

Högsta förvaltningsdomstolen  
Box 2293  
103 17 Stockholm

HÖGSTA FÖRVALTNINGS-  
DOMSTOLEN  
Bered Enhet 4

INKOM: 2022-10-18  
MÅLNR: 6203-22  
AKTBIL: 1

*Inges till Kammarätten i Stockholm endast genom e-post till  
[kammarrattenistockholm@dom.se](mailto:kammarrattenistockholm@dom.se) och med kopia till  
[hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se](mailto:hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se)*

## **ÖVERKLAGANDE OCH ANSÖKAN OM PRÖVNINGSTILLSTÅND – INNEHÅLLER YRKANDE OM INTERIMISTISKT BESLUT**

### **KLAGANDEN**

1. Stiftelsen Otium, 857202-2138
2. Stiftelsen Göteborgs sjukhem, 857200-6453
3. Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, 857202-2138

### **OMBUD**

Advokaterna Lars Arrhed och Filip Malm, Advokatfirman Lindahl KB  
Box 11911, 404 39 Göteborg  
Telefon: 070-320 10 47; 073-147 27 83  
E-post: [lars.rrhed@lindahl.se](mailto:lars.rrhed@lindahl.se), [filip.malm@lindahl.se](mailto:filip.malm@lindahl.se)

samt juristen Helena Rosén Andersson och advokaten Kristoffer Sällfors,  
Advokatfirman Vinge KB  
Box 1703  
111 87 Stockholm  
Telefon: 070-714 30 62; 070-714 31 48  
E-post: [helena.rosenandersson@vinge.se](mailto:helena.rosenandersson@vinge.se), [kristoffer.sallfors@vinge.se](mailto:kristoffer.sallfors@vinge.se)

Juristen Helena Rosén Andersson och advokaten Kristoffer Sällfors anmäler sig härmed som ombud för Stiftelsen Otium, Stiftelsen Göteborgs sjukhem och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg tillsammans med advokaterna Lars Arrhed och Filip Malm. Vi omber Högsta förvaltningsdomstolen att skicka korrespondensen i målen via e-post till samtliga fyra ombud.

### **MOTPART**

Inspektionen för vård och omsorg  
Box 45183  
104 30 Stockholm

### **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarätten i Stockholms dom den 12 oktober 2022 i mål nr 1526–1529-22

### **SAKEN**

Tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453)

## **1 YRKANDEN**

1.1 Stiftelsen Otium, Stiftelsen Göteborgs sjukhem och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen:

- (i) meddelar prövningstillstånd;
- (ii) omedelbart beslutar att Stiftelsen Otium, Stiftelsen Göteborgs sjukhem och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg har rätt att bedriva verksamheter som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453) i avvaktan på att målen avgörs slutligt; samt
- (iii) med upphävande av kammarrättens dom fastställer förvaltningsrättens dom.

## **2 INLEDANDE KOMMENTARER**

2.1 Stiftelsen Otium, Stiftelsen Göteborgs sjukhem och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg (Stiftelserna) åberopar de omständigheter och den bevisning som har lagts fram i förvaltningsrätten och i kammarrätten.

2.2 Det finns skäl att meddela prövningstillstånd eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

2.3 Stiftelserna gör gällande att de har rätt att beviljas tillstånd att fortsättningsvis bedriva verksamheterna och avser att senast den 2 november 2022 komplettera överklagandet med skälen till varför Högsta förvaltningsdomstolen ska meddela prövningstillstånd och skälen för att kammarrättens dom behöver upphävas och förvaltningsrättens dom fastställas.

2.4 Till följd av kammarrättens dom saknar Stiftelserna rätt att bedriva verksamheter sedan den 12 oktober 2022. Verksamheterna är avgörande för de i Stiftelsernas verksamheter befintliga brukarnas liv och hälsa och för tillgången till omsorgsplatser för äldre i Göteborgs kommun. För att säkerställa livsviktig vård är det därför nödvändigt att Högsta förvaltningsdomstolen omedelbart – och redan innan Stiftelserna har kompletterat sitt överklagande – beslutar att Stiftelserna har rätt att bedriva verksamheterna till dess att målen avgörs slutligt.

## **3 BAKGRUND**

3.1 De här målen handlar i grunden om att tre stiftelser, som kontrolleras av Göteborgs kommun, har vägrats rätt att fortsätta bedriva sina verksamheter av det skälet att de har ansökt om tillstånd för sent enligt ett nytt regelverk. Stiftelserna har förvägrats tillstånd, trots att tillsynsmyndigheten har uppmanat dem att ansöka om tillstånd för att åtgärda bristen på tillstånd. Frågorna i målen är kopplade till om det är rimligt att verksamheterna – som har bedrivits i nuvarande form sedan cirka 30 år tillbaka, som står för åtta procent av Göteborgs kommuns äldreomsorgsplatser och som uppfyller lagstiftningens höga krav på kvalitet, säkerhet och seriositet – ska behöva avvecklas med risk för befintliga brukares liv och hälsa och med innebörden att antalet omsorgsplatser i kommunen minskar avsevärt. Och det enbart av det skälet att dåvarande företrädare för Stiftelserna inte i rätt tid hade förstått att Stiftelserna själva skulle ansöka om tillstånd enligt det nya regelverket.

3.2 Stiftelserna bedriver verksamheter i form av särskilda boenden enligt socialtjänstlagen. Verksamheterna bedrivs på uppdrag av Göteborgs kommun.

Tillsammans har Stiftelserna cirka 360 omsorgsplatser och står därmed för cirka åtta procent av samtliga äldreomsorgsplatser i Göteborgs kommun. Stiftelsernas äldreomsorgsverksamhet har bedrivits sedan 1700-talet och i nuvarande form sedan början av 1990-talet. Verksamheterna har hela tiden bedrivits i enlighet med de höga krav på kvalitet och säkerhet som vid varje given tidpunkt har gällt.

- 3.3 Den 15 april 2017 infördes krav på tillstånd i socialtjänstlagen för vissa verksamheter som tidigare inte hade varit skyldiga att själva anmäla sina verksamheter för tillstånd. Enligt övergångsreglerna skulle sådana tillstånd sökas senast den 1 april 2018, se lagen (2017:210) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).
- 3.4 Efter samråd med extern expert gjorde Stiftelserna bedömningen att Stiftelserna inte omfattades av den nyinförda tillståndsplikten för vissa verksamheter. Detta eftersom det är kommunen i egenskap av huvudman för kommunal verksamhet som ska ansöka om tillstånd för verksamheterna och inte den organisation som bedriver verksamheten. Den ordningen gällde före lagändringen den 15 april 2017 och gäller även idag. Stiftelserna och deras verksamheter utgör nämligen en integrerad del av Göteborgs kommun och dess äldreomsorg. Stiftelsernas styrelseledamöter utses av kommunfullmäktige i Göteborgs kommun och verksamheterna granskas av revisorer som utses av kommunens stadsrevision. Av det skälet betraktade både Stiftelserna och kommunerna sedan lång tid tillbaka Stiftelsernas verksamhet som en del av den kommunala verksamheten och inte som en fristående verksamhet som själv ska ansöka om tillstånd.
- 3.5 Den 13 maj 2019 fick Stiftelserna emellertid en underrättelse från Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om att myndigheten var av uppfattningen att Stiftelserna själva borde ansöka om tillstånd för verksamheterna. IVO uppmanade Stiftelserna att redogöra för hur deras plan såg ut för att komma till rätta med bristen att de inte redan hade sökt tillstånd. Stiftelserna påbörjade omgående det relativt omfattande arbetet med att ta fram sådana tillståndsansökningar. Den 2 september 2019 inkom Stiftelserna med de tillståndsansökningar som IVO hade efterfrågat.
- 3.6 Den 2 juli 2021 – d.v.s. ett år och tio månader efter det att tillståndsansökningarna hade inkommit till IVO – avslog IVO ansökningarna med motiveringen att företrädare i Stiftelserna inte uppfyllde kraven på insikt och lämplighet i 7 kap. 2 § andra och tredje stycket socialtjänstlagen. Som skäl angav IVO att Stiftelserna inte hade inkommit med tillståndsansökningar senast den 1 april 2018. Trots att IVO i sin underrättelse den 13 maj 2019 uppmanat Stiftelserna att åtgärda bristen på tillstånd genom att ge in ansökningar om tillstånd tillät IVO genom besluten alltså inte Stiftelserna att vidta sådana åtgärder.
- 3.7 IVO avslog alltså Stiftelsernas ansökningar om att få bedriva verksamhet utan att utreda verksamheternas kvalitet och säkerhet. IVO gjorde heller inte någon bedömning av om ett vägrat tillstånd var motiverat med hänsyn till ändamålet med tillstandsregleringen.
- 3.8 Stiftelsernas överklagade IVO:s beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm. Den 17 februari 2022 upphävde förvaltningsrätten IVO:s beslut och återförvisade målen till IVO för ny handläggning av Stiftelsernas tillståndsansökningar.

- 3.9 IVO överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm. Den 12 oktober 2022 biföll kammarrätten IVO:s överklagande med innebörden att IVO:s beslut att avslå Stiftelsernas ansökningar om tillstånd fastställdes.

#### **4 SKÄLEN FÖR ETT INTERIMISTISKT BESLUT**

##### **4.1 Om ett interimistiskt beslut inte fattas måste Stiftelserna omedelbart avveckla sina verksamheter**

- 4.1.1 Lagstiftningen utgår från att den som tidigare har haft rätt att bedriva verksamhet enligt tidigare reglering har rätt att fortsätta bedriva verksamhet under IVO:s handläggning av tillståndsansökan, jfr övergångsbestämmelserna i lagen (2017:210) om ändring i socialtjänstlagen (2001:453). Såväl förvaltningsrätten som kammarrätten har genom interimistiska beslut på motsvarande vis säkerställt att Stiftelserna har fått rätt att fortsätta att bedriva sina verksamheter under respektive domstols handläggning av målen.

- 4.1.2 Genom kammarrättens dom har Stiftelserna emellertid inte sedan den 12 oktober 2022 längre någon rätt att fortsätta bedriva sina verksamheter. Skälet till att kammarrätten har undanröjt Stiftelsernas rätt att fortsätta bedriva verksamhet grundar sig uteslutande på att Stiftelsernas dåvarande företrädare inte i rätt tid hade förstått den närmare innebörden av den nya tillståndsregleringen och därför hade gett in ansökningarna för sent. Det grundar sig alltså inte i någon avsiktlig regelöverträdelse. Att Stiftelserna har fråntagits rätten att bedriva verksamhet grundar sig inte heller i någon del på en bedömning av omsorgsverksamheternas kvalitet och säkerhet.

- 4.1.3 Kammarrättens dom innebär alltså att Stiftelserna, som kontrolleras av Göteborgs kommun, omedelbart måste avveckla sina verksamheter som har bedrivits i nuvarande form i cirka 30 år. Det föreligger därför synnerlig brådska att genom ett interimistiskt beslut stoppa skyldigheten för Stiftelserna att omedelbart avveckla sina verksamheter.

- 4.1.4 Till följd av kammarrättens dom är det därför nödvändigt att Högsta förvaltningsdomstolen omedelbart – och redan innan Stiftelserna har kompletterat överklagandet – beslutar att Stiftelserna har rätt att bedriva verksamheterna till dess att målen avgörs slutligt.

##### **4.2 Utgången i målen är oviss, det medför betydande olägenheter om ett interimistiskt beslut inte meddelas och det saknas något intresse som starkt talar mot att ett interimistiskt beslut fattas**

- 4.2.1 Utgången i målen är oviss.

- 4.2.2 Stiftelserna gör gällande att de uppfyller förutsättningarna för att beviljas tillstånd att bedriva aktuella verksamheter och att kammarrättens dom bör ändras. Som redovisas nedan aktualiseras en rad rättsfrågor i målen som det behövs vägledning i. Stiftelserna utvecklar detta närmare i avsnitt 4.5 nedan.

- 4.2.3 Det medför betydande olägenheter om ett interimistiskt beslut inte meddelas.

- 4.2.4 Om Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelar ett interimistiskt beslut skulle Stiftelserna behöva avveckla sina verksamheter omedelbart. En omedelbar avveckling skulle riskera befintliga brukares liv och hälsa och avsevärt försämra Göteborgs kommuns möjligheter att både på kort och lång sikt säkerställa omsorgsplatser för äldre. Flytt av en brukare från

Stiftelsernas inrättningar förutsätter dessutom att denne får plats på ett annat boende, vilket normalt sett inte kan ske omedelbart.

- 4.2.5 Många av brukarna som finns i Stiftelsernas verksamheter är mycket sköra och sårbara och har ett omfattande behov av vård och omsorg, antingen till följd av fysiska sjukdomar eller demenssjukdomar eller både och. Flera brukare vårdas i livets slutskede, i s.k. palliativ vård. De brukare som vårdas i livets slutskede är inte möjliga att flytta utan att beröva deras rätt till ett värdigt avslut på livet. För övriga brukare skulle en flytt innebära inte bara en geografisk förflyttning till ett nytt och okänt boende utan också krav på att lära känna ny omsorgspersonal och nya brukare och behöva anpassa sig till nya rutiner, vilket inverkar på brukarnas trygghet och hälsa. Sådana förändringar är särskilt svåra att anpassa sig till för de många brukare inom Stiftelsernas verksamheter som lider av demenssjukdomar. För denna kategori av omsorgstagare utgör ett byte av boendemiljö en ändring som kan vara förknippade med mycket negativa upplevelser och risk för försämrad hälsa.
- 4.2.6 Att genomföra så omfattande och omgående förändringar, som helt omdanar brukarnas grundläggande vardag i det sköra skede av livet som dessa personer befinner sig i, är traumatiskt för dem och innebär en betydande fara för deras liv och hälsa. Effekterna av en omedelbar avveckling av verksamheterna skulle alltså bli drakoniska för en av samhällets mest utsatta grupper.
- 4.2.7 Det förhållandet att Stiftelserna – i avsaknad av ett interimistiskt beslut – redan nu till följd av kammarrättens dom är skyldiga att påbörja en avveckling av sina verksamheter medför också att personal kommer att söka sig till andra arbetsgivare alternativt kommer att sägas upp av Stiftelserna. Det innebär i sin tur att Stiftelserna riskerar att omgående förlora den kompetens som är nödvändig för att fortsätta att bedriva verksamheterna om tillstånd skulle beviljas vid en slutlig prövning. Befintlig personal har dessutom en särskilt hög och unik kompetens inom den salutogena vård- och omsorgsfilosofi som präglar Stiftelsernas verksamheter och som Stiftelserna har arbetat länge för att bygga upp. Befintlig personal är därför svår att ersätta inom överskådlig tid.
- 4.2.8 Den personal som Stiftelserna behöver säga upp kan antas komma att ta anställning hos andra aktörer under den tid som Stiftelserna i avvaktan på slutligt avgörande av tillståndsfrågan inte kan bedriva verksamheterna. Eftersom det i Sverige råder brist på utbildad och kompetent personal inom äldreomsorgen, kommer det inte att vara möjligt för Stiftelserna att på kort tid återanställa denna personal eller personal med motsvarande höga utbildningsnivå och kompetens. Kvaliteten på Stiftelsernas verksamheter skulle därmed allvarligt försämrats om de skulle behöva avveckla verksamheterna under den tid som målen är föremål för Högsta förvaltningsdomstolens prövning.
- 4.2.9 Den verksamhetsförstörelse som inträffar om ett interimistiskt beslut inte meddelas innebär därför att verksamheterna inte kommer att kunna återstartas med bibehållen kvalitet och säkerhet, vare sig av Stiftelserna om de slutligt får tillstånd eller av någon annan. Detta drabbar ytterst befintliga brukare. Det skulle också innebära att åtta procent av äldreomsorgsplatserna i Göteborgs kommun försvinner, vilket i sin tur begränsar kommunens möjligheter att tillhandahålla platser i äldreomsorgen.

- 4.2.10 Avsaknaden av ett interimistiskt beslut innebär således betydande olägenheter såväl för enskilda brukare som för äldrevården i Göteborgs kommun.
- 4.2.11 Det finns inget motstående intresse som starkt talar mot att ett interimistiskt beslut meddelas.
- 4.2.12 Som redovisats ovan är den brist som IVO lägger till grund för att vägra Stiftelserna tillstånd endast hänförlig till att ansökningarna om tillstånd har lämnats in för sent och avser inte i någon del kvaliteten eller säkerheten i verksamheterna. Ett interimistiskt beslut är därför inte kopplat till några risker för brukarna, utan är tvärtom nödvändigt för att säkerställa brukarnas rätt till liv och hälsa.
- 4.2.13 Sammanfattningsvis finns sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som motiverar att Högsta förvaltningsdomstolen omedelbart genom ett interimistiskt beslut säkerställer att Stiftelserna får fortsätta bedriva verksamheterna i avvaktan på att Högsta förvaltningsdomstolen slutligt avgör målen och det finns inget som talar emot ett sådant beslut.
- 4.3 **Regelverket förutsätter att befintlig verksamhet ska kunna fortsätta under prövningen av tillståndsfrågan**
- 4.3.1 Lagstiftarens avsikt har dessutom varit att den som har bedrivit verksamhet enligt de tillståndsregler som gällde före tillståndsplikten den 1 april 2018 skulle kunna fortsätta att göra det i avvaktan på slutligt beslut av IVO i ärendet. Eftersom IVO:s beslut är överklagbara och det inte framgår uttryckligen av övergångsreglerna att detta gäller inte endast under IVO:s handläggning av ärendet utan också fram till dess att domstol slutligt har prövat tillståndsfrågan efter överklagande av IVO:s beslut är det nödvändigt att domstolen omedelbart beslutar att verksamheterna får bedrivas i avvaktan på att målen avgörs på det sätt förvaltningsrätten och kammarrätten har gjort under handläggningen av målen i dessa domstolar. På motsvarande vis behöver därför Högsta förvaltningsdomstolen omedelbart genom ett interimistiskt beslut förhindra de mycket allvarliga effekterna för de enskilda brukarna och för den kommunala äldreomsorgen som kammarrättens dom innebär.
- 4.4 **Saken går förlorad om Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelar ett interimistiskt beslut**
- 4.4.1 Eftersom avsaknaden av ett interimistiskt beslut medför att verksamheterna omgående behöver avvecklas förfaller dessutom saken, d.v.s. Stiftelsernas rätt till tillstånd, om ett interimistiskt beslut inte meddelas. Ett interimistiskt beslut är därför nödvändigt för att säkerställa Stiftelsernas rätt till en slutlig prövning av IVO:s beslut.
- 4.5 **Särskilt om varför utgången i målen är oviss och rättsläget är osäkert**
- 4.5.1 Genom att fastställa IVO:s beslut har kammarrätten kommit fram till att Stiftelserna har brutit mot både bestämmelsen i andra stycket och bestämmelsen i tredje stycket i 7 kap. 2 § socialtjänstlagen genom att lämna in ansökningar om tillstånd för sent. Kammarrättens dom väcker principiellt viktiga frågor rörande dessa bestämmelser som behöver besvaras av Högsta förvaltningsdomstolen.
- 4.5.2 Den aktuella lagstiftningen är relativt ny och rättsläget är osäkert. Stiftelserna avser att i kompletteringen av överklagandet den 2 november 2022 redovisa

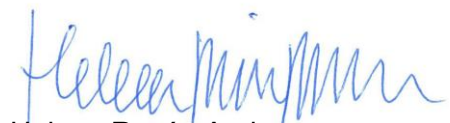
de frågor som aktualiseras i nu aktuella mål. Målet innehåller rena rättsfrågor som lämpar sig väl för ett prejudikat.

- 4.5.3 Redan här kan Stiftelserna uppmärksamma följande oklarheter i rättsläget.
- 4.5.4 Det saknas vägledning rörande hur bedömningen av insiktsrekvisitet enligt 7 kap. 2 § andra stycket socialtjänstlagen ska göras och vilken grad av insikt som krävs enligt bestämmelsen för att tillstånd ska kunna beviljas.
- 4.5.5 Det saknas vägledning rörande hur bedömningen av lämplighetsrekvisitet i 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen ska göras och vilken grad av lämplighet som krävs enligt bestämmelsen för att tillstånd ska kunna beviljas.
- 4.5.6 Det saknas dessutom vägledning om i vilken utsträckning konsekvenser för brukarna av de omsorgstjänster som tillhandahålls kan beaktas vid prövning av insiktsrekvisitet respektive lämplighetsrekvisitet. Det saknas således vägledning om den proportionalitetsbedömning som ska göras i fråga om vilken typ av brist som bör leda till att tillstånd inte beviljas när verksamheten är nödvändig för såväl brukarnas liv och hälsa som en kommuns möjlighet att tillhandahålla omsorgsplatser för äldre.
- 4.5.7 Högsta förvaltningsdomstolen har visserligen gett vägledning i HFD 2022 ref. 36 I och II beträffande om vissa brister kopplade till ekonomisk misskötsamhet kunde anses ursäktliga och om tillräckliga åtgärder hade vidtagits för att sådan misskötsamhet inte skulle uppkomma på nytt. I de målen var det klarlagt att misskötsamheten var så allvarlig att den kunde ligga till grund för avslag på ansökan enligt 7 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen.
- 4.5.8 Frågeställningarna i de nu aktuella målen skiljer sig därför från de HFD 2022 ref. 36 I och II, bl.a. genom att de nu aktuella målen aktualiserar frågan om vilken grad av brist som medför att en utförare av omsorgstjänster inte ska anses uppfylla insiktsrekvisitet i 7 kap. 2 § andra stycket respektive lämplighetsrekvisitet i 7 kap. 2 § tredje stycket. Som framgår av punkt 4.5.7 ovan avsåg HFD 2022 ref. 36 I och II endast vissa frågor som aktualiseras vid en prövning enligt 7 kap. 2 § tredje stycket. Målen avsåg inte bestämmelsen i andra stycket. Målen avsåg dessutom privata utförare av hemtjänstverksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 6 socialtjänstlagen. De nu aktuella målen rör offentligt styrda organ som bedriver verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen.
- 4.5.9 Eftersom det finns behov att Högsta förvaltningsdomstolen kompletterar sin tidigare rättspraxis är utgången i målen oviss.
- 4.5.10 Stiftelserna, som hänvisar till vad som anförts i förvaltningsrätten och kammarrätten, kommer att redovisa varför kammarrättens dom bör ändras och utgången i målen är även av de skälen oviss.
- 4.5.11 Utgången i målen är under alla förhållanden oviss fram till dess att Högsta förvaltningsdomstolen har prövat frågan om prövningstillstånd ska meddelas i målen.

Göteborg den 18 oktober 2022



Lars Arrhed



Helena Rosén Andersson



Filip Malm



Kristoffer Sällfors