



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sten Rydbeck

IVO och Icke överklagbara myndighetsbeslut

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet
15 högskolepoäng

Handledare: Per Nilsén

Termin: HT 2021

Innehåll

INNEHÅLL	2
SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
1.1 Metod & Teori	3
1.1.1 Teori	3
1.1.2 Metod	3
FÖRKORTNINGAR	5
INLEDNING	6
1.2 IVO, SoS och HSAN	6
ICKE ÖVERKLAGBARA BESLUT	7
1.3 Ursprung	7
1.3.1 Lagstiftarens motivering	7
1.4 Om användningen av IVO:s beslut vid anställningar	8
1.4.1 IVO:s position	8
1.4.2 Regionernas användning av IVO	8
Region Blekinge	8
Region Gotland	8
Region Gävleborg	9
Region Halland	9
Region Jämtland-Härjedalen	9
Region Jönköping	9
Region Kalmar	9
Region Norrbotten	10
Region Uppsala	10
Region Värmland	10
Region Västerbotten	10
Region Västmanland	10
Region Västra Götalands	10
Region Västra Norrland	11
Region Örebro	11
Region Östergötaland	11
Region Stockholm	11
Sammanställning av regionernas rutiner	11
1.5 Myndighetsutövning, bindande beslut och överklagande via Förvaltningslagen	12

1.6	Allmän domstols möjlighet att pröva icke överklagbara myndighetsbeslut.	13
1.7	RF och icke överklagbara myndighetsbeslut	14
1.8	EKMR och icke överklagbara myndighetsbeslut	14
	ANALYS	17
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	18
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	20

Summary

Certain decisions of the government ministry known as IVO or Inspektionen för vård och omsorg (loosely translated: The inspection for health and care), leave the individuals affected without legal recourse. This is justified by the decisions classification as mere criticisms without serious effect on the people being criticised. However, many of the government bodies responsible for the hiring of health and care professionals use registries of these criticisms in their hiring process.

This paper investigates whether the use of these criticisms ought to be considered too potent to leave the individuals affected by them without any legal recourse. The paper also investigates whether this might be an unintended effect on the part of the lawmakers and whether there is any current contradictory recourse within already existing law.

This paper finds that there is indeed fairly widespread use of the criticisms in the hiring process, although it finds that the import attested to them by the agencies responsible for hiring varies somewhat and is left unclear by many.

This paper finds little recourse for affected individuals within already existing law in spite of a reasonable interest among affected individuals to protect their good professional standing.

Sammanfattning

Vissa av myndigheten IVO:s utlåtanden är icke överklagbara, detta trots att de av vissa viktiga arbetsgivare används som grund vid nyrekrytering av vårdpersonal. Uppsatsen utreder hur tungt olika arbetsgivare värderar IVO:s information och om detta kan orsaka kontradiktioner inom lagen genom att en icke överklagbar myndighetsåtgärd blir ett större ingrepp i individens liv än vad lagstiftaren kanske avsett.

Utredningen visar att lagstiftaren förutsåg vissa problem men beslöt att lämna det tills vidare utredning hade skett. Den visar även att regionerna som ansvarar för rekrytering av vårdpersonal till viss del nyttjar IVO:s register som anställningsunderlag och att vissa lägger stor tyngd därvid medan andras användning förblir oklar.

Vidare finner utredningen begränsade förutsättningar att kringgå överklagelseförbudet med rådande lagar trots ett rimligt och starkt intresse för individen att kunna skydda sitt goda yrkesmässiga namn.

Förord

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för tillsyn över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst och stöd och service till vissa funktionshindrade. Myndigheten ansvarar också för viss tillståndsprövning.¹

En av IVO:s vanligaste ärendetyper är klagomål från patienter och närstående. IVO kan inte vidta åtgärder mot hälso- och sjukvårdspersonal i ärenden som avser klagomål, däremot kan IVO i beslut framföra kritik mot verksamheten eller mot enskild. Denna kritik är ej överklagbar² i enlighet med Patientsäkerhetslagen 10 kap 13§. Detta tycks motiveras med att besluten om kritik inte anses utgöra verklig disciplinpåföljd utan snarare ligga närmare råd.

IVO:s register med kritik används dock som beslutsgrund vid anställning av vårdpersonal vilket ger en potentiellt orimlig tyngd till kritik som saknar möjlighet för korrigerande av fel.

Denna uppsats kommer därför att utreda om dessa beslut bör vara eller potentiellt är överklagbara via högre rättskällor.

1.1 Metod & Teori

Det som uppsatsen söker undersöka visa, är:

1. Om vårdinstitutioner och regioner använder IVO:s beslut som underlag för beslut rörande anställning.
2. Om lagstiftningen i sådant fall misslyckas med att beakta vårdpersonalens rimliga intresse att kunna överklaga beslut som potentiellt påverkar deras karriär.

