

Allvarlig kritik mot Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för att ha genomfört en träningslägenhet utan samtycke

Beslutet i korthet: En stadsdelsnämnd beviljade en man bistånd i form av boende i en s.k. träningslägenhet. Nämnden och mannen ingick ett hyreskontrakt som gällde lägenheten. Till följd av svårigheter med att hålla den här boendeformen drog fri förändrades verksamheten bl.a. på så sätt att personalen skulle göra tillsynsbesök i de uthyrda lägenheterna om det fanns indikationer på att det förekom droger där. Nämnden genomförde därefter mannens bostad för att kontrollera om det fanns narkotika i hans lägenhet.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad. Nämndens genomförande av bostaden utgjorde ett intrång av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Begränsningar i skyddet får göras genom lag. Det finns dock inget lagstöd för den typ av genomförande som nämnden genomförde.

Grundlagsskyddet gäller endast påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till en åtgärd från myndighetens sida, t.ex. en genomförande av bostaden, som annars skulle ha utgjort ett brott mot bestämmelsen i RF. I det aktuella ärendet saknades dock ett sådant samtycke.

Nämnden får allvarlig kritik för att den i strid med regeringsformens bestämmelser genomförde träningslägenheten.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Farsta stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Han uppgav bl.a. att personal från kommunen utan lov hade varit inne i det rum som han hyrde av nämnden. Av anmälan framgick att AA polisanmält händelsen.

Utredning

Av handlingar som JO hämtade in från Polismyndigheten framgick att förundersökningen som inleddes med anledning av AA:s anmälan hade lagts ned.

AA har lämnat in mejlkorrespondens mellan honom och förvaltningen till JO av vilken det bl.a. framgår att personalen vid boendet var av uppfattningen att AA

var informerad om att kontroller kunde ske i boendet och att det var ett villkor för att flytta in.

JO hämtade in AA:s beslut om bistånd i form av boende och AA:s hyreskontrakt samt begärde att Farsta stadsdelsnämnd skulle yttra sig över AA:s anmälan. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för handläggningen och myndighetens bedömning av denna bl.a. utifrån regeringsformens krav på lagstöd för påtvingade intrång såsom husrannsakan (2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen) och hyreslagens tvingade bestämmelse om att en hyresvärd inte utan vidare har rätt att få tillträde till en lägenhet (se 12 kap. 26 § i förhållande till 1 § femte stycket jordabalken).

I sitt remissvar anförde stadsdelsnämnden bl.a. följande:

Ärendet

Boendet Farstasteget var ett stödboende som startades av förvaltningen under 2008 och avvecklades 28 februari 2017. Målgruppen var personer med missbruksproblem och behov av socialt och praktiskt stöd. Stödet utfördes av boendestödare och boendeformen var träningslägenheter. Insatsen var ett bistånd enligt 4 kapitlet 1 § socialtjänstlagen.

AA har under perioden 7 april 2015 till 31 juli 2016 bott vid stödboendet. AA:s anmälan gäller ett tillsynsbesök i hans lägenhet den 15 juni 2016 vid stödboendet som personalen genomförde då han inte var hemma.

Farstasteget var bemannat dagtid måndag - fredag vilket ställde höga krav på den boendes egen motivation att avhålla sig från droger och missbruk. För att denna verksamhet skulle vara möjlig att driva rådde totalförbud när det gällde intag av droger och droganvändning. Detta var något som varje person som flyttade in i boendet informerades om såväl skriftligt som muntligt.

Under 2015 genomfördes förändringar i verksamheten, en av förändringarna innebar att förstärka kontroll och tillsyn i boendet. Bland annat skulle personalen göra tillsynsbesök i lägenheterna om indikationer fanns om att det förekom droger. Förändringarna initierades efter att det en längre tid funnits svårigheter med att hålla boendet drogfritt.

Vid det aktuella tillfället den 15 juni hade personalen fått kännedom om att det kunde finnas narkotika i AA:s lägenhet och att det var skälet till att personalen gjorde tillsynsbesök i AA:s lägenhet. Vid besöket genomfördes en begränsad genomsökning av lägenheten för att kontrollera om det fanns narkotika.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stödboendet Farstasteget startades av förvaltningen som ett internt projekt 2008. Boendet var en del i en vårdkedja inom nämndens öppenvård för missbrukare. År 2012 blev det en permanent verksamhet. De som beviljades denna insats var vuxna personer över 20 år med missbruksproblematik och motivation att fullgöra en rehabilitering för att bli drogfria. Stödboendet hade vid starten 11 lägenheter som fanns samlade i en fastighet vid Farstavägen. Förvaltningen blockförhyrde lägenheterna av Stockholms hotellhem i staden (SHIS). Allteftersom utökades antalet lägenheter, som mest bestod boendet av 33 lägenheter.

För den person som flyttade in i boendet upprättades dels en individuell vårdplan och dels ett andrahandskontrakt gällande träningslägenheten. Personal fanns dagtid måndag till fredag vid boendet för att ge socialt och praktiskt stöd enligt gällande vårdplan.

Under 2014 började problem återkommande förekomma vid boendet i form av droger och droganvändning i träningslägenheterna och som följd av detta inträffade stöldar, brandincidenter, skadegörelser, allvarliga sjukdomsfall med mera. Därmed uppstod svårigheter att bedriva en verksamhet med kvalitet och trygghet för de boende.

Problemen vid boendet blev så omfattande och akuta att förvaltningen bedömde att det var nödvändigt att endera avveckla boendet eller göra genomgripande förändringar för att det skulle vara möjligt att kunna fortsätta att driva ett tryggt boende med kvalitet.

Förvaltningen valde att genomföra förändringar, dels att upprätta en plan för att reducera antalet lägenheter, dels utforma snävare kriterier avseende vilken målgrupp som skulle beviljas insatsen och dels snabbt öka kontroll och tillsynsinsatserna i boendet.

Gällande den ökade tillsynen och striktare kontrollen upprättades snabbt ett antal åtgärder, bland annat att det skulle genomföras tillsyn i lägenheterna om det fanns indikationer om att det förekom droger i lägenheten.

I denna förändringsprocess, som med nödvändighet gjordes mycket skyndsamt, togs dock vid valet av tillsynsåtgärder inte tillräcklig hänsyn till att det rådde ett hyresförhållande mellan den boende och nämnden och att hyreslagens regler då måste tillämpas. Förvaltningen beklagar detta. Med den vetskap som förvaltningen har idag står det klart att tillsynen i lägenheterna inte skulle ha genomförts då det inte fanns samtycke från den boende i träningslägenheten.

Förvaltningen medger att det brustit i rutiner och kunskap om regelsystemet då hyreslagen inte följts. Förvaltningen har inte beaktat hyreslagens regler och har istället agerat utifrån att det var fråga om ett offentligrättsligt beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och att det inom ramen för detta var möjligt att göra tillsyn i lägenheterna utan samtycke från den boende.

Förvaltningen och ledningen för verksamheten, skulle inför starten av stödboendet, klart tydliggjort vilken form av boende som Farstasteget skulle utgöra. I och med att förvaltningen valde att upplåta lägenheterna med ett hyresavtal och ta ut en hyrskostnad av den boende, gäller hyreslagstiftningens regler och därmed begränsas möjligheterna att utöva tillsyn och kontroll i de boendes lägenheter. Hade detta tydliggjorts så skulle inte åtgärderna om tillsyn i lägenheterna vidtagits.

Stödboendet Farstasteget är idag avvecklat. Förvaltningen har dock tillgång till träningslägenheter i olika fastigheter i stadsdelsområdet som beviljas personer som genomgår rehabilitering från missbruk och psykisk ohälsa. Med erfarenheterna från Farstasteget kommer förvaltningen att se över arbetssätt och handläggning av träningslägenheterna för att försäkra sig att de överensstämmer med lagstiftningen.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

Bistånd i form av boende

Insatser inom socialtjänsten ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

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 (4 kap. 1 § SoL). Med begreppet livsföring i

övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Det finns inget stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80: s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har man dock ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla eller ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå, om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130). Det är alltså möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av boende.

Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.

En myndighet får inte utan vidare gå in i den enskildes bostad. Bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Av bestämmelsen framgår att varje medborgare är skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång gentemot det allmänna. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Begränsningar i skyddet får göras genom lag (2 kap. 20 § RF). Det krävs alltså lagstöd för att en myndighet ska ha rätt att gå in i den enskildes bostad.

Samtycke

Grundlagsskyddet gäller dock endast påtvingade ingrepp (se prop. 2005/06:29 s. 25 f). Det finns alltså i vissa fall en möjlighet för socialnämnden att efter samtycke från den enskilde få komma in i dennes bostad. JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). JO uttalade att samtycket måste vara reellt för att kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att den enskilde "tvingas" att lämna ett samtycke.

I JO 2015/16 s. 417, dnr 4930-2012, hade en kommun beviljat den enskilde bistånd i form av boende och även ingått ett hyreskontrakt med den enskilde om boende på ett kommunalt korttidsboende. Av hyreskontraktet framgick att personalen hade rätt att undersöka de boendes rum. JO uttalade i beslutet bl.a. följande.

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på "verklig" frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan "tvingas" acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

Hyreslagens tvingande bestämmelser

Om en kommunal nämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätt till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan parterna. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, kan då tillämpas på hyresförhållandet.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB). Hyresgästen disponerar ensam bostaden. Hyresvärden har dock rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada (12 kap. 26 § JB). Det ska alltså vara fråga om brådskande åtgärder. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till bostaden än vad bestämmelsen föreskriver är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är alltså inte möjligt att ta in ett sådant villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot hyresgästen.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framkommer det att verksamheten på stödboendet Farstasteget riktade sig till personer med missbruksproblem som var i behov av socialt och praktiskt stöd. Stödet utfördes av boendestödare och boendeformen var träningslägenheter. Boendet grundade sig på ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Vid inflyttningen till boendet upprättades ett andrahandskontrakt mellan stadsdelsnämnden och den enskilde.

Den undersökning som personalen på stödboendet genomförde i AA:s bostad var av ett sådant slag som varje medborgare är skyddad mot gentemot det allmänna enligt 2 kap. 6 § RF. Någon bestämmelse som gav personalen rätt att genomföra undersökningen finns inte. Av utredningen i ärendet framgår att man från förvaltningens sida var av uppfattningen att man som boende vid Farstasteget accepterat att personalen fick genomsöka lägenheten. AA har dock uppgett att han aldrig lämnat något samtycke till detta. Även nämnden uppger i sitt remissvar att AA aldrig lämnat något sådant samtycke. Jag är mycket kritisk till att en undersökning av boendet ändå genomfördes.

Nämnden verkar vara av uppfattningen att genomsökningen av AA:s boende varit otillåten till följd av att upplåtelsen för den grundat sig på hyreslagen. Jag vill därför betona att det skydd som varje medborgare har genom regerings-

formen mot intrång i sin bostad i princip endast kan undantas genom lagstiftning. Den insats AA var beviljad i form av en träningslägenhet bygger på frivillighet från den enskildes sida. Oavsett hur bostaden upplåts vid en sådan insats är den enskilde därför skyddad mot intrång i bostaden som han eller hon inte samtycker till.

Jag har även i ett annat beslut (dnr 7595-2016) i dag gjort uttalanden om ett villkor om regelbundna tillsynsbesök som en socialnämnd tagit in i ett hyreskontrakt. Frågorna som behandlas är av ett sådant principiellt intresse att jag finner skäl att lämna över kopior på besluten till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas.