliga källor i form av dokumentation från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt forskningsrapporter och utredningar. Statistisk information över antalet registertopsningar och handläggningstider för olika forensiska undersökningar på NFC har också använts. Det skriftliga underlaget berör båda aspekterna av den forensiska verksamheten, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt, respektive om resursanvändningen är effektiv. En fullständig lista över dessa skriftliga källor återfinns i slutet av denna rapport.

2 Polisens forensiska organisation

Enkelt uttryckt syftar forensik till två saker: dels att inom ramen för en brottsutredning föra utredningen framåt och ta reda på vad som har hänt på en brottsplats, dels att genom teknisk bevisning ligga till grund för en rättslig process där den misstänkte blir antingen lagförd eller avförd från misstankarna. Den forensiska processen inleds på brottsplatsen och sträcker sig som längst till domstol där den tekniska bevisningen läggs fram. Den tekniska bevisningen genereras med hjälp av olika naturvetenskapliga metoder, och den är särskilt viktig när det saknas misstänkta eller vittnen. Med den som grund kan Polisen också söka efter samband mellan olika brottsplatser för att hitta likheter i tillvägagångssätt och på så sätt kunna klara upp brott, t.ex. organiserad seriebrottslighet.

Riksrevisionen har granskat Polisens forensiska organisation. Denna består, förutom av IT-forensik som inte ingår i denna granskning, av två verksamhetsgrenar: *fältverksamhet* respektive *laborieverksamhet*.

2.1 Fältverksamheten

Inom ramen för fältverksamheten bedrivs kriminaltekniska brottsplatsundersökningar i polisregionernas regi med hjälp av personal från de forensiska sektionerna och ingripandeverksamheten. Brottsplatsundersökningar syftar till att säkra spår och därmed klarlägga hur ett brott gått till. Under en brottsplatsundersökning genomsöks brottsplatsen systematiskt efter olika spår som fingeravtryck, skospår, brytspår av verktyg och biologiska spår (kroppsvätskor, hårstrån, o.d.). De spår och det gods som påträffats vid brottsplatsen undersöks och analyseras och protokoll upprättas innan spåren skickas till ett forensiskt laboratorium. Den forensiska personalen kallas ibland även till rättegång för att vittna om händelseförlopp utifrån den tekniska bevisningen.

En brottsplatsundersökning kan genomföras av tre olika personalgrupper: kriminaltekniker, lokala brottsplatsundersökare och poliser i ingripandeverksamheten. De två förstnämnda personalkategorierna är forensisk personal. Vid grova brott som mord, väpnat rån, grov misshandel, våldtäkt och mordbrand utförs brottsplatsundersökningen i regel av kriminaltekniker. Dessa är antingen poliser eller civilanställda som har en ettårig kriminalteknisk utbildning, och de arbetar både i fält och på ett forensiskt laboratorium. Vid mängdbrott som inbrott, åldringsbrott och skadegörelse utförs brottsplatsundersökningarna antingen av lokala brottsplatsundersökare eller av poliser i ingripandeverksamheten. Lokala brottsplatsundersökare är poliser med en kortare utbildning i kriminalteknik. Organisationen med lokala brottsplatsundersökare utvecklades under 1980-talet för att avlasta kriminalteknikerna och poliserna i ingripandeverksamheten och de spelar en viktig roll, både för att samla in spår på brottsplatser och för att informera målsägande. Antalet poliser som

arbetar som lokala brottsplatsundersökare är dock begränsat (år 2015 rörde det sig enligt uppgift från Polismyndigheten om 168 årsarbetskrafter) och de har inte möjlighet att hantera alla mängdbrott. När de lokala brottsplatsundersökarna inte är i tjänst eller har beredskap, t.ex. under lågfrekvent tid, utförs brottsplatsundersökningar också av de reguljära polispatrullerna från ingripandeverksamheten. En polispatrull som beordrats till en brottsplats kan dock, efter att ha översiktligt besiktat brottsplatsen, bedöma att lokala brottsplatsundersökare eller kriminaltekniker behöver skickas ut för att utföra brottsplatsundersökningen.

2.2 Laborierverksamheten

Laborierverksamheten, dvs. där spåren tas om hand för undersökning och analys, bedrivs både vid NFC och vid polisregionernas forensiska sektioner. NFC, som skapades när den nya Polismyndigheten trädde i kraft den 1 januari 2015, är en sammanslagning av Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), delar av laborierverksamheten vid de före detta tekniska rotlarna vid polismyndigheterna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne samt fingeravtrycksidentifieringen vid det som tidigare var Rikskriminalpolisen. I dag bedrivs således laborierverksamhet både vid NFC:s huvudlaboratorium i Linköping och vid laboriererna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid forensiska laborier i polisregionerna. Totalt finns det i dag 29 forensiska laborier i Polismyndigheten med varierande storlek och verksamhetsinnehåll.

Den verksamhet som bedrivs i polisregionernas forensiska laborier varierar. Enkelt uttryckt kan man säga att verksamheten är inriktad mot att gå vidare med urval av material som fältpersonal har granskat och gallrat, för att sedan vidarebefordra materialet för undersökning på något av NFC:s laborier eller något av de forensiska laborier vid polisregionerna som är specialiserade på vissa undersökningskategorier som annars endast NFC utför (t.ex. skospår och vapenundersökningar). Undersökningar som sker innan materialet skickas vidare är t.ex. förprovning av mänskliga besudlingar (t.ex. blod eller sperma), tablettidentifiering och snabbtester av narkotika, framkallning av fingeravtryck, samt fotografering. Laborierverksamheten och fältverksamheten i polisregionerna överlappar varandra eftersom merparten (75 procent) av arbetet på de forensiska laboriererna genomförs av fältpersonal.²²

De flesta spår skickas vidare till något av NFC:s laborier. Där analyseras det inskickade materialet och slutredovisas i form av analysbesked eller sakkunnigutlåtanden som kan användas för att identifiera gärningspersoner i polisutredningar, knyta person eller föremål till brottsplatser samt utgöra teknisk bevisning vid åtal och rättegång. Ibland kallas också forensisk personal till rättegång för att vittna.

²² Polismyndigheten: *Förstudierapport för den forensiska processen*, 2016-05-18, dnr A354.673/2015, s. 53.

2.3 Processansvar och funktionsansvar

I dag har NFC processansvaret för all forensisk verksamhet i Polismyndigheten. Det innebär att NFC ska driva utvecklingen av de forensiska processerna och tillse att verksamheten harmoniseras vid alla laboratorier, så att alla på sikt arbetar på likadana sätt. NFC har således processansvar både för sin egen verksamhet och för den verksamhet som bedrivs inom ramen för polisregionernas forensiska sektioner.²³ Dock har varje polisregion fortfarande funktionsansvar för den egna forensiska verksamheten, vilket innebär att det är regionpolischeferna som leder den forensiska verksamheten och fördelar arbetet. Funktions- och processansvarets placering har under den tid som granskningen gjorts varit föremål för diskussion inom Polismyndigheten. Frågan behandlas i kapitel 3.

²³ 2 b § polislagen (1984:387) samt 11 § första stycket förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

3 Fungerar den forensiska verksamheten effektivt?

Detta kapitel redogör för resultatet av Riksrevisionens granskning. Kapitlet omfattar granskningens två aspekter, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt respektive om resursanvändningen är effektiv. Kapitlet är strukturerat på så vis att de allvarligaste effektivitetsbristerna redovisas först, därefter de näst allvarligaste, osv. Denna rangordning omfattar dock inte det sista avsnittet (3.5), som rör funktions- och processansvar inom den forensiska verksamheten. Denna aspekt av den forensiska verksamheten har Riksrevisionen inte tagit ställning till.

3.1 Laborieverksamheten på NFC anses hålla hög kvalitet, men handläggningstiderna är långa

NFC:s långa handläggningstider har varit föremål för kritik under en längre tid. Bl.a. har granskningar gjorda av Statskontoret och radioprogrammet Kaliber visat att det finns allvarliga brister.²⁴ Riksrevisionens granskning visar att handläggningstiderna fortsatt är den forensiska verksamhetens akilleshäla. Som analysen nedan visar orsakar detta omfattande problem och medför en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan.

Likväl visar granskningen att NFC:s forensiska analyser anses hålla hög kvalitet, och att NFC anses ge god service till beställarna av forensiska undersökningar. Riksrevisionen anser därför att NFC använder de forensiska metoderna effektivt. I Riksrevisionens enkätundersökning får NFC beröm för hög kvalitet och god service av 38 procent av åklagarna, 32 procent av de polisiära förundersökningsledarna och 40 procent av utredarna. Den vanligaste fritextkommentaren rörande NFC innehåller både en eloge för den goda kvaliteten och ett klagomål om de långa handläggningstiderna.

²⁴ Statskontoret: *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2); Kaliber: *Åklagare missnöjda med väntetider hos kriminaltekniskt laboratorium*, Sveriges Radio P1 den 6 mars 2017.

Tre citat nedan utgör typexempel på hur flera²⁵ respondenter har uttryckt sig. En utredare skriver:

”Generellt upplever jag NFC:s arbete som grundligt och väl genomfört men handläggningstiderna är inte acceptabla. När det gäller vapenärenden är det ren katastrof, likaså med fingeravtrycksärenden där man i vissa fall får vänta över ett år på resultatet. Tiderna är inte ok.”²⁶

En åklagare skriver:

”NFC är i regel oerhört skickliga och bra på de[t] som de gör. [K]valiten är hög. Problemet som jag ser det är framförallt de långa handläggningstiderna. Om man lyckas komma till bukt med handläggningstiderna kommer rättsväsendet kunna vinna oerhört mycket framgångar (kortare häktningar, kortare handläggningstid innan åtalsbeslut mm mm).”²⁷

En polisiär förundersökningsledare skriver:

”Jag upplever som många andra att NFC:s vapenhantering tar allt för lång tid och behöver förstärkas avsevärt. [...] Dock en stor eloge till det arbete de gör som håller extremt hög kvalitet. Min [enda] kritik handlar om att de behöver förstärkas avsevärt.”²⁸

NFC:s handläggningstider är alltså fortsatt mycket långa. En majoritet av åklagarna och de polisanställda uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att handläggningstiderna är det enskilt största hindret för att den forensiska verksamheten ska fungera effektivt. Totalt 68 procent av de åklagare som lämnat fritextsvar påpekar att NFC:s handläggningstider är alltför långa. Motsvarande för de polisiära förundersökningsledarna är 58 procent och för utredarna 62 procent.

Från åklagarnas perspektiv är väntetiderna dessutom den enskilt mest problematiska faktorn när det gäller den tekniska bevisningens möjligheter att bidra till lagföring. På frågan om hur kvaliteten på den tekniska bevisningen skulle kunna förbättras för att i högre utsträckning bidra till ett beslut om lagföring var det vanligaste svaret (lämnat av 26 procent av åklagarna) att det inte är kvaliteten som är problemet, utan NFC:s långa handläggningstider.²⁹ I synnerhet anser både åklagare och polisan-

²⁵ Riksrevisionen har kategoriserat de fritextsvar som respondenterna har avgett i enkätundersökningen. Synpunkterna refereras till enligt följande: Termen ”någon” eller ”en” innebär att synpunkten uttryckts av en respondent. Termen ”några” eller ”ett fåtal” innebär att synpunkten har uttryckts av två till nio respondenter. När termen ”flera” används har motsvarande synpunkt framförts av fler än tio respondenter. Begreppet ”majoritet” innebär att 50 procent eller fler av de respondenter som har avgett svar på en viss fråga har gett uttryck för motsvarande synpunkt.

²⁶ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ De andra två teman som framträdde tydligt ur svaren på fritextfrågan om hur den tekniska bevisningen skulle kunna förbättras var att undersökningsresultaten skulle behöva förklaras på ett enklare sätt (svar

ställda att handläggningstiderna för fingeravtryck, vapenundersökningar, undersökningar av kroppsvätskor och annat biologiskt material är oacceptabelt långa. Under 2016 var de faktiska handläggningstiderna för dessa undersökningar följande:³⁰

- Hälften alla fingeravtrycksidentifieringar och morfologiska undersökningar (kroppsvätskor och annat biologiskt material) var färdiga efter drygt två månader, och 80 procent av undersökningarna var klara efter närmare fem månader;
- För vapenundersökningar tog det något längre tid. Hälften av undersökningarna var klara efter drygt två månader, och när 80 procent var klara hade det gått nästan ett halvår.³¹

Flera respondenter nämner att man ibland avstår från att ens beställa forensiska undersökningar på grund av de långa väntetiderna. En utredare skriver:

”Vetskapen/ryktet om att undersökningar tar lång tid på NFC gör oftare och oftare att undersökningarna inte ens begärs för det kommer ta för lång tid.”³²

Som Statskontoret tidigare har lyft fram leder väntetiderna även till att häktningstiderna ofta blir långa.³³ Ett ytterligare problem är att när domstolen inte längre går med på att förlänga häktningen i väntan på svar från NFC frigges den misstänkte, och Riksrevisionens granskning visar att det kan leda till flera problem. Exempelvis händer det att misstänkta lämnar landet efter att häktningen har hävts eller begår ytterligare brott såsom misshandel eller övergrepp i rättssak.³⁴ En utredare skriver:

”En misstänkt för grov misshandel omhändertogs inte på grund av att blodanalysen på kläder dröjde för länge (vi pratar om 3–4 månader). Han kom ut och misstänktes senare för ännu en grov misshandel.”³⁵

av 16 procent av respondenterna) och att kunskapsutbyte skulle behövas mellan åklagare, polisiära utredare och NFC för att det ska vara tydligt vilka forensiska undersökningar som är möjliga att genomföra (svar av 14 procent av respondenterna).

