

Allvarlig kritik mot Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för att i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet ha tagit in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller

Beslutet i korthet: Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun ingick ett hyresavtal och upplät en lägenhet i andra hand till en kvinna. Nämnden beviljade därefter kvinnan bistånd i form av boende i en s.k. träningslägenhet. Till hyresavtalet fogades en överenskommelse med olika krav för boende i träningslägenhet. Överenskommelsen innehöll bl.a. krav på viss läkarkontakt och viss medicinering, krav på tillsyns- och hembesök, krav på nykterhets- och drogkontroller samt krav på att endast kvinnan fick bo i lägenheten. Det framgick att hon riskerade att förlora bostaden om hon inte följde kraven.

JO uttalar sig i beslutet om de olika krav som nämnden ställt på kvinnan och konstaterar att de till stora delar står i strid med regeringsformens bestämmelser och saknar stöd i lag. JO slår även fast att kraven i andra delar strider mot reglerna i 12 kap. jordabalken. JO pekar i beslutet också på legalitetsprincipen och att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

JO påtalar vidare att det är särskilt allvarligt att nämnden felaktigt påstått att kvinnan riskerade att förlora bostaden om hon inte följde de krav som nämnden inte haft rätt att ställa.

I beslutet uttalar JO allvarlig kritik mot stadsdelsnämnden för de omfattande brister som framkommit vid granskningen av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och uppgav i huvudsak följande: Efter att hon varit hemlös en längre tid beviljade socialtjänsten henne en träningslägenhet. För att hon skulle få flytta in i lägenheten krävde socialtjänsten att hon skrev under en handlingsplan som innehöll skrivningar bl.a. om att hon var tvungen att ha kontakt med en viss läkare vid psykiatrin och att hon skulle ta viss medicin. Hon kände sig tvingad att skriva under handlingsplanen eftersom hon annars inte hade fått träningslägenheten. AA ifrågasatte om agerandet var förenligt med socialtjänstlagens bestämmelser om integritet och självbestämmande.

Till anmälan fogade AA en handling benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar från Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun.

Därefter begärde JO att stadsdelsnämnden skulle yttra sig över AA:s anmälan.

I ett remissvar uppgav nämnden följande:

Allmänt om bistånd till träningslägenhet

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) innebär inte att nämnden ska tillgodose behovet av bostäder i allmänhet. Det finns dock situationer när nämnden är skyldig att bistå den enskilde med att finna en bostad, t.ex. när en person är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det finns olika former av bistånd som kan bli aktuella när det kommer till boendelösningar. Huruvida bistånd till boende ska ges och i vilken form ska avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet som grundas på en individuell bedömning.

Syftet med bistånd till träningslägenhet är inte att erbjuda tak över huvudet utan att genom stöd erbjuda en möjlig väg till eget boende för personer med missbruksproblem, psykiska problem eller allvarliga sociala problem. Biståndet är riktat till personer som inte på egen hand kan bli godkända som förstahandshyresgäster då de har missbruks, psykiska eller andra allvarliga sociala problem som gör att de behöver stöd från socialtjänsten för att få, klara och behålla ett eget boende. Boende i träningslägenhet kan vara en förberedelse inför boende i försökslägenhet eller annan mer permanent form av boende. Insatsen syftar till att utveckla den enskildes förmåga att klara av ett eget boende och i det arbetet utgör träningslägenhet ofta ett första steg där nästa steg är boende i försökslägenhet. Stockholms stad erbjuder försökslägenheter med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen med yttersta syfte att möjliggöra för den enskilde att godkännas som förstahandshyresgäst.