1.1.1 Teori

Teorin i uppsatsen är rättsdogmatisk och söker inte att argumentera eller värdera utan att klargöra en kontradiktion inom lagen. I uppsatsen görs en vägning av olika motstridiga rättskällor och principer för att förtydliga gällande rättsläge, och till vilken del oförutsedda eller åtminstone oönskade verkliga effekter av lagen påverkar dess tillämplighet och laglighet.³

1.1.2 Metod

Metoden för att visa om vårdinstitutioner och regioner använder IVO:s beslut som underlag för beslut rörande anställning, är att presentera material från rikets regioner gällande informationssökning under anställningsprocessen.

¹ IVO: www.ivo.se/om-ivo 21-12-03

² IVO: www.ivo.se/yrkesverksamma/jag-ar-anmald-vad-hander-nu/jag-forekommer-i-ett-klagoma 21-12-02

³ Nääv och Zamboni. Juridisk metodlära. Andra upplagan. Sid. 29-36

Metoden för att visa om lagstiftningen i sådant fall misslyckas med att beakta vårdpersonalens rimliga intresse att kunna överklaga beslut som potentiellt påverkar deras karriär, sker genom argumentation med inskaffad information, samt en analys av förarbetena.

Förkortningar

Följande förkortningar används genomgående i uppsatsen:

IVO:	Inspektionen för vård och omsorg
HSAN:	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Prop.:	Proposition
SoS:	Socialstyrelsen
EKMR:	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna
FEUF:	Fördrag om den Europeiska unionens funktionssätt
HFD:	Högsta förvaltningsdomstolen
FL:	Förvaltningslagen
Stadgan:	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Inledning

1.2 IVO, SoS och HSAN

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är en myndighet som tillkom år 2013 för att vara en ren tillsynsmyndighet. IVO är åtskild från Socialstyrelsens normerande och kunskapsstyrande verksamhet.⁴ IVO är också skild från hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd vilken ansvarar för allvarligare ärenden rörande legitimation, provotid och förskrivningsrätt.

Vissa av IVO:s beslut är icke överklagbara i enlighet med patientsäkerhetslagen 10 kap 13 § vilken ger en uttömmande lista⁵ på vilka av myndighetens beslut som är överklagbara.

Patientsäkerhetslagen 10 kap. 13 § lyder:

Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om beslutet gäller

1. föreläggande enligt 7 kap. 20 § andra stycket att lämna upplysningar, handlingar eller annat material,
2. föreläggande enligt 7 kap. 24 § att vidta rättelse,
3. förbud enligt 7 kap. 26, 27 eller 28 § att driva verksamhet, eller
4. förbud att utöva verksamhet enligt 8 § första stycket.

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas

De beslut som är överklagbara är de som involverar IVO:s kraftigaste åtgärder. Det vill säga de beslut som medför kritik men inga andra disciplinåtgärder, exkluderas av 10 kap 13 §.

De icke överklagbara kritikbesluten utgör om inte majoriteten så åtminstone en ansevärd andel av IVO:s beslutade åtgärder. Såvitt det går att utreda med stöd i IVO:s senaste tillgängliga statistik från 2018–2020.⁶⁷

I tabellen nedan visas en sammanställning av den information som jag har funnit i IVO:s statistik:

Påföljder	Antal
Kritikbeslut	593
Beslut om fortsatt tillsyn	68
Begäranden om återredovisning	18

⁴ Prop. 2012/13:20 s 91

⁵ Se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018 s. 204

⁶ Se IVO: Statistiknyckel. Förklaring särsk. sid 6

www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/om-statistiken-pa-ivo-se.

⁷ Se IVO: Statistik. www.ivo.se/publicerat-material/statistik/ Tabeller: Klagomål inom hälso och sjukvård.

Tabell: 1. Anmälan till IVO inom hälso och sjukvård samt socialtjänst. Tabell 1. Lex Maria anmälningar tabell:

1. Initiativärenden tabell: 1 Lex Sarah anmälningar (innehåller ej information om typ av vidtagen åtgärd). 21-12-19.

Icke överklagbara beslut

1.3 Ursprung

Grunden för IVO:s icke överklagbara beslut går att finna i den nya patientsäkerhetslagen 2010:659 där Socialstyrelsen fick ta över ansvaret för att utreda patientklagomål från hälso och sjukvårdens ansvarsnämnd. I samband med detta tillkom 10 kap 13§ som en begränsning för överklagande av Socialstyrelsens beslut, motsvarande den som idag existerar för överklagande av IVO:s beslut.

Motiveringen till ändringen står att finna i regeringens proposition 2009/10:210. Eftersom ingen behandling av ämnet står att finna i propositionen för införandet av IVO prop. 2012/13:20 förefaller det som att motiveringen förblivit oförändrad.

1.3.1 Lagstiftarens motivering

Regeringen motiverade sitt beslut i prop. 2009/10:210 med argument för processekonomi och en myndighetsutövningssidé.

När det gäller rätt att överklaga beslut i klagomålsärenden, måste man enligt regeringen skilja mellan olika typer av beslut, å ena sidan beslut som innebär att Socialstyrelsen riktar kritik alternativt inte finner skäl att rikta kritik mot en vårdgivare eller en enskild yrkesutövare och å andra sidan beslut i vilket styrelsen inte finner skäl att göra en anmälan om t.ex. provotid till HSAN.⁸

Varför man måste åtskilja sådana beslut motiveras inte men implikationen är att ärenden som Socialstyrelsen (eller IVO) bedömer som mindre viktiga inte är rimliga att driva vidare till domstol. Att detta beror på att kritik inte är en verklig ”myndighetsutövning” skrivs inte uttryckligen.

Regeringens beslut att klagomålsärenden och andra tillsynsärenden inte skall vara överklagbara kritiserades av flera remissinstanser som rättsosäkert både för patienter och vårdgivare. HSAN ansåg i sitt remissvar att kritik från Socialstyrelsen var ägnad åt att fastställa normer för vårdgivares agerande och att sådan kritik därför bör kunna överklagas. Detta argument skulle potentiellt inte gälla för IVO som är en ren tillsynsmyndighet.

Regeringen instämde i princip med remissinstansernas kritik men fann att inget utredningsunderlag för ett sådant beslut fanns och att införandet av en överklaganderätt skulle medföra betydande inkonsekvenser i det föreslagna regelverket. Regeringen beslutade istället att avvakta till en framtida översyn.⁹

⁸ Prop. 2009/10:210 s 134–135

⁹ Prop. 2009/10:210 s 135

1.4 Om användningen av IVO:s beslut vid anställningar

1.4.1 IVO:s position

På sin hemsida under rubrikerna ”Yrkesverksamma” och ”Jag förekommer i ett klagomål”, förklarar IVO att ett beslut i klagomålsärenden inte medför någon inskränkning i möjligheten att utöva yrket. Ett beslut är dock en allmän handling och vissa arbetsgivare gör förfrågan hos IVO inför anställning och om IVO inte uttryckt sig kritiskt så framgår detta av beslutet¹⁰ (och vice versa).

1.4.2 Regionernas användning av IVO

Regionerna är de administrativa enheter som har ansvar för den svenska sjukvården och som därför har anledning att potentiellt nyttja IVO:s beslut som anställningsunderlag. Typiskt sett har regioner gemensamma HR rutiner för verksamheterna under deras styrelse.

Det är också viktigt att betänka att Regionerna antingen som direkta arbetsgivare eller som utläggare av entreprenad nästan befinner sig i monopolställning gentemot vårdpersonal i Sverige. Regionerna anställer t.ex. 77% av landets läkare direkt.

Regionernas anställningsvillkor har därför en mycket starkare påverkan på vårdpersonalens möjligheter att finna arbete än vad som är vanligt för kvalificerad arbetskraft inom verksamheter där fler arbetsgivare konkurrerar.¹¹

Här nedan följer en kort beskrivning av de olika regionernas användning av IVO:s uppgifter om vårdpersonal vid anställning.

Region Blekinge

Blekinge genomför registerkontroll vid anställning av säkerhetsklassad personal och för personal som ska arbeta med barn skall utdrag ur polisens belastningsregister ske.¹²

Säkerhetsklassad personal innebär sådan personal som hanterar hemlig information, så kallad säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vilka register som skall kontrolleras vid anställning av sådan personal specificeras ej.

Region Gotland

Gotland kontrollerar endast brottsregistret och misstankeregistret enligt sin anställningsrutin.¹³

¹⁰ IVO: Yrkesverksamma < www.ivo.se/yrkesverksamma/jag-ar-anmald-vad-hander-nu/jag-forekommer-i-ett-klagomal/ >

¹¹SACO: <https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/lakare/>

¹² Region Blekinge: Riktlinje för rekrytering. Dokumentansvarig:

HR-strateg. Beslut av: HR-direktör. Beslut datum:21-05-17.Dokumentnummer:

19-534

Region Gävleborg

Inom region Gävleborg skall sökande medarbetare inom legitimationsyrken uppvisa ett registerutdrag från IVO.

Regionen betonar att IVO:s register är en del av bedömningsunderlaget för lämplighetsbedömningen som en komplementär del och skall inte ersätta andra moment.¹⁴

Region Halland

Region Halland genomför registerkontroll från IVO vid rekrytering till legitimationsyrken.¹⁵

Region Jämtland-Härjedalen

I region Jämtland-Härjedalen vid anställning av personal inom legitimationsyrken skall det kontrolleras om de potentiella rekryterna finns registrerade i ärenden hos IVO.¹⁶

Region Jönköping

För legitimerade yrken genomför region Jönköping kontroll för ärenden hos IVO och legitimation hos Socialstyrelsen. I vissa verksamheter begärs också utdrag från belastningsregistret. I de fall där det förekommer anmälningar från IVO eller anmärkningar i belastningsregistret så är det de rekryterande cheferna som bedömer om man ska fortsätta med rekryteringen.¹⁷

Region Kalmar

Region Kalmars anställningsrutin innebär utöver säkerhetskontroller av misstanke och belastningsregistren en HR kontroll av Socialstyrelsens och IVO:s register.¹⁸ Intressant nog formuleras det på följande vis:

HR-konsult ska alltid kontrollera att det finns en giltig yrkeslegitimation och att inga tillsyn och klagomålsärenden finns registrerade, genom att maila: hosp@socialstyrelsen.se samt genom att fylla i formuläret hos IVO.

Detta citat följs inte av något kvalificerande eller utvecklande om hur kritik från IVO bör värderas. Vi kan alltså sluta oss till att tillsyns- och klagomålsärenden här, om de inte direkt jämföras med yrkeslegitimation, betraktas som en jämförbar företeelse.

¹³Region Gotland: Hälsa och sjukvårdsförvaltningen. Bakgrundskontroll vid anställning Framtagen av: Gunnar Ramstedt, Nina Ljung. Godkänd av: Nina Ljung. Dokumentnummer: STY-19 461
Upprättat/Godkänt datum: 2021-04-20.

¹⁴ Region Gävleborg: Register- och legitimationskontroll vid rekrytering

¹⁵ Region Halland: Rutinbeskrivning rekrytera. Sid: 12–14 Författare: Anna Hofling med Åsa Daugaard och Helena Eberhardsson-Nagy. Reviderad: 2019-04-30

¹⁶ Region Jämtland-Härjedalen: Checklista för chefer - vid rekrytering av nya medarbetare.

¹⁷ Region Jönköping: Regionledningen HR avd.: inget rutindokument existerade: utdrag ur från intranätet.

¹⁸ Region Kalmar: rekryteringsrutin. Upprättare: Katarina Nilsson, HR-strateg
Godkännare: Helen Persson, HR-direktör Giltighetstid: 2019-06-26 och tills vidare

Region Norrbotten

I region Norrbotten görs säkerhetsprövning för vissa befattningar enligt Säkerhetsskyddslagen (2018:585). Registerkontroll utförs enligt Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, inkl. SFS 2019:962 svenska författningssamling Lag om ändring i lagen (2013:852).

Inom psykiatrin görs kontroller utifrån verksamhetens karaktär och krav på säkerhet. Det görs en bedömning i varje enskilt fall utifrån vad som framkommer i registerutdraget.¹⁹ Det register som refereras till via de angivna lagarna är belastningsregistret. Huruvida IVO:s register kan komma att användas för tjänster inom psykiatrin framgår ej. Gällande registernas påverkan på sökandes möjligheter så hänvisas till en enskild bedömning.

Region Uppsala

Tillfrågad utan svar.

Region Värmland

Tillfrågad utan svar.

Region Västerbotten

Tillfrågad utan svar.

Region Västmanland

Vid rekrytering inom legitimationsyrke har region Västmanland obligatorisk rutin att undersöka eventuella anmärkningar från IVO. Vid anmärkning hos IVO görs en individuell bedömning om anställning är möjlig.²⁰

Formuleringen antyder att kritik från IVO innebär en presumtion om att anställningen inte blir av.

Region Västra Götalands

Vid rekrytering inom legitimationsyrken i Västra Götaland skall kontroll av IVO:s register ske i samband med anställningsprocessen.²¹

Specifikt skall det undersökas om den potentiella rekryten har fått en disciplinpåföljd eller är under undersökning.

¹⁹ Region Norrbotten: Team kompetensförsörjning. Direkt svar via e-mail

²⁰ Region Västmanland: Anställning av legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Utfärdad av: Caroline Andersson Godkänd av: Björn Forsberg. Giltigt fr.o.m.: 2020-11-13 Dok nummer: 32045-6

²¹ Region Västra Götaland: Regionkansliet, HR-strategiska avdelningen: Rekryteringsprocessen Rev. 2014-04-08

Region Västra Norrland

Tillfrågad utan svar.

Region Örebro

Region Örebro begär ut registerkontroll från IVO när rekrytering sker inom legitimationsyrken.²²

Region Östragötaland

Tillfrågad utan svar.

Region Stockholm

Region Stockholm har ingen gemensam HR policy gällande rekrytering. Förfrågningar hänvisas istället till individuella vårdinstitutioner.

Danderyds sjukhus

Danderyds sjukhus genomför registerkontroll hos IVO samtidigt som legitimationskontroll hos SoS. Detta är i slutet av rekryteringsprocessen efter att kandidaterna har sållats och en slutkandidat har valts ut.²³

Huruvida detta antyder att IVO:s kritik väger tungt eller inte är svårt att utröna. Det kan betyda att IVO:s kritik väger så tungt att det likt brist på legitimation utesluter en annars utvald kandidat, eller så kan det betyda att IVO:s kritik betyder så lite att det inte ens anses värdefullt som bedömningsmaterial vid den tidiga utsällningen av kandidater.

Sammanställning av regionernas rutiner

Av 17 tillfrågade regioner svarade 11. Av de 11 begränsar 1 definitivt sina registerkontroller till polisiära sådana och 3 är oklara om huruvida kontrollen inbegriper IVO. De återstående 7 använder sig bland annat av registerutdrag från IVO.

Majoriteten av dessa specificerar inte i vilken grad IVO:s beslut bör påverka rekryteringsprocessen eller huruvida någon åtskillnad skall göras mellan de olika typer av ärenden som IVO behandlar.

Region Gävleborg betonar att IVO:s register är en komplementär del som inte skall ersätta andra moment som anställande chefs bedömning eller socialstyrelsens legitimeringsprocess.

Regionerna Jönköping, Västmanland och Kalmar är alla formulerade på ett sätt som antyder att en IVO anmärkning är en starkt försvårande omständighet för en anställningsökande.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att IVO:s kritik används som anställningsunderlag av en majoritet samt att tendensen där den kan utläsas är att tillskriva registerna en viss tyngd.

²² Region Örebro: HR-enheten: utdrag ur interna nätverket.

²³ Danderyds sjukhus: Chefens checklista vid rekrytering av medarbetare. 3 januari 2022 Lena Lindblad Tillförordnad HR-partnerchef HR-avdelningen. Danderyds sjukhus AB

1.5 Myndighetsutövning, bindande beslut och överklagande via Förvaltningslagen

Begreppet myndighetsutövning användes inom förvaltningsrätten från 1971–2018. Det användes för att beteckna sådan offentlig verksamhet som krävde särskild försiktighet vid granskningsmöjlighet i form av förfarandebestämmelser. Den särskilda försiktigheten ansågs nödvändig eftersom myndighetsutövningen innebar statlig maktutövning gentemot enskilda som stod i beroendeställning till staten.²⁴

I nya förvaltningslagen 2017 utvidgades tillämpningsområdet för förfarandebestämmelserna så att de särskilda rättssäkerhetsgarantierna som tidigare varit förbehållna för myndighetsutövning nu som huvudregel skulle gälla i alla förvaltningsärenden.²⁵

Begreppet myndighetsutövning kan vara användbart för att analysera lagstiftarens motivering att göra IVO beslut icke överklagbara (i vissa ärenden) eftersom begreppet var i användning när den nya patientsäkerhetslagen tillkom 2010.

Även begreppen *bindande beslut* kontra *andra uttalanden* är användbara i en analys.²⁶ Dessa begrepp används bland annat för att fastställa vilka beslut som bör vara överklagbara enligt förvaltningslagens 41–42§§.

Dessa begrepp är subsidiära till speciallagar som patientsäkerhetslagen i enlighet med förvaltningslagens 4§. De är ändå värdefulla som en måttstock för vad som i förvaltningslagen generellt betraktas som tillräckliga motiv för rättssäkerhetsgarantier.

Med ett bindande beslut avses här ett beslut som genom sitt innehåll avser att ensidigt bestämma adressaten eller adressaterna rättigheter eller skyldigheter och som också enligt gällande rättsregler har den avsedda effekten.²⁷

Ett bindande beslut måste alltså röra sig om en rättighet eller en skyldighet. Det måste också ha en bestämd rättsverkan. Med *andra uttalanden* menas allt som faller utanför definitionen för bindande beslut²⁸, som t.ex. förslag eller yttranden. I IVO:s fall, kritik utan disciplinpåföljd.

För att en part ska ha talerätt enligt 41–42§§ förvaltningslagen krävs det att beslutet kan antas påverka dess situation på ett inte obetydligt sätt. En formulering som speglar principer från rättspraxis som gör överklagbarhet beroende av ett besluts verkningar.²⁹

Vad ”påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt” betyder mer specifikt definieras inte närmare i lagen utan man får söka sig till rättspraxis.

²⁴ Se Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* 27:e uppl. 2018 s. 19–21

²⁵ Se prop. 2016/17:180 6.2: Begränsningen i tillämpningsområdet till myndighetsutövning tas bort.

²⁶ Se Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* 27:e uppl. 2018 s. 62

²⁷ Se Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* 27:e uppl. 2018 s. 62

²⁸ Se Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* 27:e uppl. 2018 s. 62

²⁹ Se Strömberg och Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* 27:e uppl. 2018 s. 203

Den grundläggande principen för talerätt är att beslutet antingen påverkar den klagandes rättsställning eller berör ett intresse som på något sätt erkänns av rättsordningen.³⁰

Av fast praxis följer att endast beslut som har eller är ägnade att få en påvisbar effekt för den som berörs av beslutet tillerkänns överklagbarhet. Avgörande är således vilka faktiska verkningar beslutet får för den som berörs av det (se HFD 2018 ref. 23 och där angivna rättsfall). Det måste vara fråga om en påverkan av tillräckligt kvalificerat slag och bedömningen ska avse om ett beslut av ett visst slag typiskt sett medför att kravet på påverkan är uppfyllt (se HFD 2019 ref. 21 p. 36)³¹

Med tanke på kritikbesluts potentiella konsekvenser för anställningsmöjligheter borde det vara fullt möjligt för en hypotetisk tvist rörande kritik mot en legitimerad hälso- och sjukvårds medarbetare att uppfylla rekvisitet (påvisbar effekt).

1.6 Allmän domstols möjlighet att pröva icke överklagbara myndighetsbeslut.

Enligt regeringsformens kap 12: 2§ får ingen domstol bestämma hur en förvaltningsmyndighet eller en förvaltningsdomstol ska besluta i ett ärende. Därmed är det inte nödvändigtvis sagt att en allmän domstol inte i viss del kan pröva en fråga relaterad till förvaltningsmyndigheter.

Förvaltningsmyndigheters kompetens bestäms vanligen genom uttryckliga lagrum, men de allmänna domstolarna måste falla tillbaka på rättegångsbalken och den däri utläsliga allmänna principen. Principen är att alla tvistemål tillhör domstol om inget annat är särskilt stadgat.³²

Förbud mot överklagande behöver inte nödvändigtvis innebära förbud av domstolsprövning. En allmän domstol får inte ålägga eller förbjuda en förvaltningsmyndighet att fatta ett visst beslut, ej heller får den upphäva eller ogiltigförklara eller sätta sig i en förvaltningsmyndighets ställe.³³ Stadgandet i rättegångsbalken 10 kap 17§ är att rätten inte är behörig att uppta tvist som skall upptas av annan myndighet än domstol.

Det verkar som att de allmänna domstolarna saknar kompetens att döma ärenden i alla de områden där ett författningsbemyndigande åt en förvaltningsmyndighet anförtrott en allsidig, objektiv och slutgiltig prövning av frågan.³⁴³⁵ Detta synes vara fallet i den aktuella frågan där behandling av ärenden har anförtrotts helt och fullt till IVO.

³⁰ Se Hannah, En europeiserad talerätt om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter och europakonventionens offerbegrepp. 2011, Stockholms universitet sid 20.

³¹ HFD 2019 ref 43 p. 30

³² Se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018 s. 240–241

³³ Se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018 s. 242

³⁴ Se NJA 1949 s330. 1950 s333, 1952 s 248

³⁵ Se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018 s. 246

1.7 RF och icke överklagbara myndighetsbeslut

Det finns i regeringsformen ingen generell rätt att få domstolsprövning. Den generella regeln om rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut går istället att finna i 41–42 §§. Förvaltningslagen vilken enligt 4 § är subsidiär till specialförfattningar som Patientsäkerhetslagen 10 kap. 13 §.

En hänvisning till rätten till arbete RF 1 kap 2§ verkar föga aktuell. Den enda återstående möjligheten till en rätt att överklaga är europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Den gamla förvaltningslagen (1986) hade i 3§ 2st ett stadgande om att reglerna för överklagande i förvaltningslagen alltid skulle användas om det behövdes för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

En motsvarande bestämmelse infördes inte i den nya förvaltningslagen (2016) med motiveringen att EKMR ändå var ratificerad, att eventuellt motstridiga lagar därmed skulle vara grundlagsstridiga och en motsvarande bestämmelse ansågs därför överflödig. Det verkar som en tolkning av förvaltningslagens lagar mot bakgrund av EKMR potentiellt skulle kunna vara relevant.³⁶³⁷³⁸

1.8 EKMR och icke överklagbara myndighetsbeslut

Enligt 11 kap. 14 § 1st regeringsformen, har svenska domstolar möjligheten att åsidosätta lagar om de kan anses strida mot högre rätt, däribland den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.³⁹

Enligt EKMR ART 6 så är var och en vid prövningen av sina civila rättigheter och skyldigheter berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en opartisk domstol upprättad genom lag.

Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut gav en möjlighet att överklaga förvaltningsbeslut till förvaltningsdomstolar enligt ART 6 men att lagen upphört att gälla anses inte ha upphävt möjligheten att överklaga via FL förutsatt att det rör sig om sådana civila rättigheter som beskrivs i ART 6.⁴⁰⁴¹⁴²⁴³

³⁶ Prop. 2016/17:180 s 43

³⁷ RF 2 Kap 19§

³⁸ Se Hannah, En europeiserad talerätt om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter och europakonventionens offerbegrepp. 2011, Stockholms universitet sid 23

³⁹ Bernitz och Kjellgren. Europarättens grunder 5:e uppl. s. 110–112

⁴⁰ Se Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018 s. 230

⁴¹ Lagkommentar (2006:304) lagen om rättsprövning av regeringsbeslut. 1§ kom 4 Karnov: Wiweka Warnling Konradsson. <https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/experts/WIWA>

⁴² RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56

⁴³ SOU 2010:29 s. 136 f. och prop. 2016/17:180 s. 43

Om artikel 6 skall ge en rätt till domstolsprövning måste alltså IVO:s beslut om kritik röra en civil rättighet eller skyldighet. Tvisten måste vara reell, seriös och prövningsbar enligt förvaltningslagen 41–42§§.

Praxis gällande kriterierna för bedömningen av vad som kan tas upp med stöd av ART 6 går att finna i rättsfallen HFD 2019 ref 43 och HFD 2021 ref. 8.

Vad krävs för att upphäva ett uttryckligt överklagandeförbud? I HFD 2021 ref 8, upphävde HFD kammarrättsens dom om att ett överklagandeförbud skulle åsidosättas med grund i ART 6 EKMR. HFD konstaterade att det fanns möjligheter att få tvisten prövad av allmän domstol utan att behöva åsidosätta förvaltningslagen. Mot denna bakgrund saknades det anledning att tillåta tvisten att prövas i förvaltningsdomstol eftersom ART 6 krav på rättssäkerhet redan uppfylls av en prövning i allmän domstol.⁴⁴

Gällande prövning av IVO:s kritik verkar det inte finnas någon möjlighet till prövning i allmän domstol eller annat domstolsliknande organ.

Är tvisten reell och seriös?

Det finns en presumtion för att uppkomna tvister är reella och seriösa. (se HFD 2019 ref. 10 p. 15 och där angivna rättsfall). Detta innebär att en domstol bara i klara fall kan dra slutsatsen att en tvist inte är reell och seriös och att artikel 6.1 i EKMR därför inte är tillämplig.⁴⁵

Intresset att kunna skydda sitt goda yrkesmässiga namn förefaller tillräckligt reellt och seriöst för att inte vara uppenbart undantagen enligt denna regel.

Föreligger en rättighet?

Båda de relevanta rättsfallen rörde sig om bidragstvister. Bedömningen av om bidragen var rättigheter eller ej karakteriserades av huruvida bidragen berodde på skönmässiga bedömningar eller om de var garanterade vid fastslagna rekvisit och därmed rättigheter.⁴⁶

Det finns ingen uttrycklig rätt att bevara sitt goda yrkesmässiga rykte, möjligtvis kan en sådan utläsas ur den arbetsrätt som ges uttryck för i europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ART 15.

Är rättigheten civil till sin karaktär?

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare uttalat att så bör anses vara fallet om det inte finns klart stöd för en annan bedömning (se t.ex. HFD 2019 ref. 10 p. 19⁴⁷

Kan allmän förvaltningsdomstol pröva överklagandet?

En grundläggande förutsättning för att det ska föreligga en rätt till prövning i allmän förvaltningsdomstol är att det aktuella avgörandet är av den karaktären att det utgör ett överklagbart beslut. Endast om så är fallet kan det bli aktuellt att åsidosätta ett överklagandeförbud⁴⁸

⁴⁴ HFD 2021 ref 8 p. 8-19

⁴⁵ HFD 2019 ref 43 p. 19

⁴⁶ HFD 2019 ref 43 p. 21-22

⁴⁷ HFD 2019 ref 43 p. 26

⁴⁸ HFD 2019 ref 43 p. 29

Det krävs alltså en rätt till prövning enligt 41–42 §§ FL obeaktandes överklagandeförbud. Detta har behandlats ovan i sektion 1.4. *Myndighetsutövning bindande beslut och överklagande via förvaltningsrätten*. Rekvisitet (påvisbar effekt) bör gå att visa för en hypotetisk tvist. En hypotetisk tvist med förmågan att visa en verklig påverkan borde således ha förutsättningar för att tas upp.

Analys

Huruvida det finns någon möjlighet att kringgå patientsäkerhetslagens överklagandeförbud gällande IVO:s kritik förblir alltså tveksamt.

Att det finns en potentiell påverkan på de berörda parternas möjlighet att finna anställning inom sitt yrke tycks visat.

Det förefaller också som att intresset att söka upprättelse eller prövning för ett skadat yrkesmässigt namn är rimligt och starkt.

För legitimerade yrken finns det etablerade verktyg för att pröva rättigheten att utöva dessa yrken. Sådana verktyg inkluderar indragning av legitimation, prøvotid, tillfällig indragning av legitimation, indragning av förskrivningsrätt samt indragning av etableringsrätt. Alla dessa påföljder är tillgängliga för myndigheter som IVO, SoS och HSAN men kan till skillnad från kritikbeslut överklagas.

Käll- och litteraturförteckning

Källor:

IVO: www.ivo.se/om-ivo 21-12-03

IVO: www.ivo.se/yrkesverksamma/jag-ar-anmald-vad-hander-nu/jag-forekommer-i-ett-klagoma 21-12-02

Prop. 2012/13:20

IVO: Statistiknyckel. Förklaring särsk. sid 6
www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat/statistiktabeller/om-statistiken-pa-ivo-se.

IVO: Statistik. www.ivo.se/publicerat-material/statistik/
Tabeller:

Klagomål inom hälso och sjukvård. Tabell: 1.

Anmälan till IVO inom hälso och sjukvård samt socialtjänst. Tabell 1.

Lex Maria anmälningar tabell: 1.

Initiativärenden tabell: 1 Lex Sarah anmälningar (innehåller ej information om typ av vidtagen åtgärd). 21-12-19.

Prop. 2009/10:210

IVO: Yrkesverksamma < www.ivo.se/yrkesverksamma/jag-ar-anmald-vad-hander-nu/jag-forekommer-i-ett-klagomal/ >

SACO: <https://www.saco.se/studieval/yrken-a-o/lakare/>

Region Blekinge: Riktlinje för rekrytering. Dokumentansvarig:

HR-strateg. Beslut av: HR-direktör. Beslut datum:21-05-17.Dokumentnummer:
19-534

Region Gotland: Hälso och sjukvårdsförvaltningen. Bakgrundskontroll vid anställning
Framtagen av: Gunnar Ramstedt, Nina Ljung. Godkänd av: Nina Ljung. Dokumentnummer:
STY-19 461 Upprättat/Godkänt datum: 2021-04-20.

Region Gävleborg: Register- och legitimationskontroll vid rekrytering.

Region Halland: Rutinbeskrivning rekrytera. Sid: 12-14 Författare: Anna Hofling med Åsa
Daugaard och Helena Eberhardsson-Nagy. Reviderad: 2019-04-30

Region Jämtland-Härjedalen: Checklista för chefer - vid rekrytering av nya medarbetare.

Region Jönköping: Regionledningen HR avd.: utdrag ur från intranätet.

Region Kalmar: rekryteringsrutin. Upprättare: Katarina Nilsson, HR-strateg Godkännare:
Helen Persson, HR-direktör Giltighetstid: 2019-06-26 och tills vidare

Region Norrbotten: Team kompetensförsörjning. Direkt svar via e-mail

Region Västmanland: Anställning av legitimerad Hälso- och sjukvårdspersonal. Utfärdad av: Caroline Andersson Godkänd av: Björn Forsberg. Giltigt fr.o.m.: 2020-11-13 Dok nummer: 32045-6

Region Västra Götaland: Regionkansliet, HR-strategiska avdelningen: Rekryteringsprocessen Rev. 2014-04-08

Region Örebro: HR-enheten: utdrag ur interna nätverket.

Danderyds sjukhus: Chefens checklista vid rekrytering av medarbetare. 3 januari 2022 Lena Lindblad Tillförordnad HR-partnerchef HR-avdelningen. Danderyds sjukhus AB

prop. 2016/17:180 6.2: Begränsningen i tillämpningsområdet till myndighetsutövning tas bort.

NJA 1949 s330. 1950 s333, 1952 s 248

RÅ 1997 ref. 65 och RÅ 2001 ref. 56

SOU 2010:29

Litteratur

Nääv och Zamboni. Juridisk metodlära. Andra upplagan.

Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 27:e uppl. 2018

Hannah: En europeiserad talerätt om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter och europakonventionens offerbegrepp. 2011, Stockholms universitet

Bernitz och Kjellgren. Europarättens grunder 5:e uppl.

Lagkommentar (2006:304) lagen om rättsprövning av regeringsbeslut. 1§ kom 4 Karnov: Wiweka Warnling Konradsson. <https://juno-nj-se.ludwig.lub.lu.se/b/experts/WIWA>

Rättsfallsförteckning

HFD 2019 ref 43

HFD 2021 ref 8 p

HFD 2019 ref. 21