

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Datum 2024-12-11 Dnr 10090-2023

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

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 dokumenterats 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. legalitetsprincipen 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 meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten 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 rättspsykiatrisk vård enligt LRV, om inte annat anges i 8 a § LRV.

Av 8 a § första stycket LRV framgår att patienter som är föremål för rättspsykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning och som vårdas på en sjukvårdsinrättning eller avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering 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 inskränkning 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 obehövt 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 obehövt. 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.

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 klagörande motivering, vilket innefattar uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En klagörande motivering behöver inte anges om det är uppenbart obehövt, 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 avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Ellinor Gustavsson har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.