

Omsorgs- och socialnämnden i Lidingö kommun får kritik för att ha fattat ett beslut om vistelseförbud för en anhörig till en boende på ett vård- och omsorgsboende

Beslutet i korthet: En maka till en boende på ett vård- och omsorgsboende meddelades ett beslut som innebar att hon inte fick vistas i sin makes bostad och i tillhörande gemensamhetsutrymmen samt i övriga lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Beslutet fattades av en enhetschef och en verksamhetschef och hade inte stöd i någon delegationsordning. Maken hyrde sin bostad genom ett hyreskontrakt med kommunen. Med hyresrätten följde även en rätt för maken att vistas i utrymmen som var gemensamma för de boende.

JO uttalar att en anhörig till en boende på ett vård- och omsorgsboende ska ges goda möjligheter att besöka honom eller henne. Om det finns behov av att begränsa den möjligheten måste inte bara den boendes rättigheter i egenskap av hyrestagare beaktas, utan inskränkningar i besöksrätten som utgör ett intrång i den boendes eller den anhöriges rättigheter enligt Europakonventionen ska ha stöd i lag.

Enligt JO innebar beslutet i detta fall dels en begränsning i makens nyttjanderätt till sin hyresrätt, dels ett intrång i makans rätt till familjeliv enligt Europakonventionen. JO konstaterar att det inte fanns lagstöd för att besluta att maken inte fick vistas i makens bostad eller i tillhörande gemensamhetsutrymmen. Med stöd i de principer som allmänt har ansetts gälla för en enskilds tillträde till en myndighets lokaler kunde maken i och för sig förbjudas att vistas i andra lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Ett beslut om vistelseförbud är ett beslut i kommunallagens mening, som ska begränsas i tiden. Det var därför en uppgift för nämnden att fatta beslut i saken. Nämnden kan delegera rätten att besluta i en sådan fråga till t.ex. en anställd.

Nämnden får kritik för att den utan rättsligt stöd fattade ett beslut som innebar begränsningar i makens nyttjande av sin hyresrätt, för att beslutet om vistelseförbud för maken omfattade makens bostad med tillhörande gemensamhetsutrymmen, för att beslutet inte fattades av behöriga tjänstemän och för att det inte tidsbegränsades.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade advokaten AA i egenskap av ombud för BB på socialtjänsten i Lidingö kommun.

Han uppgav bl.a. följande: BB:s make hade en demenssjukdom och var beviljad bistånd till boende. Han bodde i en hyreslägenhet på ett vård- och

omsorgsboende för äldre, som drivs av Lidingö kommun. En enhetschef och en verksamhetschef beslutade bl.a. den 23 september 2016 att BB inte fick vistas i sin makes bostad. Beslutet innebar en kränkning av BB:s och makens rätt till familjeliv. Åtgärden var oproportionerlig. Beslutet, som inte var begränsat i tiden, kunde inte överklagas.

Beslutet, som hade fattats gemensamt av en områdes-/verksamhetschef och en enhetschef, hade i aktuell del följande lydelse:

Beslut

Du får inte vistas i lokalerna i [...] samt andra lokaler där Lidingö stad bedriver vård och omsorg.

Beslutet är fattat utifrån 3 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1 166) och det gäller från och med 2016-09-23 och tills vidare.

Skälen för beslutet

[...] är inte allmän plats. Det finns därför ingen rätt för andra än de boende, och de som har boendet som arbetsplats, att vistas där. De boende har dock rätt att låta andra vistas i sina egna lägenheter i den utsträckning de önskar och i den utsträckning det inte stör övriga boende på ett oacceptabelt sätt.

— — —

Vi bedömer mot bakgrund av detta att det inte längre är din makes vilja att du ska ha tillträde till hans lägenhet.

Mot bakgrund av ovanstående får du alltså inte vistas inom [...] i de lokaler där Lidingö stad bedriver vård och omsorg. Det gäller inte bara vård och omsorgsboendet utan även lokaler för servicehus, växelvård, dagverksamheter, socialpsykiatri m.m. Beslutet ska gälla tills vidare, men kommer att omprövas om vi bedömer att situationen förändras.

Detta beslut kan inte överklagas.

Utredning

JO tog del av Stockholms tingsrätts dom den 30 januari 2014 i mål nr FT 14262-13. Sedan begärde JO att Omsorgs- och socialnämnden i Lidingö kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i anmälan till JO. Yttrandet skulle även belysa frågan om områdes-/verksamhetschefen och/eller enhetschefen var behöriga att fatta ett beslut om vistelseförbud.

I ett remissvar anförde omsorgs- och socialnämnden bl.a. följande (de omnämnda bilagorna har utelämnats):

1. Bakgrund

BB:s make, [...], har meddelats beslut om bistånd avseende boende och omvårdnad med anledning av demenssjukdom. [...] har hyrt en lägenhet vid Högsätra vård- och omsorgsboende med tillhörande gemensamhetsutrymmen under perioden 2012-05-18-2017-03-31.

BB har under hela hyresförhållandet utgjort ett allvarligt arbetsmiljöproblem som Nämnden haft svårt att lösa. BB har varit missnöjd med de medicinska- och övriga omvårdnadsinsatser som tillhandahålls inom vård- och omsorgsboendet som helhet och hon har även ansett sig vara den person som bäst känner till makens behov av medicinsk vård. BB har framfört sin kritik mot personalen på ett aggressivt

och hotfullt sätt och hon har vägrat att lämna lokalerna efter tillsägelse varför polis har behövt tillkallas vid flera tillfällen. Med anledning av problemen har Arbetsmiljöverket den 18 februari 2013 beslutat att en väktare med ordningsvaktsförordnande måste finnas i arbetslokalerna när BB är där samt att vård inte får bedrivas i [...] lägenhet när BB vistas i lägenheten, bilaga 1. Beslutet ändrades under hösten 2013 och sedan dess har personalen istället utrustats med personliga överfallslarm vilket innebär att väktare kan tillkallas vid behov, bilaga 2. Flera polisanmälningar har också skett där BB utretts för försök till våld mot tjänsteman, olaga hot och misshandel men förundersökningarna har lagts ned p g a att brott inte kunnat styrkas, se exempel bilaga 3-5.

Personalen har trots åtgärderna känt sig hotade och sökt sig bort från den specifika enheten vilket gjort att personalomsättningen varit hög. Både [...] och övriga vårdtagare har drabbats av att ofta få ny personal: Situationen har också förvärrats av att BB skaffat en blogg där hon offentligt lagt ut sekretessbelagd information om [...] sjukdomstillstånd och om personalens sjukvårdsinsatser.

På grund av situationen har beslut om vistelseförbud meddelats för BB vid ett par tillfällen. Vid det första tillfället den 4 februari 2013 så förbjöds BB att vistas i gemensamma utrymmen i större utsträckning än vad som behövdes för att hon skulle kunna ta sig till och från [...] lägenhet. Med anledning av beslutet deponerade BB del av [...] hyra hos länsstyrelsen under åberopande av att hyresrätten inte kunde nyttjas fullt ut och efter stämning bedömde tingsrätten att en reducering av hyran var befogad. Beslutet om vistelseförbud upphävdes under hösten 2013 i samband med att väktarförordnandet upphävdes och personalen utrustades med överfallslarm.

