

Hälso- och sjukvård

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

(Dnr 8914-2022, 9682-2022, 1973-2023)

Beslutet i korthet: IVO har hittills bedömt att anmälare i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte har ställning som part och att bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen om åtgärder vid försenad handläggning därför inte är tillämpliga vid handläggningen av sådana ärenden. Mot bakgrund bl.a. av att det i patientsäkerhetslagen hänvisas till en bestämmelse som reglerar sekretess i förhållande till parter, av att kretsen av personer som är behöriga att göra en anmälan är begränsad till patienten eller närstående till patienten och av att dessa personer måste anses ha en nära anknytning till ärendet gör dock chefsJO bedömningen att en anmälare har partsställning.

Bestämmelsen i 11 § förvaltningslagen om skyldighet att underrätta en part som har inlett ett ärende om att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat är därmed tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen. Enligt chefsJO blev avgörandena i tre klagomålsärenden väsentligt försenade och IVO borde därför ha underrättat anmälarna. Med hänsyn till det oklara rättsläget riktas dock inte någon kritik mot myndigheten för att det inte gjordes. IVO får däremot kritik för långsam handläggning av ärendena.

ChefsJO finner också att bestämmelserna i 12 § första och tredje styckena förvaltningslagen om en parts rätt att begära myndighetens prövning av om ett ärende ska avgöras gäller även om parten inte får överklaga ett avslagsbeslut. Det innebär att även denna reglering är tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Bakgrund

JO har under senare år i flera beslut kritiserat Inspektionen för vård och omsorg (IVO) för långsam handläggning av klagomålsärenden.¹ I mitt beslut den 25 mars 2022 konstaterade jag att IVO fortfarande hade behov av att förkorta sina handläggningstider och att det inte var godtagbart att enskilda drabbas av orimligt långa handläggningstider.

Anmälningarna m.m.

I anmälningar till JO klagade AA (dnr 8914-2022), BB (dnr 9682-2022) och CC (dnr 1973-2023) på IVO för framför allt långsam handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL.

¹ Se bl.a. beslut den 28 oktober 2015, dnr 5787-2014 m.fl., den 31 mars 2017, dnr 6-2016, den 15 februari 2021, dnr 6460-2020, och den 25 mars 2022, dnr 202-2021.

Under ärendenas handläggning har frågan om bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL, är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen aktualiserats. I paragraferna finns bestämmelser om åtgärder som en myndighet ska vidta när handläggningen av ett ärende som har inletts av en enskild part blir försenad. Av 11 § följer en skyldighet för myndigheten att underrätta parten om avgörandet kommer att bli väsentligt försenat, och enligt 12 § har parten under vissa förhållanden rätt att begära myndighetens prövning av om ärendet ska avgöras. Den fråga som står i förgrunden i detta beslut är om en anmälare i ett klagomålsärende enligt patientsäkerhetslagen har ställning som part.

Anmälningarna, som hittills har handlagts i separata ärenden hos JO, behandlas gemensamt i detta beslut.

JO har under handläggningen av de aktuella ärendena tagit emot flera ytterligare anmälningar med liknande klagomål mot IVO om långsam handläggning (se ärenden med dnr 2738-2023, 3206-2023, 3708-2023, 3720-2023, 6180-2023, 7130-2023, 137-2024, 413-2024, 780-2024, 1577-2024 och 3934-2024). På grund av bl.a. utredningen i de nu aktuella ärendena fanns det dock inte tillräcklig anledning att utreda även dessa ärenden utan de avslutades.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från IVO, bl.a. ärendeöversikter i de aktuella klagomålsärendena, och begärde att myndigheten skulle yttra sig. I sina yttranden anförde IVO bl.a. följande.

Handläggningstiden för AA:s och CC:s klagomål har varit alltför lång och inte i överensstämmelse med 9 § första stycket FL.

IVO har hittills bedömt att den som anmäler ett klagomål enligt patientsäkerhetslagen inte är att betrakta som part i den mening som avses i förvaltningslagen. Bestämmelsen i 11 § FL har därför inte ansetts tillämplig. Enligt IVO finns det dock vissa förhållanden som skulle kunna läggas till grund för att sätta i fråga den ståndpunkten. Det kan ifrågasättas om enskilda som anmäler klagomål enligt patientsäkerhetslagen saknar närmare anknytning till ärendet och av det skälet saknar partsställning. Myndigheten lyfter även bl.a. att bestämmelsen i 7 kap. 16 § PSL om rätt till insyn och underrättelseskyldighet gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som föreskriver undantag för en enskild eller en myndighet som är part i ett ärende.

IVO har ansett att bestämmelsen i 12 § FL inte omfattar klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Anmälarna fick tillfälle att yttra sig över respektive yttrande från IVO.

I ett beslut den 27 juni 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Långsam handläggning

Av 9 § första stycket FL framgår den grundläggande förvaltningsrättsliga principen att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

AA:s anmälan kom in till IVO den 20 april 2021 och IVO meddelade beslut i ärendet den 24 augusti 2023. Handläggningstiden uppgick alltså till två år och fyra månader. Av IVO:s ärendeöversikt framgår att myndigheten, med undantag för ett antal tjänsteanteckningar över telefonsamtal med AA, inte vidtog några handläggningsåtgärder under cirka två år.

I BB:s ärende kom klagomålet in till IVO den 17 juni 2021 och beslut i ärendet meddelades den 14 mars 2023. Handläggningstiden uppgick därmed till ett år och nio månader. Av utredningen framgår att IVO, med undantag för att svara på en fråga från BB, inte vidtog några handläggningsåtgärder under drygt ett år.

CC:s anmälan kom in till IVO den 13 juli 2021 och IVO meddelade beslut i ärendet den 8 september 2023. Handläggningstiden uppgick alltså till två år och två månader. Av IVO:s ärendeöversikt framgår att myndigheten inte vidtog några handläggningsåtgärder under cirka ett år och åtta månader.

Jag kan konstatera att handläggningstiden i AA:s och CC:s ärenden klart överskred vad som är rimligt och acceptabelt. I BB:s fall var handläggningstiden visserligen något kortare, men handläggningen präglades av en lång period av passivitet. Enligt min mening var handläggningen även i detta fall oacceptabelt långsam. Myndigheten förtjänar kritik för den långsamma handläggningen av de tre ärendena.

Som jag tidigare har framhållit är det inte acceptabelt att enskilda drabbas av orimligt långa handläggningstider. Det gäller inte minst i ärenden där händelser i vården har lett till allvarliga konsekvenser för patienten. Tidigare granskningar av JO visar att IVO har haft problem med långsam handläggning under en längre tid och de nu aktuella ärendena visar att problemen kvarstår. Jag avser att följa utvecklingen på området.

Har anmälaren ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen?

Inledning

En central fråga i ärendena är som nämnts om bestämmelserna i 11 och 12 §§ FL är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomål enligt patientsäkerhetslagen. En förutsättning för bestämmelsernas tillämplighet är att ärendet har inletts av en enskild part. Jag kommer därför att uttala mig om huruvida anmälaren har partsställning i sådana klagomålsärenden hos IVO. Innan jag går in på den frågan finns det dock skäl att kort beröra vissa bestämmelser om handläggningen av den aktuella ärendetypen.

Något om handläggningen av klagomål enligt patientsäkerhetslagen

Enligt 7 kap. 10 § första stycket PSL ska IVO efter anmälan pröva klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal. Av andra stycket framgår att en

anmälan får göras av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. Av 7 kap. 11 § PSL följer att IVO under vissa förutsättningar är skyldig att utreda klagomål men får utreda även i andra fall.

Den som klagomålet avser, men även anmälaren, har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och ska, innan ärendet avgörs, ges möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på det som har tillförts ärendet. Om klagomålet avser hälso- och sjukvårdspersonal ska enligt huvudregeln berörd vårdgivare höras i ärendet. Denna underrättelseskyldighet gäller endast om IVO har inlett en utredning av klagomålet. Rätten att ta del av uppgifter och underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Detta framgår av 7 kap. 16 § PSL.

Av 10 kap. 3 § första stycket OSL följer att sekretess, som huvudregel, inte hindrar att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. Undantag gäller om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

I 7 kap. 18 § första stycket PSL anges att IVO ska avgöra klagomålsärenden genom beslut. Av andra stycket framgår att IVO, om ett klagomål har utretts, i beslutet ska uttala sig om huruvida en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Ett sådant beslut får inte fattas utan att anmälaren och den som klagomålet avser har beretts tillfälle att yttra sig över ett förslag till beslut i ärendet. Enligt tredje stycket ska beslutet vara skriftligt samt innehålla de skäl som ligger till grund för beslutet. Beslutet ska sändas till anmälaren, den som klagomålet avser samt berörd vårdgivare.

Av 10 kap. 13 § andra stycket PSL följer att IVO:s beslut i klagomålsärenden inte får överklagas.

Närmare om behörigheten att anmäla klagomål enligt patientsäkerhetslagen

Som framgått får en anmälan göras av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. I den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 10 § PSL fanns det inga begränsningar av vem som fick anmäla klagomål till tillsynsmyndigheten. Sedan 2018 är dock den krets som är behörig att göra sådana anmälningar begränsad på det sätt som nyss nämnts. Ändringen motiverades med att en klagomålsutredning mot patientens vilja innebär en integritetskränkning för patienten.²

När det gäller begreppet närstående uttalas det i förarbetena att det avser den eller de som står patienten närmast. Vilka dessa är får avgöras från fall till fall. Vanligtvis är det familjen, annan nära släkt eller sammanboende, men det kan också vara en nära vän. För att vänner ska anses vara närstående ska det dock vara fråga om en djup vänskap. Enbart bekanta kan inte anses vara närstående.³

² Se prop. 2016/17:122 s. 62.

³ Se prop. 2016/17:122. s. 88.

Allmänt om partsställning i ärenden hos förvaltningsmyndigheter

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av begreppet part. I förarbetena uttalas att uttrycket part avser sökande, klagande och annan part. Med sökande avses den som hos en myndighet ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. En klagande är den som överklagar ett förvaltningsbeslut. Uttrycket annan part omfattar bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part. Den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet får normalt inte ställning som part.

I motiven behandlades även frågan om en legal definition av begreppet part. Enligt lagstiftaren skulle dock en sådan definition kunna utgöra ett hinder mot en, som det uttrycks, generös tillämpning av allmänna regler om partsinsyn och kommunikation m.m. i oförutsedda situationer. Det överlämnades därför till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring partsbegreppet. Frågan om vem som är part i en viss typ av ärenden kan dock regleras i speciallagstiftning.⁴

Utgångspunkten är alltså att anmälare inte intar ställning som part. Den som uppträder som anmälare anses i stället begära att en myndighet ex officio ska ingripa mot påtalade förhållanden. I praxis har det dock förekommit att anmälare getts partsställning.⁵ Frågan om anmälaren ska anses vara part måste bedömas från fall till fall.

Partsställning i ärenden enligt äldre tillsynsreglering på hälso- och sjukvårdsområdet

Enligt äldre tillsynslagstiftning på hälso- och sjukvårdsområdet fick frågor om disciplinansvar prövas av Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) på anmälan av bl.a. den patient som saken gällde eller, om patienten inte själv kunde anmäla saken, en närstående till honom eller henne.

Möjligheten för patienter och närstående att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal till HSAN infördes genom lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. I förarbetena till regleringen uttalade lagstiftaren följande i fråga om partsställning:

För patienternas rättssäkerhet och tilltro till ansvarsnämndens verksamhet är det nödvändigt att patienten ges tillfälle att spela en mera aktiv roll i det disciplinära förfarandet än den anmälaren i ett disciplinärende i allmänhet har. Förfarandet får inte bli en angelägenhet enbart mellan ansvarsnämnden och personalen. För den enskilde patienten måste det vara svårt att förstå och acceptera att han inte skulle ha samma rätt som den anmälde att föra talan i nämnden och bidra till utredningen. För att utredningen skall bli så fullständig som möjligt och ansvarsnämnden få ett säkert underlag för sin prövning är det av största betydelse att patienten får rätt bl.a. att ta del av aktmaterialet, att förebbringa egen utredning och bevisning och att begära nämndens medverkan för att fullständiga utredningen. Patienten bör ges ställning som part i förfarandet i nämnden.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 79 f.

⁵ Se von Essen, Förvaltningsrättens grunder, femte uppl., s. 81 f.

— — Den som anhängiggör ett ärende blir liksom den mot vilken åtgärd ifrågasätts part i ärendet med rätt att verka för sakens utredande, få insyn i utredningen och ta del av utredningsmaterialet.⁶

Den aktuella regleringen i lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. överfördes i huvudsak oförändrad till lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område och därefter till lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.⁷ I den äldre tillsynsregleringen på hälso- och sjukvårdsområdet förekom begreppet part även i lagtexten.⁸

Genom införandet av patientsäkerhetslagen upphörde patienters och närståendes möjlighet att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal till HSN och ersattes av klagomålsförfarandet enligt 7 kap. PSL. Som framgått fanns det i den ursprungliga lydelsen av 7 kap. 10 § PSL inga begränsningar av vem som fick anmäla klagomål till tillsynsmyndigheten, men sedan 2018 är den krets som är behörig att göra sådana anmälningar begränsad på det sätt som gällde för de som hade rätt att göra anmälningar till HSN.

Anmälare har ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

Begreppet part förekommer inte i 7 kap. PSL. Som framgått innehåller dock bestämmelsen om rätt att ta del av uppgifter och kommunikation i 7 kap. 16 § PSL en hänvisning till 10 kap. 3 § OSL, som reglerar sekretess i förhållande till parter. Det talar enligt min mening för att lagstiftaren har avsett att en anmälare ska ha ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Frågan om en anmälare har ställning som part i klagomålsförfarandet enligt patientsäkerhetslagen behandlades inte uttryckligen i förarbetena till regleringen. I propositionen konstaterades att klagomålsärenden inte innefattar myndighetsutövning mot någon enskild och att den dåvarande förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om partsinsyn, kommunikationsplikt, motiveringsplikt och underrättelseplikt därmed inte skulle bli tillämpliga. Av det skälet infördes det särskilda förfaranderegler i patientsäkerhetslagen.⁹ I det sammanhanget uttalades:

I avsnitt 10.2 föreslås att Socialstyrelsen ska pröva klagomål mot hälso- och sjukvården, såväl mot verksamheten i sig som mot enskilda yrkesutövare, samt att myndigheten, om ärendet tas upp till utredning, i princip ska handlägga dessa ärenden som om den klagande i förvaltningsrättslig mening är part (rätt till aktinsyn, skyldighet att kommunicera handlingar i ärendet m.m.).¹⁰

Uttalandet kan uppfattas som att lagstiftaren ansåg att anmälaren inte har partsställning i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen. Det finns dock ut-

⁶ Se prop. 1978/79:220 s. 26 och 59.

⁷ Se prop. 1993/94:149 s. 112 f. och prop. 1997/98:109 s. 167 f.

⁸ Se t.ex. 34 och 35 §§ lagen om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl., 21 och 29 §§ lagen om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område samt 7 kap. 8 och 16 §§ lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

⁹ Se prop. 2009/10:210 s. 133.

¹⁰ Se prop. 2009/10:210 s. 178.

rymme för en annan tolkning. Skrivningen kan i detta sammanhang ha avsett att ett klagomålsärende ska handläggas som om anmälaren var part i ett ärende som omfattades av den dåvarande förvaltningslagen, dvs. ett ärende som gällde myndighetsutövning.

Lagrådet verkar i sitt yttrande över lagförslaget ha utgått från att anmälaren kan ha partsställning i ärendet:

I 7 kap. 16 § anges att parterna, innan ärendet avgörs, ska ha rätt att ta del av det som har tillförts ärendet och lämna synpunkter på det. Genom 18 § bereds parterna ännu en gång tillfälle att yttra sig, nu över de omständigheter som kommer att läggas till grund för beslutet. Om avsikten verkligen är att parterna ska yttra sig över ett utkast till beslut, kan det ifrågasättas om det inte härigenom förs in ytterligare omständigheter i ärendet som parterna måste få del av. Det väcker frågan om ett reviderat utkast till beslut måste tillställas parterna innan Socialstyrelsen avgör saken. Ärendet riskerar att aldrig bli avgjort. Till bilden hör också att part som är missnöjd med utgången i utkastet kan vända sig till massmedia för att få myndigheten att ändra inställning.¹¹

Klagomålsutredningen, vars förslag låg till grund för den ovannämnda inskränkningen av vilka som får anmäla klagomål enligt 7 kap. 10 § PSL, verkar också ha utgått från att anmälaren har partsställning i ärendet.¹² Frågan om en anmälarens partsställning berördes dock inte heller denna gång i den proposition som föregick lagändringen. Lagrådet synes dock även i sitt yttrande över detta förslag ha förutsatt att anmälaren har partsställning.¹³ Jag kan sammanfattningsvis konstatera att förarbetena till patientsäkerhetslagen ger begränsad ledning i frågan om en anmälare har ställning som part i klagomålsärenden.

Myndigheters underrättelseskyldighet enligt 11 § FL gäller endast i ärenden som har inletts av en enskild part. I förarbetena till bestämmelsen framhålls bl.a. att ärenden som inleds på myndighetens eget initiativ faller utanför tillämpningsområdet. I det sammanhanget uttalas att bestämmelsen inte är tillämplig om ett tillsynsärende har inletts med anledning av ett klagomål från någon enskild, eftersom den som klagat i ett sådant fall inte får partsställning i ärendet.¹⁴ Sett för sig talar förarbetsuttalandet för att anmälare i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte är att anse som part. Uttalandet måste dock, enligt min mening, ses i ljuset av det tidigare uttalandet om att den som tar ett initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet normalt inte har ställning som part.¹⁵

Som framgått får en anmälan enligt 7 kap. 10 § PSL numera göras endast av den patient som saken gäller eller, om patienten inte själv kan anmäla saken, en närstående till honom eller henne. För en anmälare som upplever sig, eller sin närstående, ha blivit felaktigt behandlad av hälso- och sjukvården kan en oberoende granskning av saken i regel antas vara av stor betydelse. Det gäller inte minst när patienten anser sig ha drabbats av fysisk eller psykisk skada i samband med vården. Det ligger därför, enligt min mening, nära till hands att

¹¹ Se prop. 2009/10:210 s. 393.

¹² Se SOU 2015:14 s. 16, 56 och 100.

¹³ Se prop. 2016/17:122 s. 154.

¹⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 295.

¹⁵ Se prop. 2016/17:180 s. 79 f.

anse att den patient som saken gäller har en nära anknytning till ärendet. Det samma gäller närstående till patienten i den mening som avses i 7 kap. 10 § PSL.

Det kan även framhållas att IVO i vissa fall måste utreda en anmälan enligt 7 kap. 10 § PSL (se 7 kap. 11 § PSL). Det står alltså inte myndigheten fritt att bedöma om ett ärende ska tas upp till utredning.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att lagstiftaren får anses ha gett uttryck för att begreppet part ska ha en generös tillämpning. Anmälare har getts partsställning enligt äldre tillsynsreglering på hälso- och sjukvårdsområdet. Det har inte framkommit något som tydligt talar för att lagstiftaren har avsett att ändra den ordningen vid införandet av regleringen i 7 kap. PSL, och det skulle vara främmande att tänka sig att en sådan ändrad ordning skulle vara avsedd efter 2018 års inskränkningar i rätten att göra anmälningar. Den omständligheten att 7 kap. 16 § fjärde stycket PSL innehåller en hänvisning till 10 kap. 3 § OSL talar snarare med styrka i motsatt riktning. Till detta kommer att patienten, eller närstående till honom eller henne, måste anses ha en nära anknytning till ärendet. Slutligen är IVO i vissa fall skyldig att utreda en anmälan. Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att anmälaren har ställning som part i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Tillämpligheten av 11 § FL vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen; även fråga om avgörandena i de aktuella ärendena var väsentligt försenade

I 11 § FL anges att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

En förutsättning för att 11 § FL ska vara tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen är alltså att sådana ärenden kan anses ha inletts av en enskild part. Som framgått gör jag bedömningen att anmälaren i sådana klagomålsärenden har ställning som part. Ärendena har därmed inletts av en enskild part. Bestämmelsen i 11 § FL är således tillämplig vid IVO:s handläggning.

I förarbetena till bestämmelsen uttalas att den tid som myndigheten i förekommande fall har angivit som normalt tid för en viss ärendetyp kan tjäna som en utgångspunkt vid bedömningen av vad som är en "väsentlig försening". Myndigheten får dock ta hänsyn även till omständigheterna i det konkreta fallet. Vad som utgör en väsentlig försening kan i ett visst fall behöva bedömas i relation till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning.¹⁶

När det gäller AA:s, BB:s och CC:s ärenden har handläggningstiden uppgått till mellan ett år och nio månader och två år och fyra månader. I samtliga ärenden har det förekommit långa perioder utan aktiva handläggningsåtgärder. Avgörandena i dessa ärenden har därför enligt min uppfattning blivit väsentligt

¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 296.

försenade. IVO borde därmed i enlighet med 11 § FL ha underrättat AA, BB och CC om förseningen och anledningen till denna. På grund av det oklara rättsläget i fråga om bestämmelsens tillämplighet i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen finner jag dock inte tillräckliga skäl att rikta kritik mot myndigheten för att ha underlåtit att lämna sådana underrättelser.

Tillämpligheten av 12 § FL vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen

I 12 § första stycket FL anges att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Av andra stycket framgår att ett sådant avslagsbeslut får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Enligt tredje stycket får parten göra en begäran om myndighetens prövning vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

IVO har i sitt yttrande gjort bedömningen att 12 § FL inte är tillämplig vid handläggningen av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen med hänvisning till följande förarbetsuttalande:

Det är bara om beslutsmyndighetens slutliga avgörande inte kan överklagas som förfarandet för överprövning av handlägningsfrågan inte är tillgängligt. Det betyder inte heller att det i dessa fall är myndigheten själv som är att betrakta som överinstans i nu aktuellt hänseende. I stället är det den instans som enligt gällande instansordning har att pröva ett överklagande av ett slutligt avgörande i ärendet som ska pröva handlägningsfrågan. Mekanismen ska alltså kunna tillämpas när ärendehandläggningen hos en förvaltningsmyndighet i slutändan kan mynna ut i ett överklagbart avgörande.¹⁷

Som har framgått får IVO:s beslut i klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen inte överklagas (se 10 kap. 13 § PSL). Det är tydligt att förfarandet för överprövning enligt 12 § andra stycket FL inte är tillämpligt i sådana fall. Det aktuella förarbetsuttalandet ger dock inget svar på frågan om tillämpligheten av 12 § första och tredje styckena FL. Av författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen framgår emellertid följande:

Överprövningsmekanismen är inte heller tillämplig om beslutet i huvudsaken inte får överklagas alls.

Enligt bestämmelsen i tredje stycket får myndighetens prövning enligt första stycket begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Detta gäller oavsett om den enskilde har möjlighet att, i enlighet med det förfarande som regleras i paragrafens andra stycke, begära överprövning av myndighetens beslut eller inte. Möjligheten att vid ett tillfälle under förfarandet i första instans begära en sådan prövning gäller alltså enligt bestämmelsen oberoende av om ett avslagsbeslut får överklagas enligt andra stycket.¹⁸

¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 119.

¹⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 298.

Jag konstaterar därmed att 12 § första stycket FL måste förstås så att en part ska kunna begära ett avgörande av ärendet även i sådana fall när parten inte får överklaga ett avslagsbeslut till högre instans. Regleringen i första och tredje styckena är därför tillämplig vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen.

Övrigt

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Förnyad kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 9993-2023, 287-2024)

Beslutet i korthet: I september 2023 kritiserades IVO av chefsJO för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

I detta beslut riktar chefsJO på nytt kritik mot IVO för att inte ha handlagt sådana framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. Handläggningstiderna har uppgått till mellan cirka två och sex veckor. ChefsJO konstaterar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet och framhåller att en myndighet måste se till att offentlighetsprincipen får genomslag. Han understryker vikten av att myndighetens arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter och avser att följa utvecklingen på området.

Bakgrund

I september 2023 kritiserade jag Inspektionen för vård och omsorg, IVO, för långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar (se mitt beslut den 19 september 2023 med dnr 2095-2023). I sitt remissvar i det ärendet i juni 2023 förklarade IVO att skälet till att handläggningstiden i ett fall uppgick till närmare fem veckor var att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Myndigheten redogjorde även för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta handläggningstiderna i utlämnandenärenden. I mitt beslut underströk jag vikten av att offentlighetsprincipen får genomslag och utgick från att IVO skulle genomföra de lämpliga åtgärder som krävs för att det grundlagsskyddade skyndsamhetskravet skulle följas framöver.

Anmälningar

I anmälningar som kom in till JO den 8 december 2023 och den 11 januari 2024 klagade AA och BB på långsam handläggning av framställningar om utlämnande av allmänna handlingar.

AA:s anmälan till JO (dnr 9993-2023)

I sin anmälan anförde journalisten AA i huvudsak följande.

Den 23 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Efter 16 dagar hade hon fortfarande inte fått handlingarna.

IVO har tagit lång tid på sig att lämna ut handlingar under hela hösten. När hon påmint IVO har hon fått svaret att myndigheten i nuläget har ett högt inflöde och behandlar framställningarna i tur och ordning.

BB:s anmälan till JO (dnr 287-2024)

Journalisten BB anförde i sin anmälan i huvudsak följande.

Den 13 november 2023 begärde hon att få del av handlingar från IVO. Sedan hon skickat en påminnelse den 20 november 2023 fick hon svaret att myndigheten hanterar de framställningar som kommer in i tur och ordning. Efter ytterligare en påminnelse den 28 november 2023 fick hon del av handlingarna.

Hon begärde att få del av ytterligare handlingar från IVO den 15 december 2023. Handlingarna hade fortfarande inte lämnats ut den 11 januari 2024.

Hon har vid flera tillfällen begärt ut handlingar från IVO som inte har förhållit sig till skyndsamhetskravet. Den långsamma handläggningen försvårar hennes uppdrag att granska makten och informera medborgarna.

Utredning

JO begärde att IVO skulle yttra sig över AA:s och BB:s anmälningar och särskilt svara på de frågor som framgår av myndighetens remissvar. I ett yttrande den 1 mars 2024 anförde myndigheten i huvudsak följande.

Redogörelse för myndighetens handläggning

AA inkommer, via e-post, den 23 november 2023 med en begäran om utlämnande av allmän handling till IVO. AA önskar skyndsamt ta del av underlag samt eventuella beslut från flertalet handlingar. AA erbjuder sig även att komma till IVO:s kontor för att ta del av handlingarna på plats. Då begäran från AA inte var tillräckligt preciserad för att kunna hantera den kontaktar IVO vederbörande den 1 december 2023 via e-post om ett förtydligande vilka handlingar som önskas. [...] Den 1 december 2023 meddelar AA att det inledningsvis är tillräckligt att anmälningar samt eventuella beslut lämnas ut. AA meddelade att det fanns möjlighet att uppsöka IVO:s kontor och ta del av handlingarna på plats. Den 8 december 2023 skickar AA in en anmälan om långsam handläggning till JO där det anges att det gått 16 dagar och att AA ännu inte erhållit några handlingar. Den 22 december 2023 lämnas handlingarna ut med säker e-post.

Den 13 november 2023 inkommer BB via e-post till IVO med en begäran om utlämnande av allmän handling. Den 20 november 2023 skickar BB en påminnelse om sin förfrågan till IVO och ber myndigheten att beakta skyndsamhetskravet. Samma dag erhåller BB svar från IVO att begäran om allmän handling hanteras i tur och ordning samt att handlingen ska granskas

av jurist och att handlingarna kommer lämnas ut så snart de är klara samtidigt som IVO ber om ursäkt för den långa väntetiden. Den 20 november 2023 hänvisar BB till att enligt JO innebär skyndsamhetskravet att handlingar lämnas ut samma dag eller två till tre dagar senare om ärendet är omfattande. BB menar att hennes begäran inte är omfattande. [...] IVO svarar BB samma dag att det är långa handläggningstider och att begäran måste handläggas i tur och ordning. Den 28 november 2023 ringer BB pressjouren och förklarar att begäran ännu inte lämnats ut. Samma dag lämnas handlingen ut med säker e-post.

Den 15 december 2023 inkommer BB med ytterligare en begäran om utlämnande av allmän handling där IVO också ombeds beakta skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB e-post till IVO:s presstjänst att BB väntat närmare en månad på sin begäran och att det inte angetts några skäl till fördröjningen samt att det strider mot skyndsamhetskravet. Den 11 januari 2024 skickar BB in en anmälan till JO om långsam handläggning. Handlingen lämnas ut den 28 januari 2024 med säker e-post.

Relevant lagstiftning

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet och rätten att del av allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, finns i 2 kap. 1–2 §§ tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF.

Av 2 kap. 15 § TF framgår i huvudsak att en allmän handling som får lämnas ut, genast eller så snart det är möjligt och utan avgift, ska tillhandahållas på stället.

Den som önskar ta del av en allmän handling har enligt 2 kap. 16 § TF även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

Av tidigare beslut från JO framgår att beslut gällande att lämna ut en allmän handling normalt bör ges samma dag som begäran inkom till myndigheten. Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den aktuella handlingen får lämnas ut. Om den begärda framställningen avser ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål (se t.ex. JO:s beslut dnr 5665-2021 och 2095-2023).

IVO:s bedömning

IVO bedömer att vare sig AA:s eller BB:s begäranden om utlämnande av handlingar i de aktuella ärendena har handlagts enligt vad som följer av regelverken. IVO ser allvarligt på hur anmälarnas upprepade begäranden har hanterats inom myndigheten. Både AA och BB borde ha fått ett skyndsamt svar på sina begäranden och samtliga handlingar som efterfrågades skulle ha lämnats ut utan dröjsmål. De långa handläggningstiderna kan förklaras med att det vid den aktuella tidpunkten fanns en obalans mellan inflödet av begäranden om utlämnande av handlingar och de resurser myndigheten hade för att hantera dessa.

Under den senaste tiden har intresset för IVO:s verksamhet och det arbete som bedrivs ökat markant. Mot bakgrund av det mediala intresset har även begäranden om utlämnande av allmänna handlingar ökat från både allmänheten och media. Under 2023 inkom det drygt 10 000 begäranden om utlämnande av allmän handling var av de flesta behövde sekretessgranskas. Det är inte ovanligt att en begäran kan innehålla upp emot 50 handlingar. IVO har inte haft möjlighet att rekrytera i den takt som varit nödvändigt för att bemöta förfrågan om begäran om allmän handling, inte heller har myndigheten i tillräckligt hög grad klarat av att utbilda befintlig personal till att genomföra sekretessgranskningar. IVO har därför brustit och brister fortfarande vad gäller skyndsamhetskravet i 2 kap. 16 § andra stycket TF.

Svar på JO:s specifika frågor

Hur är IVO:s arbete med handläggning av utlämnandeframställningar organiserat? Sker handläggningen centralt och/eller vid de regionala avdelningarna? Vem är ansvarig för att pröva sådana framställningar?

Arbetet på IVO bedrivs vid sex tillsynsavdelningar runt om i landet och fyra myndighetsövergripande avdelningar i Stockholm. Varje avdelning leds av en avdelningschef som är direkt underställd generaldirektören. Avdelningarna är indelade i enheter och varje enhet leds av en enhetschef som har avdelningschefen som sin chef.

I syfte att nå en enhetlig styrning och ledning, säkerställa enhetliga arbetsprocesser och en mer korrekt informationshantering i IVO:s system omorganiserades registraturverksamheten den 1 oktober 2022. Syftet var också att göra det möjligt att säkerställa kompetensnivån och kunna effektivisera fördelningen av resurser. Från att tidigare ha varit organiserad vid IVO:s respektive verksamhetsorter tillhör nu registraturen organisatoriskt Avdelningen för verksamhetsstöd. Arbetet bedrivs vid fyra enheter där tre enheter i huvudsak arbetar med registreringsärenden och en enhet är specialiserad på och samordnar frågor om utlämnande av handlingar. Varje enhet har en enhetschef och personalen är placerad på IVO:s sex verksamhetsorter.

När det gäller utlämnanden av allmänna handlingar har registraturen på IVO huvudansvaret och samordnar arbetet för hela myndigheten. Begäran om utlämnande av allmän handling i pågående ärenden hanteras och sekretessprövas på respektive avdelning. Begäran om utlämnande av allmän handling i avslutade ärenden hanteras och sekretessprövas på registraturen.

På enhet 4, som ansvarar för utlämnandeärenden, arbetar både registratorer och jurister. Registratorerna sköter, tillsammans med registratorerna på övriga tre enheter, själva begäran om utlämnande, dvs. registrerar inkomna begäranden och skickar ut begärda handlingar efter att handlingarna granskats utifrån gällande sekretessregler. Granskningen genomförs huvudsakligen av enhetens jurister. Förfarandet hanteras digitalt, bland annat skapas så kallade serviceärenden i myndighetens ärendehandläggningssystem Public 360, för de begäran som behöver sekretessprövas. Eventuella sekretessmarkeringar görs i ett särskilt maskningsverktyg.

Vilka rutiner har IVO för handläggning av utlämnandeframställningar? Om det finns skriftliga rutindokument bör dessa bifogas till remissvaret.

På IVO finns en övergripande rutin, Hantering av handlingar, som redogör för hur handlingar ska hanteras på myndigheten. I den finns avsnitt som även gäller begäran om utlämnande av allmän handling. Rutinen är inte kvalitetssäkrad och beredd enligt nu gällande arbetsordning och utifrån de arbetssätt som gäller på myndigheten.

I det ovan nämnda remissvaret från juni 2023 i ärende dnr 2095-2023 redogör IVO för ett antal vidtagna och planerade åtgärder för att förkorta sina handläggningstider i utlämnandeärenden. I vilken utsträckning har de planerade åtgärderna genomförts? Vilken effekt bedömer myndigheten att genomförda åtgärder har haft?

Det huvudsakliga fokuset för IVO har varit och är fortfarande att utveckla ledningen och styrningen av verksamhetsområdet, samt att säkerställa kompetensförsörjningen och tillräckliga resurser. Detta arbete har pågått och pågår fortsatt. IVO kan konstatera att utvecklingsarbetet ännu inte nått tillräckliga effekter, och därför behöver fortsätta. Genomförda rekryteringar

har ej varit tillräckliga. Kompetensutvecklingen och stödet till registraturen gällande juridiska bedömningar behöver ytterligare utvecklas. Därutöver är pågående arbete med vissa punktinsatser viktigt att fullfölja, bland annat i form av att utveckla stödjande dokument samt fortsatt utveckla de digitala verktygen. Den 1 mars 2024 övergår myndigheten till digital arkivering, vilket bedöms underlätta arbetet i registraturen, se ytterligare nedan. När det gäller den e-tjänst som nämndes som en ytterligare åtgärd, kvarstår fortfarande arbete.

Har IVO fortfarande svårigheter att handlägga utlämnandeframställningar i enlighet med det skyndsamhetskrav som följer av 2 kap. 16 § andra stycket tryckfrihetsförordningen? Om så är fallet, vad är anledningen till detta? Har IVO vidtagit några ytterligare åtgärder för att komma till rätta med problemet?

Som framgår av bedömningen ovan så har IVO fortfarande inte lyckats att helt komma till rätta med de långa handläggningstiderna. IVO är mycket väl medveten om de krav som ställs på myndigheten i detta avseende och arbetar ihärdigt med att korta handläggningstiderna.

Ungefär ett år efter omorganisationen av registraturen genomfördes en utvärdering av en extern konsult. Av utvärderingsrapporten framgår att organisationen inte fullt ut satt sig ännu, men att verksamheten är på god väg. För att nå ända fram lämnades några förslag varav, i vart fall på kort sikt, utökade resurser var ett. Under senhösten 2023 påbörjades därför ytterligare rekrytering av personal till registraturen. I den rekryteringen har IVO anställt flera nya registratorer med erfarenhet av sekretessprövning och en jurist. De påbörjar sina anställningar under våren 2024.

Utöver rekryteringar har IVO under hösten 2023 och framåt vidtagit flera åtgärder för att möta det ökade intresset av tillhandhållande av allmänna handlingar och för att korta handläggningstiderna. Under oktober månad utbildades flera registratorer på samtliga fyra enheter i sekretessgranskning. Inledningsvis ska de sekretessgranska ärenden av enklare slag för att successivt ta sig an ärenden av svårare karaktär. IVO har också utbildat registratorer till att hantera utlämnanden utöver sekretessprövningen. Effekten av detta märks framför allt i att myndigheten har blivit snabbare på att hantera begäran i ett första skede för att exempelvis fråga efter närmare precisering av en allmänt hållen begäran. Vidare har arbetssätten setts över för att kunna effektivisera begäranden om utlämnande av allmän handling. Bland annat fördelas ärendena för sekretessprövning utifrån ärendeslag.

I slutet av 2023 stärktes också funktionen huvudregistrator som är placerad på Rättsenheten. Huvudregistratorn stöttar och vägleder registratorerna på enheterna och har regelbundna möten med teamledarna för enheterna. Samarbetet mellan registraturen och Rättsenheten har ytterligare förstärkts genom stående avstämning på chefsnivå, samt även fördjupad dialog kring behovet av stöd och rättslig styrning.