³⁰ Statistiska uppgifter från NFC, 2017-02-16.

³¹ I den handlingsplan (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 4–5) som NFC tagit fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) uppges att NFC prioriterar vapenområdet i sitt arbete med att flödeseffektivisera verksamheten. Vidare skriver NFC i handlingsplanen att en ny process håller på att skapas för att polis och åklagare i vapenrelaterade ärenden omgående ska kunna få besked om att det rör sig om ett vapen enligt vapenlagen, och om det är funktionsdugligt. Dessa åtgärder kommer sannolikt att leda till att handläggningstiderna för vapenundersökningar kommer att bli kortare i framtiden.

³² Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

³³ Statskontoret: *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2).

³⁴ Övergrepp i rättssak innebär att angripa någon (med våld eller hot) för att ha utnyttjat, eller ämnat utnyttja, rättsväsendet genom att göra anmälan, föra talan eller vittna i domstol.

³⁵ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

Riksrevisionen har identifierat tre huvudsakliga anledningar till att NFC har så långa handläggningstider.³⁶

Den första anledningen är personalbrist på grund av att NFC har högre personalomsättning än Polismyndigheten i övrigt.³⁷ Även om ny personal har rekryterats 2016 och 2017 tar det upp till två år efter anställning innan en forensiker är färdigutbildad och fullt ut kan arbeta operativt. Även om NFC gör försök att få nya medarbetare i produktion snabbare med ett enklare och mer begränsat undersökningsförfarande,³⁸ kommer det sannolikt att dröja innan de personalförsörjningsåtgärder som NFC nyligen vidtagit ger effekt i form av kortare handläggningstider.

Den andra anledningen rör fingeravtrycksidentifiering specifikt. Riksrevisionens granskning visar att NFC:s identifierare tillbringar en del av sin arbetstid med att svara på frågor via telefon. Vissa av dessa frågor är av enkel beskaffenhet, såsom när en viss beställd undersökning kan tänkas bli färdig.³⁹ Dessa frågor skulle i stället med fördel kunna besvaras av administrativ personal. Forensikerna på NFC:s drog- och biologienheter lägger också en relativt stor del av sin arbetstid på att svara på frågor från beställare, men dessa frågor är av mer komplex karaktär och arbetsuppgiften kan därför inte med lätthet tas över av administrativ personal.⁴⁰

Den tredje och mest betydelsefulla orsaken till NFC:s långa handläggningstider är brister i beställningsprocessen. Riksrevisionen har identifierat fem sådana:

- brister i själva beställningarna,
- oenighet om hur många undersökningar som behöver utföras,
- brist på förgranskning innan material sänds till NFC,
- brist på avbeställningar av undersökningar som inte längre behövs, och
- bristande beställarkompetens.

³⁶ Riksrevisionen har inte granskat NFC:s interna ärendeprocesser (liggtider och möjligheter till stordrift för att öka kostnadseffektiviteten).

³⁷ NFC:s personalomsättning ligger dock i nivå med andra statliga myndigheter. Källa: e-post från NFC 2017-05-22.

³⁸ *Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, sid. 5.

³⁹ Enligt de respondenter vid NFC som Riksrevisionen har intervjuat förekommer dessa typer av enkla frågor trots att det i dag är möjligt för personal inom den polisiära utredningsverksamheten att söka denna information via Polisens intranät Intrapolis (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 3 och 5).

⁴⁰ Intervjuer vid NFC Stockholm 2016-11-02 och NFC Linköping 2017-03-23. NFC medger i den handlingsplan (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 7) som tagits fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) att NFC bör inrätta en mer generell support utöver de servicetelefoner som redan i dag finns knutna till respektive verksamhet.

3.1.1 Brister i beställningarna av forensiska undersökningar

Den första bristen som rör beställningsprocessen, och enligt Riksrevisionen också är den allvarligaste, är att beställningarna ofta innehåller fel som tar tid att åtgärda. En majoritet av de NFC-anställda som har svarat på Riksrevisionens enkät nämner detta i sina fritextsvar. Följande citat från en gruppchef vid NFC sammanfattar väl de synpunkter som framförts av en majoritet av NFC:s anställda:

”Utan tvekan störst belastning för oss är fel i beställningar [...]. Var 3:e begäran innehåller fel som tar i snitt 20 min att åtgärda. Beställningsförfarandet är alldeles för svårt och komplicerat, det är frustrerande för våra beställare. [...] Det som ändå fungerar bra är kommunikationen när vi försöker rätta till fel, folk vill göra rätt men man glömmer av eller hinner inte riktigt ta till sig.”⁴¹

Några NFC-anställda understryker särskilt att begäran om drogrelaterade undersökningar ofta är bristfälliga. Flera NFC-anställda påpekar också att jämförelsematerial ofta saknas i beställningarna, dvs. fingeravtryck eller DNA från målsägande och andra som utöver misstänkta kan ha avgett spår på brottsplatsen.

En begäran om kriminalteknisk undersökning kan göras på olika sätt. En kriminalteknisk undersökning vid en forensisk sektion kan beställas via ärendehanteringssystemet TekPro, och en undersökning vid något av NFC:s laboratorier via systemet Forum. Beställare som inte har tillgång till TekPro eller Forum kan i stället beställa undersökningar via länkar i Polisens intranät Intrapolis. Det senare tillvägagångssättet används framför allt av poliser i ingripandeverksamheten, utredare och förundersökningsledare, och det upplevs ofta som svårt att förstå. Flera polisanställda uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att det lätt kan bli fel i beställningarna om man inte vet vilka undersökningar som kan eller bör beställas. Det är heller inte tydligt för beställarna när man ska beställa i TekPro respektive Forum, och det händer att beställningar kommer till de forensiska sektionernas laboratorier när de egentligen skulle till NFC.⁴² Förutom att dessa felaktigheter tar tid för forensikerna att reda ut, kan det även leda till att beställaren inte alltid får rätt undersökning gjord.⁴³

⁴¹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁴² E-post från forensiska sektionen i polisregion Stockholm, 2017-05-24.

⁴³ NFC uppger i den handlingsplan (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 6) som tagits fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) att systemet med interaktiva beställningsblanketter vid begäran om undersökning ska utvecklas vidare så att de stöder såväl beställare i att besvara rätt frågor, och mottagaren i att få rätt information.

En utredare skriver:

”Då vi nu gör våra beställningar i webbformuläret så har det blivit väldigt förvirrande när det gäller vilken slags analys man vill ha gjort. Beskrivningen till de koder som finns att välja är under all kritik. Både jag och mina kollegor med flera års erfarenhet står som frågetecken. Detta måste utvecklas och vara lätt att förstå. Nu väljer man en kod som man tror är rätt, sen skriver man exakt vad man vill ha gjort i fritexten.”⁴⁴

Begäran om kriminalteknisk undersökning kan också göras direkt i TekPro av de som har behörighet till systemet. De skattningar av ärendehanteringssystemen som respondenterna ombads att göra i Riksrevisionens enkätundersökning visar att ovana TekPro-användare, framför allt förundersökningsledare och utredare, upplever att systemet är ganska bristfälligt och att beställningsprocessen är krånglig eftersom den innehåller många steg.

Generellt efterfrågar flera respondenter, åklagare och polisiär utredningspersonal såväl som laborativ personal, bättre kommunikation mellan forensiker och uppdragsgivare för att öka kvaliteten på beställningarna.⁴⁵ En NFC-anställd skriver:

”Många problem skulle kunna lösas med bättre och tidigare kommunikation och det gäller förstås både beställare och mottagare.”⁴⁶

3.1.2 Oenighet om hur många undersökningar som behöver utföras

Den andra bristen i beställningsprocessen härrör från oenighet mellan beställare och utförare om hur många undersökningar som bör utföras i respektive ärende. För att ha en möjlighet att hantera det stora inflödet av undersökningar är det enligt flera av NFC:s anställda och chefer nödvändigt för NFC att göra en vetenskapligt grundad gallring i det insända materialet. Det kan t.ex. innebära att man endast undersöker ett stickprov i ett parti narkotiska preparat, eller endast en viss del av ett klädesplagg, ett lakan eller ett vapen. Enligt flera av NFC:s anställda är denna gallring särskilt viktig i dag eftersom det har blivit vanligare att beställarna vill ha både ”hängslen och livrem”, dvs. ber om att få fler undersökningar genomförda per ärende än vad som enligt forensikerna behövs för att få till stånd ett beslut om lagföring.⁴⁷

⁴⁴ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁴⁵ I den handlingsplan (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 3 och 5) som NFC tagit fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) medger NFC att kommunikationen mellan åklagare, utredare, kriminaltekniker och forensiska handläggare behöver fortsätta att förbättras, framför allt när det gäller att involvera åklagarna i dialogen mellan den forensiska sidan och den polisiära utredningen.

⁴⁶ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁴⁷ *Ibid*; intervju med två av NFC:s sektionschefer, 2017-03-23.

En NFC-anställd skriver:

”Bättre kommunikation och prioritering [behövs], många undersökningar görs för att det är ”nice to know” eller ”i fall att” fast de egentligen inte tillför något värde i ärendet/utredningen.”⁴⁸

Anledningen till att alltför många undersökningar beställs är enligt flera NFC-responderer att beställarna inte har tillräcklig kunskap om forensiska metoder för att veta att det t.ex. kan räcka att utföra en av två beställda undersökningar för att underbygga ett beslut om lagföring. Exempelvis kan det vara rimligt att endast säkra fingeravtryck på en påse narkotika och avstå från att säkra DNA-spår. Flera responderer från NFC uppger i sina enkätsvar att om NFC:s personal tar kontakt med en beställare går den ofta med på att minska antalet undersökningar, men eftersom denna kontakt är mycket tidskrävande är den inte alltid möjlig att ta.⁴⁹

Vissa av beställarna har dock lågt förtroende för NFC:s gallring. Flera beställare uppger i enkät- och intervjusvar att NFC:s anställda gallrar alltför mycket i deras beställningar utan att informera dem, vilket upplevs leda till att avgörande spår ibland inte undersöks. Följande citat från en utredare sammanfattar väl de synpunkter som uttryckts av flera responderer:

”NFC har även helt sonika gett sig själva rätten att prioritera samt sälla med inkommet material för undersökningar utan att meddela beställaren. Ibland har endast ett ”stickprov” gjorts ur hela materialet som beställts. Vilket har/kan ha haft förödande effekter på utredningar. Beställaren vet således exempelvis inte om DNA/fingeravtryck har funnits på materialet som [beställts] om endast en bråkdel undersöks och NFC meddelar att ”inget DNA/fingeravtryck har påträffats på beställt material”.⁵⁰

3.1.3 Brist på förgranskning innan material sänds till NFC

Den tredje bristen i den forensiska beställningsprocessen har att göra med otillräcklig förgranskning av material innan det skickas till NFC för undersökning. Förgranskning av forensiskt material innebär att forensisk personal (kriminaltekniker, lokala brottsplatsundersökare eller laboranter) undersöker de spår som samlats in av icke-forensisk personal (t.ex. ingripandepersonal eller narkotikaspanare) innan spåren skickas till NFC för undersökning. Förgranskningen syftar till att säkerställa att de spår som skickas in till NFC håller tillräckligt hög kvalitet för att genomgå en forensisk

⁴⁸ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁴⁹ I den handlingsplan (*Handlingsplan avseende långa häktningstider*, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 7) som NFC tagit fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) skriver NFC att de koordinatörer som i dag finns vid de forensiska sektionerna har en viktig roll att spela när det gäller att informera beställarna om de forensiska möjligheter och begränsningar som finns. Dessa kan komma att vidareutbildas framöver, och om behov föreligger kan nya koordinatörer också utbildas.

⁵⁰ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

undersökning, och innebär att spår av otillräcklig kvalitet gallras bort och att man prioriterar vilka spår som ska undersökas först. En kriminaltekniker skriver följande om hur förgranskningen går till:

”Relevansbedömning av begärda undersökningar görs i alla inkomna ärenden som kommer in till vår grupp. Uppgifter kontrolleras i DurTvå: Har beställaren beställt rätt undersökningar? För begärda undersökningar ärendet framåt? Har gods och spår hanterats på ett sätt som rättfärdigar dna- eller fingeravtrycksundersökning?”⁵¹

78 procent av NFC:s gruppchefer och 64 procent av den forensiska personalen uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att denna förgranskning är mycket viktig eller ganska viktig för att minska den forensiska personalens arbetsbörda. Endast 6 procent av gruppcheferna och 3 procent av de anställda uppger att förgranskningen inte är viktig, medan 17 procent av gruppcheferna och 33 procent av de anställda inte vet eller inte känner till förgranskningen. En gruppchef vid NFC skriver:

”Bättre gallring/kontroll innan material/ärende skickas till NFC [behövs] så att bara adekvata undersökningar skickas in med tanke på slutligt bevisvärde.”⁵²

En NFC-anställd skriver:

”Det fungerar väl när kriminaltekniker och [lokala brottsplatsundersökare] hanterar material och beställningar. Det fungerar mycket dåligt när material skickas in direkt av utredare eller annan personal som inte är utbildade inom kriminalteknik.”⁵³

Flera NFC-anställda uppger i enkät- och intervjusvar att forensiska undersökningar ofta beställs direkt från NFC av icke-forensisk personal utan att först ha förgranskats. Riksrevisionens enkätundersökning bekräftar denna bild. Endast 43 procent av kriminaltekniker, lokala brottsplatsundersökare och förundersökningsledare uppger att förgranskning skett i de förundersökningar de arbetat med sedan den 1 september 2016. Även i de fall där förgranskning sker händer det att polisregionens personal har olika uppfattning om hur mycket av materialet som ska gallras bort. En kriminaltekniker skriver:

” [Vi håller] dialog med FU-ledare avseende resultatets betydelse för utredningen kontra onödig belastning på NFC. Det är dock svårt att få gehör för invändningar mot begärda undersökningar. I många fall vill FU-ledare att ALLT som går att undersökas SKALL undersökas.”⁵⁴

⁵¹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

Sammantaget skapar bristen på förgranskning merarbete för NFC, särskilt när det gäller s.k. samarbetsärenden där samma spår ska genomgå flera undersökningar (t.ex. både DNA-undersökning och droganalys).

3.1.4 Brist på avbeställningar av undersökningar som inte längre behövs

Den fjärde bristen som Riksrevisionen har identifierat i den forensiska beställningsprocessen är att forensiska undersökningar som inte längre behövs inte alltid blir avbeställda. När en förundersökning ändrar inriktning eller läggs ned kan det finnas beställda forensiska undersökningar som inte längre är till nytta. Dessa undersökningar genomförs dock ändå, om NFC inte får besked om att de inte längre behövs. Formellt är det förundersökningsledarens ansvar att ombesörja dessa avbeställningar. Eftersom Polismyndigheten i dag inte har några exakta uppgifter på hur många undersökningar som genomförs i onödan, har Riksrevisionen bitt åklagare och polisiära förundersökningsledare att uppskatta i vilken utsträckning de ombesörjer att avbeställningarna blir av. Som tabell 2 visar uppger 69 procent av förundersökningsledarna att de alltid eller i de flesta fall ombesörjer detta. Andelen som uppger att de ibland, sällan eller aldrig avbeställer är relativt hög, 29 procent, och givet att NFC har en omfattande verksamhet med 120 000 genomförda undersökningar årligen rör det sig sannolikt om betydande mängder undersökningar som inte avbeställs.⁵⁵

Tabell 2 Avbeställningar av forensiska undersökningar (förundersökningsledare)

Enkätfråga: Ombesörjer du att forensiska undersökningar som inte längre behövs avbeställs?				
	Åklagare	Polisiära förundersökningsledare	Totalt	Procent
Ja, alltid	48	94	142	26 %
Ja, i de flesta fall	72	163	235	43 %
Ja, ibland	23	72	95	18 %
Sällan eller aldrig	23	37	60	11 %
Vet inte	3	9	12	2 %
Totalt antal respondenter:	169	375	544	

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁵⁵ NFC:s webbplats, Fakta om NFC:s handläggningstider, hämtad 2017-05-10, <http://www.nfc.polisen.se/om-nfc/undersokning-och-analys/Fakta-om-NFCs-handlaggningstider>.

Förundersökningsledarna uppger att den vanligaste anledningen till att de inte avbeställer forensiska undersökningar är brist på överblick över vilka undersökningar som är beställda i ärendet. En av anledningarna till denna bristande överblick är att det inte går att lägga in spår i ärendehanteringssystemet DurTvå på samma sätt som man kan göra med beslag. Den enda möjlighet som finns i DurTvå att dokumentera vilka forensiska undersökningar som beställts är i ett fritextfält i anmälan eller i ett separat pm. Det gör att förundersökningsledare och utredare kan missa att det finns forensiska undersökningar beställda, och därför inte avbeställer undersökningarna när ett ärende läggs ned.

Hög arbetsbelastning, glömska och upplevelsen av att det är krångligt att avbeställa uppges som andra orsaker till att avbeställningarna inte blir av. Flera åklagare uppger även att de anser att Polismyndigheten borde ta ett större ansvar för att avbeställa forensiska undersökningar, eftersom det inte framgår i Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra vilka undersökningar som är beställda.

För att komplettera förundersökningsledarnas uppgifter har Riksrevisionen frågat personal och gruppchefer på NFC och på polisregionernas forensiska laboratorier om beställarna brukar meddela dem när forensiska undersökningar inte längre behövs. Dessa uppgifter ska tolkas med försiktighet, eftersom den forensiska personalen inte kan anses ha full överblick över i vilken utsträckning de genomförda undersökningarna egentligen behövs. Med det sagt kan dessa personalgrupper ändå anses ha viss förståelse för hur situationen ser ut, eftersom de har omfattande kontakter med beställarna i sitt dagliga arbete.

Som tabell 3 visar uppger 39 procent av respondenterna att beställarna sällan eller aldrig meddelar när beställda undersökningar inte längre behövs. 39 procent uppger att undersökningar avbeställs ibland. Endast 8 procent uppger att beställarna meddelar dem i de flesta fall. Det finns alltså en skillnad mellan beställarnas och utförarnas respektive uppfattningar om avbeställningarna. Denna skillnad förklaras sannolikt av två saker: dels kan det vara så att laboratoriepersonalen inte alltid får veta när undersökningar avbeställts, dels kan förundersökningsledarna i sina enkätsvar ha överskattat hur ofta de faktiskt ombesörjer att avbeställningarna blir av.

Tabell 3 Avbeställningar av forensiska undersökningar (laborativ personal)

Enkätfråga: Brukar beställarna meddela dig när undersökningarna inte längre behövs?		
	Personal och gruppchefer vid NFC och forensiska sektionernas laboratorier	Procent
Ja, alltid	1	0 %
Ja, i de flesta fall	24	8 %
Ja, ibland	116	39 %
Sällan eller aldrig	115	39 %
Vet inte	41	14 %

Källa: Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

Sammantaget förefaller bristen på avbeställningar leda till att en betydande del av Polismyndighetens laborativa resurser går till spillo på grund av att forensiska undersökningar inte alltid avbeställs när de inte längre behövs. Detta är särskilt allvarligt när det gäller arbetsintensiva undersökningar som fingeravtrycksidentifiering och biologiska undersökningar.⁵⁶ När det gäller drogundersökningar är avbeställningarna inte lika centrala för att minska handläggningstiderna, eftersom det tar nästan lika lång tid att avbryta en drogundersökning som att slutföra den.⁵⁷

3.1.5 Bristande beställarkompetens

Den femte och sista brist som Riksrevisionen har identifierat i beställningsprocessen är att beställarna ibland har otillräcklig kunskap om vilka forensiska möjligheter som finns. Detta kan leda till att relevanta undersökningar inte görs, vilket innebär en ineffektiv användning av de forensiska metoderna. Flera åklagare och polisanställda uppger att de skulle behöva mer utbildning för att veta vilka undersökningar man kan begära från NFC. Detta hänger samman med att området utvecklas snabbt och den som inte är forensiker behöver regelbundet bli påmind om de forensiska möjligheter som finns. En åklagare skriver exempelvis:

”Då och då skulle någon från NFC kunna komma och berätta, eller via videolänk hålla en kort information om olika saker de kan hjälpa till med, eller vad de inte kan. Även om man går på kurs sker ju en utveckling och man glömmer.”⁵⁸

I den handlingsplan som NFC tagit fram med anledning av Statskontorets rapport *Häktningstider och forensiska undersökningar* (2016:2) skriver NFC att de koordinatörer

⁵⁶ Riksrevisionen har inte mer specifika uppgifter om vilka biologiska undersökningar det rör sig om.

⁵⁷ Intervju på NFC i Linköping, 2017-03-23.

⁵⁸ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

som i dag finns vid de forensiska sektionerna och som har uppdraget att vara kontaktperson mot beställarna har en viktig roll när det gäller att stödja beställaren avseende vilka forensiska möjligheter och begränsningar som finns i det aktuella ärendet.⁵⁹ NFC skriver i sin handlingsplan att dessa koordinatörer kan komma att vidareutbildas framöver, och om behov föreligger kan nya koordinatörer också utbildas.

3.1.6 NFC:s utlåtanden upplevs ibland som svårförståeliga

NFC utvecklar sina redovisningsformer och skalor i samarbete med Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens nationella operativa avdelning samt inom de råd som etablerats med NFC:s uppdragsgivare.⁶⁰ Trots det visar Riksrevisionens granskning att NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden upplevs som svåra att förstå. Från åklagarnas perspektiv är detta den faktor som näst efter handläggningstiderna har den mest påtagligt negativa inverkan på den tekniska bevisningens möjligheter att bidra till lagföring. 16 procent av åklagarna uppger i fritextsvar att den förbättring som behövs när det gäller den tekniska bevisningen är att undersökningsresultaten förklaras på ett enklare sätt. En åklagare skriver:

”Skalorna som används är otydliga vad gäller hur de skall förstås. Vad innebär en 2 eller 3:a i praktiken för de olika undersökningarna? Ofta skulle man vilja ha även en muntlig kommentar från NFC som förklarar analysen och resultatet.”⁶¹

Flera utredare och några polisiära förundersökningsledare ger också uttryck för att det kan vara svårt att förstå NFC:s utlåtanden. En utredare skriver:

”Tycker att utlåtandena är svårlästa och att det här med huvudhypotes/alternativ hypotes bara rör till det.”⁶²

Riksrevisionen har under granskningen diskuterat denna kritik med representanter för NFC, vilka håller med om att deras besked och utlåtanden ska vara begripliga för mottagarna. NFC menar dock att det är en balansakt, eftersom dokumenten också måste innehålla tillräcklig information om de premisser som forensikerns bedömning grundas på.

3.2 Det finns brister i ärendehanteringssystemen

Den näst allvarligaste effektivitetsbrist som Riksrevisionen har identifierat rör de fyra ärendehanteringssystem som används inom ramen för Polismyndighetens forensiska process. Dessa ärendehanteringssystem är RAR, DurTvå, TekPro och

⁵⁹ Handlingsplan avseende långa häktningstider, NFC, 2016-05-30, dnr A339.883/2015, s. 7.

⁶⁰ E-postkorrespondens med NFC, 2017-05-21.

⁶¹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁶² Ibid.

Forum.⁶³ Den allvarligaste brist som Riksrevisionen identifierat när det gäller dessa system är att de till stora delar inte är sammankopplade, dvs. att uppgifter inte överförs automatiskt mellan systemen. Endast två kopplingar finns, varav den första är att Forum är sammankopplat med TekPro i de delar som avser beställningar och rapporter. När en NFC-undersökning beställs via TekPro går de uppgifter som redan är inlagda i TekPro, och som krävs för beställningen, direkt över i Forum. Den andra befintliga sammankopplingen finns i DurTvå, som är delvis sammankopplat med Forum på så vis att de rapporter som NFC genererar läggs in direkt i ärendet i DurTvå.⁶⁴

I övrigt saknas sammankoppling, och detta innebär att den som ska utreda ett brott måste manuellt lägga över uppgifterna från RAR, vilka har lagts in då brottet anmäldes, till DurTvå. På liknande vis måste den som ska beställa en forensisk undersökning i TekPro lägga över alla uppgifter om ärendet manuellt från RAR eller DurTvå. En anställd vid ett av de forensiska sektionernas laboratorium skriver:

”IT-systemen måste fungera bättre ihop, man ska inte behöva fylla i samma uppgifter i både RAR, Durtvå och Tekpro.”⁶⁵

En ingripandepolis skriver:

”Förenkla gärna datasystemen. De flesta system kräver att man skriver in personnummer flera ggr i samma ärende, detta stjäl tid.”⁶⁶

En NFC-anställd skriver:

”Det hade även underlättat om DurTvå ”pratade” med Forum så att den forensiska beställningen skulle kunna skapas från DurTvå. På det viset hade man sluppit att skriva in varje godspunkt och misstänkt för sig i beställningen. Hade skapat mycket tid och minimerat risken för felskrivningar.”⁶⁷

⁶³ RAR (rationell anmälningsrutin) har använts inom Polisen sedan 1970-talet. Systemet används för att ta upp anmälningar, men det ska fasas ut under 2017. DurTvå (datoriserad utredningsrutin/tvångsmedel) är Polisens system för att hantera brottsutredningar. TekPro (tekniska rotlarnas ärendehanteringssystem) är det ärendehanteringssystem som används för att beställa forensiska undersökningar. Det används framför allt av de forensiska sektionerna, men även av andra som beställer forensiska undersökningar som utredare och förundersökningsledare. Forum är NFC:s ärendehanteringssystem, som i dag även används på de forensiska sektionernas laboratorier. Systemet användes av SKL redan före den 1 januari 2015 när myndigheten blev en nationell avdelning under Polismyndigheten.

⁶⁴ E-postkorrespondens med NFC, 2017-05-11.

⁶⁵ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

Bristen på sammankoppling ger upphov till merarbete och även till felregistreringar, eftersom personalen inte alltid skriver rätt när uppgifter läggs in manuellt. Exempelvis förekommer det att fel ärendenummer (det s.k. K-numret) skrivs in när ett ärende registreras, vilket försvårar sammankoppling av resultat från forensiska undersökningar med ärendet i DurTvå.⁶⁸ Sammantaget innebär detta att en betydande del av personalens arbetstid går till spillo, vilket Riksrevisionen ser som ineffektiv resursanvändning.

Utöver bristen på sammankoppling med RAR och TekPro har Riksrevisionen identifierat tre ytterligare brister i ärendehanteringssystemet DurTvå:

- Det går inte att dokumentera säkrade spår, och de forensiska undersökningar som beställts rörande dessa spår, på annat sätt än i fritext i anmälan eller i ett separat pm. Det gör att förundersökningsledare och utredare kan missa att det finns forensiska undersökningar beställda i ärendet.
- Systemet påminner inte användarna att avbeställa forensiska undersökningar som inte längre behövs.
- Systemet påminner inte heller om att ta initiativ till att registertopsa.

Dessa tre brister diskuteras även i respektive avsnitt om avbeställning och registertopsning.

3.3 Fältverksamheten anses oftast hålla god kvalitet, men ingripandepolisers spårsäkring är bristfällig

Granskningen visar att resursanvändningen i fältverksamheten är ineffektiv eftersom fältpersonalen på grund av brister i ärendehanteringssystemen lägger en alltför stor del av sin tid på avrapportering och beställning av forensiska undersökningar. När det gäller de forensiska metoderna används däremot dessa i huvudsak effektivt. Brotsplatsundersökningarna håller hög kvalitet, med undantag för ingripandepolisers brotsplatsundersökningar som är bristfälliga.

3.3.1 Kriminalteknikernas arbete anses hålla hög kvalitet trots hög arbetsbelastning

I grova brotsärenden genomförs brotsplatsundersökningarna av kriminaltekniker. Riksrevisionens granskning visar att deras arbete anses hålla hög kvalitet. Av de respondenter som har insikt i kriminalteknikernas arbete (polisiära förundersökningsledare, jour-förundersökningsledare och inre befäl) uppger 91 procent att kriminalteknikerna gör sitt arbete mycket bra eller ganska bra. Endast 1 procent av respondenterna anser att kriminalteknikerna gör sitt arbete ganska bristfälligt, och 8 procent uppger att de inte vet.

⁶⁸ Intervju vid polisregion Öst, 2017-03-22.

En förundersökningsledare skriver:

”De kriminaltekniker som jag jobbar mest med är alla mycket duktiga och snabba med sina undersökningar. Vi diskuterar ofta vilka undersökningar som är relevanta för utredningen och kommer fram tillsammans om vad som ska göras. De levererar sedan mycket bra undersökningsprotokoll.”⁶⁹

Dock uppger flera respondenter att kriminalteknikerna har hög arbetsbelastning och därför inte alltid är tillgängliga. Exempelvis skriver en förundersökningsledare:

”Jag arbetar som FU-ledare i initialskedet. Jag upplever det som väldigt svårt att få tag på några tekniker speciellt under helger. [...] Deras arbetsbelastning verkar ha blivit högre [efter myndighetsombildningen] och resorna längre vilket gör att deras arbetsmiljö försämrats.”⁷⁰

Av de kriminaltekniker som deltagit i Riksrevisionens enkätundersökning svarade 53 procent på fritextfrågan om vilka förutsättningar de har för att utföra sitt arbete. Av dessa nämner en majoritet brister i ärendehanteringssystemen i sina fritextsvar, framför allt att den brist på sammankoppling mellan de olika IT-systemen som diskuterats ovan gör att alltför stor del av arbetstiden går till avrapportering, beställningar och annat administrativt arbete. Flera respondenter nämner även att ärendehanteringssystemet Forum är bristfälligt. En kriminaltekniker skriver:

”Allt tar längre tid sedan vi fick Forum. Ingen överblick så som i TekPro. Frustrerande!”⁷¹

Drygt en tredjedel (36 procent) av de kriminaltekniker som avgett fritextsvar uppger att hög arbetsbelastning är ett problem. En kriminaltekniker skriver:

”Mycket hög arbetsbelastning. Mycket stress. Får hoppa hela tiden mellan olika brott. Får ej vara ifred och utföra det som skall göras i grövre brott. Många bollar i luften hela tiden.”⁷²

3.3.2 Lokala brottsplatsundersökares arbete anses hålla hög kvalitet, men de är för få

I mängdbrottsärenden (exempelvis inbrottsstöld och åldringsbrott) utförs brottsplatsundersökningar ofta av lokala brottsplatsundersökare. Riksrevisionens granskning visar att det arbete som denna personalkategori utför är mycket uppskattat. Av de polisiära förundersökningsledare, inre befäl och jour-förundersökningsledare som har arbetat med lokala brottsplatsundersökare uppger 84 procent att dessa gör sitt arbete mycket bra eller ganska bra. Endast 3 procent uppger att de gör sitt jobb

⁶⁹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

ganska eller mycket bristfälligt, och 13 procent uppger att de inte vet. En förundersökningsledare skriver:

”Jag är mycket nöjd med våra lokala lokus [lokala brottsplatsundersökare], de är duktiga, lösningsfokuserade och återkopplar bra.”⁷³

Det finns dock endast ett begränsat antal lokala brottsplatsundersökare inom Polismyndigheten. År 2015 rörde det sig enligt uppgift från Polismyndigheten om 168 årsarbetskrafter, och de är oftast inte i tjänst kvälls- och nattetid när de flesta brott begås.⁷⁴ De har därför inte möjlighet att hantera alla mängdbrott. Riksrevisionens granskning av inbrottsärenden i bostad visar exempelvis att lokala brottsplatsundersökare endast skickas ut i drygt hälften (54 %) av ärendena.⁷⁵ Flera respondenter uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att de lokala brottsplatsundersökarna, liksom kriminalteknikerna, har alltför hög arbetsbelastning och därför inte alltid är tillgängliga. En förundersökningsledare skriver:

”Arbetsbelastningen för LOKUS [lokala brottsplatsundersökare] förefaller så pass hög att de inte kan utföra brottsplatsundersökningar tillräckligt snabbt för att det ska vara rättssäkert. Jag har lagt ner flera utredningar enkom pga att LOKUS inte kunnat genomföra platsundersökning”.⁷⁶

När det gäller arbetsbelastning uppger en fjärdedel (26 procent) av de lokala brottsplatsundersökare som svarat på fritextfrågan om förutsättningarna för att utföra arbetet att det finns för få lokala brottsplatsundersökare för att täcka de ärenden som man skulle kunna hantera. Knappt en femtedel (18 procent) uppger också att de inte kan utföra sina uppgifter tillfredsställande sätt på grund av bristfällig utrustning. En lokal brottsplatsundersökare skriver:

”Utrustning såsom skospårslampor, fordon etc är undermålig. Det tar så lång tid för att få bra utrustning. Vi har under många år kämpat för att få bra skospårslampor och vi har ännu inte kommit dit hän. Vi ligger fortfarande på golven med våra minificklampor och försöker få fram skospår. [...]”⁷⁷

⁷³ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁷⁴ Tillgängligheten varierar dock över landet. Se även Brottsförebyggande rådets rapport: *Polisers syn på utredning av mängdbrott*, sid. 76–77, (2013:20).

⁷⁵ Ärendegranskningen visar att en ingripandepatrull skickades till brottsplatsen i hälften av fallen. I några fall skickades lokala brottsplatsundersökare ut direkt. I flera fall har ingripandepoliser utfört en initial brottsplatsundersökning, och därefter bedömt att det vore lämpligt om lokala brottsplatsundersökare gjorde en grundligare brottsplatsundersökning, vilket också har skett i så gott som alla fall.

⁷⁶ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁷⁷ Ibid.

3.3.3 Ingripandepolisernas brottsplatsundersökningar bristfälliga

De mängdbrottsärenden som de lokala brottsplatsundersökarna inte har möjlighet att hantera omhändertas i stället av poliser i ingripandeverksamheten. Riksrevisionens ärendegranskning visar att i knappt hälften (43 procent) av inbrottsärendena genomfördes brottsplatsundersökningen av ingripandepersonalen. Deras förmåga att säkra spår är därför mycket viktig för att mängdbrott ska kunna klaras upp. En förundersökningsledare skriver:

”[I] normalfallet i min verksamhet [...] är [det] relativt lågutbildade radiobilspoliser som sköter 80 % av spårsäkring, innan kontakt med FU-ledare. I ytterligare 10 % av fallen är det en likaledes utbildad utredare. Kanske 1 % av fallen säkras av en utbildad kriminaltekniker och resterande av en lokal brottsplatsundersökare.”⁷⁸

Ingripandepolisers huvudsakliga arbetsuppgift är emellertid inte att utföra brottsplatsundersökningar. I stället arbetar de primärt med att förebygga, upptäcka och hantera brottslighet, hjälpa människor i nöd och avvärja störningar av den allmänna ordningen. En stor del av deras tid går till att patrullera i bil eller till fots. Deras kunskap om spårsäkring är därför oftast begränsad till det som de en gång lärde sig under polisutbildningen, och Riksrevisionens granskning visar att deras spårsäkring anses ha stora brister. De respondenter som har inblick i ingripandepolisernas spårsäkringsarbete (förundersökningsledare, inre befäl, jour-förundersökningsledare och lokala brottsplatsundersökare) uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att ingripandepolisers spårsäkring är ganska bristfällig förutom när det gäller att säkra blodspår, vilket de uppges vara ganska bra på. De brister som finns anses framför allt bero på avsaknad av kompetens och erfarenhet, men brist på tid, utrustning och intresse spelar också in.

Denna uppfattning återspeglas även i ingripandepolisernas egna enkät svar. Av de 1 027 ingripandepoliser som uppgett att de utför brottsplatsundersökningar⁷⁹ anser majoriteten (57 procent) att bristerna i deras brottsplatsundersökningar beror på avsaknad av kompetens. Bristande erfarenhet och tid på brottsplats nämns också som viktiga faktorer (34 procent respektive 23 procent). En ingripandepolis skriver:

”Vid brottsplatsundersökningar har den typiska IGV-polisen inte nog med kunskap och [utbildning] för att säkra spår på ett tryggt sätt. Tiden finns sällan heller att kvarstanna för en grundlig undersökning. Vi vill att Lokus/tekniker i mycket högre utsträckning och snabbare ska komma till brottsplatsen. Stölder/inbrott och andra mängdbrott drabbar allmänheten hårt och ett proffsigt jobb utfört av specialister skulle öka allmänhetens förtroende för polisen nåt enormt.”⁸⁰

⁷⁸ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁷⁹ Dvs. att de har utfört brottsplatsundersökningar under den period som enkäten avsåg (fr.o.m. den 1 september 2016 fram till mars 2017 då enkäten genomfördes).

⁸⁰ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

Flera ingripandepoliser nämner också att en krånglig avrapporteringsprocedur och svårförståeliga rutiner för hantering av insamlade spår komplicerar arbetet med brottsplatsundersökningar. En ingripandepolis skriver:

”Mycket omständlig och oklar avrapportering – Både YB [yttre befäl] samt SB [stationsbefäl] är osäkra på hur det ska avrapporteras samt ev lagerläggas. Därför skapar detta osäkerhet & är tidskrävande!”⁸¹

Totalt 321 ingripandepoliser avgav fritextsvar på frågan om vad som orsakat eventuella brister i deras brottsplatsundersökningar, och av dessa uppgav majoriteten (56 procent) att det berodde på avsaknad av adekvat utrustning. Några respondenter nämner att den egna spåråkringsväska som varje ingripandepolis tidigare hade numera är ersatt med gemensam utrustning som ska finnas i radiobilarna. Denna gemensamma utrustning fylls dock inte på som den ska ute i lokalpolisområdena, och ofta saknas den helt eller delvis. En ingripandepolis skriver:

”Avsaknad av utrustning, t.ex. för att få microsil att härda i minusgrader behövs värme, det är inget som finns i våra bilar. Utrustning för att t.ex. lysa upp [ett] skospår på ett bra sätt finns inte heller. Ett måttband som man försöker lägga ut ramlar omkull och kameran saknar stativ.”⁸²

3.3.4 Inbrott i bostad

Den del av Riksrevisionens granskning som specifikt rör ärenden om inbrott i bostad (ärendegranskningen och vissa delar av enkätundersökningen) visar att Polismyndighetens arbete med denna brottstyp är tillfredsställande när det gäller frekvensen på utförda brottsplatsundersökningar. Av ärendegranskningen framgår att i tre fjärdedelar av ärendena (74 procent) har brottsplatsundersökning genomförts och förhör har hållits med målsägande och vittnen när så har varit möjligt.⁸³ I resterande ärenden (totalt 26 procent) har brottsplatsundersökning inte skett (21 procent), eller framgår det inte av handlingarna i ärendet om någon undersökning har ägt rum (5 procent). I de ärenden där det framgår att polis inte har gjort någon brottsplatsundersökning anser Riksrevisionen att det kan förklaras med relativt

⁸¹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁸² Ibid. Microsil är ett avgjutningsmedel som används för att göra avgjutningar av t.ex. verktygsspår och fingeravtryck.

⁸³ De flesta undersökta inbrottsärenden (80 procent) initieras genom att målsäganden ringer till Polisens ledningscentral, som sedan beordrar en ingripandepatroll till brottsplatsen. Resterande femtedel av inbrottsärendena inleds med att målsäganden ringer Polisens kontaktcenter (PKC). I de senare ärendena gäller ofta att inbrottet inte är fullbordat, dvs. att gärningspersonen har försökt men inte lyckats bryta sig in i bostaden.

goda skäl, främst att det varit fråga om försök till inbrott som inte blev fullbordade eller att målsäganden dröjt med att anmäla.⁸⁴

Riksrevisionens enkätundersökning visar dock att förutsättningarna för att brottsplatsundersökningar i inbrottsärenden ska kunna vara framgångsrika påverkas negativt av att brottsanmälare relativt ofta påverkar spår på brottsplatsen genom att gå runt eller städa innan polis har kommit till platsen. Lokala brottsplatsundersökare träffar målsägande i inbrottsärenden dagligen, och i Riksrevisionens enkät uppger 43 procent av dessa att målsägande påverkar spåren i de flesta fall. 54 procent uppger att sådan påverkan sker ibland, medan endast tre procent uppger att det sällan eller aldrig sker.

Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att målsäganden i vissa fall påverkar spår på brottsplatsen eftersom den är i chocktillstånd och därför rör sig runt på brottsplatsen, städar och är oförmögen att ta till sig av information om att iakttas försiktighet på brottsplatsen. I dessa fall finns det inte mycket Polisen kan göra för att förhindra kontaminering av spår. Dock visar Riksrevisionens granskning att det finns förbättringspotential i två avseenden: dels när det gäller de instruktioner som målsäganden får från Polisens kontaktcenter (PKC) i de fall polisanmälan görs via telefon, dels arbetssättet hos den polispatrull som kommer till platsen.

När det gäller PKC:s instruktioner till brottsanmälare uppger hälften (47 procent) av de lokala brottsplatsundersökare som har deltagit i Riksrevisionens enkätundersökning att målsäganden endast ibland har fått dessa instruktioner av PKC.⁸⁵ En tredjedel (32 procent) uppger att målsäganden fått dessa instruktioner i de flesta fall. 9 procent uppger att målsäganden sällan eller aldrig har fått dessa instruktioner, medan endast 3 procent av de lokala brottsplatsundersökarna uppger att det alltid sker. 9 procent uppger att de inte vet.

Granskningen visar också att PKC:s instruktioner i sig behöver förbättras. I dag informerar PKC ofta om att den som anmäler brottet inte ska röra något, utan att nämna att den därutöver ska undvika att gå runt i bostaden för att inte förstöra eventuella skospår. Det senare är en central del av instruktionen, eftersom inbrottstjuvar

⁸⁴ Övriga skäl, som fördelar sig relativt jämnt är: Bostaden bedömdes vara i så sådant skick att det skulle vara lönlöst att lägga ned tid på att söka efter spår. En gärningsperson hade stuckit in sin hand genom ett öppet vädringsfönster på nedre botten och tillgripit föremål som varit direkt tillgängliga. Innehållet i anmälan talar starkt för att något brott inte har begåtts. Den misstänkte har begått brottet i närvaro av målsäganden. Inbrott ett tomt hus där inget kunnat stjälas. Målsäganden hade hunnit städa undan allt så att det skulle vara meningslöst att söka efter några spår.

⁸⁵ Urvalet till Riksrevisionens enkätundersökningen var begränsat till att endast omfatta de polisanställda som kommer i direkt kontakt med den forensiska verksamheten. PKC:s operatörer var därför inte med i urvalet, och har inte svarat på frågorna om hur ofta de ger instruktioner till brottsanmälare om att iakttas försiktighet på brottsplats i ärenden om inbrottsstöld. Dock bedömer Riksrevisionen att de lokala brottsplatsundersökarnas enkätsvar ger en bra bild av situationen, givet att denna personalgrupp kommer i kontakt med målsägande i inbrottsärenden dagligen.

ofta använder handskar och skospåren kan vara det enda spår som går att säkra. Vidare behöver brottsanmälare också få information om när i tiden en brottsplatsundersökning kan tänkas ske. Följande citat sammanfattar väl det som flera lokala brottsplatsundersökare gett uttryck för i sina fritextsvar:

”Om man säger till en Må [målsägande] att vara försiktig vad gäller röra saker och inte påverka ev. spår så måste man ju även upplysa om när ev. undersökning kommer att ske, vad man ska tänka på ex. att inte gå överallt, att inte ta eller ens andas på vissa platser, för att inte kontaminera ev. skoavtryck, fingerpå eller DNA spår. Allt för att en stackars drabbad boende ska ha en möjlighet att bilda sig en uppfattning om när eller ens om det kommer att bli en U.S. [brottsplatsundersökning]. Man kan ju inte begära att de ska bo på hotell.”⁸⁶

Vidare förekommer det att PKC frågar om det finns några spår, trots att brottsanmälare i allmänhet inte har någon forensisk kompetens. PKC frågar även ibland om något är tillgripet, en fråga som kan leda till att målsäganden går in i bostaden för att titta efter, och på så vis riskerar att förstöra eventuella skospår.

När ett inbrott blivit anmält via Polisens ledningscentral beordrar denna oftast ut en radiobil till brottsplatsen. Då är det alltså poliser i ingripandeverksamheten som träffar målsägande och vittnen och gör en översiktlig kontroll av hur det ser ut på brottsplatsen. Om patrullen finner att det finns behov av lokala brottsplatsundersökare kan en sådan patrull beordras ut senare för att utföra brottsplatsundersökningen. I annat fall utför första patrull på plats en brottsplatsundersökning med de begränsade förutsättningar den har i form av kompetens och utrustning. Flera lokala brottsplatsundersökare uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att ingripandepoliser ibland går in på brottsplatsen utan skoskydd för att sådan utrustning saknas i radiobilen, vilket försvårar säkring av skospår i de fall en brottsplatsundersökning senare genomförs.

Slutligen har Riksrevisionen bett de åklagare som deltog i enkätundersökningen att uppskatta kvaliteten på den tekniska bevisningen i ärenden om inbrottsstöld.⁸⁷ 75 procent av åklagarna uppgav att den tekniska bevisningen alltid eller i de flesta fall varit av tillräcklig kvalitet för att ge ett påtagligt bidrag till ett beslut om lagföring. 17 procent uppgav att den endast ibland varit av tillräcklig kvalitet, och 1 procent uppgav att den sällan eller aldrig varit det. 5 procent uppgav att de inte vet. Av de fritextsvar som åklagarna avgett angående hur den tekniska bevisningen i ärenden

⁸⁶ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁸⁷ Endast de åklagare som hade arbetat med ärenden om inbrottsstöld under perioden fr.o.m. 1 september 2016 fram till enkätundersökningens genomförande i mars 2017 ombads att svara på denna fråga. Resterande respondenter ombads att markera att de inte arbetat med den typen av ärenden under perioden.

om inbrottsstöld skulle kunna förbättras handlade 52 procent om brottsplatsundersökningarna.⁸⁸ Synpunkterna gick sammanfattningsvis ut på att Polismyndigheten måste se till att brottsplatsundersökningar genomförs och att kvaliteten på dem höjs. Totalt 22 procent av de åklagare som lämnade fritextsvar uppgav att det inte är kvaliteten på spårsäkringen som är problemet, utan att det är NFC:s handläggningstider som måste kortas.

Sammantaget ger resultaten från ärendegranskning och enkätundersökning vid handen att frekvensen av brottsplatsundersökningar är tillfredsställande, och att det i stället är kvaliteten på undersökningarna som behöver höjas. Följande citat från en lokal brottsplatsundersökare sammanfattar detta väl:

”Utan spår är det snudd på omöjligt att höja upplärningsprocenten på mängdbrott. Målet måste vara att öka antalet kvalitativa brottsplatsundersökningar [...]”⁸⁹

Som nämnt tidigare anses de lokala brottsplatsundersökarna hålla god kvalitet på sitt arbete, medan ingripandepolisens brottsplatsundersökningar har omfattande brister. Det är således i första hand ingripandepolisens spårsäkringsförmåga som behöver stärkas om den tekniska bevisningen i högre utsträckning ska kunna bidra till personuppleringen av inbrott i bostad.

3.4 Registertopsning kan ske oftare

Riksrevisionens granskning visar att registertopsning används relativt effektivt som forensisk metod. Formellt är det förundersökningsledaren – antingen en åklagare eller en polisär förundersökningsledare – som har ansvaret för att besluta om registertopsning. Som tabell 4 visar uppges 80 procent av förundersökningsledarna att de alltid eller i de flesta fall beslutar om registertopsning när det finns lagliga förutsättningar för det. Dock finns det en viss förbättringspotential, eftersom knappt en femtedel (17 procent) uppges att de fattar topsningsbeslut ibland, sällan eller aldrig.

⁸⁸ Denna följdfråga ställdes till 119 åklagare som uppgett att de arbetat med inbrottsärenden under den granskade perioden, och som svarat att den tekniska bevisningen i dessa ärenden inte alltid varit av tillräcklig kvalitet. Totalt 19 procent valde att avge svar. Riksrevisionen har analyserat samtliga fritextsvar, men här redovisas endast de två teman som är mest framträdande.

⁸⁹ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

Tabell 4 Beslut om registertopsning (förundersökningsledare)

Enkätfråga: Beslutar du om registertopsning av misstänkta när det finns lagliga förutsättningar för det?

	Åklagare	Polisiära förundersökningsledare	Andel
Ja, alltid	47	156	32 %
Ja, i de flesta fall	115	186	48 %
Ja, ibland	20	42	10 %
Sällan eller aldrig	2	40	7 %
Vet inte	6	12	3 %
Totalt antal respondenter	190	436	

Riksrevisionens enkätundersökning visar att det vanligaste skälet till att förundersökningsledare inte beslutar om registertopsning är att den misstänkte redan har blivit topsad. Detta skäl uppges av två tredjedelar av alla förundersökningsledare (69 procent för åklagarna respektive 67 procent för de polisiära förundersökningsledarna). Det näst vanligaste skälet är hög arbetsbelastning, och uppges av 32 procent av åklagarna respektive 36 procent av de polisiära förundersökningsledarna.

Flera respondenter i Riksrevisionens enkätundersökning nämner att regelverket i sig och svårigheten att tolka det är en av anledningarna till att man avstår från att topsa.⁹⁰ Denna grupp är emellertid relativt liten. Större delen av den personal som beslutar om registertopsning anser att det är relativt lätt att tolka regelverket. 88 procent av åklagarna, 78 procent av de polisiära förundersökningsledarna samt 85 procent av jour-förundersökningsledare och inre befäl uppger i Riksrevisionens enkätundersökning att det är mycket lätt eller ganska lätt att tolka reglerna om registertopsning.

Utredare och ingripandepoliser har inte befogenhet att besluta om registertopsning, utan verkställer endast förundersökningsledarens beslut att registertopsa.⁹¹ De behöver alltså inte tolka reglerna i beslutsfattande syfte, men det är ofta utredare eller ingripandepoliser som begär att förundersökningsledaren fattar ett topsningsbeslut, eftersom det ofta är de som förhör misstänkta. Det är därför viktigt att de vet när det är relevant att ta initiativ till att registertopsa. Det finns en tydlig skillnad mellan de två grupperna ifråga om hur de skattar den egna förmågan att tolka reglerna.

⁹⁰ I detta sammanhang nämndes att JO:s vägledande beslut från 2009, *Uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning*, 2009-12-23, dnr 2703-2008, har skapat förvirring inom Polismyndigheten och gjort det svårt att veta hur lagstiftningen egentligen ska tolkas.

⁹¹ Dessa personalgrupper har inte rätt att fatta beslut om registertopsning såvida inte det är fara i dröjsmål.

77 procent av utredarna uppger att det är mycket lätt eller ganska lätt att tolka reglerna, medan endast 59 procent av poliserna i ingripandeverksamheten lämnar detta svar. En ingripandepolis skriver:

”Beroende på vilken FU-ledare man frågar får man olika svar. En del FU-ledare är extremt försiktiga i sin tolkning av lagen, andra är mer offensiva i sin tolkning. En gemensam syn bland beslutsfattare skulle underlätta väldigt.”⁹²

Sammanfattningsvis visar granskningen alltså att större delen av den personal som kommer i kontakt med registertopsning – bortsett från ingripandepoliser – anser att det är relativt lätt att tolka regelverket om registertopsning. I stället är det tre praktiska hinder som gör att registertopsning ibland uteblir:

- brist på påminnelser i ärendehanteringssystemen,
- topsningen faller ibland mellan stolarna i praktiken, och
- brist på återkoppling vid träff.

3.4.1 Brist på påminnelser i ärendehanteringssystemen

Ett vanligt skäl till att beslut om registertopsning ibland uteblir är glömska. Det uppges som en orsak av 40 procent av de åklagare som uppgett att de inte alltid beslutar om topsning, och av 21 procent av de polisiära förundersökningsledarna. Flera förundersökningsledare uppger att de skulle behöva en påminnelse i ärendehanteringssystemen (Cåbra respektive DurTvå) för att inte glömma bort registertopsningen. Flera respondenter från de andra personalgrupper inom Polismyndigheten som beslutar om och utför registertopsningar (utredare, ingripandepoliser, inre befäl, jour-förundersökningsledare och kriminaltekniker) uppger också att en påminnelse i form av en spärr eller en popup-ruta i DurTvå skulle vara till stor hjälp.

Utredarnas behov av påminnelse är särskilt stort, eftersom de ofta träffar misstänkta som inte är frihetsberövade utan endast är kallade till förhör. I dessa situationer måste topsningsbeslutet förberedas på förhand om topsningen ska bli av, eftersom en förundersökningsledare inte alltid är tillgänglig när förhöret äger rum. En utredare skriver:

”Ofta glömmar man och kommer på först när man sitter i förhöret och då är det svårt och bökigt att få tag på FU-ledare.”⁹³

3.4.2 Topsningen faller ibland mellan stolarna

Vidare visar granskningen att registertopsningen i praktiken ibland faller mellan stolarna, såväl inom Polismyndigheten som mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Flera åklagare påpekar i enkätundersökningen att de är beroende av

⁹² Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

⁹³ Ibid.

information från Polismyndigheten för att kunna besluta om registertopsning, eftersom de inte kan se i sitt ärendehanteringssystem om den misstänkte är registertopsad sedan tidigare. Flera polisiära förundersökningsledare uppger i sin tur att de inte tar initiativ till registertopsning i åklagarledda utredningar eftersom detta formellt är åklagarens ansvar.⁹⁴ Flera andra polisiära förundersökningsledare uppger att de behöver bli påmind av utredarna för att komma ihåg att besluta om registertopsning. Totalt 35 procent av utredarna uppger å sin sida anser att de behöver uppmaning från förundersökningsledare och chefer för att oftare ta initiativ till att registertopsa. Sammanfattningsvis visar granskningen alltså att även om det är tydligt vem som har det formella ansvaret för registertopsningen, faller den ibland mellan stolarna om inte utredare och ingripandepoliserna påminner den som har det formella ansvaret. En gemensam ansats krävs därför för att registertopsningen ska bli av.

3.4.3 Brist på återkoppling vid träff i DNA-registren

Många polisanställda efterfrågar återkoppling på utförda topsningar. De två största personalgrupperna inom Polismyndigheten som utför registertopsningar är utredare och ingripandepoliserna.⁹⁵ Riksrevisionens enkät visar att den viktigaste faktorn för att öka dessa gruppers motivation för att ta initiativ till registertopsning är att de får veta när en topsning ger träff i något av DNA-registren. Totalt 33 procent av utredarna och 52 procent av ingripandepoliserna uppgav att de skulle ta initiativ till registertopsning i ännu högre utsträckning än i dag om de fick veta när de topsningar de gjort får träff i något av DNA-registren.

Återkoppling av träffar i DNA-registren förekommer förvisso redan, men det kommer inte alla polisanställda till del. Knappt hälften (47 procent) av utredarna uppger att de får besked när deras topsningar gett träff. Av dessa uppger 79 procent att motivationen ökar av att få besked. Endast 19 procent av ingripandepoliserna får veta när deras topsningar ger träff, men av dem som får besked uppger 92 procent att det ökar motivationen. Omvänt uppger drygt hälften (52 procent) av de ingripandepoliserna som inte får träffbesked att deras motivation minskar på grund av bristen på återkoppling. Detta talar starkt för att det finns ett tydligt samband mellan träffbesked och motivation till att kunna öka registertopsningen. En utredare skriver:

”Jag tänker att om vi alla insåg vikten av att topsa, tog vårt ansvar och fick feedback skulle cirkeln vara sluten – återkopplingen skulle göra att vi diskuterade topsningen mer och fick känsla av måluppfyllelse.”⁹⁶

Det finns dock ingen systematik när det gäller hur träffrapporterna förmedlas till den som utfört topsningen. Respondenterna nämner att träffrapporterna förmedlas

⁹⁴ I sådana fall kan det vara fråga om att en polisiär förundersökningsledare i egenskap av grupplead över en åklagarledd förundersökning har möjlighet att ta initiativ till registertopsning.

⁹⁵ 5 214 respektive 5 967 personer i mars 2017, enligt uppgift från Polismyndighetens HR-avdelning.

⁹⁶ Fritextsvar, Riksrevisionens enkätundersökning, mars 2017.

till dem via flera olika funktioner, såsom förundersökningsledaren, NFC, brottsamordningen, gruppchefen, forensiska sektionen eller utredaren. Enskilda respondenter nämner också kriminalunderrättelsetjänsten, registrator, träffrapportsamordnare och funktionsbrevlådor eller att man råkat höra av en kollega att det förekommit en träff. Det finns således ett betydande behov av att systematisera förmedlingen av träffrapporter, inte minst med hänsyn till sambandet mellan träffbesked och motivation.

3.5 Skilda synsätt på funktions- respektive processansvar

Riksrevisionens granskning visar att det har skapats en klyfta mellan NFC och polisregionerna när det gäller synen på hur den forensiska verksamheten ska bedrivas. NFC:s ledning har i en intervju med Riksrevisionen gjort gällande att funktionsansvaret för all forensisk verksamhet – såväl laboratorier som fältverksamhet – bör ligga under NFC, som man menar är bäst skickat att ha detta ansvar.⁹⁷ Å andra sidan har flera respondenter från polisregionerna uppgett i intervjuer och enkätsvar att den forensiska verksamheten bör vara nära sammankopplad med utredningsverksamheten för att fylla sin funktion, och att brottsutredningarna skulle lida skada om inte den polisiära ledningen fick styra över de forensiska resurserna.

Till detta kommer en kulturskillnad mellan NFC som är naturvetenskapligt inriktat och Polisen i övrigt, vars kultur är präglad av att verka inom ramen för rättsliga processer. Exempelvis skiljer sig polisregionerna och NFC åt när det gäller synen på objektivitet i den forensiska fältverksamheten. NFC menar att för att undvika kognitiv påverkan, dvs. att man omedvetet påverkas av de hypoteser som förekommer i utredningsprocessen, bör forensiker inte arbeta nära brottsutredande personal. I stället ska forensisk personal som utför brottsplatsundersökningar endast ha den information som är relevant för undersökningen. Informationsflödet ska vara medvetet och spårbart, både för att undvika oönskad påverkan och för att möjliggöra granskning.

Polisregionerna och den forensiska fältpersonalen (kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare) menar å sin sida att denna objektivitetssyn är ett vetenskapligt ideal som passar i laboratoriemiljö, men som inte går att förena med det praktiska utredningsarbetet. Man menar att kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare är objektiva redan i dag eftersom det är en av grundpelarna i den polisiära kompetensen, och att forensikerna måste arbeta nära utredarna för att kunna säkra rätt spår i tid.

⁹⁷ Intervju, NFC, 2017-03-23.

Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om var funktionsansvaret för den forensiska verksamheten bör ligga, eftersom en sådan bedömning skulle kräva ett mer omfattande empiriskt underlag än vad som tagits fram i denna granskning. Dock konstaterar Riksrevisionen att den klyfta som uppstått påverkar den forensiska verksamheten negativt.

4 Slutsatser och rekommendationer

4.1 Slutsatser

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Polisens forensiska organisation. Granskningen har syftat till att undersöka om den forensiska verksamheten bidrar till personuppkläringen av brott på ett effektivt sätt. Granskningen har avsett två aspekter av effektivitet: om de forensiska metoderna används effektivt respektive om resursanvändningen i den forensiska organisationen är effektiv.

När det gäller den första aspekten är Riksrevisionens samlade bedömning att de forensiska metoderna till stora delar används effektivt. Både NFC:s forensiska analyser och de brottsplatsundersökningar som utförs av kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare anses hålla hög kvalitet. Den brist som Riksrevisionen har identifierat rör framför allt de brottsplatsundersökningar som ingripandepoliser utför.

När det gäller den andra aspekten konstaterar Riksrevisionen att resursanvändningen i den forensiska organisationen är ineffektiv. Detta förklaras framför allt av NFC:s långa handläggningstider, som orsakar omfattande problem och medför en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan. De långa handläggningstiderna förklaras i sin tur av problem i hanteringen av beställningar och avbeställningar av forensiska undersökningar.

Riksrevisionen har dragit dessa slutsatser utifrån flera revisionsbevis. Vart och ett av dessa pekar uppenbart i samma riktning: att det finns allvarliga hinder för att den forensiska verksamheten ska kunna bidra till personuppkläringen av brott på ett effektivt sätt.

NFC:s undersökningar anses hålla hög kvalitet, men handläggningstiderna är för långa

Granskningen visar att NFC:s forensiska undersökningar och beställarservice anses hålla hög kvalitet. Vissa brister föreligger dock. NFC:s analysbesked och sakkunnigutlåtanden upplevs som svåra att förstå av vissa av de som använder dem i utredning och lagföring, och NFC meddelar heller inte alltid beställaren om en beställd undersökning begränsats. Det senare kan framför allt skapa problem i utredningar av grova brott.

När det gäller resursanvändning visar granskningen att NFC:s långa handläggningstider bidrar till ineffektiv resursanvändning totalt i rättskedjan. Framför allt gäller detta fingeravtrycksidentifiering, vapenundersökningar och undersökningar av kroppsvätskor och annat biologiskt material. De långa väntetiderna gör att vissa beställare ibland avstår från att skicka in spår för analys. Granskningen pekar på tre faktorer som bidrar till detta: brister i beställningarna till NFC, det faktum att vissa

av NFC:s forensiker utför administrativa arbetsuppgifter som i stället skulle kunna utföras av administrativ personal samt NFC:s relativt höga personalomsättning.

Det finns brister i den forensiska processens beställningsmoment

Det finns flera brister i den forensiska processens beställningsmoment. Dessa brister inverkar negativt på resursanvändningen i fältverksamhet, laborativ verksamhet och utredningsverksamhet. Själva beställningsformuläret upplevs som krångligt och det uppges vara svårt att veta hur man ska fylla i det för att beställa rätt undersökning. Beställningarna innehåller därför ofta felaktigheter, och det tar tid från både beställare och utförare att rätta till dessa. NFC:s forensiker uppger även att beställarna ibland vill ha både ”hängslen och livrem”, dvs. ber om att få fler undersökningar genomförda än vad som verkligen behövs för att ett åtal ska kunna bifallas av domstol.

Riksrevisionen erfar också att NFC har ett alltför stort ärendeinflöde, eftersom man i polisregionerna inte i tillräcklig utsträckning i förväg granskar och gallrar i det material som ska skickas på forensisk undersökning. Vidare noterar varken Polismyndighetens eller Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem om det finns forensiska undersökningar beställda som behöver avbeställas när ett ärende läggs ned. Detta får till följd att forensiska undersökningar som inte längre behövs inte alltid avbeställs, vilket i sin tur innebär att en del av de undersökningar som görs aldrig kommer till nytta.

Bristerna i beställningsprocessen påverkar även till viss del hur effektivt de forensiska metoderna används. Beställarnas kunskap om vilka forensiska undersökningar som är rimliga att utföra är bristfällig, och såväl åklagare som polisanställda anser att de skulle behöva mer utbildning för att veta vilka undersökningar man kan begära från NFC.

Brister i ärendehanteringssystemen drar ned effektiviteten

Granskningen visar att brister i ärendehanteringssystemen ger upphov till en ineffektiv användning av personalens arbetstid i hela den forensiska verksamheten. De fyra system som används kommunicerar till stora delar inte med varandra, vilket medför att personalen måste lägga över uppgifter manuellt mellan de olika systemen. Detta leder till omfattande merarbete och ökar risken för felregistreringar, vilka i sin tur tar tid att åtgärda.

Fältverksamheten anses hålla hög kvalitet överlag, men det finns brister

Granskningen visar att de forensiska metoderna till stor del används effektivt i den forensiska fältverksamheten. Det arbete som kriminaltekniker och lokala brottsplatsundersökare utför anses hålla hög kvalitet. Riksrevisionens granskning av ärenden som rör bostadsinbrott visar också att Polisen i hög utsträckning genomför brottsplatsundersökningar i dessa fall. Den allvarligaste effektivitetsbristen när det

gäller de forensiska metodernas användning i fält återfinns i de brottsplatsundersökningar som genomförs av poliser i ingripandeverksamheten. Dessa poliser har ingen forensisk specialistkompetens och granskningen visar att deras brottsplatsundersökningar ofta är bristfälliga, vilket framför allt kan förklaras av brister i utrustning och kompetens.

När det gäller resursanvändningen i fältverksamheten är den relativt ineffektiv på grund av att fältpersonalen lägger en alltför stor del av sin arbetstid på avrapportering och beställningar i ärendehanteringssystem med stora brister (se ovan).

Förbättrat IT-stöd kan öka antalet registertopsningar

Den forensiska metoden registertopsning används relativt effektivt i dag, men det finns potential att öka antalet registertopsningar. Granskningen visar att i de fall registertopsning inte sker beror det framför allt på tre saker: brist på påminnelser i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem, brist på återkoppling till den som har registertopsat en misstänkt när topsningen ger träff i ett DNA-register samt att ansvaret för att ta initiativ till att topsa i praktiken faller mellan stolarna, såväl inom Polismyndigheten som mellan Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten.

Förtroendeklyfta mellan NFC och polisregionernas forensiska verksamhet

Riksrevisionens granskning visar att det har uppstått en klyfta i synen på hur den forensiska verksamheten ska ledas. Å ena sidan finns de som gör gällande att all forensisk verksamhet borde ligga under NFC. Å andra sidan finns de som menar att den fältmässiga delen av forensiken hör nära samman med utredningsverksamheten, och att brottsutredningarna skulle lida skada om inte den polisiära ledningen fick styra över resurserna. Riksrevisionen tar inte ställning i frågan om var funktionsansvaret för den forensiska verksamheten bör ligga, men konstaterar att det är angeläget att klyftan mellan NFC och polisregionerna kan överbryggas. I annat fall riskerar den att djupna och bli bestående, vilket inte vore till gagn för en effektiv forensisk verksamhet.

4.2 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning har identifierat ett antal effektivitetsbrister i Polisens forensiska organisation. Följande rekommendationer lämnas därför till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

4.2.1 Rekommendationer till Polismyndigheten

- Det finns allvarliga effektivitetsbrister i ärendehanteringssystemen. Riksrevisionen rekommenderar därför att Polismyndigheten ser över dessa system i myndighetens IT-plan. Det är angeläget att översynen resulterar i att de olika ärendehanteringssystemen kan kommunicera med varandra så att manuella

överflyttningar av uppgifter kan undvikas, och att ärenden i DurTvå inte kan stängas om det finns öppna beställningar av forensiska undersökningar. En möjlighet att lägga in spår i DurTvå, på samma sätt som man kan göra med beslag, skulle även kunna hjälpa förundersökningsledare och utredare att få överblick över vilka forensiska undersökningar som är beställda i ärendet.

- De brottsplatsundersökningar som genomförs av ingripandepersonal är ofta bristfälliga, vilket framför allt kan förklaras av brister i utrustning och kompetens när det gäller forensik. Riksrevisionen rekommenderar därför Polismyndigheten att se över såväl kompetensutveckling som utrustning för ingripandepersonalen när det gäller spårsäkring.
- Granskningen har visat att det ofta finns betydande brister i beställningarna av forensiska undersökningar. Rutinerna för beställningar av forensiska undersökningar bör därför ses över. Åtgärder bör även vidtas för att begränsa antalet beställda undersökningar till NFC till det som är relevant, vilket kan ske genom att forensiskt kunnig personal granskar material som inkommit via ingripandeverksamheten innan det skickas vidare till undersökning.
- Om NFC begränsar en undersökning som har beställts inom ramen för en utredning av ett grovt brott bör NFC överväga att meddela beställaren för att säkerställa att begränsningen inte är till men för utredningen.
- NFC bör utveckla utformningen av analysbesked och sakkunnigutlåtanden, så att de med lätthet kan förstås även av personer som inte har forensisk sakkunskap.
- Polismyndigheten bör etablera rutiner för att säkerställa att personalen tar initiativ till att registertopsa misstänkta när det finns lagliga förutsättningar för det. Rutiner bör även etableras för att säkerställa att registertopsande personal får veta om det blivit träff i DNA-registret på en utförd registertopsning. Granskningen har visat att det finns ett starkt samband mellan sådan återkoppling och ökad motivation för att ta initiativ till ytterligare registertopsningar, men det är få som får den återkopplingen i dag.

4.2.2 Rekommendation till Åklagarmyndigheten

- För att underlätta att forensiska undersökningar i åklagarledda förundersökningar avbeställs när de inte längre behövs rekommenderar Riksrevisionen att Åklagarmyndigheten inför en funktion i ärendehanteringssystemet Cåbra som, i anslutning till att ett åklagarärende avslutas, påminner förundersökningsledaren om att verifiera om det finns utestående forensiska beställningar. Då har förundersökningsledaren möjlighet att begära att utredaren hos polisen avbeställer undersökningarna.

Referenslista

Brottsförebyggande rådet: *Brå-Lean – Försöksprojekt för ökad uppkläring av mängdbrott* (2015:9).

Brottsförebyggande rådet: Kriminalstatistik över anmälda brott 2007 och 2016.

Brottsförebyggande rådet: Kriminalstatistik över personupplärade brott 2007 och 2016.

Brottsförebyggande rådet: *Polisers syn på utredning av mängdbrott* (2013:20)

Brottsförebyggande rådet: *Rättsväsendets förutsättningar att personupplära brott – Förändringar sedan 2006* (2016:23).

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten: *Internt uppdrag NFC – Forensiska processen*, 30 november 2014.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten: *OP-16 It-förensik – Slutrapport 2014-12-18*.

Polismyndigheten: *Behovsunderlag för ny lagstiftning på det forensiska området*, NFC 2015-03-18.

Polismyndigheten: *Förstudierapport för den forensiska processen – Kartläggning av den forensiska verksamheten*, NFC 2016-05-18.

Polismyndigheten: *Granskning av Polismyndighetens hanterande av salivprov för DNA-analys (topsning)*, internrevisionsrapport 2016-10-31, dnr A083.357/2016.

Polismyndigheten: *Handlingsplan avseende långa handläggningstider baserad på förslag i Statskontorets rapport "Häktningstider och forensiska undersökningar"*, 2016-05-30, dnr A339.883/2015.

Polismyndigheten: *Nationella forensiska centrumets aktivitetsplan för 2016*, NFC 2016-06-04.

Polismyndigheten: Polisens årsredovisningar 2015 och 2016.

Polismyndigheten: *Statens kriminaltekniska laboratorium – Nationellt forensiskt centrum – Årsberättelse 2014*.

Riksdagens beslut 2005 med anledning av propositionen *Utvidgad användning av DNA-tekniken inom brottsbekämpningen m.m.* (prop. 2005/06:29, bet. 2005/06:JuU7, rskr. 2005/06:58).

Riksdagens ombudsmän: *Beslut 2009-12-23 dnr 2703-2008: Uttalanden om möjligheterna till salivprovtagning för dna-analys – tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid s.k. registertopsning*.

Rikspolisstyrelsen: *Inspektion av polismyndigheternas hantering av lokala brottsplatsundersökare*, inspektionsrapport 2011:8.

Rikspolisstyrelsen: *Kriminalteknisk strategi med handlingsplan*, dnr POA-470-7282/08.

Rikspolisstyrelsen: Polisens årsredovisning 2007.

Riksrevisionen: *Stödet till polisens brottsutredningar* (RiR 2004:27).

Statskontoret: *Häktningstider och forensiska undersökningar – Förslag till en snabbare forensisk process* (2016:2).

Bilaga 1. Metod

Denna metodbilaga ska läsas som ett komplement till rapportens metodavsnitt (avsnitt 1.4).

Enkätundersökning

Utformning

Riksrevisionen tog fram enkätundersökningen i fyra steg. Det första, inledande steget innebar att läsa befintlig litteratur (rapporter, forskning, lagstiftning, etc.) om Polisens forensiska verksamhet. I det andra steget genomfördes inledande intervjuer med representanter för Åklagarmyndigheten (överåklagaren för samordning och analys) och Polismyndigheten (NFC Linköping och Stockholm, samt polisregionerna Mitt och Stockholm). Dessa intervjuer syftade till att skapa en bild av verksamheten utifrån de två effektivitetsaspekter som granskningen avser, dvs. om de forensiska metoderna används effektivt och om resursanvändningen är effektiv.

I det tredje steget utformades enkätundersökningen. Enkätfrågor och svarsalternativ togs fram i samarbete med Riksrevisionens ämnessakkunnige i enkätmetodik och de externa referenspersoner som anlitas inom ramen för granskningen. Totalt 15 versioner av enkäten togs fram, var och en anpassad till respektive respondentkategori (se tabell B1). Vissa enkätfrågor var generella, medan andra var anpassade till respektive befattning. Antalet frågor varierade beroende på varje befattnings beröringsyta med den forensiska verksamheten (för information om antalet frågor per respondentgrupp, se tabell B1). S.k. filterfrågor och ”hoppfrågor” användes för att respondenten endast skulle få de frågor som var relevanta för denne.

De flesta frågor med fasta svarsalternativ försågs även med ett fritextalternativ, så att respondenterna skulle ha möjlighet att avge ett relevant svar även om Riksrevisionen skulle ha förbiset något svarsalternativ. Exempelvis framkom det i fritextsvar att ingripandepoliser och lokala brottsplatsundersökare upplever bristen på adekvat spårsäkringsutrustning som ett allvarligt problem. Denna brist hade inte kommit till Riksrevisionens kännedom i de inledande intervjuerna.

