



RIKSREVISIONEN

RiR 2004:27

Stödet till polisens brottsutredningar

ISBN 91 7086 029 7

RiR 2004:27

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2004

Till regeringen
Justitiedepartementet

Datum 2004-12-15
Dnr 31-2004-0251

Stödet till polisens brottsutredningar

Riksrevisionen har granskat det stöd som lämnas till polisens brottsutredningar av de tekniska rotlarna inom polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

Företrädare för Justitiedepartementet, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands, Skåne, Värmlands och Västernorrlands län, Statens kriminaltekniska laboratorium samt Rättsmedicinalverket har fått tillfälle att faktagranska utkast till slutrapport.

Rapporten har överlämnats till regeringen i enlighet med lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Rättsmedicinalverket. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Per Dackenberg* har varit föredragande. Revisionschef *Pertti Nordman*, revisionsdirektör *Lennart Fleischer*, revisionsledare *Anna Dubaric Norling* och revisionsledare *Tina J Nilsson* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Per Dackenberg

För kännedom
Rikspolisstyrelsen
Samtliga polismyndigheter
Statens kriminaltekniska laboratorium
Rättsmedicinalverket

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Ett stöd som bär?	13
1.1 Stöd till polisens brottsutredningar	13
1.2 Bakgrund	13
1.3 Vad är föremålet för Riksrevisionens granskning?	14
1.4 Bedömningsgrunder	16
1.5 Revisionsfrågan	18
1.6 Granskningens genomförande	18
2 Det kriminaltekniska stödet från SKL	21
2.1 SKL:s uppdrag	21
2.2 SKL:s interna organisation	22
2.3 Dimensioneringen av SKL:s verksamhet	23
2.4 Handläggningstider	25
2.5 Inriktningen på SKL:s verksamhet	26
2.6 Samverkan med andra aktörer	27
2.7 Uppföljningssystem hos SKL	28
2.8 Kvalitetssäkring internt och externt	29
2.9 Samlade iakttagelser och bedömningar	31
3 Det kriminaltekniska stödet från polisen	33
3.1 RPS styrning av polismyndigheterna	33
3.2 De tekniska rotlarnas uppdrag	34
3.3 Organisationen vid de tekniska rotlarna	35
3.4 De tekniska rotlarnas dimensionering	37
3.5 Verksamhetens inriktning vid de tekniska rotlarna	40
3.6 Samverkan med andra aktörer	43
3.7 Bristande uppföljningssystem	44
3.8 Kvalitetssäkring under utveckling	44
3.9 Samlade iakttagelser och bedömningar	45
4 Det rättsmedicinska stödet	49
4.1 RMV:s uppdrag	49
4.2 Organisationen av den rättsmedicinska verksamheten	50
4.3 Dimensionering och handläggningstider	51
4.4 Inriktningen av det rättsmedicinska stödet	55
4.5 Samverkan med polis och åklagare	57
4.6 RMV:s uppföljningssystem	57
4.7 Kvalitetssäkring inom RMV	58
4.8 Samlade iakttagelser och bedömningar	59

5	Samlade slutsatser av revisionens iakttagelser	63
5.1	Uppdragen till polisen, SKL och RMV	63
5.2	Verksamheten är olika organiserad	64
5.3	Verksamhetens inriktning	64
5.4	Dimensionering och handläggningstider	65
5.5	Samverkan kan utvecklas	66
5.6	Brister i uppföljning	68
5.7	Kvalitetssäkringssystem är under utveckling	68
5.8	Bidrar stödet till polisens brottsutredningar till ökad lagföring och snabbare handläggning?	69

Sammanfattning

Granskningens inriktning

Bakgrund

Riksdag och regering har satt upp mål för den brottsutredande verksamheten inom rättsväsendet. Det handlar om att lagföringen ska öka, att handläggningen ska ske snabbare och att fler mängdbrott ska klaras upp. Dessutom ska verksamheten hålla en hög kvalitet och utföras effektivt och de olika aktörerna i rättskedjan samverka mer. En viktig förutsättning för detta är att brottsutredningarna får det stöd som behövs för att det ska vara möjligt att binda en gärningsman till brottet, väcka åtal samt för domstol att fastställa ansvar för brottet. Stödet lämnas bland annat genom att *kriminaltekniska* och *rättsmedicinska* specialister tar fram teknisk bevisning.

Den granskade verksamheten

Riksrevisionen har granskat den verksamhet som lämnar det stöd som polisen behöver för att kunna utreda brott. Kriminalteknisk verksamhet bedrivs vid de 21 polismyndigheternas tekniska rotlar samt vid Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Rättsmedicinsk verksamhet bedrivs inom Rättsmedicinalverket vid dess rättsmedicinska och rättskemiska avdelningar.

Riksrevisionen granskar också styrningen av den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten. Därför omfattar granskningen, förutom de ovan nämnda operativa aktörerna, även Justitiedepartementet och Rikspolisstyrelsen.

Revisionsfrågan

Med utgångspunkt i riksdagens och regeringens krav ställs följande revisionsfråga:

- *Bedrivs den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten på ett sätt som motsvarar de krav, såsom snabbare handläggning och ökad lagföring, som riksdag och regering ställer på den brottsutredande verksamheten?*

För att svara på revisionsfrågan har Riksrevisionen granskat stödet till polisens brottsutredningar i fråga om

- *uppdragen* till de myndigheter som bedriver kriminalteknisk och rättsmedicinsk verksamhet
- hur verksamheten inom myndigheterna är *organiserad*
- hur verksamheten är *dimensionerad*
- *handläggningstider*
- verksamhetens *inriktning*
- hur de kriminaltekniska, rättsmedicinska och brottsutredande aktörerna *samverkar*
- *uppföljningssystem*
- *kvalitetssäkring*.

Samlade slutsatser av Riksrevisionens granskning

Uppdragen till polisen, SKL och Rättsmedicinalverket

Granskningen har visat att det inte finns någon sammanhållen syn på och övergripande strategi för den samlade kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten. Riksrevisionen anser att regeringen i större utsträckning borde se den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten som en strategisk resurs när det gäller att klara upp brott. En övergripande strategi för den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten skulle bidra till att uppnå riksdagens och regeringens mål om ökad lagföring och snabbare handläggning i hela rättskedjan. En sådan strategi skulle bland annat kunna omfatta när undersökningar ska göras, hur ärenden ska prioriteras och hur lång tid undersökningarna ska ta. Även frågor om långsiktig kompetensförsörjning, arbetsfördelning och specialisering mellan berörda aktörer kan ingå. Det är därför angeläget att regeringen ser till att en sådan strategi tas fram.

I dag saknas en utvecklad uppföljning. Regeringen har inte kvantifierat målen för den brottsutredande verksamheten, det vill säga hur hög lagföringen ska vara eller hur snabbt handläggningen ska ske. Inte heller har regeringen kvalificerat målen efter olika brottstyper. Såväl riksdagen som regeringen har nöjt sig med att uttala att lagföringen ska öka och handläggningstiderna minska, men inte med hur mycket.

Riksrevisionen bedömer att det finns behov av att skilja mellan olika brottstyper. Utifrån detta är det möjligt att sätta upp mål för hur mycket lagföringen ska öka och handläggningstiden minska per

brottstyp. På detta sätt blir det också tydligt vilka prioriteringar som görs mellan olika brottstyper och hur utfallet blir. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen skulle kunna skapa förutsättningar för en tydlig prioritering mellan olika brottstyper.

Verksamhetens organisation

Den kriminaltekniska verksamheten bedrivs på flera nivåer: SKL, de tekniska rotlarna och i vissa avseenden av poliser i ingripandeverksamheten. Det finns inte någon tydlig och fastställd arbetsfördelning mellan nivåerna. Även fördelningen av specialistkompetens varierar mellan de tekniska rotlarna. Detta får till följd att vad som utförs och hur det utförs varierar mellan olika delar av landet.

Riksrevisionen anser att en tydligare arbetsfördelning, som utgår från relevanta kvalitetskrav, skulle kunna underlätta för verksamheten att uppnå målen om ökad lagföring och snabbare handläggning. Det är Rikspolisstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att åstadkomma en tydligare arbetsfördelning mellan de kriminaltekniska aktörerna. Rikspolisstyrelsen har dock inte agerat i frågan.

Verksamhetens inriktning

Det förekommer viss specialisering vid polisens tekniska rotlar. Denna utgår dock inte från några övergripande strategiska överväganden. En specialistkompetens på en viss rotel utnyttjas inte heller av andra rotlar. Den till synes mer eller mindre slumpmässiga specialiseringen understöder inte riksdagens och regeringens uttalanden om att öka lagföringen och minska handläggningstiderna.

Vissa rättsmedicinska avdelningar har gjort särskilda satsningar på rättsmedicinska undersökningar som har en påtaglig effekt på riksdagens och regeringens mål att öka lagföringen. Brottsoffer och misstänkta gärningsmän undersöks av rättsläkare i nära anslutning till grova våldsbrott (så kallade levandeundersökningar). Dessa satsningar har emellertid inte skett på alla rättsmedicinska avdelningar. Om omfattningen på levandeundersökningar även i fortsättningen varierar mellan de rättsmedicinska avdelningarna, kan förutsättningarna för lagföring komma att skilja sig åt i olika delar av landet.

Dimensionering

Efterfrågan på kriminaltekniska och rättsmedicinska tjänster kommer sannolikt fortsätta att öka. Därför krävs också en samlad strategisk syn på dimensioneringen av den kriminaltekniska och rättsmedicinska

verksamheten. Att enbart lösa en ökad efterfrågan med ytterligare resurstillskott är enligt Riksrevisionens mening inte en långsiktigt hållbar lösning.

Det går inte att uttala sig om polisens tekniska rotlar är väl dimensionerade för att uppnå riksdagens och regeringens mål om ökad lagföring och snabbare handläggning. De tekniska rotlarna saknar en fungerande uppföljning, vilket gör det svårt att bedöma och dra slutsatser om dimensioneringen. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen borde följa upp verksamheten vid de tekniska rotlarna.

Handläggningstider

Både Rättsmedicinalverket och SKL har haft ett ökat ärendeflöde. Handläggningstiderna har ökat för rättsmedicin och rättskemi inom Rättsmedicinalverket under de senaste fem åren. Handläggningstiderna vid SKL har minskat under samma period. SKL når dock ändå inte upp till målen för handläggningstid i sitt åtagande gentemot Rikspolisstyrelsen, särskilt inte beträffande DNA-ärenden. Granskningen har visat att det inte finns några uppgifter om hur långa handläggningstiderna är vid polisens tekniska rotlar. Det råder osäkerhet om vad rotlarna gör och hur lång tid det tar samt om resurserna är väl avvägda.

Samverkan

En viktig slutsats av Riksrevisionens granskning är att det kriminaltekniska och rättsmedicinska stödet fungerar väl när det gäller den grova brottsligheten. Detta är möjligt eftersom grova brottsärenden prioriteras högt.

När det gäller mängdbrott är inte rättsläkarna berörda – endast kriminaltekniskt och rättskemiskt stöd efterfrågas. Det är i relativt få mängdbrottsärenden som kriminaltekniska undersökningar görs. Det är inte heller befogat att säkra spår i alla typer av mängdbrott. De tekniska rotlarna har ett ansvar för att utbilda poliser i yttre tjänst i spårsäkring, så att poliserna de facto söker och säkrar spår från mängdbrott och att de gör detta med godtagbar kvalitet. Utbildning och motivation är därför en nyckelfråga för att nå framgång i att bekämpa mängdbrott.

Uppföljning

För att uppnå målen om ökad lagföring och snabbare handläggning är det angeläget att regeringen och Rikspolisstyrelsen utarbetar en strategi för de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna. En förutsättning för detta är en fungerande uppföljning, så att aktörerna känner till vad som görs och vad resultatet av verksamheten blir.

Uppföljningen av de tekniska rotlarnas arbete är bristfällig, både vad gäller antal ärenden, brottstyper och handläggningstider. Det finns i dag inga uppgifter om handläggningstider för olika ärenden, och kategoriseringen av olika slags undersökningar har brister. Detta får till följd att det inte finns ett tillförlitligt underlag för att beräkna behovet av resurser för de tekniska rotlarna.

Kvalitetssäkring

SKL och Rättsmedicinalverkets rättskemiska avdelning är kvalitetscertifierade, vilket innebär att verksamheten motsvarar en internationellt uppsatt standard. Rättsmedicinalverkets rättsmedicinska avdelningar har under senare år genomgått en delvis fristående kvalitetsrevision.

Polisens tekniska rotlar är inte kvalitetssäkrade. Rotlarna deltar dock i ett kvalitetssäkringsprojekt som SKL leder. För de tekniska rotlarna återstår ännu mycket arbete innan verksamheten är kvalitetssäkrad. Om verksamheten vid de tekniska rotlarna ska kunna hålla en tillräcklig kvalitet krävs att alla rotlar deltar aktivt i kvalitetssäkringsprojektet. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen har ett ansvar att aktivt verka för att kvalitetssäkringen efterlevs på de tekniska rotlarna.

Rikspolisstyrelsens mandat att styra kan utnyttjas mer

Rikspolisstyrelsen har ett omfattande mandat att styra polismyndigheterna, och därmed även den kriminaltekniska verksamheten. Enligt Riksrevisionens mening utnyttjar dock inte Rikspolisstyrelsen detta mandat till fullo. Flertalet av de brister som denna granskning påvisat skulle kunna åtgärdas med en fastare styrning av polismyndigheterna från Rikspolisstyrelsens sida.

1 Ett stöd som bär?

1.1 Stöd till polisens brottsutredningar

Riksdag och regering har satt upp mål för verksamhetsgrenen utredning och lagföring inom rättsväsendet. Lagföringen ska öka, handläggningen ske snabbare och verksamheten hålla en hög kvalitet och vara effektiv.¹ En viktig förutsättning för detta är att brottsutredningar får det stöd som behövs för att det ska vara möjligt att binda en gärningsman till brottet, väcka åtal samt för domstol att fastställa ansvar för brottet.

Stöd till polisens brottsutredningar, och därmed också till åklagare och domstolsprövning, lämnas bland annat genom att specialister av olika slag tar fram teknisk bevisning. Denna bevisning, tillsammans med annan bevisning, ligger till grund för åtalet. Det finns i huvudsak två huvudtyper av stöd: kriminaltekniskt stöd och rättsmedicinskt stöd.

Kriminaltekniskt och rättsmedicinskt stöd ges av flera olika aktörer. Vid samtliga 21 polismyndigheter arbetar kriminaltekniker, som oftast är poliser, vid tekniska rotlar eller motsvarande. Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), som är en egen myndighet under Rikspolisstyrelsen (RPS), bidrar med kriminaltekniskt specialiststöd. Rättsmedicinskt stöd ges av Rättsmedicinalverket (RMV) genom dess rättsmedicinska och rättskemiska avdelningar.

1.2 Bakgrund

Riksrevisionen anser att det finns flera skäl att granska stödet till polisens brottsutredningar.

I medborgarens intresse ligger att utredning av brott och lagföring av dem som misstänks för brott sker snabbt, effektivt och rättssäkert. En väsentlig förutsättning för att uppnå detta är att de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna tar fram teknisk bevisning.

Det är också av strategisk betydelse att stödet till polisens brottsutredningar fungerar väl för att riksdagens och regeringens mål att öka lagföringen ska kunna uppnås. Den tekniska bevisningen har relativt sett

¹ Bet. 2001/02:juU24, rskr. 2001/02:249; prop. 2003/04:1; bet. 2003/04:juU1, rskr. 2003/04:106; bet. 2003/04:juU1, rskr. 2003/04:106; prop. 2003/04:1.

blivit viktigare under senare år. En viktig orsak till detta är att den vetenskapliga utvecklingen lett fram till nya möjligheter att analysera spår. En annan är att brottsligheten blivit grövre och mer komplex. En tredje orsak är att det blivit svårare att få muntlig bevisning i rättegångarna, eftersom många tilltalade, och även vittnen och brottsoffer, inte vill eller vågar uttala sig.

1.3 Vad är föremålet för Riksrevisionens granskning?

Riksrevisionen granskar den verksamhet som utför det stöd som polisen behöver för att kunna utreda brott.

Stödet till polisens brottsutredningar syftar till att ta fram teknisk bevisning. Den tekniska bevisningen ligger, tillsammans med annan bevisning (främst vittnesutsagor), till grund för att väcka åtal och för domstol att fastställa ansvar för dem som begått brott.

Hur verksamheten styrs är av vikt för att uppnå riksdagens och regeringens krav. För att svara på revisionsfrågan om stödet till polisens brottsutredningar motsvarar de krav som riksdag och regering ställer, måste därför hela beslutskedjan från regeringen till operativ nivå ingå i granskningen. Därför ingår också Justitiedepartementet, Rikspolisstyrelsen och Rättsmedicinalverket i granskningen.

Det är den brottsutredande organisationen som är uppdragsgivare till de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna när det gäller att ta fram teknisk bevisning. I den brottsutredande organisationen ingår både polisens utredare och åklagare i egenskap av förundersökningsledare.

