

Bestämmelserna i 11 och 12 §§ förvaltningslagen är tillämpliga vid IVO:s handläggning av klagomålsärenden enligt patientsäkerhetslagen; även fråga om långsam handläggning

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.

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.

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.

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.

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 inletts 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

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 offentligrättsliga 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

² Se prop. 2016/17:122 s. 62.

³ Se prop. 2016/17:122. s. 88.

⁴ Se prop. 2016/17:180 s. 79 f.

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.

— — 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

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

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.

Genom införandet av patientsäkerhetslagen upphörde patienters och närståendes möjlighet att anmäla hälso- och sjukvårdspersonal till HSAN 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 HSAN.

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 utrymme 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

⁹ Se prop. 2009/10:210 s. 133.

¹⁰ Se prop. 2009/10:210 s. 178.

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 anmälares 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 anse att den patient som saken gäller har en nära anknytning till ärendet.

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.

Detsamma 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 omständigheten 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 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 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 handläggningsfrågan 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 handläggningsfrågan. 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

¹⁶ Se prop. 2016/17:180 s. 296.

¹⁷ Se prop. 2016/17:180 s. 119.

12 § första och tredje styckena FL. Av författningscommentaren 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

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 avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson.

Ärendena har föredragits av rättssakkunniga Lovisa Danielsson. Byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.

¹⁸ Se prop. 2016/17:180 s. 298.