BB har trots kritiken avseende vården inte velat att [...] flyttar från Högsätra vård- och omsorgsboende. Hon har dock motsatt sig att [...] ska vara listad hos den läkarorganisation/läkare som är knuten till vårdboendet, utan har själv valt annan läkare som [...] måste transporteras till. Hon har också krävt att journalerna ska spärras mellan vårdinrättningarna och att all vårdkontakt ska gå genom henne. BB har följt med [...] vid läkarbesöken och själv tagit hand om de behandlingsmeddelanden som lämnats. Trots flera möten där BB informerats om att legitimerad personal måste få ta del av de skriftliga behandlingsmeddelandena, för att kunna fullgöra ordinerade uppgifter, så har dokumentationen inte lämnats ut. Process har pågått i Kammarrätten avseende BB:s begäran att få ut [...] journal, vilket Nämnden avslagit, huvudsakligen p g a att hon offentliggör sekretessbelagd information.

Under hösten 2016 uppträdde BB alltmer aggressivt och situationen bedömdes ohållbar. Beslut fattades därför om vistelseförbud för BB avseende hela Högsätra vård- och omsorgsboende samt övriga tillhörande lokaler. Beslutet fattades av områdeschef/verksamhetschef CC och enhetschef DD. Lidingö stad bestämde också att någon hyra tills vidare inte skulle utgå för [...] lägenhet.

Med anledning av att det kunde befaras att [...] rättigheter inte togs tillvara och att hans vilja inte kunde säkerställas, så initierade Överförmyndaren inom Lidingö stad en ansökan om förvaltare för [...] under hösten 2016. BB motsatte sig ansökan. Stockholms tingsrätt beslutade om förvaltare den 21 december 2016 och BB överklagade beslutet. Den förordnade förvaltaren sa emellertid upp sitt uppdrag redan efter en månad med anledning av att han trakasserats av BB på hennes blogg. En ny förvaltare tillsattes från och med den 8 mars 2017 och även detta beslut överklagades av BB. Den nya förvaltaren beslutade relativt omgående att [...] skulle flytta från Högsätra vård- och omsorgsboende och den 31 mars 2017 flyttade [...] till [...].

Trots de vistelseförbud som meddelats har BB varit bibehållen sin rätt att träffa [...] utanför Högsätra vård- och omsorgsboende och hon har erbjudits hjälp med både utevistelser och besök i hemmet. BB har emellertid inte visat något intresse för detta.

BB har gjort flera anmälningar om vården till IVO (Inspektionen för vård och omsorg), men något beslut har inte fattats som föranlett Nämnden att vidta åtgärder.

2. Av BB anförda grunder för anmälan

BB har som grund för sin anmälan till JO anført följande.

- 2.1 Beslutet om vistelseförbud innebär en kränkning av BB och [...] rätt till familjeliv (JO 6758-2010) och utgör ett oproportionerligt ingrepp sett till de problem som beslutsfattare uppger sig ha.
- 2.2 Stockholms tingsrätt har i dom fastslagit att BB äger rätt att vistas i lokalerna.
- 2.3 Besluten är att uppfatta som trakasserier från Lidingö stad.
- 2.4 [...] är avskuren från all kontakt med vänner.
- 2.5 Lidingö stad har brustit i ärendehantering och har inte motiverat sitt beslut om vistelseförbud eller erbjudit alternativa lösningar.

3. Nämndens inställning till de anförda grunderna

- 3.1 Beslutet har varit en nödvändig åtgärd med hänsyn till personalen och BB har med lätthet kunnat förändra hela situationen genom att ändra sitt hotfulla beteende. BB har inte frångått rätten att träffa [...] utanför boendet och hon har erbjudits hjälp med både utevistelser och vistelser i hemmet. BB har emellertid inte visat något intresse för detta.
- 3.2 Det Stockholms tingsrätt anger i sin dom är att [...] haft rätt till reducerad hyra i en situation när han inte haft rätt till besök av BB. Lidingö stad har i samband med beslutet om vistelseförbud reducerat [...] hyra till 0 kr från och med den 1 september 2016.
- 3.3 Besluten är konsekvenser av BB:s beteende till skydd för personalen och övriga vårdtagare och det har inte alls varit fråga om trakasserier.
- 3.4 Som angetts ovan under punkt 3.1 så har [...] inte alls varit avskuren några kontakter. Varken BB eller hennes syster [...] har emellertid visat något intresse av att träffa [...] utanför boendet.
- 3.5 Beslutet om vistelseförbud har föregåtts av flera samtal med BB och beslutet har motiverats vid samtal och mail. Hon har då efterfrågat detaljer om vad som sagts och gjorts med datum och klockslag och sådan dokumentation finns tyvärr inte. Enkelt uttryckt har BB framfört kritik på ett hotfullt sätt varje gång hon besökt [...], vilket kunnat ske flera gånger per dag och alla tider på dygnet. Vidare har hon satt sig själv i främsta rummet utan hänsyn varken till [...], övriga boende eller till personalen. BB har skapat konflikter i stället för att försöka medverka till att konflikter undviks. BB är den person som med lätthet hade kunnat få hela den uppkomna situationen att ändras, genom att upphöra med sitt hotfulla beteende eller genom att medverka till att [...] flyttar till ett annat boende.

4. Beslutsfattarnas behörighet

Besluten om vistelseförbud har varit temporära lösningar på svår bemästrade problem. Beslutanderätten har inte stöd i någon delegationsordning, men Nämnden har hållits underrättad om hanteringen av ärendet.

5. Nämndens sammanfattande bedömning av handläggningen

Högsätra vård- och omsorgsboende har ställts inför ett arbetsmiljöproblem som varit svårt att hantera. Omsorgstagarna har rätt till den hälso- och sjukvård som kommunen ansvarar för enligt 12 kap 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) samtidigt som de också har rättigheter i sitt boende enligt 12 kap jordabalken. Nämnden är också arbetsgivare och ska enligt 3 kap 2 § arbetsmiljölagen vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs.

BB har uppträtt aggressivt och hotfullt mot personalen vilket lett till att de blivit rädda för henne och känt olust inför sitt arbete. Många har sökt sig bort från den specifika enheten och det har medfört en hög personalomsättning vilket varken har varit bra för vårdtagarna eller för personalen.

BB:s kritik över den vård som bedrivs inom Högsätra vård- och omsorgsboende är inte berättigad. BB har anmält både vårdinsatser och vistelseförbudet till IVO men något beslut har inte fattats som föranlett Nämnden att vidta åtgärder.

Trots många försök till samtal med BB så har situationen inte kunnat lösas på frivillig väg. BB har fortsatt sin aggressiva kritik och inte velat samarbeta eller medverka till förändringar. Nämnden har inte bedömt det möjligt att säga upp [...] från boendet eftersom han med sin demenssjukdom i realiteten saknar möjlighet att påverka situationen och därmed inte kan anses ha orsakat de störningar som förekommit.

Personalen har arbetat med handlingsplaner för verksamheten och besluten om ordningsvakter och om överfallslarm har varit temporära åtgärder som inte varit hållbara över tid. Besluten om vistelseförbud har också varit temporära i syfte att få BB att inse allvaret i sitt beteende. Det senaste beslutet har fattats i kombination med att Överförmyndaren initierat en ansökan om förvaltare för [...], vilken tingsrätten beviljat. En förvaltare har möjlighet att objektivt se till [...] bästa och förvaltaren har därvid bedömt det vara bäst för [...] att han flyttar till ett boende där det finns större möjligheter att hantera hans situation. Det har inte varit förvaltarens avsikt att ”flytta problemet” till ett annat boende utan målsättningen har varit att problemet ska få en permanent lösning.

Nämnden är av uppfattningen att personalen vid Högsätra vård- och omsorgsboende har hanterat situationen efter bästa förmåga i syfte att lösa ett allvarligt arbetsmiljöproblem som även drabbat [...] och övriga vårdtagare.

AA kommenterade remissvaret.

BB kommenterade remissvaret och lämnade in ytterligare skrivelser i ärendet.

