

## Kritik mot Socialnämnden i Värmdö kommun för handläggningen av ett ärende om tillfälligt utreseförbud enligt LVU

---

**Beslutet i korthet:** Socialnämnden i Värmdö kommun fattade ett beslut om ett tillfälligt utreseförbud för en flicka enligt 31 d § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Polismyndigheten underrättades om beslutet och flickans pass spärrades. Nämnden gjorde senare bedömningen att det inte längre fanns skäl för det tillfälliga utreseförbudet, men meddelade ändå inte något beslut om att det skulle upphöra. Beslutet om tillfälligt utreseförbud underställdes inte heller förvaltningsrätten, vilket medförde att det upphörde att gälla en vecka efter att det hade meddelats. Polismyndigheten underrättades dock inte om det förrän knappt två månader senare. Under hela den tiden var flickans pass fortsatt spärrat i passregistret och hon var även förhindrad att ansöka om nytt pass.

I beslutet konstaterar JO att nämndens bristande handläggning har medfört att flickans fri- och rättigheter begränsades, trots att det inte fanns något lagstöd för det efter att beslutet om tillfälligt utreseförbud hade upphört att gälla. Nämnden kritiseras därför för handläggningen av ärendet. Nämnden får också kritik för att flickans vårdnadshavare inte fick del av det fullständiga beslutet om tillfälligt utreseförbud när det hade meddelats.

### Bakgrund

Den 19 augusti 2021 fattade ordföranden i Socialnämnden i Värmdö kommun ett beslut om tillfälligt utreseförbud för en flicka född 2007, med stöd av 31 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Beslutet i fråga underställdes aldrig förvaltningsrätten. Den 19 oktober 2021 informerade flickans mamma, AA, socialtjänsten om att hon hade fått uppgifter från polisen om att dotterns pass fortfarande var spärrat. Därefter, den 20 oktober 2021, skickade en socialsekreterare information per fax till Polismyndigheten om att det tillfälliga utreseförbudet hade upphört. Samma information skickades även per e-post till Polismyndigheten den 21 oktober 2021.

## Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Socialnämnden i Värmdö kommun och anförde bl.a. följande:

Beslutet om tillfälligt utreseförbud saknade helt grund. Hon informerades om beslutet per telefon den 19 augusti 2021, men hon fick inget besked om vem som hade fattat beslutet eller på vilka grunder det var fattat. Hon efterfrågade ett skriftligt beslut, men fick till svar att något sådant inte fanns. När hon dagen därpå ringde till socialtjänsten och begärde ut beslutet fick hon ett papper där det stod att dottern hade fått ett tillfälligt utreseförbud, men det saknades motivering till beslutet och det var inte heller undertecknat av någon beslutsfattare. Eftersom beslutet inte underställdes förvaltningsrätten upphörde det att gälla den 26 augusti 2021. Nämnden underrättade dock inte polisen om detta förrän den 20 oktober 2021. Detta har fått till följd att ett olagligt frihetsberövande ingripande skedde från nämndens sida mot hennes dotter.

## Utredning

JO hämtade inledningsvis in handlingar från socialförvaltningen i Värmdö kommun. Därefter begärde JO att socialnämnden skulle yttra sig över det som framförts i anmälan om att beslutet inte underställdes förvaltningsrätten och att det dröjde innan Polismyndigheten informerades om att beslutet hade upphört, samt över hur AA underrättades om innehållet i beslutet.

I sitt yttrande anförde nämnden bl.a. följande:

### Ärendets handläggning

Beslut om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § LVU fattades av nämndens ordförande den 19 augusti 2021, då det bedömdes sannolikt att utreseförbud behövdes och att rättens beslut om utreseförbud inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för att den unge skulle föras utomlands. Socialsekreterare kontaktade vårdnadshavare samma dag och informerade att beslut om tillfälligt utreseförbud hade fattats. Polismyndigheten informerades om att nämnden fattat beslut om tillfälligt utreseförbud. Påföljande dag, efter telefonsamtal mellan vårdnadshavare och socialsekreterare, träffades överenskommelse att beslutet skulle lämnas till kommunens reception för avhämtning. Beslutet om tillfälligt utreseförbud lämnades för avhämtning, dock utan den motivering som upprättats i annat dokument (låg i relaterade dokument i verksamhetssystemet). Besvärshänvisning bifogades ej till beslutet och den digitala signeringen av nämndens ordförande framgick inte av beslutshandlingen. Den digitala signeringen framgick av beslutets baksida som ej kopierades till vårdnadshavaren. Beslutet om tillfälligt utreseförbud var ej upprättat i verksamhetssystemet, då beslutsformuleringen i verksamhetssystemet saknades, utan var upprättat som ett worddokument som saknade rubrik. Enhetschef och socialsekreterare gjorde senare bedömning att beslutet ej skulle underställas förvaltningsrätten, då det inte var möjligt att få ytterligare uppgifter angående den oron som föranlett beslutet. Information till Polismyndigheten om att det tillfälliga utreseförbudet upphört lämnades av socialsekreterare till Polismyndigheten den 20 oktober 2021.

### Synpunkter från berörda befattningshavare

Nämnden har inhämtat muntliga synpunkter från berörda befattningshavare.

Dåvarande enhetschefer uppger i huvudsak följande. Det fanns omfattande tidigare kännedom om den unge. Oron var hög för den unge den 19 augusti 2021 varför bedömning gjordes att beslut om tillfälligt utreseförbud var nödvändigt. Kort därefter gjordes bedömning att beslutet ej skulle underställas förvaltningsrätten, då en del tidigare lämnade uppgifter togs tillbaka. Det var semestertider, en enhetschef var ansvarig 19–20 augusti 2021 och annan enhetschef var ansvarig i ärendet från den 23 augusti 2021 (åter från semester). Fredag den 20 augusti 2021, när beslutet lämnades i receptionen till vårdnadshavaren fanns ansvarig enhetschef som back-up för den socialsekreterare som hade fredagsbemanning under eftermiddagen. Rutin är att ansvarig chef ska kontaktas vid behov av hjälp under fredagsbemanningen.

Socialsekreterare uppger i huvudsak följande. Socialsekreterare i ärendet handlade ärendet den 19 augusti 2021 tillsammans med enhetschef. Den 20 augusti 2021 var annan socialsekreterare i ärendet åter från sin semester och hade fredagsbemanningen under eftermiddagen. Socialsekreterare kontaktade chef under fredagsbemanningen angående utlämnande av beslut ur verksamhetssystemet. Samtliga berörda socialsekreterare har uppgett att det var hög arbetsbelastning, en rörig situation på grund av semestertider och har även påtalat brister i verksamhetssystemet.

Nämndens ordförande som fattade beslut om tillfälligt utreseförbud tog del av beslutsmotivering i samband med att hon undertecknade beslutet.

Berörda befattningshavare har fått ta del av nämndens remissvar.

---

#### **Nämndens bedömning av handläggningen**

Nämnden har brustit i handläggning och dokumentation. Vårdnadshavare skulle erhållit beslutshandling som tydligt utvisade beslut med beslutsmotivering. Den digitala signeringen av nämndens ordförande skulle ha framgått av beslutet och lämnats till vårdnadshavare. Besvärshänvisning med information hur vårdnadshavare kan överklaga beslutet skulle ha bifogats beslutet. Nämnden får inte hänvisa till eventuella svårigheter i verksamhetssystem. Dokumentationen i journal har varit bristfällig och det har inte tydligt gått att följa ärendet. Ansvarig chef under fredagsbemanningen, eftermiddagen den 20 augusti 2021, kontaktades inte av socialsekreterare för eventuella frågor kring den tidigare handläggningen. Ärendet kommunicerades mellan den chef som var ansvarig när beslutet fattades och den chef som övertog ansvaret efter helgen. Beslutet om tillfälligt utreseförbud skulle antingen ha underställts förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades, vilket inte skedde, eller beslut fattats om upphörande. Av lagförarbeten framgår att beslutet bör underställas förvaltningsrätten samma dag eller dagen därpå. I det aktuella ärendet gjordes bedömning att beslutet inte skulle underställas förvaltningsrätten inom föreskriven tid, vilket innebar att beslutet senare upphörde. Eftersom det inte längre fanns skäl för ett tillfälligt utreseförbud skulle nämndens ordförande rätteligen fattat beslut om upphörande av det tillfälliga utreseförbudet. Beslutet skulle delgetts vårdnadshavare samt Polismyndigheten. Beslutet upphörde att gälla när tidsfristen löpt ut. Polismyndigheten informerades inte om att beslutet upphört, vilket var felaktigt.

#### **Åtgärder som en följd av aktuell händelse**

I samband med utskottets sammanträde den 16 december 2021 uppmärksammades att ärendet bör granskas. Brister uppmärksammades i ärendet i samband med att ansökan om beredande av LVU-vård samt ansökan om utreseförbud behandlades av utskottet. En lex Sarah anmälan ingavs den 24 februari 2022 till Inspektionen för vård och omsorg. En lex Sarah utredning är sammanställd och kommer att lämnas till IVO den 15 juni 2022. Socialsekreterare har tidigare löpande erbjudits utbildning i handläggning och

dokumentation, från och med årsskiftet 2021/2022 är det obligatoriskt för handläggare att delta. Nämndens omorganisation verkställdes hösten 2021 som numera är mer rättssäker för den enskilde. Det är en plattare organisation med tydligt stöd för socialsekreterare i form av flera gruppleddare.

Organisationen har valt att ta bort avdelningschefsnivån och enhetschefer är numera direkt underställda socialchef. Erfarna kompetenta gruppleddare har införts för ett nära ledarskap för att noga följa sina respektive ärenden. Verksamheten har kvalitetssäkrats genom bl.a. tydliga riktlinjer för hur avvikelser och lex Sarah ska hanteras. Utbildningar i handläggning och dokumentation kommer framledes vara obligatoriska för samtliga socialsekreterare. Samtliga befattningshavare, utom en, i den ingivna anmälan till JO har valt att avslutat sina anställningar inom myndighet i Värmdö kommun.

AA fick möjlighet att yttra sig över remissvaret.

Jag har tagit del av den s.k. lex Sarah-anmälan med tillhörande utredning som nämnden lämnat in till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) med anledning av bl.a. det inträffade, samt har även tagit del av IVO:s beslut i ärendet.

## **Rättsliga utgångspunkter**

### **Tillfälligt utreseförbud**

Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud), enligt 31 a § LVU. Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (31 b § LVU).

Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud om det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och rättsens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige. Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde (31 d § LVU).

Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör det tillfälliga utreseförbudet (31 e § LVU). Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra (31 g § LVU).

Socialnämnden ska genast skicka en kopia till Polismyndigheten av beslut om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud, samt beslut om att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud har upphört enligt 31 c eller 31 g LVU, eller skicka information om att ett sådant beslut i annat fall har upphört (23 c § passförordningen [1979:664]). De uppgifter som har lämnats till Polismyndigheten med stöd av nämnda bestämmelse får tas in i passregistret (23 § passförordningen).

En ansökan om pass ska avslås om sökanden är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt LVU (7 a § passlagen [1978:302]). Vidare ska passmyndigheten även återkalla ett gällande pass om passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt LVU (12 § passlagen).

Nämnden har ansvaret för att ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud inte består under längre tid än vad som är nödvändigt (Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna [2023, version 36, JUNO], kommentaren till 31 c och g §§ LVU).

### **Dokumentation**

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse (11 kap. 5 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Ytterligare bestämmelser om dokumentation finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS (SOSFS 2014:5).

### **Myndigheters skyldighet att underrätta parter om beslut**

En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska som huvudregel så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet. Om beslutet får överklagas ska parten även underrättas om hur det går till. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske, men en sådan ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det (33 § förvaltningslagen [2017:900], FL).

### **Bedömning**

Jag har valt att rikta in min granskning av ärendet på nämndens handläggning av ärendet om tillfälligt utreseförbud. Frågan om det över huvud taget fanns rättsliga förutsättningar att besluta om tillfälligt utreseförbud är en sådan bedömningsfråga som JO normalt sett inte uttalar sig om. Jag finner inte anledning att göra något avsteg från den principen i detta ärende.

### **Handläggningen av ärendet om tillfälligt utreseförbud**

Det framgår av utredningen att beslutet om tillfälligt utreseförbud meddelades den 19 augusti 2021 och skickades till Polismyndigheten samma dag. Det framgår även att beslutet därefter aldrig kom att underställas förvaltningsrätten. Anledningen till att nämnden inte gjorde det var att en enhetschef och en socialsekreterare gjorde bedömningen att det inte var möjligt att få ytterligare uppgifter om den oro som föranlett beslutet samt att en del tidigare lämnade uppgifter hade tagits tillbaka. Dessa överväganden finns emellertid inte dokumenterade i barnets journal. Nämnden meddelade trots sin bedömning i frågan inte heller något nytt beslut om att det tillfälliga utreseförbudet skulle upphöra. Detta tyder på att nämnden saknade såväl nödvändig kunskap om relevant lagstiftning som rutiner för hur dessa ärenden skulle hanteras.

LVU är en tvångslagstiftning med bestämmelser som riktas mot barn och unga. Ett beslut om att någon ska underkastas utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud utgör en ingripande åtgärd, med stora konsekvenser för den enskilde. Den som har fått ett utreseförbud, även ett tillfälligt sådant, är förbjuden att lämna Sverige och får dessutom sitt pass återkallat. Det är därför av yttersta vikt att en sådan åtgärd upphör så snart det inte längre finns skäl för den, samt att Polismyndigheten också underrättas om att så har skett. Jag kan konstatera att beslutet i fråga upphörde att gälla en vecka efter att det hade meddelats, i enlighet med bestämmelsen i 31 g § LVU. Det har då varit nämndens skyldighet att, i enlighet med 23 c § passförordningen, genast informera Polismyndigheten om att beslutet hade upphört. Det är klarlagt att någon sådan information inte skickades till Polismyndigheten förrän knappt två månader senare. Detta fick bl.a. till följd att AA:s dotters pass under den tiden fortsatte att vara spärrat i passregistret, trots att hon inte längre var underkastad något tillfälligt utreseförbud. Hon kunde inte heller ansöka om nytt pass. AA:s dotter fick således under en period om knappt två månader sina fri- och rättigheter begränsade trots att en sådan inskränkning då saknade stöd i lag. Det inträffade är naturligtvis helt oacceptabelt.

Jag noterar även att det, efter att AA hade uppmärksammat nämnden på den uppkomna situationen, krävdes flera kontakter mellan förvaltningen och Polismyndigheten innan informationen om att det tillfälliga utreseförbudet hade upphört kunde lämnas på korrekt sätt till rätt mottagare på Polismyndigheten. Detta förstärker mitt intryck av att nämnden helt saknade rutiner för hur den här typen av situationer skulle hanteras. Det är dessutom anmärkningsvärt att det var AA som upptäckte det inträffade och själv behövde kontakta nämnden för att få bort dotterns spärr i passregistret. Det ska självklart inte gå till på det sättet.

Berörda befattningshavare har uppgett att det under den aktuella tidsperioden var semestertider och att olika enhetschefer ansvarade för ärendet under olika dagar, samt att arbetsbelastningen var hög. Detta utgör inte omständigheter som på något sätt förminskar allvaret i det inträffade. Nämnden är ansvarig för att dess personal och chefer har kännedom om hur ärenden av detta slag ska hanteras och för att organisera arbetet på myndigheten på ett sådant sätt att handläggningen av ärenden kan ske på ett rättssäkert sätt även under semesterperioder.

Nämnden förtjänar kritik för att inte genast ha meddelat ett beslut om att det tillfälliga utreseförbudet skulle upphöra när det inte längre fanns skäl för det, samt för att inte genast ha skickat information till Polismyndigheten när beslutet om tillfälligt utreseförbud hade upphört därför att det inte underställts förvaltningsrätten. Nämnden kritiseras även för att dokumentationen av handläggningen har varit bristfällig.

## Hur vårdnadshavaren underrättades om beslutet

AA var i egenskap av vårdnadshavare för det berörda barnet part i ärendet. Av utredningen framgår att hon fick del av beslutet om tillfälligt utreseförbud muntligen vid ett telefonsamtal den 19 augusti 2021 och att hon fick en skriftlig kopia av beslutet den 20 augusti 2021.

Jag har tagit del av beslutet i fråga och kan konstatera att det innehåller såväl en motivering som en digital signatur från beslutsfattaren. Det finns således ingenting att anmärka på vad gäller själva utformningen av beslutet eller dess formella innehåll. Det framgår dock av nämndens yttrande att beslutsmotiveringen – som var upprättad i ett separat dokument – inte kom att lämnas ut till AA tillsammans med beslutet. Hon fick inte heller del av beslutsfattarens digitala signatur, eftersom den endast framgick av beslutets baksida och denna sida inte kopierades och lämnades ut till henne. Nämnden har dessutom redogjort för att inte heller besvärshänvisningen fogades till det skriftliga beslut som AA fick del av. Av dokumentationen i ärendet framgår inte när AA till slut fick del av det fullständiga beslutsunderlaget.

Eftersom det står klart att AA genom det beskrivna händelseförloppet inte fick del av det fullständiga innehållet i beslutet och inte heller underrättades om hur beslutet kunde överklagas, strider nämndens handläggning mot bestämmelsen i 33 § FL. Det inträffade verkar främst bero på att myndighetens verksamhetssystem orsakade vissa praktiska svårigheter i hanteringen av beslutet. Att baksidan av beslutet inte kopierades och skickades till AA framstår dock endast som resultatet av slarv. Det har även framkommit att det vid tidpunkten var en hög arbetsbelastning på arbetsplatsen och att personalläget var rörigt med anledning av att det var semestertider. Det som nämnden har framfört i dessa delar utgör inte godtagbara skäl för att underlåta att underrätta parten om beslutet i enlighet med 33 § FL. Jag vill här understryka att det aktuella beslutet innebar att tvångsåtgärder vidtogs mot ett minderårigt barn, vilket naturligtvis medförde att det var mycket angeläget för vårdnadshavaren att få del av det fullständiga beslutet.

Nämnden förtjänar kritik för att AA varken underrättades om det fullständiga innehållet i beslutet eller om hur hon skulle gå till väga för att överklaga det. Eftersom det inte framgår av dokumentationen när nämnden uppfyllde sin skyldighet enligt 33 § FL, kritiseras nämnden också för detta.

## Övrigt

I remissvaret vidgår nämnden att förvaltningen har brustit i hanteringen av ärendet i flera avseenden. Jag noterar att nämnden med anledning av det inträffade bl.a. har infört obligatorisk utbildning i handläggning och dokumentation för handläggare och även omorganiserat verksamheten för att öka rättssäkerheten för den enskilde. Jag utgår från att dessa åtgärder förhindrar att något liknade inträffar igen.

Det som AA har uppgett i övrigt ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Med hänsyn till de fel och brister i handläggningen som jag har uppmärksammat finns det skäl att skicka en kopia av det här beslutet till Socialstyrelsen för kännedom.

Ärendet avslutas.