

Not 22

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 7 juni 2023 följande dom (mål nr 6203-22, 6205-22 och 6206-22).

Bakgrund

1. För att bedriva verksamhet i form av särskilda boenden för äldre och hem för viss annan heldygnsvård enligt socialtjänstlagen (2001:453) krävs tillstånd. Tillstånd får endast beviljas den som har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten och i övrigt bedöms lämplig.

2. Före den 15 april 2017 krävdes inte tillstånd för att bedriva sådan verksamhet om kommunen genom avtal hade överlåtit verksamheten åt en enskild att utföra. Den som då bedrev sådan verksamhet fick fortsätta att bedriva den även därefter under förutsättning att ansökan om tillstånd gavs in senast den 1 april 2018. Verksamheten fick som längst bedrivas utan tillstånd till dess att tillståndsmyndigheten hade fattat slutligt beslut i tillståndsärendet.

3. Stiftelsen Otium, Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Göteborgs sjukhem bedriver verksamhet i form av särskilda boenden för äldre och hem för viss annan heldygnsvård på uppdrag av Göteborgs kommun. Stiftelserna var därmed tidigare undantagna från tillståndsplikt. Den 2 september 2019 ansökte stiftelserna hos Inspektionen för vård och omsorg (IVO) om tillstånd att få fortsätta att bedriva sina verksamheter.

4. IVO avslog ansökningarna i beslut den 2 juli 2021. IVO konstaterade att stiftelserna skulle ha ansökt om tillstånd senast den 1 april 2018 och att de därmed hade bedrivit verksamheterna utan tillstånd under lång tid. Av detta skäl ansåg IVO att stiftelsernas företrädare inte uppfyllde socialtjänstlagens krav på insikt och lämplighet.

5. Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg att den omständigheten att stiftelserna hade ansökt för sent och bedrivit verksamheterna utan tillstånd inte innebar att kraven på insikt och lämplighet inte var uppfyllda. Förvaltningsrätten tog bl.a. fasta på att tolkningen av den nya lagstiftningens krav på tillstånd hade varit förenad med svårigheter för stiftelserna. Förvaltningsrätten upphävde därför besluten och visade målen åter till IVO för förnyad handläggning av ansökningarna.

6. Kammarrätten i Stockholm upphävde förvaltningsrättens avgörande och fastställde IVO:s beslut. Det förhållandet att företrädarna inte hade ansökt om tillstånd inom föreskriven tidsram utgjorde ett allvarligt åsidosättande av ett centralt regelverk för verksamheten, vilket innebar att insiktskravet inte var uppfyllt. Eftersom företrädarna bedrivit äldreboenden och sjukhem utan tillstånd under lång tid kunde de inte heller anses uppfylla lämplighetskravet.

Yrkanden m.m.

7. *Stiftelsen Otium, Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Göteborgs sjukhem* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa förvaltningsrättens dom och förordna om att de har rätt att bedriva verksamhet under IVO:s förnyade handläggning av deras ansökningar.

8. *Inspektionen för vård och omsorg* bestrider bifall till överklagandet.

Skälen för avgörandet*Rättslig reglering m.m.*

9. Enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen får en stiftelse inte utan tillstånd av IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av äldreboenden och hem för viss annan heldygnsvård.

10. I 2 § uppställs ett antal krav som ska vara uppfyllda för att tillstånd ska beviljas. Av andra stycket framgår att tillstånd endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Enligt tredje stycket krävs vidare att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas.

11. Bestämmelserna om tillståndsplikt gäller sedan den 15 april 2017 även för verksamhet som en kommun genom avtal överlämnat till någon annan att utföra. Av övergångsbestämmelserna (SFS 2017:210) följer att en stiftelse som vid ikraftträdandet bedrev sådan verksamhet som avses i 7 kap. 1 § och som före den 15 april 2017 inte omfattades av tillståndsplikt fick fortsätta att bedriva verksamheten efter ikraftträdandet under förutsättning att ansökan om tillstånd gavs in senast den 1 april 2018. Sådan verksamhet får bedrivas utan tillstånd som längst till dess att tillståndsmyndigheten har fattat slutligt beslut i tillståndsärendet.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

12. IVO har avslagit stiftelsernas ansökningar med motiveringen att företrädarna inte uppfyller socialtjänstlagens krav på insikt och lämplighet. Denna slutsats baseras uteslutande på det faktum att stiftelserna vid ansökningstidpunkten hade bedrivit verksamheterna utan tillstånd under lång tid. IVO har emellertid inte prövat om stiftelsernas företrädare i övrigt har tillräcklig insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheterna eller deras allmänna lämplighet.

13. Enbart den omständigheten att stiftelserna under en tid bedrivit verksamheterna utan tillstånd kan inte ligga till grund för att avslå deras ansökningar om tillstånd. Kammarrättens dom ska därför upphävas och förvaltningsrättens avgörande fastställas.

14. Av övergångsbestämmelserna (se punkt 11) följer att stiftelserna får fortsätta att bedriva sina verksamheter under IVO:s förnyade handläggning av deras ansökningar. Redan härav följer att stiftelsernas yrkanden om att Högsta förvaltningsdomstolen ska förordna om detta ska avvisas.

15. Då Högsta förvaltningsdomstolen nu skiljer sig från målen upphör domstolens interimistiska beslut av den 20 oktober 2022 att gälla.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens avgörande och fastställer förvaltningsrättens avgörande.

Högsta förvaltningsdomstolen avvisar yrkandet om att Stiftelsen Otium, Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborg och Stiftelsen Göteborgs sjukhem ska ges rätt att bedriva verksamhet under Inspektionen för vård och omsorgs handläggning av stiftelsernas ansökningar.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Knutsson, Bull, Jönsson* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreteraren Jessica Olofsson.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2022-02-17, ordförande Mattsson):

Den omständigheten att stiftelserna har ansökt för sent och bedrivit verksamheterna utan tillstånd innebär inte att kraven på insikt och lämplighet inte uppfylls

Stiftelserna bedrev redan de aktuella verksamheterna när det infördes ett krav på tillstånd för bl.a. stiftelser som träffat avtal med en kommun om att utföra kommunens uppgifter. Enligt övergångsbestämmelserna fick de fortsätta att bedriva verksamheterna efter ikraftträdandet den 15 april 2017 under förutsättning att de ansökte om tillstånd senast den 1 april 2018. Stiftelserna ansökte om tillstånd i september 2019 och har alltså bedrivit verksamhet utan tillstånd i ett år och fem månader.

Stiftelserna har haft uppfattningen att de inte omfattas av tillståndsplikten. De har uppgett att de har fått besked av Länsstyrelsen och IVO som bidragit till denna uppfattning. I utredningen finns ett e-postmeddelande från IVO den 8 maj 2019 som endast vagt ger stöd för detta påstående. IVO meddelade då att IVO:s preliminära bedömning var att kommunala stiftelser skulle söka tillstånd hos IVO på samma sätt som kommunala aktiebolag eftersom de är privaträttsliga subjekt/en egen juridisk person. IVO angav också att frågan hade diskuterats hos IVO och kanske inte var helt färdigutredd, men IVO gav rådet att söka tillstånd. Att stiftelserna inte har ansökt om tillstånd tidigare visar enligt förvaltningsrätten att de i viss mån har saknat insikt om de föreskrifter som gäller för deras verksamheter. Att bedriva sådan verksamhet utan tillstånd är också normalt sett ett tecken på bristande lämplighet.

Förvaltningsrätten anser emellertid 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. Att under sådana omständigheter göra gällande att företrädarna brister i lagens krav på insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten enbart därför att de inte tidigare har förstått att de ska ansöka om tillstånd är enligt förvaltningsrätten att driva kravet på insikt för långt. Av samma skäl anser förvaltningsrätten att den omständigheten att verksamheterna har bedrivits utan tillstånd inte ska medföra att företrädarna inte är lämpliga att bedriva verksamheterna. Förvaltningsrätten anser därför att IVO inte har haft fog för att avslå stiftelsernas ansökningar på de angivna grunderna.

En förnyad prövning av om stiftelserna i övrigt uppfyller kraven på insikt och lämplighet och om verksamheterna uppfyller kraven på god kvalitet och säkerhet ska göras av IVO som första instans. De överklagade besluten ska därför upphävas och målen visas åter till IVO för fortsatt handläggning av stiftelsernas ansökningar om tillstånd att bedriva verksamhet enligt socialtjänstlagen.

Förvaltningsrättens tidigare beslut om att stiftelserna hade rätt att bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen i avvaktan på rättsens slutliga avgörande upphör därmed att gälla.

Förvaltningsrätten saknar, sedan domstolen avslutat handläggningen av målet, laglig möjlighet att förordna om tillstånd för stiftelserna att fortsätta bedriva de aktuella verksamheterna i avvaktan på att IVO prövar stiftelsernas tillståndsansökningar. Stiftelsernas yrkanden om att förvaltningsrätten ska förordna om detta ska därför avvisas.

– Förvaltningsrätten upphäver de överklagade besluten och visar målen åter till Inspektionen för vård och omsorg för förnyad handläggning.

Förvaltningsrätten avvisar Stiftelsen Otiums, Stiftelsen Göteborgs sjukhems och Stiftelsen Ålderdomshemmet i Göteborgs yrkanden om att förvaltningsrätten ska besluta att bevilja stiftelserna tillstånd att fortsätta få bedriva verksamhet enligt 7 kap. 1 § första stycket 2 och 3 socialtjänstlagen (2001:453) i avvaktan på att IVO slutför myndighetens förnyade prövning av stiftelsernas tillståndsansökningar.

Kammarrätten i Stockholm (2022-10-12, Linder, Nilsson Edin och Vásquez Sepúlveda):

Uppfyller stiftelsernas företrädare insikts- och lämplighetskraven?

Sedan den 1 januari 2019 gäller enligt 7 kap. 2 § socialtjänstlagen, utöver bl.a. kravet på god kvalitet och säkerhet, att tillstånd att bedriva verksamhet endast får beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten. Vidare krävs att sökanden i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. I fråga om juridisk person ska kraven prövas i förhållande till den juridiska personens företrädare genom en s.k. ägar- och ledningsprövning.

Av förarbetena framgår att kravet på insikt innefattar bl.a. kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar den specifika verksamheten. I fråga om lämplighet framgår bl.a. att det förhållandet att ett tillstånd återkallats eller om verksamheten bedrivs olagligen kan påverka bedömningen av företrädarnas lämplighet. Ett krav 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. (Prop. 2017/18:158 s. 46 ff.) 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.

En stiftelse som sedan tidigare bedrivit verksamhet med stöd av avtal enligt 2 kap. 5 § SoL får fortsätta att bedriva verksamhet under förutsättning att ansökan om tillstånd ges in senast den 1 april 2018. Av utredningen i målen framgår att stiftelserna ansökte om tillstånd att bedriva sina verksamheter först den 2 september 2019. Stiftelserna har således bedrivit sina verksamheter utan tillstånd i ett år och fem månader. IVO har med hänsyn till detta bedömt att stiftelsernas företrädare inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet.

Kunskap om lagar och andra föreskrifter som gäller för verksamheten är enligt kammarrättens mening inte bara ett naturligt inslag i prövningen av insiktskravet och den personliga lämpligheten hos den juridiska personens företrädare, utan också ett lagstadgat krav för att bevilja ett tillstånd. Det förhållandet att stiftelsernas företrädare inte ansökt om tillstånd inom föreskriven tidsram utgör ett allvarligt åsidosättande av centralt regelverk för verksamheten och innebär att insiktskravet inte är uppfyllt. Med hänsyn till att företrädarna bedrivit äldreboenden och sjukhem utan tillstånd under så lång tid kan de inte heller anses uppfylla lämplighetskravet. Dessa omständigheter talar med styrka för att tillstånd ska nekas. En bedömning ska dock göras av om företrädarnas agerande är ursäktligt (Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden den 16 september 2022 i mål nr 3202-21 och 3274-21).¹

Enligt kammarrätten kan införandet av tillståndskravet för den typ av verksamhet som stiftelserna bedriver inte anses ha varit förenat med tolkningssvårigheter. Det framgår inte heller att företrädarna har vidtagit några åtgärder inför eller i anslutning till den aktuella lagändringens ikraftträdande för att förvissa sig om stiftelsernas verksamheter även i fortsättningen skulle vara undantagna från kravet på tillstånd. Kammarrätten noterar vidare att den utredning som åberopats till stöd för att företrädarna har gjort ett noggrant tolkningsarbete i samband med att det nya tillståndskravet infördes och att deras agerande bottnar i den bedömning som då gjordes, är daterad år 2020, dvs. långt efter lagändringens ikraftträdande och tidsramen för att ansöka om tillstånd.

Såvitt framgår har stiftelserna först efter IVO:s tillsynsbesök i maj 2019 sökt vägledning hos IVO i fråga om stiftelsernas verksamheter omfattades av det nya tillståndskravet. Det svar som stiftelserna erhöll från IVO i e-postmeddelande den 8 maj 2019 ger enligt kammarrätten inte stöd för att IVO kan anses ha bidragit till stiftelsernas uppfattning att deras verksamheter inte omfattades av tillståndsplikt. Kammarrätten beaktar även att det var IVO:s uttryckliga rekommendation i sitt svar att stiftelserna skulle söka tillstånd. Stiftelserna har trots detta vidtagit åtgärder först i september samma år, då ansökningarna gavs in.

Kammarrätten bedömer sammantaget att det inte finns sådana omständigheter som medför att företrädarnas agerande varit ursäktligt. Att en ny direktör för stiftelserna tillträdde i december 2021 kan i övrigt inte anses vara en åtgärd som vidtagits med anledning av den aktuella försummelsen.

Eftersom stiftelsernas företrädare därmed inte uppfyller kraven på insikt och lämplighet finns det enligt kammarrätten tillräckliga skäl för att inte bevilja stiftelserna tillstånd. IVO:s överklagande ska därmed bifallas. – Kammarrätten bifaller överklagandet, upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Inspektion för vård och omsorgs beslut.

¹ HFD 2022 ref. 36 I och II (red. anm.)