Tabell B1 Enkätundersökning: urval, respondenter och svarsfrekvens

Befattning	Urvalets storlek*	Antal svar	Svarsfrekvens**	Antal enkätfrågor
Åklagarmyndigheten				
Åklagare	424	190	45 %	21
Polismyndigheten				
Polisiär förundersökningsledare	850	436	63 %	29
Inre befäl och jour-förundersökningsledare		96		22
Gruppchef, ingripandepolis	5 967	6	23 %	22
Ingripandepolis		1 362		22
Gruppchef, utredare	791	64	8 %	23
Utredare	5 214	1 420	27 %	22
Gruppchef, kriminaltekniker	627	15	58 %***	23
Kriminaltekniker		183		25
Gruppchef, lokal brottsplatsundersökare		11		22
Lokal brottsplatsundersökare		116		21
Gruppchef, laboratorium vid forensisk sektion		3		14
Personal, laboratorium vid forensisk sektion		37		14
Gruppchef, NFC	378	18	70 %	9
Personal, NFC		248		9
Subtotal Polismyndigheten:	13 827	4 015	29 %	–
Subtotal för Polismyndigheten exkl. 1 602 respondenter som filterades bort m.h.a. urvalsfrågor om aktuella arbetsuppgifter:	12 225	4 015	33 %	–
TOTALT (inklusive respondenter från Åklagarmyndigheten):	12 649	4 205	33 %	–

Anm. * Riksrevisionen har inte fullständig information om hur de 13 827 respondenterna från Polismyndigheten fördelar sig på de 14 respondentgrupperna. Riksrevisionen har endast information om hur respondenterna fördelar sig på de sex distributionslistor som Polismyndigheten använde sig av för e-postutskicket och som reflekteras i tabell B1. Svarsfrekvensen kan därför endast anges på aggregerad nivå, per personalgrupp.

Anm. ** Gruppchefernas låga svarsfrekvens beror sannolikt på att deras enkäter lades upp i webbverktyget med en dags försening. Några av gruppcheferna kan under tiden deras enkäter låg nere istället ha svarat på den enkät som var riktad till deras personal.

Anm. *** Denna relativt låga svarsfrekvens ska förstås mot bakgrund av att urvalet innefattade IT-forensikerna trots att Riksrevisionens granskning inte omfattade IT-forensik. Polismyndighetens HR-avdelning hade inte möjlighet att filtrera bort IT-forensikerna från distributionslistan "forensik", vilket innebar att denna del av personalen räknades med i Riksrevisionens urval och fick e-postmeddelandet där de ombads svara på enkätundersökningen. Filterfrågor utformades för att fånga upp och filtrera bort dessa respondenter, och det är en del av anledningen till att svarsfrekvensen ligger något lägre i denna grupp.

Enkätutformningens fjärde steg utgjordes av en pilotstudie. I samarbete med Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten testades 10 av 15 enkäter av relevanta respondenter. De fem enkäter som inte testades var de som riktades till gruppchefer vid Polismyndigheten. Deras enkäter baserades dock till stor del på de enkäter som riktades till deras respektive personal, och som i sin tur hade testats av pilotrespondenter.

Pilotrespondenterna ombads lämna synpunkter på enkätens innehåll, ordval och formuleringar, inklusive terminologi och eventuella tolkningssvårigheter.

Efter att pilotrespondenterna återkommit med synpunkter omarbetades enkäterna, och i vissa fall återremitterades de för att säkerställa att den slutgiltiga enkäten upplevdes som relevant från ett respondentperspektiv.

Genomförande

Enkäten genomfördes i webbenkätverktyget Webropol. Varje respondent fick ett e-postmeddelande med instruktioner och en länk som de ombads klicka på för att öppna enkäten. Undersökningen, som besvarades anonymt, skickades ut till respondenterna i mars 2017. Den totala svarstiden var 16 dagar, och när fyra dagar återstod skickades en påminnelse ut.

Urval och svarsfrekvens

På Åklagarmyndigheten riktades enkäten till ett obundet slumpmässigt urval av hälften av alla operativt verksamma åklagare (424 av 847 personer). Urvalet gjordes genom att Åklagarmyndigheten försåg Riksrevisionen med krypterade e-postadresser för samtliga operativt verksamma åklagare. Utifrån denna lista gjorde Riksrevisionen ett obundet slumpmässigt urval av hälften av alla adresser via ett s.k. slumpkommando i Excel. Därmed hade varken Riksrevisionen eller Åklagarmyndigheten vetskap om namnen på de åklagare som fick enkäten.

E-postmeddelande till åklagarna skickades ut direkt av Riksrevisionen till de krypterade e-postadresserna. 190 åklagare svarade på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 45 procent. Riksrevisionen ser detta som en relativt låg svarsfrekvens, givet att åklagarna arbetar i kontorsmiljö och borde ha goda möjligheter att delta i en webbaserad undersökning. Det bristande deltagandet beror sannolikt på att 55 procent av åklagarna deltog i en enkätundersökning om NFC som genomfördes av P1-programmet Kaliber strax innan det att Riksrevisionens enkätundersökning

distribuerades.⁹⁸ Detta bortfall kan ha påverkat validiteten i Riksrevisionens undersökning. Exempelvis kan det vara så att de åklagare som valde att delta är mer kritiska till Polisens forensiska organisation än de som valde att avstå. Riksrevisionen har ingen information därvidlag, men har beaktat denna risk när svaren har analyserats.

På Polismyndigheten genomfördes enkäten som en totalundersökning⁹⁹ riktad till samtliga personalgrupper som kommer i kontakt med forensik, inklusive gruppchefer (totalt 13 827 personer fördelat på 14 personalgrupper). Urval och distribution skedde i samarbete med Polismyndighetens HR-avdelning, som tog fram e-postadresser med hjälp av myndighetens personalförteckningar. Det finns en risk att dessa förteckningar inte till fullo reflekterar de ändringar som gjordes när Polismyndigheten bildades 2015, då många i personalen bytte funktion eller titel. Det är därför möjligt att vissa polisanställda står registrerade under en tidigare befattning. Efter att enkätundersökningen distribuerades kontaktades Riksrevisionen via e-post och telefon av ett flertal respondenter som uppgav att de inte kommer i kontakt med forensik i sin nuvarande befattning, och därför inte avsåg att svara på enkäten. Någon information om vilken andel av de som fick enkäten som inte längre har en relevant befattning föreligger dock inte.

E-postmeddelandet med instruktionerna och den klickbara länken distribuerades av Polismyndighetens HR-avdelning för Riksrevisionens räkning. En försvarande omständighet var att respondenterna på grund av Polismyndighetens IT-säkerhetsinställningar inte kunde klicka på länken direkt i mailet. Polisanställda kan endast kan öppna externa länkar om dessa kopieras och klistras in i separata webbläsare. Länkar som klickas på direkt i ett e-postmeddelande blockeras. Detta är gängse inställningar inom Polismyndigheten, och en påminnelse om att klistra in länken i en separat webbläsare distribuerades även till respondenterna. Trots det fick Riksrevisionen ett fyrtiotal e-postmeddelanden och ett trettiotal telefonsamtal från respondenter som inte kände till det manuella handgrepp som krävs för att kunna öppna externa länkar. Det är inte känt hur många respondenter som avstod från att svara på enkäten av denna anledning, men det rör sig sannolikt om ett relativt stort antal. Detta kan ha påverkat enkätundersökningens validitet. Exempelvis kan de respondenter som ansträngde sig för att faktiskt besvara enkäten vara de som är mer missnöjda med den forensiska organisationen, eller med omorganisationen av Polismyndigheten som helhet. Det kan även förhålla sig tvärtom, att respondenter som är mycket missnöjda med den forensiska verksamheten inte brydde sig om att ta reda på hur de skulle få länken till enkäten att fungera. Riksrevisionen har ingen

⁹⁸ Kaliber: *Åklagare missnöjda med väntetider hos kriminaltekniskt laboratorium*, Sveriges Radio P1 den 6 mars 2017.

⁹⁹ Riksrevisionen valde att genomföra en totalundersökning då den förväntade svarsfrekvensen var låg. Många polisanställda arbetar i begränsad utsträckning vid kontorsarbetsplatser och kan därför ha svårt att genomföra en enkätundersökning.

mer exakt information om hur validiteten kan ha påverkats, men har beaktat denna risk när enkätsvaren har analyserats.

Webbenkäten inleddes med en informationssida. Därefter fick respondenten svara på s.k. filterfrågor om sina arbetsuppgifter under den granskade perioden (fr.o.m. 1 september 2016 t.o.m. mars 2017 då enkäten genomfördes). Avgränsningen i tid gjordes för att säkerställa jämförbarhet, något som kräver att alla respondenter svarar på enkätundersökningen med samma tidsperiod i åtanke. Frågorna om arbetsuppgifter omfattade exempelvis en fråga till förundersökningsledarna om de har arbetat operativt med förundersökningar under den granskade perioden. Respondenter som svarade ”nej” på den frågan dirigerades om till en avslutande sida där de fick information om att de inte behövde delta i undersökningen. Urvalsfrågor utformades också för att fånga upp och filtrera bort de respondenter (forensiker och utredare) som endast kommer i kontakt med IT-forensik. Av det totala urvalet på 13 827 anställda utgick 1 062 efter att ha besvarat dessa filterfrågor. Av resterande 12 765 respondenter svarade 4 015, vilket innebär en svarsfrekvens på 33 procent för Polismyndigheten (se tabell B1). Riksrevisionen ser detta som en acceptabel svarsfrekvens, givet att urvalet var så omfattande. Ett särskilt engagemang noterades från forensisk personal och förundersökningsledare. Dessa personalgrupper har högst svarsfrekvens (70 procent för NFC-anställda, 63 procent för förundersökningsledare och 58 procent¹⁰⁰ för personalen vid de forensiska sektionerna).

Ärendegranskning

I samråd med Riksrevisionens ämnessakkunnige i ekonometri och statistik gjordes bedömningen att ett underlag om 100 obundet slumpmässigt utvalda ärenden är tillräckligt för att kunna dra generella slutsatser om de 22 782 ärenden om bostadsinbrott¹⁰¹ som avslutades under perioden 1 juli 2015–30 juni 2016. Urvalet gjordes med hjälp av ett s.k. slumpkommando i Excel som tillämpades på en Excelfil från Polismyndigheten med samtliga ärenden (utifrån s.k. K-nummer) om bostadsinbrott som avslutats under perioden. För att säkerställa tillgång till 100 relevanta ärenden gjorde Riksrevisionen ett totalt urval av 120 ärenden. Dessa beställdes från respektive region, och 5 av de 20 reservärendena kom sedermera att användas i granskningen eftersom 5 av de 100 ärendena i det ursprungliga urvalet inte rörde bostadsinbrott (var felkodade) eller hade ägt rum utomlands. Vidare var några av de ärenden som ingick i granskningen inkompleta, på så vis att de saknade vissa

¹⁰⁰ Denna relativt låga svarsfrekvens ska förstås mot bakgrund av att urvalet innefattade IT-forensikerna trots att Riksrevisionens granskning inte omfattade IT-forensik. Polismyndighetens HR-avdelning hade inte möjlighet att filtrera bort IT-forensikerna från distributionslistan ”forensik”, vilket innebar att denna del av personalen räknades med i Riksrevisionens urval och fick e-postmeddelandet där de ombads svara på enkätundersökningen. Filterfrågor utformades för att fånga upp och filtrera bort dessa respondenter, och det är en del av anledningen till att svarsfrekvensen ligger något lägre i denna grupp.

¹⁰¹ Inbrottsstöld, i bostad (lägenhet, villa) inräknat såväl fullbordade brott som försök därtill.

dokument såsom t.ex. beslut om nedläggning eller svar på forensiska undersökningar. Av genomförbarhetsskäl valde Riksrevisionen dock att behålla dessa i urvalet för ärendestudien, trots att granskningen hade kunnat ge fler insikter om ärendena hade varit kompletta.

Ärendegranskningen genomfördes med hjälp av webbenkätverktyget Webropol. Ett frågeformulär med 39 frågor förbereddes, och för varje ärende i granskningen besvarades dessa frågor. Totalt 100 ärenden granskades, och det underlag som genererades på basis av ärendegranskningen användes därefter i det fortsatta granskningsarbetet. Följdfrågor till det som framkommit i ärendegranskningen ställdes under den andra och avslutande omgången av intervjuer.

Forensik, som i dagligt tal kallas för kriminalteknik, innebär att spår samlas in och analyseras för att säkra teknisk bevisning som ofta är avgörande för att brott ska kunna klaras upp. Riksrevisionen har granskat Polisens forensiska organisation för att se om den bidrar till brottsupplösning på ett effektivt sätt.

Granskningen visar att det forensiska arbetet anses hålla hög kvalitet, men att resursanvändningen är ineffektiv. Handläggningstiderna för forensiska undersökningar är långa, och det skapar en ineffektiv resursanvändning i hela rättskedjan. Detta orsakas till stor del av brister i beställningsprocessen. Dels blir det ofta fel när forensiska undersökningar beställs, bl.a. på grund av att beställningsformuläret anses vara krångligt att fylla i. Dels avbeställs inte alltid forensiska undersökningar som inte längre behövs, t.ex. när ett ärende läggs ned. Ett annat problem är att man inom Polisen använder en allt för stor del av sin arbetstid till att manuellt föra över information mellan ärendehanteringssystem som skulle kunna vara sammankopplade.

Riksrevisionen lämnar med anledning av granskningen därför ett antal rekommendationer till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-445-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE