

Domstolarnas prövning av åklagarbeslut i kontakt- förbudsärenden

Rapport över granskning av samtliga
ärenden under perioden 2011-10-01 –
2013-09-30

RättsPM 2015:3
Utvecklingscentrum Göteborg
Juni 2015

Innehållsförteckning

1	Bakgrund och syfte	2
2	Statistik och iakttagelser från statistikunderlaget.....	3
3	Redogörelse för iakttagelser och några intressanta domstolsavgöranden .	4
3.1	Tingsrätterna	4
3.2	Hovrätterna	7
3.3	Högsta domstolen.....	8
4	Analys och slutsatser.....	10

1 Bakgrund och syfte

Utvecklingscentrum Göteborg genomförde under 2014 en uppdatering av handboken Kontaktförbud – en handbok. Avsikten var att i samband med uppdateringen inhämta och redovisa alla beslut i de kontaktförbudsärenden som prövats av domstol under tidsperioden 2011-10-01--2013-09-30.

Arbetet visade sig vara mer omfattande än som kunde rymmas inom ramen för uppdateringen av handboken och redovisas därför nu i en separat rapport.

Samtliga beslut som inhämtats har granskats såvitt gäller utfallet i domstol. Vissa beslut har granskats mer ingående än andra vad gäller beslutsskäl, men det har inom ramen för genomgången inte funnits utrymme för att detaljstudera varje enskilt beslut i alla delar.

Det har funnits flera syften bakom genomgången. Intresset har dels varit inriktat på att jämföra hur domstolarnas tolkning av lagens regler förhåller sig till åklagarnas tillämpning av lagstiftningen, dels har det funnits ett stort intresse av att identifiera vägledande domstolsbeslut som kan tjäna som ledning för åklagarna i kontaktförbudsärenden. Ett försök att dra slutsatser av de iakttagelser som gjorts redovisas i det avslutande avsnittet under punkt 4.

2 Statistik och iakttagelser från statistikunderlaget

- Totalt har 26045 beslut i kontaktförbudsärenden meddelats under tidsperioden 2011-10-01 – 2013-09-30. Av dessa beslut har 8354 avsett beviljade kontaktförbud och 17691 beslut har avsett icke beviljade kontaktförbud.
- 823 beslut har blivit föremål för rättens prövning (723 i tingsrätt och 100 i hovrätt) under perioden. Av dessa 823 beslut har **i sak** 584 beslut prövats i tingsrätt och 16 beslut i hovrätt.
- Av de beslut som prövats **i sak** i tingsrätten har 61 % prövats på förbudspersonens begäran och 39 % prövats på skyddspersonens begäran.
- **Sammantaget visar granskningen att endast c:a 2 % av samtliga beslut i kontaktförbudsärenden har prövats i sak i domstol.**

Statistikunderlaget till rapporten har inhämtats dels från Åklagarmyndighetens planeringsavdelning, dels vad avser tingsrättsbesluten, från Domstolsverket. Hovrättsavgörandena har inhämtats från respektive hovrätt. Sammantaget rör det sig om 823 beslut, 723 tingsrättsbeslut och 100 hovrättsbeslut.

Enligt Domstolsverkets statistik uppgår antalet tingsrättsbeslut under perioden till 723. Antalet beslut som i praktiken har erhållits från tingsrätterna uppgår dock till 717. Det har inte med säkerhet kunnat slås fast vad differensen beror på. Möjligen kan den utgöras av beslut i kontaktförbudsärenden som prövats i samband med dom i brottmålet. Dessa har inte i gått att identifiera särskilt vid alla berörda tingsrätter. Differensen bedöms vara så liten att den inte kan anses ha någon avgörande betydelse för en slutlig analys av materialet.

Det har inte gått att få full klarhet från Högsta domstolens registratorsenhet om omfattningen av antalet kontaktförbudsärenden som handlagts i domstolen under den aktuella tidsperioden. Ärenden i vilka prövningstillstånd inte beviljats har inte kunnat spåras genom domstolens registratorsenhet. Klart är att inga vägledande avgöranden fattats i domstolen i kontaktförbudsärenden under perioden. Att det i åtminstone ett fall har beviljats prövningstillstånd kommer att redovisas mer i detalj nedan.

3 Redogörelse för iakttagelser och några intressanta domstolsavgöranden

- I 83 % av de beslut som prövats i sak i tingsrätten har åklagarens beslut fastställts.
- I de fall prövningen begärts av förbudspersonen har tingsrätten i 76 % av ärendena fastställt åklagarens beslut om kontaktförbud.
- Vid prövning på begäran av skyddspersonen har tingsrätten i 95 % av fallen fastställt åklagarens avslagsbeslut. I 5 % av fallen har domstolen ändrat åklagarens beslut och utfärdat kontaktförbud.
- C:a 97% av samtliga beslut som prövats av tingsrätt har avsett ordinärt kontaktförbud. Resterande beslut har avsett utvidgat kontaktförbud (2 %) och kontaktförbud avseende gemensam bostad (1 %).

3.1 Tingsrätterna

Rapporten visar att endast en mycket liten del av alla kontaktförbudsbeslut prövats i domstol. Det rör sig om c:a 2 % i förhållande till alla beslut som meddelats under perioden. Mot bakgrund av de få domstolsprövningar som skett kan man konstatera att det i praktiken är åklagarna som bildar praxis på detta rättsområde. Domstolspraxis framstår som mager och i viss mån något spretig. Det finns behov av att utveckla praxis genom fler prövningar i domstol. Framförallt vore fler överrättsavgöranden med vägledande resonemang i frågor av mer principiell karaktär önskvärda.

De fall som prövats i domstol har så gott som uteslutande avsett ordinärt kontaktförbud.¹ Endast 17 beslut har avsett andra typer av kontaktförbud (13 avseende utvidgat kontaktförbud och 4 avseende gemensam bostad).

En viktig iakttagelse är att av de fall som prövats i domstol har domstolen fastställt åklagarens beslut i 83 % av fallen och ändrat åklagarens beslut i 17 % av fallen. I de fall skyddspersonen begärt rättens prövning är det särskilt tydligt att domstolarna gjort samma rättsliga bedömning som åklagarna.

När det gäller domstolarnas prövning av beslut i vilka **förbudspersonen** begärt rättens prövning har följande iakttagelser gjorts.

¹ Ang. de olika typerna av kontaktförbud, se Kontaktförbud – en handbok 2014

I 76 % av fallen har åklagarens beslut fastställts och i 24 % har åklagarens beslut hävts. I de fall där åklagarens beslut om kontaktförbud fastställts har tidigare brottslighet från förbudspersonens sida alternativt pågående förundersökning angående allvarlig brottslighet (grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt) mot förbudspersonen varit avgörande.

I de fall domstolen hävt åklagarens beslut att meddela kontaktförbud är den vanligaste motiveringen att förbudspersonen inte tidigare begått brott mot skyddspersonen eller annan person och att inte heller en pågående förundersökning ger skäl att anta att det skulle föreligga en klar och konkret risk för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier mot skyddspersonen. Hänvisning har i dessa fall undantagslöst gjorts till uttalandena i förarbetena om att "möjligheten att använda besöksförbud utan att den mot vilken förbudet avses gälla tidigare har begått brott mot den andra personen bör användas mycket restriktivt" (prop.1987/88:137 s.18).

Härutöver har rätten i vissa av de fall där kontaktförbudet hävts pekat på att förundersökningen var nedlagd när domstolen prövade kontaktförbudsfrågan och att det därför inte förelegat tillräckliga skäl för att utfärda kontaktförbud. I andra fall har brottsmisstankarna kvarstått, helt eller delvis, men rätten har inte ansett att det förelegat tillräckliga skäl för kontaktförbud eftersom inga, alternativt inte tillräckliga, utredningsåtgärder vidtagits efter meddelandet av kontaktförbud. I några fall har rätten hävt beslut om kontaktförbud med motiveringen att "de brottsmisstankar som föreligger borde ha hunnit utredas". Det är viktigt att en förundersökning bedrivs aktivt även efter det att ett kontaktförbud har meddelats eftersom passivitet under förundersökningen kan leda till att ett meddelat kontaktförbud hävs i domstol. Faktorer som inledningsvis utgjort grund för meddelande av kontaktförbud, riskerar efter en tids passivitet i förundersökningen inte längre ensamma kunna uppväga det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för förbudspersonen.

