

Till

Förvaltningsrätten i Stockholm

ÖVERKLAGANDE OCH ANSÖKAN OM INHIBITION

- Klagande:** Humana Assistans AB, org. nr. 556605-3996
Box 184
701 43 Örebro
- Ombud:** Advokaterna Camilla Appelgren och Mattias Göransson samt
biträdande juristerna Peter Nilsson och Andrea Kaalhus
Mannheimer Swartling Advokatbyrå
Box 1711, 111 87 Stockholm
E-post: camilla.appelgren@msa.se, mattias.goransson@msa.se,
peter.nilsson@mse.se, andrea.kaalhus@msa.se
- Motpart:** Inspektionen för vård och omsorg, avdelning öst
Box 6202, 102 34 Stockholm
registrator@ivo.se
- Överklagat avgörande:** Inspektionen för vård och omsorgs beslut den 31 januari 2023, dnr
3.7.3-06273/2023-1, [Bilaga 1](#)

I egenskap av ombud för Humana Assistans AB ("Humana") får vi härmed inkomma med överklagande samt ansöka om inhibition av Inspektionen för vård och omsorgs ("IVO") beslut den 31 januari 2023 ("**Beslutet**").

A. Inledning

1. Genom det överklagade beslutet har IVO, utan varsel eller föregående föreläggande, beslutat att återkalla tillståndet för Sveriges största enskilda assistansanordnare. Beslutet gäller omedelbart och bolaget har fått mindre än två veckor på sig att avveckla en verksamhet som omfattar ca 11 000 anställda och 2 100 assistansberättigade, s.k. brukare. Beslutet har fattats efter att IVO utrett bolaget under två års tid, och utan att IVO i Beslutet har pekat på någon brist som medför fara för brukarnas hälsa eller annan omedelbar risk.
2. Beslutet har försatt bolaget i kris. Om inhibition inte meddelas skulle detta få katastrofala konsekvenser för Humana som bolag, och dessutom medföra synnerligen svåra konsekvenser för Humanas brukare, anställda och aktieägare.
3. Humana utför idag närmare 15% av all assistans i Sverige. Många av Humanas brukare har behov av mycket kvalificerad assistans, och kräver aktiva insatser som kan innefatta hjälp med andning eller annan livsviktig hjälp, dygnet runt. IVO har inte säkerställt att någon annan anordnare finns redo att ta över dessa uppdrag. Om Beslutet tillåts gälla omedelbart innebär det en uppenbar risk för dessa individers liv och hälsa. Risken är omedelbar och konkret.
4. De omständigheter IVO har lagt Humana till last avser påstådda brister i administrativt eller ekonomiskt hänseende. IVO har hänvisat till återkrav från Försäkringskassan som i flera fall sträcker sig tio år tillbaka i tiden. Återkraven som åberopas är hänförliga till totalt ca 25 brukare. Majoriteten av återkraven har överklagats och är föremål för pågående prövning, och merparten av ärendena har inhibiterats av första instans. I ett flertal fall har överklagandena resulterat i ändring, helt eller delvis. Redan den omständigheten att IVO valt att lägga icke lagakraftvunna beslut till grund för ett sådant ingripande beslut som återkallelse av tillstånd utgör i sig skäl att ifrågasätta IVO:s beslut.
5. IVO hänvisar också till sina egna tidigare tillsynsbeslut. I samtliga dessa har IVO godtagit de åtgärder och förklaringar Humana presenterat, och därefter beslutat att stänga respektive ärende utan att vidta någon åtgärd. Det sedvanliga förfarandet är att IVO återkommer med ett föreläggande om myndigheten anser att de åtgärder som presenterats av bolaget inte är tillräckliga. IVO har tvärtom i samtliga fyra fall avslutat tillsynsärendena utan föreläggande.

6. Slutligen hänvisar IVO till beslut från Migrationsverket, som avser tre fall av administrativa misstag vid personalrekrytering. Samtliga de tre individer det berör har emellertid haft tillstånd att arbeta för annan arbetsgivare, eller för att studera. Förekomsten av dessa tre fall ska sättas i relation till att Humanas årligen anställer ca 3 800 personer.
7. Beslutet är uppenbart oproportionerligt. För varje påstådd brist finns en utförlig förklaring som bolaget presenterat för IVO, dock utan att det har satt spår i IVO:s beslut. Det saknas grund för återkallelse av bolagets tillstånd.
8. Det är av synnerlig vikt att Beslutet inhiberas. Om beslutet inte inhiberas kommer Humana att tvingas lägga ner sin verksamhet. Det skulle förorsaka omedelbar och uppenbar skada för brukare, anställda och aktieägare. Det skulle dessutom till intet reducera rätten att genom ett överklagande få till stånd en överprövning av myndighetens beslut. Det föreligger inte något motstående intresse som talar mot att meddela inhibition.

B. Yrkanden

9. Humana yrkar att förvaltningsrätten
 - (i) upphäver det överklagade Beslutet; och
 - (ii) förordnar att det överklagade Beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

C. Grunder

C.1 För inhibition

10. Prövningen i sak kommer sannolikt att falla ut till Humanas fördel. I andra hand görs gällande att utgången åtminstone är oviss.
11. IVO:s Beslut att återkalla Humanas tillstånd med omedelbar verkan är synnerligen ingripande. Det innebär att Humana måste lägga ned sin verksamhet, vilket medför stora och fortlöpande ekonomiska förluster för bolaget. Humanas cirka 2 100 brukare drabbas dessutom av betydande olägenheter med risk för liv och hälsa, och Humanas över 11 000 anställda löper överhängande risk att förlora sina arbeten.

Konsekvenserna om Beslutet inte inhiberas vore irreparabla, även vid ett slutligt bifall till Humanas överklagande.

12. Ingen av de av IVO påstådda bristerna innebär att det finns något sådant starkt motstående intresse som talar för att Beslutet ska gälla omedelbart. Det har inte ens påståtts att någon av de grunder som IVO:s Beslut baserats på innebär risk för att bolagets brukare skadas. Vid en avvägning av de olika intressena i målet framgår att det finns förutsättningar att besluta om inhibition.
13. Samtliga förutsättningar för att förordna om att Beslutet tills vidare inte ska gälla är därmed uppfyllda.

C.2 I sak

14. Det saknas grund för att återkalla Humanas tillstånd.
15. Varken Humana eller någon av bolagets företrädare brister i lämplighet.
16. Humana har förutsättningar att följa förelägganden och avhjälpa de omständigheter som IVO menar utgör brister.
17. För det fall förvaltningsrätten anser att några omständigheter utgör brister ska dessa ändå inte läggas till grund för återkallelse av Humanas tillstånd eftersom de är ursäktliga.
18. Under alla förhållanden är Beslutet att återkalla Humanas tillstånd uppenbart oproportionerligt.

D. Utveckling av skälen för inhibition

D.1 Den sannolika utgången i målet

19. Enligt Humanas uppfattning är det sannolikt att Beslutet att återkalla tillståndet kommer att upphävas vid en slutlig prövning. Bolaget avser att utveckla skälen för sin inställning i denna del, men det kan redan nu konstateras att de påstådda brister som IVO pekat på inte utgör sådana allvarliga brister som utgör skäl för återkallelse.
20. Det saknas i Beslutet stöd för IVO:s bedömning att företrädarna har brustit i kravet på lämplighet i övrigt enligt 23 § LSS. Bolagets företrädare uppfyller alla krav på

lämplighet och har både vilja och förmåga att uppfylla sina skyldigheter gentemot det allmänna.

21. Redan den omständighet att IVO har återkallat Humanas tillstånd utan föregående föreläggande (26 g § fjärde stycket LSS) är även tillräckligt för att konstatera att överklagandet ska bifallas.
22. Enligt förarbetena ska den aktuella bestämmelsen främst tillämpas om bolaget saknar rättslig eller faktiskt förmåga att efterkomma ett föreläggande om att åtgärda brister, till exempel om bolaget är försatt i konkurs (se prop. 2017/18:158 s 116). Den slutsatsen följer även av proportionalitetsprincipen. Med hänvisning till ovannämnda förarbetsuttalande har IVO gjort gällande att en återkallelse av tillståndet utan föregående föreläggande är motiverad eftersom Humana saknar förmåga och möjlighet att åtgärda bristerna. Det stämmer inte.
23. Humana är fortsatt villig att samarbeta med IVO, och bristerna är till sin natur inte den typ av brist som är omöjliga att åtgärda. Således borde IVO förelagt Humana att åtgärda de aktuella bristerna i stället för att återkalla Humanas tillstånd, men det har IVO alltså inte gjort. Överklagandet ska därför redan av detta skäl bifallas.
24. Flera av de påstådda bristerna kan överhuvudtaget inte läggas Humana till last och Humana har i samtliga fall där så krävts vidtagit åtgärder för att komma till rätta med avvikelser. Särskilt ställda i relation till Humanas storlek framstår de påstådda bristerna under alla omständigheter som ursäktliga. IVO har inte klarlagt att det finns skäl för en omedelbar återkallelse av tillståndet.
25. I andra hand är utgången i målet i vart fall att betrakta som oviss. Målet rör ett antal rätts- och bevisfrågor där parterna har olika uppfattningar och det kommer att vara fråga om ett relativt omfattande material som förvaltningsrätten måste ta del av för att kunna bilda sig en uppfattning om utgången i målet. Eftersom det rör sig om ett ingripande myndighetsbeslut ställs höga krav på IVO:s utredning, som ska klarlägga att Humana inte uppfyllt kraven för att behålla sitt tillstånd.
26. Mot den angivna bakgrunden är det i vart fall inte möjligt att göra en säker bedömning av hur den slutliga prövningen av frågorna i målet kommer att utfalla.

D.2 Humana lider en irreparabel skada till följd av att Beslutet gäller omedelbart

27. Återkallelsen av tillståndet i dess helhet är ett mycket ingripande beslut eftersom det innebär ett totalt förbud för Humana att bedriva verksamhet inom personlig assistans. Vidare innebär förhållandet att Beslutet gäller omedelbart att, även om Humana senare skulle få rätt i sak, det inte är möjligt för Humana att få full kompensation för den förlust Humana lider på grund av Beslutet om återkallelse. Humana lider således irreparabel skada för det fall Beslutet tillåts gälla omedelbart.
28. Beslutet drabbar såväl Humana, som bolagets anställda och brukare.
29. För det första kommer Humana att, för det fall Beslutet tillåts att fortsätta gälla omedelbart, lida stor skada. Skadan är konkret och omedelbar. I och med att tillståndet är helt nödvändigt för att få bedriva assistansverksamhet, kommer Humana i och med att Beslutet gäller omedelbart, direkt bli av med möjligheten att få intäkter i bolaget från assistansverksamheten, vilket riskerar att inom kort tid resultera i en obeståndssituation för Humana och i förlängningen konkurs. Den förlust Humana lider kommer Humana inte heller att kunna få full kompensation för, även vid ett utfall där Humana vinner bifall till överklagandet.
30. För det andra innebär förlusten av intäkter att Humana inte kommer att klara av att betala löner till sina över 11 000 anställda. Beslutet innebär alltså en överhängande och omedelbar risk för dessa personers anställningar. Risken är att dessa personer drabbas av skada innan förvaltningsrätten har hunnit pröva målet i sak. Detta trots att det inte finns något att anmärka på när det gäller det arbete som utförs eller arbetsmiljön.
31. För det tredje skulle en omedelbar tillämpning av Beslutet innebära stor skada för de ca 2 100 brukare som i dagsläget får sin personliga assistans genom Humana. Bland Humanas brukare finns ett flertal individer som har komplicerade hjälpbehov, såsom andningshjälp, sondmatning, och svår epilepsi. Dessa brukare har behov av enkelbemannad aktiv assistans dygnet runt, och därutöver även behov av dubbel assistans under delar av dygnet.
32. Av Humanas brukare finns över 200 personer som har beviljats mer än 24 timmar aktiv assistans per dygn. Hjälpbehovet hos dessa brukare är ofta av närmast medicinsk karaktär, och består av både egenvårdsinsatser och delegerade hälso- och

sjukvårdsinsatser där det krävs att personalen har särskild utbildning för att vara behöriga att utföra sina arbetsuppgifter. Ofta arbetar personalen i team som har upparbetat en hög kompetens och kännedom om brukarens behov.

33. Humana ansvarar även för brukare inom personkrets 1 med svår autism och ett stort behov av personalkontinuitet på grund av deras funktionshinder. För dessa personer kan plötsliga förändringar av personalen leda till svår ångest, allvarligt självskadebeteende och/eller utåtagerande beteende.
34. I samtliga fall handlar det om personer som inte under någon tid klarar sig utan hjälp, och där det ofta är fråga om komplicerade behov som kräver särskilda kunskaper och ett personligt anpassat stöd. Om Beslutet tillåts gälla omedelbart kan ovan nämnda brukares fortsatta assistanshjälp inte garanteras, och de riskerar därmed att under en tid stå helt utan assistans. Det skulle innebära en konkret och allvarlig fara för ett stort antal brukares hälsa. Det kan inte uteslutas att fara – på allvar – föreligger för brukares liv.
35. Humana tillhandahåller även personlig assistans för ett stort antal barn under 18 år. Om dessa tvingas byta anordnare krävs att de personliga assistenterna uppvisar utdrag ur polisens belastningsregister innan de får anställas som personliga assistenter hos den nya anordnaren. Utdraget ur belastningsregistret får vara högst ett år gammalt. Många av de personliga assistenter som idag utför personlig assistans i Humana regi har arbetat länge i bolaget vilket innebär att de inte har något tillräckligt nytt registerutdrag att uppvisa. De skulle alltså inte kunna anställas hos en ny anordnare utan att först beställa nytt registerutdrag och få det levererat.
36. IVO har inte tagit hänsyn till den ovan beskrivna problematiken och har i Beslutet inte presenterat någon praktisk lösning på hur brukarnas assistans ska säkerställas. De personliga assistenter som arbetar hos dessa brukare är anställda av Humana, inte av brukarens hemkommun. Även om kommunen enligt lag har det yttersta ansvaret för att personer med behov av personlig assistans får den hjälp som behövs är det i praktiken inte möjligt att omedelbart tillhandahålla denna hjälp eftersom kommunen inte har personal som besitter den nödvändiga kompetensen.
37. Slutligen skulle det faktum att Beslutet gäller omedelbart innebära betydande skadeverkningar för bolagets aktieägare. Humana ingår i den börsnoterade koncernen Humana AB som är listat på Nasdaq Stockholm. Varje dag omsätter aktiehandeln

cirka 7,5 miljoner kronor (i genomsnitt under 2021). Humana har cirka 4 500 aktieägare, som tillsammans äger aktier i bolaget uppgående till ett värde om cirka 2,1 miljarder kronor. Ett omedelbart beslut försvårar och eventuellt omöjliggör en rättvis och ändamålsenlig handel av bolagets aktie och skulle således medföra stora ekonomiska konsekvenser för ett stort antal individer.

38. Sammanfattningsvis skulle en omedelbar verkställighet av Beslutet få katastrofala konsekvenser för Humana och medföra betydande hälsorisker för Humanas brukare samt olägenheter för anställda och aktieägare.

D.3 Utan inhibition blir rätten till domstolsprövning illusorisk

39. Det finns överhängande risk att ett sådant omedelbart intäktsbortfall som beskrivits i det föregående avsnittet leder till att bolaget hamnar på obestånd. Rätten till domstolsprövning skulle härvid bli illusorisk. Verksamheten kommer vid obestånd att upphöra och Humana kommer att förlora rådigheten över verksamheten. Även om Humana skulle nå framgång med överklagandet, helt eller delvis, kommer alltså verksamheten ändå inte att kunna återupptas.

D.4 Det finns inga starka motstående intressen som talar mot inhibition

40. IVO har inte särskilt motiverat vilka intressen som motiverar att Beslutet ska gälla omedelbart. Det finns enligt Humana inga sådana starka motstående intressen som, med beaktande av de oerhört ingripande konsekvenser Beslutet får för Humana, skulle motivera att Beslutet ändå tillåts gälla omedelbart.
41. Beslutet avser främst påstådda brister i ekonomiskt eller administrativt hänseende. Sådana brister kan enligt Humana inte anses medföra uppkomsten av något sådant starkt motstående intresse som är att jämställa med t.ex. att enskilda kommer till skada. Utöver att påståendena i denna del till stor del är felaktiga, eller inte kan läggas Humana till last, hänför sig flera av dessa brister till förhållanden långt tillbaka i tiden och majoriteten av de domar från förvaltningsrätten och beslut från Försäkringskassan gällande återkrav som legat till grund för Beslutet är fortfarande föremål för rättslig prövning.
42. Därutöver måste betonas att IVO har känt till de påstådda bristerna under en längre tid. IVO:s utredning som ledde fram till det nu överklagade Beslutet startade redan den 2 februari 2021 och har således pågått under två års tid. De förhållanden som

läggs Humana till last har IVO haft kännedom under en längre tid. Det framstår mot den bakgrunden som uteslutet att det föreligger en sådan allvarlig och omedelbar risk att enskilda kommer till skada som motiverar att Beslutets verkställighet inte skulle kunna avvakta förvaltningsrättens prövning i sak.

43. Det saknas därmed sådana starka motstående intressen som skulle kunna motivera att Beslutet tillåts gälla omedelbart trots den skada det föranleder.
44. Sammanfattningsvis är det vid en prognos av utgången i målet sannolikt att Humana vinner framgång med sin talan. Utgången måste i vart fall betraktas som oviss. Vidare innebär en omedelbar verkställighet av Beslutet en mycket hög och konkret risk för skada för Humanas brukare och anställda, liksom för bolaget som sådant. Samtidigt finns det inget starkt motstående intresse av att Beslutet gäller omedelbart. Det är alltså oproportionerligt att Beslutet ska gälla omedelbart. Beslutet bör i vart fall kunna avvakta förvaltningsrättens prövning av Humanas överklagande i sak. Förutsättningarna att bevilja inhibition är uppfyllda.

E. Målets handläggning

45. Humanas begäran om inhibition är synnerligen brådskande. Humana ser en risk att IVO i samband med sin rättidsprövning fördröjer överklagandets överlämnande till förvaltningsrätten. Vi har erfarenhet av att det har skett förr i liknande situationer. För att undvika att prövningen av inhibitionsyrkandet fördröjs skickas överklagandet in till domstolen samtidigt som det skickas till IVO för rättidsprövning och överlämnande till förvaltningsrätten för prövning.
46. Humana avser att vidare utveckla grunderna för sitt överklagande med inhibitionsbegäran. Bolaget avser att inkomma med en utvecklad skrift till förvaltningsrätten senast på fredag den 3 februari 2023. Humanas starka förhoppning är dock att redan vad som åberopas i denna skrift utgör tillräckliga skäl för att inhibition omedelbart ska meddelas.

Stockholm den 1 februari 2023



Mattias Göransson



Camilla Appelgren



Peter Nilsson



Andrea Kaalhus

Bilagor

Bilaga 1 Inspektionen för vård och omsorgs beslut den 31 januari 2023, dnr 3.7.3-06273/2023-1