

Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun får kritik för att i ett ärende om försörjningsstöd ha genomfört ett hembesök i en lägenhet där, förutom den biståndssökande, även bl.a. hyresvärden bodde utan att dessförinnan ha hämtat in hyresvärdens samtycke

Beslutet i korthet: Nämnden genomförde inom ramen för en utredning om en kvinnas rätt till försörjningsstöd ett hembesök i en lägenhet där kvinnan hyrde ett rum. I lägenheten bodde även kvinnans hyresvärd och hyresvärdens barn, vilket nämnden visste om. Kvinnan samtyckte till att hembesöket genomfördes. Under hembesöket gick socialtjänstens personal runt i lägenheten och vissa av de utrymmen som enbart hyresvärden och hennes barn förfogade över. Hembesöket genomfördes utan att nämnden dessförinnan hade kontrollerat med hyresvärden hur hon ställde sig till detta.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddad mot intrång i sin bostad från det allmänna. JO har i flera tidigare beslut uttalat att nämnden i vissa fall kan ha ett befogat intresse av att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd få göra ett hembesök i en enskilds bostad för att få en uppfattning om den enskildes hjälpbehov. För att ett sådant hembesök ska få genomföras krävs dock att den enskilde lämnat sitt samtycke till åtgärden. Nämnden måste också se till att den inte kränker någon utomståendes rätt till skydd mot intrång i sin bostad när den genomför ett hembesök.

Enligt JO borde nämnden ha kontrollerat med hyresvärden om hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som den biståndssökande kvinnan inte förfogade över. JO framhåller även att det är nämndens ansvar att se till att hämta in samtycke och att det inte är en uppgift som kan läggas på den biståndssökande. Han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

Bakgrund och anmälan

AA ansökte i november 2022 om försörjningsstöd hos socialtjänsten i Tyresö kommun. Vid tidpunkten för ansökan hyrde AA ett rum i en kvinnas (nedan kallad hyresvärden) lägenhet, och AA hade även tillgång till badrum, kök och vardagsrum. I lägenheten bodde även hyresvärdens barn. Den 5 december 2022 genomförde socialtjänsten ett hembesök i bostaden inom ramen för sin utredning om försörjningsstöd.

I en anmälan till JO klagade AA på hur socialtjänsten hade genomfört hembesöket. Hon uppgav bl.a. att socialtjänstens handläggare hade ställt frågor om hyresvärden och hyresvärdens barn samt kollat igenom deras rum utan hyresvärdens samtycke.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten. Därefter begärde JO att Arbetsmarknads- och socialnämnden i Tyresö kommun skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle också redogöra för vilka överväganden som hade gjorts i fråga om att utomstående bodde i lägenheten och hur nämnden ser på de rättsliga förutsättningarna för att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor.

I sitt yttrande uppgav nämnden bl.a. följande:

Förvaltningens rutiner

När socialtjänsten får in en ansökan om ekonomiskt bistånd görs det först en förhandsbedömning där frågor ställs inför en ansökan. Här informerar handläggarna om ekonomiskt bistånd och tillsammans upprättar man en krysslista, en lista som skickas ut till sökande med information om vad som behöver lämnas in för bedömning om rätten till bistånd.

Ett hembesök planeras in tillsammans med sökande som är inneboende eller bor i andra hand. [...]

Nämnden har således tydliga rutiner på hur och i vilka fall ett hembesök ska genomföras. Det ska ske på ett sätt som inte kränker den personliga integriteten. I de fall sökanden bor som inneboende går man inte igenom de ytor som inte disponeras av den sökande.

[...]

Bedömningen är att det finns tydliga rutiner för hur ett hembesök ska gå till och att detta hembesök inte ska ha gått till på ett annat sätt och inte på det sättet som beskrivs i anmälan. Bedömningen är också att det finns rättsliga förutsättningar att genomföra ett hembesök i en bostad där även utomstående bor, under förutsättning att det sker utifrån beskrivna rutinerna. [...]

Gången i det aktuella ärendet

[...]

I ärendet har sökanden fått information om hembesök och sökanden har samtyckt till detta. Sökanden informerar också om att hen frågar sin hyresvärd om nämnden får komma på ett hembesök och bekräftat att det var tillåtet.

Då det varit oklarheter kring boendesituationen bedömdes att ett hembesök skulle planeras in för att säkerställa att sökanden bor där hen uppger.

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstlagens bestämmelser

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd, t.ex. i form av försörjningsstöd (se 11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning är att klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från nämnden. Socialnämnden ansvarar för att utredningen ges en sådan omfattning att ett materiellt riktigt beslut kan fattas.

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (se 1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd genomförs tillsammans med den enskilde (se 3 kap. 5 § SoL). Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. Det innebär att socialnämnden i sin utredning om rätt till bistånd ska ha som utgångspunkt att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden ska i sin utredning också kontinuerligt väga det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. (Se JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Regeringsformen och Europakonventionen

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmänna (se 2 kap. 6 § regeringsformen, RF). Socialtjänsten är en del av det allmänna och omfattas därför av bestämmelsen. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (se prop. 1973:90 s. 246).

Skyddet mot intrång enligt den ovan nämnda bestämmelsen får endast begränsas genom lag (se 2 kap. 20 § RF). Det finns inte någon lagbestämmelse som ger en socialnämnd rätt att gå in i en enskilds bostad. Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (prop. 2005/06:29 s. 25 f.). Det innebär att en socialnämnd kan göra ett hembesök hos den enskilde i ett ärende om försörjningsstöd om han eller hon samtycker till detta.

En enskild har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv och sitt hem genom artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt bestämmelsen får en offentlig myndighet inte ingripa i rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, exempelvis till skydd för hälsa.

