

Kritik mot åklagare vid Åklagarmyndigheten, City åklagarkammare i Stockholm, för handläggningen av ett ärende om upphävande av besöksförbud

Beslutet i korthet: Sedan AA meddelats besöksförbud av en åklagare vid City åklagarkammare i Stockholm gav han in en begäran om omprövning av beslutet. Han uppgav då att han sedan en tid tillbaka inte hade kontaktat personen som förbudet avsåg att skydda och att han inte heller avsåg att göra det. Åklagaren upphävde besöksförbudet med motiveringen att hon efter att ha tagit del av AA:s uppgifter bedömde att det inte längre på grund av särskilda omständigheter förelåg risk att han skulle begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera skyddspersonen. Jag är kritisk mot att åklagaren fattade beslut utan att dessförinnan bereda skyddspersonen tillfälle att yttra sig.

Anmälan

BB framförde i en anmälan klagomål mot kammaråklagaren CC vid Åklagarmyndigheten, City åklagarkammare i Stockholm. Hon var missnöjd med att CC beslutat att upphäva ett besöksförbud utan att hon, som besöksförbudet var avsett att skydda, dessförinnan beretts tillfälle att yttra sig.

Utredning

Handlingar i Åklagarmyndighetens ärende AM-155175-09 inhämtades. Av dessa framgick följande.

I september 2009 polisanmälde BB sin f.d. pojkvän, AA, för grov kvinnofrids-kränkning samt ansökte om besöksförbud. Flera förhör hölls med både BB och AA. CC meddelade den 21 oktober AA besöksförbud gentemot BB, vilket han delgavs några dagar senare. I en skrivelse som kom in till åklagarkammaren den 30 oktober begärde AA omprövning av beslutet och uppgav att han sedan den 1 oktober inte hade kontaktat, följt efter eller hotat BB och att han inte heller hade någon avsikt att göra det.

Den 12 november 2009 beslutade CC att på grund av ändrade förhållanden upphäva besöksförbudet. Som motivering till sitt beslut angav CC att hon efter att ha tagit del av AA:s skrivelse bedömde att det inte längre på grund av särskilda omständigheter förelåg risk att han skulle begå brott mot, förfölja eller på annat sätt

allvarligt trakassera BB. Åklagaren beredde inte BB tillfälle att yttra sig över AA:s uppgifter innan beslutet fattades. BB begärde sedan att tingsrätten skulle pröva beslutet att upphäva besöksförbudet. Den 26 januari 2010 lämnade Nacka tingsrätt hennes yrkande om ändring av åklagarens beslut utan bifall.

Åklagarmyndigheten anmodades att komma in med upplysningar och yttrande beträffande vilka överväganden åklagaren gjorde i frågan om BB skulle ges tillfälle att yttra sig innan beslutet omprövades. Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren DD) inkom med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren EE vid City åklagarkammare i Stockholm och CC.

CC

Den 24 september 2009 polisanmälde BB sin tidigare pojkvän AA för grov kvinnofridskränkning. Hon ville också att en tidigare nedlagd förundersökning mot AA avseende misshandel och sexuellt ofredande skulle återupptas. BB ansökte också om besöksförbud gentemot AA.

Den 6 oktober 2009 hölls förhör med BB med anledning av ansökan om besöksförbud. Senare samma dag tog hon kontakt med förhørsledaren och meddelade att hon ville avvakta med ansökan om besöksförbud eftersom AA inte hade hört av sig till henne på en vecka.

Den 12 oktober 2009 hölls ett nytt förhör med BB, i vilket hon uppgav att hon nu ville ha besöksförbud eftersom hon var rädd för att AA bl.a. skulle göra henne illa.

Förhör hölls med BB den 24 september och den 12 oktober 2009 med anledning av anmälan om grov kvinnofridskränkning m.m.

Den 1 oktober 2009 polisanmälde BB AA för övergrepp i rättsak för att han, så som det får förstås, förmått henne att ändra sina uppgifter som hon lämnat till polisen i den anmälan som sedermera lades ner.

Den 15 oktober 2009 hölls förhör med AA angående hans inställning till ansökan om besöksförbud. Han uppgav att han inte kontaktat BB sedan den 1 oktober 2009. Om han kontaktat henne via Skype den 13 oktober 2009, har det skett omedvetet – ett misstag.

Den 21 oktober 2009 meddelades AA besöksförbud med en giltighetstid från den 21 oktober 2009 t.o.m. den 20 april 2010. Besöksförbudet innebar förbud för honom att besöka eller på något annat sätt ta kontakt med eller följa efter BB. Besöksförbudet delgavs AA den 26 oktober 2009.

AA inkom till City åklagarkammare den 30 oktober 2009 med en begäran om att besöksförbudet skulle omprövas av åklagare eller i annat fall prövas av tingsrätten. Som grund för sin begäran om omprövning uppgav AA att han inte försökt kontakta, följa efter eller hota BB och att han inte heller hade några intentioner att göra så eftersom han, sedan han sammanträffat med polis den 1 oktober 2009 i samband med att polis kommit till hans bostad när BB skulle hämta sina tillhörigheter från hans bostad, respekterat polisens ord till honom och BB att de inte skulle ha någon som helst kontakt med varandra.

Den 10 november 2009 upphävde jag besöksförbudet med motiveringen att jag efter att ha tagit del av AA:s skrivelse – där han uppgav att han efter den 1 oktober 2009 inte på något sätt haft kontakt med BB – inte längre fann att det förelåg risk för att AA kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera henne. Jag skrev också i mitt beslut att om förhållandena ändrades, hade BB möjlighet att på nytt ansöka om besöksförbud.

Jag kommunicerade inte AA:s begäran om omprövning med BB. Hon hördes inte heller mot AA:s uppgifter som han uppgav i sin skrivelse. Jag ansåg att hon redan i de tidigare hållna förhören hade hörts om de omständigheter som AA anförde i sin begäran om omprövning. Dessutom hade det under tiden den 26 oktober 2009 till den 10 november 2009 – den tid besöksförbudet varit gällande – inte inkommit

några anmälningar om överträdelse av besöksförbud. Mot bakgrund av dessa omständigheter fann jag det uppenbart obehövt att kommunicera och bereda BB tillfälle att yttra sig över AA:s skrivelse innan jag fattade beslut om upphävande av besöksförbudet.

EE

Lagen (1988:688) om besöksförbud innehåller i 23 § 1 stycket en regel om åklagarens rätt att genom omprövning häva eller ändra ett beslut om besöksförbud.

Utgångspunkterna för denna reglering torde, vilket i princip gäller all tvångsmedelsanvändning, vara såväl proportionalitetsprincipen som att tvångsmedel inte ska nyttjas för längre tid än nödvändigt. CC:s ändrade beslut följer denna lagstiftning och nämnda allmänna principer och kan utifrån dessa utgångspunkter inte klandras.

Frågan är om det kan anses vara felaktigt att kort tid efter ursprungligt beslut om besöksförbud ompröva detta, och häva ett tidigare fattat besöksförbudsbeslut i enlighet med 23 § 1 stycket besöksförbudslagen enbart på nya uppgifter från den som berörs av besöksförbudet utan att dessförinnan efterhöra med den som besöksförbudet varit till för att skydda om tillkommande uppgifter stämmer och eventuell inställning till ett beslut om hävande av besöksförbudet eller om ytterligare upplysningar fanns att lämna. 11 § i nämnda lag innehåller visserligen en reglering om kommunikation innan avgörande genom besöksförbudsbeslut – oavsett om detta är positivt eller negativt, men regeln berör inte uttryckligen omprövningssituationen. Dessutom innehåller sistnämnda lagrum undantaget att kommunikationsprincipen inte gäller då det kan anses uppenbart obehövt. CC har anfört i sina upplysningar att hon ansåg det uppenbart obehövt vid tidpunkten för omprövningsbeslutet att kommunicera de tillkommande uppgifterna. BB – den som det ursprungliga beslutet avsåg att skydda – hade redan kort dessförinnan lämnat sina synpunkter i sak. Därtill kommer att tingsrätten prövat CC:s beslut och ej funnit skäl till ändring. Inte heller mot denna bakgrund kan CC:s beslut anses felaktigt i materiellt hänseende eller i övriga bedömningsfrågor som direkt felaktigt.

DD anförde under rubriken bedömning bl.a. följande.

Jag finner inte anledning att ifrågasätta åklagarens beslut i sak. Som kammarchefen har framhållit har beslutet prövats av tingsrätten som inte funnit skäl till ändring. När det gäller frågan om kommunikation borde ha skett vill jag anföra följande.

Regeln om kommunikation i 11 § besöksförbudslagen, som gäller även vid omprövning av beslut om besöksförbud, har sin förebild i 17 § förvaltningslagen (1986:223). Det är en allmän princip, inte endast i förvaltningsrätten, att de personer som berörs av ett beslut ska få komma till tals och ges tillfälle att ha synpunkter på vad andra har fört fram innan ärendet avgörs.

Huvudregeln när det gäller besöksförbud är alltså att kommunikation ska ske innan åklagaren fattar beslut. För att underlåta detta krävs, om inte handläggningen i vissa avseenden försvaras, att åtgärden är uppenbart obehövt. Så anses exempelvis vara fallet när någon redan har framfört sina synpunkter, uppgifterna som tillförts ärendet saknar betydelse eller när den som förbudet är avsett att skydda (skyddspersonen) själv begär att besöksförbudet ska hävas. Ett annat exempel på när kommunikation normalt inte behöver ske är när åklagaren beslutar att häva ett besöksförbud i samband med att förundersökningen avseende de brottsmisstankar som föranlett besöksförbudet läggs ned på den grunden att brott inte kan styrkas.

Åklagaren har i detta fall bedömt att kommunikation med skyddspersonen, BB, var uppenbart obehövt. Jag är för egen del tveksam till huruvida det kan sägas ha varit uppenbart obehövt att underrätta BB om AA:s begäran och det han anförde samt att bereda henne tillfälle att yttra sig. Detta särskilt med beaktande av att BB inte synes ha hörts sedan besöksförbudet meddelades. Den aktuella frågan är emellertid sådan att den ger utrymme för olika var för sig godtagbara bedömningar. Enligt min uppfattning ligger åklagarens bedömning inom ramen för vad som kan anses godtagbart.

BB bereddes tillfälle att yttra sig.

Bedömning

Av utredningen framgår att CC meddelade AA besöksförbud gentemot BB. Han begärde kort därefter att beslutet skulle omprövas och angav då att han sedan viss tid inte hade kontaktat, följt efter eller hotat BB och att han heller inte hade någon avsikt att göra det. BB bereddes inte tillfälle att ta del av och yttra sig över uppgifterna innan CC beslutade att upphäva besöksförbudet. CC motiverade sitt beslut med att hon, efter att ha tagit del av AA:s skrivelse, inte längre ansåg att det på grund av särskilda omständigheter förelåg risk att han skulle begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera BB.

Jag vill inledningsvis klargöra att min granskning inte avser frågan om det funnits grund för att meddela besöksförbud och inte heller om det var riktigt att upphäva beslutet. Jag uppehåller mig i stället endast vid om det var korrekt att upphäva beslutet om besöksförbud utan att BB hade fått möjlighet att yttra sig över AA:s uppgifter.

Enligt 23 § lagen (1988:688) om besöksförbud får en åklagare, om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, häva eller ändra ett beslut i fråga om besöksförbud som har meddelats av åklagaren eller rätten. De allmänna bestämmelserna om förfarandet, d.v.s. bl.a. 11 § om kommunikationsskyldighet, är tillämplig även vid beslut att häva eller ändra beslut om besöksförbud och inte bara när åklagaren fattar beslut att meddela ett sådant beslut (se prop. 1987/88:137 s. 52).

Av 11 § följer att huvudregeln är att den mot vilken besöksförbudet avses gälla samt den som förbudet avses skydda ska underrättas om uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom eller henne själv och ges tillfälle att yttra sig över dem innan frågan om besöksförbud prövas. Från den regeln görs vissa undantag: om åtgärderna är uppenbart obehövligen, om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet eller om avgörandet inte kan uppskjutas. – Som ett exempel på när det kan anses vara uppenbart obehövt att bereda de inblandade tillfälle att yttra sig innan beslut fattas, nämns i förarbetena att vederbörande i annan ordning redan har framfört synpunkter på förbudsfrågan (a. prop. s. 46).

Det kan nämnas att även om kommunikationsprincipen är uttömmande reglerad i lagen om besöksförbud (jfr 13 §) framgår det av förarbetena att undantagen är avsedda att i sak överensstämma med vad som gäller enligt 17 § förvaltningslagen (a. prop. s. 46).

Huvudregeln är således att kommunikation ska ske inför beslut i besöksförbudsärenden. Två av undantagen tar sikte på att handläggningen i vissa avseenden försvåras. När det gäller det tredje undantaget vill jag understryka att det måste vara uppenbart att kommunikation är obehövlig för att åtgärden ska kunna underlåtas. Om det framstår som tveksamt huruvida kommunikation har någon uppgift att fylla, ska således huvudregeln tillämpas och kommunikation ske.

Av CC:s beslut framgår att de uppgifter som AA lämnade – att han inte tagit kontakt med BB och inte heller avsåg att göra det – haft avgörande betydelse vid hennes beslutsfattande. BB hade senast hörts av polisen den 12 oktober 2009 då hon begärt besöksförbud och uppgett att hon var rädd för att AA bl.a. skulle göra henne illa. Hon kan alltså inte på annat sätt ha fått del av och möjlighet att yttra sig över vad AA anfört. Enligt min mening står det klart att det inte kan sägas ha varit uppenbart obehövt att låta BB yttra sig över vad AA tillfört ärendet. Hon borde givetvis ha fått möjlighet att bemöta hans uppgifter. Mera allmänt sett kan det, anser jag, ytterst sällan anses uppenbart obehövt att bereda någon, till vars skydd ett besöksförbud har meddelats, tillfälle att yttra sig över omständigheter eller uppgifter som kan leda till att skyddet upphör. Det förhållandet att BB inte hade gjort någon anmälan om överträdelse av besöksförbudet – och förbudet således möjligen haft avsedd verkan – kan på intet sätt anses ha gjort det uppenbart obehövt att låta henne ge sin mening till känna.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört är således utrymmet för var för sig godtagbara bedömningar i frågan om kommunikation kan underlåtas i en omprövningssituation mycket litet. CC:s bedömning ryms inte inom detta. Hon förtjänar därför kritik för att BB inte fick tillfälle att yttra sig innan beslut om att upphäva besöksförbudet fattades.

Vad som i övrigt framkommit i ärendet föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.