Bedömning

Grundläggande principer och värdegrund för socialtjänstens verksamhet för äldre

En övergripande och grundläggande princip för socialtjänsten är att verksamheten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (1 kap. 1 § tredje stycket och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

För äldreomsorgens del uttrycks i 5 kap. 4 § SoL en värdegrund som ska vara vägledande i verksamheten. Enligt den bestämmelsen ska omsorgen om äldre inriktas på att äldre personer får leva ett värdigt liv och känna välbefinnande. Socialnämnden ska verka för att äldre människor får möjlighet att leva och bo självständigt under trygga förhållanden och ha en aktiv meningsfull tillvaro i gemenskap med andra.

Upplåtelse av en bostad i ett särskilt boende för äldre

Socialnämnden ska verka för att äldre människor får goda bostäder och ge dem som behöver det stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service.

Kommunen ska inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd (5 kap. 5 § andra stycket SoL).

En bostad i ett särskilt boende för äldre beviljas den enskilde som en biståndsinsats enligt 4 kap. 1 § SoL. Om en nämnd upplåter en bostad åt en enskild i ett sådant boende kan det uppstå ett hyresförhållande mellan den enskilde och nämnden. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, är då tillämpliga på hyresförhållandet. Hyreslagen reglerar hyresvärdens och hyresgästens skyldigheter gentemot varandra, och bestämmelserna är tvingande till förmån för hyresgästen. Parterna kan avtala om andra inskränkningar i hyresrätten under förutsättning att de inte strider mot tvingande lagstiftning.

Vill hyresvärderna att hyresvillkoren ska ändras ska det ske i en särskild ordning (12 kap. 54 § JB). Om det av ett hyresförhållande följer en rätt att använda utrymmen som är avsedda att användas gemensamt av hyresgästerna, får inte heller en sådan rätt upphävas eller ändras i annan ordning än vad som gäller för ändring av hyresvillkor. Det gäller även om rätten inte är särskilt reglerad i avtalet mellan parterna (12 kap. 2 § tredje stycket JB).

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Inledningsvis bör även artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) nämnas. Enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller Europakonventionen som lag i Sverige.

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 inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd i 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.

Särskild lagreglering saknas om att begränsa en anhörigs besök hos en boende på ett särskilt boende för äldre

Det finns ingen bestämmelse i socialtjänstlagen eller i någon annan lag som ger en socialnämnd möjlighet att begränsa rätten för en anhörig till en boende på ett vård- och omsorgsboende för äldre att besöka den boende eller att begränsa den boendes möjlighet att ta emot ett besök. Lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård är inte tillämplig på särskilda boenden för äldre (se prop. 1995/96:196 s. 11 och 12).

Den lagen kom till efter att Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna (kommissionen) i en rapport den 14 april 1994 uttalade att Sverige brutit mot artikel 6 och artikel 8 i Europakonventionen i ett mål som rörde besöksinskränkningar för en förälder på ett vårdhem. Kommissionen ansåg att

besöksinskränkningarna hade utgjort ett intrång i förälderns familjeliv som saknat stöd i lag samt att föräldern i egenskap av god man för sin vuxne son hade haft en självständig rättighet att besöka sonen i vårdhemmet och därmed måste kunna få besöksrestriktioner prövade av en domstol (prop. 1995/96:196 s. 8–10).

Besöksinskränkningar för socialtjänstens boenden för service för äldre diskuterades i förarbetena till lagen. Regeringen konstaterade att besöksinskränkningar alltid är ett ingrepp i den enskildes integritet som bör användas sparsamt. När det gällde besöksinskränkningar inom socialtjänstens område uttalade regeringen följande (prop. 1995/96:196 s. 11):

Enligt socialtjänstlagens s.k. portalparagraf skall servicen och vården ytterst inriktas på att frigöra enskilda individers och gruppers resurser. Verksamheten skall bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. Socialtjänstens insatser för enskilda människor skall också utformas och genomföras tillsammans med dem som direkt berörs. När det gäller omsorgerna om äldre människor och personer med funktionshinder framhålls vikten av självbestämmande och normalisering.

Det är mot denna bakgrund som frågan om besöksrestriktioner skall övervägas. Även när syftet är det bästa innebär besöksrestriktioner alltid en inskränkning av människors integritet och självbestämmande. Besöksrestriktioner bör inte kunna beslutas inom särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer och personer med funktionshinder enligt socialtjänstlagen.

Regeringen var alltså av uppfattningen att besöksinskränkningar över huvud taget inte bör förekomma när det gäller särskilda boendeformer för service och vård för äldre personer. Möjligheten att besluta om besöksinskränkningar för sådana boendeformer har inte heller därefter lagreglerats.

Arbetsgivarens ansvar för arbetsmiljön

På ett vård- och omsorgsboende för äldre måste hänsyn även tas till de som har boendet som sin arbetsplats. Arbetsgivaren har ett ansvar för arbetstagarnas arbetsmiljö.

En arbetsgivare ska vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att en arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 2 § arbetsmiljölagen [1977:1160], AML). Arbetsmiljöverkets föreskrifter Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2) innehåller bestämmelser som gäller arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld. Enligt 2 § i föreskrifterna ska arbetsgivaren utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta de åtgärder som utredningen ger anledning till.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har i ett avgörande (HFD 2012 ref. 62) prövat lagligheten av en kommuns beslut att av arbetsmiljökäl vägra en grundskoleelevs personliga assistenter att utföra assistansarbete åt eleven i skolan. HFD uttalade att den som ytterst ansvarar för arbetsmiljön i en skola har en skyldighet enligt arbetsmiljölagen att vidta åtgärder för att se till att personal

och elever har en god arbetsmiljö. Enligt HFD kan det finnas behov av att gripa in mot personer som annars har bedömts att ha rätt att vistas i skolan men som genom sin närvaro har visat sig ha en alltför negativ påverkan på arbetsmiljön. HFD ansåg inte att kommunens beslut stod i strid med lag.

Allmänna principer om tillträde till en myndighets lokaler/beslut om förbud för en enskild att vistas i en myndighets lokaler

JO har flera gånger uttalat sig om allmänhetens tillträde till en myndighets lokaler (se bl.a. JO 2011/12 s. 594, dnr 3909-2010, JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, och JO 2017/18 s. 484, dnr 7209-2015, med de hänvisningar som görs i de besluten).

Sjukhem och liknande inrättningar är inte platser dit allmänheten har fritt tillträde. Den som bedriver verksamheten har därför möjlighet att ställa upp de tillträdes- och ordningsregler som ska gälla för lokalerna. Det innebär i praktiken att endast den som har ett berättigat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där. Den som inte iakttar reglerna eller uppträder på ett ordningsstörande sätt kan också avvisas från lokalerna.

JO har i några fall inte invänt mot att en myndighet under vissa förhållanden har begränsat en enskilds besök eller förbjudit en enskild under en viss tid att vistas i en myndighets lokaler (se bl.a. JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, som gällde vistelseförbud för en anhörig till en patient som vårdades på en sjukvårdsinrättning, och JO 2017/28 s. 484, dnr 7209-2015, som gällde förbud för vårdnadshavare att besöka en skola).

I ett ärende har JO uttalat att ett beslut om att en anhörig till en patient på en sjukvårdsinrättning bara fick besöka patienten vid särskilt angivna tider utgjorde ett intrång i vårdtagarens och den anhöriges rätt till familjeliv. JO konstaterade i det beslutet att det finns oklarheter när det gäller de rättsliga förutsättningarna för att meddela besöksinskränkningar inom den frivilliga vården. JO väckte därför frågan hos regeringen om en översyn av lagstiftningen på området (JO 2018/19 s. 114, dnr 3999-2016).

När det gäller särskilda boenden för äldre kan inte en enskilds rätt till tillträde till lokalerna enbart avgöras utifrån allmänna principer om tillträde till en myndighets lokaler. I de fall då de boende på ett vård- och omsorgsboende hyr sina lägenheter enligt egna hyreskontrakt måste nämnden beakta bestämmelserna i hyreslagen. Hyreslagen innehåller ingen bestämmelse som reglerar en hyresgästs rätt att ta emot besök. Som regel bestämmer alltså en hyresgäst vem han eller hon vill ta emot som gäst i sin bostad. Hyresgästen har då ett ansvar för att se till att hans eller hennes gäster inte orsakar de som bor i omgivningen sådana störningar som kan försämra deras bostadsmiljö och som därför inte skäligen bör tålas (12 kap. 25 § JB). Om hyresgästen inte iakttar denna skyldighet kan han eller hon förlora sin lägenhet (jämför JO 2006/07 s. 277, dnr 3711-200, och JO:s beslut den 23 september 2015 i ärende med dnr 959-2014).

Beslut i kommunallagens mening

För en socialnämnd gäller enligt 10 kap. 1 § SoL vad som föreskrivs om nämnder i kommunallagen (2017:725). En nämnd beslutar i frågor som rör förvaltningen, och kan delegera åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende (6 kap. 3 § och 7 kap. 5 § kommunallagen).

Medlemmar av en kommun har rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten, s.k. laglighetsprövning (13 kap. 1 § kommunallagen). Rätten till laglighetsprövning gäller inte om beslutet är av rent verkställande art (13 kap. 2 § 2 samma lag). Bestämmelserna överensstämmer med regleringen i kommunallagen (1991:900), som gällde vid tidpunkten för handläggningen i det ärende som jag nu ska pröva.

JO har tidigare uttalat att beslut om tillträdesförbud till t.ex. skolor och besöksförbud samt besöksinskränkningar till sjukvårdsinrättningar som gäller för viss tid utgör beslut i kommunallagens mening (se bl.a. JO 2017/18 s. 484, dnr 7209-2015, JO 2013/14 s. 466, dnr 6758-2010, och JO 2018/19 s. 114, dnr 3999-2016).

Bedömningen i det här fallet

BB:s make bodde i ett vård- och omsorgsboende för äldre genom ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Boendet drivs av Lidingö kommun. BB:s make bodde där i en egen lägenhet som han hyrde genom ett hyreskontrakt med kommunen. Det har inte kommit fram annat än att det med hyreskontraktet även följde en rätt för honom att vistas i de gemensamma utrymmen som tillhörde boendet.

Anhöriga till personer som vistas på ett vård- och omsorgsboende bör givetvis ges goda möjligheter att besöka de boende i hemmet och då även vistas i utrymmen som är gemensamma för de som bor där. Om det finns behov av att begränsa den möjligheten måste inte bara den boendes rättigheter i egenskap av hyrestagare beaktas, utan inskränkningar i besöksrätten som utgör ett intrång i den boendes eller den anhöriges rättigheter enligt Europakonventionen ska ha stöd i lag.

I det här fallet fattade en verksamhetschef och en enhetschef gemensamt ett beslut som innebar ett förbud för BB att vistas i hela vård- och omsorgsboendet och i övriga lokaler där kommunen bedrev vård och omsorg. Beslutet gällde utan någon begränsning i tiden. Såsom beslutet har utformats omfattade det alltså även förbud för BB att vistas i makens bostad. Beslutet innebar samtidigt en begränsning av makens rätt att bestämma vem han ville ha som gäst i sin bostad.

Om det fanns skäl för nämnden att besluta om ett sådant omfattande förbud för BB är en bedömningsfråga. JO är återhållsam med att ha synpunkter på sådana frågor, och det finns inte anledning för mig att frångå den principen i det här ärendet. Min granskning är i stället inriktad på den formella handläggningen.

Beslutet innebar inte bara en begränsning i makens nyttjande av sin hyresrätt. Eftersom beslutet även begränsade BB:s möjlighet att besöka sin make i dennes bostad är det uppenbart att beslutet också har utgjort ett intrång i BB:s rätt till familjeliv. Såsom jag har redogjort för innehåller jordabalkens regler om hyra ingen bestämmelse om förbud för en hyresgäst att ta emot gäster i sin bostad eller i tillhörande gemensamhetsutrymmen. Det har inte heller påståtts att det fanns någon sådan begränsning i hyresavtalet. Det finns varken i AML eller i någon annan lag stöd för att göra inskränkningar i dessa rättigheter. Det fanns alltså inte förutsättningar för nämnden att meddela förbud för BB att vistas i makens bostad eller i därtill hörande gemensamhetsutrymmen. Nämnden ska kritiseras för att beslutet om vistelseförbud för BB omfattade makens bostad och därtill hörande gemensamhetsutrymmen.

Om nämnden ansåg att det fanns skäl att vidta åtgärder för att skydda BB:s make hade socialnämnden fått överväga att väcka frågan om kontaktförbud för BB att besöka eller på annat sätt ta kontakt med maken enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Frågor om kontaktförbud prövas av allmän åklagare och tas upp på begäran av den som förbudet är avsett att skydda eller när det annars finns skäl till det (7 § i den nämnda lagen). Ett sådant beslut kan överklagas.

Möjligheten för kommunen att förbjuda BB att vistas i andra lokaler där kommunen bedriver vård och omsorg får avgöras utifrån de principer som allmänt har ansetts gälla för en enskilds tillträde till en myndighets lokaler. Under vissa förhållanden kan det finnas skäl att begränsa en enskilds tillträde till sådana lokaler för viss tid. Det kan t.ex. gälla om någon, som annars har ett berättigat intresse av att få vistas i lokalerna, agerar på ett sådant sätt som medför svåra arbetsmiljöproblem. Ett sådant förbud kan alltså fattas bl.a. utifrån bestämmelserna i AML om arbetsgivarens ansvar att förebygga att arbetstagare utsätts för ohälsa eller olycksfall.

Ett beslut om vistelseförbud är i många fall ingripande för den enskilde. Nämnden måste därför noga överväga om åtgärden är nödvändig, och åtgärden bör endast få vidtas om skälen för förbudet uppväger det intrång eller men i övrigt som det innebär för de som berörs. Finns det mindre ingripande åtgärder som kan tillgodose de intressen som förbudet syftar till ska de givetvis användas i första hand. Ett sådant förbud bör inte heller göras mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt.

I likhet med vad JO tidigare har uttalat anser jag att ett beslut som avser förbud för en enskild att vistas i en myndighets lokaler under en period är ett beslut i kommunallagens mening, som ska tidsbegränsas. Det är därför en uppgift för nämnden att fatta beslut i en sådan fråga. Det finns dock inget som hindrar att nämnden delegerar beslutanderätten till t.ex. en anställd hos kommunen (se 7 kap. 5 § och 6 kap. 38 § kommunallagen).

Nämnden har i detta fall uppgett att beslutet, som gällde tills vidare, inte hade stöd i någon delegationsordning. Områdes-/verksamhetschefen och/eller

enhetschefen var alltså inte behöriga att fatta beslutet. Nämnden kan inte undgå kritik för att den låtit berörda tjänstemän fatta beslut i saken och för att beslutet inte tidsbegränsades.

Sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis ska nämnden kritiseras för att den utan rättsligt stöd fattade ett beslut som innebar begränsningar i makens nyttjande av sin hyresrätt, för att beslutet om vistelseförbud för BB omfattade makens bostad med tillhörande gemensamhetsutrymmen, för att det inte fattades av behöriga tjänstemän och för att det inte tidsbegränsades.

Övrigt

Det som i övrigt har anförts ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.