

## Fråga bl.a. om genomförandet av ett s.k. oanmält hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd

---

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA, för BB:s räkning, klagomål mot försörjningsstödsenheten vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen i Sigtuna kommun angående handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd. Hon anförde bl.a. följande. Två tjänstemän från förvaltningen gjorde kl. 7.30 den 7 augusti 2008 ett oanmält hembesök hos BB. Eftersom familjen låg och sov bad BB tjänstemännen att återkomma, men de gick in i lägenheten ändå. Efter ett tag, då tjänstemännen gått runt i lägenheten och bl.a. öppnat garderober och skåp, fick BB nog och sa till dem att genast lämna lägenheten.

### Utredning

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Sigtuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade anförts i anmälan. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett yttrande som hade upprättats vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

2. Oanmält hembesök som upplevdes som mycket kränkande.

Förvaltningens redogörelse:

Socialtjänsten har skyldighet att utreda en ansökan om bistånd. I detta fall hade sökande hyrt en möblerad bostad och ansökte om kompletterande möbler. Sökande uppgav att han inte hade några möbler. Efter tillåtelse från sökande att ringa hyresvärden framkom att det fanns möbler i lägenheten. Ett oanmält hembesök gjordes tidigt på arbetsdagen för att konstatera vad som saknades. Socialtjänsten frågade om tillstånd att komma in i lägenheten och sökanden svarade ja. För att få reda på behovet av t.ex. sängar, stolar, kastruller, handdukar tillfrågades sökande om det gick bra att kontrollera sovrummet och bl.a. ett köksskåp. Sökande sa nej, vilket respekterades.

AA bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 21 juni 2011 anförde *JO Wiklund* följande.

### Bedömning

AA har på flera punkter ifrågasatt nämndens handläggning av BB:s ansökningar om ekonomiskt bistånd. Nämnden har i sitt yttrande redogjort för handläggningen.

Med hänsyn till vad som kommit fram har jag funnit skäl att begränsa mina uttalanden till att avse det oanmälda hembesök som tjänstemän vid utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen gjorde hos BB.

BB ansökte om ekonomiskt bistånd för att kunna köpa bl.a. möbler. Enligt vad som kom fram under nämndens utredning fanns det vissa möbler i den bostad som BB hyrde. Förvaltningen ansåg då att det var nödvändigt att göra ett hembesök hos BB för att se vad som saknades. Hembesöket gjordes oanmält, dvs. utan föregående diskussion med BB, tidigt en morgon.

Fråga är om förvaltningens genomförande av hembesöket står i överensstämmelse med de bestämmelser och principer som finns om hur förvaltningen ska arbeta.

En utredning i ett ärende om rätt till försörjningsstöd ska syfta till att bl.a. klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från socialtjänsten. Nämndens utredning i ärendet ska ges sådan omfattning att den kan leda till ett sakligt och korrekt beslut. Nämnden kan i vissa ärenden ha ett befogat intresse av att få göra ett besök i en biståndssökandes bostad för att kunna bilda sig en uppfattning om vilka hjälpbehov som föreligger och i vad mån den enskilde har rätt till bistånd från nämnden. Vidare kan den enskilde i vissa fall sakna möjlighet att förelägga egentlig bevisning som stöder de uppgifter han eller hon lämnat om sina förhållanden och stödbehov. Ett sätt att bringa klarhet om de faktiska förhållandena kan vara att tjänstemän vid nämndens förvaltning gör iakttagelser i samband med ett hembesök.

JO har i ett beslut den 15 december 2010, dnr 6514-2009, 6515-2009 och 6516-2009, behandlat frågan om förutsättningarna för hembesök inom ramen för en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd. Beslutet fattades efter att JO hade hört de tre berörda socialnämnderna, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). JO uttalade i beslutet bl.a. följande.

Hembesök är [...] ett utredningsmedel som inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det bör omedelbart slås fast, att det aldrig kan bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja bereder sig tillträde till dennes bostad. Ett sådant intrång kan nämligen strida mot regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147). Bestämmelsen har genom 2010 års grundlagsrevision tillförts ett andra stycke, som i sammanhanget också kan förtjäna att uppmärksammas. Utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Lag eller annan föreskrift får enligt 2 kap. 23 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I förevarande sammanhang aktualiseras främst artikel 8 i konventionen, som garanterar var och en respekt för bl.a. sitt hem.

De aktuella grundlagsfästa fri- och rättigheterna kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen endast begränsas genom lag. En sådan begränsning får göras endast för att

tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och under förutsättning att vissa ytterligare villkor – bl.a. krav på proportionalitet mellan rättighetsinskränkningen och det ändamål som föranlett den – är uppfyllda. Artikel 8 i Europakonventionen innehåller liknande restriktioner.

Någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger socialförvaltningen rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad finns inte. Om socialförvaltningen vill göra ett besök i den enskildes hem inom ramen för ett ärende om försörjningsstöd måste besöket således genomföras på ett sådant sätt som inte omfattas av de nämnda bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen. Det betyder i klartext att besöket inte får vara påtvingat utan måste äga rum med den enskildes samtycke. (Jag går här inte in på socialnämndens eventuella befogenheter i rena nödsituationer.)

Det bör understrykas att frivilligheten måste vara reell. Grundlagsskyddet får inte kringgås genom att myndigheten genom ett hotfullt uppträdande eller genom antydningar om att den enskilde är tvungen att öppna sitt hem för ett besök förmår vederbörande att hörsamma en sådan begäran. Gränsfall kan uppkomma, då nämnden – vilket den bör göra – försöker förklara för sökanden vilka konsekvenserna kan bli, om han eller hon inte vill medverka på det sätt som nämnden anser önskvärt för att utredningen ska bli fullödlig. Även om i ett visst fall allt talar för att ansökningen kommer att avslås, om besöket inte kommer till stånd, är det enligt min mening olämpligt – för att inte säga direkt felaktigt – att lämna ett så kategoriskt förhandsbesked. Om nämnden ser brister i utredningen som svårligen kan avhjälpas på annat sätt än genom ett hembesök anser jag däremot att man i klartext bör kunna upplysa den enskilde om *risk*en för att ansökningen *kan komma att* avslås om hembesöket inte kan genomföras. Det ankommer sedan på den enskilde att själv ta ställning till om han eller hon vill samtycka till ett hembesök eller riskera ett avslag med hänsyn till bristerna i det befintliga utredningsmaterialet.

När det gäller hembesöket som sådant hos BB går uppgifterna isär när det gäller frågan om BB samtyckte till att tjänstemännen genomförde besöket. Nämnden har i sitt remissvar anfört att BB svarade ja när tjänstemännen vid förvaltningen frågade om de fick komma in i bostaden. Den uppgiften är inte vederlagd och jag har därför att lägga den till grund för min bedömning. Såvitt utredningen ger vid handen ägde besöket i själva bostaden således rum med BB:s samtycke. Med denna utgångspunkt har det därför i och för sig inte varit fråga om ett intrång i strid med regeringsformens skydd mot husrannsakan eller en kränkning av skyddet för den enskildes hem enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Det nu anförda innebär emellertid inte att förvaltningens handlande är fritt från invändningar.

Socialtjänstens verksamhet ska enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) byggas på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Denna princip gäller givetvis när socialtjänsten utför en utredning om rätt till ekonomiskt bistånd. Utgångspunkten är att om den enskilde själv har sökt bistånd, bör uppgifter till grund för beslutet inhämtas främst från honom eller henne själv. Uppgifter från utomstående, en enskild eller en myndighet, bör primärt inte inhämtas om inte sökanden själv har gått med på det (prop. 1979/80:1 del A s. 400 och s. 562).

Principerna om självbestämmanderätt och integritet är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Utrymmet för att inom ramen för ett ärende som rör rätt till ekonomiskt bistånd göra oanmälda hembesök torde således vara mycket begränsat och bör kunna godtas endast i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten

befarar att det föreligger en nödsituation. I andra fall ska socialtjänsten, om den anser att det är nödvändigt att göra ett hembesök, diskutera saken med den enskilde så att denne får möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera det intrång i hans eller hennes integritet som ett hembesök otvivelaktigt utgör.

Det är ostridigt att hembesöket hos BB var oanmält. Det har uppenbarligen inte varit fråga om en nödsituation. Det har inte heller i övrigt framkommit några omständigheter som skulle motivera ett oanmält hembesök. Förvaltningen borde därför tillsammans med BB i förväg ha diskuterat förvaltningens önskemål om att få göra ett besök i bostaden. Genom att inte göra detta utan oanmald komma till BB:s bostad tidigt en morgon har förvaltningen åsidosatt principer som är grundläggande för socialtjänstens verksamhet. Detta är inte acceptabelt.

Jag har inte överblick över i vilken utsträckning som socialtjänsten utför s.k. oanmälda hembesök inom ramen för en utredning om rätten till ekonomiskt bistånd. Uppgifter i media tyder dock på att denna form av kontroller har ökat på senare tid. Oavsett hur det förhåller sig torde det finnas behov av vägledning till socialtjänsten om förutsättningarna för att göra hembesök och hur ett eventuellt hembesök rent praktiskt ska utföras. JO har tidigare uppmärksammat Socialstyrelsen, som har tillsyn över socialtjänsten i landet, på saken (se JO:s ämbetsberättelse 2009/10 s. 249). Jag finner skäl att göra detta ännu en gång och sänder därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen.