

Kontrollbesök enligt folkbokföringslagen – allmänna uttalanden om vikten av att Skatteverket inför ett kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig

Beslutet i korthet: Skatteverket får med stöd av folkbokföringslagen besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där.

ChefsJO framhåller att för att ett kontrollbesök ska vara berättigat krävs det att den som berörs av besöket samtycker till att det genomförs. Det är viktigt att den enskilde inte uppfattar besöket som en tvångsåtgärd. Frivilligheten måste vara reell. I ett fall där en person – mot bakgrund av tjänstemannens uttalanden eller uppträdande – med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på kontrollbesöket, finns det ingen reell frivillighet. ChefsJO:s uppfattning är att Skatteverket vid sin ankomst till en adress bör informera berörda personer om att samtycke krävs och ge dem tillfälle att ta ställning till åtgärden. Det är viktigt att Skatteverket försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig samt att myndigheten dokumenterar vilken information personen har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Den arbetsbeskrivning som Skatteverket tillämpar vid kontrollbesök av detta slag speglar enligt chefsJO inte på ett tydligt sätt att åtgärden kräver samtycke. Rutindokumentet bör därför ses över.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 juni 2023 förde AA fram klagomål mot Skatteverket. Klagomålen handlade om ett kontrollbesök i fråga om bosättning som Skatteverket hade genomfört hos henne samma dag. AA anförde bl.a. följande:

Tre handläggare kom till huset och uppgav att de hade rätt att gå in. De gav henne en handling, men i den stod ingenting om att gå in i bostaden. Handläggarna började rota i hennes skåp, bland hennes privata saker och bland hennes smutstvätt. De gick även in i hennes garage och tog bilder. Kontrollen innebar en kränkning av hennes privatliv och hon kände sig inte säker i sitt hem.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Skatteverket i det aktuella ärendet. Därefter remitterades anmälan till myndigheten som ombads att yttra sig över det som

AA hade fört fram. JO begärde också att Skatteverket skulle besvara vissa frågor.

I sitt remissvar den 9 oktober 2023 anförde Skatteverket bl.a. följande:

Skatteverket genomförde kontrollbesök på den aktuella adressen i syfte att kontrollera bosättningen. Av den tjänsteanteckning som upprättades efter besöket framgår att tre handläggare närvarade. De observerade bl.a. två bilar och en motorcykel samt leksaker m.m. på tomten. En kvinna kom ut och uppgav att hon hette AA. Hon identifierade sig senare med legitimation. Kvinnan uppgav att det bara var hon och barnen som bodde där. Handläggarna blev inbjudna att komma in i huset och se sig omkring. De gick in och observerade då tecken på att barn vistades där, bl.a. barnkläder och gosedjur. I kvinnans sovrum fanns en dubbelsäng.

De berörda handläggarna har lämnat följande uppgifter om besöket. När de kom fram till fastigheten kom kvinnan ut och mötte dem. Handläggarna presenterade sig och berättade att de hade ett beslut om att genomföra en kontroll på fastigheten. Kvinnan erbjöd dem att komma in och titta i huset. Handläggarna överlämnade beslutet till kvinnan. De gick in i hallen och vidare till ett kombinerat vardagsrum och kök och ställde frågor om vem som bodde där. De observerade inne i huset men gick inte in i några andra rum. Kvinnan erbjöd dem att gå runt i huset, men de förklarade att de var nöjda och inte behövde tränga sig på. I köket fanns ett skåp och handläggarna frågade om de fick öppna det. Kvinnan öppnade skåpet åt dem eftersom hon berättade att luckan var trasig och saker kunde trilla ut. Hon öppnade dörren till toaletten/ tvättstugan och förklarade att där fanns smutstvätt. Handläggarna tackade för samtalet och lämnade fastigheten. På vägen ut stod en motorcykel. Handläggarna tog en bild på motorcykelns registreringsskylt.

Den 21 augusti 2023 beslutade Skatteverket att avsluta bosättningsutredningen utan någon ändring.

Skatteverket bedömer att kontrollbesöket har genomförts enligt gällande bestämmelser och rutiner. Utredningen ger inte stöd för att besöket har genomförts mot AA:s vilja. Enligt vad som framkommit ska beslutet om kontrollbesök ha överlämnats till henne vid tillfället. När det gäller fotograferingen bedömer Skatteverket att gällande bestämmelser ger utrymme för att ta foto av en registreringsskylt till ett fordon som är parkerat utomhus. Det har inte framkommit att besöket har inneburit mer intrång för AA än vad som varit nödvändigt. Skatteverket beklagar att hon har upplevt besöket negativt.

Skatteverket bifogade bl.a. myndighetens arbetsbeskrivning för kontrollbesök inom folkbokföringsverksamheten.

Rättslig reglering

Av 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) framgår att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Skyddet mot intrång får begränsas i lag under vissa omständigheter (2 kap. 20 § RF).

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

Enligt 32 a § folkbokföringslagen (1991:481) får Skatteverket besluta om kontrollbesök för att kontrollera en persons bosättning, om det behövs för bedömningen av frågan om folkbokföring. Om det finns skäl för det får Skatteverket också besluta om kontrollbesök på en fastighet eller i en lägenhet för att kontrollera vilka som kan anses bosatta där. Skatteverket får vid kontrollbesök begära att de personer som befinner sig på fastigheten eller i lägenheten lämnar uppgift om sin identitet.

Av 32 b § folkbokföringslagen framgår att någon underrättelse om ett beslut om kontrollbesök inte behöver lämnas före besöket. Kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt.

I förarbetena till bestämmelserna i folkbokföringslagen (prop. 2021/22:217 s. 22) uttalas bl.a. följande. Det är självfallet viktigt att den enskildes personliga integritet respekteras vid ett kontrollbesök. Den besökande tjänstemannen får inte uppträda så att det kan ge intrycket att besöket är en tvångsåtgärd. Det är alltid den enskilde som avgör om han eller hon vill låta tjänstemannen komma in i bostaden. Vid ett kontrollbesök kan ett flertal personer påträffas. Skatteverket kommer inte att mot den kontrollerades eller övriga personers vilja kunna söka igenom fastigheten eller lägenheten för att få klarhet i vem som bor där.

Bedömning

Frågan om samtycke och frivillighet

För att ett kontrollbesök enligt folkbokföringslagen ska vara berättigat krävs det att den som berörs av besöket samtycker till att det genomförs. Som framhållits i förarbetena är det viktigt att den enskilde inte uppfattar besöket som en tvångsåtgärd. Frivilligheten måste vara reell. I ett fall där en enskild – mot bakgrund av tjänstemannens uttalanden eller uppträdande – med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på kontrollbesöket, finns det ingen reell frivillighet. I detta sammanhang bör beaktas att den som ska kontrolleras, och i förekommande fall övriga personer på adressen, ofta är helt oförberedda på besöket.

Skatteverket behöver nämligen inte i förväg lämna någon underrättelse om att myndigheten har fattat ett beslut om kontrollbesök.

Min uppfattning är att Skatteverket, vid sin ankomst till den adress som kontrollen avser, bör informera berörda personer om att samtycke krävs och ge dem tillfälle att ta ställning till åtgärden. Av rättssäkerhetsskäl är det också viktigt att Skatteverket dokumenterar vilken information den enskilde har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Någon annan ordning skulle göra det svårt för berörda personer att, med så kort varsel som det ofta är fråga om, kunna ta ställning till om de vill acceptera det intrång som ett kontrollbesök innebär (jfr de uttalanden som JO tidigare har gjort angående hembesök inom socialtjänsten, t.ex. JO 2013/14 s. 387 [dnr 2737-2011] och JO 2019/20 s. 473 [dnr 3655-2016]).

I det nu aktuella fallet konstaterar jag att AA och Skatteverket har olika uppfattningar om huruvida det har funnits ett samtycke till kontrollbesöket eller inte. AA har anfört att tre handläggare kom till hennes bostad och uppgav att de hade rätt att gå in. Skatteverket har på sin sida hänvisat till en tjänsteanteckning samt till uppgifter som handläggarna har lämnat i efterhand. Enligt dessa uppgifter har AA erbjudit handläggarna att komma in i huset och se sig omkring. Någon närmare dokumentation om vilken information AA fick om besöket – utöver att beslutet om kontrollbesök överlämnades till henne – finns inte.

Mot bakgrund av hur situationen uppfattades av de närvarande handläggarna gör jag bedömningen att underlaget inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att kontrollbesöket har genomförts utan AA:s samtycke. Jag finner alltså inte skäl att rikta någon kritik mot Skatteverket i detta avseende. Jag vill dock – med hänvisning till vad jag uttalat ovan – understryka vikten av att Skatteverket vid kontrollbesök försäkras sig om att den enskilde har förstått att åtgärden är frivillig samt att myndigheten dokumenterar vilken information den enskilde har fått och hur han eller hon ställer sig till åtgärden. Den arbetsbeskrivning som Skatteverket tillämpar vid kontrollbesök inom folkbokföringsverksamheten speglar enligt min mening inte på ett tydligt sätt att åtgärden kräver samtycke. Rutindokumentet bör därför ses över.

Genomförandet av kontrollbesöket

Ett kontrollbesök ska genomföras på ett sådant sätt att det innebär så litet intrång för den enskilde som möjligt. AA och Skatteverket har olika uppfattningar om händelseförloppet och omfattningen av kontrollbesöket. AA har anfört att Skatteverkets handläggare gick igenom hennes skåp, privata saker och smutstvätt. Hon har även uppgett att de gick in i hennes garage och tog foton där. Skatteverket har, med hänvisning till de uppgifter som handläggarna lämnat, anfört att det var AA själv som öppnade det aktuella skåpet och att handläggarna endast gjorde observationer inne i huset. Vidare har Skatteverket

uppgett att handläggarna endast fotograferade registreringsskylten till ett fordon som var parkerat utomhus.

Ord står alltså mot ord när det gäller genomförandet av kontrollbesöket. Min bedömning är att underlaget inte ger tillräckligt stöd för slutsatsen att besöket har inneburit mer tvång eller intrång än vad som har varit nödvändigt. Jag riktar därför inte någon kritik mot Skatteverket.

Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några ytterligare uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av chefsJO Erik Nymansson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Emilia Franke har föredragit ärendet och byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.