

Kritik mot Förvaltningsrätten i Stockholm för att inte ha handlagt ett underställt beslut från chefsöverläkaren enligt 12 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård i enlighet med den åttadagarsfrist som anges i 35 § andra stycket samma lag

Beslutet i korthet: Ett s.k. konverteringsbeslut enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård ska underställas förvaltningsrätten. Den åttadagarsfrist som gäller för handläggning av andra mål enligt lagen omfattar även underställda konverteringsbeslut. Förvaltningsrätten kritiseras för att inte ha hanterat ett konverteringsbeslut i enlighet med denna åttadagarsfrist.

Initiativet

Jag genomförde den 30 november – 2 december 2011 en inspektion vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Vid granskningen kunde konstateras att handläggningen vid domstolen av mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), där s.k. konverteringsbeslut underställdes förvaltningsrättens prövning i enlighet med 12 § första stycket och där konverteringsbeslutet inte åtföljdes av en ansökan om fortsatt vård enligt 12 § andra stycket, varierade. I ett mål (22410-11) hade inte handläggningstiden enligt 35 § andra stycket förlängts när beslut inte meddelades inom åtta dagar men i ett annat mål (23223-11) hade två sådana förlängningsbeslut meddelats.

Jag beslutade att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om 35 § andra styckets tillämplighet i mål där chefsöverläkaren underställt ett beslut i enlighet med 12 § första stycket men därefter inte ansökt om fortsatt vård enligt 12 § andra stycket.

Utredning

Handlingar i förvaltningsrättens mål 22410-11 och 23223-11 tillfördes JO:s akt.

Därefter anmodades förvaltningsrätten att lämna upplysningar om vilka överväganden domstolen hade gjort i mål 22410-11 och 23223-11 i fråga om beslut om förlängning enligt 35 § andra stycket. Domstolen skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Förvaltningsrätten (lagmannen AA) kom in med ett yttrande, till vilket var fogat en bilaga. I bilagan hade de domare som handlade de två målen, förvaltningsrättsfiskalen BB respektive rådmannen CC i samråd med sina enhetschefer, rådmannen DD och chefsrådmannen EE, redovisat sina överväganden.

AA uppgav följande.

Som framgår av det bilagda yttrandet är rättsläget oklart om huruvida det krävs s.k. förlängningsbeslut när ett underställningsbeslut (konverteringsbeslut) inte följs av en ansökan av chefsöverläkaren om fortsatt vård. Någon uttrycklig bestämmelse finns inte som anger att det i ett sådant fall krävs ett förlängningsbeslut när domstolens beslut i konverteringsfrågan inte meddelas inom åtta dagar. Inte heller ger lagens förarbeten någon säker vägledning i frågan. Det har uppenbarligen överlämnats till rättstillämpningen att avgöra detta.

I de två aktuella målen har ansvariga domare gjort olika bedömningar och de har klart och tydligt redovisat sina skäl för sina olika ställningstaganden. Jag kan inte se att någon av dem kan klandras i sammanhanget.

Som jag ser det står det emellertid klart att domstolen, om ett konverteringsbeslut inte inom fyra dagar följs av en ansökan om fortsatt vård, endast har att pröva om konverteringsbeslutet var lagligt, dvs. göra en laglighetsprövning. Patienten är därvid inte längre föremål för ett frihetsberövande men bör likväl beredas tillfälle att yttra sig i målet. Någon åttadagarsfrist torde inte gälla i denna situation, bara det allmänna skyndsamhetskravet. På grund av detta och med beaktande av hur lagtexten i 35 § LPT är utformad anser jag för min del att övervägande skäl talar för att det i dessa fall inte krävs ett förlängningsbeslut för det fall prövningen inte kan ske inom åtta dagar.

Även om prövningen i den här aktuella frågan är att betrakta som en rättstillämpningsfråga där domare kan komma att göra olika bedömningar, anser jag att strävan bör vara att rutinerna i domstolen i detta hänseende är enhetliga. Jag avser därför att låta göra ett förtydligande i den lathund som omnämns i det bifogade yttrandet.

Jag har i detta ärende samrått med chefsrådmännen FF och GG.

I bilagan angavs följande.

JO har beslutat att till utredning i ett särskilt ärende ta upp frågan om 35 § andra styckets tillämplighet i mål där chefsöverläkaren underställt beslut enligt 12 § första stycket men därefter inte ansökt om fortsatt vård. Förvaltningsrätten har i ett mål (22410-11) inte fattat något beslut om förlängning av tid, medan förvaltningsrätten i ett annat mål (23223-11) har meddelat beslut om att förlänga tiden för målets avgörande.

I 35 § andra stycket LPT anges följande.

Ett mål hos en förvaltningsrätt skall tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Förvaltningsrätten får även i fall som avses i 12 § första stycket förlänga den tid inom vilken prövningen skall ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan enligt andra stycket i samma paragraf. Föreskrifterna i första och andra meningen gäller inte mål som avses i 33 § första stycket 2.

I förvaltningsrättens interna arbetsmaterial i form av lathund benämnd ”*Inledande handläggning av de typer av psykiatrimål som är vanligast förekommande i förvaltningsrätten*” anges i punkt 1.4 bl.a. följande.

Observera att det vid konvertering kan ifrågasättas om någon åttadagarsfrist för att ta upp målet till avgörande gäller (åttadagarsfristen

gäller nämligen vid *ansökan* eller *överklagande*, se ovan, och alltså inte vid *underställning*). Indirekt kan man dock av 35 § LPT utläsa att lagstiftaren anser att åttadagarsfristen gäller vid konvertering, när man anger att förvaltningsrätten i konverteringsfallet får förlänga den tid inom vilken prövningen ska ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan enligt 12 § andra stycket LPT. Att lagstiftaren är av denna uppfattning framgår även av förarbetena (se prop. 1999/2000:44 s. 71 och 121).

Den obligatoriska domstolsprövningen i konverteringsfall infördes den 1 juli 2000. I samband med detta ändrades också 35 § andra stycket LPT. Första meningen ändrades dock inte. I prop. 1999/2000:44 föreslår lagstiftaren att om en ansökan om fortsatt vård lämnas in ges länsrätten möjlighet att förlänga den tidsfrist inom vilken prövningen av själva konverteringsbeslutet måste ske (s. 71). I författningskommentaren till 35 § andra stycket LPT anges bl.a. följande (s. 121).

I de situationer där, beträffande samma patient, både ett konverteringsbeslut underställs länsrättens prövning och en ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård ges in kan länsrätten komma att, på grund av tidsfristen om åtta dagar, tvingas till att hålla två förhandlingar inom några dagar. Detta synes omotiverat. Därför införs en möjlighet till undantag från åttadagarsregeln så att länsrätten ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle pröva bägge frågorna.

Frågan är således om åttadagarsfristen bör tillämpas vid underställningar av konverteringsbeslut utan efterföljande ansökan om vård, trots att det inte införts i lagtexten att en sådan ska gälla även vid underställningar.

Om någon ansökan om fortsatt vård inte inkommer till förvaltningsrätten från chefsöverläkaren upphör tvångsvården enligt 28 § LPT. En laglighetsprövning av konverteringsbeslutet ska dock ändå ske. Vid införandet av den skärpta domstolsprövningen i konverteringsfallen yttrade lagrådet bl.a. att det framstod som om länsrätterna skulle få ett inte obetydligt antal mål, där förfarandet är förhållandevis omständligt och där det ofta kanske inte finns något intresse hos patienten själv att få konverteringsbeslutet omprövat, eftersom det inte längre ligger till grund för ett frihetsberövande (prop. 1999/2000:44, bilaga 5 s. 172). För att möjliggöra en hantering som är väl anpassad till det aktuella ärendet infördes därför i dessa fall lättnader bl.a. i reglerna om muntlig förhandling (36 § LPT) och om domförhet vid förvaltningsrätten med en lagfaren domare ensam (18 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar) (prop. 1999/2000:44 s. 71). Vidare förordnas offentligt biträde i mål gällande prövning av konverteringsbeslut endast om beslutet har överklagats (38 a § LPT).

Nedan redovisas de överväganden som ordförandena gjorde i målen.

Mål 22410-11

Att det allmänna skyndsamhetskravet gäller i de fall då en underställning inte åtföljs av någon ansökan om fortsatt vård men inte den specifika tidsfristen om åtta dagar är i linje med ovan nämnda lätttnadsregler samt den praktiska hanteringen och handläggningen vid förvaltningsrätten. Behovet av en snabb prövning inom en viss tidsfrist måste anses större i de fall då den enskilde faktiskt är föremål för tvångsvård. Vidare tillgodoses rättssäkerhetsaspekterna genom att målet handläggs skyndsamt och en sakprövning av konverteringsbeslutet alltid sker även om tvångsvården har upphört vid tidpunkten för förvaltningsrättens prövning. I detta sammanhang bör framhållas att det av regeringsformens 11 kap. 2 § framgår att bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter och om rättegång ska meddelas i lag.

Mot bakgrund av att det inte framgår av lagtexten att någon åttadagarsfrist gäller vid underställningar gjordes i mål nr 22410-11 bedömningen, efter samråd med handledaren och enhetschefen, att någon åttadagarsfrist inte gällde och att något beslut om förlängning av tiden för målets avgörande inte behövde fattas. Det bedömdes även att det inte fanns anledning att anta att en tidsfrist om åtta dagar ändå

skulle tillämpas (trots att en sådan tidsfrist inte framgår uttryckligen av lagtexten) eftersom den enskilde då inte var föremål för tvångsvård. Vidare stärktes denna uppfattning efter kontakt med andra enheter på förvaltningsrättens allmänna avdelning som bekräftade att en sådan hantering av dessa mål är bruklig vid förvaltningsrätten. Det bör understrykas att målet naturligtvis handlades i enlighet med det allmänna skyndsamhetskravet i 35 § första stycket LPT.

Avslutningsvis kan beträffande det som anges i förvaltningsrättens lathund punkt 1.4, att man indirekt av 35 § LPT kan utläsa att lagstiftaren anser att åttadagarsfristen gäller vid konvertering, påpekas att detta gäller under förutsättning att chefsöverläkaren inkommit med en ansökan enligt 12 § andra stycket LPT och den enskilde därmed är under tvångsvård. Att lagstiftaren skulle anse att en åttadagarsfrist gäller vid underställning av konverteringsbeslut då chefsöverläkaren inte inkommit med någon ansökan om fortsatt tvångsvård och tvångsvården därför upphört, kan inte utläsas varken direkt eller indirekt.

Mål 23223-11

I det aktuella målet fattades konverteringsbeslutet den 20 november 2011 och underställdes förvaltningsrätten den 21 november 2011. Den 22 november 2011 fattades beslut om förlängning av tidsfristen till den 30 november 2011. Den 23 november 2011 fattade chefsöverläkaren beslut om att tvångsvården skulle upphöra. Detta beslut kom in till domstolen samma dag. Mot bakgrund av att det ansågs viktigt att patienten fick en möjlighet att yttra sig över det underställda beslutet och att tiden för yttrande bestämdes till senast den 2 december 2011 fattades ett beslut om förlängning av tidsfristen till den 6 december 2011. De överväganden som låg till grund för beslutet om förlängning av tidsfristen var att den tidsfrist på åtta dagar som föreskrivs i 35 § LPT när det gäller domstolens handläggning av ansökningar och överklaganden även gäller när domstolen prövar ett underställt beslut. Formuleringen i tredje meningen i andra stycket i paragrafen ger visst utrymme för olika tolkningar av bestämmelsen. Starka rättssäkerhetsskäl talar för att tolka att kravet på skyndsamt handläggning även gäller när ett underställt beslut som inte åtföljs av en ansökan om fortsatt vård ska prövas. Det måste ligga i både patientens och chefsöverläkarens intresse att beslutet om tvång prövas skyndsamt. Ett aktivt ställningstagande till förlängning av tidsfristen innebär att kravet på skyndsamt handläggning säkerställs.

Rättslig reglering

Av 12 § första stycket LPT framgår att när chefsöverläkaren har beslutat om slutna psykiatrisk tvångsvård enligt 11 § ska detta beslut senast dagen därpå underställas förvaltningsrättens prövning. I 12 § andra stycket anges att om chefsöverläkaren anser att tvångsvården bör fortsätta, ska han eller hon senast inom fyra dagar från dagen för sitt beslut ansöka hos förvaltningsrätten om medgivande till fortsatt vård.

Enligt 35 § första stycket ska mål enligt lagen handläggas skyndsamt. Av andra stycket samma bestämmelse framgår bl.a. att ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Förvaltningsrätten får även i fall som avses i 12 § första stycket förlänga den tid inom vilken prövningen av ett underställt beslut ska ske, om chefsöverläkaren gör en ansökan om medgivande till fortsatt vård enligt andra stycket i samma paragraf.

Av förarbetena till bestämmelserna, prop. 1999/2000:44 (s. anges nedan), framgår bl.a. följande.

s. 71: I de fall som chefsöverläkaren anser att det föreligger ett fortsatt behov av tvångsvård skall han som ovan nämnts inom fyra dagar hos länsrätten ansöka om fortsatt tvångsvård. Några förändringar av denna bestämmelse föreslås inte. Detta innebär att chefsöverläkaren måste, dels inom en dag från konverteringsbeslut underställa detta beslut länsrättens prövning, dels inom fyra dagar ansöka om fortsatt tvångsvård. Så som t.ex. Länsrätten i Stockholm har påpekat kan detta, i kombination med de tidsfrister som gäller för länsrättens handläggning, leda till vissa svårigheter. Regeringen föreslår därför att om en ansökan om fortsatt vård lämnas in ges länsrätten möjlighet att förlänga den tidsfrist inom vilken prövningen av själva konverteringsbeslutet måste ske. Detta för att möjliggöra en gemensam handläggning av målen.

s. 117: Ett konverteringsbeslut skall alltid underställas länsrättens prövning och prövas i sak av länsrätten, således även i de fall då patienten vid tidpunkten för länsrättens prövning vårdas frivilligt eller har skrivits ut från sjukvårdsinrättningen. Anser chefsöverläkaren att vården skall fortsätta skall han inom fyra dagar från konverteringsbeslutet ansöka hos länsrätten om detta. Länsrätten skall alltid pröva själva konverteringsbeslutet. Det gäller även om ansökan om fortsatt tvångsvård har getts in. Inget hindrar dock att frågan om vården skall fortsätta prövas samtidigt med konverteringsfrågan. Såsom framgår av förslaget till tillägg i 35 § finns möjligheter till undantag från åttadagensregeln då länsrätten har att pröva både ett konverteringsbeslut och frågan om fortsatt tvångsvård beträffande samma patient.

s. 120: I de situationer där, beträffande samma patient, både ett konverteringsbeslut underställs länsrättens prövning och en ansökan om medgivande till fortsatt tvångsvård ges in kan länsrätten komma att, på grund av tidsfristen om åtta dagar, tvingas till att hålla två förhandlingar inom några dagar. Detta synes omotiverat. Därför införs en möjlighet till undantag från åttadagensregeln så att länsrätten ges möjlighet att vid ett och samma tillfälle pröva bägge frågorna.

s. 172 (lagrådets yttrande): Lagrådet anser emellertid att det är tveksamt om det är ändamålsenligt att konverteringsbeslut alltid skall underställas länsrättens prövning. Det har vid föredragningen i Lagrådet upplysts att cirka 40 % av konverteringsfallen inte följs av en ansökan om fortsatt tvångsvård (se nuvarande 12 § LPT som motsvaras av 12 § andra stycket i lagförslaget). Tvångsvården pågår i dessa fall i högst fyra dagar. Om patienten vid länsrättens prövning efter underställning av konverteringsbeslutet inte längre är föremål för tvångsvård synes bestämmelserna i 36 och 37 §§ LPT, inte minst efter föreslagen ändring i sistnämnda paragraf, vara mindre väl utformade för förfarandet i länsrätten. Det framstår mot bakgrund av det anförda som om länsrätterna enligt remissförslaget skulle få ett inte obetydligt antal mål, där förfarandet är förhållandevis omständligt och där det ofta kanske inte finns något intresse hos patienten själv att få konverteringsbeslutet omprövat, eftersom det inte längre ligger till grund för ett frihetsberövande. En lösning av det problem som nu har diskuterats är att inte göra underställning absolut obligatorisk utan vara beroende av patientens önskan om en omprövning i domstol. En annan lösning är att införa nya handlägningsregler för fall där ett konverteringsbeslut har underställts men där ansökan om fortsatt tvångsvård inte görs. Sådana nya handlägningsregler kan t.ex. innebära skriftligt förfarande utan sakkunnig och med endomarhandläggning som huvudprincip.

Bedömning

Som framgår av 12 § första stycket LPT ska ett s.k. konverteringsbeslut enligt 11 § underställas förvaltningsrättens prövning och prövas i sak av förvaltningsrätten. Detta gäller oavsett om tvångsvården vid förvaltningsrättens prövning övergått till frivillig vård eller om chefsöverläkaren ansökt om fortsatt tvångsvård enligt 12 § andra stycket eller t.o.m. om patienten har skrivits ut från sjukvårdsinrättningen.

Bestämmelser om handläggningen i domstol av mål enligt LPT finns i 34-49 §§ samma lag. Av 35 § framgår att alla mål enligt lagen ska handläggas skyndsamt.

Det finns vidare i samma bestämmelse föreskrivet att ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från det att ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten har i sitt remissvar ifrågasatt om åttadagarsfristen är tillämplig i mål där ett konverteringsbeslut underställts förvaltningsrättens prövning men där chefsöverläkaren därefter inte inkommer med en ansökan om medgivande till fortsatt vård.

Fram till den 1 juli 2000 fanns det två sätt att anhängiggöra mål om psykiatrisk tvångsvård i domstol: ansökan och överklagande. I 35 § andra stycket första meningen LPT föreskrevs att målen i länsrätt skulle tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till domstolen. Denna bestämmelse avsåg alla mål enligt lagen eftersom ansökan och överklagande var de enda sätten som fanns att väcka en fråga i domstol. Ingen tvekan kunde alltså råda om att domstolen hade åtta dagar på sig om det inte fanns något skäl till förlängning av tiden. Den 1 juli 2000 ändrades lagen och det tillkom ett nytt sätt att anhängiggöra ett mål i domstolen, nämligen genom underställning enligt 12 § LPT. Men bestämmelsen i 35 § andra stycket första meningen LPT ändrades inte. Där anges fortfarande som huvudregel att domstolen har åtta dagar på sig från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till domstolen.

Av de uttalanden som gjordes i prop. 1999/2000:44, vilka har redovisats i det föregående, framgår emellertid med all önskvärd tydlighet att lagstiftaren har varit av den uppfattningen att även mål som anhängiggörs genom underställning ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från det att konverteringsbeslutet kom in till domstolen. Lagstiftaren har, enligt min tolkning, utgått ifrån att uttrycken ”ansökan” och ”överklagande” även innefattar underställningsfallen. Det har heller ingen betydelse om det har kommit in en ansökan om fortsatt vård eller inte, åttadagarsfristen gäller ändå. Om chefsöverläkaren ansöker om fortsatt vård, kan domstolen emellertid förlänga den tid inom vilken prövningen ska ske med stöd av tredje meningen i 35 § andra stycket LPT.

Förvaltningsrättens mål 22410-11 gällde prövning av ett av chefsöverläkaren underställt konverteringsbeslut. Beslutet åtföljdes inte av en ansökan om fortsatt tvångsvård av patienten. Av dagboksblad och förvaltningsrättens remissvar har framkommit att målet inte togs upp till avgörande inom åtta dagar från det att underställningen kom in till domstolen. Inte heller beslutade domstolen om någon förlängning av denna tidsfrist. Förvaltningsrättens mål 23223-11 gällde också prövning av ett underställt konverteringsbeslut. Inte heller i detta fall åtföljdes konverteringsbeslutet av en ansökan om fortsatt tvångsvård. Målet togs inte upp till avgörande inom åtta dagar från det att underställningen kom in till domstolen men under handläggningen fattades två beslut om förlängning av tiden enligt 35 § andra stycket.

Som framgått ovan anser jag att åttadagarsfristen i 35 § har varit tillämplig i de angivna målen. Då chefsöverläkaren inte i något fall ansökte om fortsatt tvångsvård enligt 12 § andra stycket har det endast funnits förutsättningar att förlänga

handläggningstiden med stöd av 35 § andra stycket om det behövdes ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gjorde detta nödvändigt. Med anledning av vad förvaltningsrätten har anfört som skäl till förlängningsbesluten i mål 23223-11 finner jag inte anledning att rikta kritik mot domstolen för att inte ha avgjort det målet inom åttadagarsfristen. När det gäller mål 22410-11 bör förvaltningsrätten däremot kritiseras för att varken ha fattat beslut om förlängning av denna tidsfrist eller ha prövat konverteringsbeslutet i sak inom åttadagarsfristen.

Med den kritik som nu uttalats avslutas ärendet.