



2016:2



STATSKONTORET

Häktningstider och forensiska undersökningar

Förslag för en snabbare forensisk process





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2016-01-25

ERT DATUM

2015-07-23

DIARIENR

2015/162-5

ER BETECKNING

Ju2015/05664/Å

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska hanteringen av forensiska undersökningar i ärenden med häktade personer

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att granska hanteringen av forensiska undersökningar i ärenden med häktade personer. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2016.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget genom att överlämna rapporten *Häktningstider och forensiska undersökningar. Förslag för en snabbare forensisk process* (2016:2).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Erik Axelsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Erik Axelsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Genomförande	12
1.3	Disposition	14
2	Den forensiska verksamheten	15
2.1	Polismyndigheten	15
2.2	Rättsmedicinalverket	18
2.3	Tullverket	19
2.4	Efterfrågan på forensiska analyser ökar	20
2.5	Slutsatser	22
3	Kritiska moment i den forensiska processen	23
3.1	En process med flera aktörer	23
3.2	De kritiska momenten	24
3.3	Kostnadseffektivitet, rättssäkerhet och vetenskaplig noggrannhet	26
3.4	En process med flera aktörer kräver samordning	28
3.5	Slutsatser	28
4	Häktningar och forensiska undersökningar inom olika brottskategorier	31
4.1	Forensiska undersökningar i 40 procent av ärendena med häktade	31
4.2	Längst häktningstider vid vålds- och sexualbrott	33
4.3	I åtta procent av NFC:s ärenden förekommer häktade personer	35
4.4	Häktade förekommer i knappt fyra procent av de rättskemiska analyserna	37
4.5	I mer än en tredjedel av omhäktningarna hänvisas till de forensiska undersökningarna	37
4.6	Slutsatser	40

5	Beställningar	43
5.1	Polisen beställer – men åklagaren har ansvaret	43
5.2	Behov av skyndsam handläggning	46
5.3	NFC behöver information för att genomföra analyser	47
5.4	NFC vill höja kvaliteten på beställningarna	49
5.5	Slutsatser	50
6	De interna processerna hos NFC	53
6.1	Inflödet till NFC	53
6.2	Förtur och prioritering av ärenden	55
6.3	Handläggningsprocessen	57
6.4	Kompetensförsörjning	62
6.5	Stor ärendebalans försvårar vapenanalyserna	63
6.6	Slutsatser	65
7	Statskontorets förslag	69
7.1	Övergripande om förslagen	69
7.2	NFC ska förstärka processutvecklingsarbetet	70
7.3	NFC ska minska antalet vapenanalysärenden som står på kö	76
7.4	Åklagarna ska vara mer aktiva vid beställning av forensiska analyser	79
7.5	Underlätta för beställaren att göra kompletta och relevanta beställningar	81
	Referenser	87
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	89

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda om och i så fall hur hanteringen av forensiska undersökningar kan förändras i syfte att bidra till kortare häktningstider.

Den forensiska verksamheten vid NFC i fokus

Forensiska undersökningar genomförs av flera myndigheter, bland annat Polismyndigheten, där Nationellt forensiskt centrum (NFC) ingår, Rättsmedicinalverket och Tullverket. Vår bedömning är att det är den forensiska verksamheten vid NFC som har störst påverkan på häktningstidernas längd.

Forensiska undersökningar kan påverka häktningstiden

Statskontorets kartläggning visar att forensiska undersökningar förekommer i 40 procent av de ärenden där det finns någon häktad. Hanteringen av forensiska undersökningar kan därför påverka häktningstiden i många, men långt ifrån alla ärenden.

Vi har granskat framställningar om åtalsförlängning och sett att häktningstiden ganska ofta förlängs med hänvisning till de forensiska undersökningarna. Det gäller i 37 procent av de undersökta framställningarna. Det exakta sambandet mellan häktningstidernas längd och handläggningstiderna för forensiska undersökningar går däremot inte att fastställa utifrån de data som finns tillgängliga.

För att korta häktningstiderna är det i första hand relevant att effektivisera hanteringen av forensiska undersökningar i de ärendeslag där häktningstiderna är längst och andelen häktade är störst. Det gäller våldsoch sexualbrott, tillgreppsbrott, narkotikabrott och bedrägeribrott.

Beställningar till NFC är ett kritiskt moment

Forensiska undersökningar genomförs i en process där polis och åklagare är beställare och NFC utförare. Beställningsmomentet är ett av två kritiska moment i processen som har störst påverkan på häktningstidernas längd. Det andra är de interna processerna inom NFC när analyserna ska utföras.

Statskontorets utredning visar att det finns två förhållanden inom beställningsmomentet som fördröjer NFC:s handläggning av ärenden. Det ena är att många beställningar inte är kompletta. Det innebär att medarbetarna vid NFC i onödan måste ta kontakt med beställaren för att hämta in kompletterande uppgifter, vilket fördröjer hanteringen.

Den andra fördröjande faktorn är att alla beställningar till NFC inte är relevanta. Konsekvensen är att NFC genomför analyser som egentligen inte behövs inom brottsutredningen och att NFC:s resurser därmed inte används på bästa sätt. Detta beror delvis på att beställarna har bristande forensisk kompetens beträffande vad som bör undersökas. Dessutom missar polis och åklagare att återkalla beställningar som blivit inaktuell.

Statskontorets förslag för kompletta och relevanta beställningar

Statskontoret ger följande förslag:

- Åklagarna ska vara mer aktiva vid beställningar av forensiska undersökningar. Syftet är att öka andelen relevanta beställningar till NFC. Vi föreslår att Åklagarmyndigheten ska ha ett ökat fokus på forensiska undersökningar och att ärendehanteringssystemet ska utvecklas för att underlätta åklagarnas arbete.
- Stödet till beställarna ska förbättras för att öka andelen kompletta och korrekta beställningar. Vi föreslår att beställningsblanketterna ska utvecklas och att Polismyndigheten ska inrätta en forensisk supportfunktion.

Effektivare arbetsprocesser hos NFC kan bidra till kortare häktningstider

Statskontorets slutsats är att NFC behöver effektiva ärendeprocesser för att den forensiska processen ska fungera optimalt. Vår utredning visar

att det finns flera faktorer som påverkar handläggningstiderna för ärenden med häktade. Den första är hur förtursärenden hanteras inom NFC. Beställningar kopplade till brottsutredningar där någon är häktad ska behandlas med förtur, men Statskontorets utredning visar att riktlinjerna för hur förtursärenden ska ges högre prioritet är otydliga. NFC har inte heller tillräcklig information om de tidsfrister som gäller när någon häktad finns i en brottsutredning.

Ineffektiva arbetsprocesser är den enskilda faktor som i störst utsträckning fördröjer hanteringen av forensiska undersökningar. För vissa ärendeslag, bland annat narkotikaanalyser, har förändrade arbetssätt gett mycket bra resultat. Samma typ av utvecklingsarbete inom andra ärendeslag skulle kunna bidra till avsevärt kortare handläggningstider och även till kortare häktningar. Vår bedömning är att NFC i första hand bör effektivisera arbetet med biospårsökningar (sökning och analys av dna-spår) eftersom det är den vanligaste beställningen i brottsutredningar med häktade inom brottskategorierna vålds-, sexual- och tillgreppsbrott.

Handläggningstiderna för vapenanalyser har bland annat kritiserats i beslut av JO. Trots insatser från NFC kvarstår problemet med många öppna vapenärenden och långa handläggningstider.

Statskontorets förslag för effektivare interna processer

Statskontoret ger följande förslag:

- NFC ska förstärka arbetet med att utveckla processerna för ärendehanteringen och särskilt flödena för förtursärenden. I första hand bör biospårsökningar prioriteras. I förändringsarbetet bör NFC föra en dialog med beställarna för att ta hänsyn till deras behov.
- NFC ska genom engångsinsatser under 2016 åtgärda de ärendebalanser som byggts upp inom ärendeslaget vapenanalys.

1 Inledning

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Detta är särskilt viktigt när en misstänkt är häktad, inte minst eftersom den som misstänks för brott ska betraktas som oskyldig så länge det inte finns en fällande dom. Häktningstiderna blir dock ibland omotiverat långa, och både Åklagarmyndigheten och JO har framfört att hanteringen av forensiska undersökningar kan vara en bidragande orsak.¹

Forensiska undersökningar är en väsentlig del i brottsutredningar och kan många gånger leda till avgörande bevisning i en brottmålsrättegång. Sådana undersökningar kan bidra till att knyta en misstänkt person till ett visst brott eller helt fria någon från misstankar. Därför är det mycket viktigt att resultaten av undersökningarna är tillförlitliga och lämnas inom rimlig tid.

1.1 Statskontorets uppdrag

Statskontoret ska utreda om och i så fall hur hanteringen av forensiska undersökningar kan förändras i syfte att bidra till kortare häktningstider. I uppdraget ingår att granska beställningarna av forensiska undersökningar, att kartlägga handläggningstiderna för de undersökningar som ingår i förundersökningar där den misstänkte är häktad och att analysera vilka faktorer som påverkar handläggningstiderna.

Vid behov ska Statskontoret lämna förslag på åtgärder och redogöra för konsekvenserna av dessa. Konsekvensutredningen ska omfatta finansiella konsekvenser och eventuella konsekvenser för handläggningstiderna även i andra ärenden.

¹ Åklagarmyndigheten (2014), *Häktningstider och restriktioner*; Riksdagens ombudsmän (2014), *Uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium*.

Statskontorets tolkning av uppdraget

Utredningsfrågor

Utifrån uppdraget identifierar vi följande utredningsfrågor:

- Finns det faktorer som fördröjer handläggningen i hanteringen av forensiska undersökningar i ärenden där någon är häktad?
- I vilken omfattning bidrar i så fall dessa faktorer till att förlänga häktningstiderna?
- Vilka åtgärder kan vidtas för hanteringen av forensiska undersökningar som kan bidra till kortare häktningstider?

Avgränsningar

Uppdraget är avgränsat till beställningar av forensiska undersökningar i förundersökningar där den misstänkte är häktad. Det innebär att vi inte berör forensiska verksamheter som har få ärenden med häktade eller där det inte finns skäl att anta att handläggningen förlänger häktningstiden.

Ytterligare en avgränsning är att utredningen enbart avser verksamhet som direkt berör hanteringen av forensiska undersökningar. Denna avgränsning utvecklas i kapitel 3, där vi beskriver den forensiska processen. Det handlar alltså inte om någon fullständig genomlysning av någon av de inblandade myndigheternas verksamhet.

En tredje avgränsning är att vi inte undersöker hur häktningstiderna påverkas av andra faktorer än hanteringen av forensiska undersökningar.

1.2 Genomförande

Analysens upplägg

Utredningsfrågorna besvaras genom en analys i två steg. Inledningsvis har vi undersökt sambandet mellan häktningstiderna och forensiska undersökningar. Vi har även analyserat processen för hanteringen av forensiska undersökningar. I denna analys har vi identifierat de moment som i störst utsträckning bidrar till att fördröja handläggningen och därigenom även kan förlänga häktningstiderna.

I det andra steget har vi utgått från resultatet av de inledande undersökningarna och gjort en djupare analys av de områden och moment i processen där påverkan på häktningstiderna kan antas vara störst. Denna analys mynnar ut i ett antal förslag på åtgärder som kan bidra till att korta häktningstiderna.

Underlag för utredningen

Intervjuer och studiebesök

Inom ramen för vår analys av den forensiska processen har vi genomfört studiebesök och intervjuat medarbetare vid Nationellt forensiskt centrum (NFC) laboratorier i Linköping och Stockholm, Rättsmedicinalverkets (RMV) rättsmedicinska avdelning i Lund, det rättskemiska laboratoriet i Linköping och Tullverkets laboratorium i Stockholm. Vi har genomfört intervjuer med kriminaltekniker, förundersökningsledare och utredare inom Polisregion Stockholm samt med kammaråklagare och kammarledning vid åklagarkammarna i Malmö, Nyköping och Örebro. Dessutom har vi haft möten med företrädare för RMV:s ledning, Sveriges Advokatsamfund och utredningsverksamheten vid polisens nationella operativa avdelning (NOA) samt med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Göteborg.

De förslag vi för fram har diskuterats vid ett seminarium med deltagare från Åklagarmyndigheten, RMV, NFC och NOA. Under utredningsarbetet har vi även medverkat vid ett möte med Forensiska rådet där företrädare för polisens regionala utredningsverksamheter, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och NFC deltog och bidrog med synpunkter.

Verksamhetsdata

Den kvantitativa analysen av handläggnings- och häktningstider har genomförts av Ramböll Management Consulting.² Ramböll har kartlagt och analyserat ärendeflöden och handläggningstider hos NFC och Rättsmedicinalverket samt analyserat häktningstiderna i ärenden där foren-

² Ramböll har redovisat sina analyser i en PM till Statskontoret, *Forensiska undersökningar och häktningstider*. Statskontoret har även utfört egna analyser utifrån de data som Ramböll sammanställt.

siska undersökningar förekommit. Ramböll har även granskat 554 framställningar om åtalsförlängning i 295 av Åklagarmyndighetens ärenden där forensiska undersökningar förekommit.

En svårighet med den kvantitativa kartläggningen har varit att de olika myndigheternas verksamhetsdata delvis avser olika saker. Det har därför inte varit möjligt att direkt koppla samman häktningstiderna med handläggningstiderna för de forensiska undersökningarna. I denna del av utredningen innehåller analyserna ett visst mått av osäkerhet och enskilda resultat ska därför tolkas med försiktighet (se vidare kapitel 4).

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Erik Axelsson (projektledare), Ola Norr och Jenny Odeborn. En intern referensgrupp på Statskontoret har också varit knuten till projektet.

Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten inklusive NFC, Rättsmedicinalverket och Tullverket har getts möjlighet att faktagranska relevanta delar av rapporten. Ramböll Management Consultings analyser har kvalitetssäkrats av de myndigheter som lämnat data till undersökningen.

1.3 Disposition

I kapitel 2 presenterar vi den forensiska verksamheten och dess aktörer.

I kapitel 3 och 4 redovisas det första steget i analysen. I kapitel 3 analyserar vi den forensiska processen, medan kapitel 4 behandlar kopplingen mellan häktningar och forensiska undersökningar.

Därefter följer två kapitel som behandlar de moment i den forensiska processen som vi identifierat som särskilt kritiska med hänsyn till häktningstider: beställningsmomentet behandlas i kapitel 5 och de interna processerna hos NFC i kapitel 6.

Slutligen redovisas i kapitel 7 Statskontorets förslag på hur den forensiska processen kan förbättras för att bidra till kortare häktningstider.

2 Den forensiska verksamheten

I detta kapitel beskriver vi i korthet de aktörer som bedriver forensisk verksamhet med koppling till brottsutredningar där häktade personer förekommer. De mest omfattande verksamheterna finns inom Polismyndigheten (där NFC ingår), RMV och Tullverket.

I kapitlet redovisar vi även uppgifter som visar hur efterfrågan på forensiska undersökningar ökar.

2.1 Polismyndigheten

Nationellt forensiskt centrum

NFC är den forensiska expertfunktionen inom Polismyndigheten. Verksamheten bedrivs sedan 2015 vid huvudlaboratoriet i Linköping och tre regionala laboratorier i Stockholm, Göteborg och Malmö.³ NFC har cirka 400 anställda, varav cirka 320 i Linköping. Vid NFC i Linköping utförs årligen 90 000–100 000 undersökningar inom 170 olika typer av analyser.⁴

NFC:s analyser används vid utredning av allt från mängdbrott till grova brott såsom mord. En stor andel av NFC:s ärenden är relativt sett enkla narkotikaanalyser, fingeravtrycksundersökningar och dna-analyser av topsningar. Vissa av de analyser som NFC gör utförs även av andra aktörer, exempelvis Tullverkets laboratorium, men inte i lika stort antal.

³ Det som i dag är NFC:s verksamhet i Linköping var tidigare en egen myndighet under Rikspolisstyrelsen: Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL, se vidare nedan). Merparten av de data vi redovisar avser SKL:s verksamhet 2014 och i rapporten använder vi därför ”NFC i Linköping” som en beteckning på denna verksamhet i dag. Detta är dock inte någon organisatorisk enhet eller ett namn som används av NFC.

⁴ Statens kriminaltekniska laboratorium (2015), *Årsberättelse 2014*, s. 21; Statens kriminaltekniska laboratorium (2013), *Beställningskatalog*.

Vid laboratoriet i Linköping utför NFC också många avancerade forensiska analyser, i de flesta fall som ensam aktör i Sverige. Det gäller till exempel biospårökning och dna-analys, analys av fingeravtryck, jämförande vapenanalyser och identifiering av narkotikasubstanser.

För att få fram teknisk bevisning är många brottsutredningar beroende av den expertis som finns vid NFC. Handläggningstiderna hos NFC har därför betydelse för många utredningar. De åklagare och poliser vi intervjuat anser också att handläggningstiderna vid NFC i Linköping påverkar häktningstidernas längd.

NFC:s regionala laboratorier

I NFC ingår även de tidigare länspolismyndigheternas laboratorier i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Rikskriminalpolisens nationella fingeravtrycksavdelning. Vid de regionala laboratorierna utförs en rad olika undersökningar, framför allt fingeravtrycks-, vapen- och skospårundersökningar samt fotoarbete.

Det har inte varit möjligt att få en samlad bild av hur många ärenden som hanteras årligen eller hur långa handläggningstiderna är vid de regionala laboratorierna. Den ärendestatistik som vi kunnat ta del av är inte kvalitetssäkrad. Vi har inte heller någon uppgift om hur många av ärendena vid de regionala laboratorierna som avser utredningar där någon finns häktad. NFC uppger att det förekommer problem med långa handläggningstider vid de regionala laboratorierna framför allt när det gäller fingeravtrycksundersökningar.⁵

De åklagare vi har intervjuat har inte påtalat att handläggningen vid de regionala laboratorierna skulle vara något som förlänger häktningstiderna.⁶ I stället har de framhållit handläggningstiderna vid laboratoriet i

⁵ Fingeravtrycksgrupperna i Stockholm tar årligen emot ett stort antal ärenden. Trenden är att både balanserna av ärenden som inte påbörjats och handläggningstiderna ökar. Förtursärenden har dock avsevärt kortare kötid innan ärendet påbörjas, 30 dagar jämfört med 130 dagar för andra grova brott och ännu längre tid för andra oprioriterade ärenden. Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Per Hedén 2015-11-25.

⁶ En möjlig förklaring till att handläggningstiderna vid de regionala laboratorierna inte nämns som ett specifikt problem kan vara att de regionala laboratoriernas verksamhet är liten i förhållande till verksamheten vid NFC i Linköping. En annan förklaring kan vara att det är få häktade i de ärenden som de regionala laboratorierna hanterar.

Linköping som ett problem, och det är därför som vi valt att fokusera på denna del av NFC i vår utredning.

De undersökningar som utförs vid de regionala laboratorierna kan även utföras vid NFC i Linköping, som dock har möjlighet att även göra mer kvalificerade analyser. På sikt borde NFC kunna optimera resursutnyttjandet inom hela sin organisation genom att till exempel koncentrera handläggningen av vissa undersökningar och utnyttja stordriftsfördelar. Enligt intervjupersoner vid NFC gäller det särskilt fingeravtrycksundersökningar och vapenundersökningar. En tydligare rollfördelning mellan huvudlaboratoriet och de regionala laboratorierna och ökade möjligheter att skicka ärenden mellan laboratorierna skulle kunna effektivisera resursutnyttjandet och även bidra till avsevärt kortare handläggningstider.

Övrig forensisk verksamhet inom Polismyndigheten

Utöver expertfunktionen NFC finns forensiska sektioner inom utredningsenheterna. Här görs flera slags forensiskt arbete:

- kriminaltekniskt fältarbete
- laboratoriearbete vid 38 laboratorier som bland annat utför spår-säkring, fingeravtrycksframkallning och undersökningar av kläder, dokument och vapen
- it-forensiska undersökningar av bland annat datorer och telefoner.

Den forensiska verksamheten inom polisen, utöver NFC, involverar ungefär 700 medarbetare. De tidigare polismyndigheterna hade olika sätt att organisera och dokumentera arbetet, vilket medför att det saknas samlade uppgifter om verksamhetens omfattning. Det handlar dock om ett stort antal ärenden årligen, där särskilt behovet av it-forensiska undersökningar ökat under de senaste åren.⁷

I våra intervjuer med åklagare och poliser har vi inte fått några indikationer på att denna forensiska verksamhet har någon avgörande betydelse för de ärenden där personer finns häktade. En möjlig förklaring till detta är att antalet ärenden med häktade personer inte är lika stort som

⁷ Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2015-11-19 och 2016-01-11.

bland beställningarna till NFC i Linköping. Vi har dock inte kunnat bekräfta detta, eftersom vi saknar uppgifter om häktade beträffande dessa forensiska undersökningar.

Polisens forensiska verksamhet är under omstöpning

Ombildningen av polisen till en sammanhållen myndighet inbegriper även en omorganisation av det forensiska arbetet. Hur den forensiska verksamheten ska bedrivas och organiseras är ännu inte fullt ut beslutat.

I den nya Polismyndigheten har NFC fått ett processansvar för all forensisk verksamhet inom polisen.⁸ Som ett led i detta leder NFC arbetet med att ensa det forensiska arbetet inom polisen genom att ta fram standardförfaranden och ackrediterade metoder som är gemensamma för hela myndigheten.

2.2 Rättsmedicinalverket

Rättsmedicinalverket (RMV) utför liksom NFC flera slags forensiska undersökningar. Vi har undersökt den rättsmedicinska och rättskemiska verksamheten närmare.

Inom den rättsmedicinska verksamheten utför RMV ungefär 5 000 obduktioner per år. Uppskattningsvis är 200–300 av dessa kopplade till en brottsutredning.⁹ Här utfärdas även årligen 5 000–6 000 rättsintyg rörande kroppskador i samband med misstänkta brott.¹⁰

Inom ramen för den rättskemiska verksamheten utför RMV analyser för att påvisa förekomst av alkohol, narkotika, läkemedel och gifter vid misstanke om narkotikabrott (eget bruk) eller rattfylleri, eller i samband med rättsmedicinska undersökningar. År 2014 utfördes cirka 60 000

⁸ Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014), *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*, s. 32 ff.

⁹ RMV uppskattar att cirka 200 obduktioner hanteras som förtursärenden, vilket indikerar att det funnits en aktiv brottsutredning. Enligt officiell kriminalstatistik anmäldes drygt 300 brott med dödlig utgång 2014.

¹⁰ Rättsmedicinalverket (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 32.

analyser på uppdrag av polisen eller den rättsmedicinska verksamheten.¹¹

RMV:s verksamhetsstatistik visar inte i hur många ärenden det finns häktade personer. Därmed går det inte heller att göra någon koppling mellan handläggningstider och häktningstider. Våra intervjuer med åklagare och polis tyder dock inte på att handläggningstiderna hos RMV skulle ha någon avgörande effekt på häktningstiderna. De flesta rättskemiska analyser görs med anledning av misstänkt narkotikabrott och rattfylleri där det inte finns någon person häktad. Inom den rättsmedicinska verksamheten är det framför allt i rättsintygsärenden som det förekommer häktade personer. Handläggningstiderna för rättsintyg är relativt korta, särskilt om RMV får information om att någon person är häktad i ärendet. Beträffande de rättsmedicinska obduktionerna är handläggningstiderna förhållandevis långa, men enligt åklagarna förlänger detta sällan häktningstiderna. Orsakerna är dels att mordutredningar som regel tar lång tid att slutföra av andra skäl, dels att det preliminära protokoll som upprättas direkt efter obduktionen oftast räcker för att föra förundersökningsarbetet framåt.

Eftersom RMV:s handläggningstider har liten betydelse för häktningstiderna längd fördjupar vi oss inte närmare i dem i den här rapporten. Utifrån det vi iakttagit under vårt arbete tror vi emellertid att RMV allmänt bör kunna effektivisera arbetet inom den rättsmedicinska verksamheten och därmed minska de genomsnittliga handläggningstiderna. Denna fråga kommer att behandlas närmare i Statskontorets kommande myndighetsanalys av RMV som överlämnas till regeringen senast den 7 mars 2016.¹²

2.3 Tullverket

Inom Tullverket finns en sammanhållen forensisk verksamhet bestående av bevis- och spårsäkringsenheter och ett laboratorium. Det forensiska arbetet är integrerat i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

¹¹ Rättsmedicinalverket (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 44.

¹² Regeringen (2015), *Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*.

Tullverkets bevis- och spårsäkringsenheter utför en rad olika kriminaltekniska undersökningar, till exempel fält-, fingeravtrycks- dna- och it-forensiska undersökningar.

Vid laboratoriet hanteras cirka 14 000 objekt per år, främst beslag av misstänkt narkotika, dopnings- och läkemedel. Cirka 45 procent av ärendena är förtursärenden som hanteras inom tio dagar.¹³ I stort sett alla ärenden där det finns en häktad person är förtursärenden. Laboratoriet har de senaste åren genomfört effektiviseringsarbete, vilket kortat de genomsnittliga handläggningstiderna markant.¹⁴

Tullverket beställer varje år 200–300 analyser från NFC, framför allt av beslagtagna narkotika. Det har inte varit möjligt att få en heltäckande bild av antalet ärenden med häktade personer. År 2010–2014 hade två av de fyra bevis- och spårsäkringsverksamheterna (Nord och Malmö) tillsammans 250–450 ärenden årligen med häktade personer.¹⁵

Ingen av våra intervjupersoner har framfört att Tullverkets forensiska verksamhet i någon större utsträckning skulle bidra till att förlänga häktningstiderna. Förklaringarna till det är att det rör sig om jämförelsevis få ärenden med häktade personer och att de forensiska analyserna vid Tullverkets laboratorium eller NFC går relativt snabbt att göra.

2.4 Efterfrågan på forensiska analyser ökar

Antalet ärenden hos NFC har ökat med tio procent

Sedan 2010 har antalet inkomna ärenden till nuvarande NFC i Linköping ökat med knappt 10 procent. I ett längre tidsperspektiv är ökningen ännu mera påtaglig.¹⁶

Den ökade efterfrågan på forensiska undersökningar kan inte förklaras med någon motsvarande ökning av antalet utredda brott. Tvärtom har

¹³ Tullverket, muntlig uppgift från Annika Larsson 2015-11-13.

¹⁴ Handläggningstiderna för normalärenden narkotika har minskat från 44 veckor 2012 till 6 veckor 2014. Tullverket (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 54.

¹⁵ Tullverket, skriftlig uppgift från Aleksandar Pavkovic 2015-11-24.

¹⁶ Statens kriminaltekniska laboratorium (2011), *Årsberättelse 2010*, s. 37; Statens kriminaltekniska laboratorium (2015), *Årsberättelse 2014*, s. 21.

antalet inkomna brottsmisstankar hos Åklagarmyndigheten minskat, från drygt 520 000 år 2010–2011 till knappt 470 000 stycken år 2014.¹⁷

Enligt våra intervjupersoner beror ökningen av antalet beställningar främst på ökade möjligheter att genomföra forensiska undersökningar och utvecklingen vid domstolarna. Nya eller förbättrade forensiska metoder ökar möjligheterna till analys av spår. Det gäller exempelvis vilka material spår kan säkras ifrån och vilken kvalitet ett spår måste ha för att möjliggöra analys. Här är den vetenskapliga utvecklingen styrande.

Teknisk bevisning värderas ofta högt av domstolen. De chefs- och kammaråklagare vi intervjuat upplever att behovet av forensiska analyser ökat eftersom detta efterfrågas av domstolarna och försvarsadvokaterna. Denna bild delas av de företrädare för Advokatsamfundet och Domstolsverket som vi talat med.

Mer blandad utveckling för övriga verksamheter

Det har inte varit möjligt att få en samlad bild av ärendeutvecklingen för den forensiska verksamheten som helhet. Svårigheterna gäller framför allt polisens forensiska sektioner, där verksamheten tidigare varit uppdelad på flera myndigheter.

It-relaterad brottslighet, exempelvis bedrägerier, och brottsutredningar där datorer eller mobiler tagits i beslag har ökat kraftigt under senare år, vilket även märks inom it-forensiken.¹⁸ Uppskattningsvis genomfördes ungefär 6 000 it-forensiska undersökningar 2014. Sedan 2010 har antalet undersökningar ökat med ungefär 25 procent och går man längre tillbaka i tiden är ökningen ännu större.¹⁹

¹⁷ Åklagarmyndigheten (2013), *Årsredovisning 2012*, s. 26; Åklagarmyndigheten (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 22.

¹⁸ Brottsförebyggande rådet (2015), *Brottsutvecklingen för vissa egendomsbrott. Till och med 2014*, s. 16 f; Riksrevisionen 2015:21, *It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare*, s. 25.

¹⁹ Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2015-11-19.

Inom RMV har man dock inte sett någon motsvarande uppgång. Antalet rättskemiska analyser har ökat, medan antalet obduktioner har varit oförändrat och antalet beställningar av rättsintyg sjunkit. År 2010 utfärdades 6 600 rättsintyg jämfört med 5 400 stycken år 2014.²⁰

2.5 Slutsatser

Verksamheten vid NFC i Linköping har störst påverkan på häktningstiderna

Utifrån våra intervjuer med poliser och åklagare och de data som varit tillgängliga har vi dragit slutsatsen att de undersökningar som görs vid NFC:s laboratorium i Linköping är den forensiska verksamhet som kan antas ha störst påverkan på häktningstiderna. Denna verksamhet var tidigare en självständig myndighet, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Den fortsatta analysen kommer därför att fokusera på hanteringen av forensiska undersökningar vid NFC i Linköping.

Ökande efterfrågan på forensiska analyser

Under de senaste åren har efterfrågan ökat på de forensiska undersökningar som utförs av NFC:s laboratorier och vid polisens forensiska sektioner. Ökningen beror dels på utvecklingen inom forensiken, dels på domstolarnas efterfrågan på teknisk bevisning.

²⁰ Rättsmedicinalverket (2013), *Årsredovisning 2012*, s. 30; Rättsmedicinalverket (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 32.

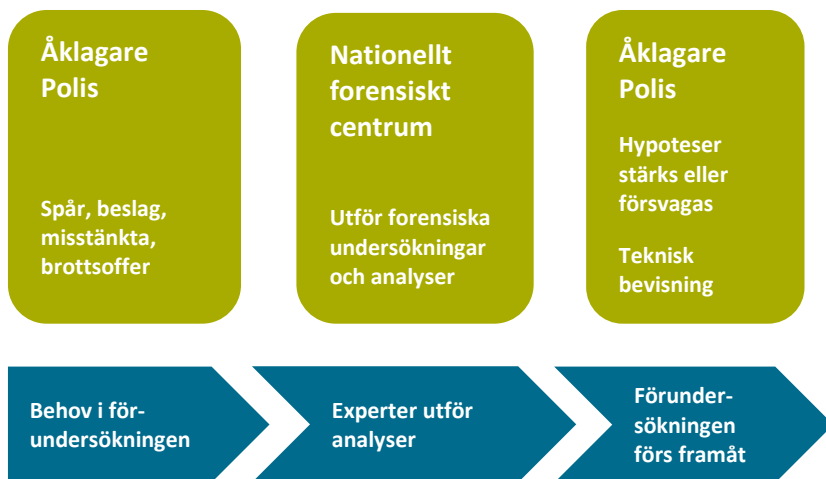
3 Kritiska moment i den forensiska processen

Forensiska undersökningar handläggs i en process med beställare och utförare. I detta kapitel analyserar vi den forensiska processen och pekar ut de kritiska moment som har relevans för häktningstiderna. I det föregående kapitlet konstaterade vi att Rättsmedicinalverkets och Tullverkets forensiska arbete i liten grad påverkar häktningstiderna, och därför inkluderar vi inte dessa myndigheter i analysen. Vi fokuserar i stället på verksamhet som kan ha betydelse för häktningstiderna och söker kritiska moment i just dessa verksamheter. Vidare diskuterar vi de övergripande krav som styr den forensiska processen.

3.1 En process med flera aktörer

Hanteringen av forensiska undersökningar kan beskrivas som en process som löper från en beställare till en utförare och åter till beställaren.

Figur 1 Den forensiska processen



Denna modell är utformad med utgångspunkt i vårt utredningsuppdrag. Det innebär att om hanteringen av forensiska undersökningar avgränsas på något annat sätt skulle även processen kunna få ett annat utseende. Det kan både handla om vilka verksamheter som ingår och var den tar sin början eller slutar. Antalet aktörer i modellen har avgränsats utifrån de ställningstaganden vi gjort i kapitel 2.

Schematiskt innehåller processen tre kritiska moment:

- gränssnittet mellan beställare och utförare när polis eller åklagare beställer forensiska undersökningar
- de interna processerna när NFC utför de forensiska analyserna
- gränssnittet mellan utförare och beställare när svaren på undersökningarna kommer till polis och åklagare.

3.2 De kritiska momenten

Beställningarna anger förutsättningarna

Processen inleds med att ett behov av forensiska analyser uppstår i en brottsutredning. Det kan till exempel handla om material från en brottsplats eller föremål som tagits i beslag från brottsoffer eller misstänkta. Beslutet att beställa forensiska analyser tas av åklagaren eller någon person inom polisens utredningsverksamhet. Våra intervjuer pekar på att kommunikationen och tillgången till information inom förundersökningsorganisationen är en viktig faktor för att säkerställa att de beställningar som görs är relevanta och korrekta.

Beställningsmomentet är inte särskilt omfattande sett till handläggningstiden. Beställandet i sig har alltså troligen inte någon större inverkan på häktningstiderna. De poliser, åklagare och anställda vid NFC vi intervjuat pekar dock på informationsöverföringen som en central del av beställningen. Det handlar om att förmedla information om förhållandena inom förundersökningen så att beställningen får rätt prioritet. Det handlar även om att ge den information som utföraren behöver för att kunna göra de begärda analyserna. Om informationsöverföringen inte skulle fungera uppstår fördröjningar – som kan påverka häktningstidens längd. Om beställningsmomentet fungerar bra har NFC goda förutsättningar för sitt analysarbete.

Beställningsmomentet analyseras vidare i kapitel 5.

NFC:s interna processer

Handläggningen vid NFC är den faktor som har störst betydelse för hur lång tid hanteringen av forensiska undersökningar tar. Förändringar i detta moment har även störst potential att kunna bidra till kortare häktningstider.

Handläggningsprocessen är på en övergripande nivå enkel. Beställningar och material kommer in till NFC och fördelas till en eller flera grupper som parallellt eller i sekvens utför forensiska analyser. Analys-svaren utgör sedan underlag för ett utlåtande som efter kvalitetssäkring sänds till beställaren. Undersökningen tar olika lång tid beroende på vilken typ av material som ska undersökas och vilken analys som ska genomföras.

I många fall stämmer dock inte den schematiska bilden. Det händer ofta att kompletterande material kommer in till NFC under handläggningens gång och ett färdigt analys-svar kan ge upphov till nya frågor och ytterligare beställningar.

En brottsutredning där man har behov av forensiska undersökningar ger vanligtvis upphov till 1–10 beställningar, men i omfattande utredningar kan det handla om över 100 stycken. För att kunna möta de varierande krav som olika brottsutredningar ställer måste NFC kunna erbjuda både snabb masshandläggning av enkla beställningar och agera koordinator och bollplank vid komplexa kriminaltekniska undersökningar.

Våra intervjuer med åklagare och poliser visar att NFC generellt klarar att möta beställarnas krav, men flera områden pekas ut som problematiska eftersom de bidrar till att fördröja brottsutredningen. Det handlar bland annat om långa handläggningstider inom vissa kategorier av analyser och NFC:s sätt att prioritera beställningarna.

I kapitel 6 analyserar vi dessa faktorer närmare.

Svarsmomentet har mindre betydelse för häktningstidernas längd

Det sista steget i den forensiska processen är överlämnandet av ett analys svar som för brottsutredningen vidare i någon riktning. I vår analys har vi inte kunnat se att detta moment har någon större betydelse för hur länge brottsutredningen pågår eller för häktningstiderna. Vi kommer därför inte att analysera detta moment i processen vidare i rapporten.

Enligt åklagare och polis har dock svarsmomentet betydelse i andra avseenden. Exempelvis uppger flera åklagare att planeringen av förundersökningsarbetet och beslut om utredningsåtgärder skulle underlättas om NFC kunde ge mer tillförlitliga prognoser för när svaret kommer lämnas. Dessutom skulle de forensiska undersökningarna vara mer användbara i det löpande förundersökningsarbetet om NFC i större utsträckning använde sig av delredovisningar.

3.3 Kostnadseffektivitet, rättssäkerhet och vetenskaplig noggrannhet

Den forensiska processen styrs av tre övergripande krav på verksamheten: den ska vara rättssäker, vetenskapligt noggrann och kostnadseffektiv. Vår utgångspunkt är att aktörerna inom processen måste balansera dessa tre krav såväl i den löpande handläggningen av ärenden som vid utveckling av processen.

Rättssäkerhet

Ett grundläggande krav på förundersökningen är att den ska bedrivas objektivt. Det innebär att åklagare och polis ska ta hänsyn till omständigheter som talar såväl emot som för den misstänkte. Objektivitetskravet gäller även för de forensiska undersökningar som utförs under brottsutredningen.²¹

Ytterligare krav på åklagaren är bland annat att hon eller han ska säkerställa att ärendet blir tillräckligt utrett (utredningsbördan) och att rätt och tillräcklig bevisning tas fram för att kunna styrka de brottsmisstankar

²¹ Bring, T. och Diesen, C. (2009), *Förundersökning*, s.74 f.

som finns (bevisbördan). Det varierar hur mycket utredning ett ärende kräver, bland annat utifrån den tilltalades inställning och brottets grovhet. Om den misstänkte nekar och det är ett grovt brott krävs mer utredning än om motsatsen gäller. Detta kan även påverka antalet forensiska undersökningar som behöver utföras.²²

Vetenskaplig noggrannhet

Den forensiska verksamheten ska bedrivas på vetenskapligt tillförlitliga grunder, och NFC:s analyser och undersökningar ska vara expertutlåtanden som är grundade i vetenskap och erkända metoder. Det är centralt att verksamheten uppfattas som oberoende och att utlåtandena ses som legitima vid en rättegång.

För att säkerställa hög kvalitet i verksamheten är laboratorier och metoder hos NFC ackrediterade av Swedac.²³ Verksamheten ska också utvecklas med beaktande av de forskningsframsteg som görs. Vidare har NFC i uppdrag att stödja eller bedriva forskning inom sitt verksamhetsområde.²⁴

Kostnadseffektivitet

All statlig verksamhet har slutligen också ett krav på sig att bedrivas så effektivt som möjligt, och resurserna ska användas sparsamt.²⁵ Verksamheterna inom den forensiska processen är ömsesidigt beroende av varandra, så frågan om kostnadseffektivitet blir en bedömning av vad som är effektivt för processen i sin helhet och i dess enskilda delar.

Balans mellan de tre kraven

De tre kraven ovan måste balanseras mot varandra. Till exempel påverkar den vetenskapliga utvecklingen vilka analyser som är möjliga att göra samtidigt som verksamheternas ekonomiska ramar sätter gränser för vilka analyser som kan genomföras. Ytterst handlar det om att på ett

²² Bring, T. och Diesen, C. (2009), *Förundersökning*, s. 262 ff.

²³ De mest frekvent förekommande metoderna är ackrediterade enligt standarden ISO/IEC 17025, som är den standard som inom EU bör användas för arbete vid ett kriminaltekniskt laboratorium. NFC är ackrediterat enligt ISO/IEC 17020 när det gäller tekniska brandundersökningar.

²⁴ NFC:s uppdrag framgår av Polismyndighetens instruktion och polislagen (1984:387).

²⁵ Kravet finns till exempel formulerat i myndighetsförordningen (2007:515) och budgetlagen (2011:203).

rättssäkert sätt klarlägga om ett brott har begåtts och i så fall binda den skyldiga personen till brottet.

3.4 En process med flera aktörer kräver samordning

Det ömsesidiga beroendet mellan aktörerna förutsätter samordning. I alla moment måste avvägningar göras mellan de tre kraven ovan, och aktörerna i processen kan ha olika syn på hur dessa avvägningar ska göras. Det gäller till exempel synen på vad som är rimliga handläggningstider och på vilka grunder prioriteringar och urval ska göras. Hur beställningar och svar ska lämnas och vara utformade är gränssnittsfrågor som de olika aktörerna definitionsmässigt äger tillsammans.

Forensiska rådet är ett forum för dialog

Forensiska rådet är ett forum för dialog och samtal som NFC inrättade under 2015. Här ingår representanter från Åklagarmyndigheten, Polismyndighetens utredningsenheter, Rättsmedicinalverket, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar, Advokatsamfundet, Tullverket och Kustbevakningen. Ett motsvarande råd har funnits tidigare, men verksamheten upphörde när Polismyndigheten bildades. I de intervjuer vi gjort uttrycker alla aktörer att de är positiva till att rådet inrättats, men det samtidigt tydligt att rådet ännu inte funnit formerna för sitt arbete.

Det finns även en arbetsgrupp med deltagare från NOA, NFC och Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Göteborg. Denna grupp är tänkt att träffas fyra gånger per år och under 2015 har man haft tre möten. Gruppen ska diskutera gemensamma frågor på en mer operativ nivå än Forensiska rådet.

Vi återkommer till behovet av dialog och samordning i kapitel 7, där vi diskuterar hur den forensiska processen kan utvecklas.

3.5 Slutsatser

En forensisk process med ömsesidigt beroende aktörer

Den forensiska processen berör flera aktörer som är beroende av varandra. Beställarna – åklagare och polis – måste förmedla sina behov till

utföraren – NFC. Beställningen bör ske på ett sådant sätt att de begärda analyserna kan utföras kostnadseffektivt och med tillräcklig vetenskaplig noggrannhet. När processen utvecklas kan kostnader och nyttor uppstå i olika delar av processen, och därför är det viktigt att se till processen i sin helhet.

Två moment särskilt kritiska för handläggningstiderna

Särskilt kritiska moment i den forensiska processen är *beställningarna* respektive *de interna processerna hos utföraren NFC*. Även svarsmomentet är naturligtvis betydelsefullt, men vår bedömning är att utformningen av svaren påverkar häktningstiderna i mycket begränsad utsträckning.

Samordning och dialog viktigt för att uppnå samsyn

Den forensiska processen styrs av tre övergripande krav på rättssäkerhet, vetenskaplig noggrannhet och kostnadseffektivitet. Eftersom processen involverar flera aktörer är samordning och dialog en förutsättning för att uppnå samsyn kring hur de tre kraven ska balanseras i processens olika moment.

4 Häktningar och forensiska undersökningar inom olika brottskategorier

I det här kapitlet analyserar vi de kopplingar som finns mellan brottsutredningar med någon häktad i ärendet och förekomsten av forensiska undersökningar. Syftet är att undersöka om det finns ärendetyper där sambandet mellan häktningstider och de forensiska undersökningarna är särskilt märkbara. I analysen ingår även de data som varit tillgängliga från RMV:s rättskemiska verksamhet.

4.1 Forensiska undersökningar i 40 procent av ärendena med häktade

Under 2014 var cirka 9 500 personer häktade. Uppskattningsvis förekom forensiska undersökningar utförda av SKL (nuvarande NFC i Linköping) eller RMV:s rättskemiska avdelning i 40 procent av de polisutredningar som häktningen är kopplad till.

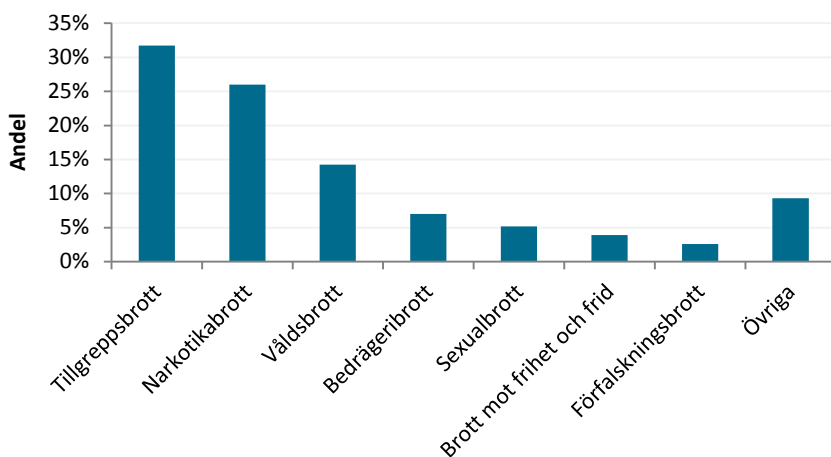
Det har inte varit möjligt att koppla enskilda häktade till enskilda forensiska undersökningar. Vi vet alltså inte om de forensiska undersökningarna utfördes samtidigt som en eller flera personer var häktade i ärendet.²⁶

²⁶ Underlaget för undersökningen består av 3 217 häktade personer i 2 342 ärenden där SKL eller RMV:s rättskemiska avdelning under 2014 utförde forensiska undersökningar medan ärendet utreddes. Utöver de ärenden som ingår i urvalet gjordes även forensiska undersökningar i ytterligare 532 ärenden. Dessa har inte ingått i undersökningen på grund av sekretess eller för att ärendena ännu inte är avslutade.

Flest tillgreppsbrott och narkotikabrott i ärenden med forensiska analyser

Tillgreppsbrott och narkotikabrott är de vanligaste huvudbrottsmisstankarna i ärenden med häktade personer där forensiska undersökningar genomförts. I vår undersökning svarar de två brottskategorierna tillsammans för mer än hälften av häktningarna.

Figur 2 Häktade personer fördelat på huvudbrottsmisstanke i ärendet, 2014, andel



Källa: Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 3 217.

Undersökningen ger en grov bild av hur de häktade fördelar sig på olika brottskategorier. Materialet innehåller dock flera felkällor som gör att man bör vara försiktig vid tolkningen. Till exempel kan brott ha försetts med felaktiga brottskoder, och brottsmisstankarna kan ha förändrats under utredningens gång. I de flesta ärenden ingår dessutom flera brottsmisstankar. I vår undersökning har ärendet då kategoriserats utifrån den brottsmisstanke som har högst straffvärde.²⁷

²⁷ Kategoriseringen utgår från Brottsförebyggande rådets (Brå) brottskoder. För de flesta brottstyper går det inte att skilja grova brott från brott av normalgraden eller ringa brott. Brottsförebyggande rådet (2012), *Kodning av brott*.

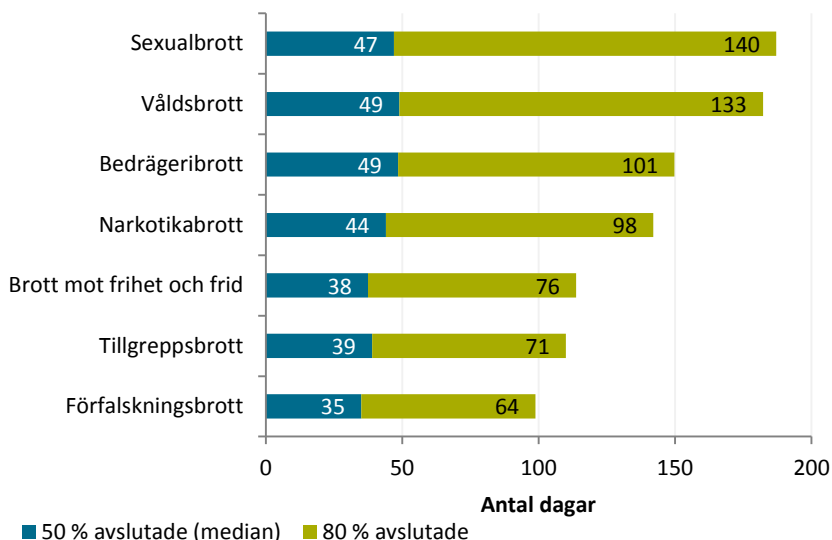
Det har inte varit möjligt att göra en mer finmaskig kategorisering av brotten. Vi vet till exempel inte hur många av tillgreppsbroten som avser misstanke om grov stöld respektive snatteri. I ärenden som rör narkotikabrott har vi dock kunnat skilja ut misstankar om innehav av narkotika och bruk av narkotika²⁸ från övriga narkotikabrott. Analysen visar att 5 procent av narkotikabrottsärendena har någon av dessa misstankar som enda brottsmisstanke. I dessa fall finns troligen brottsmisstankar i andra brottsutredningar som lett till häktningen.

4.2 Längst häktningstider vid vålds- och sexualbrott

Figur 3 visar hur många dagar som gått när hälften av häktningarna avslutats (mediantiden i häkte) och när 80 procent av häktningarna avslutats för de största kategorierna av brottsmisstankar. Urvalet är likasom tidigare de ärenden under 2014 som omfattade forensiska undersökningar utförda av NFC eller av RMV:s rättskemiska avdelning.

²⁸ Brottskoderna 5010 (innehav av narkotika) och 5011 (bruk av narkotika).

Figur 3 Häktningstider vid olika kategorier av brottsmisstankar i ärenden där forensiska undersökningar utförts, 2014, antal dagar då 50 respektive 80 procent av häktningarna avslutats



Källa: Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 2 992.

De längsta häktningstiderna finns i ärenden där huvudbrottsmisstanken gäller sexualbrott eller våldsbrott. Mediantiden i häkte är cirka 50 dagar för båda brottskategorierna, och 80 procent av häktningarna har avslutats inom 140 respektive 133 dagar. Häktningstiderna är kortare i de volymmässigt stora kategorierna tillgreppsbrott och narkotikabrott: mediantiden i häkte är cirka 40 dagar och 80 procent av häktningarna har avslutats inom 70 respektive 100 dagar.

Det är dock viktigt att påpeka att de uppgifter som vi haft tillgång till avser hela häktningstiden, och häktningen kan ha fortsatt även när förundersökningen avslutats. Häktningstiden påverkas även av hur lång tid hanteringen i domstol tar. Dessutom finns en viss osäkerhet i de uppgifter som registreras hos Åklagarmyndigheten om när en häktning upphör.²⁹

²⁹ Åklagarmyndigheten (2015), *Åklagarmyndighetens årsredovisning 2014*, s. 40.

Ungas häktningstider är kortare

I det urval av häktade personer vi analyserat ingår cirka 70 personer i åldern 15–18 år. De vanligaste huvudbrottsmisstankarna för denna grupp är tillgreppsbrott, narkotikabrott och våldsbrott, det vill säga samma som för hela urvalet av häktade. Den genomsnittliga häktningstiden för unga under 18 år är 18 dagar. För personer i åldern 18–20 år är motsvarande tid 35 dagar och för personer över 20 år är den genomsnittliga häktningstiden 45 dagar.

Vårt material visar inte hur häktningstiden påverkas av att forensiska undersökningar i utredningar som rör barn och unga ska behandlas med förtur.³⁰

4.3 I åtta procent av NFC:s ärenden förekommer häktade personer

Häktade personer förekommer i ungefär 8 procent av de förundersökningar som beställningarna till NFC i Linköping är kopplade till. Uppgiften är baserad på ofullständiga underlag både vad gäller häktningsärenden och NFC:s ärenden, men det är tydligt att de allra flesta analyser avser förundersökningar utan häktade personer.³¹

Flest ärenden med häktade rör narkotikabrott

Ungefär hälften av de ärenden hos NFC som har kunnat kopplas till häktade personer rör utredningar av misstänkt narkotikabrott. En fjärdedel av ärendena rör tillgreppsbrott och knappt 10 procent gäller våldsbrott.

Tidigare i kapitlet har vi redovisat att narkotikabrott, tillgreppsbrott och våldsbrott är de tre kategorier av brottsmisstankar som oftast är kopplade till häktade personer i de ärenden där forensiska undersökningar förekommit. Samma brottskategorier är alltså mest frekventa även enligt NFC:s ärendestatistik. Det ger sammantaget en tydlig bild av vilka

³⁰ Se avsnitt 5.2 om förtur.

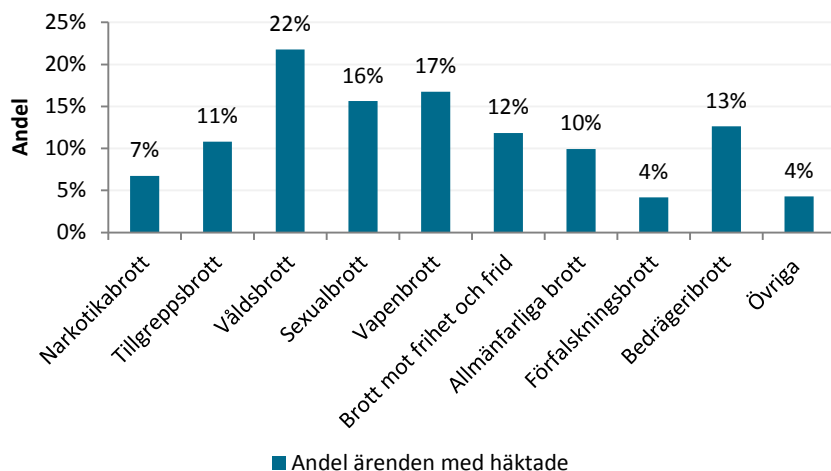
³¹ Vi har analyserat 52 000 av de totalt cirka 97 000 ärenden som SKL (nuvarande NFC i Linköping) handlade under 2014. De ärenden som inte ingår i analysen är 34 000 dna-analyser av topsningar (så kallade jämförelseprover) och 11 000 ärenden som ännu inte avslutats.

brottsutredningar som oftast omfattar både häktade personer och forensiska undersökningar.

Störst andel häktade i ärenden som rör våldsbrott

Bilden blir annorlunda om man relaterar antalet ärenden med häktade till alla NFC:s beställningar inom brottskategorin. Den högsta andelen beställningar med någon häktad i förundersökningen finns i utredningar av misstänkta våldsbrott. Drygt en femtedel av dessa ärenden har någon häktad i förundersökningen.

Figur 4 Ärenden hos SKL (nuvarande NFC i Linköping) där någon är häktad i förundersökningen fördelade på kategorier av brottsmisstankar, andel av alla ärenden inom respektive kategori, 2014



Källa: Polismyndigheten (NFC) och Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 51 987. N för respektive kategori av brottsmisstanke: narkotikabrott 32 285; tillgreppsbrott 9 119; våldsbrott 1 675; sexualbrott 985; vapenbrott 795; brott mot frihet och frid 566; allmänfarliga brott 664; förfalskningsbrott 935; bedrägeribrott 498; övriga 4 465.

Ärenden som rör narkotikabrott och tillgreppsbrott har avsevärt lägre andel NFC-beställningar där någon är häktad. Detta avspeglar att de flesta beställningar avser mindre allvarlig brottslighet. Trots detta är narkotikabrott och tillgreppsbrott alltså brottskategorierna med flest häktade i absoluta tal.

4.4 Häktade förekommer i knappt fyra procent av de rättskemiska analyserna

Häktade förekommer i knappt 4 procent av de brottsutredningar som omfattar en beställning av rättskemisk analys.³² Det motsvarar drygt 2 000 ärenden. De brottsmisstankar som analyserna avser (bruk av narkotika och rattfylleri) kan dock normalt sett inte utgöra grund för häktning. Häktningsgrunden bör alltså vara någon annan brottsmisstanke som inte är direkt kopplad till den analys som beställts.

Man kan tänka sig situationer när det är av betydelse för brottsutredningen att fastställa om en misstänkt varit narkotika- eller alkoholpåverkad när ett brott begicks. Våra intervjuer med poliser och åklagare tyder dock inte på att de rättskemiska analyserna ofta bidrar till att förlänga häktningstiderna i dessa fall.

I de avtal som finns mellan RMV och Polismyndigheten anges ett tak för de genomsnittliga handläggningstiderna för rättskemiska analyser och hur beställningarna ska gå till. Om det vore så att RMV:s handläggningstider ofta fördröjer förundersökningen finns möjlighet att ändra i det avtal RMV och Polismyndigheten har.

Vår slutsats är att det inte går att belägga något tydligt samband mellan beställningar av rättskemiska analyser och häktningstiderna.

4.5 I mer än en tredjedel av omhäktningarna hänvisas till de forensiska undersökningarna

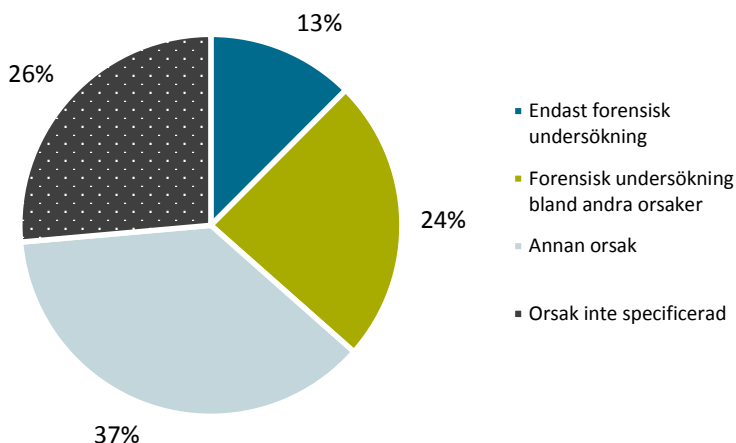
I analysmaterialet finns ett antal framställningar om förlängd åtalstid – det vill säga att åklagaren begär omhäktning – och i 37 procent av dem har åklagaren motiverat sin begäran med att man väntar på svar från forensiska analyser.³³ I 13 procent av de undersökta framställningarna är

³² Beräkningen är gjord utifrån uppgifter från 2014. N = 54 967.

³³ I kategorin forensiska analyser ingår i denna undersökning även analyser som utförts vid de regionala laboratorier i Stockholm, Göteborg och Malmö som nu ingår i NFC:s organisation och av personal vid polisens tekniska rotlar.

detta det enda angivna skälet för att förlänga häktningen. I 24 procent av framställningarna är den forensiska undersökningen ett av flera skäl.

Figur 5 Angivna skäl i framställan om åtalsförlängning, andelar



Källa: Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll. N = 554.

En fjärdedel av de granskade akterna innehåller ingen specificerad motivering för åklagarens begäran. Som skäl står då oftast att ”förundersökningen inte har kunnat färdigställas inom föreskriven tid”.

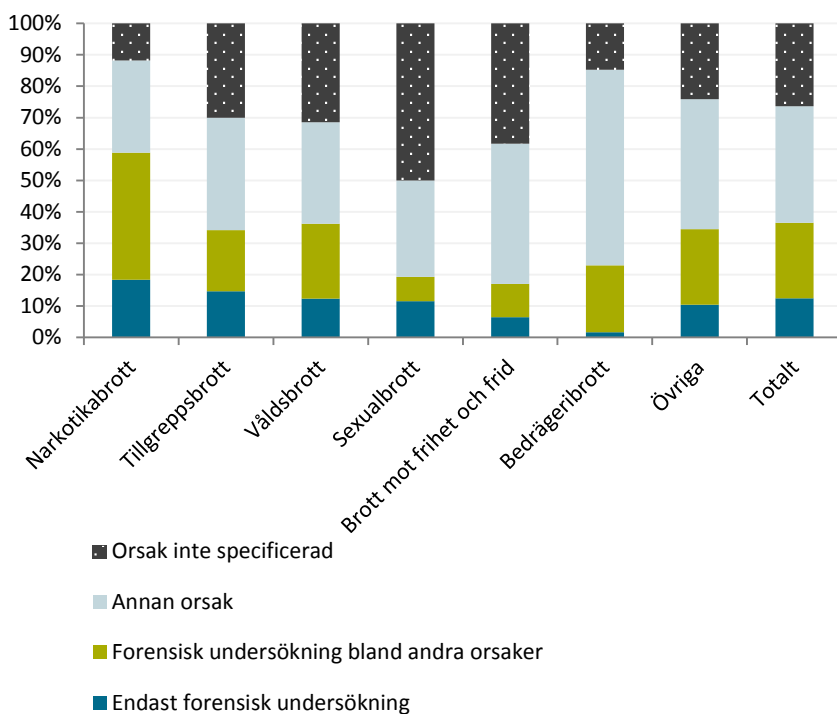
När det finns en eller flera specificerade orsaker har åklagaren oftast angett att man väntar på svar från forensiska undersökningar. Näst vanligast är att fler förhör ska hållas, vilket nämns i en tredjedel av framställningarna. Det tredje vanligaste skälet är att det behövs ytterligare tid för delgivning eller slutdelgivning (16 procent).

Resultaten bygger på en undersökning av 295 akter för personer som var häktade under 2014. I akterna finns totalt 554 framställningar om åtalsförlängning. Antalet undersökta akter är litet i förhållande till det totala antalet häktade under 2014, och man ska därför vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser utifrån undersökningen.

Vanligast att vänta på forensisk undersökning vid narkotikabrott

När åklagaren begär förlängd häktningstid på grund av forensiska undersökningar är brottsmisstanken oftast narkotikabrott. Det gäller för nästan 60 procent av de undersökta framställningarna om åtalsförlängning. När huvudbrottsmisstanken är tillgreppsbrott eller våldsbrott hänvisas till forensiska undersökningar i lite mer än en tredjedel av framställningarna.

Figur 6 Angivna skäl i framställan om åtalsförlängning fördelat på kategorier av brottsmisstankar, relativ fördelning



Källa: Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 554. N för respektive kategori av brottsmisstankar: narkotikabrott 136; tillgreppsbrott 124; våldsbrott 105; sexualbrott 52; brott mot frihet och frid 47; bedrägeribrott 61; övriga 29.

Resultatet stämmer överens med den bild vi fått i intervjuer med kammaråklagare, där flera nämnde att den forensiska undersökningen ofta förlänger förundersökningen i narkotikabrottsutredningar.³⁴

4.6 Slutsatser

Forensiska undersökningar förekommer i många ärenden med häktade

I 40 procent av de ärenden med häktade personer som vi undersökt har forensiska undersökningar förekommit. Forensiska undersökningar kan alltså ha betydelse för häktningstiden i många ärenden, men långt ifrån i alla.

Den aktgranskning vi genomfört indikerar att häktningstiden ganska ofta förlängs med hänvisning till de forensiska undersökningarna. Detta är det vanligaste skälet när åklagare begär åtalsförlängning, och det nämns i 37 procent av omhäktningarna. I 13 procent anges bara det skälet.

Forensiska undersökningar är vanligare i utredningar av vissa kategorier av brottsmisstankar. De fem brottskategorierna tillgreppsbrott, narkotikabrott, våldsbrott, sexualbrott och bedrägeribrott står tillsammans för mer än 80 procent av ärendena i vårt urval. Inom dessa kategorier förekommer också flest ärenden med häktade i ärendena hos NFC.

Längst genomsnittliga häktningstider finns inom utredningar som rör våldsbrott, sexualbrott och bedrägeribrott. Därefter kommer narkotikabrott och tillgreppsbrott. I dessa brottskategorier finns också flest häktade i de ärenden vi undersökt. Vår slutsats är att det är bland de forensiska undersökningar som rör dessa fem brottskategorier som man bör leta efter effektiviseringsmöjligheter för att korta häktningstiderna.

I analysen har även ingått underlag från RMV:s rättskemiska verksamhet. Vår slutsats är att det inte går att belägga något tydligt samband mellan beställningar av rättskemiska analyser och häktningstiderna.

³⁴ Även i Åklagarmyndighetens (2014) rapport *Häktningstider och restriktioner* pekas narkotikamål ut som en ärendekategori där det inte är ovanligt att häktningstiden är helt beroende av hur snabbt de forensiska analyserna blir klara, s. 80.

Vi kan inte beskriva det exakta sambandet mellan häktade och forensiska undersökningar

Det har inte varit möjligt att exakt klarlägga kopplingen mellan häktningstider och handläggningstider för forensiska undersökningar. Det beror i första hand på begränsningar i de data som finns tillgängliga för analys. Våra resultat är därför osäkra och man ska inte dra för långtgående slutsatser om hur förhållandet ser ut i detalj. För att kompensera för denna osäkerhet har vi undersökt både akter och verksamhetsdata. Resultaten av dessa undersökningar stöder varandra, vilket tyder på att den övergripande bilden är korrekt.

5 Beställningar

I detta kapitel analyserar vi beställningarna av forensiska undersökningar hos NFC med fokus på de faktorer som påverkar handläggningstiderna.³⁵ Vår analys i de föregående kapitlen pekar på att handläggningstiderna här har betydelse för häktningstiderna.

Beställningarna initieras genom de behov som uppstår i förundersökningen. Beställningsmomentet handlar till stor del om det informationsutbyte som krävs för att NFC ska kunna genomföra sina analyser på ett effektivt sätt. Det handlar också om hur lätt det är för beställare och utförare att komma i kontakt med varandra.

5.1 Polisen beställer – men åklagaren har ansvaret

Polisen beställer undersökningarna

NFC:s erfarenhet är att de beställningar som görs av kriminaltekniker generellt håller en bra kvalitet. Kriminalteknikerna är den forensiska expertfunktionen inom förundersökningen. Vid grövre brott är vanligtvis en kriminaltekniker kopplad till brottsutredningen, både för att göra brottsplatsundersökningen och för att beställa de forensiska undersökningarna.

Om en kriminaltekniker inte är knuten till utredningen görs beställningar av forensiska undersökningar av annan personal som inte har lika stor forensisk kompetens. Det kan vara en lokal brottsplatsundersökare (lokus) eller en utredare. Vid ringa brottslighet – till exempel misstänkt rattfylleri och ringa narkotikabrott – är det vanligt att den polis som gjort ingripandet också beställer analyserna.

³⁵ Med NFC avses i kapitlet verksamheten vid huvudlaboratoriet i Linköping.

Brister i forensisk kompetens i beställningsfasen kan på olika sätt fördröja handläggningen. Ofullständigt ifyllda formulär medför att utföraren och beställaren måste ha direktkontakt innan analyserna kan påbörjas. Ytterligare ett problem är att det kan dröja innan det material som ska analyseras kommer in till NFC eller att det är förpackat på ett felaktigt sätt. NFC:s personal menar att de här problemen är särskilt frekventa vid beställningar av narkotikaanalyser. Just dessa beställningar görs ofta av poliser inom ingripandeverksamheten, och de har ingen särskild forensisk utbildning.

Åklagaren har ansvaret – men saknar ofta överblick

Som förundersökningsledare är åklagaren ansvarig för de utredningsinsatser som görs, inklusive de forensiska undersökningarna.³⁶ Åklagaren ger instruktioner om vilka åtgärder som ska göras, men enligt de åklagare vid intervjuat har åklagaren sällan detaljkunskaper om allt som händer i utredningsarbetet. Det får bland annat betydelse när beställda undersökningar inte längre behövs och därför bör återkallas.

De åklagare vi intervjuat ser det som problematiskt att de inte alltid har överblick över det forensiska arbetet. Varje åklagare ansvarar som regel för flera förundersökningar samtidigt och kan inte ha ingående kunskap om dem alla. Dessutom har de forensiska undersökningarna ofta beställts innan åklagaren tar över förundersökningen. Åklagarna vill dock vara mer aktiva i hanteringen av forensiska undersökningar.³⁷ Det gäller både i beställningsmomentet och vid senare kontakter med NFC.

Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Göteborg har tagit fram en handbok i kriminalteknik för åklagare.³⁸ I handboken behandlas bland annat vad åklagaren bör tänka på i samband med beställningar av forensiska undersökningar. Våra intervjuer med kammaråklagare visar dock

³⁶ Schematiskt är polisen förundersökningsledare när brottet är enkelt (till exempel ringa narkotikabrott, misshandel, stöld eller skadegörelse) och ofta även i inledningen av utredningar av mer komplicerade brott. I de förundersökningar där det finns en person häktad är alltid en åklagare förundersökningsledare. Se Åklagarmyndighetens föreskrifter (ÅFS 2005:9) och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål.

³⁷ Behovet av detta framkommer även i Åklagarmyndighetens (2014) rapport *Häktningstider och restriktioner*, s. 80 f.

³⁸ Åklagarmyndigheten (2012), *Kriminalteknik – en handbok för åklagare*.

att handboken inte används i någon större utsträckning i det dagliga arbetet.

Viktigt att återkalla onödiga beställningar

Som vi redogör för i kapitel 2 får NFC många beställningar samtidigt som resurserna är begränsade. Det ställer krav på beställarna att inte överbelasta den forensiska processen med beställningar och att återkalla beställningar som inte längre behövs. Beställningar kan bli onödiga om förundersökningen läggs ner eller om brottsutredningen ändrar inriktning, enligt intervjupersonerna.

Förundersökningen läggs ner

Många förundersökningar läggs ner av en eller annan orsak. I en del av dessa förundersökningar är forensiska undersökningar beställda, och om de inte är relevanta i någon annan pågående förundersökning är det rimligt att beställningarna återkallas.

Enligt företrädare för NFC är det dock vanligt att beställningar ligger kvar trots att förundersökningen lagts ned. NFC får inte denna information förrän någon tar kontakt med beställaren för att få en komplettering eller när svaret levereras. Vi har inte kunnat uppskatta omfattningen av detta, men det inträffar tillräckligt ofta för att skapa irritation bland handläggarna och problemet har nämnts i de flesta intervjuer.

Enligt de åklagare vi talat med är det polisen som bör återkalla beställningarna, eftersom det är polisens utredare eller kriminaltekniker som hanterat själva beställningen. Här anses det inte spela någon roll om en polis eller en åklagare har varit förundersökningsledare.

Förundersökningen ändrar inriktning

I inledningen av en förundersökning förekommer ofta att flera olika spår och beslag från brottsplatsen skickas in för forensisk analys. När brottsutredningen pågått en tid har polisen till exempel hunnit förhöra vittnen eller brottsoffer, och då kan de initiala beställningarna visa sig vara mindre relevanta. Även i detta fall är det rimligt att beställningar till NFC återkallas om de inte skulle behövas i något annat sammanhang.

Beslutet om att återkalla beställningar ska tas av förundersökningsledaren. Det varierar dock i vilken utsträckning beställningar faktiskt

dras tillbaka, och en förklaring är att åklagaren eller utredarna helt enkelt inte tänker på att beställningarna borde återkallas. Ytterligare en förklaring är att åklagaren inte alltid tar reda på vilka beställningar som kriminalteknikern eller utredaren har gjort i ett tidigt skede av förundersökningen.

5.2 Behov av skyndsam handläggning

Vid en beställning till NFC kan beställaren begära att ärendet ska behandlas med förtur genom ett val på beställningsblanketten. Det är även möjligt att begära förtur i ett senare skede om förutsättningarna i förundersökningen skulle ändras. De förtursgrunder som finns är:

- häktning eller åtal
- ungdomsbrott³⁹
- spaningsärende
- annat skäl (ska motiveras).

Domstolens beslut om häktning gäller oftast som mest 14 dagar.⁴⁰ Om åtal inte kan väckas inom den utsatta tiden kan åklagaren begära omhäktning, så kallad åtalsförlängning. Så länge den misstänkte är häktad ska en ny häktningsförhandling ske med högst två veckors mellanrum, till dess att åtal har väckts.

Om det finns någon häktad i en utredning får NFC som regel reda på det vid beställningen. Den information som ges initialt uppdateras dock inte automatiskt och NFC får därmed inte veta vilka tidsfrister som gäller i den specifika förundersökningen. Därför kan NFC inte alltid planera sitt

³⁹ När någon under 18 år är brottsmisstänkt finns särskilda lagstadgade tidsfrister för hur länge förundersökningen får pågå. Förundersökningen ska avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart som möjligt och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. Även förundersökningar angående brott mot barn ska bedrivas särskilt skyndsamt. Det gäller när brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex månader. Beslut i åtalsfrågan ska då fattas inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet.

⁴⁰ Häktning förutsätter i normalfallet att den häktade på sannolika skäl är misstänkt för ett brott som kan ge fängelse i minst ett år och att det finns ett häktningsskäl (risk för flykt, försvårande av brottsutredningen eller fortsatt brottslighet).

arbete utifrån förutsättningarna i förundersökningen. Däremot förekommer det att beställaren tar kontakt med NFC inför omhåkningsförhandlingar för att höra om det finns något analysresultat.

5.3 NFC behöver information för att genomföra analyser

Behov av kompletteringar leder till liggtider

NFC är beroende av att informationen i beställningarna är korrekt och fullständig. Beställningar som behöver kompletteras tar resurser från analysarbetet och bidrar till liggtider och därmed längre handläggnings-tider. En uppskattning från en av de större enheterna inom NFC är att cirka 20 procent av de beställningar de får in behöver kompletteras.

Informationsbehovet skiljer sig åt mellan olika analyser

Enklare analyser kräver mer standardiserade uppgifter

NFC vill hantera enklare analyser snabbt och med begränsade resurser. För att det ska vara möjligt bör informationen vara mer begränsad och beställarens uppgifter bör vara standardiserade. Det gäller till exempel vid narkotikaanalyser. Utöver olika bakgrundsuppgifter behöver utföraren i dessa fall bara veta vilken typ av undersökning beställaren vill ha, och ha tillgång till det material som ska undersökas. För de enkla analyserna behövs också mindre dialog mellan beställare och utförare.

Mer avancerade undersökningar kräver mer information

I mer avancerade undersökningar bygger den forensiska analysen på olika vägval och prioriteringar. För att NFC ska kunna göra korrekta bedömningar är det viktigt att brottsutredningens frågeställning framgår av beställningen. Frågeställningen är utgångspunkten för att avgöra vilken slags analys som är relevant att genomföra och om det är rätt typ av analys som är beställd. Frågeställningen ligger också till grund för de hypoteser som NFC ställer upp för sin analys och som används för att värdera analysresultatet. I dessa utredningar finns ett större behov av kontakter, både för att NFC behöver komplettera med ytterligare information och för att föra en dialog om valet av analysmetod.

Uppdaterade kontaktuppgifter en förutsättning för dialog

Erfarenheterna från NFC är att kontaktuppgifterna som anges vid beställningen inte alltid stämmer. Kompletteringar tar då extra lång tid att göra när det även tar tid att hitta fram till rätt person. Felaktiga kontaktuppgifter kan även få till följd att analyssvar skickas till fel mottagare, vilket kan fördröja hanteringen.

Felaktiga kontaktuppgifter beror enligt våra intervjupersoner ibland på att beställarna anger andra uppgifter än till den person som arbetar med utredningen. Det kan till exempel vara till en gemensam brevlådefunktion eller till någon som utsetts till hela gruppens eller sektionens kontaktperson. Ytterligare en orsak är att de som arbetar med brottsutredningen ofta byts ut under arbetets gång.

Bäst dialog när generalist är med

Själva formerna för dialoger och kontakter mellan beställare och utförare styrs av ärendet. Samtliga vi intervjuat upplever att kommunikationen fungerar bäst när NFC tillsätter en generalist i ärendet. Generalisterna kommer in i omfattande utredningar där 50–100 föremål eller mer ska analyseras. Ofta handlar utredningarna om grova brott. Generalistens roll är att koordinera NFC:s arbete och även vara kontaktperson för polis och åklagare. Som regel motsvaras generalisten av en kriminaltekniker som utsetts till koordinator för det kriminaltekniska arbetet inom förundersökningen. Ungefär 100 ärenden per år har en generalist.

I mindre brottsutredningar är det vanligtvis kriminalteknikern eller den polisiära utredaren som har kontakt med medarbetarna på NFC. Det innebär att informationen och kommunikationen från NFC går i en kedja från kriminalteknikern, om en sådan finns, till utredaren och sedan till åklagaren, för att sedan vandra samma väg tillbaka. Enligt åklagarna fungerar kommunikationen inom brottsutredningen oftast bra, men ibland uppstår missförstånd och fördröjningar.

Ibland tar medarbetarna vid NFC kontakt direkt med åklagaren för att få ett tydligt besked eller för att kunna diskutera något med den som har det faktiska ansvaret. De åklagare vi intervjuat är positiva till kontakten från NFC och tycker att åklagaren borde tillfrågas oftare, särskilt när det gäller mer avgörande frågor.

5.4 NFC vill höja kvaliteten på beställningarna

NFC försöker på olika sätt underlätta för att beställningarna ska bli rätt. Bland annat har man utvecklat beställningsblanketterna med flera tvingande fält för att säkerställa att beställningarna blir kompletta.

För vissa undersökningar har NFC även tagit fram särskilda blanketter för att få in rätt information i beställningen. Det gäller till exempel för dna-analyser kopplade till sexualbrott. Den blanketten innehåller mer detaljerade frågor om brottsplatsen, de spår som ska analyseras och så vidare.

Erfarenheten från NFC är dock att det inte är oproblematiskt att få beställarna att fylla i dessa särskilda blanketter; trots informationsinsatser finns ett visst motstånd.

Utbildning av utredare ger inte effekt

NFC genomför också utbildningar för kriminaltekniker, polisiära utredare, lokala brottsplatsundersökare, åklagare och domare som bland annat får lära sig hur man beställer forensiska undersökningar. Ett problem som påtalats är att omsättningen på de polisiära utredarna är hög, vilket leder till att utbildningen ändå inte ger en bättre generell beställarkompetens inom polisen så som NFC önskar.

Olika it-system för beställningar ger olika förutsättningar

Kriminalteknikerna har bättre tekniska förutsättningar att göra korrekta beställningar än övriga polisen eftersom de gör beställningarna i sitt ärendehanteringssystem Tekpro. Där finns färdigifyllda fält och möjlighet att direkt flytta över uppgifter från brottsplatsundersökningen till beställningsformuläret. Det gör beställningarna mer lättarbetade och risken för att information missas eller fylls i fel är mindre. För att förenkla processen för övriga polisen kommer det under 2016 bli möjligt att göra beställningar via formulär i polisens ärendehanteringssystem Durtvå. Det blir då möjligt att få förifyllda uppgifter och att flytta över uppgifter från Durtvå till formuläret.

Kontakter innan beställningen kommer in

Inledande kontakter är viktiga för att rätt beställning ska komma in. Både beställare och utförare av forensiska undersökningar har i våra intervjuer pekat på att man ibland behöver stämma av vissa frågor innan en beställning skickas in. Det handlar framför allt om vilken typ av undersökning som är relevant att genomföra i ett enskilt ärende, men det kan även gälla praktisk information om hur man gör en beställning. I den inledande kontakten kan utföraren också i ett tidigt skede avstyra en beställning om den forensiska analysen inte skulle tillföra brottsutredningen något.

Inom NFC har varje ämnesområde och grupp en servicetelefon som beställaren kan använda dagtid för att ställa frågor om sina beställningar. NFC har dessutom en jourtelefon till en generalist som beställaren kan vända sig till vid brådskande ärenden. Avsikten med dessa funktioner är dock främst att erbjuda en jourfunktion för akuta ärenden, inte att regelmässigt ge stöd till beställare.

En annan stödfunktion för beställarna är de supportfunktioner som kan finnas inom polisens forensiska sektioner. Intervjuade kriminaltekniker har nämnt det så kallade forensiska analysteamet (FA-teamet) som finns inom region Stockholm. FA-teamet ger bland annat poliser råd inför en beställning och gör även preliminära bedömningar av material för att avgöra om det är relevant att gå vidare med en analys. Försök som har gjorts med förgranskade beställningar visar att man kan få bort många omotiverade beställningar som annars skulle belasta det forensiska systemet i onödan. I en granskning var upp till 40 procent av beställningarna till ett av polisens lokala laboratorier omotiverade, enligt våra intervju-personer.

5.5 Slutsatser

I beställningsmomentet finns framför allt två förhållanden som riskerar att fördröja NFC:s handläggning och som därmed kan bidra till längre häktningstider: beställningarna innehåller inte alltid den information som behövs för en optimal handläggning och alla beställningar är inte relevanta.

Beställningarna saknar information

Kompleta beställningar är viktigt för att NFC ska kunna ha en effektiv ärendehandläggning. Annars finns risk för liggstider när utföraren ska kontakta beställaren för kompletteringar. Vår undersökning visar att en betydande andel av de beställningar som kommer in till NFC kan antas innehålla brister.

Ju högre forensisk kompetens beställarna har, desto bättre blir beställningarna. Ett problemområde är narkotikaanalyser som är en stor kategori både sett till antalet häktade och till antalet ärenden hos NFC. Här görs beställningarna oftare av poliser inom ingripandeverksamheten.

NFC har utvecklat beställningsblanketterna och erbjudit utbildningar för att underlätta för beställarna att göra rätt. Trots det kvarstår problemen, vilket delvis förklaras av att beställarna inte fullt ut accepterat de förändrade beställningsrutinerna. Det gäller exempelvis dna-analyser vid sexualbrott där den särskilt framtagna beställningsblanketten väckt motstånd hos beställande poliser.

Informationen mellan beställare och utförare brister även när det gäller förändringar i förundersökningen. Det går att begära förtur för att skyn-da på analyser i ärenden där det finns någon häktad, men när häktnings-perioden förändras får NFC som regel inte veta det.

Alla beställningar är inte relevanta

Alla beställningar som NFC hanterar är inte relevanta. Konsekvensen är att NFC:s resurser inte används på bästa sätt och att handläggningen i andra ärenden fördröjs.

De irrelevanta beställningarna kan delas in i två grupper. Den ena gäller beställningar där den forensiska analysen egentligen inte behövs inom förundersökningen, men som gjorts ändå på grund av bristande forensisk kompetens hos beställaren. I andra fall handlar det om beställningar som var relevanta när de gjordes, men som inte längre behövs för att brotts-utredningen är nedlagd eller har fått en annan inriktning.

Förundersökningsledaren har det yttersta ansvaret för att återkalla beställningar, men den uppgiftsfördelning som finns mellan åklagare

och polis gör att åklagaren har en mer passiv roll när det gäller beställningar av forensiska undersökningar. Samtidigt vill de åklagare vi intervjuat vara mer involverade i avgörande frågor såsom utredningens frågeställningar, prioriteringar och återkallande av beställningar. I våra intervjuer har också framkommit att åklagarna sällan använder den handbok i kriminalteknik som ska stödja dem i dessa frågor.

6 De interna processerna hos NFC

I detta kapitel analyserar vi de faktorer som påverkar handläggningen inom NFC.⁴¹ Handläggningstiderna här kan, som vi sett tidigare i rapporten, ha betydelse för häktningstiderna. I kapitlet fokuserar vi på de faktorer och ärendeslag som kan antas ha störst påverkan på häktningstiderna.

6.1 Inflödet till NFC

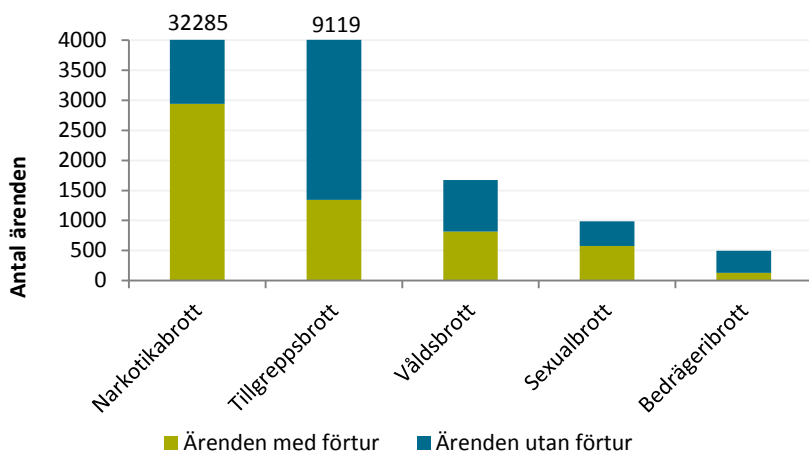
Av de utredningsärenden NFC tog emot under 2014 gällde mer än 60 procent misstänkt narkotikabrott. Analyser relaterade till tillgreppsbrott är den näst största kategorin (knappt 20 procent) följt av våldsbrott (3 procent).⁴²

⁴¹ Med NFC avses genomgående i kapitlet NFC:s laboratorium i Linköping, det vill säga den verksamhet som tidigare var SKL.

⁴² Uppgifterna avser SKL:s ärenden under 2014. Totalt analyserades 51 987 ärenden. Här ingår inte dna-analys av personprover (topsningar) för registrering i register (ca 34 000 ärenden) eller oavslutade ärenden (ca 11 000 ärenden).

Figur 7

Ärenden hos SKL (nuvarande NFC i Linköping) inom olika kategorier av brottsutredningar, 2014, antal ärenden med förtur och utan förtur



Källa: Polismyndigheten (NFC). Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. För de staplar som går utanför skalan i figuren anges totalt antal ärenden.

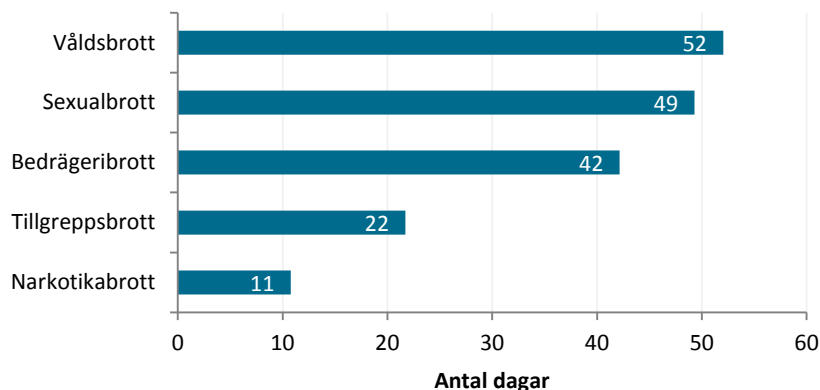
I kapitel 4 konstaterar vi att fem brottskategorier svarar för mer än 80 procent av häktningsärendena där forensiska undersökningar förekommer. Inom samma brottskategorier finns även de längsta genomsnittliga häktningstiderna. Samma kategorier redovisas i figur 7. Tillsammans svarar de för mer än 80 procent av inflödet av utredningsärenden till NFC.

I figuren framgår även antalet ärenden för vilka beställaren begärt förtur. Andelen förtursärenden varierar kraftigt mellan brottskategorierna, och vi återkommer till detta i avsnitt 6.2 där vi närmare diskuterar NFC:s hantering av förtursärenden.

Vålds- och sexualbrott har längst handläggningstider

Analysen relaterade till narkotikabrott har kortast genomsnittlig handläggningstid bland de fem största brottskategorierna. Längst handläggningstider har undersökningar som görs med anledning av våldsbrott och sexualbrott.

Figur 8 Genomsnittlig handläggningstid hos SKL (nuvarande NFC i Linköping) fördelat på typ av brott, 2014, antal dagar



Källa: Polismyndigheten (NFC). Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 51 987. I redovisningen ingår inte dna-analys av personprover (topsningar) för registrering i register (ca 34 000 ärenden) eller oavslutade ärenden (ca 11 000 ärenden).

Brottskategorier med stort inslag av mängdbrott, till exempel narkotika- och tillgreppsbrott, har kortare genomsnittliga handläggningstider än de som har större inslag av grov brottslighet.

De faktorer som påverkar handläggningstidernas längd är framför allt:

- NFC:s prioritering av ärenden
- typ av analys och liggtider i handläggningsprocessen
- kompetenstillgången
- antalet öppna ärenden på kö.

6.2 Förtur och prioritering av ärenden

Ärenden med förtur ska prioriteras

Ärenden ska hanteras med förtur om det anges i beställningen. Av de cirka 52 000 ärenden vi analyserat hade beställaren begärt förtur för cirka 6 900 beställningar, vilket motsvarar cirka 10–15 procent av alla

beställningar till NFC. Det vanligaste skälet för att begära förtur är att det finns någon häktad person.⁴³

En begäran om förtur noteras i ärendehanteringssystemet i samband med att ärendet registreras. NFC saknar i dag dokumenterade riktlinjer för hur förtursärenden ska hanteras. Enligt intervjuade medarbetare är det också oklart hur prioriteringen av förtursärenden ska gå till, även om det inte är någon tvekan om att de på något sätt ska gå före i kön. Detta innebär att förtursärenden kan hanteras på olika sätt i olika analysgrupper.

Oklart hur man ska prioritera mellan vanliga förtursärenden

Inte sällan är förtursärendena så många att NFC måste göra prioriteringar dem emellan. Detta förekommer till exempel inom biospårökning (sökning och analys av dna), som är en analystyp med många förtursärenden, och i vissa mindre ärendeslag.

Prioriteringen mellan förtursärenden blir en bedömning från fall till fall, där utföraren NFC väger samman de behov som beställaren har kommunicerat och den analyskapacitet som finns tillgänglig.

Beställningar kan prioriteras på andra grunder än förtur

Det finns även ett kompletterande system för att ge vissa ärenden högre prioritet än andra. Det handlar då om mer akuta förtursärenden där en skyndsam hantering bedöms som särskilt nödvändig. Både beställaren och NFC själva kan ge ett ärende en extra prioriterad status.

Den högsta prioriteringen är så kallade gräddfilsärenden – ett fåtal ärenden per år som rör stora eller massmedialt uppmärksammade brottsutredningar. Oftast finns det stor risk för att ytterligare grova brott ska begås. Ett gräddfilsärende hanteras med alla tillgängliga resurser; allt annat läggs åt sidan och det kan bli aktuellt med övertidsarbete.

Den så kallade mellanfilen innebär att NFC aktivt bevakar att ärendet hamnar först i de ordinarie flödena. Här tillsätts dock inga extra resurser för att hantera ärendet.

⁴³ Vi redogör för förtursskäl i avsnitt 5.2.

Förtursärenden innebär ofta mer komplexa analyser

För flera undersökningstyper är den genomsnittliga handläggningstiden längre för ärenden med förtur jämfört med ärenden utan förtur. Sett till alla ärendeslag var den genomsnittliga handläggningstiden för en förtursbeställning 31 dagar år 2014. För ärenden utan förtur var handläggningstiden i genomsnitt 16 dagar.

En förklaring till detta är att ärenden med förtur ofta kräver mer kvalificerade och tidskrävande analyser. Exempelvis avser biospårsökningsärenden utan förtur oftast mängdbrottslighet där NFC satt ett tak för antalet föremål man undersöker, och man använder inte heller de mest kvalificerade analysmetoderna. Den längre handläggningstiden för förtursärendena innebär alltså inte att dessa är lägre prioriterade.

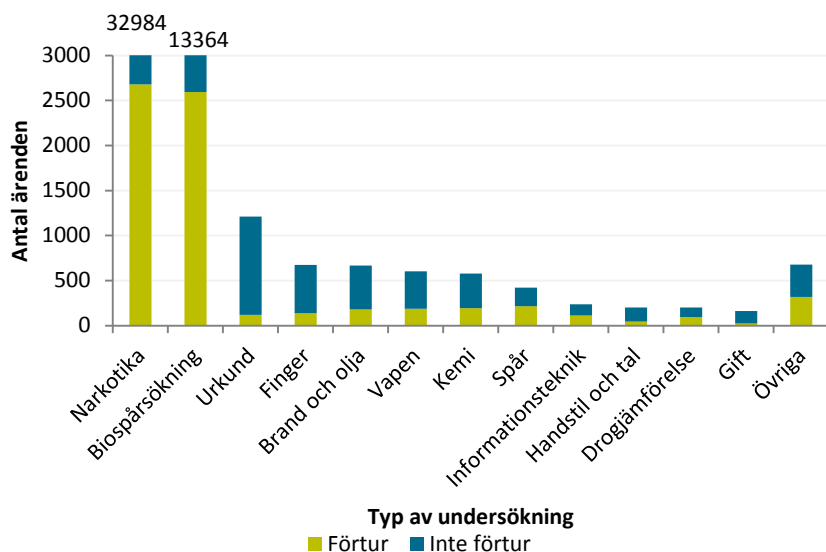
6.3 Handläggningsprocessen

NFC:s analysgrupper har olika rutiner för arbetet som utgår från materialet de hanterar och kraven som analysarbetet ställer. Grupperna har i olika utsträckning analyserat sina handläggningsprocesser i syfte att effektivisera dem.

Narkotikaanalys och biospårsökning är de vanligaste analystyperna

Narkotikaanalys och biospårsökning är de analyskategorier som har överlägset flest ärenden.

Figur 9 Ärenden hos SKL (nuvarande NFC i Linköping) fördelat på olika typer av analyser, 2014, antal ärenden med förtur och utan förtur



Källa: Polismyndigheten (NFC). Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. N = 51 987. I redovisningen ingår inte dna-analys av personprover (topsningar) för registrering i register (ca 34 000 ärenden) eller oavslutade ärenden (ca 11 000 ärenden). För de staplar som går utanför skalan i figuren anges totalt antal ärenden.

Biospårsökning är den vanligaste analystypen inom fyra av de fem brottskategorierna med flest häktade. Inom narkotikabrottsutredningar är dock narkotikaanalyser en större ärendekategori.

Vilka metoder som används vid analysen sätter ramarna för hur kort tid handläggningen kan ta. Ytterligare en viktig faktor är eventuella ligg-tider mellan olika moment i handläggningen. Beroende på bland annat ärendevolymen finns olika möjligheter att effektivisera handläggningen, exempelvis genom att skapa standardiserade flöden och utnyttja stor-driftsfördelar. Detta är lättare att uppnå inom ärendeslag med många likartade ärenden.

Narkotikaanalyser handläggs 36 procent snabbare än för fem år sedan

Droganalysenheten har sedan 2002 arbetat för att utveckla och effektivisera sina handläggningsrutiner. Det har lett till att den genomsnittliga handläggningstiden 2013–2015 var 36 procent kortare än under 2010–2012.⁴⁴ Samtidigt avslutar enheten 40 procent fler ärenden.

Handläggningstiderna för mer komplexa narkotikabrottsärenden har inte minskat på samma sätt som för de enklare ärendena. En anledning är att de komplexa ärendena ofta är samarbetsärenden (se vidare nedan). Ofta kräver de också mer avancerade analyser för vilka det är svårare att hitta bra flöden utan liggtider.

För att komma fram till vilka åtgärder man skulle vidta gjorde chefer och medarbetare på enheten för droganalys en kartläggning och analys av arbetsprocesserna. Som ett resultat har man bland annat förändrat arbetsrutinerna för att minska liggtider, köpt in kompletterande analysutrustning, sett över den kompetens som krävs i olika moment och förankrat hanteringen av mängdbrottsärenden.

Processutvecklingsarbetet har drivits av enhetens medarbetare parallellt med det ordinarie arbetet. En medarbetardriven process har setts som en framgångsfaktor. Utvecklingsarbetet har dock tagit lång tid att genomföra.

Effekterna har uteblivit på biologienheten

Även biologienheten, där biospårsökning är den dominerande kategorin av analyser, har genomfört en processkartläggning. Här har arbetet dock inte lett till lika stora förändringar i arbetet som på droganalysenheten. Under 2010–2015 ökade i stället handläggningstiderna mätt som genomströmningstiden för 80 procent av ärendena, samtidigt som antalet inkomna beställningar var ungefär oförändrat. Intervjuad personal på NFC bekräftar att ett utvecklingsarbete har pågått, men att det inte lett

⁴⁴ Den genomsnittliga tiden för att avsluta 80 procent av ärendena minskade ännu mer mellan samma år – med 43 procent.

till några påtagliga effektiviseringar i hanteringen av undersökningsärenden.⁴⁵ Utvecklingsarbetet har inte varit tillräckligt prioriterat och processkartläggningen har därför inte lett till några mer genomgripande förändringar.

Baserat på erfarenheterna från droganalysenheten uppskattar personer inom NFC att handläggningstiden för biospårökning i genomsnitt skulle kunna kortas med upp till 20 dagar genom en effektivare handläggningsprocess. Det skulle i så fall vara en förbättring i samma storleksordning som på droganalysenheten.

Handläggningstiderna för beställningar som rör mängdbrott är dock avsevärt kortare än de ärenden som handlar om grova brott. En biospårökning i ett stöldärende tog i genomsnitt 16 dagar att handlägga 2014.

Konsekvenserna är störst vid mellanstora brottsutredningar

Flera av de personer inom polisen, Åklagarmyndigheten och NFC som vi talat med har pekat på att långa handläggningstider vid biospårökning får större konsekvenser vid utredningar av brott som är grova men som inte hör till de allra grävsta. Exempel på sådana ”mellanbrott” är seriestöld, rån och våldtäkter av normalgraden. I alla dessa utgör dna-spår ofta central bevisning. Här är det dock inte så vanligt att vare sig polisen eller NFC tillsätter extra resurser eller att ärendet placeras i de ”gräddfiler” eller ”mellanfiler” som är reserverade för de grävsta brotten.

Det är alltså inte de riktigt grova brotten som bedöms påverkas mest av långa analystider, och en anledning är att dessa ärenden har en högre prioritet. Förundersökningarna i dessa fall är också ofta mer omfattande och det är därför inte säkert att det är just de forensiska undersökningarna som tar längst tid i utredningsarbetet. Vår undersökning av begäran om åtalsförlängning pekar i samma riktning.

⁴⁵ Beträffande dna-analys av personprover för registrering i register är bilden en annan. Hanteringen av dessa hör, enligt NFC, till de mest effektiva i världen.

Urval och begränsningar

Analysinsatsen är begränsad i mängdbrottsärenden

Vid beställningar som rör mängdbrott har NFC infört ett tak för hur många analyser man kan beställa och även begränsat hur kvalificerade analyser man utför. Här tillämpar NFC en slags proportionalitetsprincip där det misstänkta brottets grovhet styr mängden resurser som tilldelas beställningarna i en viss brottsutredning. I efterhand har NFC stämt av detta tillvägagångssätt med Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Göteborg.⁴⁶

I beställningar med många föremål kan NFC göra urval

I beställningar med omfattande material kan NFC göra en bedömning av om allt ska undersökas eller bara ett urval. Det gäller till exempel stora beslag av narkotika eller när många likartade beslag skickats in för sökning av dna-spår eller fingeravtryck. Det varierar från fall till fall i vilken utsträckning NFC för en dialog med beställaren om urvalet.

Flera intervjuade åklagare och kriminaltekniker är kritiska till det här tillvägagångssättet och anser att det innebär en risk för rättssäkerheten om NFC själva väljer bort inskickat material utan att föra en dialog med beställaren. Dessutom upplevs det som att man inkräktar på åklagarens roll som förundersökningsledare. NFC anser dock att beställaren även måste ha respekt för den forensiska kompetens man har.

I samarbetsärenden är risken för liggtider stor

Omkring 5 procent av beställningarna – cirka 2 700 ärenden – är så kallade samarbetsärenden. Det innebär att samma material ska analyseras av flera av NFC:s analysgrupper. Vanliga kombinationer av analyser är biospårökning, fingeravtrycksanalys och narkotikaanalys samt biospårökning, fingeravtrycksanalys och vapenanalys.

Samarbetsärenden tar avsevärt längre tid än andra ärenden. Det beror dels på att vissa analyser måste göras i sekvens, dels på att det uppstår liggtider när ärendet överlämnas mellan analysgrupperna. År 2014 var

⁴⁶ Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2016-01-08.

till exempel den genomsnittliga handläggningstiden i beställningar kopplade till mordutredningar tre gånger så lång i samarbetsärenden.

NFC har utarbetat en särskild handläggningsrutin för att ta emot och packa upp samarbetsärenden där beställningen är en kombination av narkotikaanalys, fingeravtrycksanalys och dna-analys (biospårsökning). På så sätt har liggtiden i dessa ärenden minskat med i genomsnitt 20 dagar. Man har också en rutin för uppackning av samarbetsärenden som avser fingeravtrycksanalys och dna-analys.

Vad är rimliga handläggningstider?

Polisens utredningsverksamhet ser gärna att NFC kan utföra beställningar i mängdbrottsärenden inom tre dagar, och inom åtta dagar vid utredning av grövre brott. Vid riktigt grova brott är det rimligt att handläggningstiderna är längre, men då är det viktigt att det finns möjlighet till extra flexibilitet och att ge vissa ärenden förtur i ”gräddfilen”.

NFC har angett ett långsiktigt (upp till fem år) mål för effektiviseringsarbetet: alla undersökningar och analyser ska kunna genomföras inom 24–48 timmar. Om man kan uppnå detta kommer det att vara möjligt att få ner de totala handläggningstiderna till de önskemål som polisen formulerat. Detta förutsätter enligt NFC inte bara bättre interna processer, utan även mer resurser samt olika åtgärder för att minska mängden inskickat material och öka den forensiska kompetensen inom polisen.

6.4 Kompetensförsörjning

En generell utmaning för NFC är att planera sin kompetensförsörjning. Det tar normalt två år att uppnå full kompetens som forensiker och ännu längre tid för de mest kvalificerade befattningarna. Detta har till exempel varit ett problem inom vapenanalysområdet.

Vissa ärendeslag har få ärenden

För att upprätthålla hög kompetens och dessutom ha en viss beredskap för vakanser och toppar i ärendeinflödet har NFC en överkapacitet inom flera ärendeslag med få ärenden (några hundra ärenden per år). Det gäller mer än 30 kategorier av undersökningar och jämförelser, till

exempel analyser av bilder, färg, gifter, tal och ljud, samt tändsatsundersökningar, låsundersökningar och myntundersökningar.⁴⁷

Med förhållandevis små volymer är det svårt att skapa kostnadseffektiva flöden i handläggningen. Stora volymer ger fler möjligheter att använda exempelvis masshantering och kompetenser på olika nivåer i handläggningen.

Ytterligare ett problem är att organisationen är sårbar för oväntade vakanser, särskilt under sommaren när bemanningen vanligtvis är låg på grund av semestrar. Detta kan innebära långa handläggningstider i enskilda ärenden.

NFC:s problem delas av flera

Andra länders forensiska analysfunktioner har liknande problem med kompetensförsörjningen inom små ärendeslag. Det har förts diskussioner om att utöka samarbetet mellan Sverige och bland andra Danmark, Norge och Nederländerna, men diskussionerna har hittills inte gett några konkreta resultat.

Med ett utökat samarbete mellan flera länder skulle NFC kunna specialisera sig inom några av de små ärendeslagen och då även utföra analyser på uppdrag av andra länders myndigheter. Samtidigt skulle NFC kunna avveckla sin kompetens inom andra ärendeslag och i stället köpa dessa tjänster från något av samarbetsländerna.

Ett sådant utökat samarbete skulle innebära större volymer i de ärendeslag som NFC behåller och ge bättre möjligheter att samtidigt både upprätthålla hög kompetens och skapa kostnadseffektiva rutiner.

6.5 Stor ärendebalans försvårar vapenanalyserna

Vapenanalysgruppen dras sedan flera år med många öppna ärenden och långa handläggningstider. Genomströmningstiden i augusti 2015 var 271 dagar för 80 procent av ärendena och mediantiden var 78 dagar. I

⁴⁷ NFC räknar undersökningstyper med färre än 500 ärenden per år som små ärendeslag, Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2015-11-19.

slutet av oktober 2015 hade man knappt 800 öppna ärenden, vilket är en ökning med 50 procent jämfört med för fem år sedan.⁴⁸

Detta kan jämföras med antalet inkomna ärenden för att få en uppfattning om vad som är ett rimligt antal öppna ärenden som är under utredning. Under 2012–2014 var andelen öppna vapenanalysärenden (vid årsskiftet) av inkomna ärenden under året mellan 79 och 138 procent. Motsvarande andel år 2010–2011 var 50–58 procent. Mätt på detta sätt var balansen av öppna ärenden alltså dubbelt så stor som för fem år sedan. Motsvarande mått för alla SKL:s undersökningsärenden 2014 var 7 procent.

Orsaken till denna situation är att flera av gruppens handläggare samtidigt sade upp sig, och produktionen minskade då kraftigt. Nya handläggare har rekryterats, men de har ännu inte kommit i full produktion på grund av den upplärningstid som krävs för att få full behörighet som forensiker.

NFC har vid flera tillfällen anlitat externa utförare för vissa moment i analysarbetet. Detta har bidragit till att minska antalet öppna ärenden, men belastningen på vapenanalysgruppen är trots detta fortsatt hög.

Vapenanalysgruppens arbete försvåras

Arbetet inom vapenanalysgruppen försvåras av att många öppna ärenden står på kö. För det första ökar administrationen som följd av att man tvingas hålla reda på och svara på frågor om så många ärenden. För det andra upplevs situationen som ett arbetsmiljöproblem av medarbetarna.

Även vapenanalysgruppen har kartlagt sina handläggningsprocesser. Arbetet har lett till effektivisering av en del av verksamheten (analys av kulor och hylsor), men enligt de intervjuer vi gjort har gruppens arbete inte förändrats på något mer genomgripande sätt. En förklaring till detta är att det inte funnits stöd bland medarbetarna för att förändra handlägg-

⁴⁸ Minskningen har sedan dess fortsatt och i december 2015 var ungefär 700 ärenden under utredning, Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Billy Edquist 2016-01-20.

ningen. Det har inte heller funnits utrymme att prioritera utvecklingsarbete, eftersom all tid har gått åt till att hantera de ärenden man ligger efter med.

Risker med stora ärendebalanser i vapenanalysärenden

Alla åklagare och poliser vi intervjuat har nämnt problemet med långa handläggningstider för vapenanalyser. Detta försvårar också utredningar av brott förknippade med vapen.

Flera har pekat på att olaga vapeninnehav, som är ett mindre allvarligt brott, ofta hänger samman med grövre brottslighet. För att leda förundersökningen framåt kan det då vara viktigt att snabbt få svar på om ett vapen förekommit i något annat kriminellt sammanhang. Om svaret dröjer är det stor risk att en häktad misstänkt person måste släppas, vilket kan försvåra den fortsatta utredningen.

Ytterligare en konsekvens är att åklagare ibland avstått från att beställa vapenanalyser från NFC eftersom man bedömt att svaret skulle dröja för länge.

6.6 Slutsatser

Det är otydligt för beställarna hur NFC prioriterar

Förtursärenden är generellt sett prioriterade, men det är otydligt för både beställarna och NFC:s medarbetare hur prioriteringar görs mellan olika förtursärenden. Det saknas dokumentation som beskriver på vilka grunder prioriteringar ska göras och vad andra snabbspår såsom ”mellanfil” och ”gräddfil” innebär.

I förtursärendena får NFC inte per automatik veta när häktningsperioder och andra frister löper ut. Det innebär att de tidsfrister som gäller när någon häktad finns i en brottsutredning oftast inte ingår som en faktor när NFC planerar handläggningen. Vår slutsats är att NFC i dag inte fullt ut kan prioritera beställningar inom utredningar där någon finns häktad.

Effektivare processer kan ge kortare handläggningstider

Det processutvecklingsarbete som NFC gjort inom bland annat narkotikaanalyser visar att det finns stora möjligheter att korta handläggningstiderna och öka kostnadseffektiviteten genom att minska liggtider och utnyttja möjligheter till stordrift. Detta gäller framför allt samarbetsärenden och de ärendeslag där NFC har stora volymer.

Effektivare hantering av biospårsökningar kan ge avsevärt kortare handläggningstider

Vår bedömning är att NFC kan effektivisera arbetet med biospårsökningsärenden avsevärt och att detta skulle kunna bidra till kortare häktningstider.

Biospårsökning är den vanligaste analyskategorin inom våldsbrott och sexualbrott, som båda har en stor andel häktade i brottsutredningarna och långa häktningstider. Det är även den vanligaste analyskategorin inom tillgreppsbrott, med flest häktade i de ärenden vi undersökt.

Narkotikaanalyser har mindre potential för effektiviseringar

Ett stort antal häktade kan kopplas till narkotikabrottsutredningar, även om andelen ärenden med häktade är liten. Här har NFC redan genomfört ett effektiviseringsarbete med gott resultat och utrymmet för ytterligare effektiviseringar är sannolikt mindre än inom biospårsökning.

Samtidigt visar vår undersökning av framställningar om åtalsförlängning (se kapitel 4) att åklagare oftare hänvisar till att man väntar på svar från forensiska undersökningar vid narkotikabrott än vid andra brott. Vår slutsats är att det kan finnas skäl att försöka snabba på handläggningen ytterligare i de ärenden som i dag tar längst tid, även om det är en relativt liten andel häktade i de ärenden som droganalysenheten hanterar.

Många av de narkotikaärenden som rör grova narkotikabrott är samarbetsärenden, vilket innebär fler analysmoment och överlämningar mellan olika grupper hos NFC och därmed en större risk för liggtider. Även här borde finnas möjlighet att korta liggtiderna genom bättre samordning av de olika analysgruppernas arbete.

NFC:s konsekvensanalyser bör inkludera beställarna

När NFC förändrar sina interna processer kan även beställarna påverkas. Det gäller exempelvis rutinerna för urval vid beställningar som innehåller stora material och när man begränsade antalet analyser kopplade till mängdbrottsutredningar.

Vår slutsats är att det fortsatta förändringsarbetet bör ske i dialog med beställarna, i första hand Åklagarmyndigheten och polisens utredningsverksamhet. Syftet med dialogen är att säkerställa att man har en samsyn kring de förändringar som planeras, i de fall de innebär en avvägning mellan rättssäkerhetsaspekter i förundersökningen och strävan efter en kostnadseffektiv verksamhet.

Svårt att upprätthålla kompetens och kostnadseffektivitet i små ärendeslag

I ärendeslag med få ärenden är hanteringen i dag inte kostnadseffektiv. För att upprätthålla kvaliteten har NFC en överbemanning inom flera typer av analyser, men trots detta omfattar personalen så få personer att verksamheten blir sårbar vid oförutsedda vakanser. Det medför en risk för långa handläggningstider i enskilda ärenden. De små ärendevolymerna gör det också svårare att utarbeta kostnadseffektiva flöden för handläggningen.

Vapenanalyserna tar för lång tid

Ett tydligt resultat av våra undersökningar är att beställarna uppfattar hanteringen av vapenanalyser som ett allvarligt problem. Det händer att åklagare avstår från att beställa vapenanalyser från NFC, eftersom det tar för lång tid att få svar. Orsaken till de långa handläggningstiderna är att vapenanalysgruppen har många gamla ärenden som fördröjer handläggningen även av nyinkomna ärenden.

7 Statskontorets förslag

7.1 Övergripande om förslagen

De förslag vi lämnar har två huvudinriktningar. En del förslag syftar till att effektivisera NFC:s interna handläggningsprocesser. Vi redovisar dessa förslag i avsnitt 7.2 och 7.3. Andra förslag ska bidra till att de beställningar som lämnas till NFC är relevanta och innehåller rätt information (avsnitt 7.4 och 7.5).

Effektiviseringar av NFC:s interna processer är den åtgärd som har störst direkt effekt på handläggningstiderna för forensiska undersökningar och på häktningstiderna. De övriga förslagen påverkar häktningstiderna mer indirekt. De syftar till att frigöra resurser hos NFC, vilka sedan kan användas för att snabba på hanteringen av beställningar som rör ärenden med någon häktad person.

Positiva men svårbedömda konsekvenser

Vår bedömning är att alla åtgärder vi föreslår har övervägande positiva konsekvenser. Det är dock inte möjligt att exakt uppskatta hur stor den slutliga effekten blir i termer av kortare häktningstider. Konsekvensanalyser innehåller ofta ett mått av osäkerhet, men i detta fall innebär datamaterialets begränsningar ytterligare osäkerhet i analysen.⁴⁹

Kostnader och nyttor uppstår i flera fall på olika ställen i den forensiska processen. Den önskade effekten – kortare häktningstider – ligger till och med i stor utsträckning utanför processen. Förslagen medför vissa kostnader för de berörda aktörerna, men vi bedömer att dessa är förhållandevis små samt att de kan hanteras med befintliga resurser och inom myndigheternas befintliga uppdrag.

⁴⁹ Se vår diskussion om kopplingen mellan förekomsten av forensiska undersökningar och häktningstidernas längd i kapitel 4.

Genomförandet förutsätter dialog eller samverkan

Alla förslag inkluderar att göra avvägningar dels mellan olika aktörers behov, dels mellan rättssäkerhet, vetenskaplig noggrannhet och kostnadseffektivitet. Vi anser därför att NFC, Åklagarmyndigheten och polisens utredningsverksamhet bör föra en dialog innan förslagen genomförs och i några fall även genomföra dem samordnat. I principiella frågor bör Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samverka. Vi beskriver behovet av samverkan eller dialog i anslutning till respektive förslag.

7.2 NFC ska förstärka processutvecklingsarbetet

Förslag

Vi föreslår att NFC ska förstärka arbetet med att utveckla processerna för ärendehantering. Inriktningen bör vara att korta handläggnings-tiderna och skapa tydliga flöden för att hantera förtursärenden. Vår bedömning är att NFC i första hand bör se över ärendeprocesserna inom biospårökning. I andra hand bör NFC utveckla processerna för andra volymmässigt stora ärendeslag och för vanliga kombinationer av samarbetsärenden.

Vi föreslår att NFC inrättar en intern eller extern stödfunktion för att stödja och driva på utvecklingsarbetet. Funktionen bör ta vara på erfarenheterna från NFC:s processutvecklingsarbete inom bland annat narkotikaanalyser.

Ytterligare ett förslag är att NFC ska ta initiativ till att utveckla ärendehanteringssystemet så att information om aktuellt datum för omhändertagning eller åtal kommer in automatiskt.

Slutligen föreslår vi att NFC ska samverka med Åklagarmyndigheten och föra en dialog med polisens utredningsverksamhet under processutvecklingsarbetet. Samverkan och dialogen ska gälla principiella frågor och syfta till att få en rimlig avvägning mellan rättssäkerhet, vetenskaplig noggrannhet och kostnadseffektivitet i hela den forensiska processen.

Motivering

Bättre arbetsprocesser för biospårsökning har störst potential att bidra till kortare häktningstider

NFC:s tidigare processutvecklingsarbete på bland annat enheten för droganalys visar att det finns stor potential att korta handläggningstiderna. Under 2013–2015 hanterade enheten årligen 40 procent fler ärenden än 2010–2012, samtidigt som den genomsnittliga handläggningstiden sjönk med 36 procent.⁵⁰ Vi beskriver detta i avsnitt 6.3.

Vår bedömning är att processutvecklingsarbetet bör fortsätta med fokus på de ärendeslag där de negativa effekterna av långa handläggningstider är störst. I första hand bör NFC utveckla arbetsprocesserna inom analyskategorin biospårsökning, eftersom det är den i särklass vanligaste beställningen i de förtursärenden som rör våldsbrott, sexualbrott och tillgreppsbrott. Dessa är också tre av de fem brottskategorier där flest personer är häktade och häktningstiderna är längst, sett till de häktningsärenden där forensiska undersökningar förekommit i brottsutredningen.

I andra hand bör NFC analysera och utveckla processerna för samarbetsärenden och andra ärendeslag med stora volymer. Exempel på sådana ärendeslag är fingeravtrycksundersökningar (där ett sådant arbete redan påbörjats) och vapenanalyser.

En stödfunktion för processutvecklingsarbetet

De flesta enheterna inom NFC har i varierande utsträckning bedrivit projekt för att förbättra sina handläggningsprocesser. Arbetet har gett goda resultat när det gäller narkotikaanalys, dna-analys och registrering av topsningar samt fingeravtrycksframkallning, men i de övriga analysgrupperna har processkartläggningarna inte lett till särskilt stora förändringar. Arbetet har också tagit lång tid.

Vår slutsats är att arbetet skulle kunna bedrivas effektivare och med större kraft om NFC inrättar en funktion för att ge chefer och medarbetare stöd i förändringsarbetet. En sådan funktion kan både fungera stödjande och bidra till erfarenhetsöverföring inom organisationen. Det

⁵⁰ Minskningen är 43 procent om man använder måttet handläggningstid för 80 procent av ärendena.

är avgörande att denna funktion har ledningens uttalade stöd och förtroende för att den ska kunna verka effektivt.

Tidsfristerna i brottsutredningen bör styra mer

NFC:s sätt att prioritera ärenden påverkar också handläggningstiderna. Vår undersökning visar att det finns oklarheter i prioriteringen av förtursärenden, varav de flesta involverar häktade. I processutvecklingsarbetet bör NFC därför särskilt beakta hanteringen av förtursärenden.

NFC behöver kunna göra rimliga prioriteringar och avvägningar vid hanteringen av ärenden med häktade personer. Därför bör uppgift om de tidsfrister som gäller när någon häktad finns i en brottsutredning och eventuellt åtalsdatum finnas tillgängligt i NFC:s ärendehanteringssystem.

Vad NFC gör har betydelse för beställarna

Inom ramen för processutvecklingsarbetet finns det frågor som berör både beställare och utförare. Vår undersökning visar att NFC i begränsad utsträckning involverat åklagare och polis i sitt tidigare utvecklingsarbete.

Vår slutsats är att NFC bör föra en dialog med Åklagarmyndigheten och polisens utredningsverksamhet när det interna utvecklingsarbetet berör principiellt viktiga frågor. Det kan till exempel handla om hur man prioriterar mellan ärenden och hur urval inom enskilda beställningar ska göras. Syftet är att beakta beställarnas behov och säkerställa att förändringarna innebär en rimlig balans mellan rättssäkerhet, vetenskaplig noggrannhet och kostnadseffektivitet. Det är även viktigt att beställarna har en förståelse för den forensiska kompetens som finns inom NFC.

Konsekvenser

Handläggningstiderna för forensiska undersökningar

Fullt genomförda kommer våra förslag att bidra till kortare handläggningstider inom hela NFC:s verksamhet. Inledningsvis bör NFC prioritera arbetsprocesserna inom analyskategorin biospårökning. I det underlag vi fått tillgång till finns cirka 2 600 beställningar med förtur

inom den kategorin, vilket uppskattningsvis motsvarar 3 100 förtursärenden totalt. Cirka 2 600 av dessa avsåg undersökningar relaterade till utredningar av vålds-, sexual- eller tillgreppsbrott.⁵¹

De åtgärder vi föreslår skulle kunna få en effekt i samma storleksordning som enheten för droganalys har lyckats uppnå (36 procents kortare handläggningstider). Biospårsökningsärenden med förtur skulle då få följande genomsnittliga handläggningstider:

- våldsbrott 28 dagar (16 dagar kortare)
- sexualbrott 28 dagar (16 dagar kortare)
- tillgreppsbrott 18 dagar (10 dagar kortare).⁵²

Insatserna syftar i första hand till att snabba på hanteringen av förtursärenden, men åtgärderna kommer sannolikt att leda till att alla biospårsökningsärenden kan hanteras snabbare. Vår bedömning är därför att förslagen kommer att medföra generellt kortare handläggningstider. Det bör därmed inte uppstå några negativa konsekvenser för handläggningen av andra ärenden.

Häktningstidernas längd

Kortare handläggningstider hos NFC bör även bidra till kortare häktningstider även om det inte går att förutsäga i vilken utsträckning. För att ändå ge en uppfattning om konsekvenserna presenterar vi ett räkneexempel som bygger på ärenden inom brottskategorierna ovan.

Vi utgår från de uppgifter för 2014 som vi fått tillgång till och gör en uppskattning av antalet häktade som skulle kunna påverkas av vårt huvudförslag om snabbare hantering av biospårsökningsärenden. Det skulle då vara 1 070 häktade i brottsutredningar som rör våldsbrott, 470

⁵¹ Vi har fått tillgång till 52 000 av de totalt cirka 63 000 undersökningarna under 2014, se avsnitt 4.3.

⁵² Beräkningarna utgår från de genomsnittliga handläggningstider för förtursärenden under 2014 som framgår av det material Ramböll tagit fram för Statskontorets räkning.

häktade i brottsutredningar av sexualbrott och 2 070 häktade i brottsutredningar av tillgreppsbrott.⁵³

Vår undersökning av framställningar om åtalsförlängning visar att de forensiska undersökningarna anges som enda skäl vid 15 procent av omhäktningarna och att de nämns som skäl i 45 procent.⁵⁴ Denna uppgift använder vi som ett mått på i vilken utsträckning kortare handläggnings-tider för biospårsökningar kan leda till kortare häktningstider.⁵⁵ Resultatet av beräkningarna framgår av tabellen nedan. Räkneexemplet tar inte hänsyn till andra faktorer i åklagarnas, polisens eller domstolarnas arbete som kan påverka häktningstiderna.

⁵³ Antalsangivelserna gäller häktade där beställningar av forensiska undersökningar förekommit i brottsutredningen. Uppskattningarna utgår från de andelar som framkommit i den undersökning Ramböll genomfört (se kapitel 4), men antalet har räknats upp för att inkludera även de ärenden hos Åklagarmyndigheten som inte ingått i Rambölls undersökning. Biospårsökning var den primära beställningen i 80 procent av förtursärendena i våldsbrottsutredningar. Motsvarande andelar var 94 procent i sexualbrottsutredningar och 69 procent i utredningar av tillgreppsbrott. Uppgifterna i texten är uppskattningen av antalet häktade multiplicerat med andelen beställningar som avser biospårsökning.

⁵⁴ Andelarna 15 och 45 procent är uppskattningar som inkluderar 13 respektive 37 procent av de begäran om åtalsförlängning där specificerad orsak saknas, se avsnitt 4.5.

⁵⁵ En dags kortare handläggningstid skulle alltså i 15 respektive 45 procent av ärendena leda till en dags kortare häktningstid.

Tabell 1 Uppskattning av effekten av kortare handläggningstider för biospårsökning mätt som minskning av häktningstiden, två olika antaganden om genomslaget (15 % effekt och 45 % effekt), antal dagar

Brottskategori	Genomsnittlig minskning av häktningstid, antal dagar		Minskning av häktningstid totalt, antal dagar	
	Effekt 15 %	Effekt 45 %	Effekt 15 %	Effekt 45 %
Våldsbrott	2,4	7,2	2 500	7 500
Sexualbrott	2,4	7,2	1 100	3 400
Tillgreppsbrott	1,5	4,5	3 100	9 300
Summa			6 700	20 200

Källa: Polismyndigheten (NFC) och Åklagarmyndigheten. Bearbetning av Ramböll och Statskontoret. Effektantagandena utgår från resultaten av vår undersökning av framställningar om åtalsförlängning, se vidare not 52 och 53 samt avsnitt 4.5.

Ekonomiska konsekvenser

Vi uppskattar att det effektiviseringsarbete vi föreslår skulle kosta fem miljoner kronor, motsvarande fem årsarbetskrafter.⁵⁶ I denna uppskattning ingår den extra stödfunktion som vi föreslår ska inrättas (en årsarbetskraft) och arbetstid för medarbetare vid biologienheten (fyra årsarbetskrafter).⁵⁷ Processkartläggningen kan även visa att det finns behov av investeringar i analysutrustning, eller behov av att ändra kompetenssammansättningen i personalen. Dessa eventuella kostnader ingår inte i våra beräkningar.

Det skulle kosta cirka 100 000 kronor att utveckla NFC:s ärendehanteringssystem så att det automatiskt uppdateras med information om

⁵⁶ Vi uppskattar schablonmässigt den årliga kostnaden för en heltidsanställd inklusive overheadkostnader till 1 miljon kronor.

⁵⁷ En rimlig bemanning av stödfunktionen är 2–3 personer på deltid. Vi bedömer att förändringsarbetet kommer att kräva fem procent av de berörda medarbetarnas arbetstid. Biologienheten hade under 2015 i genomsnitt 74,5 årsarbetskrafter.

aktuell häktningstid eller tid för åtal. Uppskattningen förutsätter att den information som avses finns tillgänglig i polisens it-system Durtvå.⁵⁸

Förslagen innebär ökade kostnader för i första hand NFC, men det gäller i huvudsak engångskostnader. De kostnadsminskningar som förslagen skulle medföra är mer varaktiga och uppstår i stället hos Åklagarmyndigheten, vars ärenden skulle gå snabbare att handlägga, och hos Kriminalvården i form av färre häktesdygn. Ett dygn i häkte kostade år 2014 cirka 3 700 kronor.⁵⁹ När det gäller förslagets konsekvenser för antalet dagar i häkte skulle kostnadsminskningen bli 25–74 miljoner kronor årligen, utifrån beräkningarna ovan. Siffrorna ska tolkas med försiktighet, eftersom det finns osäkerhet i varje led av beräkningarna.

Övriga konsekvenser

NFC:s processutvecklingsarbete kan även få konsekvenser för beställarna, det vill säga polisiära utredare, kriminaltekniker och åklagare. Det kan till exempel handla om att förändra beställningsrutiner, göra urval i inskickade material, prioritera mellan beställningar eller förbehålla avancerade analysmetoder för vissa typer av brott.

7.3 NFC ska minska antalet vapenanalysärenden som står på kö

Förslag

Vi föreslår att NFC under 2016 genomför engångsinsatser för att nå en rimlig nivå på balansen av öppna ärenden inom ärendeslaget vapenanalys. NFC bör även bedöma om det finns andra verksamheter där motsvarande insatser är motiverade.

Insatserna kan bestå i att man omfördelar befintliga resurser inom NFC, gör tidsbegränsade anställningar eller köper analystjänster från konsulter eller andra laboratorier. En kombination av dessa åtgärder kan också vara aktuell. Viktigt är dock att insatserna så långt möjligt inte belastar den övriga verksamheten.

⁵⁸ Polismyndigheten (it-avdelningen), skriftlig uppgift från Rikard Gunzenheimer 2015-11-23.

⁵⁹ Kriminalvården (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 15.

Motivering

Inom området vapenanalys finns många öppna ärenden, bland annat på grund av personalbrist (se avsnitt 6.5). NFC har vidtagit åtgärder i form av nyrekryteringar, köp av konsulttjänster och inlåning av personal från andra delar av organisationen. På så sätt har kön minskat från som mest 1 100 ärenden vid utgången av år 2013 till ungefär 700 ärenden vid utgången av 2015.⁶⁰ De pågående undersökningarna är dock fortsatt många i förhållande till antalet inkomna ärenden.

En lång kö av ärenden inverkar negativt på arbetet inom vapenanalysgruppen. Personalen måste hela tiden göra avvägningar mellan att hantera nyinkomna beställningar och att ta hand om äldre ärenden. Det leder till att handläggningstiden förlängs även för de nyinkomna ärendena. Andra konsekvenser är ökad administration och svår arbetssituation för medarbetarna.

Utifrån vår undersökning kan vi konstatera att de långa väntetiderna för vapenanalyser fördröjer förundersökningsarbetet och försvårar brottsutredningen. Nästan alla poliser och åklagare vi intervjuat nämnde de långa väntetiderna vid vapenanalyser som ett allvarligt problem. Ibland har polis och åklagare till och med valt att avstå från att beställa analyser från NFC i Linköping och i stället genomfört enklare undersökningar vid polisens lokala laboratorier eller NFC:s laboratorium i Stockholm. I dessa fall har alltså kvalitetsförlusten ansetts vara ett rimligt pris att betala för tidsvinsten. Utöver inverkan på enskilda brottsutredningar bedömer vi att vapenärendena, om problemen fortgår, även riskerar att skada förtroendet för NFC generellt.

För att komma tillrätta med problemen inom vapenanalys anser vi att NFC behöver göra en engångsinsats för att på allvar få ner ärendebalansen till en rimlig nivå. Detta är också en förutsättning för att NFC i nästa steg ska kunna effektivisera ärendeprocesserna. Vapenanalys är en förhållandevis stor ärendekategori, och det borde finnas goda förutsättningar för effektiviseringar.

⁶⁰ Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Billy Edquist 2016-01-20.

Konsekvenser

Handläggningstiderna för forensiska undersökningar

Under 2015 (till och med augusti) var den genomsnittliga handläggningstiden ungefär dubbelt så lång som 2010, det år på senare tid med kortast handläggningstider (78 dagar jämfört med 36 dagar). Tiden för att avsluta 80 procent av ärendena var 271 dagar jämfört med 163 dagar år 2010.

Årligen handlägger NFC cirka 900–1 000 vapenanalysärenden. En återgång till förhållandena 2010 skulle innebära en halvering av den genomsnittliga handläggningstiden. Det skulle totalt motsvara ungefär 40 000 dagar mindre väntetid för polis och åklagare innan de får svar på beställda vapenanalyser.

Häktningstidernas längd

Vapenärenden är ofta kopplade till mer allvarlig kriminalitet, enligt de åklagare vi intervjuat. Det är dock svårt att uppskatta omfattningen och i hur stor utsträckning det finns häktade i dessa ärenden.

Omkring 5 procent av alla förtursbeställningar i våldsbrottsutredningar under 2014 gällde vapenanalyser. Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa förtursärenden var cirka 270 dagar. Vi vet inte hur många personer som var häktade i dessa ärenden under den tid NFC handlade ärendet och därmed inte heller i vilken utsträckning snabbare handläggning skulle bidra till kortare häktningstider. De åklagare vi intervjuat ger dock bilden av att vapenanalyserna är problematiska i detta avseende och att de bidrar till att förlänga häktningstiderna.

Ekonomiska konsekvenser

I intervjuer betonar företrädare för NFC att balansen mellan olika åtgärder är viktig. NFC uppskattar kostnaderna för att under 2016 åtgärda de gamla ärenden som finns i balans till sammanlagt 5 miljoner kronor. Insatser som ingår i denna bedömning är att höja kapaciteten permanent genom rekrytering av fyra handläggare, att köpa analyskapacitet och att utveckla it-stödet så att fler moment i handläggningen kan automatiseras.⁶¹

⁶¹ Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Billy Edquist 2016-01-20.

Förslagen innebär ökade kostnader för i första hand NFC, både av engångskaraktär och mer varaktiga. De kostnadsminskningar som förslagen skulle medföra är varaktiga och uppstår hos Åklagarmyndigheten, vars ärenden skulle gå snabbare att handlägga, och hos Kriminalvården i form av färre häktesdygn.⁶² Med samma typ av räkneexempel som i avsnitt 7.2 beräknar vi att färre häktesdygn skulle kunna minska kostnaderna med 5–15 miljoner kronor årligen.

7.4 Åklagarna ska vara mer aktiva vid beställning av forensiska analyser

Förslag

Vi föreslår att Åklagarmyndigheten återkommande uppmärksammar åklagarna på deras ansvar för att de forensiska beställningarna är relevanta och för att inaktuella beställningar återkallas.

Vi föreslår också att Åklagarmyndigheten utvecklar en funktion i sitt ärendehanteringssystem som gör det möjligt för åklagaren att se vilka beställningar av forensiska analyser som gjorts och när analysvaren beräknas vara klara. En motsvarande funktion bör även finnas i Polismyndighetens ärendehanteringssystem Durtvå.

Motivering

Åklagaren är som förundersökningsledare ytterst ansvarig för de utredningsåtgärder som vidtas inom ramen för förundersökningen. Vår undersökning visar dock att åklagaren ofta har en mer tillbakadragen roll när det gäller själva beställandet av forensiska undersökningar (se redovisningen i kapitel 5). Det beror dels på att beställningar till NFC ofta görs av kriminaltekniker eller utredande polis utan åklagarens direkta inblandning, dels på att åklagarna inte alltid prioriterar detta moment i utredningsarbetet. Det finns en handbok i kriminalteknik som stöd för åklagarna, men enligt våra intervjupersoner används den sällan.

I vår intervjuundersökning uttrycker både åklagare och medarbetare hos NFC att det finns flera situationer då åklagaren borde vara mer delaktig.

⁶² Dygnskostnaden i häkte var 3 671 kronor år 2014. Kriminalvården (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 15.

Det gäller till exempel vilka prioriteringar som ska göras inom en beställning, vilka frågor NFC:s undersökningar syftar till att besvara och vilka beställningar som kan återkallas. Åklagarens delaktighet kan både öka rättssäkerheten – så att rätt åtgärder vidtas inom förundersökningen – och öka kostnadseffektiviteten genom att återkalla onödiga beställningar.

Vår bedömning är att åklagarna bör ta en mer aktiv roll beträffande beställningar av forensiska undersökningar. Det gäller särskilt återkallande av beställningar som inte längre behövs, eftersom dessa tar upp resurser hos NFC som kunde användas för att hantera andra ärenden. För att uppnå detta ska Åklagarmyndigheten återkommande och i större omfattning än i dag, ta upp denna fråga vid åklagarkammarna vid exempelvis utbildningstillfällen, metoddiskussioner eller arbetsplatsträffar. På så sätt hålls frågan aktuell och åklagarna påminns om det metodstöd och andra verktyg som de har tillgång till.

Det är viktigt att på ett enkelt och överskådligt sätt kunna se de beställningar som gjorts i en brottsutredning, för att åklagare och polis ska kunna ta ställning till om de är relevanta. Vår bedömning är att en sådan funktion i dag saknas i de system som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten använder (Durtvå respektive Cåbra). En ärendestatussida kan minska behovet av kontakter med NFC som tar tid från analysarbetet. Åklagaren får då också bättre förutsättningar att planera förundersökningsarbetet och bedöma relevansen hos de beställningar som ligger hos NFC.

Ett utvecklingsarbete pågår redan beträffande beställningar som blivit onödiga. När en förundersökning läggs ner i Durtvå ska den som gör registreringen automatiskt få en påminnelse om att återkalla pågående forensiska beställningar som inte längre behövs.

Konsekvenser

Handläggningstiderna för forensiska undersökningar

Vi har inte kunnat kartlägga hur vanligt det är med onödiga forensiska undersökningar. Inom NFC upplever man dock att problemet är omfattande.

Genom att minska antalet onödiga beställningar går det att frigöra resurser som kan användas till andra ärenden, och detta bör leda till kortare handläggningstider generellt. Vi kan dock inte uppskatta hur stora förbättringar det skulle kunna handla om.

Häktningstidernas längd

Kortare handläggningstider hos NFC bör även bidra till kortare häktningstider. De flesta förslagen har indirekt påverkan på handläggningstiderna så vi kan dock inte uppskatta i hur hög grad häktningstiderna skulle påverkas eller inom vilka brottskategorier.

Ekonomiska konsekvenser

Utvecklingskostnaden för att bygga ut Durtvå och Cåbra på det sätt vi föreslår uppskattas till 200 000–400 000 kronor.⁶³ Detta förutsätter att de uppgifter som ska göras tillgängliga även finns i NFC:s ärendehanteringssystem.

Genom följande exempel ger vi en bild av vilken kostnadsminskning förslagen kan leda till: Om förslagen skulle leda till 600 färre onödiga beställningar årligen minskar NFC:s kostnader med knappt 2,5 miljoner kronor per år.⁶⁴

7.5 Underlätta för beställaren att göra kompletta och relevanta beställningar

Förslag

Vi föreslår att NFC ska utveckla de formulär som används vid beställning av forensiska undersökningar. Genom att skapa underformulär till huvudblanketten kan NFC anpassa både den information som man lämnar till beställaren och de fält som beställaren ska fylla i, utifrån behoven vid olika typer av analyser.

⁶³ Polismyndigheten (it-avdelningen), skriftlig uppgift från Rikard Gunzenheimer 2015-11-23.

⁶⁴ 600 beställningar motsvarar 1 procent av de undersökningar som beställdes från SKL år 2014 (dna-analys och registrering av topsningar ingår inte). Den genomsnittliga styckkostnaden för ett undersökningsärende var 4 073 kronor år 2014.

Vi föreslår även att beställningsformuläret ska innehålla information om hur lång tid de olika analyserna normalt tar att utföra.

Som en tredje åtgärd föreslår vi att stödet till beställarna ska utökas genom att Polismyndigheten inrättar en forensisk support vid NFC eller inom respektive polisregions forensiska verksamhet. Den forensiska supporten ska framför allt lämna stöd till beställare som saknar särskild kriminalteknisk utbildning.

Motivering

I kapitel 5 konstaterar vi att det finns två förhållanden i beställningsmomentet som riskerar att fördröja NFC:s handläggning och som därmed kan bidra till längre häktningstid. Alla beställningar är inte relevanta och innehåller inte den information som behövs för en optimal handläggning.

Det ska vara lätt att göra rätt beställning

Många beställningar är ofullständiga eller otydligt formulerade. Det förekommer också att de föremål som ska analyseras inte hanteras på ett korrekt sätt. Dessa brister medför onödiga kontakter mellan utförare och beställare och leder till fördröjningar innan analysen kan inledas. NFC har vidtagit åtgärder för att förbättra beställningarna, men vår bedömning är att mer behöver göras för att underlätta för beställarna att göra rätt.

Beställningsformuläret är NFC:s främsta verktyg för att påverka beställarnas beteende. NFC har i dag ett formulär som används för att beställa merparten av de analyser man utför. Genom att bygga ut huvudblanketten med analys-specifika underformulär kan NFC på ett bättre sätt säkerställa att man får den information som behövs för att kunna utföra analysen. I underformulären kan NFC också ge mer specifik information till beställaren om vad som är viktigt att tänka på, till exempel hur materialet bör hanteras.

Vi föreslår även att NFC i eller i anslutning till beställningsformuläret ska ange hur lång tid olika analyser brukar ta att utföra. Med denna information är det lättare för beställaren att avgöra om beställningen är relevant, utifrån övriga omständigheter i brottsutredningen. Det underlättar även för åklagare och polis att planera utredningsarbetet. Genom

att ange normalhandläggningstider får NFC dessutom tydliga mål för hur lång tid handläggningen bör ta.⁶⁵

En forensisk support kan ge färre men bättre beställningar

En supportfunktion kan bidra till att NFC får in fler kompletta och korrekt gjorda beställningar, och därmed minskar risken för liggstider på grund av felaktigheter i beställningsmomentet.

I kapitel 5 redovisar vi att NFC ser ett behov av att höja kvaliteten på beställningarna. Det gäller framför allt de beställningar som görs av poliser utan kriminalteknisk utbildning, och särskilt beställningar av narkotikaanalyser som ofta görs av poliser inom ingripandeverksamheten. I kapitel 4 redovisar vi också flera indikationer på att snabbare hantering av de forensiska undersökningarna i narkotikabrottsärenden skulle kunna ha en direkt effekt på utredningstiden och därmed även häktningstiden.

Kanske ännu viktigare är dock att en forensisk support även kan hjälpa beställaren att bedöma om det är relevant att beställa forensiska analyser från NFC, och i så fall på vilket sätt. I kapitel 5 ger vi ett exempel på en forensisk supportfunktion, det så kallade FA-teamet, som genom förgranskningar kunnat bidra till att minska inflödet av irrelevanta beställningar med upp till 40 procent.⁶⁶ Funktionen bör bemannas av personer med bred forensisk kompetens och god kännedom om NFC:s analysmetoder för att säkerställa hög kvalitet på verksamheten.

Gränssnittsfrågor bör hanteras samordnat

Beställningar handlar om gränssnittet mellan beställare och utförare. Vår bedömning är att de förslag som avser beställningsmomentet bör hanteras av polisens utredningsverksamhet (inklusive kriminaltekniker) tillsammans med NFC. På så sätt beaktas båda parter behov och förutsättningar och man får en bra balans mellan rättssäkerhetskrav, vetenskaplig noggrannhet och kostnadseffektiva rutiner. När det är relevant bör man även ha en dialog med Åklagarmyndigheten.

⁶⁵ Här kan jämföras med RMV:s rättskemiska verksamhet, där avtal med Polismyndigheten anger ett tak för olika analystypers genomsnittliga handläggningstid.

⁶⁶ Uppgiften avser främst mängdbrott.

NFC är informationsägare för beställningsformulären och processägare för den forensiska processen inom Polismyndigheten. Det är därför rimligt att NFC har ansvaret för att driva arbetet framåt.

Konsekvenser

Handläggningstiderna för forensiska undersökningar

Förslagen bidrar indirekt till kortare handläggningstider genom att minska risken för liggstider i avvaktan på kompletteringar. Förslagen leder även till minskat behov av kontakter mellan beställare och utförare under handläggningen, och därmed färre förseningar.

En forensisk support bidrar till att minska antalet onödiga beställningar. Det bör leda till generellt kortare handläggningstider, förutsatt att de resurser som frigörs kan användas för att skynda på hanteringen av andra ärenden. Vi kan inte uppskatta hur stora förbättringar det skulle kunna handla om.

Förslagen om forensisk support och bättre beställningsformulär kan antas ha särskilt stor betydelse för beställningar av narkotikaanalyser. Sådana ärenden hanteras redan i dag förhållandevis snabbt av NFC, men eftersom volymen är stor kan även små förbättringar av den genomsnittliga handläggningstiden innebära påtagliga vinster. Exempelvis skulle en dags minskad liggstid i beställningsmomentet – det vill säga hanteringen hos både polisen och NFC – betyda totalt 2 600 dagars kortare handläggningstid i de ärenden där någon finns häktad.⁶⁷

Häktningstidernas längd

Kortare handläggningstider hos NFC bör även bidra till kortare häktningstider. Eftersom förslagen främst påverkar handläggningstiderna indirekt kan vi inte uppskatta i hur hög grad häktningstiderna skulle påverkas eller inom vilka brottskategorier.

I framställningarna om åtalsförlängning anges dock de forensiska undersökningarna som ensamt skäl i 15 procent av omhäktningarna, och som

⁶⁷ År 2014 kom cirka 37 700 beställningar av narkotikaanalys in till SKL (nuvarande NFC i Linköping). Utifrån uppgifter om andel häktade och antal förtursärenden (se kapitel 4 och 6) beräknar vi att drygt 2 600 ärenden berörde häktade personer.

ensamt skäl eller tillsammans med andra skäl i 45 procent. Vi kan använda denna uppgift som ett mått på effekten av en dags kortare handläggningstid för narkotikaanalyser, och det skulle då innebära 400–1 200 färre häktningsdagar per år.⁶⁸

Ekonomiska konsekvenser

Utvecklingskostnaden för att bygga ut NFC:s beställningsformulär på det sätt vi föreslår uppskattas till 500 000–650 000 kronor.⁶⁹ Till detta kommer kostnader för det produktionsbortfall som uppstår när medarbetare inom NFC och polisens utredningsverksamhet avsätter tid för utvecklingsarbetet.

Kostnaden för att inrätta en forensisk support beror framför allt på hur många personer den bemannas med. En supportfunktion bestående av motsvarande 3–7 årsarbetskrafter (det vill säga upp till en person per polisregion⁷⁰) skulle kosta 3–7 miljoner kronor årligen.⁷¹

Några exempel ger en bild av vilka kostnadsminskningar förslagen kan leda till. Om förslagen skulle leda till att 600 färre onödiga beställningar årligen skulle NFC:s kostnader minska med knappt 2,5 miljoner kronor per år.⁷² För att kostnadsminskningen ska motsvara kostnaden för en forensisk support med sju heltidsanställda skulle antalet avstyrda beställningar behöva vara cirka 1 700 per år, motsvarande knappt 3 procent av alla beställningar.

När det gäller häktningstiderna i narkotikabrottsutredningar skulle våra uppskattningar innebära en kostnadsminskning med 1,5–4,4 miljoner

⁶⁸ En dags kortare handläggningstid skulle alltså i 15 respektive 45 procent av ärendena leda till en dags kortare häktningstid. Räkneexemplet tar inte hänsyn till andra faktorer i åklagarnas eller domstolarnas arbete som kan påverka häktningstidernas längd.

⁶⁹ Polismyndigheten (it-avdelningen), skriftlig uppgift från Rikard Gunzenheimer 2015-11-23.

⁷⁰ FA-teamet inom Polisregion Stockholm är bemannat med åtta årsarbetskrafter. Forensisk rådgivning utgör bara en del av arbetet. Huvuduppgiften är att analysera resultat från forensiska undersökningar. Polismyndigheten (Polisregion Stockholm), skriftlig uppgift från Christer Widemalm 2015-11-27.

⁷¹ Vi uppskattar schablonmässigt den årliga kostnaden för en heltidsanställd inklusive overheadkostnader till 1 miljon kronor.

⁷² 600 beställningar motsvarar 1 procent av de undersökningar som beställdes från SKL år 2014 (dna-analys och registrering av topsningar ingår inte). Den genomsnittliga styckkostnaden för ett undersökningsärende var 4 073 kronor år 2014.

kronor årligen.⁷³ Beräkningen är gjort enligt samma mönster som i avsnitt 7.2 och 7.3.

⁷³ Dygnskostnaden i häkte var 3 671 kronor år 2014. Kriminalvården (2015), *Årsredovisning 2014*, s. 15.

Referenser

Bring, T. och Diesen, C. (2009) *Förundersökning*.

Brottsförebyggande rådet (2012) *Kodning av brott*.

Brottsförebyggande rådet (2015) *Brottsutvecklingen för vissa egendomsbrott. Till och med 2014*. Kortanalys 8/2015.

Genomförandekommittén för nya Polismyndigheten (2014) *Beslut om huvuddragen i den nya Polismyndighetens detaljorganisation – med medborgare och medarbetare i centrum*. Beslut 2014-05-14.

Kriminalvården (2015) *Årsredovisning 2014*.

Polismyndigheten (it-avdelningen), skriftlig uppgift från Rikard Gunzenheimer 2015-11-23.

Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Billy Edquist 2016-01-20.

Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2015-11-19.

Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Liselotte Nielsen Sundberg 2016-01-08.

Polismyndigheten (NFC), skriftlig uppgift från Per Hedén 2015-11-25.

Polismyndigheten (Polisregion Stockholm), skriftlig uppgift från Christer Widemalm 2015-11-27.

Ramböll Management Consulting (2015) *Forensiska undersökningar och häktningstider*. Underlagspromemoria.

Regeringen (2015) *Uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Rättsmedicinalverket*. Beslut 2015-10-15, dnr Ju2015/07740/Å.

Riksdagens ombudsmän (2014) *Uttalanden om handläggningstiderna hos Statens kriminaltekniska laboratorium*. Beslut 2014-11-03, dnr 441-2014.

Riksrevisionen 2015:21 *It-relaterad brottslighet – polis och åklagare kan bli effektivare*.

Rättsmedicinalverket (2013) *Årsredovisning 2012*.

Rättsmedicinalverket (2015) *Årsredovisning 2014*.

Statens kriminaltekniska laboratorium (2013) *Beställningskatalog*.

Statens kriminaltekniska laboratorium (2011) *Årsberättelse 2010*.

Statens kriminaltekniska laboratorium (2015) *Årsberättelse 2014*.

Tullverket, muntlig uppgift från Annika Larsson 2015-11-13.

Tullverket (2015) *Årsredovisning 2014*.

Tullverket, skriftlig uppgift från Aleksandar Pavkovic 2015-11-24.

Åklagarmyndigheten (2012) *Kriminalteknik – en handbok för åklagare*.

Åklagarmyndigheten (2013) *Årsredovisning 2012*.

Åklagarmyndigheten (2014) *Häktningsstider och restriktioner*. Rapport.

Åklagarmyndigheten (2015) *Årsredovisning 2014*.

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut II:2
2015-07-23 Ju2015/05664/Å

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm

STATSKONTORET
2015-07-27
Dnr 2015/162-51
Avd E7 Sign: JP
Uppdrag till Statskontoret att granska hanteringen av forensiska undersökningar i ärenden med häktade personer

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att utreda om och i så fall hur hanteringen av forensiska undersökningar kan förändras i syfte att bidra till kortare häktningstider. I uppdraget ingår att granska beställningarna av forensiska undersökningar och att kartlägga handläggningstiderna för undersökningarna i förundersökningar där den misstänkte är häktad samt att analysera vilka faktorer som påverkar handläggningstiderna.

Vidare ska Statskontoret vid behov lämna förslag på åtgärder som kan bidra till kortare handläggningstider för forensiska undersökningar i ärenden med häktade personer. Statskontoret ska redogöra för konsekvenserna av de förslag som lämnas, inklusive konsekvenser för handläggningstiderna i andra ärenden och finansiella konsekvenser.

I arbetet ska Statskontoret föra dialog med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten inklusive Nationellt forensiskt centrum, Rättsmedicinalverket, Tullverket och Sveriges Advokatsamfund. Myndigheterna ska bistå med de underlag som krävs för att Statskontoret ska kunna utföra uppdraget. Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat under uppdragets genomförande. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 1 februari 2016.

Skälen för regeringens beslut

En förundersökning måste bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Detta är särskilt viktigt när en misstänkt är häktad, inte minst mot bakgrund av principen om att den som misstänks för brott ska betraktas som oskyldig så länge det inte finns en fällande dom.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Fredsgatan 8

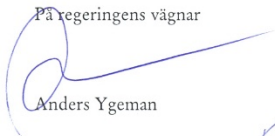
Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-20 27 34

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Forensiska undersökningar i brottsutredningar utförs många gånger av Nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten och av Rättsmedicinalverket, men undersökningar görs även vid t.ex. polisens forensiska sektioner och Tullverkets laboratorium. Den laborativa verksamheten vid de forensiska sektionerna ska dock på sikt överföras till Nationellt forensiskt centrum. Ofta kontaktas dessutom extern expertis för att hjälpa till i det forensiska arbetet. Forensiska undersökningar är en väsentlig del i brottsutredningar och kan många gånger leda till avgörande bevisning i en brottmålsrättegång. Sådana undersökningar kan bidra till att knyta en misstänkt till ett visst brott eller helt fria någon från misstankar. Att resultatet av undersökningarna är tillförlitligt är därför av allra största vikt.

Det har i olika sammanhang framförts att hanteringen av forensiska undersökningar kan vara en bidragande orsak till att häktningstider ibland blir omotiverat långa (se t.ex. Åklagarmyndighetens rapport Häktningstider och restriktioner, januari 2014 och JO:s beslut 2014-11-03, dnr 441-2014 och 2010-04-29, dnr 7171-2009). Det kan finnas flera tänkbara orsaker till att forensiska undersökningar riskerar att fördröja brottsutredningar. En orsak kan vara att de beställande myndigheterna inte är tillräckligt precisa i sina beställningar av de forensiska undersökningarna. Det kan t.ex. handla om att beställningen är otydlig i fråga om vad som ska undersökas, att det begärs fler undersökningar än vad utredningen motiverar, att tillräcklig information om t.ex. brottsplatsen inte ges till dem som ska utföra undersökningarna och att andra aktörer anlitas trots att samma sak kan göras inom ramen för den egna organisationen. En annan orsak kan vara att handläggningstiderna för att utföra de forensiska undersökningarna är alltför långa eller att det inte finns tillräckliga rutiner för hur förtursärenden ska prioriteras. En tredje orsak kan vara att samarbetet mellan beställaren och utföraren av de forensiska undersökningarna är bristfälligt, vilket kan leda till att ärenden fördröjs på ett omotiverat sätt. Det kan också finnas andra tänkbara orsaker. Det finns därför anledning att närmare utreda om och i så fall på vilket sätt hanteringen av forensiska undersökningar kan förändras i syfte att bidra till kortare häktningstider. Särskilt viktigt är det att identifiera om det finns situationer eller typfall där de forensiska undersökningarna i sig påverkar häktningstiderna på ett sätt som inte är motiverat.

På regeringens vägnar



Anders Ygeman



David Oredsson

Kopia till

Justitiedepartementet/PO, DOM och KRIM
Finansdepartementet/SKA S3
Domstolsverket
Åklagarmyndigheten
Polismyndigheten (inklusive Nationellt forensiskt centrum)
Brottsförebyggande rådet
Rättsmedicinalverket
Tullverket
Sveriges Advokatsamfund