

Allvarlig kritik mot Inspektionen för vård och omsorg för bristfällig hantering av en begäran om handlingsutlämnande

Bakgrund

Den 15 mars 2018 inkom L.M. med en anmälan till JO (dnr 1929-2018). Han anförde bl.a. att han hade begärt att få ta del av vissa handlingar hos Inspektionen för vård och omsorg, IVO, men att han inte hade fått något svar.

JO fattade beslut i det ärendet den 22 mars 2018. I beslutet redogjorde JO för de grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. JO konstaterade att det som L.M. hade anført inte gav tillräcklig anledning till någon annan åtgärd från JO:s sida än att JO påminde om bestämmelserna samt skickade en kopia av anmälan och beslutet till IVO för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 september 2019 framförde L.M. bl.a. åter sina klagomål om att IVO inte hade besvarat hans begäran om utlämnande av handlingar. L.M. bifogade den aktuella skrivelsen som var daterad den 30 januari 2018 och ställd till IVO och en viss tjänsteman där. I skrivelsen framförde L.M. bl.a. missnöje med ett beslut som IVO hade fattat och begärde att få alla handlingar i det aktuella ärendet.

Utredning

En föredragande hos JO inhämtade följande muntliga uppgifter från IVO: En skrivelse som verkade överensstämja med den aktuella skrivelsen som L.M. hade bifogat till sin anmälan till JO kom in till IVO den 31 januari 2018. Skrivelsen hade diarieförts i IVO:s ärende med dnr 8.9-45656/2017, men såvitt framgick hade ingen annan åtgärd vidtagits. Beträffande JO:s beslut den 22 mars 2018 hade detta diarieförts i ett annat ärende, dnr 10.4-33321/2018. Det framgick inte att någon ytterligare åtgärd hade vidtagits med anledning av JO:s beslut.

L.M:s anmälan remitterades därefter till IVO för yttrande i vissa delar, vilket framgår av myndighetens remissvar nedan. I sitt remissvar anförde IVO, genom chefsjuristen, bl.a. följande:

Inspektionen för vård och omsorg, IVO, har anmodats att yttra sig över en anmälan som gjorts till Riksdagens ombudsmän, JO. JO:s anmodan avser den del av anmälan som gäller begäran av utlämnande av handlingar den 30 januari 2018.

Enligt JO:s remiss ska IVO:s yttrande innehålla en redogörelse för handläggningen och relevant lagstiftning samt myndighetens bedömning av handläggningen i det aktuella ärendet. Av yttrandet från IVO bör även framgå om IVO vidtagit några åtgärder med anledning av JO:s beslut med dnr 1929/2018 och vilka avvägningar som IVO gjorde i det avseendet.

Med anledning av remissen från JO har underlag inhämtats från den avdelning som handlagt ärendet. De berörda befattningshavare som ännu arbetar på IVO har getts tillfälle att lämna synpunkter och har även fått del av IVO:s remissvar.

Redogörelse för handläggningen

Ärendet rörande anmälan om klagomål på hälso- och sjukvården

I grunden avser detta ett ärende om klagomål enligt patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, som inkom till IVO den 3 oktober 2016 (IVO:s ärende med dnr 8.2-32590/2016). Därefter vidtas skriftväxling i syfte att bekräfta anmälan, underrätta och begära handlingar hos vårdgivare, kommunicera inkomna handlingar och förslag till beslut med anmälaren och kommunicera förslag till beslut med vårdgivaren. Anmälaren inkommer med synpunkter på förslaget till beslut. Beslut i ärendet fattas den 16 oktober 2017.

Efterföljande handläggning

Den 11 december 2017 inkommer brev från anmälaren, med synpunkter på beslutet och handläggningen av klagomålsärendet, vilket IVO svarar på (IVO:s dnr 8.9-45656/2017). IVO:s svar bemöts av anmälaren genom en skrivelse som inkommer den 31 januari 2018. Utöver ytterligare synpunkter på handläggningen av ärendet innehåller skrivelsen en begäran om utlämnande av handlingar. Begäran omfattar alla handlingar i ärendet och särskilt hur IVO informerats avseende en i begäran utpekad medicinsk uppgift. Såvitt framgår av diariet besvarades inte anmälares begäran.

Den 19 april 2018 återkommer anmälaren med synpunkter på såväl beslutet som handläggningen av klagomålsärendet. I skrivelsen uppger anmälaren att den begäran om handlingar som framförts i brevet från januari 2018 inte hör samman av IVO. Skrivelsen registreras i klagomålsärendet (IVO:s dnr 8.2-32590/2016) som en begäran om omprövning. Därefter vidtas skriftväxling med svar på anmälares skrivelse, kommunikering av nytt förslag till beslut genom omprövning med anmälaren och vårdgivaren. Anmälaren lämnar synpunkter på förslaget till beslut. Beslut efter omprövning fattas den 9 augusti 2018.

Den 22 oktober 2018 mottar IVO ett nytt brev från anmälaren adresserat till IVO:s generaldirektör, med ytterligare synpunkter på IVO:s beslut och bemötande (IVO:s dnr 8.9-40176/2018). I brevet uppger anmälaren att denne bett handläggaren av klagomålsärendet om att få handlingarna i ärendet men att handläggaren inte svarat på begäran. I samma brev anför anmälaren att denne nu har fått erforderlig vård och därför är ointresserad av utredningen, men att denne vill få vissa svar i övrigt. Anmälaren får ett bekräftelsebrev från GD:s stab. Brevet besvaras sedan genom beslut från tillsynsavdelningen med besked om att ärendet inte kommer att utredas på nytt. I beslutet framförs även att eventuella nya skrivelser från anmälaren med liknande innehåll kommer att läggas ad acta.

Efter en tid vänder sig sedan anmälaren till medhandläggande tillsynsläkare, med ett brev som adresseras till läkarens hemadress. Brevet mottas av IVO den 15 augusti 2019 (IVO:s dnr 10.2-31838/2019). I brevet uppger anmälaren att denne bett handläggaren om att få ta del av handlingarna i klagomålsärendet men inte fått svar på detta. Anmälaren ber läkaren om att få de handlingar läkaren har tagit del av under utredningen av ärendet. Brevet besvaras av tillsynsavdelningen med uppmaning till anmälaren att fortsättningsvis adressera eventuella ytterligare skrivelser avsedda för IVO eller IVO:s medarbetare till IVO:s postadress.

Den 19 september 2019 inkommer anmälaren med en skrivelse till IVO där anmälaren uppger om att denne har gjort en anmälan till JO angående sin begäran om handlingar framförd till handläggare respektive tillsynsläkare (IVO:s dnr 10.2-33805/2019). IVO svarar att tillsynsläkaren inte har några andra handlingar än de som ingår i IVO:s klagomålsärende. Myndigheten påpekar att handlingarna ska ha kommunicerats med anmälaren samt hänvisar anmälaren till att vända sig till IVO:s registratur för att begära ut handlingarna.

Efter att ha fått del av anmälarens anmälan till JO i här aktuellt ärende (IVO:s dnr 10.1-5230/2019) har IVO nu postat de begärda allmänna handlingarna i ärendet till anmälaren.

Ärendet rörande JO:s beslut med dnr 1929-2018

Den 15 mars 2018 inkom anmälaren till JO med en anmälan mot IVO avseende bl.a. missnöje med ett beslut som IVO har fattat samt uteblivet svar på en framställd begäran om att ta del av handlingar. Begäran om utlämnande avsåg samma begäran som avses i nu aktuell anmälan till JO. JO fattade beslut den 22 mars 2018. Beslutet diarietogs hos IVO den 23 mars 2018 i ett separat upprättat ärende som ett beslut från JO för kännedom (IVO:s dnr 10.4-3321/2018).

Relevant lagstiftning

Vid tiden för anmälarens ärende hos IVO gällde den tidigare lydelsen av PSL. Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 januari 2018. För ärenden som inlemts hos IVO före den 1 januari 2018 gäller bestämmelserna enligt den äldre lydelsen. I sammanhanget är främst 7 kap. 16 § PSL relevant. Av den bestämmelsen framgår att den som inkommit med klagomål mot hälso- och sjukvården har rätt att ta del av och lämna synpunkter på det som tillförts ärendet innan ärendet avgörs.

Förvaltningslagen (1986:223), ÄFL, upphörde att gälla den 1 juli 2018 när nya förvaltningslagen (2017:900), FL, trädde i kraft. Enligt 7 § ÄFL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Motsvarande bestämmelse, utan begränsning till part, finns i 9 § FL. Av 16 § ÄFL respektive 10 § FL framgår att den som är part har rätt att ta del av allt som har tillförts ärendet. Enligt 17 § ÄFL respektive 25 § FL ska part, som huvudregel, underrättas om relevanta uppgifter i ärendet innan beslut fattas.

I 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen, TF, regleras att 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 på ett sådant sätt att den kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. Enligt 2 kap. 16 § TF har den som önskar ta del av en allmän handling även rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut.

IVO:s bedömning av handläggningen

Handläggningen av begäran om utlämnande av handlingar i ärende 32590/2016 IVO bedömer att handläggningen av den enskildes begäran om utlämnande av handling i det aktuella klagomålsärendet inte har handlagts erforderligt. IVO ser allvarligt på hur anmälarens upprepade begäran har hanterats hos myndigheten.

Anmälaren borde ha fått ett skyndsamt svar på sin begäran, oaktat att alla de handlingar som inkommit i klagomålsärendet kommunicerades med anmälaren innan beslut fattades av IVO. Såvitt framgår har inte begäran uppmärksammats på ett adekvat sätt. Alla de handlingar som efterfrågades borde skyndsamt ha sänts till anmälaren alternativt nekats med en överklagandehänvisning.

Handläggningen av till IVO inkommet JO-beslut med dnr 1929-2018

När IVO mottog JO:s beslut borde IVO av beslutet förstått att det fanns skäl att vidta åtgärder med beaktande av att myndigheten inte bemött anmälarens begäran om utlämnande av handling. Det är oklart vad IVO gjorde för avvägningar vid den aktuella tidpunkten. Frågan har inte kunnat utredas närmare då närmast berörda befattningshavare inte längre är anställda hos IVO. Det är allvarligt att IVO inte ens vid detta tillfälle uppmärksammade bristen i handläggningen av begäran om handlingar.

IVO kommer att se över sina rutiner vid mottagande av JO-beslut. IVO kommer också att inskräpa kravet på skyndsamt handläggning vid begäran om utlämnanden av handlingar. Myndigheten kommer särskilt att uppmärksamma medarbetarna på att även om en enskild är eller har varit part i ett ärende, och har fått del av handlingar vid kommunicering i ärendet, så har denne rätt till allmänna handlingar enligt offentlighetsprincipen.

L.M. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (se 2 kap. 1–4 §§ TF).

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 (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har flera gånger uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Om begäran avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material kan det vara ofrånkomligt med ytterligare dröjsmål. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att lämna besked successivt om vad som kan lämnas ut.

Om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han eller hon ska också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL).

Om en enskild begär att få ta del av en handling som inte finns hos myndigheten ska den enskilde omgående informeras om detta. Vidhåller den enskilde sin

begäran trots denna information, och det rör en handling som typiskt sett kan förekomma hos myndigheten, bör myndigheten följa den ordning som anges i 6 kap. OSL. Ett avslagsbeslut ska alltså meddelas och en överklagande-hänvisning ska lämnas. Dessutom ska skyndsamhetskravet i tryckfrihets-förordningen beaktas.

Det finns ingen begränsning i hur ofta en person får begära att få ta del av allmänna handlingar hos en myndighet (se t.ex. Ds 2017:37 s. 34). En person kan alltså i princip begära ut handlingar hur ofta han eller hon vill. Det saknar även betydelse om handlingen redan har lämnats ut till honom eller henne. Varje begäran ska hanteras utan hänsyn till vad som eventuellt lämnats ut tidigare.

Bedömning

Med anledning av att L.M. har framfört flera klagomål beträffande ett beslut som IVO har fattat i ett tillsynsärende vill jag inledningsvis framhålla följande:

JO ska bl.a. kontrollera om myndigheter har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. JO brukar däremot inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor. JO kan inte heller ändra eller upphäva myndigheters beslut. Jag har inte funnit skäl att frångå den principen i detta ärende. Jag kommer således inte uttala mig om IVO:s beslut i det aktuella tillsynsärendet.

Utredningen i detta ärende visar att L.M. den 31 januari 2018 inkom med en skrivelse till IVO som bl.a. innehöll en begäran om utlämnande av vissa handlingar. Det har kommit fram att IVO inte vidtog någon åtgärd med anledning av L.M:s begäran förrän i samband med att myndigheten mottog JO:s remiss. Det hade vid den tidpunkten förflutit drygt ett år och åtta månader sedan L.M:s begäran hade framställts. Anledningen till detta har utredningen inte gett svar på och jag finner inte att ytterligare utredningsåtgärder i den delen skulle vara meningsfulla. Som IVO har anfört borde dock myndigheten åtminstone vid mottagandet av JO:s tidigare beslut i mars 2018 ha uppmärksammat frågan, men inte ens då vidtogs någon åtgärd. Det har dessutom framkommit att L.M. har påmint myndigheten om sin begäran, men utan resultat. Det inträffade är givetvis helt oacceptabelt och IVO förtjänar allvarlig kritik för den bristfälliga hanteringen av L.M:s begäran. Jag noterar att IVO har anfört att myndigheten kommer att se över sina rutiner och tillhandahålla sina medarbetare information med anledning av vad som har hänt. Jag utgår från att IVO förvissas sig om att framställningar om utlämnande av handlingar fortsättningsvis hanteras i enlighet med gällande regelverk.

Det som L.M. anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.



Elisabeth Rynning



Carl Johan Malmqvist

Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen av ärendet 

Sändlista

L.M.

Inspektionen för vård och omsorg (dnr 10.1-35230/2019)