JO RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

BESLUT

Datum	Dnr	Sid
2024-11-26	4013-2023	1 (5)

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Försäkringskassan får allvarlig kritik för att med anledning av bl.a. en kontrollutredning oanmält och utan samtycke ha besökt den enskilde i bostaden

Beslutet i korthet: Inom ramen för bl.a. en kontrollutredning om assistansersättning besökte Försäkringskassan en enskild i dennes bostad utan att ha aviserat det i förväg. Det var en assistent som släppte in Försäkringskassans personal i den enskildes bostad.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmänna. JO konstaterar att det inte finns någon bestämmelse som begränsar det skyddet i förhållande till Försäkringskassan. Skyddet gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså genom samtycke ge Försäkringskassans personal tillträde till bostaden.

JO uttalar att huvudregeln bör vara att Försäkringskassan, när den avser att göra ett hembesök, måste föranmäla detta så att den enskilde får möjlighet att på förhand ta ställning till om han eller hon vill samtycka till åtgärden. När ett hembesök är oanmält, och den enskilde kan känna sig tvungen att släppa in Försäkringskassans personal, måste handläggarna noga förvissa sig om att den enskilde samtycker till att de faktiskt går in i bostaden.

I det aktuella ärendet borde Försäkringskassan enligt JO ha kontaktat den enskilde före hembesöket. JO konstaterar även att det inte finns någon dokumentation som visar att Försäkringskassans personal säkerställde att den enskilde samtyckte till att de gick in i hennes hem. Dokumentationen tyder i stället på att handläggarna uppträdde på ett sätt som gav intrycket av att hon inte hade något annat val än att acceptera att de gick in i bostaden. JO bedömer att Försäkringskassan inte respekterade bl.a. 2 kap. 6 § regeringsformen i samband med hembesöket. Myndigheten får allvarlig kritik för det som har framkommit vid granskningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och framförde bl.a. följande. Två handläggare från Försäkringskassan kom hem till henne utan förvarning, de kom kl. 9.30 och hon satt i sin säng under besöket. Handläggarna berättade att hon och hennes man hade blivit anmälda anonymt angående sin assistans. Hon frågade om handläggarna hade rätt att komma in i deras hem

oanmälda, vilket de hävdade att de hade. Hon och hennes man upplevde besöket som ett obehagligt intrång men svarade ändå uppriktigt på frågorna.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Försäkringskassan. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över anmälan och särskilt behandla frågan om att hembesöket gjordes oanmält.

I sitt yttrande redogjorde Försäkringskassan för tillämpliga bestämmelser och myndighetens handläggningsrutiner. Vidare beskrev Försäkringskassan ärendet och gav sin syn på det oanmälda hembesöket. Försäkringskassan uppgav bl.a. att det inte framkommit annat än att myndigheten hade sakliga skäl för att göra ett oanmält hembesök hos AA.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Det framgår av 2 kap. 6 § regeringsformen, RF. Med husrannsakan förstås varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. Begreppet liknande intrång avser intrång i bostäder och andra lokaler eller utrymmen som inte sker i undersökningssyfte, t.ex. att polisen ingriper för att avstyra ett lägenhetsbråk (se prop. 1975/76:209 s. 147). Enligt 2 kap. 20 § RF får en begränsning av skyddet mot husrannsakan och liknande intrång endast ske genom lag.

I sammanhanget aktualiseras även artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem. Den rättigheten får endast begränsas med stöd av lag.

Av 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken, SFB, framgår att Försäkringskassan ska se till att ärendena blir utredda i den omfattning som deras beskaffenhet kräver. Det innebär bl.a. att det är Försäkringskassan som leder utredningen och som bestämmer vilket underlag som behövs för att kunna göra en korrekt bedömning i det enskilda fallet. De befogenheter som Försäkringskassan har för att kunna uppfylla denna utredningsskyldighet regleras bl.a. i 110 kap. 14 § 2 SFB, där det framgår att myndigheten får besöka den försäkrade när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller i övrigt för tillämpningen av SFB.

Försäkringskassan har i sitt yttrande framfört att 110 kap. 14 § 2 SFB inte utgör någon begränsning av det skydd som tillkommer den enskilde enligt 2 kap. 6 § RF. Jag instämmer i den bedömningen och vill i denna del hänvisa till förarbetena till bestämmelsen i SFB där det anges att Försäkringskassan får

besöka den försäkrade, vilket kan ske i hemmet. Den lagreglerade åtgärden i SFB gäller dock bara själva sammanträffandet med den försäkrade, inte tillträde till bostaden eller rätt att undersöka denna. Av förarbetena framgår även att det inte är fråga om en tvångsåtgärd, även om det kan sägas ligga ett visst indirekt tvång i att en vägran att ta emot besöket kan leda till indragning av en ersättning, om omständigheterna i övrigt motiverar det. Det är alltid den försäkrade som avgör om han eller hon också vill låta besökaren komma in i bostaden. Om den försäkrade inte vill släppa in tjänstemannen har denne ingen rätt att komma in (se prop. 1996/97:121 s. 31 och 33).

Jag konstaterar sammantaget att 110 kap. 14 § 2 SFB inte ger Försäkringskassan rätt att gå in i en enskilds bostad. Det finns inte heller någon annan tillämplig bestämmelse som begränsar skyddet mot att utsättas för husrannsakan och liknande intrång i förhållande till Försäkringskassan. Skyddet gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså genom samtycke ge Försäkringskassans personal tillträde till hans eller hennes bostad.

JO har i flera beslut behandlat frågor om den enskildes samtycke till hembesök från socialtjänsten, bl.a. i ärenden om rätt till bistånd (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl., JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009 och JO 2019/20 s. 473, dnr 3655-2016). Av JO:s uttalanden i dessa beslut framgår bl.a. följande.

För att socialnämnden ska få genomföra ett hembesök hos den enskilde krävs att han eller hon samtycker till det. Samtycket måste vara reellt och det får inte vara fråga om ett samtycke som den enskilde av olika skäl känner sig tvungen att lämna. Som huvudregel ska nämnden därmed diskutera frågan om hembesök med den enskilde före hembesöket så att denne får en möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör. I det ligger också att den enskilde ska underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden.

Hade Försäkringskassan skäl att göra ett hembesök hos AA utan att avisera det i förväg?

Av utredningen framgår att Försäkringskassan mottog en anonym anmälan med påståenden om att AA inte skulle ha behov av den assistansersättning hon var beviljad. Därefter inledde Försäkringskassan både en kontrollutredning och en utredning om AA:s framtida rätt till assistansersättning. Det oanmälda hembesöket genomfördes inom ramen för dessa utredningar.

I likhet med vad JO har uttalat om hembesök från socialtjänstens sida måste den enskildes samtycke till att Försäkringskassan genomför ett hembesök vara reellt. Vid oanmälda hembesök finns en risk att det skydd som tillkommer den enskilde enligt bl.a. 2 kap. 6 § RF åsidosätts, eftersom han eller hon kan känna sig tvungen att samtycka till hembesöket. Huvudregeln bör därför vara att Försäkringskassan, när den avser att göra ett hembesök, måste föranmäla detta så att den enskilde får möjlighet att på förhand ta ställning till om han eller hon

vill samtycka till åtgärden. Om det är möjligt bör den enskilde också underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden.

Även förarbetena till bestämmelserna om Försäkringskassans utredningsbefogenheter ger stöd för denna bedömning. Av förarbetena framgår bl.a. att hembesök normalt bör vara aviserade i förväg samt att Försäkringskassan ska göra en bedömning av om mindre ingripande utredningsmetoder är möjliga eller tillräckliga (se prop. 1996/97:121 s. 30 f.).

Enligt min mening ska Försäkringskassan noggrant dokumentera de överväganden som leder fram till ett beslut om att göra ett hembesök utan att avisera det i förväg. Det är viktigt bl.a. för att den enskilde ska förstå hur Försäkringskassan har resonerat och för att det ska vara möjligt att i efterhand granska handläggningen.

Under handläggningen av ärendena om AA:s assistansersättning antecknade en handläggare att ett oanmält hembesök var aktuellt för att stämma av uppgifterna i den anonyma anmälan. I sitt yttrande till JO har Försäkringskassan hänvisat till karaktären på uppgifterna i den anonyma anmälan, myndighetens dokumentation och de uppgifter som hämtats in för analys. Varken dokumentationen eller yttrandet tydliggör dock varför Försäkringskassan ansåg att mindre ingripande utredningsmetoder inte skulle vara möjliga eller tillräckliga. Jag har även tagit del av den anonyma anmälan och kan konstatera att uppgifterna i sig knappast motiverar ett avsteg från huvudregeln att ett hembesök ska föranmälas. Försäkringskassan borde därmed ha kontaktat AA före hembesöket.

Respekterade Försäkringskassan skyddet i bl.a. 2 kap. 6 § RF i samband med hembesöket?

Av dokumentationen framgår att det var en av AA:s assistenter som släppte in handläggarna i bostaden. Det finns inte någon dokumentation som visar att Försäkringskassans personal säkerställde att AA samtyckte till att de gick in i hennes hem. Dokumentationen visar däremot att AA uttryckte missnöje genom att flera gånger uppge att hon kände sig kränkt av att handläggarna kommit oanmälda. Handläggarna besvarade detta med att Försäkringskassan kan göra hembesök som en del i utredningen. Jag kan inte dra någon annan slutsats av det påståendet än att de inte hade klart för sig under vilka rättsliga förutsättningar som ett hembesök kan göras, vilket jag ser allvarligt på.

Försäkringskassan har framfört att det saknas underlag för slutsatsen att myndigheten vid det oanmälda hembesöket åsidosatte de rättigheter som stadgas i RF. I sitt yttrande har myndigheten även framfört att AA inte uttryckligen bad handläggarna att lämna hemmet.

Jag ställer mig mycket frågande till Försäkringskassans slutsatser. När ett hembesök är oanmält, och den enskilde kan känna sig tvungen att släppa in Försäkringskassans personal, måste handläggarna noga förvissa sig om att den

enskilde samtycker till att de faktiskt går in i bostaden. Av förarbetena framgår även att de inte får uppträda på ett sätt som skulle kunna skapa intrycket att besöket är en tvångsåtgärd (se prop. 1996/97:121 s. 31).

Enligt min mening tyder dokumentationen på att handläggarna uppträdde på ett sätt som gav AA intrycket att hon inte hade något annat val än att acceptera hembesöket. Jag vill även understryka att det inte åligger den enskilde att uttryckligen be företrädare från en myndighet att ge sig av, efter att de olovligen har gått in i den enskildes bostad. Jag bedömer sammantaget att Försäkringskassan inte respekterade 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen i samband med hembesöket. Det är givetvis oacceptabelt och jag ser allvarligt på det inträffade.

Avslutande synpunkter

Försäkringskassan ska säkerställa att det inte görs felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen. I denna uppgift ingår att kontrollera och utreda ärenden där myndigheten av olika skäl misstänker att någon har fått eller försökt få ersättning utan att ha rätt till den. En av de utredningsåtgärder som Försäkringskassan enligt 110 kap. 14 § SFB har till sitt förfogande är att besöka den enskilde. Strävan att få till stånd ett fullgott beslutsunderlag får dock aldrig medföra att Försäkringskassan utan att ha fog för det gör ett hembesök utan att ha anmält det i förväg. Givetvis får myndigheten inte heller överträda den enskildes grundlagsskyddade rättigheter genom att skaffa sig tillträde till en bostad utan samtycke. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för det som har framkommit vid min granskning.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Thomas Norling. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Clara Ljunggren har föredragit ärendet och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen.