

## Allvarlig kritik mot en rådman vid Förvaltningsrätten i Malmö för att tre mål angående rättspsykiatrisk vård avgjordes med endast två nämndemän i rätten

---

**Beslutet i korthet:** Förvaltningsrätten i Malmö höll i tre mål angående rättspsykiatrisk vård muntlig förhandling och avgjorde därefter dessa mål trots att en nämndeman hade uteblivit från förhandlingarna. JO konstaterar att rådmannens bedömning att rätten i den uppkomna situationen varit domförlust med endast två nämndemän saknar rättsligt stöd. Rådmannen får i beslutet allvarlig kritik.

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO i oktober 2012, anförde AA att Förvaltningsrätten i Malmö den 26 september 2012 hade avgjort mål angående rättspsykiatrisk vård med endast två nämndemän i rätten.

### Utredning

Vissa handlingar infordrades och granskades, bl.a. domar, dagboksblad och protokoll från muntlig förhandling i förvaltningsrättens mål 9286-12, 9371-12 och 9600-12.

Eftersom anmälan rörde sådana frågor som kunde utredas och prövas av åklagare beslutade JO den 21 november 2012 att överlämna anmälan till Åklagarmyndigheten med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Den 22 mars 2013 beslutade chefsåklagaren BB att lägga ned förundersökningen. Handläggningen av ärendet har därefter återupptagits här.

Förvaltningsrätten anmodades att yttra sig om handläggningen av de aktuella målen. Av yttrandet skulle framgå hur handläggningen förhållit sig till 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Förvaltningsrätten (lagmannen CC) kom in med ett yttrande, till vilket var fogat upplysningar från chefsrådmannen DD samt rådmannen EE som var rättsens ordförande då de aktuella målen avgjordes.

EE uppgav följande.

Den aktuella dagen anlände jag till Malmö östra sjukhus kanske tio — femton minuter i nio. Förhandlingarna där skulle påbörjas klockan nio för att fortsätta efter lunch på Malmö allmänna sjukhus/SUS. Väl på plats började jag och föredraganden förbereda dagens förhandlingar. Vid tiden för pårop saknades fortfarande en nämndeman. Jag bad då föredraganden, dels att kontakta denna, dels att ringa förvaltningsrätten för att få tag på en journämndeman. Jag funderade under tiden på hur jag skulle hantera den uppkomna situationen; vi hade ett stort antal mål att avgöra under dagen, samt informerade läkare och patienter som satt i ett väntrum utanför rättssalen att vi hade en försening eftersom en nämndeman fattades.

Efter denna information berättade föredraganden för mig att den frånvarande nämndemannen FF hade anmält förhinder samt avtalat med en annan nämndeman GG att inställa sig i stället för henne. Vi försökte nå GG, men saknade telefonnummer till honom. Det visade sig senare att GG i stället inställde sig påföljande onsdag med det s.k. trycket för aktuell dag. Mer om detta begrepp nedan. Jag fick också klart för mig att ingen journämndeman fanns att tillgå. Jag bad då föredraganden att be förvaltningsrätten att fortsätta söka efter en ersättare för att det i vart fall till eftermiddagen skulle finnas tre nämndemän.

Tiden gick och frågan uppstod hur jag skulle göra med förmiddagens mål. Förtrogen med 17 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar, började jag fundera kring vad som menas med uttrycket "handläggningen påbörjats" i aktuellt lagrum. Lagrummet är hämtat med mönster från allmän domstol, men ordet handläggning valdes avsiktligt för att merparten av målen i förvaltningsprocessen handläggs, i vart fall när bestämmelsen infördes, skriftligt. Numer är muntlig förhandling dock betydligt vanligare. Det är dock inte fråga om samma process som i allmän domstol. Allt i akten är processmaterial och behöver därmed inte gås igenom under förhandlingen, (jfr. Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m.) Dock går man regelmässigt igenom huvuddragen i en akt med nämndemännen inför en förhandling och därför skickas alltid s.k. tryck ut till nämndemännen för genomläsning. Trycket består av kopior av relevanta aktilagor. Avsikten med detta förfarande är att i förväg ge nämnden en så god bild som möjligt av vad som skall bedömas i målen. Så skedde även i nu aktuella mål. Nämndemännen har för övrigt arvode även för inläsning av målen.

Mot denna bakgrund fann jag att handläggningen i den nu aktuella måltypen (tvångsmål), där det är av stor vikt för den berörde att besluten kommer snabbt; regelmässigt avkunnas dom direkt efter avslutad förhandling, och mycket korta tidsfrister gäller för domstolen, påbörjas när nämndemännen får del av trycket och då givetvis också läser in sig på målen. Jag bedömde därför situationen som sådan att vi var domföra med två nämndemän. Om avsikten med lagrummet är att likställa förfarandet med vad som gäller i allmän domstol hade måhända uttrycket "när sammanträdet börjat" varit bättre.

När jag då kommit till ovan beskriven slutsats ropade jag på mål ett, stängde dörrarna och redovisade beslutet och grunderna för detta, för part, advokat, nämndemän och läkare. Ingen invändning gjordes och till eftermiddagen hade en journämndeman inställt sig. Samma information gavs givetvis till alla parter, när deras mål ropades på.

DD anförde följande.

När det gäller det faktiska händelseförloppet hänvisar jag till den redogörelse som EE har lämnat. Av den framgår också att han i den aktuella situationen gjorde bedömningen att uttrycket "handläggningen har påbörjats" i 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska tolkas så att förvaltningsrätten är domföra även om en nämndeman får förhinder efter att nämndemännen före förhandlingen fått del av handlingarna i målet och läst in sig på detta.

I förarbetena till bestämmelsen anfördes som skäl för att den fick den aktuella utformningen att förfarandet vid förvaltningsrätt är utformat så att det inte som när det gäller processen vid allmän domstol är möjligt att knyta rätten att fortsätta handläggningen, trots att en nämndeman fått förfall, till att huvudförhandling inletts. Vid förvaltningsdomstol skickas kopior av handlingarna i akten ut till nämndemännen i förväg både när målet ska föredras och när handläggningen ska kompletteras med en muntlig förhandling. Utgångspunkten är att samtliga ledamöter har läst in materialet och att föredragning och förhandling inte syftar till en fullständig genomgång av samtliga omständigheter. Det är oklart vad det innebär att handläggningen har påbörjats, även om skäl ansetts tala för tolkningen att handläggningen av ett mål påbörjas när målet tas upp vid sammanträdet (se Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, sjätte uppl., 2013, s. 566). I det aktuella fallet har det av de skäl som EE har redovisat varit särskilt angeläget att handläggningen av målen kunde genomföras som planerat.

CC anförde följande.

I sådana fall där förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän och en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är förvaltningsrätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän (17 § första stycket lagen, 1971:289, om allmänna förvaltningsdomstolar). Remissen gäller några mål om tvångsvård som, sedan en nämndeman uteblivit, avgjorts med endast två nämndemän i rätten.

I ärendet aktualiseras frågan om vad som i den nämnda lagregeln avses med ”sedan handläggningen har påbörjats” i fall som de förevarande, dvs. när förvaltningsrätten avgör mål efter det att en muntlig förhandling hållits.

För att denna bestämmelse ska ha någon mening måste den avse sådan handläggning av målet i vilken nämndemän deltar. Att bestämmelsen ska förstås på det sättet framgår också av lagförarbeten (prop. 1982/83:126 s. 41). I nämnda förarbeten anges sålunda att med uttrycket handläggning i detta sammanhang avses den handläggning vid rätten i vilken nämndemän deltar, antingen det är fråga om en muntlig förhandling eller en föredragning. Vidare sägs i förarbetena att rätten att fortsätta handläggningen trots förfallet för en nämndeman omfattar endast det aktuella målet, däremot inte andra mål som planerats in under sessionsdagen. I doktrinen (Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m., 6 u, s. 566) finns också uttalanden om att det varken i tingsrätt eller i förvaltningsrätt är möjligt att hålla huvudförhandling respektive handlägga ett mål på sammanträde om ett förfall inträffar för nämndemannen innan huvudförhandlingen respektive handläggningen har påbörjats, t.ex. om nämndemannen råkar ut för en trafikolycka på väg till rätten och uteblir. Stöd för att bestämmelsen har denna innebörd finns också i överrättspraxis (RK85 1:3) och framstår vidare som följdriktig vid en jämförelse med motsvarande regler för allmän domstol.

Mot denna bakgrund synes lagbestämmelsen om att förvaltningsrätten är domför med endast två nämndemän (17 § första stycket andra meningen lagen om allmän förvaltningsdomstol) inte vara tillämplig när förvaltningsrätten avgör ett mål efter muntlig förhandling och förhindret för nämndemannen inträffat innan förhandlingen har påbörjats.

Samtidigt bör det sägas att den aktuella lagbestämmelsen om förvaltningsrättens domförhet inte är lätt att tillämpa. Begreppet ”handläggning” inrymmer inte bara att genomföra en prövning av ett mål utan innefattar också att vidta åtgärder för att utreda eller bereda målet. Förfarandet vid förvaltningsrätten regleras sålunda bl.a. av en rad bestämmelser (8-19 §§) i förvaltningsprocesslagen (1971:291) som samlats under rubriken ”Måls handläggning”. Som nämnts kan emellertid den aktuella lagbestämmelsen rimligen avse endast sådan handläggning som nämndemännen deltar i. Med hänsyn till den vida betydelse som begreppet handläggning har är det däremot inte lika självklart att den handläggning som nämndemän deltar i ska anses påbörjad först när rätten samlats och en föredragning eller en muntlig förhandling

tagit sin början. I nämnda lagkommentar förs också en diskussion om när handläggningen ska anses ha påbörjats. Bedömningen görs att rekvisitet inte är helt lättolkat och frågan ställs bl.a. om handläggningen kan anses påbörjad redan i och med att handlingar har skickats ut till nämndemännen och dessa har kunnat börja läsa in målen. Enligt lagkommentaren ligger det dock närmast till hands att en ny handläggning påbörjas mål för mål vid sammanträdet. Detta för att så nära överensstämmelse som möjligt ska erhållas med tingsrättsnämndemännens situation. Bedömningen i lagkommentaren att rekvisitet ”handläggningen har påbörjats” inte är helt lättolkat synes ta sikte på fall då förvaltningsrätten avgör mål efter föredragning. Varför det skulle förhålla sig på ett annat sätt när ett mål avgörs efter muntlig förhandling berörs inte i kommentaren. Det bör påpekas att förfarandet i en förvaltningsrätt är flexibelt; det är exempelvis relativt vanligt att ett mål föredras för rätten omedelbart före det att en muntlig förhandling i målet hålls.

Som framgår av EE:s yttrande har han i sjukhusmiljö och i en pressad situation haft att tillämpa en lagregel som enligt min mening inte är lätt att tillämpa. Jag anser dock som framgått att det kan ifrågasättas om det varit möjligt att avgöra ens det första målet med endast två nämndemän.

---

### **Bedömning**

I 17 § första stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD) anges att i de fall förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, och en nämndeman får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Av förvaltningsrättens s.k. uppropslista onsdagen den 26 september 2012 framgår att målen 9371-12, 9286-12 och 9600-12 var utsatta till muntliga förhandlingar kl. 09:00, kl. 09:15 och kl. 09:35. I protokollen från förhandlingarna framgår att sedan respektive mål ropats på konstaterades att en nämndeman hade uteblivit och att journämndeman inte fanns tillgänglig men att ordföranden bedömde att hinder för förhandlingen inte förelåg. Vid förhandlingarnas slut avkunnades domar varvid rätten bestod av rådmannen EE och två nämndemän. Enligt EE:s redogörelse i remissvaret var hans bedömning att handläggningen av målen hade påbörjats i den mening som avses i 17 § LAFD i och med att nämndemännen före förhandlingen hade fått del av handlingarna i målen och läst in sig på dessa.

Vid huvudförhandling i brottmål där tingsrätten är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, och en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän (se 1 kap. 3 b § rättegångsbalken, RB).

I förarbetena till 17 § LAFD konstateras att – med hänsyn till förvaltningsprocessens konstruktion – det inte är möjligt att knyta rätten att fortsätta handläggningen till att huvudförhandling pågår när förfallet inträder, utan som krav ställs i stället att den handläggning i vilken nämndemän deltar ska ha påbörjats, antingen det är fråga om en muntlig förhandling eller en föredragning. Vidare anges att rätten att fortsätta handläggningen trots förfallet endast omfattar det aktuella målet, däremot inte andra mål som planerats in under sessionsdagen (se prop. 1982/83:126 s. 29 och 41).

Dessa förarbetsuttalanden klargör enligt min mening vad som avses med uttrycket ”sedan handläggningen har påbörjats” i 17 § LAFD, dvs. att en muntlig förhandling alternativt en föredragning ska ha inletts i målet när förhindret inträffar.

Uppfattningen att handläggningen skulle påbörjas redan i och med att handlingarna skickas ut till nämndemännen saknar stöd i såväl förarbeten som doktrin (se t.ex. Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar, 6 uppl., s. 566). Även med beaktande av förvaltningsprocessens särdrag har jag också svårt att hitta några rimliga skäl för en sådan tolkning av bestämmelsen. Om rätten vore domför med endast två nämndemän på grund av ett förhinder som inträffat innan den muntliga förhandlingen eller föredragningen inletts, skulle kravet på tre nämndemän bli påtagligt uttunnat.

Bedömningen att rätten i den uppkomna situationen var domför med endast två nämndemän saknade således rättsligt stöd. EE förtjänar allvarlig kritik för att han, som rättens ordförande, inte såg till att målen avgjordes av en domför rätt.

Ärendet avslutas.