

## Kritik mot en åklagare för handläggningen av ansökningar om besöksförbud

---

### Anmälan

I anmälningar som inkom till JO den 9 september 2011 framförde AA klagomål mot kammaråklagaren BB vid Åklagarmyndigheten, Södertörns åklagarkammare i Stockholm, och en polisman vid Polismyndigheten i Stockholms län, med anledning av handläggningen av ansökningar om besöksförbud. I anmälningarna uppgav AA bl.a. att BB hade meddelat beslut om att ålägga henne besöksförbud avseende två personer, utan att hon fått del av de uppgifter som tillförts ärendena av sökandena och fått möjlighet att yttra sig över uppgifterna.

### Utredning

Handlingar från Åklagarmyndigheten, Södertörns åklagarkammare i Stockholm, och Polismyndigheten i Stockholms län hämtades in och granskades.

Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 2 maj 2011 ansökte två personer, fortsättningsvis benämnda CC och DD, hos Polismyndigheten i Stockholms län, Södertörns polismästardistrikt, om att AA skulle meddelas besöksförbud avseende dem. Samma dag anmälde CC och DD AA för ofredande. I samband med att ansökningarna om besöksförbud gavs in och brottsanmälan togs upp gav CC och DD in ett antal skriftliga handlingar. Bland de skriftliga handlingarna återfanns bl.a. brev och vykort, som uppgavs vara skrivna av AA och ställda till CC respektive DD, och en sammanställning över telefonsamtal och andra händelser som angavs röra AA:s kontakter med CC och DD. Hos polisen handlades ansökningarna om besöksförbud i två allmänna ärenden, under det att brottsanmälan handlades i ett kriminalärende.

I ansökningarna om besöksförbud finns utskrifter av förhör som hölls med CC och DD den 2 maj 2011. Den 4 maj 2011 hördes ett vittne, EE, som var en gemensam chef till CC och AA, i kriminalärendet. De uppgifter som EE lämnade vid förhöret tillfördes även utredningarna i ärendena om besöksförbud. Den 5 maj 2011 hördes AA per telefon angående ansökningarna om besöksförbud.

Polismyndigheten lämnade över kriminalärendet och ansökningarna om besöksförbud till åklagaren den 9 maj 2011. Den 16 maj 2011 gav åklagaren polisen skriftliga direktiv för handläggningen av ärendet om besöksförbud avseende CC. I direktiven uppgav åklagaren att han övervägde att meddela besöksförbud, och att vid sådant förhållande förse besöksförbudet avseende CC med ett undantag för vissa arbetsrelaterade kontakter. Polisen uppmanades att bereda CC och AA tillfälle att lämna synpunkter på utformningen av ett sådant undantag. Därefter höll polisen ytterligare förhör med AA den 18 maj 2011, och med CC den 19 maj 2011. Det framgår inte om förhöret med AA den 18 maj hölls per telefon eller vid ett personligt sammanträffande.

Den 23 maj 2011 meddelade åklagaren besöksförbud mot AA avseende CC och DD. Besöksförbudet avseende CC försågs med ett undantag för vissa arbetsrelaterade kontakter.

I en skrift som inkom till Södertörns åklagarkammare den 17 eller den 20 juni 2011 (handlingen har inkomststämplat med den 17 juni, men diarieförts den 20 juni) begärde AA rättens prövning av besöksförbuden. I skriften anförde AA bl.a. följande.

Jag ifrågasätter förfarandet av utredningen av detta ärende, då jag anser att den inte är korrekt utförd. Jag har inte fått möjlighet att läsa igenom den rapport som ligger till grund för beslutet. 2011-06-08 begärde jag att få ta del av det [CC] anförts.

Åklagaren lämnade därefter över ärendet till tingsrätten, som den 6 september 2011 avslog AA:s yrkanden om att besöksförbuden skulle upphävas.

Efter att ha anmodats att yttra sig inkom Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren FF) med ett yttrande till vilket bifogades yttranden av BB och chefsåklagaren vid Södertörns åklagarkammare i Stockholm, GG.

*BB* upplyste bl.a. följande.