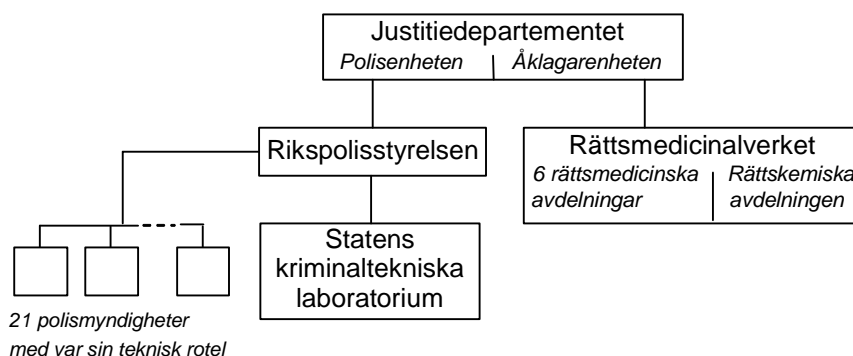
1.3.1 Uppdragstagarna

Det finns två huvudgrupper av uppdragstagare som tar fram teknisk bevisning: dels den kriminaltekniska verksamheten, dels den rättsmedicinska verksamheten.

Den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten bedrivs i myndigheter som hör till Justitiedepartementet: de 21 polismyndigheterna och deras tekniska rotlar, SKL samt RMV. I Justitiedepartementet bereds frågor som rör kriminalteknik vid polisenheten och frågor som rör rättsmedicin vid åklagarenheten.

I figuren nedan visas översiktligt de inbördes förhållanden som råder mellan de berörda myndigheterna.

Figur 3.1 Översikt av myndigheter som ger kriminaltekniskt och rättsmedicinskt stöd



Kriminalteknik

Kriminaltekniska undersökningar utförs med hjälp av kriminaltekniker inom polismyndigheterna eller av forensisk personal vid SKL.

Inom varje polismyndighet finns en teknisk rotel eller motsvarande där kriminaltekniker arbetar. De tekniska rotlarna är basen i den kriminaltekniska verksamheten. Kriminalteknikerna samlar in spår och tar hand om alla spår som kommer in från brottsplatser och undersöker dessa eller skickar dem vidare till SKL.

En del spår kräver särskilt kvalificerade undersökningar, till exempel DNA, narkotikaanalyser, urkunder, m.m. Dessa mer specialiserade undersökningar utförs av SKL.

Rättsmedicin

Rättsmedicinska undersökningar utförs av rättsläkare, rättskemister med flera inom RMV. När vi i denna rapport talar om rättsmedicin inbegriper vi både den rättsmedicinska och den rättskemiska verksamheten inom RMV. Verksamheten bedrivs vid sex rättsmedicinska avdelningar, lokaliserade till olika platser i landet, och en rättskemisk avdelning.

De rättsmedicinska undersökningarna gäller obduktioner i syfte att fastställa dödsorsak och andra för utredningen väsentliga omständigheter. Också brottsoffer eller gärningsmän undersöks för att fastställa om skadorna uppkommit i samband med en brottslig handling (så kallade levandeundersökningar). Den rättskemiska avdelningen undersöker och analyserar bland annat prover från obduktioner. Avdelningen gör även droganalyser av olika slag på direkt uppdrag från polisen.

1.4 Bedömningsgrunder

Riksdag och regering har ställt följande krav på den brottsutredande verksamheten:

- lagföringen ska öka
- handläggningstiderna ska minska
- resurserna ska användas effektivare
- myndigheterna ska samverka mer
- fler mängdbrott ska klaras upp.

Därtill kommer ett genomgående krav, som har bäring på de redan uttalade, nämligen att brottsutredningsverksamheten ska hålla en *hög kvalitet*. Kraven är inte direkt riktade till de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna; dessa är i stället indirekt berörda av kraven via den brottsutredande organisationen. När det gäller RMV finns dock ett direkt krav på hög kvalitet i regleringsbrevet.

Ökad lagföring och kortare handläggningstider

Riksdagen har uttalat att det rent allmänt får anses vara påkallat med ett krav på snabbhet i brottmålsförfarandet. En snabbare handläggning främjar de kriminalpolitiska målen och är även viktig ur ett brottsofferperspektiv.²

Regeringen har uttalat att tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet ska bli kortare. Medborgaren som brottsoffer, misstänkt, vittne eller tilltalad har allt att vinna på en snabbare utredning och lagföring. En rimlig handläggningstid främjar såväl kvaliteten som rättssäkerheten i den brottsutredande verksamheten. Ett annat mål är att verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet och att fler brott ska leda till lagföring.³

Effektivare brottsutredningar

Riksdagen har uttalat att det är angeläget att utveckla och förankra ett processorienterat⁴ arbetssätt som inriktas på att öka effektivitet och kvalitet i rättsväsendet. Genom att också arbeta med ständiga förbättringar och minimera antalet fel genom hela utredningsprocessen, är det möjligt att på ett effektivare sätt använda utredningsresurserna.⁵

² Bet. 2001/02:JuU24, rskr. 2001/02:249.

³ Prop. 2003/04:1.

⁴ Härmed menas processen från det att brottsanmälan tas upp hos polisen till dess att ärendet är slutbehandlat hos polis, åklagare eller domstol.

⁵ Bet. 2003/04:JuU1, rskr. 2003/04:106

Ökad samverkan

Av budgetpropositionerna för åren 2002, 2003 och 2004 framgår att brottmålsförfarandet ska utövas i medborgarnas intresse och präglas av helhetssyn. Helhetssynen ställer krav på en långtgående samverkan mellan rättsväsendets myndigheter.

Klara upp fler mängdbrott

Riksdagen har uttalat att det från trygghetssynpunkt är viktigt att också mängdbrotten prioriteras och inte endast den allvarligaste brottsligheten och brottslighet som drabbar särskilt utsatta personer eller grupper. Mängdbrottsligheten medför betydande skador för samhället samtidigt som den skapar en allmän känsla av olust och otrygghet.⁶

Regeringen har uttalat att mängdbrotten utgör en övervägande del av de brott som begås. De förorsakar stora kostnader för enskilda och samhället. Därför är det en stor utmaning för rättsväsendets myndigheter att försöka komma till rätta med mängdbrotten. Detta ska göras genom att bland annat samordna olika insatser för att förebygga sådana brott.⁷

Rättssäkerhet

Utöver de krav som riksdag och regering uttalat på den brottsutredande verksamheten finns ett överordnat krav, som också innebär en tydlig restriktion: verksamheten måste bedrivas på ett rättssäkert sätt. Rättssäkerheten bygger på ett antal principer som ska upprätthållas gentemot en person som är misstänkt för ett brott eller står under åtal. De viktigaste rättssäkerhetsprinciperna är att det ska gå att förutse konsekvenserna av olika handlingar, att liknande fall behandlas på samma sätt och att beslut och domar präglas av likformighet.

⁶ Bet. 2003/04:JuU1, rskr. 2003/04:106.

⁷ Prop. 2003/04:1.

1.5 Revisionsfrågan

Med utgångspunkt i bedömningsgrunderna ställs följande revisionsfråga:

- *Bedrivs den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten på ett sätt som motsvarar de krav, såsom snabbare handläggning och ökad lagföring, som riksdag och regering ställer på den brottsutredande verksamheten?*

För att svara på revisionsfrågan har Riksrevisionen granskat stödet till polisens brottsutredningar i följande avseenden.

Uppdrag Hur ser uppdragen till de myndigheter ut som bedriver kriminalteknisk och rättsmedicinsk verksamhet? Är uppdragen till myndigheterna utformade så, att riksdagens och regeringens uttalanden om ökad lagföring och snabbare handläggning kan uppfyllas?

Organisation Hur är verksamheten inom myndigheterna organiserad och hur ser den samlade organisationen ut för den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten? Bidrar denna organisation till att riksdagens och regeringens krav på snabbare handläggning och ökad lagföring uppfylls?

Dimensionering Hur är resurserna relaterade till behoven? Är de kriminaltekniska och rättsmedicinska resurserna dimensionerade så, att man klarar av att hantera både de grövre brotten och mängdbrotten?

Handläggningstid Hur lång tid tar det att handlägga de kriminaltekniska och rättsmedicinska ärendena? Har handläggningstiderna förändrats under den senaste femårsperioden?

Inriktning Hur ser verksamheten ut inom myndigheterna utifrån uppdrag, organisation och dimensionering? Hur prioriterar man mellan olika aktiviteter? Är inriktningen av verksamheten i enlighet med riksdagens och regeringens uttalanden?

Samverkan Samverkar de kriminaltekniska, rättsmedicinska och brottsutredande aktörerna på ett sätt som bidrar till att riksdagens och regeringens mål om ökad lagföring och snabbare handläggning uppfylls?

Uppföljningssystem Ger uppföljningssystemen en rättvisande bild av den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten?

Kvalitetssäkringssystem Hur arbetar berörda myndigheter med kvalitetssäkring?

1.6 Granskningens genomförande

Riksrevisor *Lennart Grufberg* beslutade i maj 2004 att inleda en granskning av stödet till polisens brottsutredningar. Granskningen har bestått av flera moment.

Vi har intervjuat nyckelpersoner i Justitiedepartementet, RPS, SKL och RMV.

Vi har besökt fem polismyndigheter och där intervjuat företrädare för både den kriminaltekniska och den brottsutredande organisationen. Det är polismyndigheterna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands, Värmlands och Västernorrlands län. I samband med några av dessa besök har vi också intervjuat åklagare i deras egenskap av förundersökningsledare.

Vi har besökt och intervjuat företrädare för de rättsmedicinska avdelningarna i Stockholm, Uppsala, Lund och Linköping samt den rättskemiska avdelningen i Linköping.

Vi har tagit del av styrdokument och av verksamhetsstatistik från de besökta myndigheterna.

Vi har dessutom intervjuat en domare från tingsrätt respektive hovrätt om synen på teknisk bevisning i rättegångar.

2 Det kriminaltekniska stödet från SKL

2.1 SKL:s uppdrag

Instruktionen

Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) är en självständig myndighet under Rikspolisstyrelsen (RPS). SKL leds av en chef, som tillsätts av regeringen. RPS avgör, i egenskap av chefsmyndighet, ärenden som rör till exempel framställningar till regeringen, ekonomiska frågor av vikt, medelsredovisning och arbetsordning. RPS har således ett mandat att styra SKL i dessa avseenden. SKL har inte som andra myndigheter ett eget regleringsbrev utan omfattas av regleringsbrevet för polisväsendet.

Av SKL:s instruktion⁸ framgår att SKL ska utföra laboratorieundersökningar, som föranleds av misstanke om brott. Dessutom ska SKL bedriva annan verksamhet som står i samband med kriminaltekniska undersökningar. Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får SKL även utföra undersökningar åt andra än rättsväsendets aktörer. Dessutom ska SKL bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom sitt verksamhetsområde.

SKL ska ge företräde åt undersökningar som begärs av polismyndighet, åklagare eller domstol. Dessa undersökningar är avgiftsfria. Övriga myndigheter, liksom enskilda personer, betalar för att få undersökningar gjorda. RPS fastställer avgiftens storlek i samråd med Ekonomistyrningsverket och grunden för avgiftssättningen är full kostnadstäckning.

Justitiedepartementets polisenhet

Regeringen använder i sin styrning gängse styrmedel såsom utnämningar, förordningar och ekonomisk styrning genom regleringsbrev. I regleringsbrevet sätts upp mål för polisens verksamhet. Dessa mål gäller även för den kriminaltekniska verksamheten.

Utöver styrdokumentet förs regelbundna dialoger mellan statssekreteraren i Justitiedepartementet och rikspolischefen. Dialogerna är formaliserade möten som förs mellan statssekreteraren och samtliga chefer för myndigheter som lyder direkt under regeringen. Utöver dessa samtal förs även mindre formaliserade dialoger. Justitiedepartementet för inte någon särskild dialog med SKL.

⁸ SFS 1978:677.

SKL:s verksamhet finns inte med bland återrapporteringskraven i regleringsbrevet för polisväsendet. Varje år tar departementet upp och diskuterar med RPS vilka mål och återrapporteringskrav som ska ingå i regleringsbrevet.

Justitiedepartementet har inte utarbetat någon strategi för den kriminaltekniska verksamheten. Departementet vill inte lyfta ut den kriminaltekniska verksamheten och behandla den separat; kriminaltekniken ingår som en del i den brottsutredande verksamheten. Det som regeringen anser sig behöva veta om den kriminaltekniska verksamheten återfinns enligt departementet i regleringsbrevet för polisväsendet.

Åtagandet mellan RPS och SKL

SKL:s verksamhet finansieras genom anslaget till polisväsendet och de avgifter som SKL får in för undersökningar som utförs åt aktörer utanför rättsväsendet. RPS har en styrande roll gentemot SKL. Det viktigaste styrdokumentet är det åtagande som årligen tecknas mellan RPS och SKL. I åtagandet bestäms hur många och vilken typ av undersökningar som SKL ska göra åt rättsväsendets myndigheter. Antalet undersökningar inom olika områden fastställs efter en uppskattning av ärendemängden med utgångspunkt i hur utvecklingen har varit under närmast föregående år. Problem kan uppstå om det sker några drastiska förändringar i ärendemängden under pågående budgetår. Om SKL riskerar att överskrida budgeten finns en ventil som gör det möjligt att ta upp en dialog med RPS om ytterligare tillskott av medel. De pengar som SKL får öronmärks inte, utan det står SKL fritt att fördela medlen internt, till exempel mellan forskning och utveckling å ena sidan och undersökning och analys å andra sidan.

Från RPS är man nöjd med den styrform som åtagandet innebär och skulle gärna se att RPS gjorde liknande åtaganden med polismyndigheterna. Åtagandet är enligt RPS bra därför att det tydligt går att se vad man kommit överens om.

2.2 SKL:s interna organisation

SKL:s verksamhet bedrivs i Linköping och är organisatoriskt indelad i fyra verksamhetsområden: Undersökning och analys, Forskning och utveckling, Utbildning och information samt Stöd och service. Verksamhetsområdet *Undersökning och analys* omfattar alla kriminaltekniska undersökningar för rättsväsendet i brottmål. Även likartade undersökningar som utförs för enskilda uppdragsgivare i s.k. uppdragsärenden räknas hit.

Vid SKL finns fyra befattningskategorier: chefer, forensiker, biträdande forensiker och administratörer. Forensiker har behörighet att avge

sakkunnigutlåtanden och utföra kvalificerat laboratoriearbete. Biträdande forensiker är medarbetare, vilkas tyngdpunkt inom arbetet består av mer rutinbetonade laborativa undersökningar. Till chefsgruppen räknas laboratoriechefen, biträdande laboratoriechefen, de funktionsansvariga samt enhetscheferna. Medelåldern för de anställda vid SKL är 41 år. Personalen har sedan år 1999 ökat från 172 personer till 229 personer år 2003. Det motsvarar en ökning med 33 procent. Inga poliser är anställda vid SKL.

Den operativa verksamheten bedrivs vid fyra enheter: biologienheten, droganalysenheten, kemi- och teknikenheten samt dokumentenheten.

Biologienheten arbetar med att undersöka biologiska spår och kontaktspår. Flertalet av dessa spår rör både grova våldsbrott och mängdbrott. Inom enheten utförs bl.a. morfologiska undersökningar⁹ och DNA-analyser. Enheten har cirka 50 årsarbetskrafter.

De huvudsakliga arbetsuppgifterna för *droganalysenheten* är att undersöka material som misstänks innehålla narkotika. Vid droganalysenheten analyseras även material som misstänks innehålla läkemedel, dopningsmedel, gift eller alkohol. Enheten har cirka 50 årsarbetskrafter.

Kemi- och teknikenheten arbetar inom det kemiska området med att utföra till exempel sprängämnesanalyser, olje- och miljöanalyser, fingeravtrycksframkallning. Inom det tekniska området utförs bland annat undersökningar av verktygsspår, vapen samt fingeravtrycksidentifiering.¹⁰ Enheten har cirka 50 årsarbetskrafter.

Dokumentenheten handlägger ärenden inom områdena handstil, talanalys, urkundsteknik, bildanalys samt IT-forensisk verksamhet. Enheten har cirka 25 årsarbetskrafter.

Det finns en beredskap med forensisk personal som kan flyttas mellan enheterna för att till exempel förstärka en annan enhet vid arbetstoppar.

2.3 Dimensioneringen av SKL:s verksamhet

SKL får del av anslaget till polisväsendet för att täcka främst de undersökningar som SKL gör åt rättsväsendet. Dessutom får SKL in avgifter för den utbildning som bedrivs; dessa avgifter tas ut av dem som beställer en utbildning. Därutöver får SKL disponera de avgifter man tar ut för undersökningar som görs åt aktörer utanför rättsväsendet. Nedanstående tabell visar SKL:s disponibla medel och anslagsförbrukning under åren 1999–2003. I posten för årets anslagsfördelning ingår kompensation för ökade kostnader för nya lokaler från och med år 2001.

⁹ Avser undersökningar av kontaktspår som människo- och djurhår, textilfibrer, jord, växtrester m.m.

¹⁰ Framkallning och säkring av fingeravtryck sker i stor omfattning vid de tekniska rotlarna.