I flera fall där tingsrätten hävt åklagarens beslut om kontaktförbud, har rätten i beslutsskäl även pekat på att försiktighet är påkallad i ärenden där en vårdnadstvist pågår mellan parterna, med hänvisning till HD-avgörandet NJA 2007 s.272).

Ett annat exempel på motivering när tingsrätten hävt ett pågående kontaktförbud är att förbudspersonen inte gjort något kontaktförsök under tiden kontaktförbudet gällt. När ett kontaktförbudsbeslut har meddelats får det sägas ligga i sakens natur att förbudet ska respekteras under förbudstiden. Icke desto mindre förekommer sådana beslut i det granskade materialet.

I ett fall har en tingsrätt avvisat en begäran om rättens prövning som skett på en vårdnadshavares begäran mot den andre vårdnadshavaren till förmån för ett gemensamt underårigt barn med hänvisning till 6 kap 11 § föräldrabalken (att ett beslut om barnet ska tas av vårdnadshavarna gemensamt). Här uppkommer samma typ av problem som när ett barn åberopas som vittne mot

en av sina vårdnadshavare. Det krävs att även den som är förbudsperson respektive tilltalad deltar i beslutsfattandet på barnets vägnar.

Domstolarna har i fler fall ändrat åklagares beslut om kontaktförbud när förbudspersonen begärt rättens prövning än när skyddspersonen begärt det. Det kan finnas flera förklaringar till varför det är så. En förklaring kan vara att förbudspersonen inte tidigare begått brott mot skyddspersonen eller någon annan person och att domstolarna inte ansett att det därutöver funnits tillräckliga skäl för att meddela ett kontaktförbud. En annan förklaring kan vara att det rent faktiskt inte föreligger tillräckliga skäl att överhuvudtaget meddela kontaktförbud. Ytterligare förklaringar kan finnas. En förbudsperson som begär rättens prövning har ofta biträde av ett juridiskt ombud. Inte sällan har viss tid förflutit mellan åklagarens beslut och rättens prövning, ibland flera månader. Ibland har en påbörjad förundersökning dragit ut på tiden eller lagts ned när åklagaren meddelar sitt kontaktförbudsbeslut. Dessutom har i flera fall där förbudspersonen begärt rättens prövning skyddspersonen inte längre velat ha kontaktförbud.

Av de beslut som prövats i tingsrätten på **skyddspersonens** begäran har i 95 % av fallen domstolen fastställt åklagarens beslut att inte meddela kontaktförbud och i endast 5 % av fallen ändrat åklagarens beslut. Som nämnts ovan är det få skyddspersoner som begär rättens prövning i förhållande till andelen förbudspersoner som begär prövning och få av dessa åklagarbeslut ändras av domstolarna. En möjlig förklaring till att så få fall ändrats av domstolarna kan vara att en skyddsperson sällan har hjälp av något juridiskt ombud. I de fall ett målsägandebiträde är förordnat (i anledning av en påbörjad förundersökning) är det ofta tveksamt om uppdraget också omfattar ersättning för biträdet i kontaktförbudsärendet. Inför prövningen begär rätten yttrande från åklagaren, ett yttrande som grundar sig på dennes avslagsbeslut. Vid den rättsliga prövningen är åklagaren inte kallad till ett eventuellt sammanträde och biträder inte skyddspersonen på det sätt som sker vid en omprövning av ett meddelat kontaktförbud. Här föreligger en obalans till skyddspersonens nackdel, en obalans som kan vara en förklaring till varför färre skyddspersoner i förhållande till förbudspersoner och meddelade beslut begärt omprövning av åklagarens avslagsbeslut. Ett annat skäl till att så få skyddspersoner begär prövning av ett avslag på en kontaktförbudsansökan skulle kunna vara att de, i stället för att begära rättens prövning, väljer att lämna in en ny kontaktförbudsansökan och i samband med den åberopar nya omständigheter.

Andelen barn som förekommer som skyddsperson har ökat (se Tillsynsrapport 2013:4). Vid denna granskning förekommer 116 barn som skyddspersoner under tidsperioden. Det får anses vara ett relativt stort antal. Flera av barnen förekommer flera gånger under perioden. Samma barn förekommer således i flera förnyade ansökningar i samma AM-ärende. Mot den bakgrunden går det inte att utan vidare dra några säkra slutsatser om att den tidigare iakttagna ökningen accelererat ytterligare.

Ett beslut av intresse, som rör just barn i egenskap av skyddsperson, kommer från Norrköpings tingsrätt, Ä 3409-12. Pågående brottsutredning avsåg brott som berörde enbart barnens mor, ett olaga hot. En vårdnadstvist pågick mellan parterna. Modern hade interimistiskt tillerkänts ensam vårdnad om barnen, 12 respektive 16 år gamla. Barnen kände ett stort obehag gentemot förbudspersonen som – trots att de inte ville ha kontakt med honom - utan förvarning dök upp på barnens skolor samt tog kontakt med dem per telefon och sms. Domstolen fastställde åklagarens beslut om kontaktförbud för förbudspersonen mot de två gemensamma barnen med hänvisning bl.a. till artikel 3 i Barnkonventionen. Domstolen uttalade bl.a. att ”Brott mot ett barns mor drabbar i många fall även barnet. I enlighet med konventionen om barnets rättigheter ska barn skyddas mot alla former av fysiskt och psykiskt våld och mot utnyttjande och försumlig behandling. Den pågående förundersökningen där [skyddspersonens namn] är målsäganden utgör således en sådan omständighet som talar för kontaktförbud till skydd för [barnens namn].” Vidare konstaterade domstolen att barnen ” i egenskap av barn [..] inte alltid har samma möjlighet som en vuxen att värja sig mot oönskad kontakt och försök till sådan varför de kan antas bli än mer utsatta”. Beslutet överklagades till Göta hovrätt men kom aldrig att prövas i sak.

3.2 Hovrätterna

- Prövningstillstånd krävs för prövning av ett kontaktförbudsbeslut i hovrätten. Få prövningstillstånd beviljas.
- I 100 fall har hovrätterna fattat beslut i ett kontaktförbudsärende under aktuell tidsperiod.
- Av dessa beslut har 16 fall prövats i sak i hovrätt. Resterande 84 fall har antingen avsett ej prövningstillstånd (70 beslut) eller avskrivning, avvisning, återförvisning, återkallelse eller liknande (14 beslut).
- Så gott som samtliga beslut som prövats i hovrätterna har avsett ordinärt kontaktförbud.
- I hovrätten har åklagarens beslut fastställts i 69 % av fallen och ändrats i 31 % av fallen.

Vad gäller hovrätternas prövning av kontaktförbudsärenden under aktuell tidsperiod har en prövning skett i sak i endast 16 fall av 100. Sett i förhållande till samtliga meddelade beslut i kontaktförbudsärenden under perioden är antalet sakprövningar i hovrätterna försumbar och medger inte några egentliga slutsatser. I 70 fall har prövningstillstånd inte beviljats. I de

fall som prövats i sak har hovrätten fastställt åklagarens beslut i 69 % av fallen och ändrat i 31 % av fallen.

De flesta besluten i sak har varit kortfattat motiverade, ofta med hänvisning till tingsrättens beslutsskäl, och har inte medgett några slutsatser av mer generell karaktär.

Hovrätten har i två fall fastställt ett meddelat kontaktförbud i vilka förbudspersonen inte tidigare dömts för brott.² I båda fallen hade förundersökning avseende grov kvinnofridskränkning (samt i ett fall även för misstanke om våldtäkt vid flera tillfällen) inletts. En av hovrätterna har konstaterat att grov kvinnofridskränkning är ett allvarligt brott och de gärningar som innefattas däri ligger nära i tiden. Bevisläget har vidare i båda fallen uppenbarligen varit gott. En av hovrätterna har uttryckligen hänvisat till lagmotiven, att det finns en möjlighet att meddela kontaktförbud utan tidigare brottslighet om det föreligger misstanke om brott som ännu inte hunnit utredas och där det i viss mån kan vara oklart om det går att styrka brott.

I ett beslut har hovrätten gjort uttalanden av mer principiell och vägledande karaktär. Hovrätten ändrade efter prövning på skyddspersonens begäran tingsrättens avslagsbeslut. Omständigheterna var följande. Skyddspersonen hänvisade till drygt 100 kontaktförsök under ett och ett halvt års tid från förbudspersonens sida. Trots att förbudspersonen inte tidigare dömts för brott mot någon person ansåg rätten ”att den omfattande dokumentation av kontaktförsök från dennes sida som skyddspersonen gett in till domstolen visade att förbudspersonen kontaktat skyddspersonen mot hennes vilja i en omfattning som är oacceptabel. Beteendet – sett tillsammans med de dokumenterade kontaktförsökens innehåll – utgör förföljelse och trakasserier i den mening som förutsätts för att ett kontaktförbud ska kunna komma ifråga.” I domen konstaterades också att tidigare polisanmälningar inte hade lett till åtal. (Hovrättens över Skåne och Blekinge beslut ÖÄ 113-13).

Svea hovrätts beslut i ÖÄ 2799-13 avser den prövning som gjordes efter att Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd i hovrätten (se vidare nedan under Högsta domstolsavgöranden).

3.3 Högsta domstolen

Det har inte gått att finna något vägledande avgörande i sak i kontaktförbudsärenden från Högsta domstolen under tidsperioden. Eventuella ärenden som gått vidare från hovrätterna i vilka prövningstillstånd inte meddelats i Högsta domstolen har inte varit möjliga att spåra via domstolens registratorsenhet och har heller inte kunnat spåras på annat sätt (via hovrätterna) inom ramen för den här rapporten.

² Hovrättens över Skåne och Blekinge beslut Ö 1042-12 samt Svea hovrätts beslut ÖÄ 6624-12.

I ett ärende, Ö 1393-13, har Högsta domstolen beviljat prövningstillstånd. Ärendet avsåg en ansökan om kontaktförbud som avslogs av åklagaren. Avslagsbeslutet fastställdes senare av tingsrätten och hovrätten meddelade inte prövningstillstånd. Med ändring av Svea hovrätts beslut beviljade Högsta domstolen prövning i hovrätten. Som grund för beslutet i Högsta domstolen angavs att det i den nya lagstiftning som trätt i kraft den 1 oktober 2011 "saknas vägledande praxis i frågan om hur den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i 1 § tredje stycket lagen om kontaktförbud ska göras. Det saknas också sådan praxis avseende frågan hur tidigare brottslighet mot andra än den till vars skydd förbudet avses gälla ska beaktas." Enligt domstolen var det därför av vikt för rättstillämpningen att skyddspersonens överklagande av tingsrättens beslut prövades i högre rätt. Vid en förnyad prövning i Svea hovrätt skedde emellertid inte någon prövning i linje med Högsta domstolens ovan nämnda uttalande. Skyddspersonens begäran om kontaktförbud lämnades utan bifall med motiveringen att förbudspersonen, såvitt framkommit, inte hade gjort något försök att ta kontakt med skyddspersonen sedan ett halvår tidigare och att det då inte fanns skäl att frånga tingsrättens bedömning. Ett beslut av mer praxisskapande art hade varit önskvärt, särskilt som antalet vägledande beslut inom området är mycket få.

