



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 33

DOM
2020-11-30
Meddelad i Stockholm

Mål nr
24825-20

KLAGANDE

Sten Storgårds, 19950220-4234

MOTPART

Stockholms stad

ÖVERKLAGAT BESLUT

Stockholms Stad, Krisledningsnämndens beslut 2020-11-11, §4

SAKEN

Laglighetsprövning enligt kommunallagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

Dok.Id 1299638

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
115 76 Stockholm	Tegeluddsvägen 1	08-561 680 00 E-post: avd33.fst@dom.se https://www.domstol.se/forvaltningsratten-i-stockholm/	-	måndag–fredag 08:00–16:00

YRKANDEN M.M.

Krisledningsnämnden i Stockholms stad (staden) beslutade den 11 november 2020 bl.a. att tillämpa besöksstopp vid stadens vård- och omsorgsboenden fr.o.m. den 12 november 2020 t.o.m. den 30 november 2020.

Sten Storgårds yrkar att beslutet ska upphävas. Till stöd för sin talan anför han i huvudsak följande. Beslutet är formulerat som ett förbud med rättsverkan. Ett sådant förbud om besök på äldreboenden har inte kommuner rätt att fatta beslut om. Det krävs lagstöd, vilket regeringen har men inte kommuner. Beslutet bryter därför mot högre rätt och bör upphävas. Med anledning av beslutet har riktlinjer till förvaltningen anslagits internt i staden. Av riktlinjerna kan man tolka beslutet som ett förbud på samma sätt som besöksförbudet regeringen genom förordning införde mellan den 1 april – 1 oktober 2020. I detta sammanhang, och på det sätt som beslutet kommunicerats, måste det tolkas som ett beslut som påverkar människors beteende genom en förväntad myndighetsåtgärd att fysiskt hindra besök på äldreboenden. Beslutet bör inte kunna tolkas som endast en uppmaning eller rekommendation från kommunens sida eftersom det formulerats på det sätt det har gjort.

Vid kontakt med äldreförvaltningen har han frågat om vilka rutiner som personal ska följa med anledning av beslutet. Svaret har varit att samma rutin som användes med anledning av regeringens beslut om besöksförbud ska tillämpas. Även det gör det tydligt att beslutet är att betrakta som ett olovligt beslut. I skriftväxling med äldreförvaltningens administrativa chef framkommer vidare att det är samma riktlinjer som användes under regeringens beslut om besöksförbud som också ska användas nu under besöksstoppet. Effekten av beslutet blir därför att man gjort en inskränkning på enskildas rättigheter utan stöd i lag. Regeringsformen (1974:152), RF,

innehåller regler om hur rättigheter som rörelsefrihet och rätten till privatliv kan inskränkas. Stockholms stad har inte stöd i lagen för den inskränkning som beslutet innebär. Den offentliga makten ska utövas under lagarna, vilket har åsidosatts genom detta beslut som bör upphävas.

Som skriftlig bevisning ger han in och åberopar bl.a. ett anslag som tagits fram av Stockholms stad, äldreförvaltningens rutiner för undantag från besöksförbud och för besök utomhus samt utdrag från mejlväxling mellan honom och äldreförvaltningen.

Stockholms stad anser att överklagandet ska avslås och anför i huvudsak följande. Beslutet om besöksstopp är inte ett beslut om besöksförbud och har således inte samma innebörd som ett besöksförbud. Beslutet är inte tvingande utan utgör en stark rekommendation och vädjan att avstå från att besöka äldreboendena i syfte att minska och hindra smittspridning. Vid tiden för beslutet hade den kraftigt ökade smittspridningen påbörjats och skärpta restriktioner förelåg för att försöka begränsa smittspridningen. Det var en mycket allvarlig situation med den snabbt ökade smittspridningen. Eftersom hög ålder är en betydande riskfaktor för allvarlig sjukdom i covid-19 förelåg särskilt stort ansvar för staden att skydda äldre personer mot smitta. Utifrån detta och det starkt uttalade ansvaret för att skydda personer på stadens äldreboenden fattade staden beslutet om besöksstopp för att försöka att begränsa och hindra smittspridningen på stadens äldreboenden. Besöksstoppet är en av flera åtgärder som vidtas inom staden för att begränsa smittspridningen. I det överklagade beslutet anges att verksamheterna har rätt att besluta om avsteg från stoppet om man bedömer att särskilt behov föreligger. Detta ger stöd för tolkningen att beslutet inte är ett förbud utan en stark rekommendation.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som har tillsynsansvar för Sveriges äldreboenden, har den 13 november 2020 på myndighetens

webbsida uttalat sig om kommuners beslut om besöksstopp på äldreboenden. IVO framhåller härvid att kommuners beslut om besöksstopp inte är tvingande utan bör ses som en stark rekommendation, i syfte att minska eller hindra smittspridning. Staden kommer löpande att följa upp de instruktioner som lämnas till verksamheterna och att instruktionerna följer intentionerna med beslutet. Staden har således inte fattat något beslut om förbud att besöka äldreboenden och stadens beslut om besöksstopp strider inte mot lag. Klaganden har inte heller i övrigt anfört någon omständighet som föranleder att stadens beslut är olagligt i något hänseende som avses i 13 kap 8 § kommunallagen (2017:725), KL.

Staden ger in och åberopar ett utdrag från IVO:s webbsida.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Det överklagade beslutet kan endast prövas i den för laglighetsprövning bestämda ordningen enligt 13 kap. KL. Vid en sådan prövning får förvaltningsrätten inte pröva det överklagade beslutets lämplighet eller skälighet, utan prövningen är begränsad till om beslutet ska upphävas enligt 13 kap. 8 § KL.

Enligt 13 kap. 8 § KL ska ett överklagat beslut upphävas om

1. det inte har kommit till på lagligt sätt,
2. beslutet rör något som inte är en angelägenhet för kommunen,
3. det organ som har fattat beslutet inte har haft rätt att göra det, eller
4. beslutet annars strider mot lag eller annan författning.

Domstolen får inte ersätta det överklagade beslutet med något annat beslut.

Prövningen är begränsad till de omständigheter som klaganden har hänvisat

till före överklagandetidens utgång.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om det finns grund för att upphäva det överklagade beslutet enligt 13 kap. 8 § KL. Sten Storgårds har gjort gällande att beslutet utgör ett förbud om besök på äldreboenden och att ett sådant förbud strider mot lag eller annan författning.

Utgör beslutet ett förbud?

Den första fråga som förvaltningsrätten har att ta ställning till är om det överklagade beslutet utgör ett besöksförbud eller, som Stockholms stad gör gällande, endast en stark rekommendation och vädjan att avstå från att besöka äldreboenden i syfte att minska och hindra smittspridning.

Beslutet har formulerats enligt följande.

Krisledningsnämnden beslutar att Stockholms stad tillämpar besöksstopp vid stadens vård- och omsorgsboenden att gälla fr.o.m. den 12 november 2020 t.o.m. den 30 november 2020. Före den 30 november ska omprövning av beslutet ske. Verksamheterna har rätt att besluta om avsteg från stoppet om man bedömer att särskilt behov föreligger.

Inledningsvis konstateras att det inte är avgörande att beslutet har rubricerats som ett besöksstopp och att ordet förbud inte förekommer. Det framgår inte någonstans av beslutets ordalydelse att besöksstoppet inte är tvingande. Det faktum att verksamheterna ges rätt att besluta om avsteg från stoppet talar i stället för att det är fråga om ett förbud. Om stoppet endast var en rekommendation skulle det inte vara möjligt för verksamheterna att med stöd av beslutet förhindra besök och något behov av att fatta beslut om

avsteg från stoppet skulle inte finnas. Jämförelsevis föreskrivs en möjlighet till undantag även i 4 § förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 som trädde i kraft den 1 april 2020 och gällde t.o.m. den 30 september 2020. Utredningen i målet visar att Stockholms stads äldreförvaltning har använt samma riktlinjer och rutiner som gällde enligt denna förordning vid implementering av besöksstoppet. Även detta talar emot att det skulle vara fråga om en rekommendation. Mot den bakgrunden, och oavsett vad stadens syfte varit, anser förvaltningsrätten att beslutet om besöksstopp har formulerats och implementerats som ett besöksförbud.

Strider beslutet mot lag eller annan författning?

Nästa fråga blir då om kommunens beslut strider mot lag eller annan författning. Staden har inte invänt mot det klaganden anför om att beslutet, för det fall det utgör ett besöksförbud, skulle vara lagstridigt. Staden har dessutom åberopat ett utlåtande från IVO där tillsynsmyndigheten bl.a. gör gällande att det inte finns något stöd i lag eller förordning att förbjuda de som bor på ett särskilt boende för äldre att ta emot besök.

Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot Sveriges åtaganden i enlighet med den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR). Enligt artikel 8 EKMR har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd i gällande rätt.

Av 5 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att kommuner ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor. Socialtjänstlagen innehåller inte några bestämmelser som medger

begränsningar i möjligheten att besöka den som bor på äldreboende (jfr JO dnr 3711-2004, JO dnr 959-2014). Enligt 16 kap. 10 § första stycket 2 socialtjänstlagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser äldre personer. Förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 meddelades med stöd av denna bestämmelse. Något motsvarande bemyndigande för kommuner finns inte.

Med hänsyn till det anförda finner förvaltningsrätten att ett besöksförbud på äldreboende som beslutats av en kommun utgör ett otillåtet ingripande i rätten till privat- och familjeliv. Det överklagade beslutet strider därmed mot lag och ska därför, med stöd av 13 kap. 8 § 4 p KL upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas av Stockholm stad och alla som är medlemmar i Stockholm kommun. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Louise Molin Alfredsson

Rådman

De särskilda ledamöterna Karl Pfeifer och Sverker Scheutz har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsnotarien Marc Fauvrelle har föredragit målet.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.