Juristerna på enhet 4 träffas varje vecka för att diskutera juridiska spörsmål i syfte att bli mer enhetliga och effektivare. I takt med att Rättsenhetens stöd och rättsliga styrning av registraturen utvecklas, tillsammans med att funktionen huvudregistrator stärks, bedöms detta skapa bättre förutsättningar för att IVO ska öka efterlevnaden till reglerna om skyndsamhet. Utöver den rutin som redan finns fortsätter också arbetet med att förbättra det rättsliga stödet till registratures bedömningar i sekretessprövningarna. Genomförandet förutsätter såväl utvecklad ledning och styrning som förtydligade arbetssätt och stödjande dokument. Effektivare stöd till och styrning av de juridiska bedömningarna bedöms leda till ökad produktivitet och därigenom kortare handläggningstider. Genom att utveckla stödet kan fler

medarbetare inom myndigheten handlägga utlämnande av allmänna handlingar, vilket i sin tur bör kunna bidra till kortare handläggningstider.

Vid ett flertal tillfällen har resurser från andra avdelningar engagerats för att bistå registraturen i arbetet med att hantera begäran om utlämnande. Vidare arbetar IVO med att hitta tekniska lösningar som kan skapa både snabbare och säkrare hantering av de handlingar som begärts utlämnade. Därutöver ska kontakt tas med några olika myndigheter för att efterhöra hur de hanterar utlämnanden och ta del av deras erfarenheter.

Den 1 februari 2024 genomförde IVO en förändring av mottagandet av allmänhetens information till myndigheten gällande risker och brister i vård och omsorg. Förändringen bedöms medföra en minskad arbetsbelastning för registraturen, då information av detta slag i stället registreras av IVO:s upplysningstjänst. Ytterligare en förändring som påverkar resursläget positivt inom registraturen är att IVO går över till digital arkivering den 1 mars. Båda dessa förändringar kommer att frigöra tid inom registraturen, tid som kan läggas på hantering av utlämnanden.

AA och BB fick tillfälle att kommentera remissvaret.

JO tog under början av 2024 emot ytterligare anmälningar med liknande klagomål mot IVO (se ärenden med dnr 198-2024, 1355-2024 och 2949-2024). Mot bakgrund av utredningen i de nu aktuella ärendena fanns det dock inte tillräcklig anledning att utreda även dem, utan ärendena avslutades.

I ett beslut den 25 april 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

IVO har redogjort för den relevanta rättsliga regleringen.

Det är utrett att handläggningstiden för AA:s begäran uppgick till cirka en månad. Av utredningen framgår också att handläggningstiden för BB:s framställningar var drygt två respektive sex veckor. Jag kan därför konstatera att IVO inte hanterade AA:s och BB:s framställningar med den skyndsamhet som krävs enligt tryckfrihetsförordningen. För detta förtjänar myndigheten kritik.

Dessa ärenden visar att IVO inte har varit i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Som jag framhöll i mitt beslut mot IVO i september 2023 är offentlighetsprincipen central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati. En myndighet måste helt enkelt se till att principen får genomslag.

Enligt IVO var skälet till de långa handläggningstiderna alltjämt att myndigheten inte hade tillräckliga resurser för att hantera utlämnandebegäran skyndsamt. Hur resurser fördelas inom en myndighet är en fråga för dess ledning. Även om det är positivt att IVO har fortsatt att vidta åtgärder för att förkorta sina handläggningstider finns det enligt min mening fortfarande skäl för oro när det gäller myndighetens hantering av utlämnandeframställningar. Myndigheten måste ställa sig frågan om detta arbete har givits tillräcklig prioritet och måste se till att så sker framöver. Det är viktigt att IVO:s arbete för att nå kortare handläggningstider fortsätter, och jag avser att följa utvecklingen på området.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden om när beslut bör fattas i skriftlig form. Även kritik mot en rättspsykiatrisk regionklinik för att utan lagstöd ha begränsat patienters möjlighet till telefonsamtal

(Dnr 10090-2023)

Beslutet i korthet: På en avdelning vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena har det tillämpats en rutin som begränsar antalet telefonsamtal som patienterna får ringa per dag samt längden på dessa. ChefsJO konstaterar att en sådan rutin utgör en begränsning av patienternas grundläggande fri- och rättigheter och att åtgärder av det slaget kräver stöd i lag. Kliniken har inte haft lagstöd för den rutin som tillämpats och kritiserar för detta.

Kliniken har fattat ett individuellt beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. ChefsJO uttalar att en myndighet, i de fall då det saknas en reglering för om ett beslut ska vara skriftligt eller inte, måste göra en lämplighetsbedömning. ChefsJO konstaterar att en sådan bedömning i de flesta situationer bör leda till att en myndighet fattar ett skriftligt beslut. En utgångspunkt måste enligt chefsJO vara att ett beslut i skriftlig form generellt sett är tydligare för enskilda. Ett sådant beslut underlättar förståelsen av beslutet och tillåter att man kan återvända till det, t.ex. inför ett ställningstagande till om man ska överklaga det. Ett skriftligt beslut minskar också risken för missförstånd mellan myndigheten och den enskilde. Enligt chefsJO måste en myndighet vid bedömningen av om ett skriftligt beslut ska fattas även ta hänsyn till vad beslutet avser och dess verkningar för den enskilde. Starka skäl talar för att beslut som kan överklagas fattas skriftligen.

ChefsJO konstaterar att ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster är av ingripande karaktär och utgör en begränsning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. Beslutet kan även överklagas till domstol. Ett sådant beslut bör därför fattas skriftligt.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Rättspsykiatriska regionkliniken i Vadstena, Region Östergötland. Klagomålet avsåg klinikens rutiner för telefonsamtal på en avdelning med säkerhetsklass 2.

Utredning

Genom JO:s utredning framkom inledningsvis följande.

Det finns en rutin på avdelningen som innebär att patienterna får ringa högst tre samtal per dag (utöver samtal till myndigheter) och att varje samtal får pågå i högst 20 minuter. Samtal får äga rum mellan kl. 8.00 och kl. 20.00. Enligt vad

som uppgavs av en tjänsteman vid kliniken ska personal närvara vid patienternas samtal men enligt ett rutindokument ska samtalen inte övervakas av personal.

Regionen anförde i sitt yttrande till JO bl.a. att rutinerna syftar till att säkerställa att samtliga patienter vid vårdinrättningen bereds möjlighet att nyttja elektroniska kommunikationsmedel. Rutinen är en rekommenderad reglering men avsteg kan ske i ömmande fall. Avdelningen anvisar tid och plats för nyttjande av kommunikationsutrustningen. Omständigheter kring vården kan göra att det är nödvändigt att personal finns i närheten när telefonsamtal förs.

Av utredningen framkom också att det beträffande anmälaren har meddelats ett beslut om inskränkning av hans rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. Beslutet var tidsbegränsat till två månader och hade doku- menterats dels i anmälares journal, dels i en underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg (IVO). I underrättelsen till IVO fanns en motivering till beslutet. Anmälaren underrättades muntligen om beslutet och sin rätt att överklaga beslutet. Enligt regionen ska beslut om inskränkning av rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster meddelas patienten muntligen.

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF, föreskrivs att den offentliga makten utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitets- principen och innebär att all offentlig maktutövning ska vara grundad på en lag eller någon annan föreskrift.

I 2 kap. 1 § RF återfinns ett antal fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade gentemot det allmänna, bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt med- dela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfri- heten ger frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Vidare anges i 6 § att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Skyddet i dessa fri- och rättigheter får begränsas genom lag i den utsträckning som framgår av 20–23 §§.

Lagstöd för att få vidta vissa tvångsåtgärder som begränsar den enskildes fri- och rättigheter finns i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV.

Av 8 § LRV framgår att bestämmelserna i 18–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, gäller i tillämpliga delar vid sluten rättspsykia- trisk vård enligt LRV, om inte annat anges i 8 a § LRV.

Av 8 a § första stycket LRV framgår att patienter som är föremål för rätts- psykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning och som vårdas på en sjukvårdsinrättning eller avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassi- ficering gäller, endast får använda sådan teknisk utrustning för elektroniska kommunikationstjänster som tillhandahålls av vårdgivaren. Vidare framgår att vårdgivaren ska tillhandahålla sådan utrustning för att säkerställa patientens rätt att stå i förbindelse med annan person.

Chefsöverläkaren får besluta att inskränka en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster, om det är nödvändigt med hänsyn till

vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada (20 b § LPT).

Ett beslut om en inskränkning gäller, för en vuxen person, i högst två månader. När det inte längre finns förutsättningar för ett beslut om inskränkning ska chefsöverläkaren genast besluta att inskränkningen ska upphöra. Frågan om upphörande ska övervägas fortlöpande. IVO ska utan dröjsmål underrättas om beslut enligt 20 b §. (22 b § LPT)

Av 18 § första stycket 7 LRV följer att patienten får överklaga ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster jämte skälen för beslutet samt uppgift om beslut om upphörande av sådant beslut ska dokumenteras i patientens journal (2 § 10 och 11 förordningen [1991:1472] om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård).

I 31 § förvaltningslagen (2017:900), FL, föreskrivs att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet.

I 32 § FL anges att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt samt att en sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

Enligt 33 § FL gäller bl.a. följande. En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det.

I ett beslut den 11 december 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Avdelningens generella begränsningar av patienternas möjligheter till telefonsamtal

AA vårdas på en avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller och där således regleringen i 8 a § LRV är tillämplig. På avdelningen tillämpas en rutin som innebär att patienter får ringa högst tre samtal per dag (utöver samtal till myndigheter) och att varje samtal får pågå i högst 20 minuter. Samtalen får äga rum mellan kl. 8.00 och kl. 20.00.

Som redogjorts för under rubriken Rättsliga utgångspunkter får de grundläggande fri- och rättigheter som återfinns i 2 kap. regeringsformen bara begränsas om det finns stöd för det i lag. Det har emellertid inte funnits något lagstöd för kliniken att genom en generell rutin eller ordningsregel begränsa antalet telefonsamtal som en patient får ringa per dag och inte heller längden

på dessa. I förarbetena har det tvärtom betonats att patienter ska kunna kommunicera utan begränsning med den utrustning som vårdgivaren tillhandahåller, så länge det inte fattats ett individuellt beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster (se prop. 2013/14:119 s. 28).

Kliniken har alltså utan lagstöd begränsat antalet telefonsamtal och längden på dessa. Det är särskilt anmärkningsvärt då kliniken tidigare upplyst om att en sådan rutin inte är förenlig med lagstiftningen (se JO:s protokoll från en inspektion av kliniken i december 2018, dnr 7317-2018). Jag är mycket kritisk till detta.

Jag har däremot inga synpunkter på avdelningens rutin som innebär att samtal inte får ske före kl. 8.00 och efter kl. 20.00. Sådana rutiner får som särskilt anmärkts i förarbetena närmast uppfattas som trivselregler tillkomna för att andra patienter inte ska störas. Jag vill dock påminna kliniken om att sådana generella trivselregler är frivilliga för patienten att följa. (Se a. prop. s. 29.)

Det har framkommit att personal närvarar vid patienternas samtal. Det ligger då nära till hands att anta att personalen hör vad som sägs i samtalen. Eftersom det inte närmare har framgått på vilket sätt som personalen närvarar och om förfarandet faktiskt innebär att personalen tar del av innehållet i samtalen, kan jag dock inte dra några säkra slutsatser i frågan. Jag uttalar därför inte någon kritik i den delen, men vill erinra kliniken om att personal inte har rätt att avlyssna telefonsamtal eller på annat sätt ta del av innehåll i samband med att patienten använder elektronisk kommunikation, t.ex. en dator (se mitt beslut JO 2023 s. 117, dnr 7702-2021).

Jag förutsätter att kliniken omgående ändrar sina rutiner så att de stämmer överens med lagstiftningen.

Formkraven för ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster

Myndigheters beslut kan vara såväl muntliga som skriftliga. Förvaltningslagen reglerar emellertid inte när ett beslut ska vara skriftligt. Bestämmelser om krav på skriftlighet kan dock finnas i andra författningar.

När någon sådan reglering inte finns måste en lämplighetsbedömning göras. En sådan bedömning bör enligt min mening i de flesta situationer leda till att en myndighet fattar ett skriftligt beslut. En utgångspunkt måste vara att ett beslut i skriftlig form generellt sett är tydligare för enskilda. Ett sådant beslut underlättar förståelsen av beslutet och tillåter att man kan återvända till det, t.ex. inför ett ställningstagande till om man ska överklaga det. Ett skriftligt beslut minskar också risken för missförstånd mellan myndigheten och den enskilde. Vid bedömningen av om en myndighet bör fatta ett skriftligt beslut måste hänsyn även tas till vad beslutet avser och dess verkningar för den enskilde. Starka skäl talar för att beslut som kan överklagas fattas skriftligen. Att beslutet dokumenteras skriftligt är en förutsättning för en prövning i överinstansen. Skriftlighet leder också till att den enskilde på ett enkelt sätt kan ta till sig information om hur ett överklagande ska göras och inom vilken tid.

Muntliga beslut bör alltså företrädesvis kunna komma i fråga avseende enkla frågor där den enskilde inte har anledning att överklaga avgörandet.

Ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster är av ingripande karaktär och utgör en begränsning av dennes grundläggande fri- och rättigheter. Beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt min mening bör därför ett sådant beslut fattas skriftligt.

Förvaltningslagens formkrav för skriftliga beslut ska därmed tillämpas. Beslutet ska dokumenteras i en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem som fattat beslutet. Vidare ska beslutet som utgångspunkt innehålla en klargörande motivering, vilket innefattar uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En klargörande motivering behöver inte anges om det är uppenbart obehövligt, men utrymmet för detta undantag måste anses vara ytterst begränsat vid beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. Beslutet ska också innehålla en upplysning om hur parten ska gå till väga för att överklaga beslutet. Beslutet ska alltså innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Eftersom ett beslut om inskränkning av en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster gäller i högst två månader ska beslutet också innehålla en upplysning om beslutets giltighetstid.

Regionen har anfört att beslutet har dokumenterats i AA:s patientjournal. Det som angetts i journalen uppfyller dock inte samtliga de krav på ett skriftligt beslut som redogjorts för ovan.

Jag är kritisk till de brister som förekommit vid beslutet om inskränkning av AA:s rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster.

AA har enligt remissvaret underrättats muntligen om beslutet och sin rätt att överklaga det. Av 33 § FL framgår att myndigheten, för det fall en part inte begär att få en skriftlig underrättelse, bestämmer hur underrättelser ska ske. Lagstiftaren har dock i förarbetena till bestämmelsen gett uttryck för att utgångspunkten är att underrättelser ska ske skriftligen och att muntliga underrättelser bör lämnas endast i undantagsfall, främst då handläggningen i sin helhet har skett muntligt och beslutet är enkelt att motivera och förstå (se prop. 2016/17:180 s. 324).

Mot bakgrund av dessa uttalanden och då ett beslut av aktuellt slag är ingripande för den enskilde, bör patienten som utgångspunkt få en skriftlig underrättelse. Det kan naturligtvis finnas skäl för vårdgivaren att därutöver också muntligen upplysa patienten om beslutet och förklara dess innebörd. Vårdgivaren måste göra en bedömning i det enskilda fallet och lämna underrättelsen i en sådan form att patienten kan ta till sig informationen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Ellinor Gustavsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

IVO uppfyller inte grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden

(Dnr 7576-2024)

Inspektionsprotokollet i korthet: I september 2024 genomförde chefsJO en inspektion av IVO. Inspektionen avsåg myndighetens handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av den kritik som chefsJO tidigare uttalat om långsam handläggning av utlämnandeframställningar hos IVO.

ChefsJO understryker att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. Han konstaterar att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för utlämnandeframställningar och att myndigheten fortfarande inte uppfyller grundlagens krav på skyndsamhet. Det förhållandet att myndigheten har att hantera ett mycket stort antal framställningar – uppskattningsvis cirka 12 000 per år – innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned.

ChefsJO ser positivt på de åtgärder som IVO hittills har vidtagit för att komma till rätta med bristerna, men betonar att det är mycket viktigt att det arbetet fortsätter. De stora problemen ligger på en strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs en förbättrad styrning och ledning. Han understryker att IVO måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar.

Hela inspektionsprotokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Inspektionens syfte

Syftet med inspektionen var att följa upp vilka åtgärder IVO hade vidtagit med anledning av JO:s beslut den 19 september 2023 (dnr 2095-2023)¹⁹ och JO:s beslut den 25 april 2024 (dnr 9993-2023 och 287-2024)²⁰.

I sitt protokoll den 6 december 2024 anförde *chefsJO Erik Nymansson* bl.a. följande:

Uttalanden med anledning av inspektionen

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället. Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av den. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt (2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen).

¹⁹ I beslutet riktade JO kritik mot IVO för långsam handläggning av framställningar till myndigheten om att få ta del av allmänna handlingar. Det hade dröjt tio dagar respektive närmare fem veckor innan myndigheten hade lämnat ut handlingarna.

²⁰ I beslutet fick IVO förnyad kritik för långsam handläggning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Handläggningstiden hade i de fallen uppgått till mellan cirka två och sex veckor.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Det står klart att IVO under lång tid har haft problem med långa handläggningstider för framställningar om att ta del av allmänna handlingar. Jag har vid upprepade tillfällen kritiserat myndigheten för detta. I mitt senaste beslut den 25 april 2024 konstaterade jag att IVO inte var i närheten av att leva upp till skyndsamhetskravet. Handläggningstiderna uppgick i de fallen till cirka två respektive sex veckor.

Av den förteckning som IVO tagit fram inför inspektionen framgår att det per den 4 september 2024 fanns sammanlagt 98 öppna ärenden. Fyra av ärendena hade registrerats under juli 2024. Det äldsta av dessa hade vid inspektionen en handläggningstid på drygt 9 veckor. Det fanns 51 ärenden som hade registrerats under augusti. Handläggningstiderna för dessa uppgick till mellan 12 dagar och cirka 6 veckor.

Jag kan konstatera att IVO fortfarande är långt ifrån att uppfylla grundlagens krav på skyndsamhet vid handlingsutlämnanden. Antalet ärenden i balans har visserligen minskat väsentligt – från 895 ärenden i balans vid en tidpunkt under våren 2024 till 86 ärenden i balans vid tiden för inspektionen – vilket är positivt, men det finns fortfarande ett stort antal öppna ärenden där IVO inte kommer att leva upp till kravet på skyndsamhet.

IVO har att hantera ett mycket stort antal utlämnandeframställningar, uppskattningsvis cirka 12 000 varje år. Det är alltså fråga om en resurskrävande verksamhet som måste prioriteras därefter. Det förhållandet att verksamheten är omfattande innebär inte att kraven på myndigheten kan sättas ned. Kravet på skyndsamhet gäller för IVO på samma sätt som för andra myndigheter.

Det har framkommit att myndigheten före 2023 inte förde någon statistik över hur många utlämnandeframställningar som lämnades in. Numera vet man hur många framställningar som krävt en sekretessprövning (9 370 under 2023) men det totala antalet är inte känt utan måste uppskattas. Det förhållandet att viss statistikframtagning sker manuellt och således är resurskrävande underlättar inte den nödvändiga uppföljningen. Att förbättringar på statistikområdet kommer till stånd menar jag är en förutsättning för att rätt prioriteringar ska kunna göras.

Jag ser i och för sig positivt på att IVO har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna i handläggningen av utlämnandeframställningar. Detta arbete har som nämnts på senare tid resulterat i en kraftig minskning av ärendebalansen och att handläggningstiden för det äldsta öppna ärendet har minskat. Det är glädjande att utvecklingen nu går åt rätt håll.

Med detta sagt är det mycket viktigt att IVO fortsätter att arbeta för att myndigheten så snart som möjligt ska kunna leva upp till skyndsamhetskravet och detta i förhållande till varje enskild begäran. Hos många myndigheter är tillkortakommanden på området ett resultat av enskilda tjänstemäns misstag eller bristande kunskaper. Sådana händelser förekommer även hos IVO men de stora problemen ligger på en mer strukturell nivå. För att lösa dessa problem krävs

en förbättrad styrning och ledning. Myndigheten måste se till att skyndsamhetskravet får genomslag i frågor om t.ex. bemanning och organisatorisk uppbyggnad men även vid valet av tekniska lösningar. Detta förutsätter i sin tur att IVO tar reda på vilka brister som finns i nuvarande rutiner och arbetssätt. I det följande vill jag nämna några exempel på tillkortakommanden som jag kunde observera, vilka av allt att döma är vanligt förekommande i verksamheten och som myndigheten måste åtgärda.

Vid inspektionen framkom att handläggningen av utlämnandeframställningar sker i olika steg och att det är vanligt att det uppstår en viss kötid i alla dessa steg. Redan den omständigheten att kötider tillåts uppstå innebär att IVO inte lever upp till kravet på skyndsamhet. Kötiderna måste således åtgärdas. Det är naturligtvis inte acceptabelt att det ibland dröjer flera dagar eller i vissa fall en vecka innan en begäran ens når en handläggare för sekretessprövning. När sekretessprövningen är klar ska svarsutskicket göras skyndsamt, vilket inte heller alltid sker.

Vidare uppmärksammades två exempel där framställningarna gällde beslut som var offentliga och som alltså borde ha lämnats ut direkt. Så hade dock inte skett utan framställningarna hade av misstag vidarebefordrats till handläggare för sekretessprövning, vilket hade fördröjt utlämnandet i båda fallen. I fall där det direkt kan konstateras att ingen sekretessprövning krävs är det förstas viktigt att handlingen lämnas ut utan dröjsmål. Dessa exempel understryker vikten av att framställningar inte hanteras av fler personer än nödvändigt. Det framstår som angeläget att myndigheten fortsätter med de utbildningsinsatser som planeras.

Jag vill avslutningsvis återigen understryka att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen görs. En viss fördröjning kan vara godtagbar om den är hänförlig till själva sekretessprövningen, men tidsåtgången får inte som är fallet beträffande IVO bero på formerna för myndighetens arbete.

Jag har för avsikt att följa utvecklingen och kommer sannolikt att genomföra en uppföljande inspektion hos IVO inom ett år.

Protokollförare vid inspektionen var Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.