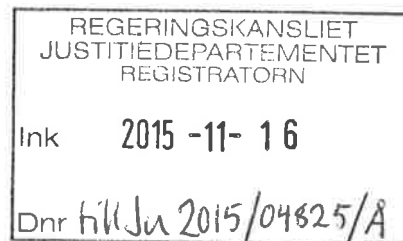




Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm



## Yttrande över betänkandet Rapport från Bergwallkommissionen (SOU 2015:52)

Anmodad att yttra sig över rubricerat betänkande får Åklagarmyndigheten anföra följande.

### Inledning och övergripande synpunkter

Bergwallkommissionen har utfört ett gediget arbete med att ur olika perspektiv analysera rättsväsendets och vårdens agerande i samband med de förundersökningar och rättegångar som ledde till att Sture Bergwall dömdes för åtta mord, som han senare frikändes från efter resning.

Kommissionens slutsatser om rättsväsendets och vårdens agerande är välgrundade och manar till eftertanke för alla involverade. Att Sture Bergwall dömdes till ansvar på oriktiga grunder måste betraktas som ett stort misslyckande för rättsväsendet. Det är av största vikt att åklagarväsendet och andra berörda aktörer drar lärdomar av det som inträffade i dessa ärenden så att liknande fall kan undvikas i framtiden.

Kommissionens slutsatser stämmer mycket väl överens med de som Åklagarmyndigheten själv dragit efter en tidigare egen analys. Åklagarmyndigheten ställer sig bakom samtliga bedömningar som kommissionen gjort i fråga om behov av förändringar, däribland bedömningen att ett förändringsbehov inom åklagarverksamheten bäst kan tillgodoses genom det förändringsarbete som Åklagarmyndigheten själv bedriver.

Åklagarmyndighetens tidigare analys har lett till att myndigheten tagit initiativ till ett flertal olika åtgärder för att öka kvaliteten i åklagarverksamheten och minska risken för framtida resningsfall. Myndigheten har vidare under de år som gått sedan förundersökningarna och rättegångarna mot Sture Bergwall ägde rum generellt utvecklat sin verksamhet i olika avseenden för att främja förutsättningarna för att åklagare ska kunna leva upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och kvalitet i utredningar och beslut.

Mycket har alltså hunnit förändras och utvecklas inom Åklagarmyndigheten sedan de ursprungliga processerna mot Sture Bergwall genomfördes och utvecklingsarbete pågår fortfarande. Ett rättsligt utvecklingsarbete kommer givet-

vis att ske fortlöpande även i framtiden. Sammantagna innebär alla dessa åtgärder att risken för att fall som liknar Sture Bergwall-ärendena inträffar i framtiden, såvitt nu kan bedömas, väsentligt minskar.

Åklagarmyndigheten beskriver därför nedan först hur myndigheten ser på åklagarrollen och då särskilt objektivitetsplikten i denna. Därefter beskrivs den utveckling som skett och det arbete som för närvarande pågår inom myndigheten. Beskrivningen ger stöd för kommissionens ställningstagande att inte lägga något förslag avseende åklagarverksamheten. Den redogörelse för myndighetens förändringsarbete som kommissionen lämnat är relativt kortfattad (s. 639 ff.). Beskrivningen förmedlar samtidigt myndighetens syn på rollerna för försvarare och domstol, som är densamma som kommissionens (s. 645 f.).

Avslutningsvis lämnar Åklagarmyndigheten några särskilda synpunkter på vissa av Bergwallkommissionens bedömningar. Som framgått instämmer myndigheten i samtliga bedömningar av kommissionen.

### **Åklagarrollen och objektivitetsplikten**

En central del i åklagarrollen har alltid varit åklagarens objektivitetsplikt. Innehållet i denna plikt har dock förändrats bland annat till följd av att brottsutredningarna blivit alltmer omfattande eller komplicerade. Även andra delar av åklagarrollen har förändrats över tid. Det är därför angeläget att det fortlöpande inom Åklagarmyndigheten förs en diskussion och råder en samsyn om vilka krav som måste kunna ställas på åklagare. En sådan diskussion pågår också för närvarande inom ramen för olika projekt, som beskrivs ingående nedan. Åklagarmyndigheten vill här slå fast sin övergripande syn på åklagarrollen i detta hänseende.

Åklagaruppgiften består i att på statsmaktens uppdrag se till att enskilda som begått brott lagförs. Staten har dock inte något legitimt straffanspråk annat än på den mot vilken det föreligger övertygande bevisning i skuldfrågan. Åklagaren har därför ett krav på sig att värna rättssäkerheten för misstänkta och tilltalade. Det följer av den objektivitetsplikt som åvilar åklagaren enligt regeringsformen (RF) och rättegångsbalken (RB). Enligt 1 kap. 9 § RF ska domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. I linje med den bestämmelsen kommer en objektivitetsplikt under förundersökningen till uttryck i 23 kap. 4 § första stycket RB. Nära kopplad till objektivitetsplikten är oskyldighetspresumtionen enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta rättssäkerhetsuppdrag slås också fast i regeringens mål för rättsväsendet.

Objektivitetsplikten och oskyldighetspresumtionen innebär att åklagaren ska bedriva sin förundersökning förutsättningslöst och sakligt och att hans eller

hennes beslut ska vara rationella och logiskt motiverade. Åklagaren ska utreda och undersöka också sådant som talar till den misstänktes förmån. Kravet på objektivitet gäller även när den misstänkte eller tilltalade företräds av en försvarare. Kravet gäller vidare under hela det straffprocessuella förfarandet, även under rättegången i domstol.

Ytterst ska lagföringen leda till domar och beslut som är hållbara både ur ett rättsligt perspektiv och från bevissynpunkt. Detta är av yttersta vikt för den misstänkte eller tilltalade och målsäganden och har också stor betydelse för allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten.

När det särskilt gäller de situationer där den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar utan kanske rentav aktivt verkar för att bli dömd har en advokat till följd av sin lojalitetsplikt mot klienten vissa men begränsade möjligheter att visa på omständigheter som talar till förmån för denne. Domstolens huvudsakliga uppgift är att bedöma det som förekommer vid huvudförhandlingen, däribland att värdera den bevisning som läggs fram där. Domstolen saknar möjlighet att i alla delar uppmärksamma de förundersökningsfrågor som kan behöva belysas särskilt i rättegången. Domstolen kan också ha svårt att med säkerhet avgöra om det som förs fram där om hur förundersökningen bedrivits är riktigt.

Med hänsyn till dessa begränsningar för försvararen och domstolen måste åklagaren, när den misstänkte eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar, se till att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökningen och rättegången. Det sagda gäller inte minst när förundersökningen eller målet avser grövre brottslighet. Konsekvenserna om så inte sker blir nämligen allvarigare för den misstänkte eller tilltalade när det är fråga om sådan brottslighet.

Åklagaren ska alltså alltid verka för sakens riktiga belysning och på ett adekvat sätt tillvarata den misstänktes eller tilltalades intressen. Åklagarens beslut och handläggning ska präglas av lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet. Då kan samtidigt förtroendet för åklagaren i det enskilda fallet och för åklagare i allmänhet värnas.

### **Utvecklingen inom Åklagarmyndigheten**

Som nämnts har mycket hänt inom myndigheten sedan utredningarna och processerna mot Sture Bergwall genomfördes.

Frågor om en rättssäker och effektiv behandling av komplicerade ärenden har varit i fokus vid flera tillfällen. Exempelvis tillsattes år 2003 en arbetsgrupp med uppgift att göra en bred analys av kvaliteten i de olika leden i brottmålsprocessen. Gruppens arbete redovisades i oktober 2004 i rapporten *Hållbara domslut – en förtroendefråga för rättsväsendet*. Med anledning av bland annat

slutsatserna i den rapporten togs rättspromemorian *Förstärkt åklagarfunktion – när flera åklagare handlägger samma ärende* (RättsPM 2008:3) fram i februari 2008. Den tjänar som stöd för bedömningen av när det är ändamålsenligt att flera åklagare arbetar med ett ärende och hur det lämpligen bör ske. Promemorian är, som beskrivs i nästa avsnitt, för närvarande föremål för en översyn.

Åklagarmyndigheten är vidare sedan år 2005 *en* myndighet. Det har inneburit ökade möjligheter till styrning och kontroll och förbättrade möjligheter att bedriva rättslig tillsyn. Åklagarmyndigheten har numera en väl utvecklad tillsynsverksamhet. Verksamheten är reglerad i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om rättslig tillsyn (ÅFS 2012:2), som trädde i kraft den 1 juni 2012.

Med rättslig tillsyn avses en granskning av rättslig art som utförs av en överordnad åklagare i dennes roll som högre åklagare i RB:s mening och som inriktas på frågan om underordnade åklagares rättstillämpning kopplad till brottmålsfrågor är lagenlig, följdriktig och enhetlig. Det övergripande målet för den rättsliga tillsynen är att åklagarverksamheten ska präglas av hög rättslig kvalitet och därmed säkerställa att kraven på lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet upprätthålls i åklagarverksamheten. Tillsynen bör i första hand vara framåtsyftande men kan också ske för att klarlägga eventuella fel eller försummelser när det behövs t.ex. för att utreda disciplinansvar eller säkerställa allmänhetens förtroende för åklagarverksamheten.

En fristående tillsynsfunktion, tillsynsavdelningen, inrättades den 1 april 2012 vid dåvarande riksåklagarens kansli, numera huvudkontoret. Till tillsynsavdelningens arbetsuppgifter hör att inom ramen för s.k. särskilda tillsynsärenden biträda riksåklagaren i hans eller hennes tillsynsarbete. I ett särskilt tillsynsärende görs en ingående granskning av åklagares handläggning i ett enskilt fall. Riksåklagaren kan därefter i ett beslut rikta kritik mot åklagaren, väcka en fråga hos Statens ansvarsnämnd om att meddela åklagaren disciplinpåföljd (varning eller löneavdrag) eller göra vägledande uttalanden av mer principiellt slag.

Antalet särskilda tillsynsärenden som tillsynsavdelningen inleder har ökat under åren. Det finns emellertid inte något belägg för att bristerna i åklagarnas handläggning har ökat. Förklaringen till ökningen är snarare att avdelningen genom utvecklade metoder har kunnat fånga upp allt fler fall där handläggningen har brustit. Under 2012 inledde avdelningen en handfull särskilda tillsynsärenden. Antalet ärenden ökade under 2013 till elva och under 2014 till 42. Under 2015 kommer 50–60 ärenden att ha inletts.

Tillsynsavdelningen hanterar också remisser från de externa tillsynsorganen Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och Säkerhets- och integri-

tetsskyddsnämnden. Även dessa ärenden avser åklagares handläggning i enskilda fall. Riksåklagarens remissvar till dessa externa tillsynsorgan utgör på samma sätt som besluten i de särskilda tillsynsärendena ett rättsligt styrmedel, eftersom svaren kan innehålla kritik eller vägledande uttalanden.

Vidare finns sedan år 2005 tre utvecklingscentrum som bedriver metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och som ansvarar för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden. Utvecklingscentrumen har bland annat tagit fram ett stort antal rättspromemorior till stöd för de operativa åklagarna. Som exempel kan nämnas rättspromemorian *Artikel 6 i Europakonventionen Rätten till en rättvis rättegång ur ett praktiskt åklagarperspektiv* (RättsPM 2012:5). I denna behandlas åklagarens objektivitetsplikt. Ett annat exempel är rättspromemorian *Den misstänktes rätt till insyn under en brottsutredning* (RättsPM 2008:4). I denna tas bland annat upp vilket material som ska ingå i förundersökningsprotokollet.

De högre åklagarna vid utvecklingscentrumen har också ett ansvar för rättslig tillsyn över de underställda åklagarna i pågående förundersökningar och rättegångar. Denna överprövningsverksamhet innebär att en högre åklagare kan ändra ett beslut av en lägre åklagare. Verksamheten är reglerad i riksåklagarens riktlinjer *Överprövning och annan prövningsverksamhet* (RÅR 2013:1).

Vidare ska nämnas de *Etiska riktlinjer för anställda i åklagarväsendet* (RÅR 2014:1) som infördes i juni 2014. Av riktlinjerna följer att åklagaren ska verka för att alla beslut är korrekta och att rättsprocessen genomförs på ett rättssäkert sätt. Vidare ska åklagarväsendets verksamhet i alla delar präglas av objektivitet och saklighet. När den misstänkte själv inte verkar för sitt försvar bör åklagaren enligt riktlinjerna ta ett särskilt ansvar för att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökning och rättegång. Åklagarväsendets anställda får vidare inte ta hänsyn till ovidkommande förhållanden eller syften. De etiska riktlinjerna kompletteras av en omfattande sammanställning av vägledande uttalanden från JO och JK.

Inom Åklagarmyndigheten finns det dessutom en funktion som direkt under riksåklagaren bereder sådana resningsärenden som prövas av Högsta domstolen.

Myndigheten har exempelvis tillsammans med Ekobrottsmyndigheten genomfört ett omfattande arbete med anledning av Högsta domstolens avgörande sommaren 2013 om att det svenska förfarandet med både skattetillägg och åtal för skattebrott strider mot Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning. Antalet ärenden där en person kunde vara felaktigt dömd för skattebrott uppgick till ca 2 800. Efter genomgång av ärendena ansökte åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten om resning i drygt 400 fall.

Åklagarmyndigheten har också gjort en genomgång av drograttfylleriärenden avseende cannabis under 2008–2013. Bakgrunden var att det hade uppmärksammats att Rättsmedicinalverkets utlåtanden i dessa ärenden om förekomst av narkotika i blodprov sannolikt hade feltolkats ibland. Genomgången har visat att det i vissa fall enbart påvisats förekomst av en icke narkotikaklassad metabolit av ett narkotikaklassat ämne. Sammanlagt har omkring 150 fall identifierats där lagföringen kan antas vara felaktig. Riksåklagaren har begärt resning i två typfall. Om resning beviljas, kommer frågan om resning att övervägas också för de återstående ärendena. I sammanhanget kan nämnas att Åklagarmyndigheten har informerat samtliga åklagarkammare om risken för feltolkning och även tagit upp frågan med Rättsmedicinalverket för att säkerställa att liknande fel inte begås igen.

Därutöver har Åklagarmyndigheten en omfattande utbildningsverksamhet. Verksamheten innefattar både grundutbildningar och vidareutbildningar för såväl åklagare som annan personal. Under senare tid har flera av utbildningarna utvecklats på det sättet att inslag om åklagarrollen, inklusive plikten att vara objektiv, har förstärkts. Utbildning om de etiska riktlinjerna sker också.

Dessutom ska nämnas att det pågår ett ständigt utvecklingsarbete vad gäller Åklagarmyndighetens IT-system.

Avslutningsvis kan också konstateras att rättstillämpningen torde ha förändrats sedan utredningarna och domarna mot Sture Bergwall. Exempelvis finns det numera ett större fokus på teknisk bevisning, vilket har lett till att beviskraven i domstol höjts.

## **Pågående utvecklingsarbete inom Åklagarmyndigheten**

### **Inledning**

Efter att Sture Bergwall i december 2008 återtagit sina erkännanden uppdrog riksåklagaren i februari 2009 åt dåvarande riksenheten för polismål, nuvarande Särskilda åklagarkammaren, att granska handläggningen av förundersökningarna och rättegångarna mot Sture Bergwall och ta ställning till om det fanns anledning för åklagare att initiera resningsförfaranden i hovrätt. Sådana kom där- efter till stånd, delvis på åklagarinitiativ, och de fällande tingsrättsdomarna undanröjdes. I maj 2012 redovisade en överåklagare vid riksenheten en rapport om de iakttagelser som han gjort i samband med resningsmålen.

Med anledning av bland annat den rapporten drog riksåklagaren i ett beslut i juli 2013 två generella slutsatser mot bakgrund av Sture Bergwall-ärendena. Den ena var att det i stora och komplexa brottsutredningar normalt bör utses flera åklagare för att en allsidig belysning av utredningsmaterialet ska främjas. Den andra slutsatsen var att åklagaren, när en misstänkt själv inte verkar för sitt

försvar, bör ta ett särskilt ansvar för att omständigheter som annars skulle ha lyfts fram av försvararen blir belysta under förundersökning och rättegång.

Som kommissionen påpekat har den andra slutsatsen förts in i de ovan nämnda etiska riktlinjerna för anställda inom åklagarväsendet från juni 2014. Båda slutsatserna har dessutom lett vidare till andra utvecklingsinitiativ inom myndigheten. Det arbetet har ännu inte kunnat slutföras men det kommer att ske successivt under den närmaste framtiden.

### **En förstärkt åklagarfunktion**

I december 2013 uppdrog riksåklagaren åt ett utvecklingscentrum att se över systemet med en förstärkt åklagarfunktion, som behandlas i den ovan nämnda rättspromemorian *Förstärkt åklagarfunktion – när flera åklagare handlägger samma ärende*. Utvecklingscentrumet har lämnat ett förslag till riksåklagarens riktlinjer som är avsedda att ersätta promemorian. Förslaget har beretts vidare och bland annat remitterats inom Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Förslaget har i vissa delar fått stark intern kritik. Kritiken, som har visst fog för sig, har medfört att en fördjupad analys har genomförts när det gäller frågan om hur en förstärkt åklagarfunktion förhåller sig till det odelbara förundersökningsledarskapet och åklagarens självständiga ansvar enligt RB.

### **Ett breddat perspektiv på åtalsfrågan i vissa fall**

I februari 2014 uppdrog riksåklagaren åt ett utvecklingscentrum att analysera en ordning där i vissa fall en annan åklagare än den som varit förundersökningsledare beslutar i åtalsfrågan. Efter att utvecklingscentrumet redovisat visst material under hand och frågan beretts vidare beslutade riksåklagaren i januari 2015 att bredda uppdraget till att omfatta andra tänkbara lösningar och att ge en särskild arbetsgrupp i uppdrag att överväga detta. I uppdraget ingick att överväga hur principerna för att fördela och omfördela ansvar mellan åklagare kan utvecklas i syfte att främja en hög kvalitet och ett högt förtroende när det gäller objektivitet och integritet i åklagarens beslutsfattande.

Arbetsgruppen överlämnade den 1 oktober 2015 delrapporten *En rådgivande panel i åtalsfrågan i vissa speciella fall*. I delrapporten övervägs om det finns behov av att vidta nya åtgärder inom åklagarväsendet för att ytterligare främja en hög kvalitet i och ett högt förtroende för åklagarens beslutsfattande och handläggning i övrigt. Styrande för arbetsgruppens överväganden är det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen. Arbetsgruppens slutsatser är i korthet följande.

I det stora flertalet fall handlägger åklagare sina förundersökningar och mål på ett sätt som är tillfredsställande ur ett rättssäkerhetsperspektiv. I vissa speciella undantagssituationer kan det dock uppkomma särskilda svårigheter för åklagaren att utföra sin uppgift att verka för rättssäkerheten. Det gäller bland annat när det finns en särskilt svårbedömd bevisfråga, inklusive när den misstänkte

eller tilltalade inte själv verkar för sitt försvar, och när förundersökningen eller målet är av stor omfattning.

Arbetsgruppen redovisar en utförlig analys av förutsättningarna för en kammarchef att fördela respektive omfördela ärenden mellan åklagare i syfte att säkerställa en korrekt handläggning, liksom vilken roll en högre åklagare har i detta hänseende.

Arbetsgruppen diskuterar flera tänkbara nya åtgärder och lämnar några övergripande förslag. Enligt arbetsgruppen ska i vissa situationer den åklagare som är förundersökningsledare inhämta synpunkter i åtalsfrågan från en rådgivande panel innan han eller hon fattar sitt beslut i frågan. Ett panelförfarande ska förutsätta frivillighet från förundersökningsledarens sida. Panelen ska bestå av åklagare och eventuellt någon annan kunnig och lämplig person.

Arbetsgruppens delrapport bereds för närvarande inom Åklagarmyndigheten. De analyser och slutsatser som finns i delrapporten kommer också att tas till vara inom ramen för det projekt om åklagarrollen som beskrivs nedan.

### **Projekt om åklagarrollen**

Hösten 2014 påbörjades planeringen av ett projekt för att få till stånd en diskussion om åklagarrollen. En projektplan beslutades i juni 2015. Syftet med projektet är att

- tydliggöra åklagarrollen mot bakgrund av samhällsutvecklingen,
- utveckla hur åklagarrollen förhåller sig till andra aktörer såväl internt (t.ex. kammarchefens roll och administratörs roll) som externt (t.ex. rättsaktörer och media),
- bidra till att diskussionen kring åklagarrollen hålls levande och att den genomsyrar såväl grundutbildning som vidareutbildning inom Åklagarmyndigheten,
- värna rättssäkerheten och åklagarnas förtroende i omvärlden genom att ytterligare stärka åklagarna i yrkesrollen och i den professionalism som följer med denna roll,
- belysa kammarchefens roll, behörighet och ansvar, och
- överväga och diskutera andra frågor som rör åklagarrollen.

I projektet ingår att samråda och utbyta erfarenheter med andra projekt inom Åklagarmyndigheten som kan ha betydelse för åklagarrollen samt att vid behov samverka med andra myndigheter som på olika sätt berörs av frågor kring åklagarrollen. Ekobrottsmyndigheten ska delta i projektet.

Arbetet ska bedrivas under hösten 2015 och våren 2016 genom seminarier med referensgrupper och diskussioner på de enskilda åklagarkamrarna samt utbild-



ningar. Arbetet ska resultera i en rapport med gemensamma slutsatser och visioner samt eventuella kompletteringar av styrdokument. Rapporten ska redovisas senast den 1 oktober 2016.

### **Arbetsgruppen för framtidsfrågor**

I maj 2014 tillsatte riksåklagaren en arbetsgrupp som har i uppdrag att förutse och i ett framåtblickande perspektiv försöka identifiera sådana systematiska brister och felaktigheter som annars riskerar att uppmärksammas först i framtiden och då leda till att riktigheten av domar och beslut ifrågasätts. Gruppen ska utifrån en sådan analys överväga och föreslå åtgärder som med stöd av gällande lagstiftning kan vidtas inom åklagarväsendet för att ytterligare bidra till att framtida utredningar och åtal leder till hållbara domar både från bevis synpunkt och i rättsligt hänseende.

Arbetsgruppen, som tagit sig namnet Arbetsgruppen för framtidsfrågor, ska i första hand vara verksam till utgången av 2016. Mandatet kan då vid behov förlängas.

Som ett första ämnesområde valde arbetsgruppen frågan om åklagarjäv, vilket resulterade i delrapporten *Åklagarjäv* i december 2014. Arbetsgruppens slutsats är att Åklagarmyndighetens hantering av jävsfrågor synes fungera tillfredsställande.

I arbetsgruppen har det visat sig att de problemområden som gruppen identifierat i regel redan uppmärksammats inom myndigheten och bland annat lett till rättsliga utvecklings- och tillsynsprojekt vid myndighetens utvecklingscentrum. Mot denna bakgrund beslutades nyligen att arbetsgruppen bör inrikta sina överväganden på mer övergripande och principiella frågeställningar och redovisa, i stället för som tidigare halvårsvis, först sedan gruppen analyserat ett identifierat problemområde. Som underlag för arbetsgruppens fortsatta överväganden ska det under denna höst sammanställas en redogörelse för några större händelser som inträffat i med svenska förhållanden jämförbara utländska rättsordningar och där rättssäkerheten allvarligt äventyrats eller satts ur spel.

### **Ett program för stora och komplicerade ärenden**

Åklagarmyndigheten beslutade i sin verksamhetsplan för 2015 om ett program för stora och komplicerade ärenden.

Bakgrunden till programmet är att det under senare år i samband med handläggning av sådana ärenden uppkommit frågor om bland annat resursåtgång, processekonomi, arbetsmiljö, processföring i domstol, häktningstider och rätts-säkerhet och att det inom myndigheten pågår arbete i en rad olika hänseenden för att utveckla hanteringen av ärendena. För att hålla samman arbetet i de olika delarna, undvika dubbelarbete och kunna identifiera ett eventuellt ytterligare utvecklingsbehov har arbetet samlats inom ett övergripande program. I

programmet ingår också att följa utvecklingen inom andra myndigheter när det gäller frågor om hur stora och komplicerade ärenden ska hanteras. Exempelvis har ett projekt vid Svea hovrätt bevakats.

Programmet löper till mars 2016.

### **Sammanfattning**

Som framgått har det alltså skett ett omfattande utvecklingsarbete inom Åklagarmyndigheten under senare år. Arbetet pågår fortfarande. Bland annat uppmärksammas och diskuteras innehållet i åklagarens rättssäkerhetsuppdrag och objektivitetsplikt i ett flertal olika sammanhang. Arbetet kommer att resultera i ytterligare åtgärder för att säkerställa kvaliteten i åklagarverksamheten. Åtgärderna syftar till att säkerställa att domar blir hållbara både bevismässigt och rättsligt sett. Åklagarmyndigheten kommer därutöver att fortlöpande bedriva ett utvecklingsarbete för att verksamheten hela tiden ska leva upp till de mål som gäller för verksamheten och det uppdrag som ligger i åklagarrollen.

### **Särskilda synpunkter på kommissionens bedömningar i avsnitt 14**

#### **Avsnitt 14.2 – Starkare skydd för objektivitetsprincipen och regleringen av åklagares arbete**

Kommissionen har anslutit sig till Förundersökningsutredningens förslag om att objektivitetsprincipen bör regleras i lag för åtgärder som vidtas innan en förundersökning har inletts och efter att åtal har väckts (SOU 2011:45).

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar över den utredningens förslag tillstyrkt detta av det skälet att det kan bidra till att öka rättssäkerheten. Som Bergwallkommissionen anfört anses objektivitetsplikten gälla under hela rättsprocessen. Åklagarmyndigheten instämmer därför nu i kommissionens bedömning att förslaget bör genomföras.

Kommissionen har vidare gjort bedömningen att det faktum i Sture Bergwallutredningarna att en och samme åklagare tilläts ansvara för flera omfattande och svårbedömda mordutredningar och åtalsbeslut avseende samma misstänkta person samt frånvaron av granskning och kontroll av utredningsarbetet och åtalsbesluten utgör en strukturell brist inom åklagarväsendet. Kommissionen har dock bedömt att förändringsförslag inte behövs från kommissionens sida, eftersom riksåklagaren själv inlett ett omfattande förändringsarbete.

Åklagarmyndigheten har ovan redogjort för den utveckling som skett inom myndigheten och det arbete som pågår för närvarande och som kommer att resultera i ytterligare åtgärder. Arbetet bedrivs på bred front och syftar bland annat till att säkerställa att åklagare kan uppfylla det rättssäkerhetsuppdrag som ligger i åklagarrollen. Arbetet rör för åklagare centrala frågor, såsom åklaga-

rens självständiga ställning och sätt att arbeta när det gäller åklagarens kärnuppgifter. Det är därför en stor fördel att förändringar kan arbetas fram utifrån interna kunskaper och erfarenheter samt att de kan förankras på ett bra sätt inom myndigheten så att de kan få det eftersträvade genomslaget i verksamheten.

Åklagarmyndigheten instämmer alltså i kommissionens bedömning att det är mest ändamålsenligt att myndigheten själv vidtar åtgärder för att möta det behov som både myndigheten och kommissionen har identifierat till följd av Sture Bergwall-ärendena. Som kommissionen konstaterat fastställs lämpligen mer detaljerade regler i myndighetens egna föreskrifter eller styrande dokument.

Vad särskilt gäller frågan om hur nya förundersökningar ska fördelas vill Åklagarmyndigheten anföra följande.

Den arbetsgrupp som lämnat delrapporten om en rådgivande panel i åtalsfrågan (se ovan) har övervägt om det bör införas en för myndigheten gemensam reglering av hur förundersökningar med väntade särskilt svårbedömda bevisfrågor, inklusive sådana där den misstänkte kan komma att inte själv verka för sitt för svar, ska fördelas. Någon sådan reglering har dock inte föreslagits. I det sammanhanget har arbetsgruppen uttalat följande om nya förundersökningar mot en viss person eller personkrets, som återkommer som misstänkt för nya brott.

Sådana nya förundersökningar bör normalt inte fortlöpande fördelas på samme åklagare. Om samme åklagare återkommande har ansvaret för förundersökningar mot personen eller personkretsen, kan det medföra risker för att objektiviteten påverkas och även andra risker, t.ex. för åklagarens personsäkerhet. I dag finns det goda möjligheter att sprida förundersökningar av detta slag på olika åklagare inom en kammare eller inom åklagarområdena, t.ex. via områdesnätverk. Det finns även en utbredd insikt om det lämpliga i att så sker. Dessa situationer hantearas också numera i regel på det sättet att förundersökningarna fördelas på olika åklagare. Detta behöver därför knappast regleras särskilt.

Som nämnts ovan kommer arbetsgruppens delrapport att bli föremål för fortsatt beredning inom Åklagarmyndigheten. Även denna fråga kommer då att belysas ytterligare, varvid frågan om behovet av en särskild reglering ytterligare kommer att övervägas. Redan nu kan dock Åklagarmyndigheten instämma i arbetsgruppens uppfattning att den berörda situationen numera regelmässigt hanteras annorlunda än vad den gjorde i Sture Bergwall-ärendena. Samtidigt kan det i vissa andra situationer finnas skäl, t.ex. effektivitetsskäl, som talar för att samme åklagare får nya förundersökningar mot samma person fördelade på sig. Oavsett om en gemensam reglering av hur nya förundersökningar ska fördelas införs, kommer den fördelning som sker i praktiken i dag tillsammans med de övriga åtgärder som beskrivits ovan – såsom förfarandet med en rådgivande panel inför åtalsbeslutet eller en förstärkning av åklagarfunktionen under pågående förundersökning – att främja en rättssäker handläggning i fall där flera

omfattande eller komplicerade förundersökningar ska bedrivas mot samma person.

#### **Avsnitt 14.4 – Befäst den kontradiktoriska principen i brottmål**

Åklagarmyndigheten instämmer i kommissionens bedömning av domstolarnas handläggning av Sture Bergwall-målen. Myndigheten instämmer vidare i bedömningen att gällande relevanta regler och principer är ändamålsenligt utformade.

Kommissionen har anslutit sig till Straffprocessutredningens förslag om att begränsa domstolens materiella processledning (SOU 2013:17). Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar över det förslaget inte haft några invändningar mot detta och anser nu liksom kommissionen att förslaget bör genomföras.

#### **Avsnitt 14.5 – Advokaten måste vara lojal mot sin klient men får inte främja orätt**

Åklagarmyndigheten instämmer i kommissionens bedömning av vad advokatrollen innefattar. Som kommissionen uttalat måste ansvaret för att en situation som den i Sture Bergwall-fallet inte inträffar igen främst vila på rättsväsendets övriga aktörer och i synnerhet på åklagaren.

Åklagarmyndigheten har ovan beskrivit sin syn på vad åklagarrollen innefattar i detta avseende.

#### **Avsnitt 14.6 – Sakkunnigbevisning**

Kommissionen har gjort bedömningen att möjligheten att inrätta ett system för kvalitetssäkring av sakkunnigutlåtanden som åberopas i domstol bör utredas.

Åklagarmyndigheten instämmer i denna uppfattning. Enligt Åklagarmyndighetens mening kan Socialstyrelsens rättsliga råd inte längre anses uppfylla sin roll som rättsväsendets expertstöd vid bedömningen av rättsmedicinska och rättspsykiatriska frågor. Rådets utlåtanden i sådana frågor synes ha förlorat sin auktoritet och verkar numera inte tillmätas större tyngd av domstolarna än andra sakkunnigutlåtanden (se t.ex. NJA 2004 s. 702 och 2014 s. 699). Det behövs därför utredas hur Rättsliga rådets roll i detta avseende kan förstärkas eller kvaliteten på sakkunnigutlåtanden annars kan säkerställas.

---

I detta ärende har riksåklagaren Anders Perklev beslutat. Bitr. tillsynschefen Susanne Kaevergaard har varit föredragande. I ärendets handläggning har även vice riksåklagaren Kerstin Skarp, tillsynschefen Per Lindqvist och rättschefen Lars Werkström deltagit.



Anders Perklev



Susanne Kaevergaard