Ansökningarna om besöksförbud var – såvitt jag kunde förstå – färdigberedda av polismyndigheten. I ärendet avseende besöksförbud hade polismyndigheten nämligen gjort ett antal åtgärder innan ärendet lottades in på mig. Polisen hade upprättat ansökan om besöksförbud, fått in ett ganska omfattande skriftligt material från en av de personer som ansökte om besöksförbud samt avhållit förhör dels med skyddspersonerna (110502) dels med den person förbuden avsågs gälla (110505, kl. 08.10 resp. 08.27).

Förhören med den person förbuden avsågs gälla, som avhölls innan jag var inlottad på ärendet, var kortfattade men innehöll bland annat frågor om ett brev som var en av de skrifter som en av skyddspersonerna ingivit. På grund av detta samt på grund av att jag trodde mig kunna lita på att polismyndigheten handlägger ärenden korrekt var jag av uppfattningen att ärendet var färdigberett när det lottades in. Syftet med förhöret den 5 maj 2011 torde vidare ha varit just att bereda ärendet för beslut. Jag var alltså av uppfattningen att den person som förbudet avsågs gälla hade fått del av beslutsunderlaget vid förhören den 5 maj 2011.

Efter genomgång av vad som fanns i ärendet ansåg jag att det fanns skäl att meddela besöksförbud men att ett av förbuden borde förse med undantag. I anledning av detta meddelade jag polisen att de skulle informera de aktuella parterna om innebörden av undantaget. Detta gjordes genom direktiv den 16 maj 2011. Förhör i

anledning av detta avhölls med den aktuella skyddspersonen 110519 kl. 15.10 och med den person förbudet avsågs gälla 110519 kl. 15.55.

[---]

Enligt anteckning i dagboken inkom begäran om rättens prövning av besöksförbudet den 20 juni 2011 (inkomststämpeln är daterad den 17 juni 2011). Den 20 juni skickade jag ärendet till Södertörns tingsrätt för prövning och bifogade aktuellt beslutsunderlag.

[---]

Enligt mitt förmenande ska all utredning som åklagaren har tillgång till, och varpå ett beslut om besöksförbud grundas, kommuniceras med parterna innan beslut fattas. Om ett besöksförbud ska meddelas ska den person som förbudet avses gälla få möjlighet att yttra sig över allt som tillförts i ärendet innan beslut fattas.

Vidare är det min åsikt att det är åklagaren som bär ansvaret för att beslutsunderlaget är riktigt och att detsamma har tillkommit på ett korrekt sätt även om handläggningen, som i detta fall, varit delegerad till polismyndigheten. Jag borde självfallet ha tillförsäkrat mig om att polismyndigheten berett ärendet på ett korrekt sätt. I och med att jag inte tillförsäkrat mig detta har jag gjort fel.

I det här specifika fallet fanns dock, vid beslutstillfället, ingenting i beslutsunderlaget som tydde på att polismyndigheten inte handlagt ärendet korrekt. Jag litade helt enkelt på att polismyndigheten kommunicerat beslutsunderlaget på riktigt sätt. Detta kommer jag fortsättningsvis inte att göra.

*GG* anförde bl.a. följande.

Att den mot vilken ett besöksförbud (numera kontaktförbud) avses gälla och den som förbudet avses skydda har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet torde stå klart för alla de som handlägger denna typ av ärenden.

[---]

Den normala handläggningsgången är att direktiv lämnas av åklagare men att förhör, kommunikation av handlingar och delgivningar helt sköts av poliser. Min allmänna uppfattning är att de poliser som handlägger ärendena är insatta i gällande regelverk och följer givna direktiv.

I nu aktuellt fall har fel begåtts. Först i samband med prövningen i tingsrätten har den mot vilken förbudet avsågs gälla beretts möjlighet att ta del av allt material som tillförts ärendena vilket varit formellt fel. Tingsrätten har fastställt åklagarens beslut vilket indikerar att det formella felet i vart fall inte synes ha lett till någon rättsförlust för de berörda.

Enligt min mening har felet för den berörda åklagaren varit ”svårupptäckt” då polisen självständigt vidtagit en mängd åtgärder och sammanställt det material som tillförts ärendet som ett sammanhållet beslutsunderlag. Den berörda åklagaren har felaktigt utgått från att beslutsunderlaget varit kommunicerat med de berörda.

[---]

*Åklagarmyndigheten* gjorde inledningsvis bl.a. följande tillägg i fråga om vad som av handlingarna framgick om åklagarens handläggning av ansökningarna av besöksförbud.

Enligt vad som antecknats av polisen på de två ansökningarna om besöksförbud översändes dessa till åklagare den 4 maj 2011 kl. 14:00. Den 4 maj kl. 13:18–13:50 hölls ett förhör med en gemensam chef till en av de personer som besöksförbudet avsåg att skydda och den person som ansökningarna avsåg.

[---]

I ovan berörd skrivelse till åklagaren (handling nr 15), som rubricerats begäran om prövning av besöksförbud utfärdat den 23 maj 2011, anförde klaganden bl.a. följande.

”Jag ifrågasätter förfarandet av utredningen av detta ärende, då jag anser att den inte är korrekt utförd. Jag har inte fått möjlighet att läsa igenom den rapport som ligger till grund för beslutet. Den 8 juni 2011 begärde jag att få del av det [CC] anført. Polisman HH hävdade att jag har ej rättigheter att ta del av underlaget som riktas mot mig. Den 8 juni 2011 begärde jag också ut den allmänna handling för misshandel 2009-01-08, AM-109649-09 och förolämpning 2009-01-08, AM-109649. Begäran att ta del av allmän handling avslogs av HH.”

[BB] har uppgett att han inte uppfattade skrivelsen som en begäran enligt 10 § lagen (1988:688) om besöksförbud att få del av det som tillförts ärendet och att han inte heller kan erinra sig att han i annat sammanhang fått en sådan begäran.

Efter ytterligare redogörelse för bakgrunden samt för den rättsliga regleringen redovisade Åklagarmyndigheten följande bedömning.

#### **Partsinsyn (10 §)**

[BB] uppfattade inte begäran om prövning av besöksförbud som inkom den 17 juni 2011 (handling nr 15) som en begäran enligt 10 § om att få del av det som tillförts ärendet. Inte heller har [BB] kunnat erinra sig att han i annat sammanhang fått en sådan begäran. Det finns måhända utrymme för att uppfatta begäran om prövning av besöksförbudet på olika sätt. För egen del anser jag dock att [BB] haft fog för att uppfatta skrivelsen som en begäran om prövning av besöksförbudet och inte en begäran om att få del av aktuella handlingar.

#### **Kommunikation (11 §)**

Utredningar om besöksförbud leds av åklagaren. Om en ansökan om besöksförbud gjorts hos polismyndigheten ska åklagare omedelbart underrättas. Polisen får alltså inte på egen hand bereda ett besöksförbudsärende på det sätt som här skett.

Jag kan konstatera att den person mot vilken besöksförbudet avsågs att gälla inte underrättas om uppgifter som hade tillförts ärendet genom någon annan än henne själv och att hon inte heller getts tillfälle att yttra sig över dem. Vidare kan jag konstatera att det var [BB:s] ansvar att säkerställa att den aktuella bestämmelsen om kommunikation i 11 § tillämpades korrekt samt att [BB] felaktigt utgick från att materialet redan var kommunicerat med de berörda av polisen.

Vad gäller frågan om [BB] kunde utgå från att materialet hade kommunicerats på föreskrivet sätt noterar jag följande. Handläggande polisman var en polisassistent. Inget har framkommit som tyder på att polismannen hade särskilt stor erfarenhet av handläggning av besöksförbudsärenden eller att det fanns väl etablerade rutiner mellan åklagare och polismannen för handläggningen av sådana ärenden. [BB] fick ärendet på sitt bord först ca två veckor efter ansökningarna och inte direkt efter ansökningarna, vilket möjligen kunde vara en indikation på brister i polisens tidigare handläggning. Polisen hade också på eget bevåg hört en för parterna gemensam arbetsgivarföreträdare trots att det inte varit en helt självklar utredningsåtgärd. Det skriftliga materialet i ärendet var därtill förhållandevis omfattande. Sammantaget är detta omständigheter som har gett anledning till tvivel om att polisen kommunicerat beslutsunderlaget på riktigt sätt. [BB] är som framgått ovan själv av uppfattningen att han borde ha tillförsäkrat sig om att polismyndigheten berett ärendet på ett korrekt sätt.