För att bistånd i form av träningslägenhet som är ett beslut enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen ska vara aktuell ska en individuell bedömning göras av förutsättningar för den enskilde att på sikt, med det stöd som kan ges genom socialtjänsten och andra aktörer, få tillgång till en bostad med förstahandskontrakt. I Stockholms stads riktlinjer anges att följande förutsättningar ska uppfyllas för att insatsen ska vara aktuell:

- personen tillhör målgruppen för träningslägenhet vilken beskrivits ovan,
- han/hon bedöms ha förutsättning att klara ett eget boende med omfattande stöd från socialtjänsten och eventuella andra vårdgivare samt,
- är beredd att följa det som uppgjorts i arbetsplanen/överenskommelsen och de regler för boende i träningslägenhet som upprättas mellan handläggare och honom/henne.

En träningslägenhet görs tillgänglig för förvaltningen att hyra via SHIS eller bostadsförmedlingen. Lägenheten hyrs därefter ut i andra hand till den aktuella brukaren som beviljats biståndet.

Träningslägenhet kombineras vanligen med boendestöd och den enskilde samtycker till en arbetsplan, alltså en planering för den vård som bedömts föreligga för ett gynnande beslut.

Syftet med en arbetsplan är att förbereda och genomföra ett fungerande boende för den enskilde och att ha en åtgärdsplan om boendet inte skulle fungera. Planen är kopplad till biståndet och utformas med beaktande av att träningslägenheten ska vara en förberedelse inför att erhålla en försökslägenhet eller annat mer permanent

boende. För att biståndet ska uppfylla sitt syfte måste arbetsplanen vara nära kopplad till likvärdiga krav som ställs gentemot en hyresgäst på den ordinarie hyresmarknaden. Om arbetsplanen inte efterföljs kan det innebära att den enskilde erbjuds ytterligare stödinsatser, att biståndet upphör eller ges i annan form. Avsikten är inte att arbetsplanen ska ses som en del av hyreskontraktet. En avvikelse från arbetsplanen kan dock i vissa fall sammanfalla med ett agerande som kan få hyresrättsliga konsekvenser utifrån det regelverk som gäller för upplåtelsen. Uppsägning av kontraktet kan ske, enligt särskilt villkor i hyreskontraktet, i de fall då den enskilde inte längre har ett gällande biståndsbeslut.

Svar på anmälares synpunkter

Nämnden är överens med anmälaren, AA, om att arbetsplanen i det aktuella ärendet är utformad på ett sätt som framstår som att träningslägenheten villkoras av enskilda skrivelser i planen. I det aktuella ärendet utgörs arbetsplanen av den handling som är rubricerad ”Överenskommelse för boende”. Planen kan ge intryck av att hyreskontraktet kan sägas upp bl.a. vid misskött medicinering, vägran till nykterhetskontroll eller om hyresgästen inte tillåter tillsynsbesök. Detta är inte förenligt med 12 kap. jordabalken eller 2 kap. regeringsformen. Villkoren i dessa delar skulle rätteligen inte ha funnits med i arbetsplanen.

Villkoren i planen är för skarpt formulerade då de kan ge intryck av att vara absoluta krav för behållande av hyreskontrakt eller för rätten till bistånd. I detta sammanhang vill nämnden emellertid förtydliga att dessa villkor, utifrån nämndens rutiner, inte skulle åberopas som skäl vid en uppsägning av hyreskontraktet. I dessa delar är alltså formuleringarna i sig för skarpa men speglar inte hur nämnden arbetar i praktiken. I kontakten med den enskilde har arbetsplanen inte heller presenterats lika skarpt som den kan framstå i skrift. Handläggande socialsekreterare har förklarat för AA att syftet med överenskommelsen är att kunna följa upp och hitta lösningar för att kvarboende ska fungera och att eventuella avsteg i första hand ska leda till att en dialog initieras. Sådan dialog har också skett under de månader som biståndet sedan har tillhandahållits genom att upprepade möten med AA har skett för att hitta lösningar för att få stödet att fungera på bästa sätt. AA sköter sitt boende och följer sin handlingsplan.

Biträdande chefer har i arbetet med yttrandet redogjort för att det också är det generella förfarandet vid handläggningen av dessa ärenden att arbetsplanen inte presenteras som ett absolut krav för bistånd eller behållande av hyreskontrakt; handläggningen fokuserar på behovet av att följa upp den specifika insatsen.

Avseende skrivningen om förvaltningens rätt att gå in i försöks- och träningslägenheter så går förvaltningens boendestödjare inte in i en lägenhet utan att vid varje enskilt tillfälle inhämta samtycke från den enskilde. Skrivningen i arbetsplanen skulle således inte ensam kunna åberopas för att bereda utförarna tillträde till lägenheten. Även här är det skrivningen för skarp. I sammanhanget ska nämnas att det kan finnas behov av att gå in i en lägenhet utan inhämtande av samtycke i situationer där det finns stor oro för den boende.

Villkoren i arbetsplanen ska förstås som att de är kopplade till biståndsbeslutet. Formuleringarna i den aktuella arbetsplanen är skarpt formulerade och kan uppfattas som absoluta villkor för biståndet då de ställer krav på medicinering, nykterhetskontroller och tillsyn som inte är förenliga med socialtjänstlagen. Därmed skulle kraven och förutsättningar för biståndet ha formulerats och tydliggjorts på annat sätt liksom vilka krav som ställs för upprätthållande av biståndet. Nämnden vill understryka att exempelvis nykterhet och att sköta vårdkontakter ligger till grund vid ett ställningstagande för fortsatt bistånd i aktuell form eller om andra mer eller mindre omfattande insatser bättre motsvarar den enskildes behov. Faktorer som nykterhet och skötsamhet när det gäller ekonomi har avgörande betydelse för att få möjlighet att erbjudas försökslägenhet. Det finns därför skäl att benämna dessa faktorer i en arbetsplan men inte som absoluta krav eller villkor för fortsatt bistånd.

Avslutande kommentarer

Stockholms stads riktlinjer om handläggning av försöks- och träningslägenheter är under översyn vid socialförvaltningen. En prioriterad fråga i samband med kommande revidering är att tydliggöra vilka delar av tillhandahållandet av försöks- och träningslägenheter som är hänförliga till biståndsbedömningen respektive hyresavtalet mellan nämnden och den enskilde.

Tillhandahållandet av försöks- och träningslägenheter är en viktig del av det stödjande arbetet för personer utan tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden som annars riskerar att fastna i hemlöshet. Insatsen ges i samverkan mellan Stockholms stad och hyresvärdar i staden. De sistnämnda måste väga sin möjlighet att tillhandahålla lägenheter för detta ändamål mot andra intressen som de har att förhålla sig till. De allmännyttiga bostadsbolagen har i sina ägardirektiv utöver att verka för social hållbarhet även bl.a. att medverka till åtgärder för ökad trygghet och attraktivitet i stadsmiljön. Om de krav nämnden kan ställa på biståndstagare i alltför hög utsträckning inskränks riskerar detta att urholka möjligheten att i praktiken tillhandahålla boende i den här formen. Nämnden vill med detta belysa att arbetet med målgruppen är komplext och att en anledning till att vissa villkor behöver gälla för biståndet är att alternativet annars riskerar bli att vissa utsatta individer kommer att stå utan ett långsiktigt stöd.

AA kommenterade remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

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. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

Det finns inte något stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har dock domstolarna ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla och ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa sig en bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130).

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

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB).

Omständigheterna i ärendet

Den 17 september 2020 ingick nämnden ett hyresavtal med AA om en träningslägenhet. Nämnden upplät bostaden i andra hand till AA. I hyresavtalet fanns en ikryssad ruta där det framgick att till avtalet var fogat särskilda regler för boende i träningslägenhet. Nämnden lämnade in en handling benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet till JO i samband med att bl.a. hyreskontrakt med eventuella bilagor som rör AA begärdes in. Överenskommelsen var underskriven av AA och ansvarig socialsekreterare.

I överenskommelsen framgick i huvudsak följande:

Beslut om träningslägenhet fattas i särskilt biståndsbeslut samt genom tecknande av hyreskontrakt. En förutsättning för beslutet är att du följer denna handlingsplan och de villkor i övrigt som följer av hyresavtalet.

Kontakt med psykiatrin

AA ska sköta kontakten med RPÖV, dr. BB, samt följa medicinsk ordination.

Alkohol/narkotika

Alkohol eller narkotika får inte förekomma i träningslägenheten. Hyresgästen är införstådd med, och respekterar, det alkohol- och drogförbud som råder under boendetiden samt medverkar i nykterhets- och drogkontroller på begäran. [...]

Regler att förhålla sig till

[...] I lägenheten får endast hyresgästen bo. [...] Hyresgästen medger att personal vid misstanke om missbruk eller oro för fysisk eller psykisk ohälsa har rätt att gå in i lägenheten med huvudnyckel.

Vilka åtgärder som ska vidtas om den enskilde ej följer handlingsplanen

Om AA inte följer handlingsplanen kommer initialt en dialog mellan hyresgästen och biståndshandläggare för Enheten för vuxna att föras med syfte att komma till rätta med problematiken.

Skulle AA fortsatt inte följa uppgjord handlingsplan eller på annat sätt missköter sitt boende riskerar du att bli uppsagd.

Den 25 september 2020 beviljade nämnden AA bistånd i form av boende i träningslägenhet med stöd av 4 kap. 1 § SoL. I beslutet angavs att det gällde under förutsättning att AA följde den uppgjorda handlingsplanen.

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har tolkat överenskommelsen med krav för boende i träningslägenhet som en del av hyresavtalet. Nämnden har i sitt svar till JO uppgett att villkoren i överenskommelsen var en del av biståndsbeslutet, och har förklarat att avsikten inte varit att kraven för träningslägenhet ska ses som en del av hyreskontraktet.

I hyresavtalet mellan AA och nämnden framgår att särskilda regler för boende i träningslägenhet är fogade till avtalet. De särskilda reglerna utgörs av den handling, benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet, som AA fogat till sin anmälan till JO. Mot bakgrund av att överenskommelsen fogades

till avtalet har jag förståelse för att AA har tolkat det som att den var en del av hyresavtalet, och även jag är av uppfattningen att överenskommelsen i och med att den fogades till hyresavtalet är en del av avtalet.

De krav som socialtjänsten ställt på AA i hyresavtalet och tillhörande överenskommelse är problematiska från rättsliga utgångspunkter. Jag kommer i det följande att förklara varför det är så och kommentera kraven på att AA ska ha viss kontakt med hälso- och sjukvården, följa medicinsk ordination, medverka till nykterhets- och drogkontroller, tåla tillsyns- och hembesök i bostaden samt acceptera att endast hon själv får bo i lägenheten.

Krav på att den enskilde har viss kontakt med hälso- och sjukvården samt följer medicinsk ordination

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, ska vården ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § andra stycket HSL). En utgångspunkt är att vården ska vara frivillig och genomföras i samråd med den som är i behov av vård. Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bl.a. innebär att vården särskilt ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet (5 kap. 1 § 3 HSL). Vården ska ha en medmänsklig och förstående inriktning och genomföras i samråd med patienten. Eftersom vården är helt frivillig kan en patient motsätta sig att en viss vårdåtgärd vidtas (prop. 1984/85:181 s. 96).

En motsvarande bestämmelse om patientens självbestämmande och integritet finns i 4 kap. 2 § patientlagen (2014:821) där det även slås fast att hälso- och sjukvård inte får ges utan patientens samtycke om inte annat följer av lag. Ett samtycke kan lämnas skriftligen, muntligen eller genom att patienten på annat sätt visar att han eller hon samtycker till den aktuella åtgärden. De nu redovisade reglerna i HSL och patientlagen gäller på hälso- och sjukvårdens område och reglerar den grundläggande principen om en patients självbestämmande och integritet. Som jag pekat på ovan finns liknande bestämmelser om självbestämmande och integritet i 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL. Jag vill framhålla att en nämnd som tillhandahåller en bostad till en enskild, oavsett om detta grundas på ett offentlighetsligt beslut om bistånd enligt SoL eller om nämnden ingått ett hyresavtal med den enskilde, inte kan ställa krav på några som helst vård- eller vårdfrämjande åtgärder som den enskilde inte har samtyckt till. En socialnämnd har alltså inte rätt att kräva att en enskild uppsöker hälso- och sjukvården. Nämnden kan då inte heller kräva att den enskilde tar viss medicin eller har kontakt med en viss läkare. Trots avsaknad av lagstöd har nämnden ställt krav på att AA skulle ha viss läkarkontakt och att hon skulle följa medicinsk ordination.

I sitt svar till JO har nämnden medgett att reglerna och kraven för träningslägenhet ger intryck av att den enskilde kan förlora hyreskontraktet om

han eller hon missköter sin medicinering och att sådana krav inte är förenliga med hyreslagen eller RF. Nämnden uppger dock att den inte skulle återropa villkoren om medicinering som grund för uppsägning av hyreskontraktet. Nämnden har dock inte gett någon närmare förklaring till varför kraven på viss medicinering och viss läkarkontakt över huvud taget finns med som en bilaga till hyresavtalet och i överenskommelsen med kraven för träningslägenhet.

Vid en genomgång av hyresavtalet och nämndens krav för träningslägenhet framgår klart att om AA inte har viss kontakt med vården eller inte följer medicinsk ordination, så riskerar hon att förlora träningslägenheten. Jag har full förståelse för att AA tolkat avtalet på detta vis.

Jag ser allvarligt på att nämnden över huvud taget krävt att AA ska ha viss kontakt med vården och att hon ska ta viss medicin och att nämnden i avtalet och överenskommelsen angett att AA annars riskerar att förlora sin bostad.

Krav på medverkan till nykterhets- och drogkontroller

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. JO har uttalat att tagande av drogtest är att betrakta som ett sådant ingrepp (se t.ex. JO 2009/10 s. 39).

Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller endast sådana som är påtvingade. Ett ingrepp som sker med den enskildes medgivande omfattas inte. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna använder våld för att genomdriva åtgärder. Detsamma kan även vara fallet om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Ett ingrepp torde också vara påtvingat om en företrädare för det allmänna uppträder på ett sådant sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på en undersökning eller provtagning. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se t.ex. JO 2003/04 s. 72 och JO 2010/11 s. 509).

För att det ska vara fråga om verklig frivillighet krävs vidare att den enskilde, på ett för denne begripligt sätt, har fått så mycket information om den planerade åtgärden att det är tydligt för honom eller henne vilka handlingsalternativ som står till buds och mot denna bakgrund kan fatta ett välgrundat beslut, utan att utsättas för några obehöriga påtryckningar (se t.ex. JO 2018/19 s. 482 och JO 2018/19 s. 487).

AA har uppgett att hon känt sig tvingad att skriva under hyresavtalet med tillhörande överenskommelse med nämndens krav för träningslägenhet för att få tillgång till bostaden. Av utredningen i ärendet framgår inte vilken information AA fick av nämnden innan hon skrev under handlingarna. Jag kan konstatera att det av nämndens regler för träningslägenhet framgår att AA på begäran måste gå med på drogkontroller. Skrivningen ger intryck av att AA vid varje enskilt tillfälle när nämnden begär det inte har något val utan måste gå med på att genomgå ett drogtest. För att det ska röra sig om ett reellt samtycke från den

enskilde måste nämnden inför varje tillfälle, om och när frågan om drogtest aktualiseras, begära in ett informerat och giltigt samtycke från honom eller henne. I detta sammanhang måste även beaktas att AA enligt avtalet riskerar att förlora sin bostad om hon inte skulle gå med på drogkontroller, och det finns därmed en uppenbar risk för att den enskilde inte uppfattar möjligheten att avstå från drogkontroller som ett verkligt alternativ. Skrivningen i hyresavtalet att AA på begäran ska genomgå drogtest, och att hon riskerar att förlora sin bostad om hon inte går med på detta innebär därför enligt min mening att det inte rör sig om ett reellt samtycke. Kraven i dessa delar står alltså i strid med bestämmelserna om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF, vilket jag ser allvarligt på.

Krav på tillsyns- och hembesök i bostaden

Var och en är enligt 2 kap. 6 § RF skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida.

Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. I begreppet liknande intrång ryms sådana intrång i någons bostad som inte sker i undersökningssyfte (se prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot intrång i 2 kap. 6 § RF får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Det finns inte någon bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att gå in i en enskilds bostad oavsett vad syftet med detta skulle vara. Hembesök som utredningsåtgärd måste hanteras med stor försiktighet och får inte användas rutinmässigt (se t.ex. JO 2011/12 s. 377). Skyddet mot intrång i den enskildes bostad gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till att socialnämndens personal besöker honom eller henne i bostaden. JO har i flera tidigare beslut poängterat att ett sådant samtycke måste vara reellt och det får alltså inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvingad att göra det (se t.ex. JO 2011/12 s. 392 och JO 2013/14 s. 392). Nämndens handläggare måste i förväg höra av sig till den enskilde och innan besöket diskutera saken med den enskilde. Det är alltså avgörande för att ett hembesök ska få göras att den enskilde haft möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera ett besök. När det gäller oanmälda hembesök är utrymmet mycket begränsat och sådana besök bör endast kunna godtas i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation (se t.ex. JO 2013/14 s. 387 och JO 2020/21 s. 470).

Om socialtjänstens medarbetare genomför ett oanmält hembesök finns det en uppenbar risk att den enskilde inte anser sig ha något annat val än att släppa in dem, och det kan mot den bakgrunden sättas i fråga hur reellt ett samtycke då egentligen är (se JO:s beslut den 18 oktober 2021, dnr 1188-2020).

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En utredning behöver dock

inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder. I motiven till bestämmelsen betonas dock särskilt kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Om det blir känt att någon kan vara i behov av stöd eller hjälp, är alltså socialnämnden skyldig att utreda hur behovet ska kunna avhjälpas (se prop. 1979/80:1 s. 562).

JO har också i flera tidigare ärenden slagit fast att om syftet med ett hembesök är att kontrollera hemförhållandena så är det en sådan utredningsåtgärd som bör vidtas inom ramen för en inledd utredning (se t.ex. JO 2015/16 s. 377 och JO 2020/21 s. 470). Varken utredningen i ärendet eller nämndens remissvar ger något svar på frågan om hembesöken genomförs inom ramen för en utredning eller inte. Jag nöjer mig därför med att påminna nämnden om detta.

Det framgår klart av nämndens regler för träningslägenhet att nämnden kräver att hyresgästen ska gå med på att hyresvärden, dvs. nämnden, vid misstanke om missbruk eller oro för fysisk eller psykisk ohälsa har rätt att gå in i lägenheten.

Nämnden har i sitt svar till JO uppgett att förvaltningens boendestödjare alltid inhämtar samtycke från den enskilde innan de går in i den enskildes bostad, och att skrivningen i Överenskommelse för boende Träningslägenhet inte ensamt åberopas av nämnden för att bereda dess medarbetare tillträde till lägenheten. Nämnden medger även att skrivningen i denna del är för skarpt formulerad. Nämnden har dock inte heller här gett någon förklaring till hur det kommer sig att kraven på tillsyns- och hembesök finns med som en bilaga till hyresavtalet.

Även om man godtar nämndens uppgift att skrivningen i överenskommelsen inte ensamt skulle åberopas för att bereda sig tillträde till AA:s lägenhet kvarstår det faktum att nämnden ändå fört in ett generellt krav på hembesök i nämnda överenskommelse, och för den enskilde ligger det nära till hands att uppfatta saken så att man genom överenskommelsen och hyresavtalet alltid måste gå med på hembesök. Det råder ett ojämnt styrkeförhållande mellan den enskilde och nämnden och jag har svårt att se att AA haft någon verklig möjlighet att påverka innehållet i hyreskontraktet och bilagan med nämndens krav för träningslägenhet. Det faktum att den enskilde måste gå med på nämndens krav på hembesök för att få tillgång till bostaden talar för att han eller hon "tvingas" att efterge skyddet mot husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida.

Även om en undersökning av AA bostad i ett enskilt fall inte nödvändigtvis skulle strida mot reglerna om skydd mot husrannsakan innebär detta inte att personal utan vidare har rätt att göra en sådan undersökning. I och med att nämnden hyr ut träningslägenheten till AA har det som jag redan påpekat uppstått ett hyresavtal mellan parterna. En hyresvärd har rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättrings- arbeten 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 (12 kap. 1 § femte stycket JB). Det var alltså inte möjligt för nämnden att ta in ett sådant generellt villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot AA Detta innebär att AA haft laglig rätt att neka socialtjänstens personal tillträde till bostaden.

Jag kan alltså konstatera att nämnden i strid med grundlag och hyreslagens bestämmelser fört in krav på generella tillsyns- och hembesök i hyresavtalet med AA, vilket jag ser med stort allvar på.

Krav på att endast den enskilde får bo i lägenheten

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller för andra personers fri- och rättigheter.

Jag har i ett tidigare ärende uttalat att en socialnämnd inte kan begränsa rätten för t.ex. en anhörig att besöka en enskild i dennes bostad (se JO 2019/20 s. 460). Frågan här är om nämnden haft rätt att i hyresavtalet med AA kräva att endast hon fick bo i lägenheten. För denna fråga är artikel 8 i Europakonventionen och vissa bestämmelser i jordabalken av avgörande betydelse.

Varken SoL eller någon annan lag kan begränsa rätten för AA:s närstående att bo tillsammans med henne, och rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även när nämnden hyr ut en bostad. Skyddet för hemmet är även en viktig aspekt av denna rätt. Den generella skrivningen om att endast AA får bo i lägenheten kan därför komma att stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen och rätten till respekt för privat- och familjeliv.

Nämndens krav om att endast AA får bo i lägenheten är även problematiskt mot bakgrund av vissa bestämmelser i hyreslagen. Som jag redan påpekat är hyreslagens bestämmelser tillämpliga på avtalet mellan nämnden och AA. Hyreslagen reglerar hyresvärdens och hyresgästens skyldigheter gentemot varandra, och bestämmelserna är tvingande till förmån för hyresgästen. Parterna kan avtala om andra inskränkningar under förutsättning att de inte strider mot tvingande lagstiftning. Enligt 12 kap. 39 § JB får hyresgästen inte utan hyresvärdens samtycke hyra ut lägenheten i andra hand till någon för självständigt nyttjande. Det krävs alltså tillstånd av hyresvärden för att hyresgästen ska få hyra ut lägenheten i andra hand. Däremot krävs inte något sådant tillstånd för att hyresgästen ska kunna ha en inneboende, vilket framgår av 12 kap. 41 § JB. Regeln i 12 kap. 41 § JB är tvingande och en hyresvärd kan alltså inte hindra hyresgästen att ha t.ex. en inneboende. Endast om en inneboende medför men för hyresvärden kan denna motsätta sig detta. En sådan

bedömning måste hyresvärden göra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om hyresgästen i alltför stor omfattning har inneboenden eller hyr ut lägenheten kan hyresrätten, om rättelse ej vidtages utan dröjsmål efter tillsägelse, förverkas. Om det som läggs hyresgästen till last är av ringa betydelse förverkas dock inte hyresrätten. Allt detta ska avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet och en hyresvärd har alltså inte rätt att redan i hyresavtalet kräva att endast hyresgästen får bo i lägenheten.

Mot denna bakgrund kan jag konstatera att nämnden inte haft rätt att ställa krav på att endast AA får bo i lägenheten. Ett sådant villkor står i strid med reglerna i hyreslagen och kan som påtalats ovan även komma att stå i strid med reglerna i artikel 8 i Europakonventionen.

Avslutande synpunkter

Min granskning har visat på omfattande brister när det gäller nämndens handläggning av AA:s ärende. Nämnden har utan stöd i lag ställt krav på att AA ska ha viss kontakt med hälso- och sjukvården och att hon ska följa medicinsk ordination. Nämnden har också ställt krav på att AA på begäran ska medverka till nykterhets- och drogkontroller, vilket som påtalats ovan står i strid med bestämmelserna om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF. Nämnden har vidare i strid med hyreslagens bestämmelser fört in krav på generella tillsyns- och hembesök i hyresavtalet med AA. Nämnden har därtill i strid med reglerna i hyreslagen ställt krav på att endast AA får bo i lägenheten.

En grundläggande förutsättning är att den offentliga makten utövas under lagarna och i den svenska rättsordningen framgår den s.k. legalitetsprincipen redan av 1 kap. 1 § RF. Principen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan författning (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2019, s. 49 ff.). Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Granskningen av detta ärende visar att nämnden inte i tillräcklig utsträckning tagit reda på om den haft stöd i rättsordningen för sina åtgärder och jag kan inte dra någon annan slutsats än att nämnden inte har gjort någon mer ingående analys av de rättsliga frågorna när den formulerade hyresavtalet och kraven för träningslägenhet. Varken Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna eller hyreslagens tvingande bestämmelser till skydd för den enskilde hyresgästen förefaller ha ägnats tillräcklig uppmärksamhet och min granskning tyder på att nämndens förvaltning saknar tillräcklig kunskap om detta regelverk. Jag ser med allvar på bristerna i detta avseende.

Jag vill avslutningsvis konstatera att nämnden i hyresavtalet och de särskilda villkoren för träningslägenhet ger sken av att ha rätt att kräva åtskilligt av AA. Jag vill särskilt peka på att flera av de krav som nämnden felaktigt uppger sig ha

strider med den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Att nämnden sedan också felaktigt angett att AA riskerar att bli av med bostaden om hon inte följer de krav som nämnden inte haft rätt att ställa gör saken än mer allvarlig. Sammantaget gör detta att jag bedömer de brister som framkommit som så omfattande att Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun förtjänar allvarlig kritik.

Nämnden har uppgett att den ser över sina riktlinjer om handläggningen av försöks- och träningslägenheter, vilket jag ser som en absolut nödvändighet. Jag utgår från att den i det arbetet beaktar den kritik som jag nu riktat mot nämnden.

Socialnämnden i Stockholms kommun har det kommunövergripande ansvaret i kommunen och ansvarar t.ex. för kommunens utvecklingsverksamhet inom socialtjänstens område. Av stadsdelsnämndens svar till JO framgår att även socialförvaltningen centralt avser att se över sina riktlinjer när det gäller handläggningen av försöks- och träningslägenheter. Jag har tidigare kritiserat Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för att ha genomfört en träningslägenhet utan samtycke (se JO 2018/19 s. 482). Mot den bakgrunden finns det skäl för mig att skicka en kopia av detta beslut till Socialnämnden i Stockholm. Jag skickar även en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg.

Ärendet avslutas.