

Anmälan mot Landstinget i Kalmar län; fråga huruvida en skrivelse borde ha hanterats som ett överklagande, m.m.

Bakgrund

I en anmälan till JO framförde AA och hennes son, BB, klagomål mot en läkare i anledning av att denne hade vägrat att lämna ut BB:s patientjournal till AA (JO:s dnr 4171-2007).

Anmälan remitterades till Landstingsstyrelsen, Landstinget i Kalmar län, för utredning och yttrande över den formella hanteringen av AA:s utlämnandeframställning.

I sitt remissvar beklagade landstingsstyrelsen att något formellt beslut inte hade fattats med anledning av AA:s utlämnandeframställning. Vidare anförde styrelsen att man avsåg att omgående genom ett formellt beslut pröva hennes framställning.

Beslut att avslå AA:s begäran om att få ta del av BB:s patientjournal meddelades av landstinget, genom landstingsdirektören CC, den 25 februari 2008.

Den 29 februari 2008 kom det i JO:s ärende dnr 4171-2007 in ett antal handlingar från AA, bl.a. kopia av en skrivelse som var undertecknad av AA m.fl. I skrivelsen anfördes bl.a. att landstingets beslut den 25 februari 2008 överklagades. I anledning härav kontaktade en föredragande hos JO samma dag sekreteraren DD vid landstingets kanslienhet och informerade om innehållet i den aktuella skrivelsen. DD uppgav att något överklagande av beslutet den 25 februari 2008 inte, såvitt hon kände till, hade inkommit till landstinget från AA. Mot den bakgrunden kom föredraganden hos JO och DD överens om att en kopia av den ifrågasatt skrivelsen skulle översändas från JO till landstinget. Så skedde den 29 februari 2008.

Anmälan

Den 4 september 2008 kom det till JO in ett antal handlingar och skrivelser från AA i det ovan angivna ärendet hos JO. Bland dessa handlingar fanns en kopia av en skrivelse undertecknad av kanslichefen EE, Landstinget i Kalmar län. Skrivelsen var daterad den 6 mars 2008 och ställd till AA. I skrivelsen anfördes följande.

Angående överklagande av beslut avseende begäran om utlämnande av handling

Ni har till JO den 29 februari 2008 inkommit med skrivelse gällande bl.a. överklagande av beslut av Landstinget i Kalmar län att inte lämna ut kopia på samtliga handlingar i patientjournal rörande Er son BB. Av landstingets beslut som tillsänts er den 25 februari framgår en hänvisning till hur Ni skall insända ett eventuellt överklagande av fattat beslut:

”Överklagande av beslut om begäran om utlämnande av allmän handling

Sökanden kan överklaga detta beslut inom tre (3) veckor från den dag sökanden fick del av beslutet. Överklagandet skall vara skriftligt och ange det beslut som överklagas samt innehålla den ändring i beslutet som sökanden begär.

Observera att skrivelsen skall ställas till Kammarrätten i Jönköping men skickas eller lämnas in till Landstinget i Kalmar län, Box 601, 391 26 Kalmar.”

Ni skall således ställa överklagandet till Kammarrätten i Jönköping, men skicka in det till Landstinget i Kalmar län.

Ingivandet av denna skrivelse uppfattades som ett klagomål mot landstingets handläggning av AA:s överklagande av landstingets beslut den 25 februari 2008.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från landstingsjuristen FF vid Landstinget i Kalmar län. FF upplyste bl.a. att AA den 2 april 2008 hade inkommit med ett överklagande av beslutet den 25 februari 2008 och att landstinget den 11 april 2008 hade beslutat att avvisa överklagandet såsom för sent inkommet.

Landstingsstyrelsen anmodades därefter att inkomma med utredning och yttrande över den formella handläggningen av AA:s överklagande av landstingsdirektörens beslut den 25 februari 2008.

Som sitt remissvar ingav styrelsen ett yttrande undertecknat av styrelsens ordförande GG och landstingsdirektören CC. I yttrandet anfördes följande.

Landstinget erhåller 2007-11-19 från JO skrivelse med begäran om utredning och yttrande med anledning av anmälan från AA avseende klagomål mot landstingets vägran att lämna ut anhörigs patientjournal.

/ - - - /

Landstinget avger yttrande till JO 2008-02-13. Därefter tas ett formaliserat beslut av landstingsdirektören 2008-02-25 att inte lämna ut begärda patientjournalhandlingar. AA erhåller 2008-02-27 detta beslut (enligt delgivningskvitto).

Landstinget erhåller 2008-03-03 från JO en kopia på skrivelse från AA till JO benämnd yttrande. I skrivelsen återfinns skrivning om överklagande av beslut. Landstinget bedömer härvid AA:s yttrande till JO inte vara ett formellt överklagande av beslutet 2008-02-25, varvid AA från landstinget tillsänds en skrivelse 2008-03-06, där det framgår hur AA skall inkomma med överklagan till landstinget (på vilket sätt och inom vilken tid). Samma instruktion med besvärshänvisning hade även tillsänts AA som bilaga till det formaliserade beslutet, vilket AA erhöll 2008-02-27. Tiden löper och ingen formell överklagan inkommer från AA. Landstinget kontaktar Kammarrätten i Jönköping för att kontrollera huruvida någon överklagan inkommit dit, men får besked om att så inte har skett.

Landstinget erhåller 2008-04-02 överklagan från AA. Landstinget meddelar 2008-04-11 i skrivelse till AA att överklagan ej inkommit i korrekt tid och refererar till den tidsfrist som framgår av besvärshänvisningen. Landstinget erhåller sedan 2008-04-16 en skrivelse från AA, angående synpunkter på överklagandet. Landstinget meddelar i skrivelse 2008-04-18 att man noterat synpunkterna och hänvisar till tidig-

are avgivet svar 2008-04-11 att överklagandet har inkommit för sent. Landstinget erhåller 2008-04-23 från AA skrivelse angående anmälan till JO, HSAN m.m. Landstinget kontaktar ånyo Kammarrätten i Jönköping för att kontrollera huruvida någon överklagan inkommit dit, men får besked om att så inte har skett.

Under tiden juli - september 2008 har landstinget erhållit diverse skrivelser från AA angående olika frågor avseende olika närstående/anhöriga, generella frågor/synpunkter, avskrifter/kopior på tidningsartiklar, på myndighetsbeslut och på AA:s tidigare skrivelser m.m. Dessa skrivelser har varit ställda till olika funktioner inom landstingets organisation, bl.a. Patientnämnden, landstingets personuppgiftsombud, utvecklingsenheten och landstingsråden. I en del av skrivelserna refereras till AA:s överklagan. Landstinget har inte kunnat utläsa annat än att AA:s skrivelser där det refereras till överklagande är kopplat till beslutet 2008-02-25.

Utifrån denna redovisning konstaterar landstingsstyrelsen att det inte kan anses ha inkommit något formellt korrekt överklagande av landstingsdirektörens beslut den 25 februari 2008 från AA vare sig till Landstinget eller till Kammarrätten i Jönköping inom stipulerad besvärstid.

AA kommenterade remissvaret.

Därefter inhämtades från landstinget kopior av de skrivelser som landstinget sänt till AA den 11 och 18 april 2008.

Landstingets skrivelse till AA den 11 april 2008 var undertecknad av FF. I skrivelsen anfördes följande.

Angående överklagande av beslut avseende begäran om utlämnande av handling

Ni har till Landstinget i Kalmar län den 2 april 2008 inkommit med överklagande av beslut av Landstinget i Kalmar län att inte lämna ut kopia på samtliga handlingar i patientjournal rörande Er son BB. Av landstingets beslut som Ni enligt mot-tagningsbevis erhållit den 27 februari 2008 framgår att ett eventuellt överklagande av fattat beslut skall ske inom 3 veckor från den dag sökanden fick del av beslutet. Ni har inkommit med Ert överklagande (daterat den 31 mars) den 2 april. Ert överklagande har således inte inkommit i korrekt tid, varmed detta inte kommer att kunna bli föremål för prövning av kammarrätten.

Utdrag ur besvärshänvisningen som bifogades beslutet:

"Överklagande av beslut om begäran om utlämnande av allmän handling

Sökanden kan överklaga detta beslut inom tre (3) veckor från den dag sökanden fick del av beslutet. Överklagandet skall vara skriftligt och ange det beslut som överklagas samt innehålla den ändring i beslutet som sökanden begär.

Observera att skrivelsen skall ställas till Kammarrätten i Jönköping men skickas eller lämnas in till Landstinget i Kalmar län, Box 601, 391 26 Kalmar."

Bedömning

Ett beslut att avslå en begäran om att få ta del av allmän handling får enligt 2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, och 6 kap. 7 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) överklagas hos kammarrätt (anmärkning: sekretesslagen [1980:100] har den 30 juni 2009 ersatts med offentlighets- och sekretesslagen, som i aktuellt hänseende inte har inneburit någon ändring i sak).

I 23-25 §§ förvaltningslagen (1986:223), FL, finns grundläggande bestämmelser om hur beslut överklagas. Enligt bestämmelserna ska beslut överklagas skriftligt. I skrivelsen ska klaganden ange vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som han begär. Ändringsyrkandet behöver inte anges uttryckligt, utan det

räcker att yrkandet framgår vid en rimlig och välvillig tolkning av skrivelsen (se prop. 1985/86:80 s. 73). Skrivelsen ska, inom viss tid, ges in till den myndighet som meddelat beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet kommit in i rätt tid. Som huvudregel ska myndigheten avvisa skrivelsen om den har kommit in för sent. Om skrivelsen inte avvisas ska myndigheten överlämna den och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som ska pröva överklagandet.

Det är en uppgift för den högre instansen att ta ställning till vad eventuella brister i en överklagandeskrivelse ska leda till. Frågan om ärendet kan tas upp till prövning trots bristen, eller om skrivelsen bör avvisas utan behandling i sak, avgörs alltså av den högre instansen och inte av beslutsinstansen. Vidare ankommer det på den högre instansen att avgöra om förutsättningarna för att pröva överklagandet i sak är uppfyllda, t.ex. om beslutet är sådant att det får överklagas och om den som överklagar har klagorätt (se prop. 1985/86:80 s. 44 och 73). Förutsatt att överklagandet inte föranleder beslutsmyndigheten att själv ändra sitt beslut så som klaganden begär, ska beslutsmyndigheten alltså enbart pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid.

I praxis tillämpas bestämmelsen i 23 § FL om vad ett överklagande ska innehålla mycket generöst, i vart fall när det är fråga om skrivelser från enskilda (se RÅ 1988 ref. 33, RÅ 2002 ref. 29 samt JO 1991/92 s. 314 och 1999/2000 s. 188). Detta innebär bl.a. att även tämligen otydliga uppgifter om det överklagade beslutet godtas om det kan klarläggas på annat sätt vilket beslut ett överklagande avser. Skrivelser som kommer in till beslutsmyndigheten före överklagandetidens utgång presumeras i allmänhet utgöra överklaganden. Är det inte uteslutet att skrivelsen kan anses ge uttryck för en avsikt att överklaga ett visst beslut, bör den således behandlas som ett överklagande.

Landstingsstyrelsen har anfört att man gjort bedömningen att den skrivelse som AA m.fl. gav in till JO den 29 februari 2008 inte var "ett formellt överklagande av beslutet 2008-02-25". Jag instämmer inte i den bedömningen.

I den aktuella skrivelsen anförs bl.a. "Härmed överklagas beslutet". Som skrivelsen måste tydas anförs vidare "skriftligt överklagas Landstingets beslut 2008-02-25" och "vi anser att formuleringen är felaktig, BB eller någon i familjen kommer ej att lida men genom utlämnandet av journalen." Även om skrivelsen har rubriken "Yttrande datum 2008-02-27" och delvis berör annat än den aktuella utlämnande-framställningen, borde det för landstinget ha framstått som uppenbart att AA:s avsikt var att överklaga beslutet. Särskilt med hänsyn till den generösa tolkning som enligt praxis ska göras av skrivelser som kommer in till beslutsmyndigheten inom överklagandetiden måste AA:s skrivelse anses väl ha uppfyllt de krav som ställs på överklagandeskrivelser i 23 § FL. Den omständigheten att AA inte sände skrivelsen direkt till landstinget, utan att den vidarebefordrades dit från JO, kan givetvis inte föranleda någon annan bedömning i detta avseende. I sammanhanget vill jag framhålla att skälet till att JO i situationer som den förevarande vidarebefordrar vad som uppfattas som överklagandeskrivelser till beslutsmyndigheten självfallet är en önskan att den enskilde inte ska lida någon rättsförlust.

Som redan framgått anser jag att landstinget borde ha hanterat skrivelsen från AA som ett överklagande. Efter rättidsprövning borde landstinget alltså ha överlämnat skrivelsen och övriga handlingar i utlämnandeärendet till kammarrätten. Så skedde emellertid inte. I stället översändes den 6 mars 2008 den av EE undertecknade skrivelsen till AA (skrivelsen är återgiven ovan).

Utformningen av nämnda skrivelse är enligt min mening inte tillfredsställande. Till att börja med framstår rubriken som missvisande med hänsyn till att man från landstingets sida gjorde bedömningen att AA:s skrivelse till JO inte var ett överklagande. Inte heller av texten i övrigt framgår landstingets inställning i fråga om AA:s skrivelse tillräckligt tydligt. Landstingets skrivelse kan visserligen tolkas så att landstinget uppmanade AA att inkomma med ett överklagande som var ställt till kammarrätten. Det borde emellertid ha angetts uttryckligt att landstinget inte avsåg att behandla den då föreliggande skrivelsen som ett överklagande. Sammanfattningsvis kan det besked som lämnades till AA inte anses uppfylla det krav som ställs på myndigheterna i 7 § FL att uttrycka sig lättbegripligt.

Jag övergår nu till den av FF undertecknade skrivelsen som sändes till AA den 11 april 2008 (skrivelsen är återgiven ovan) i anledning av det överklagande som inkom till landstinget den 2 april 2008. I den delen vill jag anföra följande.

Enligt 30 § FL får beslut att avvisa en skrivelse med överklagande på grund av att den har kommit in för sent överklagas i samma ordning som beslutet i huvudsaken, dvs. i detta fall hos kammarrätten. Till beslut om avvisning av för sent inkommen överklagandeskrivelse ska således alltid fogas en överklagandehänvisning (se 21 § andra stycket FL).

Landstingets avsikt med skrivelsen den 11 april 2008 måste ha varit att avvisa AA:s överklagande såsom för sent inkommet. Skrivelsen är emellertid behäftad med brister i flera avseenden. För det första har avvisningsbeslutet inte avfattats uttryckligen, utan framgår endast indirekt av det som anförs. Till detta kommer att överklagandehänvisningen avser ”beslut om begäran om utlämnande av allmän handling”, dvs. beslutet den 25 februari 2008. Däremot har i skrivelsen inte angetts hur själva avvisningsbeslutet kunde överklagas. Eftersom avvisningsbeslutet var överklagbart och gick AA emot borde en sådan underrättelse givetvis ha lämnats.

Landstinget förtjänar allvarlig kritik för hanteringen av AA:s överklagandeskrivelser. Den bristfälliga hanteringen har i praktiken lett till att AA berövats möjligheten till överprövning av såväl avslagsbeslutet den 25 februari 2008 som avvisningsbeslutet den 11 april 2008. Det är givetvis oacceptabelt.

Såväl hanteringen av AA:s skrivelser som styrelsens remissvar visar på anmärkningsvärt stora brister i kunskaperna om hur överklaganden från enskilda ska hanteras. Jag förutsätter att styrelsen informerar sig och berörda tjänstemän om den rättsliga regleringen på området samt vidtar åtgärder för att säkerställa att hanteringen av överklagandeskrivelser och utformningen av avvisningsbeslut i fortsättningen sker i enlighet med gällande regelsystem och praxis.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den allvarliga kritik som har uttalats avslutas ärendet.