



Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm

Yttrande med anledning av en åklagares uttalanden vid en pressträff m.m.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i en remiss begärt att Åklagarmyndigheten ska yttra sig över handläggningen av ett ärende vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.

Upplysningar har lämnats av åklagaren. Kammarledningen har yttrat sig genom vice chefsåklagaren Marie Lind Thomsen. Avdelningschefen för Nationella åklagaravdelningen, överåklagaren Thomas Häggström, har beretts tillfälle att yttra sig.

Jag hänvisar till upplysningarna och yttrandet i sin helhet.

Bakgrund

Den 28 februari 1986 mördades statsminister Olof Palme. Förundersökningen om mordet har pågått, med olika förundersökningsledare, fram till den 10 juni 2020 då åklagaren lade ned förundersökningen. I det skriftliga nedläggningsbeslutet angav åklagaren som skäl att den misstänkte avlidit. I samband med att åklagaren lade ned förundersökningen hölls en pressträff tillsammans med polisen. Vid pressträffen namngav åklagaren bl.a. den misstänkte personen och redogjorde för vilka omständigheter som åklagaren lagt till grund för sin bedömning av misstanken och sitt beslut att lägga ned förundersökningen.

Rättslig reglering m.m.

En förundersökning ska enligt 23 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas objektivt. Omständigheter och bevis ska tillvaratas oavsett om de skulle kunna vara till den misstänktes nackdel eller fördel (objektivitetsprincipen). Enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB ska en förundersökning bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller orsakas kostnad eller olägenhet (hänsynsprincipen). Ett exempel på förfaranden som kan strida mot hänsynsprincipen är att det sprids onödigt uppmärksamhet eller kännedom om ett ingripande.

Av 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) framgår att förundersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara.

Det är endast *en* åklagare som kan vara förundersökningsledare i det som utgör en förundersökning (prop. 1994/95:23 s. 79 ff.). Han eller hon ska ensam fatta alla de beslut som behöver fattas och också själv vidta de andra åtgärder som ankommer på en förundersökningsledare. Förundersökningsledaren ansvarar för sina beslut och sin handläggning i övrigt. Något utrymme för kollegialt beslutsfattande vid ledningen av en förundersökning finns alltså inte. Inte heller kan förundersökningsledarskapet delas upp mellan flera åklagare.

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket tredje meningen RB ska en förundersökning läggas ned om det inte längre finns anledning att fullfölja den. Skäl till att lägga ned en förundersökning kan vara att det saknas spår efter gärningspersonen eller om den misstänkte har avvikit eller avlidit. Det finns inte någon författningsstadgad skyldighet för en åklagare att skriftligen motivera ett beslut att lägga ned en förundersökning. Det finns dock en sedan länge etablerad praxis att åklagare skriftligen motiverar sådana beslut. Ofta används standardiserade kortfattade motiveringar som tillhandahålls av Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra. I andra fall skrivs individualiserade motiveringar i Cåbra. Det främsta syftet med att motivera ett beslut är att ge personer utan direkt insyn i utredningen upplysning om på vilken grund åklagaren dragit slutsatsen att utredningen inte aktivt ska drivas vidare. Motiveringen ska motsvara det faktiska utredningsläget vid tidpunkten för beslutet (se Bring, Diesen och Andersson, Förundersökning, 5 uppl., s. 506). Ett beslut att lägga ned en förundersökning måste vara begripligt och det får inte finnas någon osäkerhet om dess närmare innebörd (se JO 1993/94 s. 110 f.). Beslutet får inte heller formuleras på ett sådant sätt att det ger uttryck för att det finns en kvardröjande brottsmisstanke (se bl.a. JO:s beslut den 8 oktober 2009 dnr 1208-2008).

Rätten att betraktas som oskyldig fram till dess att skulden fastställts enligt lag, den s.k. oskuldspresumtionen, är en del av rätten till en rättvis rättegång och regleras i artikel 6.2 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Europadomstolen har i olika avgöranden prövat myndighetspersoners uttalanden i förhållande till oskuldspresumtionen. Av domstolens praxis följer att myndigheter visserligen inte är förhindrade att informera allmänheten om pågående brottsutredningar men att det inte får ske på ett sådant sätt att oskuldspresumtionen kränks (se bl.a. Europadomstolens avgörande i målet *Allenet de Ribemont mot Frankrike*). Skillnad görs mellan ett uttalande om att en viss person är misstänkt och ett uttalande om att personen har begått brottet i fråga innan detta har fastslagits av domstol. Europadomstolen har betonat

vikten av ordvalet i situationer då en offentlig tjänsteman uttalar sig inför allmänheten innan saken prövats av domstol (se Europadomstolens avgörande i målet Ismoilov m.fl. mot Ryssland). En åklagare kan inte vid t.ex. en presskonferens under förundersökningen beteckna en identifierbar person som skyldig till brottet (se Europadomstolens avgörande i målet YB m.fl. mot Turkiet, SvJT 2005 s. 94). Slutligen har Europadomstolen framhållit vid flera tillfällen att prövningen av om ett yttrande har utgjort en kränkning av oskuldspresumtionen måste ske mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet (se t.ex. Huseyn m.fl. mot Azerbajdzjan, Butkevicius mot Litauen och Daktaras mot Litauen).

Oskuldspresumtionen regleras även i Europaparlamentets och rådets direktiv 2016/343/EU av den 9 mars 2016, EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. I direktivet föreskrivs gemensamma minimiregler avseende vissa aspekter av oskuldspresumtionen i straffrättsliga förfaranden. I den första delen av direktivet, artiklarna 3–7 behandlas oskuldspresumtionen. Artikel 3 är en slags portal till de följande bestämmelserna och där regleras oskuldspresumtionen. Av artikel 4 framgår att myndigheter i offentliga uttalanden och rättsliga avgöranden, utöver dem som avser frågan om skuld, inte får ge intryck av att en misstänkt eller tilltalad är skyldig till ett brott innan han eller hon bevisats vara det enligt lag. Åtgärder från åklagaren som syftar till att styrka den misstänktes eller tilltalades skuld, som t.ex. åtalet, bör dock inte begränsas av direktivet (se direktivets ingress, beaktandesats 16). I artikelns tredje led, artikel 4.3, förtydligas att myndigheter får sprida information om ett straffrättsligt förfarande när detta är absolut nödvändigt av skäl som rör brottsutredningen eller ligger i allmänhetens intresse. Exempel på när det kan anses ligga i allmänhetens intresse är att invånarna i ett visst område av säkerhetsskäl informeras om ett påstått miljöbrott eller när åklagaren tillhandahåller objektiva uppgifter om utvecklingen av det straffrättsliga förfarandet i avsikt att förhindra att den allmänna ordningen störs. Användningen av sådana skäl bör begränsas till situationer där det är rimligt och proportionellt, med beaktande av samtliga intressen. Informationen som sprids får inte – utifrån det sätt på och det sammanhang i vilket informationen förmedlas – skapa ett intryck av att en person är skyldig till brott. (Se direktivets ingress, beaktandesats 18)

Vid genomförandet av direktivet i svensk rätt konstaterade regeringen att det inte krävs några lagändringar för att genomföra direktivets bestämmelser om oskuldspresumtionen. Regeringen bedömde att svensk rätt uppfyller kraven i bl.a. artikel 4 (prop. 2017/18:58 s. 11 ff.).

Var och en har enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Bland de rättigheter som skyddas enligt artikel 8 ingår rätten till skydd för den enskildes goda namn och

rykte. Också släktingar till en avliden som utpekats i media kan omfattas av skyddet (se Europadomstolens avgörande i målet Putistin mot Ukraina). En kränkning av rätten enligt artikel 8 förutsätter att det är fråga om ett angrepp av visst allvar och på ett sätt som har effekt på den enskildes privatliv (se Europadomstolens avgörande i bl.a. målet Mikolajová mot Slovakien).

I målet White mot Sverige konstaterade Europadomstolen att allmänhetens intresse kring mordet på Olof Palme vägde tyngre än en enskilds intresse av att skydda sitt rykte. Bakgrunden var följande. Två tidningar publicerade under hösten 1996 en serie artiklar om klaganden där denne utpekades som Olof Palmes mördare. I artiklarna redovisades även vissa uppgifter om klagandens bakgrund enligt vilka han bl.a. varit inblandad i tjuvjakt och smuggling i södra Afrika. Sedan klaganden i ett tryckfrihetsmål väckt ansvarstalan mot tidningarnas ansvariga utgivare för grovt förtal, alternativt förtal, frikändes dessa av Stockholms tingsrätt. Tingsrättens domslut fastställdes av Svea hovrätt och Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd. Inför Europadomstolen gjorde klaganden bl.a. gällande att han utsatts för en kränkning av sin rätt till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen eftersom de nationella domstolarna inte skyddat hans goda namn och rykte. Domstolen fann att tidningarna försökt att ge en så balanserad bild som möjligt av anklagelserna mot klaganden och att journalisterna handlat i god tro samt att de inhemska domstolarna gjort en noggrann prövning av fallet. Emellertid hade de publicerade artiklarna utpekat klaganden som tungt kriminell och anklagelserna hade skadat hans rykte. Dessutom hade hans rätt att bli betraktad som oskyldig till dess motsatsen bevisats inte beaktats. Domstolen konstaterade dock att det med hänsyn till de specifika omständigheterna i fallet hade varit motiverat att låta allmänhetens intresse av information väga tyngre än klagandens intresse av att skydda sitt rykte. Någon kränkning av artikel 8 förelåg därför inte.

För att ge stöd i olika etiska frågor som åklagarväsendets anställda kan ställas inför har riksåklagaren beslutat om etiska riktlinjer (R&R 2014:1). Åklagare fattar dagligen beslut som påverkar människors vardag och intresset för brott och straff bland allmänheten är stort. Det är därför mycket viktigt för åklagarväsendet att upprätthålla allmänhetens förtroende. Av riktlinje 2 framgår att åklagarväsendets verksamhet i alla delar ska präglas av objektivitet och saklighet. Enligt riktlinje 4 bör åklagarväsendets anställda, med respekt för inblandade parters integritet, värna om offentlighet och verka för att insyn ska råda när så är möjligt. Vid kontakter med media bör anställda tänka på att inte uttrycka sig på ett sätt så att objektiviteten och opartiskheten kan ifrågasättas eller så att det kan medföra men för enskilda. Åklagares förhållningssätt till media ska kännetecknas av öppenhet och tillgänglighet om det inte möter hinder ur sekretessynpunkt. Det ska samtidigt präglas av de värdegrunder som ingår i åklagarrollen: objektivitet, självständighet och fri från värderingar.

För att prägla den öppenhet som bör känneteckna Åklagarmyndighetens verksamhet kan en åklagare beskriva en misstanke i media och informera allmänheten om en brottsutredning. Det måste dock alltid ske med hänsyn till sekretessregler och andra hänsynstaganden som t.ex. respekten för de inblandade. En åklagare bör utifrån oskuldspresumtionen undvika uttalanden som pekar ut den misstänkte som skyldig innan saken fastslagits i domstol (se s. 14 i Åklagarmyndighetens RättsPM Artikel 6 i Europakonventionen – Rätten till en rättvis rättegång ur ett åklagarperspektiv).

Bedömning

Utredningen om mordet på statsminister Olof Palme utgör den brottsutredning som i svensk modern tid haft i särklass störst allmänintresse såväl inom Sverige som utomlands. Det har skrivits en stor mängd artiklar och böcker samt gjorts tv- och radioprogram där olika teser lagts fram om vem som är skyldig till mordet. Mot bakgrund av det mycket stora allmänintresset anser jag att det har funnits ett stort behov av att ge allmänheten information om och förklara varför förundersökningen lades ned efter så lång tid. Om sådan information inte hade lämnats hade det kunnat leda till spekulationer och utpekanden av personer som överhuvudtaget inte var relevanta för förundersökningen. De överväganden och åtgärder som åklagaren har vidtagit måste därför ses i ljuset av ärendets mycket särpräglade karaktär.

När det gäller de frågor i remissen som handlar om vilka överväganden som åklagaren gjort i olika avseenden hänvisas i huvudsak till de upplysningar som åklagaren lämnat. I övrigt vill jag framföra följande.

Åklagaren har lagt ned förundersökningen om mordet på statsminister Olof Palme med motiveringen att den misstänkte har avlidit. Jag kan konstatera att det inte finns någon författningsstadgad skyldighet att skriftligen motivera ett beslut att lägga ned en förundersökning. Inte heller finns det några bestämmelser om hur utförlig en sådan motivering ska vara. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det dock angeläget att ett sådant beslut motiveras på något sätt. Det går inte att göra några generella uttalanden om hur en sådan motivering ska utformas utan det får avgöras från fall till fall. Ofta är det tillräckligt att använda de beslutsmallar som tillhandahålls av Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem Cåbra men ibland behöver åklagaren skriva en mer utförlig motivering. I det aktuella fallet har åklagaren använt sig av en av de beslutsmallar som tillhandahålls av Cåbra där det anges att det saknas anledning att fullfölja förundersökningen eftersom den misstänkte har avlidit. I de fall då det finns en misstänkt person och denne har avlidit så visar den motiveringen tydligast skälen till nedläggningsbeslutet. Mot denna bakgrund finner jag inte anledning att ifrågasätta att åklagaren som skäl för att lägga ned beslutet angett att den misstänkte har avlidit.

När det gäller frågan om beslutet borde ha motiverats på ett utförligare sätt kan jag återigen konstatera att det inte finns några bestämmelser om hur utförlig en motivering bör vara utan att det är en bedömning som måste göras i varje enskilt fall. I det aktuella fallet har åklagaren valt att hålla en pressträff i anslutning till att beslutet fattades för att informera om och förklara sitt ställningstagande. Vid pressträffen redogjorde åklagaren tillsammans med företrädare från polisen för utredningen och angav de skäl som låg bakom beslutet att lägga ned förundersökningen. Med hänsyn till det stora allmänintresse som utredningen har föranlett anser jag att det var motiverat att presentera beslutet vid en pressträff. Eftersom syftet med pressträffen varit att redogöra för vad som låg bakom nedläggningsbeslutet kunde det dock med hänsyn till ärendets mycket speciella karaktär ha varit lämpligt att det som genomgicks vid pressträffen även hade framgått av det skriftliga beslutet. Det hade t.ex. kunnat ske genom en sammanfattning eller att det material som genomgicks vid pressträffen lades som en bilaga till beslutet. Allt för att den som tar del av det skriftliga beslutet ska kunna förstå varför förundersökningen lades ned även om det förflutit lång tid sedan beslutet.

Normalt bör varken målsäganden, misstänkt eller vittnen – med hänsyn till deras integritet – namnges i ett beslut att lägga ned en förundersökning. Samma sak gäller vid en pressträff med anledning av ett sådant beslut. Som åklagaren anført skulle dock ett beslut att lägga ned förundersökningen angående mordet på Olof Palme utan att redogöra för hur polis och åklagare resonerat samt namnge vem som enligt dem kunde misstänkas för brottet med största sannolikhet ha lett till kvarvarande frågor, spekulationer och ryktesspridning kring vem som begått brottet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till det stora allmänintresset anser jag att det har funnits skäl att namnge den person som åklagaren bedömde som misstänkt för mordet.

Det är naturligtvis viktigt att ett sådant namngivande görs med respekt för den som pekas ut och dennes anhöriga samt utan att någon pekas ut som skyldig. I det aktuella fallet har det mot bakgrund av åklagarens uttalanden i tv-programmet Veckans brott i februari 2020 varit av än större vikt att ett sådant namngivande sker på ett så nyanserat sätt som möjligt. Åklagaren har under pressträffen varit noggrann med att förklara sin roll i rättskedjan i förhållande till domstolens roll. Åklagaren har också noggrant redogjort för hur de olika misstankegraderna förhåller sig till varandra. Därutöver har åklagaren vid pressträffen utförligt informerat om att det förhållande att en person är misstänkt inte är detsamma som att denne är skyldig till brottet. Allt för att allmänheten ska förstå att åklagaren inte är någon domstol och att det endast är en domstol som kan finna att någon är skyldig till ett brott. Enligt min uppfattning har åklagaren genom det sätt han uttryckt sig på inte pekat ut den namngivna personen som skyldig till mordet på Olof Palme utan endast som misstänkt. Det gäller även med beaktande av de uttalanden som åklagaren tidigare under våren gjort i Veckans brott. Jag anser också att åklagaren har

försökt att ge en så balanserad bild som möjligt av den utpekade personen och den misstankegrad som enligt åklagaren förelåg. Åklagaren har även lyft fram omständigheter som talar till den misstänktes fördel. Det bör i sammanhanget även tas i beaktande att den av åklagaren utpekade personen själv medverkat i olika intervjuer om sin roll i utredningen och alltså redan var känd för allmänheten.

När det gäller övriga namngivna personer kan jag, i likhet med vad åklagaren anfört, konstatera att de flesta av dessa personer och deras roll i utredningen på olika sätt redan var kända för allmänheten innan pressträffen. För att få förståelse för varför förundersökningen lades ned har det funnits ett behov av att informera om de uppgifter som dessa personer lämnat under utredningen. Ett namngivande kräver dock, precis som när det gäller namngivande av en misstänkt person, att det sker med respekt för personernas integritet och med beaktande av vilka konsekvenser det kan få för de namngivna personerna och dess anhöriga. Åklagaren har noga övervägt behovet av att namnge de berörda personerna. Ingen av dem har heller av åklagaren pekats ut som skyldig till något brott eller som klandervärd på något sätt. De uppgifter som åklagaren lämnat om dem vid pressträffen har i många fall redan lämnats av dem själva i olika sammanhang. Vid en samlad bedömning och med särskilt beaktande av det stora allmänintresset anser jag inte att det finns skäl att ifrågasätta att åklagaren namngett även dessa personer.

När det gäller de omständigheter och bevis som presenterades vid pressträffen och om sådana på ett tillräckligt sätt även lyfts fram till den misstänktes fördel vill jag framföra följande. I förundersökningsledarens ansvar för att förundersökningen bedrivs objektivt ligger ett krav på att även omständigheter som kan vara till den misstänktes eller tilltalades fördel lyfts fram. Det gäller oavsett om den misstänkte är vid liv eller avliden och även om den misstänkte har en försvarare förordnad för sig. En åklagares skyldighet att lyfta fram omständigheter som är till fördel för den misstänkte är naturligtvis större i de fall en misstänkt inte har en försvarare förordnad för sig som utför den uppgiften. Samma sak gäller enligt min uppfattning om den misstänkte är avliden och av den anledningen inte har någon försvarare förordnad för sig.

Förundersökningen om mordet på Olof Palme är synnerligen omfattande. Det är enligt min uppfattning inte möjligt för en utomstående att ta ställning till vilka omständigheter som borde ha lyfts fram utan att ta del av hela utredningen. Åklagaren som haft tillgång till samtliga uppgifter i utredningen har – med beaktande av kravet på objektivitet – gjort en bedömning av vilka omständigheter som skulle presenteras vid pressträffen. Det har inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta denna bedömning.

I ärenden som innehåller särskilt svarbedömda rätts- eller bevisfrågor och i övriga ärenden där det är lämpligt kan en åklagare på frivillig basis använda sig

av en rådgivande panel. Jag delar dock åklagarens uppfattning att ett s.k. panelförfarande i det aktuella ärendet inte hade varit lämpligt med hänsyn till det synnerligen omfattande förundersökningsmaterialet. Det hade av samma skäl inte heller varit möjligt att låta en annan åklagare gå igenom materialet i syfte att lyfta fram omständigheter som talar till fördel för den misstänkte. Det saknas också lagliga förutsättningar att förordna en offentlig försvarare eller en annan juridisk figur för en avliden person.

Sammanfattningsvis anser jag inte att åklagarens objektivitet kan ifrågasättas vare sig under utredningen eller i samband med pressträffen. Jag anser inte heller att åklagaren har brutit i hänsyn eller att enskildas rättigheter vare sig enligt EU:s oskuldspresumtionsdirektiv eller enligt Europakonventionen har åsidosatts.

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad, vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin, efter föredragning av kammaråklagaren Anna Bengtsson. I ärendets handläggning har även biträdande tillsynschefen Sofie Lundin deltagit.


Katarina Johansson Welin


Anna Bengtsson

Kopia till
Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet
Nationella åklagaravdelningen