Tidigare JO-uttalanden om hembesök

JO har i flera tidigare beslut uttalat sig om förutsättningarna för socialtjänsten att genomföra ett hembesök hos en enskild inom ramen för en utredning om försörjningsstöd. Enligt JO kan nämnden i vissa fall ha ett befogat intresse av att få göra hembesök för att kunna bilda sig en uppfattning om den enskildes hjälpbehov och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd. Det kan t.ex. vara svårt för beslutsfattaren att avgöra om den biståndssökande är sammanboende med någon annan. Den enskilde kan också sakna möjlighet att ta fram egentlig

bevisning, som stöder de uppgifter som han eller hon har lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan vara att en tjänsteman vid socialtjänsten gör iakttagelser i samband med ett hembesök. Hembesök är dock ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. (Se t.ex. JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009, JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011, och JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016.)

Som jag redogjort för inledningsvis ska socialtjänsten i sin verksamhet agera med respekt för enskildas integritet. Nämnden måste därför också överväga om en utredningsåtgärd kan komma att påverka utomstående personer i något avseende och kanske till och med kränka deras grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Nämnden är således skyldig att se till att den varken kränker den biståndssökandes eller någon utomståendes rätt till skydd mot ett sådant intrång som skyddas genom 2 kap. 6 § RF och artikel 8 Europakonventionen när den genomför ett hembesök inom ramen för en utredning. När frågan om att genomföra ett hembesök uppkommer måste nämnden i varje enskilt fall säkerställa att dess personal inte agerar på ett sätt som står i strid med bestämmelserna. Det gäller i förhållande till den eller de som bor i den bostad som nämnden vill besöka. (Se JO 2021/22 s. 542, dnr 6367-2019.)

Min bedömning

Av utredningen framgår att två handläggare från socialtjänsten den 5 december 2022 genomförde ett hembesök hos AA inom ramen för hennes ärende om försörjningsstöd. Annat har inte framkommit än att AA själv dessförinnan hade samtyckt till åtgärden. AA hade också innan hembesöket upplyst socialtjänsten om att hon bodde inneboende hos sin hyresvärd och att även hyresvärdens barn bodde i lägenheten. Syftet med hembesöket var enligt nämndens remissyttrande att undersöka AA:s boendesituation.

I tjänsteskrivelsen från hembesöket har handläggarna antecknat att AA visade det bostadsrum som hon själv förfogade över men att handläggarna också fick se utrymmet där hyresvärden och det ena barnet bodde. AA har därtill på fråga från handläggarna visat det andra barnets sovrum och det har gjorts vissa anteckningar om hur det såg ut i det barnets rum.

AA har uppgett att hon samtyckte till att handläggarna kontrollerade den bostadsyta som hon hyrde. Jag har inte någon invändning mot att socialtjänsten gjorde kontrollen av det utrymmet. Som jag har redovisat gick handläggarna även runt i delar av lägenheten som enbart hyresvärden och hennes barn förfogade över, däribland det ena barnets sovrum. En förutsättning för att handläggarna skulle ha rätt att göra det var att hyresvärden hade samtyckt till åtgärden.

Nämnden har i remissyttrandet uppgett att AA sagt att hon hade frågat hyresvärden om hembesöket och att hyresvärden då bekräftat att det var tillåtet. I de journalanteckningar som jag har tagit del av framkommer emellertid att hyresvärden varit i kontakt med socialtjänsten efter hembesöket och då uttryckt sitt missnöje över att det genomfördes utan att hon blivit informerad. Jag vill med anledning av detta understryka att det är nämndens ansvar att förvissa sig om att dess personal har rätt att gå in i en enskilds bostad och att det också är nämndens uppgift att hämta in ett samtycke. Det är således inte en uppgift som nämnden kan lägga på biståndssökanden, och han eller hon kan inte heller samtycka för andra personers räkning.

För att nämnden ska få kontakta någon utomstående inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd krävs att biståndssökanden samtycker till åtgärden. Nämnden borde alltså först ha kontrollerat om AA godkände att nämnden kontaktade hyresvärden i syfte att hämta in hyresvärdens samtycke till att även se sig om i de utrymmen som AA inte förfogade över. Därefter, och under förutsättning att AA lämnade sitt samtycke till kontakten, borde nämnden själv ha kontrollerat med hyresvärden huruvida hon samtyckte till hembesöket när det gällde de utrymmen som AA inte förfogade över.

Nämnden har gjort bedömningen att hembesöket genomfördes i enlighet med gällande rutiner. Jag har tagit del av nämndens rutiner för hembesök och kan konstatera att de inte behandlar frågan om samtycke, vare sig från sökanden eller från någon utomstående som förfogar över den bostad som hembesöket avser.

Nämnden har brustit i sin hantering genom att gå in i de delar av lägenheten som pekats ut som hyresvärdens och hennes barns egna utrymmen utan att först hämta in hyresvärdens samtycke. Varken hyresvärden eller hennes barn var enligt de uppgifter jag har tillgång till föremål för någon utredning från nämndens sida. Uppgifter om dem har trots det tagits in i dokumentationen av ärendet. Det är av största vikt att socialtjänsten agerar på ett sätt som inte riskerar att kränka utomståendes rättigheter. Nämnden förtjänar kritik för sitt agerande i dessa avseenden. Jag förutsätter att nämnden omgående ser över sina rutiner för hembesök och vidtar åtgärder så att något liknande inte inträffar igen.

Övrigt

Det som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Thomas Norling

Rättssakkunniga Maria Karlströms har föredragit ärendet och tf. byråchefen Eric Wahlberg har deltagit i beredningen.