4 Analyser och slutsatser

Slutsatser av granskningen:

- att få kontaktförbudsärenden överhuvudtaget prövas i domstol
- att få förbudspersoner och ännu färre skyddspersoner begär rättens prövning av åklagarnas beslut i kontaktförbudsärenden
- att domstolarna i majoriteten av de ärenden som prövas i domstol delar åklagarnas rättsliga bedömning
- att den vanligaste motiveringen för att upphäva ett meddelat beslut om kontaktförbud är att förbudspersonen inte tidigare dömts för brott mot skyddspersonen eller en annan person
- att den domstolspraxis som finns på kontaktförbudslagstiftningens område är mager och i viss mån spretig och att åklagarna i den mån det är möjligt bör verka för att praxis i domstol ökar
- att den slutsats som redovisades i tillsynsrapporten 2013:4 - att domstolarna i allt väsentligt delar åklagarnas bedömning av risk och proportionalitet - bekräftas i denna granskning
- att det är viktigt att en förundersökning bedrivs aktivt även efter det att ett kontaktförbud har meddelats eftersom passivitet i förundersökningen kan leda till att ett meddelat kontaktförbud hävs i domstol
- att diarietföringen av kontaktförbudsbeslut i Cåbra efter domstolsprövning inte har varit enhetlig. Ett klagande i ärendehanteringshandboken av hur domstolens beslut ska diarietföras är önskvärt

Mot bakgrund av att 83 % av åklagarnas beslut i kontaktförbudsärenden fastställs av tingsrätterna kan man dra slutsatsen att det inte föreligger någon större skillnad mellan åklagarnas och domstolarnas tillämpning av lagstiftningen.

Som nämnts i kapitel 3.1 finns det ett flertal faktorer som påverkar utfallet av domstolarnas prövning av ett kontaktförbudsbeslut. Hur hög andel kontaktförbud som beviljas skiljer sig åt mellan åklagarkammarna. Dessa skillnader avspeglas dock inte i utfallet av domstolsprövningarna. Domstolar som prövat beslut från åklagarkammare med låg andel beviljade kontaktförbud,

såsom Södra Skånes åklagarkammare, har inte ändrat fler beslut än domstolar som prövat beslut från åklagarkammare med en hög andel beviljade kontaktförbud, som Åklagarkammaren i Skövde. Detta talar emot påståendet att åklagarkamrarnas skillnader i meddelade kontaktförbudsbeslut har sin orsak i ett geografiskt lotteri. Snarare visar den på hur komplexa bedömningarna blir i det enskilda fallet med alla de olika omständigheter som ska ligga till grund för beslutet. Det finns ett behov av fler vägledande avgöranden beträffande dessa svåra avvägningar.

I de fall skyddspersonen begärt rättens prövning är ändringsfrekvensen låg. Här har domstolarna och åklagarna i princip en samstämmig uppfattning om hur en risk- och proportionalitetsbedömning i ett kontaktförbudsärende ska göras. I de fall förbudspersonen begärt rättens prövning av åklagarens beslut att meddela kontaktförbud är bilden entydig men inte lika klar. Åklagarnas beslut om kontaktförbud har i det avseendet hävts i större utsträckning än när skyddspersonen begärt rättens prövning. Möjliga förklaringar har angetts ovan (sid. 7).

Vidare kan konstateras att vid en förlängning av ett löpande kontaktförbud har domstolarna i flera fall haft en annan uppfattning än åklagarna om hur länge ett kontaktförbud bör förlängas. Domstolen har i flera sådana fall hävt åklagarens beslut att förlänga ett kontaktförbud. Vad som är en lämplig längd på ett kontaktförbud är en ren bedömningsfråga som lämnar visst utrymme för olika uppfattningar.

Den vanligaste motiveringen för att upphäva ett meddelat beslut om kontaktförbud har, som anförts ovan, varit att förbudspersonen inte tidigare dömts för brott mot skyddspersonen eller någon annan person. I dessa fall har åklagarens beslut som regel upphävts. Däremot har åklagarens beslut fastställts i fall där en förundersökning avseende ett allvarligare brott (exempelvis grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning och våldtäkt) inletts. I de fall förbudspersonen har dömts för brott mot skyddspersonen eller någon annan person eller stått under åtal för ett relevant brott kan inte några generella slutsatser dras av domstolarnas avgöranden. Domstolarna har här både upphävt det meddelade kontaktförbudet och fastställt åklagarens meddelade kontaktförbud.

Granskningen bekräftar de slutsatser som redovisades i tillsynsrapporten 2013:4 - att domstolarna i allt väsentligt delar åklagarnas uppfattning i kontaktförbudsbedömningen.