

Uttalanden om polis och åklagares handläggning av ärenden om besöksförbud

Anmälan

AA framförde i en anmälan till JO klagomål mot åklagares vid Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum Göteborg, och 2:a åklagarkammaren i Göteborg handläggning av ett ärende gällande besöksförbud. Han var missnöjd med att ärendet inte hade handlagts skyndsamt, att han inte hade underrättats om de uppgifter som tillförts ärendet och fått möjlighet att yttra sig över dessa innan beslut meddelades, att besluten var bristfälligt motiverade, att ärendet överlämnades till rätten för prövning utan att han hade begärt det samt att hans begäran att få ta del av handlingarna i ärendet inte handlagts tillräckligt skyndsamt.

Utredning

Handlingar i utvecklingscentrums ärende ÅM 2005/1100 och ÅM 2005/1605 samt åklagarkammarens ärende C2-17-3834-04 inhämtades och granskades.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Västra Götaland för upplysningar och yttrande över handläggningen av ärendet. Åklagarmyndigheten (dåvarande vice riksåklagaren BB) kom in med yttrande jämte upplysningar från bl.a. dåvarande överåklagaren CC och kammaråklagaren DD. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren EE) kom in med yttrande.

I ett beslut den 16 februari 2007 anförde *chefsJO Melin* följande.

Bedömning

Flertalet handläggningsregler i förvaltningslagen gäller inte i åklagarmyndighetens brottsbekämpande verksamhet (32 § förvaltningslagen [1986:223]). Vid lagen om besöksförbuds tillkomst anfördes i förarbetena att ärenden om besöksförbud utgjorde ett nytt inslag i åklagarnas uppgifter. Det kunde därför diskuteras om sådana ärenden omfattades av nyss nämnda bestämmelse. För att undvika oklarheter skulle det i lagen om besöksförbud tas in uttryckliga bestämmelser om vilka regler i förvaltningslagen som var tillämpliga (prop. 1987/88:137 s. 28). För handläggningen av ärenden om besöksförbud gäller således enligt lagen (1988:688) om besöksförbud regler om partsinsyn (10 §), kommunikation (11 §), motivering

av beslut (12 §) och omprövning (23 §) liksom förvaltningslagens regler om bl.a. tolk, ombud, muntlig handläggning och rättelse (13 §). Härtill kommer att flera av rättegångsbalkens regler om utredningen i tillämpliga delar gäller också i dessa ärenden (9 §).

Handläggningstiden såvitt avser de ursprungliga ansökningarna om besöksförbud

AA:s m.fl. ansökningar om besöksförbud kom in till 2:a åklagarkammaren i Göteborg den 15 november 2004 och beslut meddelades den 14 januari 2005, således två månader senare.

Enligt 6 a § lagen om besöksförbud skall frågor om besöksförbud handläggas skyndsamt. I 5 § förordningen (1988:691) om tillämpning av lagen om besöksförbud föreskrivs att Åklagarmyndigheten (före den 1 januari 2005 riksåklagaren) får meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av lagen. Enligt de föreskrifter som gäller för åklagarväsendet skall beslut i fråga om besöksförbud meddelas inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud kommit in till eller av annan anledning tagits upp vid en åklagarkammare, om inte särskilda skäl föreligger med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra omständigheter (RÅFS 1997:7; numera ÅFS 2005:27).

Av utredningen framgår att DD dagen efter att ansökningarna kommit in utfärdade skriftliga direktiv till polisen att hålla förhör med de personer som ansökt om besöksförbud. Hon påpekade i direktivet särskilt att ärendet skulle utredas med förtur då det avsåg besöksförbud. Jag kan dela Åklagarmyndighetens uppfattning att en åklagare, i syfte att påskynda polisens utredningsåtgärder, också bör ange att beslut i frågan om besöksförbud skall vara fattat inom en vecka. De begärda förhören genomfördes och DD gav den 26 november 2004 muntliga direktiv att FF skulle höras. Den 6 december 2004 skickade polisen en kallelse till förhör den 10 december 2004.

Det har inte framkommit vad som kan ha varit anledningen till att polisen avvaktade med att skicka kallelsen i tio dagar. De givna direktiven har inte dokumenterats och det har inte framgått om DD även i detta skede särskilt påtalade att åtgärden skulle vidtas skyndsamt. Jag kan emellertid konstatera att, för att en åklagare skall kunna upprätthålla det krav på en skyndsamt handläggning som är förskrivet, en kallelse till förhör inte kan få anstå i tio dagar.

Eftersom FF inte inställde sig vare sig den 10 december 2004 eller till förhörstillfället den 17 december 2004 beslutade DD den 20 december 2004 att FF skulle hämtas till förhör. Det har inte framkommit om det förekom några kontakter mellan DD och polisen under tiden från den 26 november till den 20 december 2004. Jag kan endast konstatera att DD under denna tid borde ha hört efter med polisen hur utredningen fortskred. Med hänsyn till det skyndsamhetskrav som är föreskrivet är handläggningstiden i denna del inte godtagbar. Det finns i

sammanhanget även anledning att understryka vikten av att givna direktiv dokumenteras.

Sedan flera försök att hämta FF hade misslyckats kunde hämtningen verkställas den 14 januari 2005 och ett förhör genomfördes. Samma dag beslutade DD att inte meddela FF besöksförbud.

Jag har inte någon erinran mot att DD gjorde bedömningen att ett förhör skulle hållas med FF innan hon fattade beslut. Mot bakgrund av att ett flertal hämtningsförsök genomfördes innan förhöret kunde komma till stånd finner jag inte anledning att kritisera DD för det dröjsmål i handläggningen som uppstod mellan den 20 december 2004 och den 14 januari 2005 då hon fattade beslut i ärendet.

Kommunicering

DD fattade beslut i ärendet utan att underrätta AA m.fl. om de uppgifter som FF och en annan person lämnat vid förhör och således utan att ha berett dem tillfälle att yttra sig över detta. Hon har uppgett att hon ansåg att det var uppenbart obehövligt.

Innan frågan om besöksförbud prövas skall, enligt 11 § lagen om besöksförbud, den mot vilken förbudet avses gälla samt den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och beredas tillfälle att yttra sig över dem. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är uppenbart obehövlige, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. Åklagaren bestämmer hur underrättelse skall ske.

Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

Huvudregeln är således att kommunikation skall ske och att det om handläggningen inte i vissa avseenden försvåras krävs starka skäl för att underlåta detta. I likhet med Åklagarmyndigheten anser jag att det är tvivelaktigt om det kunde anses uppenbart obehövligt att i detta skede kommunicera uppgifterna med sökandena. Det finns emellertid utrymme för var för sig godtagbara bedömningar i frågan och jag finner inte anledning att kritisera DD för hennes handläggning i denna del.

Motivering av beslut

I beslutet den 14 januari 2005 angav DD som motivering till sitt ställningstagande att inte meddela besöksförbud att det för närvarande inte fanns risk att FF kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda.

AA har klagat på att motiveringen inte uppfyller de krav som ställs i lagen om besöksförbud och tillämpliga delar av förvaltningslagen. Förvaltningslagens regler om bl.a. en myndighets skyldighet att motivera sina beslut gäller, som jag

inledningsvis konstaterat, inte i åklagares brottsbekämpande verksamhet. Det är likväld sedan lång tid brukligt att åklagare motiverar sina beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Det sker oftast kortfattat och på ett standardiserat sätt.

Enligt 12 § lagen om besöksförbud skall emellertid ett beslut varigenom åklagaren avgör ett ärende om besöksförbud vara skriftligt och bl.a. ange de skäl som har bestämt utgången. Av 13 § samma lag följer att vissa av de undantag från motiveringsskyldigheten som framgår av 20 § förvaltningslagen är tillämpliga också i dessa ärenden. Detta innebär att skälen för beslutet kan utelämnas bl.a. om beslutet inte går någon part emot eller om det av någon annan anledning är uppenbart obehövt att upplysa om skälen, om det är nödvändigt med hänsyn till enskildas personliga förhållanden eller om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen. Har skälen utelämnats bör åklagaren på begäran om möjligt upplysa om dem i efterhand.

Beträffande motiveringsskyldigheten anfördes i förarbetena att det är viktigt att både den som åläggs förbudet och den som förbudet avser att skydda kan utläsa gränserna för förbudet och vad som har varit avgörande för åklagarens beslut. Motiveringsskyldigheten bör emellertid inte sträcka sig längre än den som i allmänhet gäller enligt förvaltningslagen (prop. 1987/88:137 s. 28).

I förarbetena till förvaltningslagen uttalade departementschefen att lagen i princip inte ställer upp något krav på att besluten skall innehålla detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendena och vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligen av myndigheten. Det är ”de springande punkterna” som skall komma fram i motiveringen. Motiveringen torde därför i ett stort antal fall kunna göras kort (prop. 1971:30 s. 493). I doktrinen har motiveringsskyldigheten angetts innebära att det är ”hjärtpunkterna” i skälen som skall redovisas i beslutet – det må avse faktabedömning, rättstillämpning eller användning av skönsbefogenheter. Beslutet måste göra begripligt för parten vilka faktiska förhållanden som är avgörande, vilka rättsregler som är tillämpliga och hur myndigheten har resonerat på de punkter där meningarna går isär (Hellners m.fl., Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 215). Allmänt kan sägas att det inte är tillräckligt att i beslut som går parten emot bara hänvisa till den lagtext som är tillämplig. Principen är att det av beslutet skall gå att utläsa vad som i det enskilda fallet varit avgörande för utgången (JO 1990/91 s. 101).

DD motiverade sitt beslut att inte meddela besöksförbud genom att ange att de lagliga förutsättningarna för att meddela ett sådant förbud för närvarande inte förelåg. En så begränsad motivering uppfyller inte de krav som ställs i lagen om besöksförbud.

Det har inte i ärendet gjorts gällande att någon av de situationer i vilka undantag kan göras från den principiella motiveringsskyldigheten varit för handen. Jag kan inte heller för min del finna att så varit fallet.

DD borde således ha utvecklat de skäl som bestämt utgången. Jag noterar att hon nu i remissvaret har gjort detta.

Handläggningen med anledning av AA:s begäran om omprövning m.m.

I en skrivelse den 15 februari 2005, ställd till överåklagaren, begärde AA att DD:s beslut skulle omprövas. Han uppgav därvid att handläggningen skulle ske skyndsamt och även i övrigt enligt reglerna i lagen om besöksförbud. Innan beslut fattades önskade han ta del av de uppgifter som tillförts ärendet genom annan och få tillfälle att yttra sig. Slutligen önskade han kopia av samtliga handlingar i ärendet, eventuellt mot avgift.

I skrivelsen framförde AA också kritik mot DD:s handläggning av ärendet och uppgav att denna inte skett i enlighet med gällande bestämmelser. Vidare framförde han synpunkter på en brottsrubricering i en förundersökning med anledning av hans brottsanmälningar av FF. Han begärde en förklaring till rubriceringen och att denna skulle "rättas".

CC har uppgett att en sekreterare omgående begärde in polis- och åklagarakterna från åklagarkammaren. Det kom emellertid att dröja tre veckor innan dessa inkom. Under den tiden påmindes inte kammaren om begäran. En anledning till detta kan vara att ärenden hos utvecklingscentrum, vid denna tidpunkt, inte lottades på handläggare förrän polis- och åklagarakter i förekommande fall hade inkommit. Såväl CC som Åklagarmyndigheten har konstaterat att det tagit alltför lång tid innan handlingarna kom till utvecklingscentrum. Rutinerna har nu ändrats.

Akterna inkom den 10 mars 2005 och påföljande dag fattade CC beslut. I den del ärendet avsåg begäran om omprövning av besöksförbud och att få ta del av handlingar i ärendet överlämnades detta till 2:a åklagarkammaren i Göteborg. Därutöver konstaterade CC att det inte framkommit sådana fel i handläggningen att det fanns anledning att anta att brott hade förövats av åklagaren. Vidare ändrade hon brottsrubriceringen.

När AA:s skrivelse kom in till utvecklingscentrum väntade CC på att akterna skulle inkomma innan hon fattade beslut i någon del. Enligt min uppfattning borde emellertid hans skrivelse, i den del den avsåg begäran om att besöksförbud skulle utfärdas, omedelbart ha överlämnats till åklagarkammaren för ställningstagande. Om så hade skett, hade åklagarkammaren även mera omgående kunnat ta ställning till AA:s begäran om insyn i aktmaterialet. Jag är starkt kritisk till att så inte skedde. Dröjsmålet medförde att AA:s begäran om besöksförbud och begäran att få ta del av handlingarna i ärendet inte kunde handläggas med den skyndsamhet som krävs.

När DD erhöll AA:s förnyade begäran om att besöksförbud skulle meddelas ansåg hon, som jag uppfattar henne, att det även nu var uppenbart obehövligt att kommunicera de uppgifter som tillförts ärendet genom annan, trots att AA begärt att få ta del av dessa och att få yttra sig över dem. Jag vill med anledning därav framhålla vikten av att skilja mellan parts rätt till insyn, å ena sidan, och

myndighetens skyldighet att kommunicera uppgifter med part, å den andra. En sökandes rätt att på egen begäran få insyn i aktmaterialet kan över huvud taget inte begränsas av annat skäl än att uppgifter som begärs utlämnade omfattas av sekretess enligt 14 kap. 5 § sekretesslagen (10 § lagen om besöksförbud). Det är endast från myndighetens principiella skyldighet att självant underrätta part om uppgifter som tillförts ärendet genom annan, och att bereda honom tillfälle att yttra sig över dessa uppgifter, som undantag kan göras bl.a. för det fall att en sådan kommunikation bedöms vara uppenbart obehövlig (11 § lagen om besöksförbud).

DD borde således ha tillställt AA de uppgifter som tillförts ärendet och som utan hinder av sekretess kunde lämnas ut. När så skedde borde hon också ha berett honom tillfälle att yttra sig över dessa uppgifter. DD meddelade i stället beslut och tillställde AA de begärda handlingarna vid expedieringen av beslutet. En sådan handläggning är som framgått felaktig och medför att de grundläggande rättssäkerhetsintressen som motiverar reglerna om partsinsyn och kommunikation satts åt sidan.

Samma dag som DD beslutade att inte ändra sitt tidigare beslut översände hon, med hänvisning till 14 § lagen om besöksförbud, ärendet till tingsrätten för prövning. Hon uppgav i skrivelsen till tingsrätten att hon uppfattat att AA begärt detta. Hon har i sina upplysningar hit angett att hon inte hade anledning att tro annat än att AA önskade rättens prövning.

Av nyss nämnda bestämmelse följer att ett överlämnande till tingsrätten förutsätter att den som beslutet avser att skydda eller den som har ålagts besöksförbudet begärt tingsrättens prövning. Jag kan, mot bakgrund av att AA i den skrivelse i vilken han bl.a. begärde omprövning uttryckt sitt missnöje med beslutet att inte meddela besöksförbud och angett att han i *första hand* begärde omprövning av beslutet inom åklagarkammaren, ha viss förståelse för att DD antagit att han önskade en prövning av tingsrätten för det fall att hon inte heller vid sin förnyade prövning fann skäl att meddela besöksförbud. Vid minsta tvivel i en sådan fråga bör åklagaren, enligt min uppfattning, försöka få kontakt med personen i fråga för att höra efter om en sådan prövning begärs.

AA hade emellertid inte uttryckligen begärt att få saken prövad av domstol vilket, som nyss nämnts, är en förutsättning. Det var därför, som Åklagarmyndigheten också angett, fel att överlämna ärendet till tingsrätten.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att såväl DD som CC förtjänar kritik för den bristfälliga handläggningen av AA:s framställningar.