Tabell 1. SKL:s disponibla medel och anslagsförbrukning för åren 1999–2003

Disponibla medel (belopp i miljoner kronor)	1999	2000	2001	2002	2003
Årets anslagsfördelning	84,7	94,3	124,7	140,9	147,7
Därav för driften	84,7	94,3	106,7	117,2	124,4
Ingående överföringsbelopp	3,0	0,5	1,8	3,3	6,9
Avgifter för utbildning och undersökningar	3,2	6,4	6,5	8,4	7,8
Anslagsförbrukning	90,4	99,4	111,7	122,0	131,6

Källa: SKL

Med hänsyn till att det förekommer särskilda tilldelningar av medel av engångskaraktär, till exempel kompensation för kostnadsökning för de nya lokalerna, är anslagsförbrukning ett rimligt mått för att jämföra med ärendevolymer. Anslagsförbrukningen har ökat med 46 procent under åren 1999–2003. Under samma tid har antalet utförda ärenden ökat med 52 procent, vilket beskrivs mer ingående nedan. Det ingående överföringsbeloppet är ett slags inofficiellt anslagssparande som SKL får behålla genom en överenskommelse med RPS. I avgifterna ingår intäkter för utbildningsverksamhet och undersökningar åt aktörer utanför rättsväsendet.

Ärenden på SKL

Antalet inkommande ärenden till SKL har ökat kraftigt under de senaste åren. Ärenden som utförs åt aktörer utanför rättsväsendet finns inte med i åtagandet. Dessa ärenden har under samma period uppgått till cirka 500 per år. Undersökningar av handstil och sedlar är den största gruppen av ärenden åt andra aktörer. Antalet utförda ärenden i tabellen nedan avser enbart ärenden utförda åt rättsväsendet. Inkomna ärenden under åren överensstämmer i stort sett med antalet utförda ärenden.

Tabell 2. Ärendeutvecklingen vid SKL 1999–2004

År	Antal ärenden i åtagandet	Antal utförda ärenden
1999 ¹¹	19 147	21 667
2000	20 665	24 128
2001	24 315	26 353
2002	28 295	30 363
2003	31 060	32 917
2004	34 160	27 021 ¹²

Källa: SKL

Under de senaste fem åren har antalet utförda ärenden ökat med drygt 11 000, vilket motsvarar en ökning med 52 procent. Den största ökningen gäller DNA-ärenden. Merparten av DNA-ärendena gäller mängdbrott, främst inbrottsstöld. Narkotikaärenden svarar årligen för mer än hälften av samtliga utförda ärenden. År 2003 utfördes totalt 17 810 narkotikaärenden och 8 018 DNA-ärenden.

2.4 Handläggningstider

I en brottsutredning kan polisen ge ett eller flera uppdrag åt SKL. Ett uppdrag kan till exempel avse att undersöka DNA-spår, ett annat kan gälla narkotika. Varje uppdrag blir ett ärende, men ett ärende kan innehålla flera undersökningsmaterial. SKL utförde till exempel år 2003 cirka 33 000 ärenden, vilket motsvarade cirka 70 000 undersökningsmaterial.

Handläggningstiden avser tiden från det att ett ärende kommit in till SKL till dess att det sista undersökningsmaterialet från polisen kommit in och slutredovisats hos SKL. Därför kan också polisens utredning påverka handläggningstiden på SKL.

I åtagandet mellan SKL och RPS för år 2004 finns angivet mål för hur långa handläggningstiderna ska vara för narkotikaärenden, DNA-ärenden samt övriga ärenden. SKL ska fortsätta sina ansträngningar att hålla korta svarstider. Målet är genomsnittliga handläggningstider på 6 dagar för narkotikaärenden, 16 dagar för DNA-ärenden samt 20 dagar för övriga ärenden. Tidigare åtagande visar att målet för handläggningstider för narkotikaärenden och DNA-ärenden förlängts de senaste åren. I tabellen nedan framgår de faktiska handläggningstiderna hos SKL för narkotika-

¹¹ Utfallet avser inkommande ärenden.

¹² Expedierade ärenden till och med oktober 2004.

ärenden, DNA-ärenden och samtliga ärenden. SKL mäter dock inte handläggningstider för övriga ärenden, utan för samtliga ärenden undantaget narkotika.

Tabell 3. Handläggningstider i antalet dagar (median) för olika ärenden hos SKL ¹³

Typ av ärenden	2000	2001	2002	2003
Narkotikaärenden	10	9	10	9
DNA-ärenden	31	27	27	24
Samtliga ärenden ¹⁴	25	22	23	22

Källa: SKL

Tabellen visar de faktiska handläggningstiderna för narkotikaärenden, DNA-ärenden och samtliga ärenden. Antalet utförda DNA-ärenden har ökat med drygt 5 000 ärenden från år 2000, vilket motsvarar en ökning med cirka 200 procent. Den kraftiga ökningen av just DNA-ärenden är resultatet av den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999, då det blev tillåtet att inrätta ett DNA-register. Den kraftiga ökningen av antalet ärenden är en förklaring till att handläggningstiderna inte minskat i den utsträckning som varit önskvärt. Dessutom är de ärenden som kommer in i dag mer komplexa. Den tekniska utvecklingen i form av bättre apparatur och stordriftsfördelar har bidragit till en ökad produktion och snabbare handläggning. Detta har dock inte räckt till för att nå målen i åtagandet.

2.5 Inriktningen av SKL:s verksamhet

SKL:s verksamhet utgår från grunduppdraget att utföra kriminaltekniska undersökningar åt rättsväsendet i samband med brottsmisstanke. Åtagandet mellan RPS och SKL reglerar vad SKL ska göra. Undersökning och analys är det verksamhetsområde som prioriteras, medan ärenden åt andra aktörer utanför rättsväsendet utförs i mindre utsträckning. Verksamhetsområdet Undersökning och analys är det dominerande området. Det svarade år 2003 för 87 procent av personalens arbetstid vilket är en ökning med 2 procentenheter från år 2000. Under samma period, det vill säga mellan åren 2000 och 2003, minskade forskning och utveckling från cirka 8 procent till cirka 4 procent av arbetstiden.¹⁵

¹³ Narkotikaärenden och DNA-ärenden utgör tillsammans tre fjärdedelar av alla ärenden hos SKL.

¹⁴ Narkotikaärenden undantagna.

¹⁵ Tidmätning enligt denna modell infördes i december år 1999. Därför finns inga uppgifter från år 1999.

Som vi redan beskrivit dominerar narkotikaärenden och DNA-ärenden vid SKL. Tillsammans svarade dessa ärenden år 2003 för över tre fjärdedelar av samtliga utförda ärenden.

Intern prioritering av ärenden

Ärenden med misstänkta som är unga och eller som är häktade ska enligt lag behandlas med förtur. Dessa ärenden prioriteras också av SKL, men utgör även en stor del av alla ärenden vid SKL. Därför behöver SKL i sin tur prioritera mellan förtursärendena. Denna prioritering sker på operativ nivå, av forensisk personal som gemensamt och i samråd med gruppchef och uppdragsgivare utgår från omständigheterna i varje utredning och relaterar till övriga aktuella ärenden. Prioriteringen präglas av att man lagar efter läge vid varje given tidpunkt. Till exempel prioriteras ärenden där resultatet från SKL är det enda som avgör fortsatt häktning. Spaningsmord där det inte finns någon misstänkt gripen kan också i utredningens inledningsskede prioriteras hos SKL, eftersom polisen behöver uppgifterna i sin spaning.

För att få en uppfattning om hur många ärenden som kommer in som förtursärenden gjordes på Riksrevisionens uppdrag under en vecka en manuell mätning vid SKL. Den visade att det totalt kom in 651 ärenden. Av dessa ärenden var 17 procent förtursärenden. De flesta förtursärenden gäller narkotikaanalyser. Sett på årsbasis skulle det för år 2003 ha varit cirka 6 600 begärda förtursärenden. I övrigt utförs ärendena i princip i den ordning de kommer in till SKL.

Till viss del har SKL försökt påverka inriktningen av sin verksamhet, till exempel genom att få polisens tekniska rotlar att bearbeta materialet innan det sänds in till SKL. På så vis kan SKL frigöra resurser för de undersökningar som inte kan eller bör genomföras vid de tekniska rotlarna. SKL medverkar också i kvalitetsarbetet vid de tekniska rotlarna. Genom dessa projekt ökar möjligheterna att i framtiden låta rotlarna ta hand om en större andel av undersökningarna än i dag.

2.6 Samverkan med andra aktörer

För att bidra till ökad lagföring och snabbare handläggning i rättskedjan har regeringen uttalat att det är angeläget att de aktörer som utreder brott samverkar med varandra. SKL samverkar på olika sätt med de viktigaste uppdragsgivarna. Det finns två olika samverkansorgan. Det ena är Kriminaltekniska utvecklingsrådet, som består av representanter för de tekniska rotlarna och SKL. Det andra är Kriminalteknikrådet där mer långsiktiga frågor diskuteras. Där ingår företrädare för RPS, SKL, polisens tekniska rotlar och åklagare.

I samband med stora och komplexa ärenden styrs ansvaret på SKL till en generalist som blir ansvarig för ärendet. Den personen arbetar i regel inte själv aktivt med ärendet, utan har endast ett samordningsansvar. Genom att en generalist har det övergripande ansvaret kan polisen och andra aktörer kommunicera med en person som har all information, samtidigt som de som arbetar aktivt med ärendet inte behöver ägna sig åt externa kontakter.

I operativt hänseende har SKL redan nu en aktiv samverkan med de tekniska rotlarna. Det sker genom dagliga kontakter mellan företrädare för SKL och polisens tekniska rotlar. Det sker även genom att företrädare för SKL varje år träffar cheferna för polisens tekniska rotlar under två dagar. Då utbyts erfarenheter och nya forskningsrön presenteras. Den kriminaltekniska utbildning som SKL ansvarar för är också ett exempel på samverkan.

SKL medverkar på uppdrag av RPS i ett kvalitetssäkringsprojekt som kallas KvaTro (kvalitetssäkring vid de tekniska rotlarna). Syftet med KvaTro är att säkerställa en likvärdig och god kvalitet på arbetet vid de tekniska rotlarna. Det är upp till varje polismyndighet att avgöra i vilken omfattning myndigheten ska delta och hur man ska genomföra kvalitetssäkringen på den egna tekniska roteln. Alla polismyndigheter har ännu inte formellt beslutat om att delta i projektet.

Regeringen har tagit initiativ till att öka samverkan mellan SKL och RMV. RPS fick tillsammans med RMV i uppdrag att utreda vilka möjligheter till samverkan som finns i den verksamhet som bedrivs inom SKL och RMV. Dessutom ingick i utredningsuppdraget att vidta åtgärder för att åstadkomma samverkan på de områden där sådan befanns möjlig¹⁶.

2.7 Uppföljningssystem hos SKL

SKL saknar regleringsbrev. Det finns inte heller några kriminaltekniska återrapporteringskrav i polisväsendets regleringsbrev. Därför är det åtagandet gentemot RPS som ligger till grund för uppföljning. Av åtagandet framgår att SKL fortlöpande ska följa utvecklingen och verksamheten på kriminalteknikens område inom polisväsendet.

SKL följer upp sin verksamhet löpande för varje tertiäl. Ett led i uppföljningen är att SKL tar fram ärendestatistik per månad för antalet inkommande och avslutade ärenden samt ärenden i balans.

RPS har i åtagandet för år 2004 påpekat att SKL bör beräkna styckkostnaden för olika ärenden, detta för att underlätta tilldelningen av resurser till SKL. För SKL:s del gäller att styckkostnader skulle kunna användas för att jämföra effektivitet och nytta av verksamheten över tiden. Dessutom skulle

¹⁶ Ju2003/9607Å och Ju2003/9598PO.

SKL kunna använda styckkostnaden för att skapa en högre kostnadsmedvetenhet hos uppdragsgivarna.

SKL har ännu inte beräknat några styckkostnader för olika ärenden. Anledningen till detta är enligt SKL att det för närvarande finns brister i tidredovisnings- och ärendehanteringssystemen.

2.8 Kvalitetssäkring internt och externt

SKL är sedan år 1996 ackrediterat hos SWEDAC för merparten av de undersökningar som utförs vid laboratoriet. Som ett led i ackrediteringen togs en kvalitetshandbok med spelregler fram. Här beskrivs hur olika moment vid SKL ska utföras för att säkerställa en likvärdig kvalitet samt hur SKL ska samverka med andra aktörer. Spelreglerna uppdateras regelbundet som en del i kvalitetsarbetet.

Andra aktörers syn på SKL

SKL har som en del i kvalitetsarbetet låtit undersöka vad åklagare och kriminaltekniker anser om SKL:s utlåtanden.¹⁷ Generellt sett är åklagarna nöjda med SKL:s arbete. Åklagarna anser att utlåtandena fyller en viktig funktion i domstolen. Cirka 40 procent av åklagarna tycker att normalärenden inte handläggs tillräckligt snabbt; däremot är åklagarna mer nöjda med handläggningstiderna av förtursärenden.

Cirka 90 procent av kriminalteknikerna är som helhet nöjda med SKL:s arbete. De flesta anser att SKL:s tjänster är viktiga för deras arbete. Lika många uppger att de har ett stort förtroende för SKL:s resultat. De viktigaste kraven som kriminalteknikerna ställer är att SKL ska handlägga sina ärenden snabbt och med hög kvalitet. Handläggningstiderna ses av kriminalteknikerna som SKL:s största brist.

SKL:s kvalitetssäkring av de tekniska rotlarnas arbete

Från RPS sida finns en långsiktig ambition att kvalitetssäkra hela den tekniska bevisningen. I SKL:s åtagande ingår att medverka i kvalitetssäkringsarbetet vid de tekniska rotlarna. KvaTro-projektet är ett långtgående arbete för att säkerställa en likvärdig och god kvalitet hos de tekniska rotlarna i deras arbete med att söka, säkra och analysera kriminaltekniska spår. SKL:s roll är att på frivillig grund få med polismyndigheterna och de tekniska rotlarna i ett arbete som syftar till att öka kvaliteten i den tekniska

¹⁷ Undersökningen bland åklagare genomfördes i form av en telefonenkät år 2002. Undersökningen av kriminalteknikernas åsikter genomfördes genom en postenkät till samtliga kriminaltekniker samma år.

bevisningen. Huvudman och finansiär för KvaTro-projektet är RPS och SKL bidrar med projektledare.

Projektets syfte är att initiera kvalitetssäkring vid de tekniska rotlarna. En uppgift är att definiera en kvalitetsstandard för det interna arbetet på de tekniska rotlarna. En annan uppgift är att införa ett kvalitetssystem. Dessutom ska frågan om individuell kompetenssäkring introduceras. Fokus ligger i första hand på det inre arbetet på rotlarna. När projektet avslutas är avsikten att kvalitetssäkringsarbetet ska ske löpande på respektive rotel.

Hittills har projektgruppen kunnat konstatera att det finns variationer och brister i de tekniska rotlarnas interna arbetsätt. Intresset bland de tekniska rotlarna och ledningen för polismyndigheterna för kvalitetssäkring är övervägande stort, men det finns många praktiska problem att lösa. Till exempel är lokalerna inte alltid utformade så att arbetet på en teknisk rotel kan bedrivas på ett bra sätt. Utrustningen kan även vara omodern och det kan finnas bristande rutiner för att hantera material.

SKL:s utbildning av kriminaltekniker

SKL:s utbildningsverksamhet ska vara en länk mellan utvecklingen inom den forensiska vetenskapen¹⁸ och polisväsendet. SKL ansvarar för att ge personal inom rättsväsendet, i synnerhet polisen, kriminalteknisk kompetens. De största målgrupperna för SKL:s utbildningar förutom kriminalteknikerna är polisens brottsutredare, åklagare och domare.

Utbildningen av kriminaltekniker är, precis som all SKL:s utbildning, avgiftsfinansierad. Det pågår för närvarande en översyn för att se om avgifterna verkligen täcker alla kostnader för SKL:s utbildning.

Den kriminaltekniska grundutbildningen omfattar 17 veckor. Utbildningen genomfördes för första gången år 1999 i SKL:s regi. Totalt har cirka 80 kriminaltekniker utbildats sedan dess. Externa föreläsare, poliser och SKL:s personal deltar som lärare. Hösten år 2004 har ingen grundutbildning påbörjats, eftersom intresset från polismyndigheterna varit för dåligt. SKL menar att det kan finnas en naturlig förklaring genom att många kriminaltekniker redan gått utbildningen och att nya kriminaltekniker bör ha viss praktisk erfarenhet innan de går kursen. För nästa år finns planer på att genomföra kursen igen.

¹⁸ Vetenskap som stöder rättsväsendet.

2.9 Samlade iakttagelser och bedömningar

Uppdraget till SKL

Regeringen har delegerat all styrning av SKL till RPS, det vill säga all styrning från målformulering till uppföljning. I åtagandet mellan RPS och SKL har för år 2004 slagits fast att RPS och SKL under året ska fortsätta att pröva om det är möjligt att begränsa antalet enklare undersökningar hos SKL.

Handläggningstider

Den ökade inströmningen av ärenden har med hjälp av ökade resurser och förbättrad teknik hanterats väl. Antalet producerade utlåtanden har under en femårsperiod ökat med drygt 50 procent samtidigt som resurserna ökat i ungefär samma omfattning.

Riksrevisionen kan konstatera att de ökade ekonomiska resurserna till SKL har medfört att betydligt fler ärenden kunnat handläggas. Det är framför allt effektivare apparatur och fler anställda som gjort ökningen möjlig. Handläggningstiderna (medianvärden) för DNA-ärenden har minskat med en vecka under de senaste fyra åren. Handläggningstiderna för narkotikaärenden har varit oförändrade, trots att de ökat i omfattning. Från polis och åklagare uppfattas handläggningstiderna som alltför långa. SKL har således klarat av att hantera det ökade inflödet av ärenden, utan att det skapats ökade ärendebalanser. För SKL har dock annan verksamhet, främst forskning och utveckling, minskat i omfattning för att klara av fler ärenden.

Riksrevisionen kan konstatera att handläggningstiderna i åtagandet varit alltför optimistiska i förhållande till vad som varit möjligt att åstadkomma. RPS har inte satt upp rimliga mål för handläggningstider i åtagandet. Handläggningstiderna för DNA-ärenden är väsentligt längre än vad som står i åtagandet. RPS och SKL underskattar ärendeökningen och komplexiteten i ärendena, samtidigt som man överskattar effektiviteten i verksamheten. Riksrevisionen anser att RPS bör se över målen för handläggningstider vid SKL inför nästa åtagande.

Riksrevisionen anser att det är en brist att SKL:s åtagande har så grova mått på handläggningstider. Ett DNA-ärende kan ha avsevärt olika förutsättningar, till exempel beroende på om det gäller grova brott eller mängdbrott. Från styrningssynpunkt vore det bra att sätta upp mål för handläggningstider för olika typer av DNA-ärenden.

En annan brist är att medianvärdet inte säger allt; det talar endast om vid vilken tidpunkt som hälften av ärendena har avgjorts. Om övriga 50 procent av ärendena råder därför osäkerhet. Riksrevisionen anser att det är värdefullt att, som komplement till medianvärde, sätta upp mål för när en större andel än hälften av ärendena ska vara klara.

Uppföljningssystem hos SKL

Genom att följa upp de ärenden som kommer in till SKL, till exempel vad gäller mängden ärenden, trender, m.m. har SKL ett underlag för att planera och anpassa sig till de krav som rättsväsendet ställer.

RPS har uppmanat SKL att beräkna styckkostnader för olika ärenden, vilket ännu inte skett. Riksrevisionen anser att detta bör ske, eftersom det bland annat skulle kunna underlätta tilldelning av resurser och skapa en högre kostnadsmedvetenhet hos uppdragsgivarna – polismyndigheterna. De brister som finns i tidredovisningssystemet bör åtgärdas så att styckkostnader kan beräknas.

Kvalitetssäkring

Riksrevisionens granskning tyder på att kvalitetssäkringen vid SKL fungerar tillfredsställande. Uppdragsgivarna är nöjda med kvaliteten. En brist som revisionen dock kunnat iaktta är att handläggningstiderna är för långa i relation till åtagandet med RPS.

RPS har uppdragit åt SKL att driva kvalitetssäkringsprojektet KvaTro på polisens tekniska rotlar. Riksrevisionen anser att arbetet med att stärka de tekniska rotlarnas kvalitet är viktigt. Genom att SKL har ett samlat ansvar för den kriminaltekniska utvecklingen och kvalitetsarbetet på de tekniska rotlarna bidrar SKL till att på sikt göra det möjligt att påskynda handläggningen, men framför allt att få en högre kvalitet i den tekniska bevisningen. Riksrevisionen anser emellertid att det är RPS ansvar att se till att polismyndigheterna och deras tekniska rotlar efterlever de krav på kvalitetssäkring som SKL anger.

3 Det kriminaltekniska stödet från polisen

3.1 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna

Rikspolisstyrelsens (RPS) mandat att styra och meddela föreskrifter för polismyndigheterna när det gäller den brottsutredande verksamheten framgår av följande bestämmelser.

Polislagen

RPS befogenheter gentemot polismyndigheterna och Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) regleras i polislagen. RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och ska utöva tillsyn över polisen samt verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.¹⁹

RPS och statsmakternas mål

Regeringen har i sin instruktion till RPS närmare bestämt uppgifterna för RPS.²⁰ I 2 § föreskrivs att RPS särskilt ska utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen.

RPS får utöva tillsyn över polisväsendet

I sin tillsyn över polisväsendet ska RPS enligt sin instruktion 2 a § särskilt beakta att polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdag och regering lagt fast. Dessutom ska tillsynen avse att verksamheten bedrivs effektivt och att den är rättssäker samt att förvaltningen fungerar väl. Om tillsynen visar att verksamheten inte når upp till kraven ska RPS genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring. Vid behov ska RPS anmäla förhållandet till regeringen.

RPS får meddela föreskrifter

RPS har som flera andra centrala förvaltningsmyndigheter rätt att meddela föreskrifter och allmänna råd m.m. Enligt RPS instruktion²¹ får föreskrifter

¹⁹ 7 § första stycket polislagen (1984:387).

²⁰ SFS 1989:773.

²¹ 13 § sista stycket RPS instruktion (1989:773).

endast meddelas för att tillgodose behovet av enhetlighet inom polisen inom vissa områden. Det gäller till exempel i fråga om ekonomiadministration, informationssystem, rekrytering och personlig utrustning. I övrigt ger instruktionen RPS rätt att meddela föreskrifter för bland annat planering och uppföljning och för medelsanvändningen på polismyndigheterna. Detta för att säkerställa att polisverksamheten inriktas på de mål som riksdag och regering angett.²²

3.2 De tekniska rotlarnas uppdrag

RPS har, som framgått ovan, flera medel med vars hjälp man kan styra polismyndigheterna. Vad gäller de tekniska rotlarna har RPS i ett planeringsdokument²³ angivit mål för kriminaltekniken.

I planeringsföresättningar skriver RPS att polismyndigheterna i större utsträckning måste utnyttja kriminaltekniken för spaningsändamål, särskilt vad gäller mängdbrottsligheten. För att mer effektivt kunna knyta brottsplatser till varandra måste en större mängd spår samlas in och analyseras. Polismyndigheterna måste därför säkerställa att det finns lokala brottsplatsundersökare med kriminalteknisk kompetens. RPS framhåller också att det är angeläget att höja den kriminaltekniska kompetensen för all personal i yttre tjänst som agerar förste man på en brottsplats.

Uppdrag, mål och prioriteringar

Uppdraget för de tekniska rotlarna uttrycks i verksamhetsplaner, handlingsplaner eller delegationsordningar. Här skiljer sig polismyndigheterna åt – vissa beskriver explicit både uppdrag, mål och prioritering för den tekniska rotelns verksamhet medan andra inte berör rotelns verksamhet alls eller mer indirekt.

De tekniska rotlarnas grunduppdrag är att genomföra kriminaltekniska undersökningar och analyser som ett stöd till polisens brottsutredningar. Verksamheten omfattar:

- brottsplatsundersökningar,
- insamling och undersökningar av spår,
- framkallning, säkring och identifiering av fingeravtryck,
- fotografering på fält och i ateljé.

Därutöver gör rotlarna brandplatsundersökningar, dokument- och vapenundersökningar, identifierar avlidna personer och fordon, gör

²² 13 b och 13 c §§ RPS instruktion (1989:773).

²³ RPS planeringsföresättningar för åren 2004–2006.

videorekonstruktioner etc. De tre storstadsrotlarna har i regel kompetens inom flera olika typer av undersökningar än vad övriga rotlar har. Exempelvis ansvarar de tre storstadsrotlarna för bombskyddsverksamheten i flera län. De tekniska rotlarna har också ansvaret för att utbilda poliser i kriminalteknik.

För de polismyndigheter som för verksamhetsåret 2004 mer specifikt beskriver uppdrag, mål och prioritering för de tekniska rotlarna framgår bland annat att målet är att göra ett kvalitativt bra arbete. Att bekämpa den grova brottsligheten ska prioriteras i första hand. Ett mål som uttrycks för flera polismyndigheter är att brottsplatsundersökningar ska genomföras vid varje bostadsinbrott. För några tekniska rotlar uttrycks också att rotelns verksamhet ska övergå från att vara händelsestyrd till att mer strategiskt prioritera bland uppdragen.

3.3 Organisationen vid de tekniska rotlarna

Kriminaltekniska undersökningar utförs vid den tekniska roteln, men insamling av spår vid brottsplatser görs också av uttryckningspoliser eller närpoliser. Vissa polismyndigheter har inrättat så kallade lokala brottsplatsundersökare som har mer kunskap i kriminalteknik än reguljära poliser²⁴.

Det finns 21 tekniska rotlar eller motsvarande, det vill säga en i varje polismyndighet. Rotlarnas storlek varierar med storleken på polismyndigheterna. De tekniska rotlarna tillhör länskriminalpolisen eller motsvarande. Resurserna till de tekniska rotlarna tas från länskriminalpolisens budget och det är länskriminalchefen som ansvarar för att begära medel centralt även till den tekniska roteln. De tekniska rotlarna styr den operativa verksamheten, medan strategiska beslut om exempelvis lokala brottsplatsundersökare ligger utanför både rotelns och länskriminalens ansvarsområde. Det är upp till varje polismyndighet att besluta om att inrätta lokala brottsplatsundersökare. RPS har i planeringsförutsättningarna tagit upp denna fråga.

De tekniska rotlarna arbetar i första hand med grova brott. Enklare brott hanteras av lokala brottsplatsundersökare eller reguljära poliser. Tekniska roteln ansvarar för att utbilda lokala brottsplatsundersökare och reguljära poliser i kriminalteknik.

En viktig uppgift för de tekniska rotlarna är också att sortera och bedöma vad som ska skickas vidare för analys till SKL. Material för DNA-

²⁴ Med uttrycket *reguljära poliser* avses i denna rapport poliser som arbetar i ingripandeverksamheten, det vill säga poliser som inte är kriminaltekniker eller utredare.

analys förprövas på roteln innan det skickas vidare till SKL. Det ses som ett bra sätt att minska handläggningstiderna hos SKL.

En sammanställning gjord hösten 2004 visar att det finns totalt 231 kriminaltekniker vid polisens tekniska rotlar²⁵. Räknar man dessutom in all övrig personal som arbetar vid de tekniska rotlarna uppgår antalet till 338,5 personer. Antalet kriminaltekniker per rotel varierar från två till 68 tekniker.

På de små rotlarna arbetar kriminalteknikerna med ärenden från början till slut. De tre storstadsrotlarna skiljer sig i förhållande till övriga tekniska rotlar. Storstadsrotlarna bedriver till exempel verksamhet på flera platser i polisdistriktet och antalet kriminaltekniker är betydligt större.

Lokala brottsplatsundersökare

Frågan om att inrätta lokala brottsplatsundersökare har behandlats i RPS planeringsförutsättningar. Polismyndigheterna har valt olika lösningar. Ansvaret för att besluta om hur en polismyndighet ska organisera sin verksamhet ligger på respektive polismyndighet. De tekniska rotlarna har dock ett ansvar att utbilda poliser i yttre tjänst i kriminalteknik.

Ett syfte med lokala brottsplatsundersökare är att det ska finnas poliser med mer kunskap om att säkra teknisk bevisning än vanliga poliser. Det gäller framför allt i fråga om mindre allvarliga brottsplatser, till exempel vid mängdbrott.

Lokala brottsplatsundersökare kan också fungera som rekryteringsbas för nya kriminaltekniker. Samtidigt har vi också sett att inrättandet av lokala brottsplatsundersökare har varit ett sätt att ge äldre poliser andra arbetsuppgifter än till exempel ingripandeverksamhet.

Ett ytterligare syfte är att geografiskt bättre kunna täcka in ett län. Lokala brottsplatsundersökare ger en förstärkt kriminalteknisk beredskap även på orter där den tekniska roteln inte har egen bemanning.

Vissa lokala brottsplatsundersökare arbetar heltid med att säkra spår vid mängdbrott, medan andra arbetar inom utryckningspolisen eller närpolisen. Några kombinerar arbetet med andra uppgifter. Den dagliga kontakten med den tekniska roteln varierar.

Kompetensförsörjning vid det tekniska rotlarna

Inom den närmaste framtiden sker stora pensionsavgångar inom polismyndigheterna, vilket kommer att påverka många tekniska rotlar. Det finns en risk för att det uppstår ett kompetensglapp när många nya tekniker måste

²⁵ Som en del i kvalitetssäkringsprojektet KvaTro samlades uppgifter in från varje rotel om bland annat antal kriminaltekniker samt annan personal vid roteln.

rekryteras. Medelåldern på de tekniska rotlarna varierar mellan 44 och 56 år, genomsnittet i landet ligger på 50 år.

För att bli kriminaltekniker måste man tjänstgöra cirka ett år på roteln för att därefter gå den utbildning för kriminaltekniker som SKL anordnar. Därefter fordras enligt rotlarna ett antal år av praktiskt arbete för att uppnå tillräcklig erfarenhet.

Förutom kriminaltekniker finns också annan kompetens på den tekniska roteln, exempelvis civila fotografer och administrativa resurser. Vid 18 rotlar finns särskild fotograf anställd. Åtta rotlar har stöd av en administrativ resurs.

Tekniska rotelns utbildningsverksamhet

De tekniska rotlarna har, som vi redan nämnt, ett ansvar för att sprida kunskap om kriminalteknisk undersökning och utveckling till poliser utanför den tekniska roteln. Förutom de lokala brottsplatsundersökarna ges utbildning till reguljära poliser i till exempel hur kläder ska hanteras vid brottsplatsundersökningar. Omfattningen av och ambitionen beträffande utbildningsinsatserna varierar mellan de tekniska rotlarna. Utbildningarna grundar sig på det utbildningsmaterial som SKL tog fram i samarbete med de tekniska rotlarna i mitten av 1990-talet.

3.4 De tekniska rotlarnas dimensionering

Att bedöma dimensioneringen av de tekniska rotlarna låter sig inte helt lätt göras. Det saknas tillförlitliga uppgifter om antal utförda ärenden och handläggningstider per rotel. För att ändå relatera verksamheten till någon form av utfall har vi i vår granskning valt att låta antalet brott per polismyndighet utgöra en indikator på arbetsbelastning och behovet av kriminaltekniskt stöd.

Det finns totalt 239 kriminaltekniker som arbetar vid de tekniska rotlarna. Om antalet kriminaltekniker relateras till antalet brott kan vi beräkna ett nyckeltal för antalet kriminaltekniker per 10 000 brott, vilket ger en bild av dimensioneringen.

Tabell 4. Antalet kriminaltekniker per teknisk rotel i relation till antalet brott

Polismyndigheten i	Antal brott ²⁶	Antal kriminal- tekniker ²⁷	Antal krimtekniker per 10' brott
Stockholms län	346 562	68	2,0
Uppsala län	35 747	9	2,5
Södermanlands län	35 240	8	2,3
Östergötlands län	52 730	13	2,5
Jönköpings län	34 645	7	2,0
Kronobergs län	21 206	6	2,8
Kalmar län	25 871	6	2,3
Gotlands län	8 181	2	2,4
Blekinge län	16 314	3	1,8
Skåne län	175 264	27	1,5
Hallands län	34 903	7	2,0
Västra Götalands län ²⁸	204 593	34	1,6
Värmlands län	29 510	5	1,7
Örebro län	39 105	7	1,8
Västmanlands län	39 095	4	1,0
Dalarnas län	32 896	7	2,1
Gävleborgs län	32 971	6	1,8
Västernorrlands län	27 307	5	1,8
Jämtlands län	12 788	4	3,1
Västerbottens län	22 886	6	2,6
Norrbottens län	27 521	5	1,8
Riket totalt	1 255 335	239	1,9

Källa: SKL och polismyndigheterna

De tre storstadslänen har naturligt nog flest antal brott och också flest kriminaltekniker. Men ser vi till antal kriminaltekniker i relation till antal brott finns ingen överensstämmelse mellan storleken på rotlarna och antalet kriminaltekniker. Flera mindre rotlar ligger över genomsnittet, medan några ligger under. Västra Götaland och Skåne ligger under genomsnittet för riket totalt, medan Stockholm ligger något över genomsnittet. Det är dock viktigt att påpeka att nyckeltalen inte tar hänsyn till olika typer av brott. Den sammantagna bilden är att dimensioneringen varierar mellan olika delar av landet.

²⁶ Samtliga brott år 2003.

²⁷ Sammanställning gjord hösten 2004. Viss personal är exkluderad pga. långtidssjukskrivning m.m.

²⁸ Uppgiften om antalet kriminaltekniker från Polismyndigheten i Västra Götalands län är osäker.

Arbetsfördelning tekniska rotlarna – SKL

De tekniska rotlarna väljer själva vilket material som ska skickas till SKL för analys. Undersökningen vid SKL belastar inte polismyndighetens budget. Det finns inga gemensamma regler för när ett ärende ska hanteras av de tekniska rotlarna och när ett ärende ska skickas vidare till SKL. Tabellen nedan visar antalet ärenden som skickades till SKL från rotlarna under år 2003. Narkotikaärendena är inte medräknade även om de utgör en stor del av de ärenden som kommer in till SKL. Detta eftersom det inte i första hand är de tekniska rotlarna som hanterar narkotika på polismyndigheterna.

Tabell 5.. Antal ärenden som skickades från de tekniska rotlarna till SKL år 2003 (exklusive narkotika)

Län	Antal ärenden till SKL år 2003	Län	Antal ärenden till SKL år 2003
Stockholms län	2 953	Västra Götalands län	2 405
Uppsala län	597	Värmlands län	513
Södermanlands län	354	Örebro län	296
Östergötlands län	809	Västmanlands län	356
Jönköpings län	640	Dalarnas län	531
Kronobergs län	250	Gävleborgs län	362
Kalmar län	481	Västernorrlands län	413
Gotlands län	170	Jämtlands län	153
Blekinge län	127	Västerbottens län	341
Skåne län	2 228	Norrbottnens län	251
Hallands län	514	Riket totalt	14 850

Källa: SKL

Tabellen visar att det är de tre storstadsrotlarna som skickar in flest ärenden till SKL. Det finns inga fastlagda kriterier eller rutiner för vilka ärenden som ska skickas till SKL respektive hanteras på den tekniska roteln. Det avgörs i stället av varje enskild tekniker. De ärenden som skickas till SKL för analys belastar inte respektive polismyndighets budget. Då det inte är tydligt för alla rotlar hur olika ärenden ska hanteras och vad som ska skickas in till SKL finns risk för en ineffektiv arbetsdelning. Det kan exempelvis innebära att likartade ärenden inte hanteras på samma vis på de olika rotlarna.

3.5 Verksamhetens inriktning vid de tekniska rotlarna

Inriktningen av de tekniska rotlarnas arbete utgår i huvudsak från grunduppdraget – att göra kriminaltekniska undersökningar. Rotlarnas verksamhet är i hög grad händelsestyrd. Inflödet av olika typer av ärenden påverkar prioriteringarna från dag till dag.

En orsak till detta är att den tekniska roteln verksamhet är en uppdragsstyrd organisation, där uppdragsgivarna styr inflödet av ärenden. Samtidigt visar vår genomgång av planerings- och styrdokument att det finns brister i den strategiska planeringen av rotlarnas verksamhet. RPS har inte formulerat några konkreta mål för verksamheten och det görs inte heller någon samlad uppföljning som underlag för strategisk planering. Flera tekniska rotlar har en ambition att komma bort från en i alltför hög grad händelsestyrd verksamhet. Det är dock oklart om de tekniska rotlarna i praktiken förändrat sitt arbetssätt.

Prioritering av ärenden

Riksdagens och regeringens övergripande prioriteringar för polisen omfattar allt från grova brott till mängdbrott. RPS har lagt fast en strategi²⁹ för att klara upp fler mängdbrott. I denna strategi har det kriminaltekniska stödet en given plats. RPS anser att fler brottsplatsundersökningar behöver göras, och för att klara av detta krävs adekvat utbildning av de poliser som kommer först till en brottsplats. Dessutom menar RPS att fler lokala brottsplatsundersökare bör utbildas för att bland annat öka förståelsen av vikten av teknisk bevisning i alla brott. För de tekniska rotlarna innebär det att fler ärenden ska hanteras. Behovet av att prioritera verksamheten blir därför särskilt viktigt.

De tekniska rotlarna använder ärendehanteringssystemet TekPro i sin verksamhet. Systemet används inte som ett uppföljningssystem. Det innebär att underlag för respektive rotel avseende exempelvis antal ärenden totalt och per brottstyp helt saknas eller är mycket bristfälligt. RPS har i ett projekt³⁰ sökt sammanställa underlag avseende omfattningen på olika undersökningstyper. Underlaget är behäftat med brister, som till exempel hanteringen vid registrering av uppgifter. Av utredningen kan ändå utläsas att de mest frekventa brottstyperna som hanteras av de tekniska rotlarna är stöldbrott, följt av våldsbrott.

Tekniska roteln i Stockholm har, som ett underlag till denna granskning, sammanställt antalet undersökningar fördelat per brottstyp under år 2004 fram till och med den 8 november. Sammanställningen visar att

²⁹ Polisens nationella utredningskoncept (USE 400-0653/04).

³⁰ Delprojektet Kriminalteknisk verksamhet – förslag till skapande av storrotlar utanför storstadsmyndigheterna.

tekniska roteln har utfört totalt cirka 12 000 undersökningar under denna period. Av dessa är 88 procent kopplade till mängdbrott. Resterande del omfattar grova brott. Detta visar således den totala kriminaltekniska verksamheten i Stockholms län, där även de lokala brottsplatsundersökarna och reguljära poliser ingår. Uppgifterna säger inte något om tidsåtgången per ärende; undersökningar i samband med grova våldsbrott tar längre tid att göra och är i regel mer komplexa.

Samtliga tekniska rotlar prioriterar i första hand de grova brotten. Beroende på arbetsbelastning hanteras därefter de mindre grova brotten och därefter mängdbrotten.

I de län där det finns lokala brottsplatsundersökare har ambitionen varit att renodla de tekniska rotlarnas verksamhet till att omfatta de grova brotten. Lokala brottsplatsundersökare söker och säkrar spår vid mängdbrott. På så vis kan kriminaltekniska undersökningar göras både av grova brott och mängdbrott.

Underlag för olika typer av undersökningar

Från bland annat SKL och RPS har initiativ tagits som syftar till att tydliggöra och stärka kriminaltekniken.

SKL har, som ett deluppdrag i sitt ansvar att utveckla kriminaltekniken, analyserat de tekniska rotlarnas laboriearbete samt räknat antalet spår per undersökningstyp som hanteras per rotel³¹. Slutsatsen är att frekvensen i hanteringen av olika spår varierar mellan rotlarna. Somliga rotlar utför ett så litet antal av vissa spårundersökningar att det anses vara svårt för personalen att upprätthålla kompetensen för att kvalitetsmässigt kunna genomföra undersökningarna. Utredningen bedömer att de tekniska rotlarna bör koncentrera verksamheten på att säkra spår samt granska och sälla bland material som ska sändas vidare till SKL för undersökning. Ett fåtal rotlar har en sådan frekvens på vissa undersökningar – exempelvis verktygsspår, miljöspår och skospår – att jämförande undersökningar kan utföras på roteln.

Utredningen drar slutsatsen att det från kvalitetssynpunkt och ekonomisk synpunkt finns anledning att minska antalet platser där kriminalteknisk laborieverksamhet bedrivs. Detta ska dock ställas mot närhetsprincipen, det vill säga att undersökningar i möjligaste mån ska utföras på närmaste rotel. Risken för låg kvalitet på undersökningar ställs mot risken att färre spår samlas in.

RPS har under år 2003 inom ramen för projektet ”En nationell polis” låtit utreda förutsättningarna för att skapa storrotlar utanför storstads-

³¹ ”Laboriearbete vid tekniska rotlar” SKL Rapport 1997:3.

myndigheterna³². Projektet har som syfte att se till polisens samlade resurser, där de 21 polismyndigheterna ska kunna samutnyttja resurserna i så stor utsträckning som möjligt för att bli effektivare.

Ett resultat av projektet är tre rapporter som behandlar olika aspekter av kriminaltekniken. Den första rapporten³³ handlar om hur narkotikaärenden hanteras vid de tre största rotlarna. Slutsatsen är att belastningen är hög och att ett samarbete med tullen är en förutsättning för att öka kapaciteten för narkotikaanalyser. De två andra rapporterna³⁴ analyserar förutsättningarna för att etablera storrotlar i norra respektive södra Sverige. Slutsatsen är att det finns vissa vinster att göra genom att samordna kompetensutveckling och vissa laboratorieundersökningar till några storrotlar. Däremot bör brottsplatsundersökningar genomföras lokalt hos närmaste tekniska rotel.

Specialisering

Det finns inte några direktiv för de tekniska rotlarna hur och med vilken typ av undersökningar de ska arbeta. Varje rotel har byggt upp sin verksamhet efter egna prioriteringar och bedömningsgrunder.

Utöver den grundläggande kriminaltekniska kompetensen har vissa rotlar specialiserat sig på en viss typ av kriminalteknik eller analys. Det finns exempelvis rotlar som specialiserat sig på skospår, verktygsspår eller IT-forensisk verksamhet.

Denna specialisering är frivillig. Det finns ingen samlad strategi vare sig från RPS eller polismyndigheterna vad gäller specialisering på de tekniska rotlarna. Ofta är det en eller några kriminaltekniker som har ett särskilt intresse eller som har utvecklat en kompetens inom något område. Om inte kunskapen förs vidare till andra på roteln, till exempel i samband med pensionsavgångar, kommer den personbundna specialistkompetensen att försvinna.

Det finns inget utbyte av ärenden och nyttjande av specialistkompetens mellan rotlar. Flera rotlar har samma typ av specialistkunskap. På andra områden finns endast någon eller några få rotlar som har en viss specialistkompetens. De tekniska rotlar som inte har en viss kompetens vänder sig i första hand till SKL.

³² "En nationell polis – direktiv beträffande kriminalteknisk verksamhet" dnr POL-470-2141/03.

³³ "Utförande av narkotikaanalyser".

³⁴ "Kriminalteknisk verksamhet – förslag till skapande av storrotlar utanför storstadsmyndigheterna" och "Förstudie kriminalteknik Blekinge län, Kalmar län, Kronobergs län och Skåne län".

3.6 Samverkan med andra aktörer

Det finns ett uttalat mål om att samverkan ska öka mellan rättsväsendets olika myndigheter. Detta gäller även de tekniska rotlarna, som spelar en viktig roll eftersom de i sitt arbete kommer i kontakt med flera olika aktörer.

Samverkan mellan de tekniska rotlarna är formaliserad genom regelbundna träffar som SKL ansvarar för. Det finns också regional samverkan mellan rotlar. Exempelvis har vissa rotlar beredskap i flera län under kvällar och helger. Fyra rotlar ansvarar också för bombskyddsverksamheten för hela landet. Däremot finns ingen samverkan för att nyttja olika tekniska rotlars specialkunskaper på olika områden.

Samverkan mellan kriminaltekniker och polisens brottsutredare kan ske på olika sätt. Vi har i granskningen sett exempel på både nära och mindre nära samverkan. På små orter underlättas samarbetet av närheten mellan tekniska roteln och utredarna.

På de stora rotlarna har så kallade brottsplatskoordinatorer inrättats. De är i grunden kriminaltekniker med uppgift att samordna all information om ett mer komplicerat ärende både inom den tekniska roteln och gentemot utredningsorganisationen, SKL och rättsläkaren. Erfarenheterna är i regel goda och koordinatörer efterfrågas i allt större utsträckning i utredningar.

Vid grova våldsbrott deltar kriminalteknikerna vid de utvidgade obduktioner som utförs av RMV. I vissa län finns skriftliga avtal mellan polismyndigheterna och den rättsmedicinska avdelningen avseende samarbete och arbetsfördelning.

Kriminalteknikernas och åklagarnas samverkan varierar mellan polismyndigheterna. Det finns inte någon enhetlig, formaliserad samverkan i förundersökningar. Vissa kriminaltekniker ser detta som ett problem, andra inte. En del kriminaltekniker menar att det är för liten kontakt mellan tekniker och åklagare. Informationen går ibland i flera led eller också uteblir den helt. Teknikerna anser att initiativet till att ta kontakt ligger hos åklagaren, eftersom åklagaren är den ytterst ansvarige i en förundersökning. Åklagare menar å sin sida att teknikerna är de som har mest information och kunskap och att de därför har ett större ansvar för att alla uppgifter av vikt kommer fram till åklagaren.

I större ärenden förekommer ibland att de inblandade aktörerna samlas efter det att utredningen avslutats för att få en återkoppling i ärendet och diskutera eventuella brister samt hur arbetet kan förbättras.

3.7 Bristande uppföljningssystem

Det saknas i dag en enhetlig, systematisk uppföljning av de tekniska rotlarna. Trots att ärendehanteringssystemet TekPro används av samtliga tekniska rotlar finns det i dag inget enkelt sätt att centralt följa upp verksamheten. Ärendehanteringssystemet är inte framtaget med syfte att underlätta uppföljning. När ärenden registreras i TekPro anges både ärendetyp, det vill säga vilken typ av brott den tekniska undersökningen avser, och vilken typ av undersökning som ska genomföras. Det finns inga gemensamma anvisningar för hur ärenden ska läggas in, vilket ger utrymme för olika tolkningar och rutiner. Detta får konsekvensen att olika rotlar gör på olika vis.

Uppföljning av verksamheten är inte en prioriterad uppgift. En anledning kan vara att rotelchefen inte uppfattar att det spelar någon roll – uppföljning efterfrågas inte från ledningen och det finns inga konkreta mål att mäta mot. Möjligheten att ändra arbetssätt ses inte heller som ett reellt alternativ, eftersom det är utredarnas efterfrågan som styr vad teknikerna gör.

Riksrevisionen anser att en bättre uppföljning av verksamheten är ett nödvändigt instrument för strategisk planering och för resursfördelning. Det kan också bidra till att de tekniska rotlarna på ett mer ändamålsenligt sätt kan hantera och prioritera inkommande ärenden.

Handläggningstider

På grund av de brister som finns i uppföljningen av de tekniska rotlarnas verksamhet finns inga uppgifter om handläggningstider. Riksrevisionen har därför inte kunnat analysera handläggningstiderna för olika typer av ärenden vid de tekniska rotlarna.

3.8 Kvalitetssäkring under utveckling

Kvalitetssäkring av de tekniska rotlarna är ett viktigt arbete för att stärka kvaliteten på den tekniska bevisningen och därmed bidra till en ökad lagföring. Den ökade uppmärksamheten på teknisk bevisning och en större mängd material ställer högre krav på ett ökat kvalitetsmedvetande.

Sedan hösten år 2003 pågår kvalitetssäkringsprojektet KvaTro vid de tekniska rotlarna. Syftet är, som tidigare beskrivits, att säkerställa en likvärdig och god kvalitet på arbetet vid de tekniska rotlarna.

KvaTro har i ett första steg inriktats på de tekniska rotlarnas interna arbete och specifikt hanteringen av undersökningsmaterial. Utgångsläget för arbetet med KvaTro har skilt sig åt mellan de tekniska rotlarna. För vissa rotlar krävs ett omfattande arbete med att bygga upp kvalitetssäkring från grunden. Andra rotlar har redan ett kvalitetstänkande inbyggt i verksamheten.

För att uppnå en hög kvalitet på den tekniska bevisningen och på de tekniska rotlarnas arbete krävs även att det kriminaltekniska arbetet utanför rotlarna kvalitetssäkras. Det gäller exempelvis de lokala brottsplatsundersökarna och reguljära poliser som samlar in och säkrar spår vid mängdbrott.

Uppdragsgivarnas syn på de tekniska rotlarna

Utredarnas och åklagarnas syn på de tekniska rotlarna har undersökts inom ramen för KvaTro-projektet. Poliser och åklagare är mycket nöjda med den tekniska roteln i det egna länet. Mest nöjda är respondenterna med rotelns personal. De tekniska rotlarnas starkaste sida är personalens kompetens och engagemang för sitt arbete liksom en hög samarbetsvilja. Bristerna är att handläggningstiderna upplevs som för långa och att arbetet bättre borde kunna anpassas efter förundersökningens behov. Den svagaste sidan hos rotlarna upplevs vara underbemanningen.

3.9 Samlade iakttagelser och bedömningar

Svag styrning av strategisk resurs

Riksrevisionens genomgång av styrdokument och verksamhetsplaner för samtliga polismyndigheter visar att flertalet tekniska rotlar saknar planer och styrdokument för sin verksamhet. För de tekniska rotlar som har egna verksamhets- eller handlingsplaner uttrycks mål och prioriteringar ofta på en övergripande nivå.

RPS har ett ansvar att utveckla och precisera de mål som riksdag och regering lagt fast för polisverksamheten. Polismyndigheterna och de tekniska rotlarna har i varierande grad använt RPS planeringsförutsättningar för strategisk planering av den kriminaltekniska verksamheten. RPS har inte följt upp hur planeringsförutsättningarna använts i verksamhetsplaneringen på de tekniska rotlarna. Riksrevisionen bedömer således att RPS inte utnyttjar sitt mandat fullt ut för att styra den kriminaltekniska verksamheten som bedrivs inom polismyndigheterna. Riksrevisionen anser att RPS är för passiv när det gäller att verka för enhetlighet och samverkan inom den kriminaltekniska verksamheten. RPS har inte heller följt upp hur verksamheten utvecklats i olika delar av landet.

Flera rotlar har en ambition att i högre grad göra kriminaltekniska undersökningar vid mängdbrott. Det finns dock ingen samlad strategisk plan från RPS för hur detta ska genomföras. Det är dessutom oklart om ambitionerna i polismyndigheternas verksamhetsplaner, bland annat vad

gäller att nyttja kriminalteknik vid mängdbrottslighet, i praktiken påverkat inriktningen på de tekniska rotlarnas verksamhet.

Fler poliser måste arbeta med att samla in spår

För att de tekniska rotlarna ska klara av sitt uppdrag och hinna med att hantera också mängdbrottsärenden, blir det kriminaltekniska stödet utanför roteln en viktig resurs. De tekniska rotlarna hanterar de grova och mer komplicerade brotten, medan spår från mängdbrott samlas in av lokala brottsplatsundersökare och reguljära poliser.

I detta sammanhang bedömer Riksrevisionen att de lokala brottsplatsundersökarna skulle kunna användas mer effektivt och systematiskt om deras roll blev tydligare och mer likartad. Även här borde RPS vara mer aktiv. De lokala brottsplatsundersökarna skulle på så vis kunna förstärka den tekniska rotelns fältverksamhet med fokus på undersökningar i samband med mängdbrott. Detta bidrar i sin tur till en ökad lagföring. Det övergripande ansvaret för detta ligger på polisledningen, medan den tekniska roteln har ett ansvar för att tydliggöra behoven.

Genom att fler poliser har kunskaper i kriminalteknik kan fler spår samlas in. Utbildningen av poliser utanför roteln bör ur detta perspektiv prioriteras av polismyndigheterna för att de tekniska rotlarna ska klara av sitt uppdrag. En strategisk fråga för RPS är att tydliggöra arbetsfördelningen mellan SKL, de tekniska rotlarna och reguljära poliser som utför kriminaltekniska undersökningar. Detta för att effektivisera det kriminaltekniska stödet. En annan anledning för RPS att tydliggöra arbetsfördelningen mellan SKL och de tekniska rotlarna är att de kostnadsfria undersökningarna hos SKL innebär en risk för överutnyttjande.

Bristande uppföljning

Uppföljningen av de tekniska rotlarnas arbete är bristfällig, både vad gäller ärenden, brottstyper och handläggningstider. Det finns i dag inga uppgifter om handläggningstider för olika ärenden, och kategoriseringen av olika slags undersökningar har brister. Detta får till följd att det inte finns ett tillförlitligt underlag för att beräkna behovet av resurser för de tekniska rotlarna. Vidare möjliggör det inte någon strategisk planering och prioritering av de tekniska rotlarnas arbete. Det gör det också oklart i vilken utsträckning som de tekniska rotlarna bidrar till att uppfylla riksdagens och regeringens mål om ökad lagföring och snabbare handläggning.

Bristen på uppföljning hos de tekniska rotlarna gör det vidare inte möjligt för Riksrevisionen att bedöma och dra slutsatser om arbetsbelastningen. Det finns både storstadsrotlar och mindre rotlar som har lägre bemanning än genomsnittet, liksom det motsatta förhållandet. Riksrevisionen anser att RPS brustit i sitt ansvar att följa upp verksamheten vid de

tekniska rotlarna. Det är därför oklart hur effektiviteten på de olika rotlarna ser ut, och vilken dimensionering som är rimlig. Utan kunskap om vad de tekniska rotlarna gör, vad gäller till exempel antal ärenden, inriktning och tidsåtgång går det inte att bedöma om bemanningen är tillräcklig eller inte. Det blir likaså inte möjligt att se om en ökad satsning på kriminalteknik får någon verklig effekt och i så fall vilken.

Det saknas en strategisk specialisering

Det finns i dag ingen strategisk specialisering vid de tekniska rotlarna. Det förekommer inte heller något utbyte mellan rotlarna för att dra nytta av varandras specialistkompetens. Det är viktigt med en kompetens- och arbetsdelning mellan de tekniska rotlarna där man samutnyttjar gemensamma resurser. Vissa tekniska rotlar har dessutom inte tillräckligt stort underlag av olika undersökningar för att kunna upprätthålla sin specialistkompetens. Varken RPS eller polismyndigheterna har arbetat för en strategisk samordning mellan de tekniska rotlarna. Olika utredningar har gjorts, men de har inte lett till några konkreta åtgärder. Riksrevisionen bedömer att RPS varit för passiv även i frågan om att strategiskt samordna specialistkompetensen mellan de tekniska rotlarna.

Kvalitetssäkring av de kriminaltekniska stödet

Kvalitetssäkringen av de tekniska rotlarna och övrig kriminalteknisk verksamhet inom polismyndigheterna är en förutsättning för att det kriminaltekniska arbetet ska bidra till en ökad lagföring. Utan kvalitetssäkring går det inte heller att garantera en likvärdig kvalitet i de tekniska rotlarnas arbete. Riksrevisionen anser att det är RPS ansvar att se till att kvalitetssäkringen tillämpas i praktiken.

4 Det rättsmedicinska stödet

4.1 RMV:s uppdrag

Instruktionen

Rättsmedicinalverket (RMV) är central förvaltningsmyndighet för rättspsykiatrisk, rättskemisk, rättsmedicinsk och rättsgenetisk verksamhet.³⁵ För den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten ska RMV särskilt svara för:

- rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar,
- rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet,
- rättskemiska undersökningar,
- information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,
- internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,
- utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten.

Regleringsbrevet

I regleringsbrevet för år 2004 framgår att det övergripande målet för myndigheter inom rättsväsendet är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Ett annat mål är att tiden från brottanmälan till dom och straffverkställighet ska förkortas. Verksamheten ska bedrivas med högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet och fler brott ska leda till lagföring.

Ett genomgående mål för RMV:s verksamhetsgrenar är att undersökningarna ska präglas av hög kvalitet. För rättsmedicin och rättskemi uttrycks också att undersökningarna ska svara mot uppdragsgivarnas behov. För rättskemin är målet dessutom att undersökningarnas omfattning ska anpassas efter det behov av information som uppdragsgivaren har i varje enskilt fall. Därutöver finns mål om att RMV ska bedriva och stödja ett aktivt forsknings- och utvecklingsarbete som bidrar till att utveckla verksamheten. Där så är lämpligt ska RMV också bidra till det brottsförebyggande arbetet.

Återrapporteringen till regeringen ska omfatta en redovisning av vidtagna åtgärder för att uppnå målen och också en bedömning av åtgärdernas resultat. För rättsmedicin och rättskemi ska särskilt framgå vilka kvalitetssäkringsåtgärder som genomförts samt resultaten av genomförda kvalitets-

³⁵ Förordningen (1996:613) med instruktion för Rättsmedicinalverket.

kontroller. De genomsnittliga handläggningstiderna ska redovisas liksom kostnader per ärendetyp. För rättsmedicin ska också redovisas vilka insatser som genomförts för att de rättsmedicinska utlåtandena ska vara begripliga för mottagaren.

RMV anser att uppdraget för verksamheten är tydligt. Utgångspunkten för avdelningarnas arbete är i första hand kvaliteten på undersökningarna, följt av handläggningstiderna. De senare är direkt relaterade till verksamheten, medan målet om en ökad lagföring ses som mer abstrakt.

4.2 Organisationen av den rättsmedicinska verksamheten

När RMV bildades år 1991 sammanfördes verksamheterna för rättsmedicin, rättskemi, rättspsykiatri och rättsgenetik inom en myndighet. För den rättsmedicinska verksamheten upphörde de sex rättsläkarstationerna som tidigare varit egna myndigheter under Socialstyrelsen. Verksamheten kvarstod på de sex platserna och bedrivs sedan dess som rättsmedicinska avdelningar inom den nya myndigheten. RMV har i dag totalt cirka 350 anställda. Vår granskning inriktar sig på den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten och de delar av denna som utgör stöd till polisens brottsutredningar.

Varje rättsmedicinsk avdelning är lokaliserad till de orter där det finns ett universitet med medicinsk fakultet. På så sätt tillgodoses RMV:s behov av såväl rättsmedicinsk forskning som utbildning av rättsläkare.

Inom rättsmedicinen arbetar rättsläkare, rättsläkare under utbildning (ST-läkare³⁶), rättsmedicinska assistenter, biomedicinska analytiker, rättsmedicinska utredare och administratörer. År 2003 fanns totalt 93,9 årsarbetskrafter på de rättsmedicinska avdelningarna, varav 16,3 rättsläkare och nästan lika många ST-läkare. Vid utgången av år 2004 finns 20 rättsläkare. Det finns ingen samordnande rättsmedicinsk chef för samtliga rättsmedicinska avdelningar; avdelningscheferna är likvärdiga sinsemellan. Däremot har vissa avdelningschefer uppdrag som omfattar samtliga avdelningar.

Vid den rättskemiska avdelningen i Linköping fanns 55 årsarbetskrafter under år 2003. Personalkategorier är kemister, biologer, biomedicinska analytiker och administratörer.

Ledningen för RMV har en uttalad ambition att öka samordningen mellan de rättsmedicinska avdelningarna när det gäller gemensam identitet, gemensamma rutiner, rekrytering och kvalitetsarbete. Det pågår sedan en tid projekt som syftar till att i dessa avseenden uppnå bättre samordning och

³⁶ ST står för specialiseringstjänstgöring.

mer likartade rutiner. Det finns också en verksledningsgrupp som består av generaldirektören och avdelningscheferna för samtliga avdelningar inom myndigheten.

4.3 Dimensionering och handläggningstider

Anslag

RMV:s anslag uppgår för år 2004 till 218,3 miljoner kronor. Den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten finansieras i huvudsak genom anslag men också via avgifter för utförda undersökningar.

Tabell 6. RMV:s finansiering för åren 1999–2003

Källa: RMV

Disponibla medel (belopp i miljoner kronor)	1999	2000	2001	2002	2003
Total finansiering RMV*	215,0	233,4	239,7	254,3	260,3
– varav anslag	169,3	183,5	189,6	211,2	213,6
– varav avgifter	40,5	40,2	43,0	46,8	47,1
Total finansiering rättsmedicin	52,8	60,3	61,6	68,8	70,2
– varav anslag	51,7	59,2	59,9	66,5	68,0
– varav avgifter	1,1	1,1	1,7	2,3	2,3
Total finansiering rättskemi	29,8	30,0	33,2	36,6	37,0
– varav anslag	13,0	14,5	17,3	18,6	18,7
– varav avgifter	17,5	16,2	16,6	18,7	19,0

* Avser den totala verksamheten där rättsmedicin, rättskemi, rättspsykiatri och rättsgenetik ingår.

Under perioden 1999–2003 ökade ramanslaget för RMV med 26 procent – från knappt 170 miljoner kronor till drygt 213 miljoner kronor. Den interna fördelningen av anslaget till den rättsmedicinska verksamheten har under motsvarande period ökat med 30 procent, medan rättskemiska avdelningen haft en något mindre ökning. Rättskemiska avdelningen har dock ökat omfattningen när det gäller avgiftsfinansieringen.

Myndighetens ökade ramanslag har från regeringen motiverats med en ökande efterfrågan på bland annat drograttfylleriundersökningar och ett behov av att rekrytera rättsläkare.

4.3.1 Rättsmedicin

Rättsmedicinska ärenden

När det finns anledning att anta att någon bragts om livet inleds en förundersökning och den döda kroppen blir föremål för något som kallas

utvidgad rättsmedicinsk obduktion. Vid en sådan obduktion deltar två rättsläkare samt kriminaltekniker. Utlåtandet från en utvidgad obduktion utgör ett stöd till polisens brottsutredning.

Ett annat stöd till polisens brottsutredningar är när rättsläkaren undersöker ett brottsoffer eller en misstänkt gärningsman. Syftet är att undersöka om skadorna uppkommit i samband med brott och hur det i så fall kan ha gått till. En sådan undersökning kallas för *levandeundersökning*. Oftast rör det sig om grövre våldsbrott när en rättsläkare anlitas. När det gäller andra typer av våldsbrott, som antalsmässigt är många fler, brukar vanligen kliniska läkare undersöka brottsoffret. Efter undersökningen utfärdas ett så kallat rättsintyg.

RMV för statistik över olika typer av ärenden. Varje uppdrag från polisen kan generera flera olika ärenden. I syfte att belysa hur den rättsmedicinska verksamheten är dimensionerad har vi valt ut ärenden som är direkt kopplade till polisens brottsutredningar – utvidgade obduktioner och levandeundersökningar. Eftersom de obduktioner där det inte finns misstanke om brott upptar en så stor del av arbetsbördan, är dessa intressanta att jämföra med. Utöver detta visar vi också det totala antalet rättsmedicinska ärenden.

Tabell 7. Ärendeutveckling Rättsmedicin

Källa: RMV

Ärendetyp	Antal avslutade ärenden		Förändring 1999–2003	
	1999	2003		
Obduktioner	5 221	5 157	-64	-1 %
Utvidgade obduktioner	170	215	45	26 %
Levandeundersökningar	1 019	1 802	783	77 %
Övriga ärenden	1 372	2 596	1 224	89 %
Samtliga ärenden	7 782	9 770	1 988	26 %

Vi kan konstatera att antalet ärenden har ökat under de senaste fem åren. Det gäller antalet utvidgade obduktioner men framför allt levandeundersökningar, som ökat med 77 procent under perioden. En orsak till ärendeökningen är att fler våldsbrott begås. Ökningen av antalet levandeundersökningar är också ett resultat av att några avdelningar arbetat aktivt med att utveckla samarbetet med polisen i brottsutredningar. Vi återkommer närmare till detta i avsnittet om verksamhetens inriktning.

Rättsmedicinsk bemanning

Rättsmedicin är en särskild medicinsk specialitet. Utbildningen till rättsläkare tar fem år, och under den tiden tjänstgör den läkare som utbildas både vid en rättsmedicinsk avdelning och viss del vid sjukvårdskliniker. Ju längre läkaren kommit i sin specialistutbildning, desto självständigare kan han eller

hon obducera och undersöka brottsoffer eller misstänkta. Det har länge varit underskott på rättsläkare. RMV framhåller att behovet ligger på ungefär 30 rättsläkare i Sverige. I tabellen nedan framgår fördelningen av rättsläkare, rättsläkare under utbildning, inklusive tillfälliga vikarier samt övrig personal vid de rättsmedicinska avdelningarna.

Rättsmedicinska assistenter biträder rättsläkaren vid obduktioner och utför också för- och efterarbete. Biomedicinska analytiker är laboratoriepersonal som hanterar prover från organ och analyserar proverna. Rättsmedicinska utredare gör sociala och kompletterande medicinska utredningar vid rättsmedicinska undersökningar.

Tabell 8. Rättsmedicinsk personal vid RMV under år 2003 (årsarbetskrafter)

Källa: RMV

Avdelning	Rättsläkare	ST-läkare och vikarier	Övrig personal	Totalt
Stockholm	5,7	4,4	19,8	29,9
Uppsala	2,0	0,8	7,0	9,8
Linköping	2,2	1,8	9,8	13,8
Lund	2,2	2,8	10,1	15,1
Göteborg	2,0	4,7	9,7	16,3
Umeå	2,3	1,1	5,7	9,1
<i>Summa</i>	16,3	15,6	62,0	93,9

Tabellen visar att det fanns 16,3 rättsläkare under år 2003 mätt som årsarbetskrafter. Nästan lika många rättsläkare under utbildning tjänstgjorde i verksamheten.

Eftersom de flesta rättsmedicinska avdelningar är så små är de också personellt sårbara. Vid semester, sjukdom eller tjänstledighet kan belastningen på enskilda rättsläkare bli stor. Det har fått till följd att rättsläkare från andra avdelningar ibland har gått in som förstärkningsresurs när arbetsbelastningen varit särskilt hög vid någon av de mindre avdelningarna. Det förekommer däremot inte att någon avdelning övertar obduktioner eller levandeundersökningar från alltför belastade avdelningar.

4.3.2 Rättskemi

Den rättskemiska avdelningen tar uppdrag både från rättsläkarna och från polisen. Vid obduktion tas prover på kroppsvätskor som sänds till rättskemisk analys. Provsvaren ingår senare som underlag till obduktionsutlåtandet. Polisen skickar prover från trafikkontroller till rättskemisk analys för att avgöra rattfylleri och drograttfylleri. Polisen begär också rättskemiska analyser av prov från misstänkta i vissa misshandelsmål och från dem som

misstänks för eget narkotikabruk. Därutöver kommer uppdrag från framför allt kriminalvården när det gäller alkohol- eller drogmissbruk.

Tabell 9. Ärendeutveckling Rättskemi

Källa: RMV

Ärendetyp	Antal avslutade ärenden		Förändring 1999–2003	
	1999	2003		
Obduktionsärenden	5 000	5 141	141	3 %
Trafikärenden	5 305	9 816	4 511	85 %
Polisärenden, eget narkotikabruk	11 520	15 589	4 069	35 %
Övriga ärenden	39 729	56 166	16 437	41 %
Samtliga ärenden	61 554	86 712	25 158	41 %

De senaste fem åren har framför allt antalet trafikärenden ökat. Orsaken är bland annat att polisen rapporterat in fler drograttfyllerier.

4.3.3 Handläggningstider

Handläggningstiderna för såväl rättsmedicinska obduktioner, utvidgade obduktioner som levandeundersökningar har förlängts mellan åren 1999 och 2003. Tabellen nedan visar per utvalda ärendetyper andelen ärenden som avslutats inom vissa tidsramar. Handläggningstiden avser tiden från när ett ärende kommer in till dess utlåtandet är klart, har expedierats och ärendet administrativt slutredovisats.

Tabell 10. Handläggningstider Rättsmedicin, ackumulerad andel avslutade ärenden

Källa: RMV

Procent avslutade efter	Obduktioner		Utvidgade obduktioner		Levandeundersökningar	
	1999	2003	1999	2003	1999	2003
2 veckor	6	4	7	3	40	44
4 veckor	30	26	41	24	73	64
6 veckor	52	46	70	49	86	74
8 veckor	68	60	82	69	93	79
10 veckor	78	68	90	74	96	82

Under år 2003 pågick en tredjedel av de obduktionsärenden där det inte var fråga om någon brottsmisstanke ännu tio veckor efter obduktionen. År 1999 var motsvarande andel nära en femtedel av obduktionsärendena. En orsak till att utlåtandet är fördröjt är att man väntar in resultaten från rättskemisk analys. En annan orsak är att analyser av vävnadsprover, som rättsläkarna gör själva, dragit ut på tiden.

När det gäller utvidgade obduktioner, det vill säga när brottsmisstanke föreligger, var 26 procent av ärendena inte avslutade efter tio veckor. Också det är en försämring från år 1999 då andelen var 10 procent.

Av levandeundersökningarna, som ökat i antal under perioden, var cirka en femtedel inte avslutade efter tio veckor under år 2003. År 1999 var nästan alla levandeundersökningar avslutade efter tio veckor.

Även handläggningstiderna för de rättskemiska analyserna har ökat. Det beror bland annat på att antalet trafikärenden har ökat under de senaste fem åren. Framför allt är det droganalysen på direkta uppdrag från polisen som tar längre tid att handlägga, men även handläggningstiderna för analyser till obduktioner har ökat.

4.4 Inriktningen av det rättsmedicinska stödet

Den rättsmedicinska verksamheten styrs dels av inflödet av ärenden, dels av avdelningarnas profilering på olika typer av undersökningar och dels på överenskommelser med olika myndigheter.

Vi har analyserat verksamhetsstatistik över ärendenas fördelning på de rättsmedicinska avdelningarna för att få en bild av verksamhetens inriktning sammantaget och per avdelning.

Tabell 11. Fördelning av rättsmedicinska ärenden per avdelning år 2003

Källa: RMV

Ärendetyp*	Andel av ärenden per ärendetyp i procent.						
	Stockholm	Uppsala	Linköping	Lund	Göteborg	Umeå	Samtliga avd.
Brottsplats	0,9	1,3	1,6	0,9	1,6	0,2	1,2
Domstol	1,9	2,7	2,3	3,0	1,4	3,0	2,3
Klinisk obduktion	0,1	5,8	1,1	0,1	3,7	1,2	2,1
Obduktion	78,3	52,9	76,4	75,1	51,3	89,4	67,9
Utvidgad obduktion	4,4	3,2	2,1	2,1	2,4	1,8	2,8
Levandeundersökn.	14,3	34,2	16,5	18,8	39,7	4,4	23,7
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Exklusive ärendetyperna likbesiktning, identifiering, yttrande och annat.

Som framgår av tabellen skiljer sig avdelningarna åt vad gäller omfattningen på olika typer av undersökningar.

Obduktioner, som helt styrs av inflödet, utgör genomgående basen i verksamheten. I Stockholm är den grova brottsligheten mer omfattande, vilket visar sig i en något större andel utvidgade obduktioner jämfört med övriga avdelningar.

När det gäller andelen utförda levandeundersökningar är skillnaderna mellan avdelningarna stora. Det beror bland annat på att arbetssättet för levandeundersökningar skiljer sig åt i olika delar av landet, men också på att avdelningarna prioriterat eller profilerat sig särskilt på området. Detta beskrivs närmare nedan.

Några avdelningar har en uttalad ambition att delta ute på brottsplatser. Två avdelningar utför också kliniska obduktioner – något som egentligen ligger utanför RMV:s uppdrag. Även detta beror på särskilda avtal, i det här fallet med hälso- och sjukvården.

Levandeundersökningar

Vid de rättsmedicinska avdelningarna i Uppsala och Göteborg görs en större andel levandeundersökningar och fler rättsintyg utfärdas än vid övriga avdelningar. Det är ett resultat av att de rättsmedicinska avdelningarna slutit överenskommelser med polismyndigheterna. Den rättsmedicinska avdelningen i Linköping gör för närvarande tillsammans med polisen en särskild satsning på att utveckla formerna för levandeundersökningar och att utfärda rättsintyg. I Stockholm har polisen däremot slutit avtal med andra medicinska aktörer än RMV för levandeundersökningar och utfärdande av rättsintyg.

Undersökningar som gjorts av samarbetet mellan rättsläkare och polis/ åklagare avseende kvinnomisshandel³⁷ visar att rättsintyg som utfärdats efter levandeundersökning utförd av rättsläkare i regel håller en högre kvalitet än intyg utfärdade av andra aktörer. Samarbetet mellan rättsläkare och poliser har också resulterat i att andelen ärenden som gått till åtal och som lett till fällande domar har ökat.

Ett förslag om nya rutiner för levandeundersökningar – *Ny ordning för utfärdande av rättsintyg* – har överlämnats till Lagrådet. Där föreslår regeringen att RMV får ett huvudmannaskap för verksamheten med att utföra levandeundersökningar. Förändringen föreslås börja gälla från och med den 1 januari 2006.

Omfattning på provtagning och analys

Utöver skillnader i vad som görs på avdelningarna har det i våra intervjuer också framkommit exempel på skillnader i rutiner och arbetssätt mellan avdelningarna. Förutom levandeundersökningar, som vi redan berört, handlar det om omfattningen på histologisk provtagning och analys.

Vid obduktioner tas vävnadsprover för att analysera eventuella sjukdomstillstånd och drogpåverkan, så kallad histologisk analys. I samband med en kvalitetsrevision av de rättsmedicinska avdelningarna framkom att omfatt-

³⁷ Undersökningar genomförda av Rikskvinnocentrum respektive Åklagarkammaren i Västerås.

ningen på de histologiska analyserna varierade mellan avdelningarna. För en avdelning framfördes bland annat synpunkter på att antalet tillvaratagna vävnadsprover låg under minsta godtagbara kvalitetsnivå. Det skulle enligt revisionsrapporten kunna försvåra bedömningen av enskilda fall och även begränsa möjligheterna att göra kompletterande analyser.

4.5 Samverkan med polis och åklagare

Det finns upparbetade kontakter mellan rättsläkarna, SKL och polisen. Detta gör att förutsättningarna är goda för den samverkan som naturligen sker i arbetet med att lösa brott. De mest intensiva kontakterna finns mellan rättsläkare och polisens kriminaltekniker; här deltar man gemensamt vid brottsplatsundersökningar och vid obduktioner. Kontakter med polisens brottsutredare förekommer, men inte lika frekvent.

Kontakter mellan rättsläkare och åklagare, som oftast leder förundersökningen i de fall då en utvidgad obduktion måste göras, är däremot sällsynta. När åklagaren i egenskap av förundersökningsledare vill ställa frågor till rättsläkaren sker detta oftast indirekt genom att åklagaren framställer frågorna till antingen polisens brottsutredare eller kriminaltekniker, som sedan i sin tur kontaktar rättsläkaren. Svaren går sedan samma väg tillbaka till åklagaren.

4.6 RMV:s uppföljningssystem

Uppföljningen inom myndigheten följer de återrapporteringskrav som ställs i regleringsbrevet. Avdelningarna för rättsmedicin och rättskemi för statistik över handläggningstider, antal ärenden och kostnader per ärendetyp. Kvaliteten i verksamheten följs upp genom kvalitetsrevision och i termer av andel och utfall av ärenden som granskats av Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor (Rättsliga rådet)³⁸. Ledningskansliet sammanställer statistiken på årsbasis som underlag för årsredovisningen samt redovisar löpande statistik till avdelningarna för jämförelse. Därutöver förs statistik över omfattning på histologisk provtagning och analys vid de rättsmedicinska avdelningarna.

Enligt RMV har kvaliteten i verksamheten och handläggningstiderna främst föranlett diskussioner, särskilt utifrån aspekten resursfördelning och arbetsbelastning bland rättsläkarna.

³⁸ Rättsliga rådet ska enligt Socialstyrelsens instruktion (11 §) avge utlåtanden på begäran av domstol eller myndighet. Rådet avger utlåtanden för vissa rättsmedicinska ärenden, till exempel samband mellan behandling–medicinering–våld och uppkommen skada eller dödsfall.

Av våra intervjuer med företrädare för avdelningarna framgår att det finns en viss skepsis till hur varje avdelning redovisar antalet utförda ärenden. Det finns inte någon vedertagen mall för hur och när ärenden ska redovisas. Vår bedömning är att skillnaderna i antal och typ av utförda ärenden delvis kan förklaras av skillnader i redovisningspraxis.

4.7 Kvalitetssäkring inom RMV

Utifrån regleringsbrevens tydliga krav på kvalitet i verksamheten. Rättskemiska avdelningen är sedan år 1996 ackrediterad och får sin kompetens granskad av SWEDAC. De rättsmedicinska avdelningarna har dock först under de senaste åren arbetat mer samlat med kvalitetssäkring.

RMV har ett rättsmedicinskt kvalitets- och utvecklingsråd bestående av företrädare för de rättsmedicinska avdelningarna samt den rättskemiska och rättsgenetiska avdelningen. Rådet har i dag en bredare kompetensmässig bas än tidigare. Syftet med rådet är att ”stärka, utveckla och följa upp kvaliteten i den rättsmedicinska utredningsverksamheten”³⁹. En viktig del i kvalitetsarbetet är att öka samordningen mellan avdelningarna.

Ett system med kvalitetsrevision av de rättsmedicinska avdelningarna har prövats med början år 2001. Revisionen har utförts av en kvalitetsordnare vid Socialstyrelsen tillsammans med en avdelningschef från en annan rättsmedicinsk avdelning. Revisionen har omfattat såväl administrativa rutiner som medicinska rutiner och arbetssätt. I revisionsrapporterna har framförts synpunkter på bland annat lokaler, dokumentation av rutiner, omfattning på histologisk analys och kompetensutveckling för rättsläkare.

De rättsmedicinska avdelningarna har infört rutiner för att hantera klagomål och för att fånga upp brister och felaktigheter i verksamheten. RMV gör också, med utgångspunkt i återrapporteringskraven i regleringsbrevet, en uppföljning som avser de ärenden som granskats av Rättsliga rådet.

Uppdragsgivarnas syn på verksamheten

Vart fjärde år ska RMV enligt regleringsbrevens redovisa uppdragsgivarnas syn på undersökningarnas genomförande och kvalitet.

År 2002 genomförde RMV en egen enkätundersökning till polisens utredare avseende rättsmedicinska obduktioner och levandeundersökningar. Åklagare, domare och advokater ingick inte i undersökningen. Däremot deltog företrädare för dessa kategorier inom rättsväsendet vid ett uppföljande seminarium som RMV ordnade. Resultatet sammanställdes i

³⁹ Underlag från RMV: ”Rättsmedicinskt kvalitets- och utvecklingsråd vid RMV”.

årsredovisningen för år 2002. Undersökningen visade att polisens utredare i huvudsak var positiva till rapporterna och att de ansåg att de fick ett bra underlag för sitt arbete. Vissa uttryckte dock att rapporterna delvis var svårförståeliga och att de ibland var för omfattande. Omdömet var något sämre om levandeundersökningarna än om obduktionsutlåtandena. Undersökningen och det efterföljande seminariet utgör ett underlag för ett fortsatt arbete med att utveckla enhetlighet och tydlighet i utlåtandena.

År 2003 gjordes en liknande undersökning för rättskemiska avdelningen. Frågor om genomförande och kvalitet på undersökningarna ställdes till avdelningens externa kunder, bland annat polisen. Slutsatsen var att kunderna i huvudsak var positiva till undersökningarnas kvalitet och genomförande, men att vissa analyser ansågs ta för lång tid. Analyserna har också stor betydelse för uppdragsgivarnas utredningar.

4.8 Samlade iakttagelser och bedömningar

Handläggningstiderna har ökat

Efterfrågan på rättsmedicinska och rättskemiska undersökningar har ökat under de senaste fem åren. Det gäller framför allt sådana ärenden som utgör stöd till polisens brottsutredningar.

Riksrevisionen konstaterar att RMV har klarat av att hantera det ökade inflödet av ärenden. Däremot har handläggningstiderna förlängts både för rättsmedicinska obduktioner och levandeundersökningar och för vissa rättskemiska undersökningar. Inom den rättsmedicinska verksamheten har svårigheterna att rekrytera rättsläkare inneburit en hård arbetsbelastning på personalen.

Granskningen har visat att RMV, trots den hårda arbetsbelastningen, har hållit en hög kvalitet i verksamheten. RMV har också gjort särskilda utvecklingsinsatser, exempelvis för levandeundersökningar. Verksamheten och utvecklingsinsatserna kan ur detta perspektiv bedömas bidra till en ökad lagföring. Däremot har forsknings- och utvecklingsinsatserna fått stå tillbaka. Mot bakgrund av de ökade handläggningstiderna kan verksamheten inte sägas vara väl dimensionerad för att uppfylla målet om snabbare handläggning från brottsanmälan till dom.

Verksamhetens inriktning varierar

Riksrevisionen konstaterar att de rättsmedicinska avdelningarna skiljer sig åt när det gäller inriktning. Vissa avdelningar lägger exempelvis mer tid på levandeundersökningar och att utfärda rättsintyg än andra avdelningar. I de

län där RMV gör få levandeundersökningar är det i stället andra aktörer som utfärdar rättsintyg, exempelvis läkare inom hälso- och sjukvården.

Undersökningar som gjorts av samarbetet mellan rättsläkare och polis i fall med kvinnomisshandel visar att rättsintyg utfärdade av rättsläkare i regel håller en högre kvalitet än andra intyg. Undersökningarna visar också att andelen ärenden som gått till åtal och lett till fällande domar har ökat. Rättsmedicinska undersökningar har alltså en påtaglig effekt på ökad lagföring. Eftersom omfattningen på levandeundersökningar varierar mellan de rättsmedicinska avdelningarna, kan förutsättningar för lagföring skilja sig åt i olika delar av landet. I den nyligen överlämnade lagrådsremissen – *Ny ordning för utfärdande av rättsintyg* – föreslår regeringen att RMV får ett huvudansvar för verksamheten med levandeundersökningar. Detta förslag kan bidra till att bättre samordna arbetet med levandeundersökningar och kvaliteten på rättsintyg.

När det gäller omfattningen av provtagning och analys visar en kvalitetsrevision av den rättsmedicinska verksamheten att det ibland tas så få prover att undersökningskvaliteten kan vara i fara. Vilka kvalitetsnivåer som ska gälla för olika undersökningar diskuteras inom RMV, men någon enig uppfattning finns inte. Riksrevisionen anser att en samlad syn på kvalitetsnivåer i verksamheten är angeläget för både effektivitet och resursutnyttjande.

Brister i samverkan

Granskningen visar att det finns brister i samverkan mellan rättsläkare och åklagare. Kontakterna sker indirekt, vilket medför en risk för att viktig information går förlorad eller blir förvanskad. Detta är särskilt riskfyllt när det är fråga om mycket speciell information där den ena parten (åklagaren) har betydligt mindre kunskap än den sakkunnige (rättsläkaren). Riksrevisionen bedömer att det också kan påverka kvaliteten på det samlade underlaget i rätten och därmed möjligheten att lagföra.

Uppföljning

Den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten följs upp i enlighet med återrapporteringskraven i regleringsbrevet. Det gäller exempelvis antal ärenden, handläggningstider per avdelning och i viss mån vidtagna kvalitetsåtgärder. Riksrevisionen bedömer att uppföljningen i stort fungerar väl. Under granskningen har dock framkommit att det finns vissa skillnader i redovisningspraxis mellan de rättsmedicinska avdelningarna. En rimlig fråga är därför om underlaget för uppföljning vad gäller antal utförda ärenden ger en rättvis bild av verksamheten.

Kvalitetssäkring är av stor betydelse

Av regleringsbrevet framgår att den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten ska präglas av hög kvalitet. RMV ska åiterrapportera vidtagna kvalitetssäkringsåtgärder och resultat av kvalitetskontroller.

Rättskemiska avdelningen har genom sin SWEDAC-certifiering rutiner och system för kvalitetssäkring. För de rättsmedicinska avdelningarna är det dock först under de senaste åren som det gjorts kvalitetsrevision.

Mot bakgrund av de tydliga kvalitetsmålen är det av stor vikt att RMV fortsätter att utveckla och stärka systemen för kvalitetssäkring av den rättsmedicinska verksamheten. Detta för att bidra till ökad effektivitet i verksamheten.

5 Samlade slutsatser av revisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning avser den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamhet som bedrivs av olika aktörer inom rättsväsendet. Det är polisens tekniska rotlar, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) och Rättsmedicinalverket (RMV) som genom att ta fram teknisk bevisning stöder polisen i dess arbete med att utreda brott. Granskningen har utgått från de mål riksdagen och regeringen har satt upp för den brottsutredande verksamheten. Målen är att lagföringen ska öka, handläggningen ske snabbare och verksamheten hålla en hög kvalitet och vara effektiv. Riksdag och regering har också ställt krav på att myndigheterna ska samverka mer och att fler mängdbrott ska klaras upp.

Revisionsfrågan är denna: – *Bedrivs den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten på ett sätt som motsvarar de krav, såsom snabbare handläggning och ökad lagföring, som riksdag och regering ställer på den brottsutredande verksamheten?*

5.1 Uppdragen till polisen, SKL och RMV

Riksdagens och regeringens uttalade mål om ökad lagföring och snabbare handläggning innebär att verksamheten ska bedrivas effektivt. Målet att öka lagföringen innebär för polisens kriminaltekniker, SKL och RMV att ta fram teknisk bevisning med tillräckligt hög kvalitet, så att bevisningen håller för att väcka åtal. Att brottsutredningarna ska gå snabbare innebär att de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna levererar bevisningen i så god tid att förundersökningen inte i onödan fördröjs. Dessa mål innebär att RPS har ett ansvar att skapa förutsättningar och verka för en väl anpassad kriminalteknisk verksamhet.

Regeringen har inte kvantifierat målen för den brottsutredande verksamheten, det vill säga hur hög lagföringen ska vara eller hur snabbt handläggningen ska ske. Inte heller har regeringen kvalificerat målen efter olika brottstyper. Såväl riksdagen som regeringen har nöjt sig med att uttala att lagföringen ska öka och handläggningstiderna minska, men inte med hur mycket.

Riksrevisionen bedömer att det finns behov av att skilja mellan olika brottstyper. Utifrån detta är det möjligt att sätta upp mål för hur mycket lagföringen ska öka och handläggningstiden minska per brottstyp. På detta

sätt blir det också tydligt vilka prioriteringar som görs mellan olika brottstyper och hur utfallet blir.

Ett sätt att använda RMV, SKL och de tekniska rotlarna som en strategisk resurs för att nå statsmakternas mål, vore att i större utsträckning söka samordna verksamheten. Riksrevisionen anser att RPS skulle kunna skapa förutsättningar för en tydlig prioritering mellan olika brottstyper.

5.2 Verksamheten är olika organiserad

Den kriminaltekniska verksamheten bedrivs på flera nivåer: SKL, de tekniska rotlarna och i vissa avseenden av reguljära poliser. Det finns inte någon tydlig och fastställd arbetsfördelning mellan nivåerna. Detta får till följd att vad som utförs och hur det utförs varierar mellan olika delar av landet.

Riksrevisionen anser att en tydligare arbetsfördelning, som utgår från relevanta kvalitetskrav, skulle kunna underlätta för verksamheten att uppnå målen om ökad lagföring och snabbare handläggning. Det är RPS som har det övergripande ansvaret för att åstadkomma en tydligare arbetsfördelning mellan de kriminaltekniska aktörerna. RPS har dock inte agerat i frågan. En annan anledning för RPS att tydliggöra arbetsfördelningen mellan SKL och de tekniska rotlarna är att de kostnadsfria undersökningarna hos SKL innebär en risk för överutnyttjande.

Den rättsmedicinska verksamheten, som bedrivs vid sex avdelningar med geografiskt ansvar, har enligt Riksrevisionens bedömning en tydlig arbetsfördelning. Det finns endast en operativ rättsmedicinsk nivå, varför arbetsfördelningen är given vid varje avdelning.

5.3 Verksamhetens inriktning

Verksamhetens inriktning påverkas till stora delar av uppdraget för respektive kriminalteknisk och rättsmedicinsk aktör. Därutöver prioriterar aktörerna olika typer av ärenden och att utföra olika slags analyser. Förtur gäller genomgående för de mycket grova brotten som kräver spaning för att kunna gripa en misstänkt. Förtur gäller likaså när det sitter en misstänkt häktad eller när den misstänkte är ung. Mängdbrott har däremot lägre prioritet inom hela den brottsutredande organisationen.

Kriminalteknisk inriktning och specialisering

Det finns kriminaltekniker vid tekniska rotlar som specialiserat sig på vissa undersökningar, till exempel skospår eller verktygsspår. Specialistkompetens

har uppkommit främst som ett resultat av eget intresse och ambition hos dessa tekniker – inte utifrån övergripande strategiska överväganden. En specialistkompetens på en viss rotel utnyttjas inte av andra rotlar. Om en rotel inte har specialistkompetens för en viss undersökning låter man SKL utföra undersökningen. Dessutom finns det rotlar med specialistkompetens som har ett alltför litet inflöde av relevanta ärenden för att kunna upprätthålla sin kompetens på området.

Den prioritering av resurser, som sker när tekniker av eget intresse specialiserar sig på olika områden, framstår som godtycklig sett utifrån såväl resursutnyttjande som måluppfyllelse. Den till synes mer eller mindre slumpmässiga specialiseringen understöder inte riksdagens och regeringens uttalanden att öka lagföringen och minska handläggningstiderna.

Rättsmedicinska ambitioner

Riksrevisionen konstaterar att de rättsmedicinska avdelningarna skiljer sig åt när det gäller inriktning. Vissa avdelningar utför väsentligt fler levandeundersökningar än andra avdelningar. Rättsintyg som grundas på rättsmedicinska levandeundersökningar håller i regel högre kvalitet än rättsintyg från den reguljära sjukvården. Detta beror bland annat på att rättsläkare är experter på att bedöma skador ur ett rättsligt perspektiv. Åklagaren har därför större möjlighet att väcka åtal och att få åtalet bifallet i domstol. Ett ökat antal rättsmedicinska levandeundersökningar har alltså en påtaglig effekt på riksdagens och regeringens mål att öka lagföringen.

Om de rättsmedicinska avdelningarna även i fortsättningen skiljer sig i fråga om levandeundersökningar finns en risk att möjligheterna att lagföra kan komma att variera mellan olika delar av landet. I den nyligen överlämnade lagrådsremissen om nya rutiner för levandeundersökningar – *Ny ordning för utfärdande av rättsintyg* – föreslår regeringen att RMV får ett huvudansvar för verksamheten med levandeundersökningar. Detta förslag kan bidra till att bättre samordna arbetet med levandeundersökningar och kvaliteten på rättsintyg.

5.4 Dimensionering och handläggningstider

Dimensionering

Samtliga kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörer har haft ett ökat inflöde av ärenden. Detta beror bland annat på en ökad efterfrågan på teknisk bevisning och nya tekniska möjligheter att göra olika typer av analyser. Både SKL och RMV har klarat av att hantera det ökade inflödet av ärenden. För SKL och RMV har dock annan verksamhet, främst forskning

och utveckling, minskat i omfattning. För SKL och RMV:s rättskemiska avdelning har ny teknisk apparatur snabbat upp processerna, vilket gjort det möjligt att utföra fler analyser. De rättsmedicinska avdelningarna hanterar det ökade ärendeinflödet genom att rättsläkarna arbetar mer; trots detta har handläggningstiderna ökat.

Det går inte att uttala sig om omfattningen av ärenden vid polisens tekniska rotlar. Eftersom rotlarna saknar en fungerande uppföljning är det inte heller möjligt att bedöma och dra slutsatser om dimensioneringen. RPS följer inte upp verksamheten vid de tekniska rotlarna. Det är därför oklart hur effektiviteten på de olika rotlarna ser ut, och vilken dimensionering som är rimlig.

Efterfrågan på kriminaltekniska och rättsmedicinska tjänster kommer sannolikt fortsätta att öka. Därför krävs en samlad strategisk syn på dimensioneringen av den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten. Det är regeringens ansvar att se till att en strategi utvecklas av RPS i samverkan med RMV. Att lösa en ökad efterfrågan endast med ytterligare resurstillskott är enligt Riksrevisionens mening inte en långsiktigt hållbar lösning.

Handläggningstider

Granskningen har visat att det inte finns uppgifter om hur långa handläggningstiderna är vid polisens tekniska rotlar. Det råder osäkerhet om vad rotlarna gör och hur lång tid det tar samt om resurserna är väl avvägda.

Antalet inkommande ärenden har ökat både vid SKL och RMV. Handläggningstiderna vid SKL är oförändrade för narkotikaärenden och minskar för DNA-ärenden. Inom RMV:s rättsmedicin och rättskemi har handläggningstiderna ökat. SKL har dock inte nått upp till målen för handläggningstider i åtagandet mot RPS.

5.5 Samverkan kan utvecklas

Olika former av samverkan

Riksrevisionen skiljer mellan operativ samverkan mellan de brottsutredande aktörerna och den samverkan som syftar till att utveckla den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten.

Syftet med operativ samverkan är att underlätta de kriminaltekniska och rättsmedicinska undersökningarna. Det är polisens kriminaltekniker, SKL:s forensiker, rättsläkare, rättskemister, med flera som på olika sätt kan samverka med varandra eller med polisens brottsutredare eller åklagare. Exempel på operativ samverkan är när polisens kriminaltekniker

deltar vid utvidgade rättsmedicinska obduktioner som rättsläkare utför, eller när rättsläkare på begäran av polisens kriminaltekniker eller utredare besöker en brottsplats.

Utöver operativ samverkan kan polisens tekniska rotlar, SKL och RMV på olika sätt samverka strategiskt för att utveckla verksamheten. Några exempel är att SKL utbildar polisens kriminaltekniker, att SKL och polisens tekniska rotlar samverkar i ett kvalitetssäkringsprojekt samt att RMV:s avdelningar i Linköping kommer att samlokaliseras med SKL.

Grova brott – mängdbrott

En viktig slutsats av Riksrevisionens granskning är att det kriminaltekniska och rättsmedicinska stödet fungerar väl när det gäller den grova brottsligheten. Spår från brottsplatser eller misstänkta söks, säkras, undersöks och analyseras. Detta resulterar i utlåtanden som används som bevisning för att styrka brottet eller som en hjälp för polisen att spana efter en misstänkt gärningsman. På motsvarande sätt hjälper och stöder den rättsmedicinska verksamheten polisen i både spaning och utredning. Detta är möjligt eftersom grova brottsärenden prioriteras högt inom alla delar av rättskedjan.

När det gäller mängdbrott är inte rättsläkarna berörda – endast kriminaltekniskt och rättskemiskt stöd efterfrågas. Det är i relativt få mängdbrottsärenden som kriminaltekniska undersökningar görs. Det är inte heller befogat att säkra spår i alla typer av mängdbrott.

De tekniska rotlarna har ett ansvar för att utbilda poliser i yttre tjänst i spårsäkring, så att poliserna de facto söker och säkrar spår från mängdbrottsplatser och att de gör detta med godtagbar kvalitet. Utbildning och motivation är därför en nyckelfråga för att nå framgång i att bekämpa mängdbrott. Riksrevisionen anser att RPS bör verka för att säkerställa en tillräcklig kvalitet och utbildningsnivå för de lokala brottsplatsundersökarna.

Informationsöverföringen kan förbättras

Granskningen har visat på vissa brister i operativ samverkan mellan förundersökningsledare och rättsläkare. När åklagare leder en förundersökning sker sällan en dialog direkt mellan åklagare och rättsläkare. I stället talar åklagaren med kriminalteknikern eller den utredande polisen, som i sin tur talar med rättsläkaren. Därifrån går informationen samma väg tillbaka.

Det finns en risk att viktig information förvanskas om inte aktörerna kommunicerar direkt med varandra. Detta kan leda till att bevisningen blir svagare. Indirekt kommunikation är alltså något som kan vara ett hinder för den brottsutredande organisationen när det gäller att bidra till ökad lagföring. Riksrevisionens uppfattning är att det i första hand åligger den som leder förundersökningen att kommunicera direkt med dem som tar fram den tekniska bevisningen.

5.6 Brister i uppföljning

För att uppnå målen om ökad lagföring och snabbare handläggning är det angeläget att regeringen och RPS utarbetar en strategi för de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna. En förutsättning för detta är en fungerande uppföljning, så att aktörerna vet vad som görs och vad resultatet av verksamheten blir.

De tekniska rotlarna, SKL och RMV styrs i hög grad av inkommande uppdrag. Rollen som uppdragsstyrd aktör hanteras på olika sätt av de tekniska rotlarna, SKL och RMV.

Uppföljningen av de tekniska rotlarnas arbete är bristfällig, både vad gäller antal ärenden, brottstyper och handläggningstider. Det finns i dag inga uppgifter om handläggningstider för olika ärenden och kategoriseringen av olika slags undersökningar har brister. Detta får till följd att det inte finns ett tillförlitligt underlag för att beräkna behovet av resurser för de tekniska rotlarna. Det är RPS ansvar att se till att verksamheten vid de tekniska rotlarna har en tillfredsställande uppföljning.

Både SKL och RMV följer upp sin egen verksamhet med hjälp av verksamhetsstatistik. SKL och RMV har därför bättre möjligheter att planera verksamheten, till exempel att förutse framtida ärendeinflöden.

5.7 Kvalitetssäkringssystem är under utveckling

Hög kvalitet är ett av de mål som riksdag och regering satt upp för den brottsutredande verksamheten. Hög kvalitet på den tekniska bevisningen är också en förutsättning för lagföring. Därför är det viktigt att de kriminaltekniska och rättsmedicinska aktörerna arbetar med att kvalitetssäkra sin verksamhet.

SKL och RMV:s rättskemiska avdelning är kvalitetscertifierade, vilket innebär att verksamheten motsvarar en internationellt uppsatt standard för sina undersökningar. RMV:s rättsmedicinska avdelningar har under senare år genomgått en delvis fristående kvalitetsrevision. Kvalitetssäkringen av den rättsmedicinska verksamheten är följaktligen under utveckling.

Polisens tekniska rotlar är inte kvalitetssäkrade. Rotlarna deltar dock i det kvalitetssäkringsprojekt som SKL leder. Detta sker under frivillighet från respektive polismyndighets sida. Projektet syftar till att i framtiden kvalitetssäkra arbetet på rotlarna. För de tekniska rotlarna återstår ännu mycket arbete innan verksamheten är kvalitetssäkrad. Material- och spårhanteringen sker inte på ett kvalitetssäkrat sätt. Det finns inte heller några gemensamma regler för hur och när olika undersökningar ska göras. Detta medför en risk för att ärendena inte hanteras på liknande sätt i hela landet. Om

verksamheten vid de tekniska rotlarna ska kunna hålla en tillräcklig kvalitet krävs att alla rotlar deltar aktivt i kvalitetssäkringsprojektet. Riksrevisionen anser att Rikspolisstyrelsen har ett ansvar att aktivt verka för att kvalitets-säkringen efterlevs på de tekniska rotlarna.

5.8 Bidrar stödet till polisens brottsutredningar till ökad lagföring och snabbare handläggning?

Riksrevisionen har i denna granskning ställt frågan om den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten stöder polisens brottsutredande verksamhet, så att det motsvarar riksdagens och regeringens krav på ökad lagföring och snabbare handläggning.

Det är en allmän uppfattning inom rättsväsendet att teknisk bevisning blir allt viktigare och kommer att efterfrågas alltmer. Ökad efterfrågan innebär också ökade påfrestningar för rättsväsendet.

Regeringen har valt att inte styra den kriminaltekniska verksamheten och därmed inte heller satt upp särskilda mål för den. Därför får regeringen inte heller någon återrapportering från den kriminaltekniska verksamheten.

Det saknas en övergripande strategi

Granskningen har visat att det inte finns någon sammanhållen syn på och övergripande strategi för den samlade kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten. En sådan strategi skulle bland annat kunna omfatta när undersökningar ska göras, hur ärenden ska prioriteras och hur lång tid undersökningarna ska ta. Även frågor om långsiktig kompetensförsörjning, arbetsfördelning och specialisering mellan berörda aktörer kan ingå. Riksrevisionen anser att regeringen i större utsträckning borde se den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten som en strategisk resurs för möjligheterna att klara upp brott. En övergripande strategi för den kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten skulle bidra till att uppnå riksdagens och regeringens mål om ökad lagföring och snabbare handläggning i hela rättskedjan. Det är därför angeläget att regeringen ser till att en sådan strategi tas fram av RPS tillsammans med RMV.

RPS mandat att styra kan utnyttjas mer

RPS har ett omfattande mandat att styra polismyndigheterna och därmed även den kriminaltekniska verksamheten. Enligt Riksrevisionens mening utnyttjar dock inte RPS detta mandat till fullo. Flertalet av de brister som denna granskning påvisat skulle kunna åtgärdas med en fastare styrning av polismyndigheterna från RPS sida.

Fler ärenden – längre handläggningstider

Ärendemängden har ökat för SKL och RMV. Detta har i vissa fall lett till längre handläggningstider. Detta betyder emellertid inte nödvändigtvis att de totala handläggningstiderna i den brottsutredande verksamheten förlängts. När det gäller polisens tekniska rotlar finns inte några uppgifter om vare sig antalet ärenden eller handläggningstider. Detta gör bland annat att det inte går att bedöma om verksamheten vid de tekniska rotlarna är effektiv.

Oklar arbetsfördelning inom kriminaltekniken

Av granskningen framgår att arbetsfördelningen inom kriminaltekniken är oklar. Det gäller framför allt mellan SKL, tekniska rotlar och reguljära poliser som söker och samlar in spår. Det finns inte heller någon strategisk specialisering mellan de tekniska rotlarna. Det är RPS ansvar att se över arbetsfördelning och specialisering inom kriminaltekniken. Så har inte skett och Riksrevisionen anser att RPS bör klargöra detta.

Bristande uppföljning

Granskningen har visat påtagliga brister i uppföljningen av polisens tekniska rotlar. Det finns även vissa brister inom SKL:s och RMV:s verksamhet. För att skapa en övergripande strategi för den samlade kriminaltekniska och rättsmedicinska verksamheten krävs kunskap om vilka resurser som finns och vad de åstadkommer för resultat. Av den orsaken anser Riksrevisionen att RPS uppföljning av den kriminaltekniska verksamheten bör förbättras, särskilt vid de tekniska rotlarna.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

- 2003:1 Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
- 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
- 2004:2 Förändringar inom kommittéväsendet
- 2004:3 Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
- 2004:4 Den statliga garantimodellen
- 2004:5 Återfall i brott eller anpassning i samhället
– uppföljning av kriminalvårdens klienter
- 2004:6 Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
- 2004:7 Personlig assistans till funktionshindrade
- 2004:8 Uppdrag statistik *Insyn i SCB: s avgiftsbelagda verksamhet*
- 2004:9 Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
- 2004:10 Bistånd via ambassader
– en granskning av UD och Sida i utvecklingsarbetet
- 2004:11 Betyg med lika värde?
– en granskning av statens insatser
- 2004:12 Höga tjänstemäns representation och förmåner
- 2004:13 Riksrevisionens årliga rapport 2004
- 2004:14 Arbetsmiljöverkets tillsyn
- 2004:15 Offentlig förvaltning i privat regi
– statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
- 2004:16 Premiepensionens första år
- 2004:17 Rätt avgifter?
– statens uttag av tvingande avgifter
- 2004:18 Vattenfall AB
– Uppdrag och statens styrning
- 2004:19 Vem styr den elektroniska förvaltningen?
- 2004:20 The Swedish National Audit Office Report 2004
- 2004:21 Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
- 2004:22 Arlandabanan *Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt*
- 2004:23 Regelförenklingar för företag
- 2004:24 Snabbare asylprövning
- 2004:25 Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
- 2004:26 Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet