

Tillämpningen av registertopsning och daktning



Tillsynsrapport 2020:4

Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli april 2020



Polismyndigheten Tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 17079 Solna

Dnr: A504.335/2019

Omslagsfoto: Lars Hedelin

Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Datum: April 2020

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
1 Förkortningar	6
2 Uppdrag och genomförande	7
2.1 Bakgrund	7
2.2 Uppdraget	8
2.3 Genomförande	8
3 Rättslig reglering m.m.	9
3.1 Allmänt om tvångsmedel under förundersökning	9
3.2 Kroppsbesiktning	10
3.3 Registertopsning	11
3.4 Tagande av fingeravtryck och fotografi (daktning)	11
3.5 Registerlagstiftningen	13
3.6 Andra styrande dokument	14
4 Ledning och styrning	16
4.1 Beslutsbehörigheten	16
4.2 Förutsättningarna för beslut om registertopsning	18
4.3 Kompetens	20
4.4 Arbetsmiljö	21
5 Uppföljning och utvecklingsprojekt	23
5.1 Uppföljning	23
5.2 Träffrapportshandling	26
5.3 Utvecklingsprojekt	27
6 Teknik	29
7 Rekommendationer	30
Bilaga	31

Sammanfattning

Den här tillsynen har bedrivits som en inspektion där syftet har varit att granska i vilken utsträckning registertopsning och daktning utförs och hur förutsättningarna för att utföra sådana ser ut. Inom ramen för inspektionen har en genomgång gjorts av Polismyndighetens arbetssätt och metoder för det brottsutredande uppdraget med syfte att undersöka om de har vunnit genomslag och hur de tillämpas avseende registertopsning och daktning. Det har vid flera tidigare tillfällen konstaterats att registertopsning och daktning inte sker i den utsträckning som lagstiftningen möjliggör.

De som har intervjuats anser att framförallt registertopsning är ett effektivt sätt att öka brottsuppleringen och att det är en arbetsuppgift som är enkel att utföra. Det som bland annat har angetts som hinder för att utföra en registertopsning är att arbetsbelastningen är för hög, att det finns tveksamheter kring de lagliga förutsättningarna för beslut och att det glöms bort.

Det har under en längre tid funnits problem med polisens daktningsutrustning, vilket också har framkommit under intervjuerna. Den tekniska utrustningen har olika funktionalitetsproblem som skapar onödig tidspillan och ibland leder till att daktningar som ska eller får göras inte utförs. Det har också visat sig att antalet medarbetare som har nödvändig utbildning att hantera daktningsutrustningen är för få. Även detta leder till att daktningar inte alltid utförs. Det bör säkerställas att ett tillräckligt antal medarbetare har kompetens att genomföra daktningar.

Det finns en osäkerhet i verksamheten rörande tolkningen av delar av lagstiftningen både vad gäller registertopsning och daktning. Den gäller dels de materiella förutsättningarna för beslut och dels beslutsbehörigheten. Osäkerheten leder till en tillämpning av bestämmelserna om registertopsning och daktning som inte är fullt ut enhetlig. Det riskerar också att leda till att möjligheterna att registertopsa och dakta inte alltid utnyttjas. Polismyndigheten har nyligen gjort en hemställan om att lagstiftningen på området bör förtydligas. Det pågår också ett långt framskridet arbete inom myndigheten med att ta fram styrdokument som kan förväntas underlätta tillämpningen av bestämmelserna om både registertopsning och daktning. Det finns dock ytterligare utrymme för myndigheten att ge bättre vägledning för tillämpningen av registertopsningsbestämmelsen. Det har också framkommit att de förundersökningsledare som genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen är säkrare i sitt beslutsfattande.

Under intervjuerna framkom att arbetsbelastningen, främst i grupper för bedrägeribrott, är mycket hög och att detta påverkar förundersökningsledarnas förmåga att se till att registertopsning utförs när det är möjligt.

Uppföljning av antalet utförda registertopsningar och daktningar sker i olika utsträckning vid polisregionerna och vid nationella operativa avdelningen (Noa). Uppgifterna publiceras av nationellt forensiskt centrum (NFC) på intrapolis men sprids inte på annat sätt till verksamheten. Vad gäller registertopsningar är uppgifterna svåra att jämföra på grund av att det inte finns en enhetlig systematik för hur dessa samlas in. Det bör därför skapas en mer enhetlig systematik för uppföljning av antalet registertopsningar som säkerställer att uppföljning sker och att uppgifterna blir jämförbara.

Det har i tidigare rapporter framförts att motivationen eller benägenheten att komma ihåg att utföra registertopsningar gynnas av att återkoppling sker när det blir en träff mot ett spår i

ett uppklarat brott. Det har även framförts av intervjuade under denna inspektion. Även om förväntningarna på polisens personal måste vara att åtgärder som registertopsning och daktning utförs när det är motiverat, kan det inte bortses från att sådan återkoppling kan bidra till att åtgärderna utförs i större utsträckning. I dagsläget återkopplas träffrapporterna på olika sätt över landet. Det bör regelmässigt ske en återkoppling till den förundersökningsledare som beslutat om en registertopsning eller daktning, i de fall åtgärden föranleder en träff mot ett spår i ett uppklarat brott.

1 Förkortningar

AFIS	Automated fingerprint identification system
EKMR	Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna
FAP	Rikspolisstyrelsen och Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
NFC	Nationellt forensiskt centrum
Noa	Nationella operativa avdelningen
PBDL	Lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
PL	Polislagen (1984:387)
PNU	Polisens nationella utredningsdirektiv
RB	Rättegångsbalken
RiR	Riksrevisionen
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
UL	Utredning och lagföring

2 Uppdrag och genomförande

2.1 Bakgrund

I takt med utvecklade tekniska möjligheter inom den forensiska verksamheten och ett utökat samarbete inom EU förfinas och förbättras förmågan hos polis och andra brottsbekämpande myndigheter att utreda brott. För att kunna dra nytta av detta är det nödvändigt att de möjligheter som lagstiftningen ger beträffande insamling och registrering av främst fingeravtryck och dna från brottsmisstänkta personer utnyttjas fullt ut. Dessa möjligheter och, när det gäller daktning, till viss del skyldighet för polisen syftar till att hitta samband mellan personer som misstänks för brott och ouppklarade brott med okänd gärningsman. Inspektionen har avsett att granska i vilken utsträckning polisen utför dessa åtgärder och hur förutsättningarna för att utföra dem ser ut.

Möjligheten att ta fingeravtryck och fotografi (daktning) från personer som är frihetsberövade och misstänkta för brott har funnits sedan en längre tid. Bestämmelsen om registertopsning infördes först 2006. Bland annat inspirerades lagstiftaren av hur uppkläringen av mängd- och våldsbrott med okänd gärningsman i Storbritannien kraftigt ökat som en följd av ett väl utbyggt dna-register över kriminellt belastade personer.¹

Möjligheterna att efter det så kallade Prövrådsbeslutet² jämföra dna-profiler och fingeravtryck inom EU har gjort det än mer angeläget att i så stor utsträckning som möjligt tillföra de svenska registren sådana uppgifter. Även nya tekniska möjligheter vad gäller till exempel ansiktsgenkänning kan inom en snar framtid betydligt öka möjligheterna att identifiera okända gärningsmän genom jämförelser med fotografier på misstänkta personer som daktats.³

Om polisen fullt ut utnyttjar möjligheterna att registertopsa och dakta leder det till att fler brott blir lösta och fler brottsoffer får upprättelse. Åtgärdernas betydelse för en ökad brottsuppkläring kan inte nog understrykas. Ett exempel då ett grovt brott klarats upp som ett resultat av att möjligheterna till registrering av dna använts avser ett fall då en kvinna i södra Sverige 2017 utsattes för två våldtäkter under samma dygn av två olika gärningsmän. Två gärningsmän kom senare att misstänkas efter att ha registertopsats i två helt andra ärenden, ett avseende sexuellt ofredande och ett som avsåg rån. Den ena av dessa dömdes sedermera för våldtäkten och den andra är efterlyst för brottet. Även vad gäller uppkläringen av mängdbrott såsom tillgreppsbrott och skadegörelse kan registertopsning och daktning ha mycket stor betydelse. De flesta oidentifierade dna-spår från brottsplatser avser just denna typ av brott.

¹ Prop. 2005/06:29 s. 20f.

² Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

³ Se bland annat Polismyndigheten. Hemställan, *Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometrisk uppgifter*, A296.532/2019.

Det har konstaterats i tidigare rapporter och granskningar att antalet registertopsningar och daktningar inte utförs i den omfattning som lagstiftningen möjliggör.⁴ Att problematiken så sent som förra året konstaterats finnas kvar motiverar att en granskning görs på nytt.

2.2 Uppdraget

Av Polismyndighetens riktlinjer för tillsynsenhetens verksamhet framgår att en årlig tillsynsplan ska tas fram inför varje verksamhetsår.⁵ Av myndighetens tillsynsplan för 2019 framgår att tillsynsenheten ska genomföra en tillsyn avseende tillämpningen av registertopsning och daktning.⁶ För att spårsäkringar som görs vid brottsplatsundersökningar ska leda till en ökad brottsupplösning förutsätts bland annat att en tillräckligt stor andel personer finns registrerade i utrednings-, dna- och fingeravtrycksregistret.

Tillsynsärendet avser att granska i vilken utsträckning registertopsningar och daktningar utförs och i vilken grad polisens arbets sätt och metoder för det brottsutredande uppdraget vunnit genomslag och tillämpas i dessa delar. Särskild vikt har lagts vid att undersöka enhetlighet och ändamålsenlig rättstillämpning samt frågor som rör ledning och styrning.

Bifogat denna rapport finns direktiv för uppdraget.

2.3 Genomförande

Uppdraget har genomförts som en inspektion från oktober 2019 till mars 2020. Tillsynsledare har varit polisintendent Marie Hummer (tillsynsenheten), tillsynshandläggare har varit jurist Jonatan Lindgren (tillsynsenheten) och på deltid kommissarie Carina Lundén (polisregion Mitt). Som expert har inspektör Lisa Birge (polisregion Stockholm) deltagit. Därutöver har gruppchef Anna Granlund (NFC) varit referensperson.

Inom ramen för den här inspektionen har fyra verksamhetsbesök genomförts:

- Polisregion Stockholm, polisområde City och lokalpolisområde Norrmalm.
- Polisregion Nord, polisområde Jämtland och lokalpolisområde Jämtland / Härjedalen.
- Polisregion Syd, polisområde nordvästra Skåne och lokalpolisområde Helsingborg.
- Nationella operativa avdelning (Noa), utredningsenheten.

Under besöken hölls intervjuer med förundersökningsledare från lokalpolisområdena, polisområdena samt från polisregionerna. Därutöver hölls intervjuer med cheferna för de regionala utredningsenheterna, motsvarande chefer på polisområdena samt cheferna för respektive lokalpolisområde.

⁴ RPS. *Polisens användning av salivprov för DNA-analys - en genväg till ökad brottsupplösning*, Inspektionsrapport 2008:1, RiR. *Från spår till bevis - Polisens forensiska organisation*, RiR 2017:16, Noa och NFC. *Samverkan forensik - utredning*, A590.130/2018.

⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för tillsynsenhetens verksamhet*, PM 2019:33.

⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan för 2019*, PM 2019:1.

3 Rättslig reglering m.m.

3.1 Allmänt om tvångsmedel under förundersökning

Bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel under förundersökning finns i huvudsak i 24-28 kap. rättegångsbalken (RB). I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) finns regler som fyller ut eller utgör undantag från bestämmelserna i RB, gällande personer under arton år som misstänks för brott.

De grundläggande syftena med tvångsmedlen i RB är att underlätta förundersökning eller att säkra verkställighet av brottmålsdom och det är enbart i dessa syften de får användas.⁷ De kan också delas upp i kategorierna frihetsberövande, egendomssäkrande, undersökande och informationsinhämtande tvångsmedel.⁸ Användningen av tvångsmedlen innebär som regel en inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter enligt svensk grundlag och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (EKMR) och kräver därför stöd i lag. De flesta tvångsmedel är något som får men inte måste användas och lämnar ofta ett utrymme för bedömningar från fall till fall, vilket gör att den enskilde beslutsfattaren åläggs ett stort ansvar och ställer höga krav på dennes kunskap och integritet.

För de flesta tvångsmedel gäller att misstanke om brott av visst slag och skälig misstanke ska föreligga mot någon person för att åtgärden ska få vidtas. Vad som ligger i begreppet skälig misstanke har inom doktrinen varit föremål för mycket diskussion. Allmänt kan sägas att det måste röra sig om konkreta, objektiva omständigheter av viss styrka som pekar på att just den misstänkte begått brottet.⁹

Polisens och andra myndigheters tillämpning av tvångsmedel leder inte sällan till anmälningar till exempelvis Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK). Detta beror på att tvångsmedel till sin karaktär i många fall innefattar integritetskänsliga åtgärder mot enskilda.

Reglerna om tvångsmedel innebär i grunden en avvägning mellan samhällets behov av effektivitet i brottsbekämpningen och enskildas integritet och grundläggande rättigheter. För tillämpningen av tvångsmedlen finns, för att balansera dessa båda intressen, ett antal principer som ska beaktas och som framgår i grundlag, EKMR och lag. Särskilt intressanta

⁷ Lindberg, Gunnel. *Straffprocessuella tvångsmedel - när och hur får de användas*, fjärde upplagan 2018, s. 9.

⁸ Bring, Diesen m.fl., *Förundersökning*, femte upplagan 2019, s. 351ff.

⁹ Se bl.a. JO 2014/15 s. 100.

när det gäller användningen av tvångsmedel är legalitetsprincipen, ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen.¹⁰

I 10 § polislagen (PL) regleras en polismans rätt att använda våld mot person eller egendom om det krävs för att genomföra vissa tjänsteåtgärder. I bestämmelsen framgår att våld får användas bland annat om polismannen möts med våld eller hot om våld och, enligt 10 § 4 p PL, då polismannen ska verkställa tvångsmedel i form av bland annat kroppsbesiktning eller biträda vid verkställande av sådan åtgärd. Punkten ger även polisman rätt att använda våld vid genomförande av ”annan liknande åtgärd”. En sådan åtgärd är till exempel daktning.¹¹ Vid våldsanvändning mot person med stöd av 10 § 4 p PL, finns en särskild begränsning av befogenheten att använda våld som kommer till uttryck i 10 § 2 st PL. Det framgår där att våld enbart får användas om polismannen möts av motstånd, vilket även inbegriper passivt motstånd.¹² Generellt gäller att det även vid bedömningen av om våld får användas i ett enskilt fall, behovs- och proportionalitetsprinciperna ska beaktas vilket kommer till uttryck i 10 § 1 st PL.

3.2 Kroppsbesiktning

Kroppsbesiktning är en typ av undersökande tvångsmedel och regleras i 28 kap. RB. Definitionen av åtgärden återfinns i 28 kap. 12 § 3 st RB. Där framgår att kroppsbesiktning innebär en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. I detta inbegrips bland annat blodprov, hårprov och salivprov. Denna definition är uttömmande och gäller även för de bestämmelser om kroppsbesiktning som finns i annan lagstiftning än RB.¹³

Kroppsbesiktning får, under de närmare förutsättningar som anges i 28 kap. 11-12 b §§ RB, göras på personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa och, i form av salivprov, även på annan än misstänkt. I 28 kap. 13 § RB framgår att bestämmelserna i samma kapitel om bland annat beslutsbehörighet och protokollering ska följas gällande kroppsbesiktning. Behörig beslutsfattare är rätten, ärendets förundersökningsledare och vid fara i dröjsmål polisman.

Ändamålen med kroppsbesiktning enligt bestämmelserna i RB är att söka efter föremål som kan tas i förvar eller beslag och att ta reda på omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen av brottet, vilket till exempel kan innebära undersökning av om det finns yttre

¹⁰ *Legalitetsprincipen* innebär att en myndighet inte utan stöd i lag eller annan författning får ingripa i en enskilds rättssfär, *Ändamålsprincipen* innebär att tvångsmedel får användas bara för de i lagstiftningen angivna syftena. *Behovsprincipen* innebär att tvångsmedel får tillgripas bara om det finns ett påtagligt behov och om det avsedda resultatet inte kan uppnås med mindre ingripande medel samt att tvångsmedlet ska upphöra så snart syftet uppnåtts. *Proportionalitetsprincipen* innebär att den som beslutar om en tvångsåtgärd i varje enskilt fall ska pröva om arten, styrkan, räckvidden och varaktigheten av ingripandet står i rimlig proportion till det önskade målet. Lindberg, Gunnel. *Straffprocessuella tvångsmedel - när och hur får de användas?*, fjärde upplagan 2018, s. 20ff.

¹¹ Berggren och Munck, *Polislagen - En kommentar*, tolfte upplagan 2018, s. 80ff.

¹² Berggren och Munck, *Polislagen - En kommentar*, tolfte upplagan 2018, s. 87 och 92.

¹³ Prop. 1993/94:24 s. 38.

skador på den misstänkte eller att ta olika former av prov från kroppen för analys. Ytterligare ändamål med undersökning kan vara att utreda en misstänkts ålder eller att i form av salivprov spara uppgiften i dna- eller utredningsregistret, så kallad registertopsning.

3.3 Registertopsning

I 28 kap. 12 a § RB (så kallad registertopsning) ges sedan 2006 den särskilda möjligheten att genom salivprovtagning kroppsbesiktiga personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa, i syfte att registrera dna-profilen i polisens register. Befintlig reglering rörande Polismyndighetens register beskrivs särskilt nedan. Sådan kroppsbesiktning som avses i bestämmelsen förutsätter alltså inte att det finns dna-spår i det befintliga ärendet som är av intresse att jämföra den misstänktes dna med, utan syftar istället till att kunna jämföra den misstänktes dna med oidentifierade dna-spår från ouppklarade brott. Samtidigt infördes genom bestämmelsen i 28 kap. 12 b § RB en möjlighet att under vissa förutsättningar ta salivprov av andra än skäligen misstänkta personer. Dna-profiler från sådana prov får dock, till skillnad från kroppsbesiktning med stöd av övriga bestämmelser, enbart jämföras med dna-spår i aktuellt ärende.

Behörig beslutsfattare avseende registertopsning är, som för kroppsbesiktning i övrigt, förundersökningsledaren i aktuellt ärende. Vid fara i dröjsmål får polisman fatta beslut. När det gäller registertopsning bör fara i dröjsmål dock mycket sällan kunna anses föreligga.

Polismyndigheten har tagit fram riktlinjer för tillämpningen av registertopsning i vilka det bland annat framgår de överväganden som ska göras vid bedömningen av huruvida registertopsning kan ske. Det framgår också i riktlinjen att cheferna för polisområdena och de regionala enheterna ansvarar för att medarbetarna agerar utifrån aktuell lagstiftning när så är möjligt samt att kontinuerlig uppföljning genomförs fortlöpande för att kunna styra tillämpningen.¹⁴

3.4 Tagande av fingeravtryck och fotografi (daktning)

Möjligheten att dakta häktade och anhållna personer och under vissa förutsättningar även andra, regleras i 28 kap. 14 § RB. Häktade och anhållna personer får enligt bestämmelsen alltid daktas medan övriga, till exempel gripna eller icke frihetsberövade personer, får daktas om det behövs för utredning av brott som kan föranleda fängelse. Utöver fingeravtryck och fotografi kan avtryck av fot, hand och öra tas av den som är anhållen eller häktad som misstänkt för brott. Dessa personer får också videofilmas. Det gäller också annan person, om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa.

Daktningsbestämmelsen har funnits i sin ursprungliga lydelse sedan 1975 och ger på liknande sätt som vad gäller regleringen om registertopsning en möjlighet att ta fingeravtryck i syfte att registrera dessa och på så sätt få träff mot oidentifierade fingeravtryck

¹⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för tagande av salivprov enligt 28 kap. 12 a § RB*, PM 2016:15.

från brottsplatser. Som tidigare framgått är det insamling av fingeravtryck i detta syfte som är av huvudsakligt intresse för inspektionen.

Paragrafen skiljer sig från registertopsning och de flesta övriga tvångsmedel genom att åtgärderna, när de utförs enbart i registrerings syfte, inte knyts till någon misstanke om brott av viss svårhetsgrad utan till att personen är frihetsberövad.

Daktning utgör formellt inte en kroppsbesiktning men omfattas av proportionalitetsprincipen.¹⁵

Närmare bestämmelser om daktning finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. I denna framgår att daktning ska göras på personer som är häktade misstänkta för brott och under vissa angivna förutsättningar av personer som är anhållna misstänkta för brott. Daktning inte bara får utan måste alltså göras vad avser häktade och i vissa fall även avseende anhållna personer.

Förordningen reglerar också beslutsbehörigheten mellan Polismyndigheten respektive förundersökningsledaren. Endast förundersökningsledaren är behörig beslutsfattare i de fall åtgärden behövs för utredningen av brottet. I övriga fall är Polismyndigheten behörig beslutsfattare. Beslutsbehörigheten har delegerats inom myndigheten genom bilaga 4 till Arbetsordning för Polismyndigheten.¹⁶ Beslut om daktning i andra fall än för utredningen av brottet får fattas av förundersökningsledare och stationsbefäl.

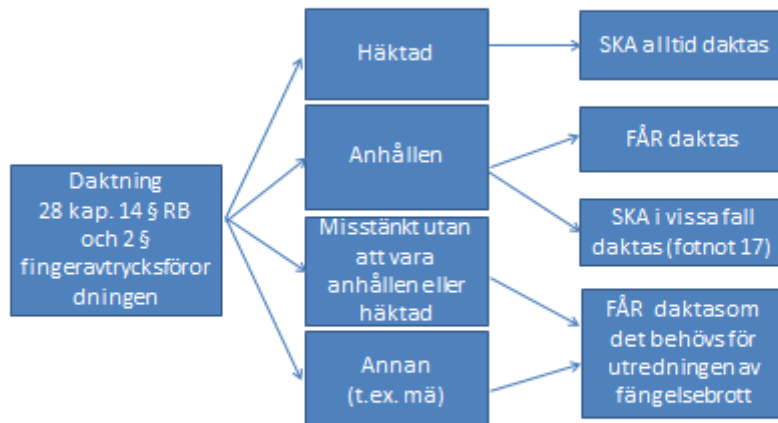
I dåvarande Rikspolisstyrelsens (RPS) föreskrifter och allmänna råd (RPSFS 2005:12, FAP 473-1) om fingeravtryck och annan signalementsupptagning finns närmare beskrivet hur fingeravtrycks- och signalementsupptagning ska genomföras.

¹⁵ Lindberg, Gunnel. *Straffprocessuella tvångsmedel - när och hur får de användas*, fjärde upplagan 2018, s. 715 ff.

¹⁶ Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten och delegationsordning för förvaltningsbeslut m.m.*, PM 2019:23.

Flödesschemat illustrerar i vilka fall daktning i form av fingeravtryck och fotografi får, respektive ska göras av personer misstänkta för brott.¹⁷

Flödesschema för daktning



3.5 Registerlagstiftningen

Dna-registren

Polismyndighetens rätt att föra dna-register regleras i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (PBDL). I lagen finns bestämmelser om vad dna-registret, utredningsregistret och spårregistret får innehålla för typ av uppgifter och hur länge uppgifterna får behandlas i registren. Dna-registret innehåller dna-profiler från prov som tagits med stöd av 28 kap. RB och avser personer som dömts till annan påföljd än böter eller godkänt strafföreläggande avseende villkorlig dom.

Utredningsregistret innehåller dna-profiler som tagits med stöd av 28 kap. RB och avser personer som är skäligen misstänkta för brott på vilket fängelse kan följa. Det är alltså i detta register som dna-profiler från registertopsningar registreras och kontinuerligt jämförs mot dna-profiler i spårregistret. Spårregistret innehåller dna-profiler som tagits fram under utredning av brott och som inte kan hänföras till en identifierbar person.

¹⁷Anhållen ska daktas i följande fall.

Om personen är okänd och inte vill uppge namn, hemvist eller födelsetid, eller om man kan anta att personen lämnar felaktiga uppgifter om detta, om det behövs för att utreda något brott som personen är misstänkt för, eller om personen bedöms vara farlig för den allmänna säkerheten och laglydnaden.

Uppgifterna i dna-registret får behandlas så länge som uppgifterna om den registrerade personen finns kvar i belastningsregistret.¹⁸ Uppgifterna i utredningsregistret får inte längre finnas där när uppgifterna förs in i dna-registret eller när förundersökning eller åtal läggs ner, åtal ogillas, åtal bifalls men påföljden bestäms enbart till böter eller när den registrerade har godkänt ett strafföreläggande som avser enbart böter. I spårregistret får uppgifterna finnas kvar i trettio år och om det avser spår från vissa grövre brott i sjuttio år.

Fingeravtrycks- och signalementsregistret

Fingeravtrycksregistret och signalementsregistret innehåller bland annat uppgifter om personer som är misstänkta eller dömda för brott och som har daktats enligt bestämmelserna i RB. Bestämmelser om registren finns likt bestämmelser om dna-registren i PBDL. En uttömmande uppräkningslista av vad registren får innehålla finns och omfattar bland annat fingeravtryck och fotografi. Av lagen framgår också att fingeravtryck som inte är hänförliga till en identifierbar person får behandlas om uppgifterna kommit fram i en utredning om brott, det vill säga till exempel fingeravtryck från en brottsplats eller ett vapen. Övriga uppgifter som inte kan hänföras till en identifierbar person, till exempel fotografier, får inte behandlas i registret.¹⁹ Fingeravtrycksregistret består alltså av två olika delar, en med fingeravtryck från genomförda daktningar och en med fingeravtryck från oidentifierade personer som kontinuerligt jämförs med varandra.

Uppgifter i fingeravtrycks- och signalementsregistret rörande en misstänkt får inte finnas kvar längre än tre månader efter det att uppgifterna om den registrerade tagits bort ur misstankeregistret och belastningsregistret.²⁰

Uppgifter som inte kan hänföras till en identifierbar person får inte finnas kvar längre än trettio år efter registreringen och om det avser spår från vissa grövre brott i sjuttio år.

3.6 Andra styrande dokument

Regleringsbrev

Regeringens regleringsbrev för Polismyndigheten innehåller varje år uppdrag som innefattar bland annat redovisning av området utredning och lagföring (UL).

¹⁸ 5 kap. 7 § PBDL och lagen (1998:620) om belastningsregister.

¹⁹ Polismyndigheten har nyligen hemställt hos regeringen om att en särskild reglering bör övervägas beträffande möjligheten att lagra och använda fotografier och film på oidentifierade personer, på motsvarande sätt som vad gäller dna-profiler och fingeravtryck från okända. Syftet skulle vara att på ett tydligt sätt få stöd i lag för att med hjälp av ansiktsgenkänningsteknik göra automatiska och regelbundna jämförelser mellan till exempel fotografier på okända personer och daktningsbilder i signalementsregistret.

Polismyndigheten. Hemställan, *Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter*, A296.532/2019.

²⁰ 5 kap. 15 § PBDL, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (1998:620) om belastningsregister.

Återkommande är också uppdraget om en gemensam redovisning från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gällande UL. De båda uppdragen syftar, genom gemensamma insatser, till en förbättrad brottsutredningsverksamhet.

Enligt ändringsbeslut till regleringsbrevet för budgetåret 2019 skulle Polismyndigheten specifikt redovisa det arbete som bedrivs för att se till att det bland annat finns nödvändiga rutiner, uppföljning och kunskap som säkerställer att registertopsningar och daktningar genomförs i den utsträckning som lagstiftningen möjliggör. Polismyndigheten ålades också att redovisa hur man arbetar för att säkerställa att träffrapporter från dna-registren och fingeravtrycksregistret tas om hand på ett enhetligt och adekvat sätt.²¹

Arbetsordningen och processförteckningen

I Polismyndighetens arbetsordning framgår fördelningen av process- respektive verksamhetsansvar inom myndigheten. Processansvaret innebär ett nationellt ansvar för en viss process och innefattar bland annat att besluta om processen, uppdatera och utveckla styrdokument och säkerställa enhetlighet. Verksamhetsansvaret innebär att varje chef inom sin egen verksamhet har ansvar bland annat för att ärenden handläggs rättssäkert och att arbetet bedrivs enligt gällande författningar, avtal och styrdokument.²²

I arbetsordningen framgår att chefen för Noa är processägare för huvudprocesserna brottsförebyggande (BF), utredning och lagföring (UL) och service (SE). Det framgår också att chefen för NFC är processägare för myndighetens forensiska verksamhet. Den forensiska processen är en stödprocess till huvudprocessen UL och inbegriper så kallad labb-, fält och it-forensisk verksamhet.²³ NFC genomför forensiska undersökningar och administrerar Polismyndighetens biometriska register.

I Polismyndighetens processförteckning (PM 2015:27, FAP 184-1) framgår att kroppsvisitation och kroppsbesiktning hör till huvudprocessen UL.

Utifrån vad som framgår av arbetsordningen och processförteckningen får chefen för Noa anses vara processägare vad gäller tillämpningen av bestämmelserna om registertopsning och daktning. Daktning bör i detta sammanhang närmast betraktas som en kroppsbesiktning. När det gäller den utrustning som används vid genomförande av daktning bör den och användningen av den vara att betrakta som en del av den forensiska verksamheten.

Polisens nationella utredningsdirektiv

Polisens nationella utredningsdirektiv (PNU) är polisens arbetsmetodik för det brottsutredande uppdraget och har funnits sedan 2004. PNU innehåller bland annat ett antal konkreta metodstöd för olika åtgärder och delar av en förundersökning. PNU beskriver också ett antal framgångsfaktorer för det brottsutredande uppdraget.

²¹ Regeringen. Ändringsbeslut till regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten, Ju2019/02014/PO, Ju2019/02300/LP(delvis).

²² Polismyndigheten. *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2019:23, 3 kap. 3 och 4 §§.

²³ Polismyndigheten, internrevisionen. *Granskning av förmågan hos poliser i yttre tjänst att genomföra initiala forensiska utredningsåtgärder*, A519.609/2018.

Metodstödet är avsett att användas som ett konkret stöd inom samtliga brottsområden. Sedan 2017 har utvecklingscentrum Syd vid Noa uppdrag att utveckla och förvalta PNU. I PNU framhålls det forensiska arbetet som centralt för ett framgångsrikt utredningsresultat.

4 Ledning och styrning

4.1 Beslutsbehörigheten

Bakgrund

Ledning av förundersökning regleras främst i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948). En förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut om att inleda en förundersökning fattas oftast av Polismyndigheten men ibland även av åklagare och Säkerhetspolisen. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl.

I styrdokument från Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten finns närmare preciserat vid vilka situationer som åklagare ska leda förundersökningen samt när brottet anses vara av enkel beskaffenhet och alltså kan ledas av polisiär förundersökningsledare.²⁴

Har någon gripits enligt 24 kap. 7 § RB, oavsett om brottet är av enkel beskaffenhet eller inte, ska åklagaren snarast underrättas och överta förundersökningen.

Förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Ansvaret innebär att denne har att se till att utredningen bedrivs effektivt. Förundersökningsledarskapet kan inte delas mellan två förundersökningsledare men är ordinarie förundersökningsledare inte tillgänglig för att fatta behövliga beslut, kan en annan behörig förundersökningsledare fatta beslut i dennes ställe och är då ansvarig för sina egna beslut.²⁵

En förutsättning för att fatta beslut om tvångsmedel är som huvudregel att en förundersökning har inletts.

Beslut om kroppsbesiktning fattas som tidigare framgått av förundersökningsledaren såvida det inte är frågan om fara i dröjsmål då polisman får fatta beslut. Har förundersökningen övertagits av åklagare eller gäller förundersökningen sådant brott där åklagare redan från början ska leda förundersökningen är åklagare ensam behörig beslutsfattare.

²⁴ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av förundersökning av brottmål*, PM 2019:11 och Åklagarmyndigheten. *Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål*, ÅFS 2005:9.

²⁵ Prop. 1994/95:23 och JO dnr 5010-2003.

lakttagelser

Det är förundersökningsledaren i ärendet som fattar beslut om registertopsning. Under intervjuerna har det framkommit att det finns en viss tveksamhet hos förundersökningsledare om i vilka fall polis med förundersökningsledarbehörighet kan fatta beslut i ärenden som är sådana att de ska ledas av åklagare. En typisk situation då en sådan oklarhet kan uppstå är till exempel när en person är frihetsberövad och ett tvångsmedelsbeslut behöver fattas. Då ärendet inte kan lottas till åklagare förrän anmälan är skriven är det vanligt att polisiär förundersökningsledare fattar tvångsmedelsbeslut under tiden fram till dess. Detta kan röra sig om en tidsperiod av några timmar. Tvångsmedelsbesluten som fattas under den här tidsperioden fattas ofta med stöd av att fara i dröjsmål föreligger. Även beslut om registertopsning fattas i många fall av polisiär förundersökningsledare under denna tid, trots att det mycket sällan torde vara fara i dröjsmål att fatta beslut om registertopsning. Denna problematik har även tidigare belysts i en rapport från dåvarande RPS.²⁶

Vid nationella operativa avdelningen (Noa) pågår ett arbete med att ta fram en ny nationell handbok avseende registertopsning med syftet att tydliggöra när och hur registertopsning får göras och vem som är behörig beslutsfattare.

Det finns också en osäkerhet hos vissa förundersökningsledare vad gäller bestämmelserna om beslutsbehörighet avseende daktning. Osäkerheten gäller hur bestämmelsen om fördelning av beslutsbehörigheten mellan Polismyndigheten och förundersökningsledaren i ärendet ska förstås och kan leda till att åklagare kontaktas för beslut trots att Polismyndigheten är beslutsbehörig. På NFC pågår ett arbete med att ta fram en handbok där bland annat denna fråga behandlas.

Bedömningar

Det är av stor vikt att polisens respektive åklagarens beslutbehörigheter hålls isär när det gäller vidtagande av åtgärder under en pågående förundersökning.

Som framgår av exemplet ovan kan det när det gäller registertopsning uppstå situationer vid vilka det av effektivitetsskäl skulle vara en fördel om beslutet kunde fattas av Polismyndigheten även om förundersökningen leds av åklagare. En sådan ordning skulle motsvara den som gäller vid beslut om daktning som görs enbart i registrerings syfte och inte för utredningen av det aktuella brottet. Det ska noteras att en sådan ordning när det gäller registertopsning skulle förutsätta en lagändring.

Det är positivt att ett nytt styrdokument gällande registertopsning är under framtagande. Ett sådant kan bidra till att underlätta tillämpningen av bestämmelsen och därmed öka antalet registertopsningar.

När det gäller en förundersökning som är av sådan typ att den ska ledas av åklagare är det enligt gällande ordning i RB åklagaren som är ensam beslutsbehörig. Av skrivningen i den föreslagna handboken framgår det att polisiär förundersökningsledare är beslutsbehörig i de

²⁶ RPS. *Polisens användning av salivprov för DNA-analys - en genväg till ökad brottsupplösning*, Inspektionsrapport 2008:1, s. 19f.

fall förundersökningen leds av polisen. Med denna skrivning blir det tydligt att det i åklagarledda förundersökningar enbart är åklagare som är beslutsbehörig.

Utkastet till handboken gällande daktning går utförligt igenom både de materiella förutsättningarna för daktning och de formella bestämmelserna om beslutsbehörighet. Handboken kommer att utgöra ett bra stöd för verksamheten. Utifrån hur processansvaret är fördelat mellan Noa och NFC borde handboken ha tagits fram av Noa i samverkan med NFC. Det finns ett behov av att förtydliga den forensiska stödprocessens förhållande till huvudprocessen UL, vilket nyligen också uppmärksammats av Polismyndighetens internrevision.²⁷

4.2 Förutsättningarna för beslut om registertopsning

Bakgrund

I förarbetena till bestämmelsen om registertopsning framhöll regeringen att hänsyn skulle tas till proportionalitetsprincipen vid tillämpningen av 28 kap 12 a § RB. Det skulle enligt regeringen säkerställas att registertopsning inte skulle utföras vid vad som kallades rena ”bagatellbrott” där påföljden förväntas bli enbart böter, även om fängelse finns i straffskalan. Det framgår också att provtagning inte ska ske om det är onödigt, det vill säga om den misstänktes dna-profil redan finns registrerad.²⁸

JO har riktat kritik mot Polismyndigheten för att registertopsning gjorts utan att det var motiverat. JO uttalade sig då på ett liknande sätt som regeringen när det gäller tillämpningen av proportionalitetsprincipen och tillade att utgångspunkten bör vara att registertopsning inte ska ske om misstanken avser enstaka brott för vilket är föreskrivet böter eller fängelse i högst sex månader, eftersom dessa brott som regel föranleder enbart böter. JO anser också att en tillämpning av proportionalitetsprincipen vid sådana brott för vilka är föreskrivet böter eller fängelse i ett år eller mer, ofta kan ge anledning att avstå från registertopsning. För brott med enbart fängelse i straffskalan anser JO däremot att det sällan finns skäl att avstå från registertopsning. Enligt JO var denna tillämpning av proportionalitetsprincipen logisk med hänsyn till bestämmelsen om dna-registret i då gällande polisdatalagen (2010:361).²⁹ JO anser att en person vars dna-profil inte kan antas slutligen hamna i dna-registret om denne döms för brottet, inte heller ska bli registertopsad. JO framhåller dock att det måste accepteras att det görs en mer summarisk bedömning av påföljdsfrågan och att ett beslut om registertopsning därför i viss utsträckning kan accepteras trots att den misstänkte slutligen döms till enbart böter.³⁰ Det bör till exempel

²⁷ Polismyndigheten, internrevisionen. *Granskning av förmågan hos poliser i yttre tjänst att genomföra initiala forensiska utredningsåtgärder*, A519.609/2018.

²⁸ Prop. 2005/06:29 s. 23 och 39.

²⁹ I nu gällande PBDL framgår på samma sätt som i polisdatalagen att dna-registret får innehålla dna-profiler från personer som dömts till annan påföljd än böter.

³⁰ JO 2010/11 s. 114.

anses kunna gälla vid upprepad brottslighet där straffvärdet av den samlade brottsligheten kan förutses föranleda en strängare påföljd än böter.³¹

lakttagelser

Av intervjuerna har framkommit att flera förundersökningsledare anser att det finns en tolkningsproblematik vad avser förutsättningarna för att fatta beslut om registertopsning. Tolkningsproblematiken rör frågan om uttalandena i förarbetena och JO:s beslut som innebär att beslut om registertopsning med hänsyn till proportionalitetsprincipen inte ska fattas om påföljden för det eller de aktuella brotten endast kan förväntas bli böter.³² Till exempel har det i intervjuerna framförts att det kan vara svårt att avgöra vilken påföljd blir vid upprepade ringa stölder eller flera ringa narkotikabrott.

I förslaget till den nya handboken avseende registertopsning berörs frågan om under vilka förutsättningar beslut om registertopsning kan fattas.

Polismyndigheten har i en hemställan till regeringen föreslagit ett förtydligande av bestämmelsen om registertopsning med innebörden att det inte inför beslut om registertopsning ska krävas en förhandsbedömning av om en strängare påföljd än böter kan förväntas för det enskilda brottet, utan det ska räcka att fängelse finns i straffskalan.³³

Inom ramen för en pilotverksamhet med syfte att öka antalet registertopsningar har polisområdesledningen i ett av de besökta polisområdena gett uttryck för en tolkning av den aktuella bestämmelsen. Tolkningen innebär bland annat att beslut om registertopsning som regel ska fattas om en person för andra gången är skäligen misstänkt för ett brott med högst sex månaders fängelse i straffskalan. Vidare framförs det i pilotprojektet att det inför beslut om registertopsning inte ska göras någon bedömning av förväntad påföljd.

Bedömningar

Som framgår ovan finns det en osäkerhet om förutsättningarna för registertopsning vilket leder till en rättstillämpning som inte är enhetlig. Det gäller både på individplanet och mellan de olika polisregionerna. Det är därför bra att myndigheten har gjort en hemställan till regeringen som avser bland annat frågan om att tydliggöra förutsättningarna för registertopsning.

I avvaktan på resultatet av hemställan bör Polismyndigheten på lämpligt sätt verka för att tillämpningen av aktuell bestämmelse blir mer enhetlig. Detta bör kunna göras genom att i exemplifierande form beskriva vanliga gränsdragningsituationer och huruvida beslut om registertopsning typiskt sett kan motiveras i dessa fall eller inte. Förslaget till ny handbok innehåller inga sådana delar. Såsom den nu gällande lagstiftningen ska tolkas utifrån uttalandena i förarbetena måste det dock ske en bedömning av förväntad påföljd inför beslut

³¹ Jmf Riksåklagaren. *Riktlinjer om kroppsbesiktning genom tagande av salivprov - s.k. registertopsning* (RÅR 2008:1).

³² JO 2010/11 s. 114 och prop. 2005/06:29 s. 23 och 39.

³³ Polismyndigheten. Hemställan, *Stärkt brottsbekämpning med stöd av biometriska uppgifter*, A296.532/2019.

om registertopsning. Att en person som till exempel döms för två ringa stölder skulle dömas till annat än böter är inte sannolikt utifrån gällande rättspraxis.³⁴

4.3 Kompetens

Bakgrund

Polismyndigheten förordnar förundersökningsledare med stöd av 8 § polisförordningen (2014:1104). I gällande riktlinje för förordnande av förundersökningsledare framgår att den som ska bli förundersökningsledare, som huvudregel, ska ha genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen.³⁵ Efter beslut om undantag från riktlinjen gäller att förordnanden under en övergångsperiod under vissa förutsättningar kan ges utan att den nationella utbildningen genomgåts.³⁶ Det pågår ett arbete med att ta fram en ny nationell förundersökningsledarutbildning och en ny riktlinje om förordnande av förundersökningsledare.

I samband med att den nya mjukvaran till daktningsutrustningen, Morpho ESA, skulle börja användas identifierade NFC behov av att utbilda personal för att utföra daktningar i de olika polisregionerna. En endagsutbildning togs fram under 2018 för att utbilda instruktörer som i sin tur skulle genomföra utbildningar vid respektive polisregion. Utbildningen genomfördes vid två tillfällen och det planeras inte för några ytterligare utbildningstillfällen.³⁷

Iakttagelser

Under intervjuerna har det framkommit att förundersökningsledare som genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen generellt uppfattar sig vara säkrare i att fatta beslut avseende både registertopsning och daktning. Vid två av de besökta organisatoriska enheterna hade alla som innehar funktion som förundersökningsledare gått den nationella förundersökningsledarutbildningen. I två fall hade det även varit möjligt att låta medarbetare som inte hade en ordinarie funktion som förundersökningsledare gå utbildningen. Vid en annan av de besökta enheterna var det flera av förundersökningsledarna som inte hade gått utbildningen. Det huvudsakliga skälet till det angavs vara att det var svårt att avvara medarbetare under så lång tid utan att verksamheten skulle påverkas negativt.

Därutöver framkom det under verksamhetsbesöken att det var för få personer som hade behövlig utbildning för att genomföra daktningar och hantera daktningsutrustningen.

³⁴ Borgeke och Månsson. *Studier rörande påföljdspraxis m.m.*, sjätte upplagan 2018, s 631.

³⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för förordnande av förundersökningsledare*, PM 2016:34.

³⁶ Polismyndigheten, Noa. Beslutsprotokoll, A217.783/2019.

³⁷ Polismyndigheten, HR-avdelningen. Beslutsprotokoll, A006.422/2018.

Bedömningar

Att en förhållandevis stor andel av förundersökningsledarna nu genomgått den nationella förundersökningsledarutbildningen är positivt och visar på att den platsbrist som tidigare rådde nu är mindre omfattande. En ny utbildning för förundersökningsledare är under framtagande och det är av vikt att de positiva erfarenheter som finns från den nuvarande utbildningen tas tillvara inom ramen för det arbetet.

Det förhållande att för få personer kan utföra daktningar gör verksamheten sårbar och riskerar att leda till att daktningar inte utförs i den utsträckning som lagen kräver och medger. Det bör vara en förhållandevis enkel åtgärd att utbilda det antal medarbetare på polisregionerna som behövs för att Polismyndigheten ska klara av denna arbetsuppgift.

4.4 Arbetsmiljö

Bakgrund

Arbetsmiljö är allt som påverkar människor på jobbet. Människan påverkas av både fysiska, psykiska och sociala arbetsmiljöfaktorer. Det handlar om allt från ventilation, ljud, kemikalier och maskiner till ledarskap, organisation, arbetsinnehåll, stress och möjlighet till återhämtning.

Av Polismyndighetens strategi 2024 framgår att ett av de strategiska initiativen är att attrahera och behålla medarbetare och att medarbetarnas arbetsmiljö ska ha hög prioritet.³⁸ I myndighetens strategiska verksamhetsplan för 2020-2024 framgår vidare att arbetsmiljön är en prioriterad fråga och att planering av verksamhet och arbetstid ska säkra att bemanningen utgår från verksamhetens behov.³⁹ Även i myndighetens arbetsmiljöstrategi anges vikten av att resurserna är anpassade till uppdraget och dess förutsättningar.⁴⁰

Iakttagelser

I flera av intervjuerna framfördes att det finns en förbättringspotential när det gäller antalet personer som registertopsas och daktas. När det gäller registertopsning uppgavs det särskilt gälla sådana fall då den misstänkta personen inte är frihetsberövad, både i förhørs- och ingripandesituationer. Ett skäl till att registertopsning inte alltid blir utförd i förhørs-situationer uppgavs vara att det är en åtgärd som kan påverka förhållandet mellan förhørsledaren och den misstänkte negativt. I de fall det finns beslut om registertopsning redan innan förhöret påbörjas utförs åtgärden. För att registertopsning ska beslutas och utföras förutsätts det dock inte sällan att den aktuella förhørsledaren påtalar för förundersökningsledaren att ett beslut om registertopsning behövs.

Vid samtliga besökta polisregioner beskrevs arbetsbelastningen, särskilt vid bedrägeribrottsgrupper, som hög med ett stort antal ärenden hos varje förundersökningsledare. Den höga arbetsbelastningen uppgavs negativt påverka förutsättningarna för

³⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi 2024*, PM 2018:23.

³⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024*.

⁴⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsmiljöstrategi*, PM 2016:31.

förundersökningsledaren att ha en övergripande och kontinuerlig kontroll över ärendena, bland annat beskrevs att det är svårt att hinna gå in i alla ärenden och skriva direktiv. Det medför att åtgärder såsom registertopsning och daktning i viss mån prioriteras bort eller glöms bort. Det framgick att förundersökningsledaren i många fall är beroende av att förhørsledaren eller utredaren i ärendet påtalar möjligheten att registertopsa eller dakta. I bedrägeriärenden arbetar utredarna ofta i stor utsträckning självständigt och förundersökningsledaren granskar ärendet först i samband med att det ska redovisas och den misstänkte redan förhörts.

Bedömningar

Med hänsyn till det förhållande som beskrivs under iakttagelsedelens första stycke skulle det vara en fördel om beslut om registertopsning i de fall åtgärden är motiverad redan är fattat innan förhör påbörjas. I de flesta fall bör de omständigheter som är nödvändiga att känna till för beslut vara kända redan innan förhöret.

Som framgår av bland annat Polismyndighetens arbetsmiljöstrategi förutsätter en god arbetsmiljö att resurserna är anpassade till uppdraget och dess förutsättningar. Förundersökningsledarens arbetsuppgifter går i huvudsak ut på att fatta en mängd olika beslut och leda och fördela arbetet inom ramen för sina ärenden. Ofta är det beslut av den typ som kräver mer ingående överväganden och bedömningar. Det är av vikt att den enskilde förundersökningsledaren har tillräckliga och goda förutsättningar att utföra dessa arbetsuppgifter. Det kan konstateras att förundersökningsledare vid grupper för bedrägeribrott i många fall inte har givits fullgoda sådana förutsättningar. Registertopsning är sannolikt en typisk sådan åtgärd som vid hög arbetsbelastning lätt kan förbises eller prioriteras bort, särskilt eftersom åtgärden inte görs i syfte att driva det enskilda ärendet framåt.

5 Uppföljning och utvecklingsprojekt

5.1 Uppföljning

Bakgrund

Inom utredningsverksamheten sker en omfattande uppföljning som bland annat utvisar Polismyndighetens förmåga att hantera inflödet av ärenden. I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024 framgår att myndigheten ska inrikta sin verksamhet mot bland annat att färre medborgare ska utsättas för brott och att fler brott klaras upp. Det framgår vidare att PNU ska tillämpas i all brottsutredande verksamhet.

De främsta syftena med uppföljning av en verksamhet kan sägas vara att se i vilken utsträckning uppdraget genomförs utifrån uppsatta mål. Syftet med uppföljningsprocessen är vidare att ge förutsättningar för att planera och justera verksamheten. Syftet är också att främja och stimulera till en ständig utveckling.

I den nu gällande riktlinjen för registertopsning framgår att uppföljning ska göras fortlöpande för att kunna styra tillämpningen.⁴¹

Iakttagelser

NFC sammanställer och publicerar antal gjorda registertopsningar och daktningar nationellt. Uppgifterna publiceras på intrapolis⁴² och sprids inte på annat sätt till verksamheten.

Redogörelse för antalet genomförda registertopsningar sker utifrån kundnummer. Ett kundnummer är knutet till en specifik organisatorisk enhet, till exempel en grupp eller sektion. Kundnumren skapas genom att respektive organisatorisk enhet på eget initiativ beställer ett sådant hos NFC. Det finns alltså inte en nationell enhetlig systematik vad avser kundnummertilldelning. Vad gäller daktning är redogörelsen kopplad till respektive daktningsstation.

I vilken utsträckning uppföljning av antalet gjorda registertopsningar och daktningar sker vid Noa och de besökta polisregionerna skiljer sig åt. Vid två av dessa organisatoriska enheter sker ingen uppföljning alls, vare sig på enhets- eller sektionsnivå och vid övriga följs resultaten upp i olika utsträckning. Vid de organisatoriska enheter där uppföljning görs återkopplas resultaten bland annat genom regelbunden information vid ledningsmöten och i ett fall genom att resultaten också visas på en intern-tv i polishusets lokaler.

Att på ett rättvisande sätt redovisa utvecklingen över tid av antalet registertopsningar och daktningar möter vissa svårigheter. En omständighet som påverkar detta är det förhållande att en person som i och för sig uppfyller de formella förutsättningarna för att bli föremål för någon av åtgärderna, inte ska bli det om personen redan är registrerad i något av dna-

⁴¹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för tagande av salivprov enligt 28 kap. 12 a § RB*, PM 2016:15.

⁴² <https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/hjalp-arbetsstod-metoder/forensik-kriminalteknik/jag-vill-veta-mer-om/dna/statistik-dna/>, <https://intrapolis.polisen.se/bekampa-brott/hjalp-arbetsstod-metoder/forensik-kriminalteknik/jag-vill-veta-mer-om/>

registren eller fingeravtrycks- och signalementsregistret. Detta gör att det inte är meningsfullt att jämföra antalet registertopsningar under viss tid med antalet skäligen misstänkta under samma period. Det gäller även en jämförelse mellan antalet daktningar och antalet frihetsberövade.

En annan svårighet som gäller registertopsningar är den tolkningsproblematik som tidigare har berörts avseende de rättsliga förutsättningar som gäller för beslut om registertopsning. Även detta gör att det inte ger en rättvisande bild av utvecklingen att jämföra antalet registertopsningar under viss tid med antalet skäligen misstänkta under samma period.

Eftersom antalet gjorda daktningar redovisas per daktningssmaskin, är det svårt att få en tillförlitlig bild av hur många som gjorts per organisatorisk enhet. I polisområde Jämtland finns till exempel enbart en daktningssmaskin i polisområdet, vilket gör att det inte går att se hur många daktningar som gjorts i ärenden som utreds på respektive lokalpolisområde.

Av den så kallade daktningssbarometern som publiceras av NFC på intrapolis framgår antalet inkomna daktningar per månad. Av denna kan utläsas att antalet daktningar i hela landet årligen ökat från 2015 till 2018. 2015 var det totala antalet 10 595 och 2018 var det 13 434. Uppgifterna inbegriper även daktningar som utförts vid Polismyndigheten men som beslutats av andra myndigheter som bedriver förundersökning, såsom till exempel Tullverket och Kustbevakningen.

Antalet registertopsningar har i landet som helhet minskat årligen sedan 2015. 2015 var det totala antalet registertopsningar av skäligen misstänkta 27 878 och 2018 var det 25 195. Cirka 90 procent av dessa har utförts av Polismyndigheten och resterande av andra brottsbekämpande myndigheter.⁴³

Av tabellerna nedan framgår utvecklingen av antal genomförda daktningar och registertopsningar från 2015 till 2019 vid respektive polisregion som helhet och de polisområden och lokalpolisområden som varit föremål för inspektion. Vid läsning av dessa uppgifter måste hänsyn tas till de svårigheter som finns att fullt ut redovisa utvecklingen. Uppgifterna har tillhandahållits av NFC.

Antal registertopsningar					
År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Nord	2582	2345	2225	1980	2514
PO Jämtland	357	378	349	327	401
LPO Jämtland/Härjedalen	25	35	35	39	36

⁴³ NFC. Årsrapport, Dna-registerverksamheten för 2015, 2016, 2017 och 2018.

Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Stockholm	8218	6538	6476	6563	7706
PO Stockholm City	746	1589	1544	1620	1030
LPO Norrmalm	450	845	901	700	494
År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Syd	5800	5583	5542	5621	6897
PO nordvästra Skåne	996	1118	1137	1206	1636
LPO Helsingborg	689	643	378	378	607
År	2015	2016	2017	2018	2019
Noa:s utredningsenhet	58	102	100	238	125

Antal daktningar					
År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Nord	655	748	853	764	885
PO Jämtland	125	127	123	129	147
År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Stockholm	2087	2617	2930	3297	3987
PO Stockholm City	528	618	741	896	892
År	2015	2016	2017	2018	2019
Region Syd	2660	3209	3222	3139	2942
PO nordvästra Skåne	696	697	693	637	636

Bedömningar

Vad som avses med uppföljning i den nu gällande riktlinjen är inte tydligt, vilket kan vara ett skäl till att uppföljning i form av redovisning av antalet genomförda registertopsningar sker enbart vid vissa av de besökta organisatoriska enheterna. Där sådan uppföljning sker fungerar den väl. Det finns i dessa fall en tydlig struktur för uppföljning och den är känd hos personalen.

Med anledning av de beskrivna svårigheterna under iakttagelseavsnittet ovan har några jämförelser mellan antalet registertopsningar och antalet skäligen misstänkta inte gjorts inom ramen för inspektionen.

Trots att en redovisning av antalet registertopsningar med hänsyn till de felkällor som finns inte kan sägas ge en fullt ut rättvisande bild av utvecklingen så finns det ett värde i att kontinuerligt följa upp antalet. På så sätt uppmärksammas trender över tid och gör det möjligt att göra jämförelser mellan olika delar av landet. Det kan även vara ett sätt att ständigt påminna om att åtgärden ska utföras. För att kunna utföra en sådan uppföljning krävs en enhetlig struktur för att bygga kundnummer. NFC bör därför ensamt ansvara för kundnummerstrukturen gällande registertopsningar.

5.2 Träffrapportshandling

Bakgrund

NFC redovisar träffrapporter som innehåller en redogörelse av registerträffar som skett mellan sökprov och träffprov med gemensam dna-profil. Träffrapporten distribueras enligt en fastställd rutin.⁴⁴ En registerträff ges vid automatisk jämförelse mellan dna-profiler i spår-, utrednings- och dna-registret. Sådana sökningar utförs normalt varje vardag.

Iakttagelser

Under intervjuerna gavs flera exempel på fall där registertopsning resulterat i dna-träffar i framförallt våldtäkts- eller inbrottsärenden. Att få återkoppling på en träff som föranletts av registertopsning beskrevs leda till en ökad motivation och benägenhet att säkerställa att registertopsning utförs.

I en rapport från Riksrevisionen (RiR) från 2017 framkom att flera polisanställda efterfrågar återkoppling när en registertopsning ger träff i något av dna-registren. I en enkät som presenteras i rapporten framgår att sådan återkoppling är den enskilt viktigaste faktorn för att öka motivationen till att utföra fler registertopsningar. En annan av slutsatserna i rapporten är att det inte finns någon systematik när det gäller träffrapporterna och hur de förmedlas till dem som har utfört registertopsningen. Rapporten framhåller att det finns ett betydande behov av att systematisera förmedlingen av träffrapporter för att öka motivationen att registertopsa fler.⁴⁵

⁴⁴ \\ad.polisen.se\Common\Nationellt\NFC-Intrapolis\DNA\Faktablad - 2019-10-28\Faktablad dna träffrapportinformation.pdf

⁴⁵ RiR. *Från spår till bevis - Polisens forensiska organisation*, RiR 2017:16.

I regleringsbrevet för Polismyndigheten för budgetåret 2019 framgår att Polismyndigheten ska redovisa hur man arbetar för att säkerställa att träffrapporter från dna-registret och fingeravtrycksregistret tas om hand på ett enhetligt och adekvat sätt.⁴⁶ I dagsläget omhändertas och återkopplas träffrapporter på olika sätt i de olika polisregionerna. Det finns inte någon enhetlig rutin för att säkerställa att information om träffar efter utförda registertopsningar ges till förundersökningsledare eller utredande personal i det ärende i vilket registertopsningen utförts. I Polismyndighetens årsredovisning för 2019 framgår gällande träffrapporter bland annat att myndigheten behöver säkerställa att träffrapporter omhändertas och att omhändertagandet av dem systematiskt behöver följas upp. Det framgår vidare att det behöver utvecklas metoder och it-stöd för dessa ändamål.⁴⁷

Bedömningar

Det är generellt av stor betydelse för enskilda arbetstagare att få återkoppling på sitt arbete. I den mån det är möjligt bör därför utförda arbetsuppgifter som leder till påtagligt goda och konkreta resultat återkopplas till den enskilde arbetstagaren.

I de fall en utförd registertopsning eller daktning föranleder en träff i spårregistret eller mot fingeravtryck från en oidentifierad person som avser ett annat brott bör det vara möjligt att införa en rutin som innebär att information om träffen når den som beslutat om registertopsningen eller daktningen. Även om förväntningen på polisens personal måste vara att registertopsning och daktning utförs när det är motiverat, kan det inte bortses från att sådan återkoppling kan bidra till att åtgärderna utförs i större utsträckning.

5.3 Utvecklingsprojekt

Bakgrund

Sedan möjligheten till registertopsning infördes 2006 har det vid flera tillfällen bedrivits olika typer av satsningar i syfte att öka antalet gjorda registertopsningar och i vissa fall också daktningar. Sådana satsningar har i många fall varit lyckade. Problemet har varit att upprätthålla förbättrade resultat över en längre tid inom den ordinarie dagliga verksamheten.

Inspektionen har omfattat en granskning av de utvecklingsprojekt som har bedrivits vid de organisatoriska enheter där verksamhetsbesök har genomförts. Inför och under verksamhetsbesöken ställdes frågan om det de senaste fyra åren bedrivits något utvecklingsarbete för att öka antalet daktningar och registertopsningar.

Iakttagelser

I polisområde nordvästra Skåne bedrevs en pilotverksamhet mellan den 1 december 2018 och den 31 maj 2019 i syfte att öka antalet registertopsningar.⁴⁸ Inom ramarna för projektet

⁴⁶ Regeringen. Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten, Ju2019/02014/PO, Ju2019/02300/LP (delvis).

⁴⁷ Polismyndigheten. Årsredovisning 2019, A089.236/2019, s. 50f.

⁴⁸ Polismyndigheten. Beslutprotokoll, 2018-10-25, Polismyndigheten Polisregion Syd.

tog samtliga sektionschefer och lokalpolisområdeschefer fram och redovisade handlingsplaner för hur antalet registertopsningar skulle öka vid den egna sektionen. Handlingsplanerna innefattade rutiner för såväl den inre som den yttre personalen. Som en del av projektet beställde polisområdet också egna kundnummer hos NFC för alla sektioner och respektive lokalpolisområdes brottsförebyggande/ingripandeverksamhet (BF/IGV-grupper), i syfte att kunna följa upp antalet registertopsningar. Därutöver tog polisområdesledningen tydlig ställning dels till hur den materiella lagstiftningen skulle tolkas och dels till hur arbetet skulle bedrivas i stort. Efter pilotprojektet har polisområdet fortsatt arbeta på samma sätt som under projektiden.

I polisregion Nord påbörjades under 2016 ett utvecklingsarbete för att förbättra antalet daktningar och topsningar och förbättra uppföljningen. Bakgrunden till initiativet var ett sjunkande antal daktningar och registertopsningar och att resultatet varierade stort mellan de olika polisområdena. Forensiska sektionen vid den regionala utredningsenheten tog fram ett förslag till handlingsplan som beslutades i den regionala operativa ledningsgruppen.⁴⁹ Arbetet enligt handlingsplanen avslutades under 2019 avseende registertopsningar. Anledningen till det var att de uppgifter om utvecklingen av antalet registertopsningar som tillhandhölls från NFC på olika sätt skiljde sig åt.

Ett utvecklingsarbete i form av en kommunikationsinsats inleddes i polisregion Stockholm under 2018. Insatsen syftade till att öka antalet registertopsningar och daktningar. Information spreds på olika sätt till verksamheten och innehöll bland annat polisregionens inställning till hur bestämmelserna om registertopsning och daktning ska tolkas och en viljeinriktning som innebar att antalet registertopsningar och daktningar skulle öka.⁵⁰

Bedömningar

Inspektionsgruppens bedömning är att det går att framgångsrikt öka antalet registertopsningar och i viss mån antalet daktningar trots avsaknad av en klar och tydlig lagstiftning.

Det projekt som bedrevs i polisområde nordvästra Skåne var mycket lyckat och en av framgångsfaktorerna var att man inför starten av pilotprojektet verkligen lade tid på att medvetandegöra och förankra projektet hos all personal. Även under tiden som piloten pågick lades tid på återkoppling och förankring vilket sannolikt är en del av anledningen till det goda resultatet. I polisområde nordvästra Skåne har också de goda resultaten hållit i sig även efter att piloten avslutades. Detta bedöms till stor del bero på att man lyckats väl med att hos personalen levandegöra frågan om registertopsning.

Det förhållande att polisregion Nord avslutade arbetet enligt handlingsplanen på grund av att den statistik som tillhandahölls inte ansågs tillförlitlig, visar ytterligare på behovet av att en översyn sker när det gäller hur uppföljningen närmare ska organiseras.

⁴⁹ Polismyndigheten. Beslutsprotokoll, 2016-04-21, A310.849/2016.

⁵⁰ Polismyndigheten. Protokoll regional operativ ledningsgrupp (ROLG), 2018-10-23, A013.019/2018.

6 Teknik

Bakgrund

När det gäller daktningar har Polismyndigheten inte bara en rättighet utan i vissa fall en skyldighet att genomföra sådana. It-avdelningen har tillsammans med NFC och EA verksamhetsansvar för att upphandla och utveckla forensiska it-system, däribland utrustning för genomförande av daktning.

Fingeravtrycksregistrering genomförs via Livescan/ automated fingerprint identification system (AFIS). Det finns sedan hösten 2019 en pågående pilot då systemversionen byttes från Morpho EVA (MEVA) till Morpho ESA (MESA) i Livescan, som är mjukvaran och det system där fingeravtryck och kännetecken tas upp. Vid införandet av Livescan/AFIS i mitten av 2000-talet, var problemet att det fanns för få skannrar i landet. Det befintliga systemet upphandlades 2011. Upphandlingen påbörjades 2009 i och med behov av anpassning till Prövrådsbeslutet.

Iakttagelser

Polismyndighetens daktningsutrustning har under en längre tid haft funktionsproblem, vilket tydligt har framgått under intervjuerna. Problemen har gällt och gäller alltjämt både hård- och mjukvaran. De mest omfattande problemen började under hösten 2014 när fotodelen skulle införlivas med det övriga systemet. I stor utsträckning kvarstår fortfarande dessa problem.

Exempel på problem är att kommunikationen mellan kamera och dator emellanåt inte fungerar, att automatiska avstängningar sker varvid kameran tappar kontakt med datorn, att bildskärmen blir mörk – vilket kan bero på kamerans inställning, att skannern inte fungerar, att bilder av kännetecken försvinner eftersom systemet ibland inte skapar en mapp trots meddelande om att det gjorts samt att systemet hänger upp sig vid skanning. I samband med att MESA skulle införas fanns förväntningar på att systemet skulle fungera bättre, dock har inte heller MESA fungerat fullt tillfredsställande. För närvarande undersöks möjligheten att framöver, när bindningstiden med befintlig leverantör löpt ut under 2020, göra avrop avseende mjukvaran från andra befintliga it-avtal.

Bedömningar

En väl fungerande teknik är en förutsättning för att myndigheten ska kunna utföra sina åtaganden gällande daktning på ett fullgott sätt. För att myndigheten framgångsrikt ska kunna bidra till en ökad brottsupplösning är det grundläggande att den teknik som används vid daktningar fungerar tillfredsställande. De problem som idag finns med utrustningen orsakar tidsspill och leder i viss utsträckning till att daktningar som ska eller får göras inte utförs. Det kan också vara ett arbetsmiljöproblem att teknik som ska användas för utförande av vissa arbetsuppgifter inte fungerar. Det är av stor vikt att Polismyndigheten anskaffar utrustning som fungerar.

7 Rekommendationer

Rekommendation till processägaren för den forensiska verksamheten att

- inom ramen för det befintliga systemet för kundnummerhantering skapa en enhetlig systematik så att antalet registertopsningar kan följas upp på ett enhetligt sätt för att möjliggöra jämförelse av utvecklingen på respektive organisatorisk enhet och mellan olika delar av landet.

Rekommendation till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring och service att

- se till att information om träff i spårregistret, som föranletts av en gjord registertopsning, ges till den polisiära förundersökningsledare som beslutat om registertopsningen.
- ta fram en exempelsamling av vilken det ska framgå i vilka fall det typiskt sett finns förutsättningar att besluta om registertopsning.

Rekommendation till processägaren för brottsförebyggande arbete, utredning och lagföring och service samt till processägaren för den forensiska verksamheten att i samverkan

- verka för att det inom respektive polisregion finns ett tillräckligt antal medarbetare som har kompetens att utföra daktningar.

Bilaga



Polisen

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten
Jonatan Lindgren

DIREKTIV

1 (3)

Datum
2019-10-16
Diariernr (åberopas)
A504.335/2019
Saknummer
128

Tillämpningen av registertopsning och daktning

Bakgrund

Rikspolischefen beslutade den 18 januari 2019 om Polismyndighetens tillsynsplan för 2019 (PM 2019:1). Av planen framgår den interna tillsynsverksamhetens inriktning under året. Bland annat ska ett tillsynsärende avseende tillämpningen av så kallad registertopsning och daktning genomföras.

Syfte

Tillsynsärendet ska granska i vilken utsträckning registertopsning och daktning utförs och i vilken grad Polismyndighetens strategier och arbetsmetoder för det brottsutredande uppdraget har vunnit genomslag och tillämpas i dessa delar. Särskild vikt ska läggas vid att undersöka enhetlighet och ändamålsenlig rättstillämpning samt frågor som rör ledning och styrning.

Avgränsning

Tillsynen kommer inte att omfatta utförande av brottplatsundersökningar och i vilken utsträckning sådana sker.

Tillsynsobjekt

Inom ramen för denna tillsyn är följande organisatoriska enheter föremål för tillsyn.

- Polisregion Nord, polisområde Jämtland och lokalpolisområde Jämtland/Härjedalen
- Polisregion Syd, polisområde Nordvästra Skåne och lokalpolisområde Helsingborg
- Polisregion Stockholm, Polisområde Stockholm City och lokalpolisområde Norrmalm
- Nationella operativa avdelningen (Noa), utredningsenheten

Postadress Polismyndigheten Box 12256 102 26 Stockholm	Besöksadress Polhemsgatan 30 Stockholm	Telefon 114 14	Webbplats polisen.se	E-post registrator.kansli@polisen.se
--	---	--------------------------	--------------------------------	--

Tillsynens inriktning

Förutom att undersöka om den granskade verksamheten uppfyller de krav som följer av lagar, förordningar, föreskrifter och styrdokument ska granskningen uppmärksamma om Polismyndighetens strategier och arbetsmetoder inom området har vunnit genomslag i verksamheten och bidrar till att förstärka den brottsutredande förmågan och öka uppkläringen av brott.

I övrigt ska tillsynen särskilt inriktas på att

- Undersöka om registertopsning och daktning utförs i den omfattning som lagstiftningen möjliggör
- Undersöka om tillämpningen av bestämmelserna om registertopsning och daktning är enhetlig
- Undersöka om ledningen och styrningen inom området ger goda förutsättningar för verksamheten.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom dokumentgranskningar samt genom intervjuer.

Genomförande

Polisintendenten Marie Hummer uppdras att som inspektionsledare genomföra tillsynen. Juristen Jonatan Lindgren och kommissarien Carina Lundén uppdras att vara inspektionssekreterare. Övriga resurser för att genomföra uppdraget fastställs genom särskilt beslut.

Inspektionsledaren ansvarar för att genomförandeplan upprättas där sammanträdesdagar, besök i verksamheten och redovisningstillfällen framgår.

Tillsynen ska samordnas med övriga tillsynsuppdrag så att belastningen på regioner och avdelningar inte blir större än nödvändigt.

Redovisning

Tillsynsärendet ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med tillsynen, såsom rese- och logikostnader. Inspektionen ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår.

Kostnadsställe: 90000006

Projektkod: 6010000179

Lönekostnader för inspektionsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad. Eventuella kostnader för extern expertkompetens hanteras efter överenskommelse med berörd myndighet eller organisation.

Offentlighet och sekretess


Inriktningen är att slutrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är inspektionsledare Marie Hummer och inspektionssekreterare Jonatan Lindgren.



Johan Östenson



Marie Hummer