

**Socialnämnden i Ovanåkers kommun får kritik för att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd ha genomfört ett hembesök i ett hus där den biståndssökande och en kvinna bodde, utan att ha hämtat in kvinnans samtycke till åtgärden**

**Beslutet i korthet:** Inom ramen för en utredning om en mans rätt till försörjningsstöd genomförde nämnden ett hembesök i ett hus där både han och en kvinna bodde. Syftet med hembesöket var att utreda om mannen och kvinnan var sambor. De hade båda inom ramen för den aktuella utredningen lämnat uppgifter om att mannen var inneboende hos kvinnan och att hon ensam förfogade över vissa utrymmen i huset. Innan hembesöket genomfördes kontaktade en handläggare mannen som samtyckte till ett hembesök. Nämnden tog inte någon kontakt med kvinnan gällande den saken. Vid hembesöket gick handläggarna runt i huset och även in i de rum som pekats ut som kvinnans egna.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) skyddad mot intrång i sin bostad från det allmänna. För att socialtjänsten ska ha rätt att gå in i en enskilds bostad krävs att han eller hon har samtyckt till detta. JO har i flera tidigare beslut konstaterat att nämnden i vissa fall kan ha ett befogat intresse av att inom ramen för en utredning om försörjningsstöd få göra ett hembesök i den enskildes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om hjälpbehov och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd.

I beslutet framhåller JO att nämnden måste 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 måste se till att den varken kränker den biståndssökandes eller någon utomståendes rätt till skydd mot intrång i sin bostad när den genomför ett hembesök inom ramen för en utredning.

Enligt JO borde handläggarna, eftersom annat inte var klarlagt vid tidpunkten för hembesöket, ha utgått från att kvinnan ensam förfogade över vissa rum i huset. Då krävdes ett samtycke från hennes sida för att handläggarna skulle ha rätt att gå in där. Nämnden får kritik för att handläggarna inte hämtade in ett samtycke från kvinnan innan de gick in i de rum som pekats ut som hennes egna.

**Bakgrund**

AA ansökte om försörjningsstöd för september 2019 hos Socialnämnden i Ovanåkers kommun. Vid tidpunkten för ansökan bodde han i ett hus som BB ägde. Även BB bodde i huset. Den 29 augusti 2019 gjorde två handläggare ett hembesök hos AA inom ramen för utredningen om försörjningsstöd.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB på socialtjänsten i Ovanåkers kommun.

BB uppgav bl.a. följande: AA hyrde två rum i hennes hus. De delade på vissa gemensamma utrymmen. För att komma till husets toalett behövde man gå genom hennes sovrum, vilket AA hade fått tillåtelse att göra. Vid hembesöket gick handläggarna in i hennes sovrum och in på hennes kontor. Hon hade inte samtyckt till detta. Handläggarnas agerande stod därför i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) och artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Till anmälan fogade BB bl.a. en journalanteckning från ett telefonsamtal mellan henne och en handläggare den 28 augusti 2019.

## Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Ovanåkers kommun skulle yttra sig över det BB hade anfört i sin anmälan om att nämnden endast hämtat in samtycke från AA och inte från BB själv innan hembesöket gjordes i bostaden. Nämnden skulle också redogöra för hur förfarandet stod i överensstämmelse med 2 kap. 6 § RF.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Socialtjänsten i Ovanåker har gjort hembesök hos en klient 190829. Hembesöket var planerat och överenskommet med klienten som inte motsatte sig besöket. Hembesöket planerades och utfördes som en del i utredning om huruvida klienten och BB är sambos, vilket socialtjänsten fått information om.

Denna klient är den inneboende som BB tar upp i sin anmälan. Inget specifikt samtycke har inhämtats från fastighetsägaren BB. Vid hembesök brukar socialtjänsten inte inhämta samtycke från fastighetsägare, vare sig för personer som bor i lägenhet eller är inneboende. Den inneboende förutsätts ha rätten att förfoga över små utrymmen på så vis att denne kan ta hem besökare. Om så inte är fallet förutsätts den inneboende informera om detta och därmed inte ta emot besök. Socialtjänsten gör inte oanmälda hembesök, eller hembesök där klienten motsätter sig besöket av något skäl.

Vid besöket visade klienten runt i huset. Han visar ”sina” utrymmen samt gemensamma utrymmen, då han uppger att huset till största del används av honom och BB gemensamt. För att nå husets enda toalett måste man gå igenom BB:s sovrum. BB uppger i sin anmälan att hon lämnat godkännande till klienten att gå igenom hennes sovrum men att hennes kontor är helt förbjudet att gå in i. Socialtjänsten får ingen information om detta förbud från klienten vid besöket.

Socialtjänsten har inte haft för avsikt att göra något intrång i BB:s eventuella privata delar av hemmet och har endast undersökt de delar som den inneboende haft tillgång till och visat upp.

Till remissvaret fogade nämnden bl.a. vissa journalanteckningar i AA:s ärende.

BB kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande: AA ville vara till lags vid hembesöket och visade därför upp de utrymmen som handläggarna krävde att få se. Enligt AA hade handläggarna gått in i hennes rum innan han haft möjlighet att säga ifrån.

JO tog del av Förvaltningsrätten i Faluns dom den 26 februari 2020 i mål nr 4416-19 och 4569-19.

### **Rättslig reglering m.m.**

#### **Handläggningen av ett ärende om försörjningsstöd**

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 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (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 socialnämnden. 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 (1 kap. 1 § SoL). Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd genomförs tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Nämnden får alltså inte vidta utredningsåtgärder utan den enskildes samtycke. För att nämnden i en utredning om rätt till försörjningsstöd ska kunna hämta in uppgifter från någon annan än den enskilde, t.ex. från anhöriga, krävs att han eller hon samtycker till detta.

JO har i flera tidigare beslut behandlat frågan om att genomföra hembesök hos en enskild inom ramen för en utredning om rätt till försörjningsstöd. JO har då uttalat bl.a. att nämnden i vissa fall kan ha ett befogat intresse av att få göra ett hembesök i den enskildes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om 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 han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Ett verksamt sätt att få klarhet i fråga om de faktiska förhållandena kan uppenbarligen vara att tjänstemän vid socialnämndens förvaltning 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, JO 2013/14 s. 387 och JO 2019/20 s. 473.)

### **Regeringsformens bestämmelser m.m.**

Var och en är skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida (2 kap. 6 § RF). Socialtjänsten utgör en del av det allmänna och omfattas således av bestämmelsen. 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 i 2 kap. 6 § RF får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Det finns inte någon bestämmelse 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 en utredning om rätten till bistånd om han eller hon samtycker till detta. JO har i flera tidigare beslut understrukit att ett sådant samtycke från den enskilde måste vara reellt (se t.ex. JO 2013/14 s. 392). Det får alltså inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvungen att göra det.

**Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen)**

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte ingripa i den 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.

## **Bedömning**

### **JO:s granskning**

BB har klagat på socialtjänstens handläggning i flera avseenden. Jag har inriktat min granskning på hembesöket den 29 augusti 2019.

### **Omständigheterna i ärendet**

Den 21 augusti 2019 informerade en handläggare AA om att socialtjänsten hade fått uppgift om att han var sambo med BB. Den 26 augusti kontaktade AA handläggaren och meddelade att han inte var sambo med BB. Han uppgav också bl.a. att BB bodde i ett rum i huset och att han bodde i ett annat rum samt att de delade på vissa gemensamma utrymmen.

Den 28 augusti 2019 informerade handläggaren AA om att nämnden behövde utreda hans boendesituation eftersom det fanns indikationer på att han var sambo med BB. Handläggaren antecknade bl.a. följande i AA:s journal:

UT frågar om vi kan göra ett hembesök, vilket går bra, och säger att någon kommer 190829 efter lunch.

UT frågar också om det är ok att vi pratar med hyresvärden ang. detta. AA säger att det är ok.

Handläggaren ringde till BB samma dag. Vid samtalet uppgav BB bl.a. att hon hade ett eget sovrum och ett kontor i huset och att AA och hans son hade egna sovrum. Vid samtalet berördes inte frågan om hembesök.

Den 29 augusti 2019 gjorde handläggarna ett hembesök i huset. BB var inte hemma vid tidpunkten.

Nämnden avslog AA:s ansökan om försörjningsstöd den 4 september 2019. I beslutet gjorde nämnden bedömningen att det inte var sannolikt att AA var att betrakta som inneboende utan att han och BB antogs leva under samboliknande förhållanden.

### Hembesöket

Nämnden ska se till att ett biståndsärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (jfr 23 § förvaltningslagen [2017:900]). JO har i tidigare beslut framhållit vikten av att nämnden när den genomför en utredning om bistånd kontinuerligt väger det intrång i den personliga integriteten som utredningen medför mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. I detta ligger att nämnden alltså inte ska vidta mer ingripande utredningsåtgärder än nödvändigt. Det finns i det sammanhanget anledning att påpeka att ett hembesök otvivelaktigt utgör ett intrång i den biståndssökandes integritet (se JO 2013/14 s. 387). Försiktighet är således påkallad när nämnden överväger att göra ett hembesök hos en enskild inom ramen för en utredning om rätt till bistånd.

Socialtjänsten ska vid sin verksamhet agera med respekt för enskildas integritet. Enligt min mening måste nämnden 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. Som jag nämnt är var och en skyddad mot intrång i sin bostad. Nämnden måste se till att den varken kränker den biståndssökandes eller någon utomståendes rätt till skydd mot ett sådant intrång när den genomför ett hembesök inom ramen för en utredning.

Det innebär att 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 bestämmelsen i 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen. Bestämmelserna aktualiseras i förhållande till den eller de som bor i den bostad som nämnden vill besöka. Som jag redan påpekat krävs det ett samtycke från den enskilde för att nämnden ska kunna gå in i hans eller hennes bostad.

Om en biståndssökande uppger att han eller hon bor ensam i en bostad där nämnden vill göra ett hembesök måste nämnden enligt min mening normalt sett kunna förlita sig på den uppgiften – detta givetvis under förutsättning att det inte kommer fram uppgifter som talar för att det bor någon ytterligare person där. I ett sådant fall bör nämnden ta upp saken med den enskilde och försöka reda ut hur det förhåller sig, för att inte vid ett besök i bostaden riskera att kränka någon annans rätt till skydd mot intrång i sin bostad.

I detta fall var det ostridigt att både BB och AA bodde i huset vid tidpunkten för hembesöket. Enligt BB och AA var han inneboende och hade ett eget sovrum i

huset medan BB ensam förfogade över ett sovrum och ett kontor. Såvitt kommit fram var syftet med nämndens hembesök att utreda om AA var inneboende hos BB eller om de var sambor.

Att AA kunde samtycka till att handläggarna gick in i rum som han förfogade över är självklart. Jag har således inte något att invända mot att handläggarna vid hembesöket gick in i det sovrum som AA pekade ut som sitt. Av utredningen framgår emellertid att handläggarna även gick runt i övriga delar av huset och in i det sovrum och det kontor som enligt både AA och BB var hennes. Enligt min mening borde handläggarna, eftersom annat inte var klarlagt vid tidpunkten för hembesöket, ha utgått från att BB ensam förfogade över dessa delar. En förutsättning för att handläggarna skulle ha rätt att gå in i rummen var då att BB samtyckte till åtgärden. Under rådande förhållanden kunde AA inte heller samtycka till detta för BB:s räkning.

Som jag nämnt krävs den enskildes samtycke för att nämnden ska kunna kontakta någon utomstående inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd. Nämnden kunde således inte utan vidare kontakta BB gällande ett hembesök som skulle företas inom ramen för AA:s utredning. En sådan kontakt förutsatte att AA hade godkänt den.

Av journalanteckningen från samtalet mellan handläggaren och AA den 28 augusti 2019 framgår att han samtyckte till att hon pratade med BB. Journalanteckningen borde enligt min mening ha varit tydligare till sin utformning i fråga om vad samtycket avsåg. Det ligger dock nära till hands att uppfatta anteckningen som att AA samtyckte till att handläggaren kontaktade BB angående ett hembesök. Av dokumentationen framgår att handläggaren ringde till BB samma dag. Såvitt kommit fram berördes inte frågan om hembesök vid samtalet.

Enligt min mening har nämndens hantering brustit genom att handläggarna inte inhämtade ett samtycke från BB innan de gick in i de rum i huset som pekats ut som hennes egna. Jag vill i sammanhanget särskilt framhålla att BB inte var föremål för någon utredning från nämndens sida. Det är som sagt av största vikt att socialtjänsten agerar på ett sätt som inte riskerar att kränka utomståendes rättigheter. Nämnden förtjänar kritik för handläggarnas agerande vid hembesöket.

#### Övrigt

Det som BB har anfört i övrigt föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.