AA kommenterade Åklagarmyndighetens yttrande.

### **Rättslig reglering**

Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 oktober 2011 genomfördes vissa ändringar i lagen om besöksförbud. Det som förut hette besöksförbud benämns numera kontaktförbud, och lagen har som en konsekvens av detta fått rubriken lagen om kontaktförbud. Lagändringarna saknar betydelse i detta ärende, och om inte annat framgår hänför jag mig fortsättningsvis till lagen i dess nuvarande lydelse.

Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det (7 § lagen om kontaktförbud). Har en begäran om kontaktförbud gjorts hos polismyndigheten, ska åklagaren omedelbart underrättas om detta (3 § förordningen om kontaktförbud). För utredning av frågor om kontaktförbud får åklagaren anlita biträde av polismyndighet (9 § lagen om kontaktförbud.)

Enligt 10 § lagen om kontaktförbud har den mot vilken förbudet avses gälla och den som förbudet avses skydda rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, s.k. partsinsyn. Rätten till partsinsyn gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, OSL.

Enligt 11 § lagen om kontaktförbud ska, innan frågan om kontaktförbud prövas, den mot vilken förbudet avses gälla och den som förbudet avses skydda underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv, och ges tillfälle att yttra sig över uppgifterna. Frågan får dock avgöras utan att kommunikering har skett om åtgärderna är uppenbart obehövliga, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan skjutas upp. Åklagaren bestämmer hur underrättelse ska ske. Underrättelseskyldigheten gäller vidare med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. JO har tidigare utförligt uttalat sig om kommunikationskyldigheten i ärenden om besöksförbud (se främst JO:s beslut 2010-11-25, dnr 6329-2009, vartill hänvisas).

### **Bedömning**

Min granskning inriktar sig inte på frågan om det var korrekt i sak att meddela AA besöksförbud beträffande CC och DD. Det kan i detta sammanhang erinras om att tingsrätten efter begäran av AA prövade besöksförbuden och avslog hennes yrkanden att besöksförbuden skulle upphävas.

Enligt 11 § lagen om kontaktförbud ska, som sagts tidigare, den som kan komma att åläggas ett kontaktförbud underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan, och ges tillfälle att yttra sig över dessa. Av JO:s uttalanden i bl.a. det beslut till vilket jag tidigare har hänvisat framgår att utrymmet för att underlåta att kommunicera uppgifter som har tillförts ärendet av annan är mycket begränsat.

Av utskriften av de två förhör som hölls med AA i ärendena om besöksförbud, den 5 respektive den 18 maj 2011, framgår att hon endast på ett övergripande plan underrättades om grunden för ansökningarna. Hon fick inte del av de uppgifter som hade lämnats av CC, DD och EE vid förhör med dem, eller av det skriftliga material i form av brev m.m. som hade tillförts ärendena av CC och DD. Av utredningen framgår att AA inte heller – innan hon genom beslut den 23 maj 2011 ålades besöksförbud – på annat sätt hade underrättats om de omnämnda uppgifterna, eller om det CC uppgav vid det kompletterande förhöret med honom den 19 maj 2011. AA fick följaktligen inte heller möjlighet att yttra sig över uppgifterna innan beslut fattades i ärendena.

Det fanns inte något utrymme för åklagaren att underlåta att kommunicera de aktuella uppgifterna med AA. BB har vidgått att han handlagt ärendet felaktigt i det avseendet. Skyldigheten att låta den mot vilken ett myndighetsingripande planeras ta del av underlaget är av grundläggande betydelse från rättssäkerhetssynpunkt. BB kan mot den bakgrunden inte undgå kritik.

Såvitt gäller handläggningen i övrigt vill jag påpeka att AA i den begäran om prövning av besöksförbuden som inkom till Åklagarmyndigheten den 17 eller den 20 juni 2011 på ett tydligt sätt angav att hon ansåg att hon inte hade fått del av utredningen i ärendena. Även om den aktuella skrivningen inte var utformad som en regelrätt begäran om partsinsyn borde åklagaren ha förhört sig med AA huruvida hon önskade ta del av uppgifterna. Att ärendet tämligen omgående överlämnades till tingsrätten medför ingen annan bedömning.