

Kritik mot Socialnämnden i Sollentuna kommun för utformningen av ett hyreskontrakt

Beslutet i korthet: Ett hyreskontrakt som tecknas mellan socialförvaltningen i Sollentuna kommun och den som har beviljats bistånd för boende på ett korttidsboende inom kommunen innehåller klausuler som bl.a. ger personalen rätt att undersöka den boendes rum och vid misstanke om brott tillkalla polis.

JO, som på flera punkter ifrågasätter utformningen av kontraktet, konstaterar att nämnden inte förefaller ha uppmärksammat vare sig regeringsformens bestämmelser om skydd mot husrannsakan, hyreslagens bestämmelser eller bestämmelserna om sekretess mellan myndigheter. JO förutsätter att nämnden ser över kontraktet och anpassar det till gällande bestämmelser.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde R.L. och Z.A. klagomål mot Åkerbo korttidsboende i Sollentuna kommun. De gjorde gällande bl.a. följande. Personalen på Åkerbo korttidsboende har som rutin att genomsöka de boendes rum. Detta har skett trots att det före augusti 2012 inte stod angett i de boendes andrahandskontrakt. I det nya hyreskontraktet står det att personalen har rätt att gå in på de boendes rum. Det står däremot inte att personalen får genomsöka dessa.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Sollentuna kommun skulle yttra sig över vad som anförts i anmälan om personalens rutiner för att genomsöka de boendes rum. Nämnden anförde i ett remissvar i denna del följande (bilagorna har utelämnats).

Åkerbo korttidsboende

Åkerbo korttidsboende är ett drogfritt boende riktat till personer som är hemlösa i Sollentuna kommun när personen på grund av sociala, psykiska eller missbruksproblem har behov av tillfälligt boende med stöd. Åkerbo korttidsboende drivs i egen regi. Åkerbo korttidsboende är organisatoriskt en av fem enheter inom socialkontorets Avdelningen för vuxna. Åkerbo korttidsboende har bemanning dygnet runt med sovande jour på natten.

Boendet har 17 stycken rum där de boende delar kök, wc/dusch och tvättstuga samt 10 stycken träningslägenheter.

En placering på Åkerbo korttidsboende är ett bistånd enligt socialtjänstlagen 4 kap. 1 §. Utredning av behov och beslut om bistånd handläggs inom socialkontorets olika enheter som ansvarar för myndighetsutövning, Enheten för ekonomiskt bistånd, Enheten missbruk och socialpsykiatri myndighet samt Enheten för barn och unga.

Målet med placeringen på Åkerbo korttidsboende är att utifrån den enskildes genomförandeplan - motivera, träna och ge stöd till ett självständigt liv i en lämplig boendeform.

Rutiner

Inflyttning på Åkerbo korttidsboende och information till hyresgästen

Vid inflyttning på boendet tecknas ett andrahandshyreskontrakt, andrahandshyreskontrakt gällande boende på Åkerbo se bilaga 3.

Andrahandshyreskontraktet har uppdaterats sommaren 2012.

I andrahandshyreskontraktet får den blivande hyresgästen information om, och godkänner i och med kontraktsskrivandet, bland annat information om att personalen har tillgång till nyckel till rum/lägenheten och vid behov bereder sig tillträde för tillsyn av rum/lägenheten. Vid misstanke om droger, vapen eller annat i lag förbjudet har personal rätt att gå in och genomsöka rum/lgh och vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis.

Förvaltningens synpunkter

De situationer som beskrivs i anmälan till JO har föranlett att socialkontoret i Sollentuna i allmänhet och Åkerbo korttidsboende i synnerhet har uppmärksamats på vikten av att tydliggöra information och rutiner på boendet till boende på Åkerbo korttidsboende samt till nyanställd personal.

Med anledning av ovanstående har information till boende och rutiner på boendet reviderats och uppdaterats under sommaren/hösten 2012.

Till remissvaret fanns bifogat ett andrahandskontrakt för boende på Åkerbo korttidsboende samt Åkerbos boendepolicy och regler (bilaga till andrahandskontraktet). Av andrahandskontraktet framgår det att hyresgästen är skyldig att följa de regler som anges i bilagan till kontraktet. Av dessa regler framgår bl.a. följande.

Vid misstanke om droger, vapen eller annat i lag förbjudet har personal rätt att gå in och genomsöka rum/lgh och vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis.

Hyresvärden/korttidsboendet Åkerbo har rätt att inneha reservnyckel till rum/lägenhet samt vid behov bereda sig tillträde för tillsyn av lägenheten. Hyresgästen har inte rätt att neka personalen tillträde till rum/lägenhet.

R.L. och Z.A. fick tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

Inledning

Åkerbo korttidsboende drivs av Socialnämnden i Sollentuna kommun.

Verksamheten riktar sig till personer som är hemlösa i kommunen och som på grund av sociala eller psykiska problem eller missbruksproblem har behov av tillfälligt boende med stöd. Boendet har bemanning dygnet runt med s.k. sovande

jour på natten. Boendet grundar sig på ett beslut av socialnämnden om bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL. Vid inflyttningen till boendet upprättas ett hyreskontrakt mellan socialförvaltningen och den enskilde.

R.L. och Z.A. har i anmälan till JO framfört klagomål i flera avseenden mot Åkerbo korttidsboende. Jag har valt att begränsa min utredning till frågan om personalen vid korttidsboendet har rätt att undersöka de boendes rum.

Det framgår av nämndens remissvar att rutinerna vid korttidsboendet har ändrats under sommaren/hösten 2012. Jag behandlar i detta beslut de nya rutinerna och går inte in på hemmets rutiner före sommaren 2012.

Nämnden har i sitt remissvar anført att den enskilde genom en klausul i hyreskontraktet som upprättas mellan socialförvaltningen och den enskilde lämnar ett samtycke som ger personalen vid boendet rätt att undersöka den enskildes bostadsrum, bl.a. om personalen misstänker att han eller hon förvarar droger där.

Regeringsformens regler om skydd mot husrannsakan m.m.

En myndighet får inte utan vidare gå in i en bostad som en enskild disponerar. Den grundläggande bestämmelsen om skydd mot sådana intrång finns i 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF. Enligt den bestämmelsen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som företas av en myndighet oavsett syftet med undersökningen (prop. 1973:90 s. 246). Med liknande intrång avses intrång som inte sker i undersökningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot husrannsakan och liknande intrång kan begränsas genom bestämmelse i lag (2 kap. 20 § RF).

De kontroller som personalen enligt hyreskontraktet får göra av de boendes rum och lägenheter är av sådant slag som avses i 2 kap. 6 § RF. För att personalen på boendet ska få göra en husrannsakan eller någon liknande undersökning krävs alltså lagstöd (jfr t.ex. sådan husrannsakan som polisen får göra med stöd av 28 kap. 1 § rättegångsbalken). Någon uttrycklig sådan bestämmelse finns inte.

När någon är föremål för tvångsvård inom socialtjänsten och är placerad vid ett särskilt ungdomshem eller ett LVM-hem torde det visserligen vara tillåtet för hemmet att genomsöka den enskildes bostadsrum för att söka efter egendom som den intagne inte får ha utan att förfarandet strider mot skyddet enligt 2 kap. 6 § RF (se bl.a. JO 1998/99 s. 262; jfr även bl.a. JO:s inspektionsprotokoll den 23 januari 2002, dnr 4090-2001). Det synsätt som kommer till uttryck i de nu nämnda ärendena kan dock inte anläggas när det gäller förutsättningarna för att undersöka ett bostadsrum på Åkerbo korttidshem eftersom vistelsen på Åkerbo bygger på frivillighet från den enskildes sida och inte innefattar någon form av tvångsvård.

Samtycke

Grundlagsskyddet avser endast påtvingade ingrepp (jfr prop. 1993/94:24 s. 39 och prop. 2005/06:29 s. 25–26). Det finns därför i vissa fall utrymme för socialnämnden att med den enskildes samtycke få komma in i hans eller hennes bostad. JO har behandlat frågan vid flera tillfällen när det gäller förutsättningarna för att göra s.k. hembesök inom ramen för en utredning av rätten till försörjningsstöd (se bl.a. JO 2011/12 s. 377, dnr 6510-2009 m.fl. och JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009). Frivilligheten måste dock vara reell för att samtycket ska kunna ligga till grund för en undersökning av bostaden. Det är alltså viktigt att grundlagsskyddet inte kringgås genom att den enskilde ”tvingas” att lämna sitt medgivande. Samtidigt kan naturligtvis inte varje samtycke anses ogiltigt. I tveksamma situationer får man ta hänsyn till den konkreta situationen, den information som den enskilde har fått om sina handlingsalternativ och hans eller hennes förmåga att fatta ett helt informerat beslut i frågan (Regeringsformen – en kommentar, Bull och Sterzel, 2013, s. 77).

En grundläggande förutsättning för att nämnden ska få komma in i bostaden och göra någon form av undersökning är således att den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på ”verklig” frivillighet. När det gäller Åkerbo korttidsboende menar nämnden att den enskilde har lämnat ett sådant samtycke när han eller hon har undertecknat hyreskontraktet. Jag har svårt att föreställa mig att den som beviljas bistånd för att bo på korttidsboendet har någon reell möjlighet att påverka utformningen av kontraktet. Den boende har med andra ord inte något verkligt val utan ”tvingas” acceptera villkoren i kontraktet för att få tillgång till boendet.

Även om den enskilde inte kan påverka kontraktsvillkoren som sådana kan det inte uteslutas att han eller hon frivilligt kan gå med på att personalen får rätt att gå in i och undersöka bostaden. Avgörande för den bedömningen – som måste göras i varje enskilt fall – är vilken information som personen får om sina handlingsalternativ när han eller hon ska underteckna kontraktet samt hans eller hennes förmåga att förstå och fatta ett informerat beslut i frågan. Det är alltså mycket viktigt att den enskilde får tydlig information om innebörden av villkoret i kontraktet och vilka alternativ han eller hon har.

Hyreslagens tvingande bestämmelser

Att en undersökning av bostaden i ett enskilt fall inte nödvändigtvis strider mot reglerna om skydd mot husrannsakan innebär inte att personalen utan vidare har rätt att göra en sådan undersökning. Enligt vad som har kommit fram i ärendet upplåter socialnämnden genom kontraktet ett rum eller en lägenhet till nyttjande som bostad mot ersättning. Därmed uppstår det ett hyresförhållande mellan parterna. Det innebär att jordabalkens delvis tvingande bestämmelser i 12 kap. om hyra (hyreslagen) ska beaktas när man bedömer vilka rättigheter och skyldigheter som parterna, dvs. socialförvaltningen (hyresvärden) och den enskilde (hyresgästen), har gentemot varandra.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och reglerna i 12 kap. jordabalken, JB, är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån. När det finns ett hyresförhållande har hyresvärden en begränsad rätt att få tillträde till bostaden (jag bortser här från rena nödsituationer). Hyresvärden har enligt 12 kap. 26 § JB rätt att utan uppskov få tillträde till lägenheten för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada. Bestämmelsen ger däremot inte hyresvärden, dvs. i detta fall korttidshemmets personal, rätt att gå in i bostaden för att t.ex. söka efter droger. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till den enskildes bostad än vad bestämmelsen i 12 kap. 26 § JB tillåter är inte giltigt (se 12 kap. 1 § femte stycket JB). Det är således inte möjligt att med bindande verkan mot hyresgästen ta in ett sådant villkor i kontraktet. Det innebär att den enskilde har laglig rätt att neka personalen tillträde till bostaden.

Åkerbo korttidsboende ska vara ett nyktert och drogfritt boende, och jag har i och för sig förståelse för ändamålet med reglerna för boendet. Även om strävan är att hålla boendet drogfritt – vilket också kan ses som en del av den vård och omsorg som kommunen tillhandahåller – måste dock reglerna för boendet hålla sig inom ramen för vad som är lagligt. Såvitt framgår av remissvaret har den rättsliga betydelsen av att det finns ett hyresförhållande inte beaktats i tillräcklig grad när det gäller utformningen av kontraktet.

Sekretess mellan myndigheter

Enligt hyreskontraktet har personalen rätt att vid misstanke om brottslig gärning tillkalla polis. En avslutande fråga är i vilken utsträckning socialtjänsten kan lämna uppgifter om dem som bor på korttidsboendet till polisen.

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift som omfattas av sekretess inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter om det inte är särskilt angett i OSL. Huvudregeln är alltså att socialtjänsten inte får lämna uppgifter om enskilda personer, t.ex. att de bor eller vårdas på ett särskilt hem, till polisen.

För att uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretessen ska kunna lämnas förutsätts antingen att den enskilde medger att uppgiften får lämnas (12 kap. 2 § OSL), att man efter en s.k. menprövning finner att det är möjligt eller att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som tillåter det.

Ett samtycke till att uppgifter som omfattas av sekretess lämnas ut kan ges i förväg. Ett sådant samtycke får dock inte vara alltför generellt utformat utan ska ta sikte på en kommande situation (prop. 1979/80:2 Del A, s. 331). Med hänsyn till hur klausulen i hyreskontraktet är formulerad kan den inte, enligt min mening,

betraktas som ett medgivande från den enskilde att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess till polisen.

Nämnden tycks inte heller ha övervägt under vilka förutsättningar den kan göra en polisanmälan vid misstanke om t.ex. narkotikabrott (se 12 kap. 10 § SoL med de hänvisningar till OSL som görs där). Utgångspunkten torde vara att den möjligheten är mycket begränsad. En bedömning måste dock även här göras i varje enskilt fall.

Sammanfattning

Jag har i det föregående på flera punkter ifrågasatt utformningen av det hyreskontrakt som ingås mellan socialförvaltningen i Sollentuna kommun och den som beviljas bistånd för boende vid Åkerbo korttidsboende. Nämnden tycks inte ha gjort någon mer ingående analys av de rättsliga frågorna när den utformade kontraktet. Således förefaller varken regeringsformens bestämmelser om skydd mot husrannsakan m.m., hyreslagens tvingande bestämmelser till skydd för den enskilde i ett hyresförhållande eller OSL:s bestämmelser om sekretess mellan myndigheter ha ägnats någon uppmärksamhet. Jag förutsätter att nämnden, med beaktande av mina uttalanden, ser över kontraktet och anpassar det till gällande bestämmelser.

De frågor som behandlas i detta beslut är av sådant principiellt intresse att jag finner skäl att översända en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som innefattas i det ovan anförda.