

Överklagande

2022-03-08 Dnr 6.3.1- 27285/2021

Förvaltningsrätten i Stockholm
115 76 Stockholm

KAMMARRÄTTEN
I STOCKHOLM
Rotel 022

INKOM: 2022-03-10
MÅLNR: 1526-22
AKTBIL: 1

Klagande

Inspektionen för vård och omsorg
Avdelningen för tillståndsprövning
Box 45183
104 30 Stockholm

Motpart

Stiftelsen Otium, 857202-2138
Stiftelsen Göteborgs sjukhem, 857200-6453
Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg, 857202-2138

Överklagad dom

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 17 februari i mål nr 21730-21, 22437-21, 22446-21 och 22452-21

Saken

Tillstånd att bedriva enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL

Yrkanden

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) överklagar förvaltningsrättens dom och yrkar

att kammarrätten meddelar prövningstillstånd

att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer IVO:s beslut.

Grunder

Det finns grund för att meddela prövningstillstånd i kammarrätten eftersom det finns anledning att betvivla riktigheten av det domslut som förvaltningsrätten har kommit till. Det finns också grund att meddela prövningstillstånd eftersom det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt.

Det finns grund för att upphäva förvaltningsrättens dom och fastställa IVO:s beslut. Skälen för detta är att företrädare för Stiftelserna Otium, Göteborgs sjukhem och Ålderdomshemmet i Göteborg (nedan kallade stiftelserna) inte visat att de uppfyller kraven på insikt och lämplighet eftersom de bedrivit otillåten verksamhet under ett år och fem månader innan de inkom med ansökningar om tillstånd för de aktuella verksamheterna.

Omständigheter som åberopas till stöd för prövningstillstånd

Det finns anledning att betvivla riktigheten av det domslut som förvaltningsrätten har kommit till

IVO menar att förvaltningsrätten inte i tillräcklig utsträckning beaktat allvarlighetsgraden i det faktum att stiftelserna bedrivit otillåten verksamhet. IVO menar vidare att tolkningen av den nya lagstiftningen angående krav på tillstånd inte kan ha varit förenad med svårigheter så som förvaltningsrätten gör gällande.

IVO anser att det står klart att stiftelsernas företrädare har brustit i lagens krav på insikt och lämplighet i övrigt då de har bedrivit verksamheterna under en lång tid efter det att undantaget på tillståndsplikt för verksamheterna togs bort utan att ansöka om tillstånd för verksamheterna. IVO anser vidare att denna omständighet inte går att ursäkta med att stiftelsernas företrädare inte har förstått att de ska ansöka om tillstånd. Förvaltningsrätten anför å ena sidan, avseende frågan om tillståndsplikt för de aktuella verksamheterna, att 7 kap. 1 § SoL inte ger utrymme för en annan tolkning än att en stiftelse omfattas av kravet på tillstånd när stiftelsen är det rättssubjekt som formellt bedriver verksamheten och att 7 kap. 2 § SoL inte heller ger utrymme för någon annan tolkning än att tillståndsprövningen ska innefatta en s.k. ägar- och ledningsprövning, dvs. om företrädarna för stiftelserna har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms lämpliga. Att stiftelserna styrs av förtroendevalda i kommunen och att tillstånd inte krävs för kommunala, motsvarande verksamheter påverkar enligt förvaltningsrätten inte bedömningen. Å andra sidan menar förvaltningsrätten, när det kommer till bedömningen av om kraven på insikt och lämplighet är uppfyllda, att tolkningen av den nya lagstiftningen angående krav på tillstånd har varit förenad med svårigheter med hänsyn till att stiftelserna styrs av förtroendevalda i kommunen och att något tillstånd eller ägar- och ledningsprövning inte krävs när en kommun bedriver verksamhet.

IVO ifrågasätter förvaltningsrättens bedömning då den är motsägelsefull.

Förvaltningsrätten anser att de aktuella bestämmelserna inte går att förstås på annat sätt än att stiftelserna omfattas av tillståndskravet, men när det kommer till bedömningen av insikt och lämplighet i övrigt, som är en följd av tillståndskravet, menar förvaltningsrätten att bestämmelserna har varit svåra att tolka. IVO menar att bestämmelserna inte torde vara svårare för dessa stiftelsers företrädare att tolka än för företrädare för andra enskilda rättssubjekt.

I 7 kap. 2 § 2 st. SoL anges att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. I förarbeten (prop. 2017/18:158, s. 46) anges att kravet på insikt är viktigt för att ge blivande tillståndshavare en högre beredskap för uppdraget, och därigenom ytterligare säkerställa att sökanden har goda förutsättningar att kunna erbjuda en verksamhet av god kvalitet. Det framgår att insiktskravet innefattar krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten.

Det anges i 7 kap. 2 § 3 st. SoL att det krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig för att beviljas tillstånd att bedriva verksamhet. I fråga om en juridisk person krävs att samtliga

som anges i andra stycket 1-4 bedöms lämpliga. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

Socialtjänstlagen är en skyddslagstiftning för utsatta samhällsgrupper. Samhället har därmed också ett intresse av att dessa socialt ansvarsfulla uppgifter sköts av personer med kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten. Som en del i ägar- och ledningsprövningen ska även en bedömning göras av företrädarnas lämplighet i övrigt. Om företrädarna tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats eller om verksamhet bedrivits olagligen, kan det påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet.

Stiftelserna har bedrivit otillåten verksamhet och skickade in sina ansökningar om tillstånd först sedan ett år och fem månader passerat från det datum då stiftelserna senast skulle ansöka om tillstånd för att få fortsätta att bedriva verksamheterna. Att under sådana omständigheter göra gällande att företrädarna inte brister i lagens krav på insikt och lämplighet för att de inte förstått att de ska ansöka om tillstånd måste ifrågasättas. Om IVO i sin prövning ska lägga vikt vid det som förvaltningsrätten gör gällande, att bestämmelserna varit svåra att tolka för stiftelsernas företrädare, skulle tillståndsinstitutet som verktyg för statlig kontroll och möjlighet att utöva tillsyn kraftigt urholkas. Vikten av kravet på tillstånd har också markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § 3 socialtjänstlagen. IVO menar därför att förvaltningsrätten kommit till ett felaktigt slut som ska ändras.

Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt Förvaltningsrättens bedömning får tolkas som att otillåtet bedriven verksamhet under en lång period inte är tillräckligt för att bedöma att stiftelsernas företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet i övrigt. Detta, menar förvaltningsrätten, eftersom tolkningen av den nya lagstiftningen angående krav på tillstånd har varit förenad med svårigheter med hänsyn till att ledamöterna i stiftelsernas styrelser är tillika förtroendevalda i kommunen och att kommunen inte behöver ansöka om tillstånd för att bedriva motsvarande verksamheter.

Följande domar från Förvaltningsrätten i Stockholm visar hur förvaltningsrätten har bedömt i tidigare mål med motsvarande omständigheter, dvs. då IVO har avslagit ansökningar om tillstånd att bedriva en tillståndspliktig verksamhet som är pågående sedan tidigare med anledning av att ansökan har inkommit först efter det att sista dag för att ansöka om tillstånd har passerat och att företrädare för aktören därför inte bedömdes uppfylla kraven på insikt och lämplighet.

Förvaltningsrätten i Stockholm fastställde den 30 augusti 2021, i mål nr 22599-21, IVO:s beslut. Föreningens ansökan skulle ha kommit in till IVO senast den 1 april 2018, men kom in först den 1 oktober 2020, dvs. ett och ett halvt år försent för att kunna omfattas av övergångsbestämmelserna. Förvaltningsrätten ansåg, då föreningen och dess företrädare alltså under lång tid har bedrivit verksamheten utan det tillstånd som krävts, att

företrädarna saknade tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Förvaltningsrätten menade också att det faktum att den tillståndspliktiga verksamheten hade bedrivits olagligt under en så lång tid också talade starkt emot att föreningens företrädare var lämpliga. Förvaltningsrätten anförde vidare att vad föreningen hade framfört i överklagandet, bl.a. om att avsaknaden av tillstånd grundat sig på en missuppfattning och inte på okunskap om regelverket, inte ändrade bedömningen. Förvaltningsrätten konstaterade därvid, i likhet med IVO, att företrädare för sådan verksamhet som den aktuella har ett ansvar att hålla sig informerade och uppdaterade såväl vad avser gällande tillstånd som på förändringar i den lagstiftning och i de föreskrifter som reglerar den specifika verksamheten. Sammantaget bedömde förvaltningsrätten att föreningen och dess företrädare inte uppfyllde de krav på insikt och lämplighet som krävs för att beviljas tillstånd.

Förvaltningsrätten i Stockholm fastställde, den 23 oktober 2019, i mål 28425-18, 28426-18 samt 28427-18) IVO:s beslut att avslå ansökan om tillstånd att bedriva hem för vård och boende genom entreprenadavtal. Detta eftersom sökanden hade inkommit med ansökan efter att tiden för övergångsbestämmelserna löpt ut. Förvaltningsrätten konstaterade att föreningen hade haft ett år på sig att komma in med ansökan och att de i detta fall hade ansökt två till tre månader för sent. Eftersom ansökan hade inkommit efter att övergångsbestämmelserna slutade att gälla bedömde förvaltningsrätten att verksamheten hade bedrivits olovligt sedan 15 april 2017. Förvaltningsrätten bedömde vidare att detta talade emot företrädarnas lämplighet.

Förvaltningsrätten i Stockholm fastställde, den 9 september 2019, i mål 133-19, IVO:s beslut att avslå en ansökan om tillstånd att bedriva konsulentverksamhet då bolaget inkommit med ansökan drygt två månader efter det att övergångsbestämmelserna upphörde att gälla. Förvaltningsrätten fann därför att bolaget hade bedrivit verksamhet olovligt sedan 15 april 2017.

I en dom meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 28 januari 2019, i mål 3906-18, var det fråga om ett stödboende som bedrivits utan tillstånd. Verksamheten bedrevs innan tillståndsplikt infördes för den och det fanns inte några övergångsbestämmelser över huvud taget. I ärendet fanns andra försvårande omständigheter, då verksamheten dessutom hade utökats utan att tillstånd fanns för verksamheten. Att ansökan om tillstånd kommit in för sent bedömdes inte vara avgörande för bedömningen att företrädarna inte uppfyllde kravet på lämplighet i övrigt.

I en dom meddelad av Kammarrätten i Stockholm den 20 mars 2018, i mål 3898-17, var det fråga om ett hem för vård eller boende som bedrivits på entreprenad utan tillstånd. Förhållandet att bolaget och dess företrädare bedrivit den i målet aktuella tillståndspliktiga verksamheten utan tillstånd under flera månaders tid talade enligt kammarrätten med styrka för att bolagets företrädare inte var lämpliga och att bolaget inte heller skulle beviljas tillstånd. Kammarrätten menade att kunskap om lagar och andra föreskrifter samt vilja och förmåga att följa dem är något som naturligt ingår i en prövning av den

personliga lämpligheten. Kammarrätten anförde också att vikten av kravet på tillstånd har markerats av lagstiftaren genom att den som bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd kan dömas till böter enligt 16 kap. 6 § SoL.

Det finns flera domar från förvaltningsrätten som ger stöd för att IVO har att göra en strikt bedömning när det kommer till kraven på insikt och lämplighet i övrigt hos företrädare som har brustit i sin skyldighet att ansöka om tillstånd. IVO anser att det inte finns något utrymme för att beakta att företrädare haft svårt att tolka bestämmelserna eftersom de också är förtroendevalda och att kommunen inte behöver tillstånd för att bedriva verksamhet i kommunal regi. Den frågan har inte prövats av högre rätt. Det torde därför vara av vikt för rättstillämpningen att kammarrätten prövar frågan om vilken vikt IVO ska lägga vid omständigheten att företrädare inte har inkommit med en tillståndsansökan för verksamhet som det har införts tillståndskrav för. IVO anser att det inte kan läggas någon vikt vid att stiftelsernas företrädare även är förtroendevalda.

Omständigheter till stöd för att upphäva förvaltningsrättens dom och fastställa IVO:s beslut

Förvaltningsrätten har bedömt att stiftelserna, trots att de bedrivit otillåten verksamhet i ett år och fem månader, uppfyller såväl insikts- som lämplighetskravet. IVO anser att de resonemang som förvaltningsrätten för som stöd för bedömningen är motsägelsefull och att domslutet är felaktigt. IVO anser att stor vikt ska tillmätas försumligheten att inte ansöka om tillstånd inom övergångsbestämmelsens tidsram. Tillståndsplikten riskerar att undermineras om IVO inte lägger stor vikt vid denna försummelse. Flera domar från förvaltningsrätten ger stöd för att IVO bör lägga stor vikt vid denna omständighet vid bedömningen av insikt och lämplighet i övrigt. IVO anser att det inte finns något utrymme för att beakta att företrädare haft svårt att tolka bestämmelserna eftersom de också är förtroendevalda och att kommunen inte behöver tillstånd för att bedriva verksamhet i kommunal regi. En sådan bedömning, som förvaltningsrätten gör, beaktar inte likhetsprincipen. IVO anser därför att kammarrätten ska besluta att upphäva förvaltningsrättens dom och fastställa IVO:s beslut.

Beslut om att överklaga har fattats av tf. avdelningschefen Michael Philipsson. I den slutliga handläggningen har avdelningsjuristen Johanna Eksgård deltagit. Juristen Gunilla Åhlander har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg

Michael Philipsson

Gunilla Åhlander

