

Justitieombudsmannen
Hans-Gunnar Axberger

Anmälan mot Migrationsverket för bristfällig information till en kommun om en flykting i samband med ett bosättningsärende

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA, integrationssekreterare på Enköpings kommuns integrationsenhet, klagomål mot Migrationsverket, mottagningsenheten i Sundsvall, och tjänstemannen BB. Han uppgav huvudsakligen följande.

Den 1 april 2009 tog Enköpings kommun emot en kvinna från Irak. I det bosättningsunderlag, daterat den 29 oktober 2008, som kommunen dessförinnan fått del av angavs att några särskilda behov att ta hänsyn till inte fanns. Att kvinnan skulle ha några särskilda behov nämndes inte heller vid de kontakter som förekom mellan kommunen och Migrationsverket inför mottagandet. När kvinnan anlände visade det sig dock att hon var svårt psykiskt sjuk och att hon hade varit intagen med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) p.g.a. suicidrisk. Genom stora ansträngningar lyckades kommunen frambringa den medicin kvinnan var beroende av och även ordna en läkartid åt henne. Kommunen har dock inte kunnat erbjuda kvinnan den vård hon fick på sin tidigare vistelseort.

Om Migrationsverket hade informerat kommunen om kvinnans behov hade nödvändiga vårdkontakter kunnat tas i ett tidigare skede och mottagandet hade kunnat ske på ett bättre sätt. Något hinder för Migrationsverket att informera kommunen om kvinnans hälsotillstånd borde inte ha förelegat då kvinnan, om hon hade tillfrågats, med största sannolikhet skulle ha samtyckt därtill. Att Migrationsverket "mörkar" människors tillstånd på angivet sätt är inte acceptabelt, men har dessvärre inträffat tidigare.

Utredning

Migrationsverkets akt beträffande kvinnan hämtades in. Migrationsverket anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som anförts i anmälan. I Migrationsverkets yttrande, som avgavs av generaldirektören CC, angavs bl.a. följande.

Utredning

Kvinnan i det aktuella ärendet (10-915943) ansökte om asyl den 10 december 2007. Hon uppgav inga psykiska hälsobesvär vid sin ansökan. Permanent uppehållstillstånd beviljades den 17 oktober 2008. Vid denna tidpunkt hade Migrationsverket inte erhållit några läkarintyg gällande hennes psykiska ohälsa. Ett kortfattat läkarintyg gällande kvinnans psykiska ohälsa (posttraumatiskt stressyndrom och ångest m.m.) erhöles inte förrän den 11 november 2008.

Under hösten 2008 hade fyra olika mottagningshandläggare kontakt med kvinnan, bl.a. på grund av problem med boendet. Vid dessa kontakter noterade handläggarna att kvinnans psykiska hälsa var skör. Två boendeansvariga på Migrationsverket påträffade den 3 september 2008 kvinnan gående på väg mot sin bostad. De erbjöd henne att åka med dem men hon avböjde. Då såg de kvinnan gå och sätta sig på järnvägsrälsen. Polisen kontaktades och kvinnan kördes så småningom till sjukhus.

När bosättningsunderlaget skrevs hade Migrationsverket inga läkarintyg om kvinnans psykiska ohälsa. Det övervägdes om bosättningsunderlaget skulle innehålla information om vad Migrationsverkets personal noterat men då det inte fanns någon professionell bedömning av sjukvården uteslöts uppgiften.

Migrationsverkets personal har därefter fört ett flertal samtal med kvinnan. Vid dessa samtal har kvinnan varit förvirrad. Hon har inte heller lämnat något namn på någon kontaktperson inom sjukvården. Vid samtalen har kvinnan trots sin psykiska ohälsa tydligt uppgett att hon inte vill bli uppfattad som "galen". Denna inställning har handläggaren tolkat som att något samtycke, om att lämna ut uppgifter om kvinnans psykiska ohälsa i det underlag som skickas ut till kommunerna, inte kunde erhållas.

När läkarintyget ingivits kontaktades Bosättnings- och statsbidragsenheten i Norrköping för att få upplysning om huruvida intyget skulle skickas in. Mottagningsenheten fick då information om att intyget inte var nödvändigt.

Den 12 mars 2009 fick Mottagningsenheten information om att Enköpings kommun kunde ta emot kvinnan den 1 april 2009. Av journalanteckningar framgår att BB under denna period samtalade med kvinnan vid två tillfällen. Vid ett tillfälle hade hon kontakt med Enköpings kommun gällande praktiska detaljer för flyttningen.

Yttrande

Relevanta sekretessbestämmelser

Av 7 kap 4 § i då gällande sekretesslag (1980:100) framgår bl.a. att sekretess gäller hos Migrationsverket för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närmstående lider men.

Av 14 kap 3 § samma lag framgår att sekretessbelagd uppgift får lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Enligt 14 kap 4 § samma lag gäller sekretess till skydd för enskild inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom.

Secretessbedömning när bosättningsunderlaget upprättades (den 29 oktober 2008)

Migrationsverket anser att de uppgifter som funnits antecknade i journalbladen omfattas av sekretessen i 7 kap 4 § sekretesslagen. Eftersom verket vid detta tillfälle saknade läkarintyg samt uppgift om kontaktperson inom sjukvården har det inte varit uppenbart att intresset av att uppgiften bifogades bosättningsunderlaget som skulle skickas ut till kommunerna haft företräde framför kvinnans sekretesskydd. Vid detta tillfälle var det också tveksamt om något välgrundat samtycke för att lämna vidare uppgifterna kunde erhållas.

Migrationsverket gör därför bedömningen att verket haft fog för att inte ange någon information om kvinnans psykiska ohälsa vid ifyllandet av bosättningsunderlaget.

Sekretessbedömning när läkarintyg ingivits (den 11 november 2008)

Läkarintyg ingavs den 11 november 2008. Även det ingivna läkarintyget bedöms vara omfattat av sekretessen i 7 kap 4 § sekretesslagen. Migrationsverket anser inte att det ens vid detta tillfälle varit uppenbart att intresset av att läkarintyget bifogades bosättningsunderlaget som skulle skickas ut till kommunerna haft företräde framför kvinnans sekretesskydd eftersom det rör sig om mycket känsliga uppgifter till ett okänt antal mottagare.

Sekretessbedömning under perioden från det Enköpings kommun godkänt mottagandet tills kvinnan faktiskt flyttade (den 12 mars - 1 april 2009)

Av anmälan framgår att AA anser att Migrationsverket borde ha inhämtat samtycke från kvinnan om att lämna över uppgifterna om hennes psykiska ohälsa till den mottagande kommunen. Mot bakgrund av vad kvinnan tidigare uppgett om att hon inte ville framstå som ”galen” och med hänsyn till den korta tid som återstod från det att Enköpings kommun accepterade mottagandet tills kvinnan faktiskt flyttade anser verket att det inte är troligt att ett godtagbart samtycke kunnat erhållas.

Migrationsverket anser att det är olyckligt att kommunen uppfattat att Migrationsverket försökt undanhålla dem nödvändiga uppgifter. Sekretessen, som även gäller mellan myndigheter, utgör dock ett hinder för spridning av känsliga uppgifter när det är tveksamt om samtycke för spridning av uppgifterna kan erhållas.

Min slutsats är således att Migrationsverket, i det aktuella fallet, följt gällande regelverk i sekretesslagen, vilket förhindrat utlämnande av de känsliga uppgifterna till kommunen.

AA kommenterade remissvaret och uppgav därvid bl.a. följande.

Bosättningsunderlaget skickades till kommunen först den 5 februari 2009.

Migrationsverket hade således lång tid på sig att tillfråga kvinnan om hon var villig att ge sitt samtycke till att uppgifter om hennes hälsotillstånd lämnades ut. Samma dag som kvinnan anlände till kommunen skrev hon under ett samtycke som möjliggjorde för kommunen att ta del av de läkarutlåtanden och utredningar som gjorts på hennes tidigare vistelseort. Förhållandet talar för att Migrationsverket hade kunnat få ett samtycke från kvinnan.

Rättslig bakgrund

Någon rättslig reglering beträffande vilken information Migrationsverket ska lämna till kommunerna vid en bosättning finns inte. Vissa uttalanden angående informationsöverföring har dock gjorts i förarbetena till 2 a § i lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, där följande anges.

I samband med att de skyddsbehövande och deras anhöriga tas emot i en kommun är det viktigt att kommunen får den information som behövs och finns tillgänglig hos Invandrarverket för att det individuella introduktionsprogrammet ska kunna utformas och påbörjas utan dröjsmål. [...] Erfarenheter visar att det finns brister i informationen mellan Invandrarverket och kommunerna i samband med bosättningen i kommunen. För att undanröja dessa brister bör Invandrarverket säkerställa att kommunerna får nödvändig information om varje person som efter att ha varit registrerad hos Invandrarverket för första gången tas emot i en kommun. För vissa uppgifter kan det föreligga sekretess. I sådana fall krävs samtycke från den enskilde innan informationen lämnas ut. Landstinget ansvarar för sjukvården för asylsökande och bör, med beaktande av den sekretess som råder inom hälso- och sjukvården, se till att erforderliga handlingar överförs till aktuellt landstingsområde i samband med att en person bosätter sig i en kommun (prop. 1997/98:16 s. 91 f.).

Den 14 februari 2008 tillsatte regeringen en särskild utredare i form av en kontaktperson som gavs i uppdrag att genom dialog bidra till att stödja kommunernas flyktingmottagande. Kontaktpersonen skulle ta del av kommunernas synpunkter på hinder och möjligheter för mottagandet av flyktingar och deras erfarenheter av flyktingmottagande. Utredningen lades dock ner.

I regeringens lagförslag om nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering diskuteras problemen med informationsöverföring mellan Migrationsverket och andra myndigheter (prop. 2009/10:60). Enligt regeringen behövs en rutinmässig överföring av uppgifter mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samt mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. För att möjliggöra att sekretessbelagda uppgifter kan överföras mellan myndigheterna enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås att uppgiftsskyldigheten regleras i förordning (a. prop. s. 127). Frågan om vilken information som bör lämnas till kommunerna behandlas dock inte.

Bedömning

Det är uppenbart att det i detta fall förelåg ett behov för den mottagande kommunen av att få upplysningar om den i ärendet aktuella kvinnans tillstånd och att det även låg i hennes eget intresse att sådana upplysningar vidarebefordrades. Migrationsverket har åberopat sekretesshänsyn för att inte lämna den information anmälaren efterlyst. Det framgår dock att verket inte på allvar prövat den närmast till hands liggande lösningen, nämligen att begära samtycke från kvinnan. I den dokumentation JO tagit del av återspeglas inga överväganden i sekretessfrågan alls. Verkets personal har av Migrationsverkets yttrande till JO att döma nöjt sig med att tolkningsvis sluta sig till att kvinnan inte skulle vara beredd att ge sitt samtycke. Det är självfallet inte tillräckligt. Hon skulle uttryckligen ha tillfrågats och även informerats om bakgrunden. Åtgärden skulle ha dokumenterats. Först därefter och om kvinnan inte hade velat lämna sitt samtycke hade frågan om ett uppgiftslämnande enligt dåvarande 14 kap. 3 § sekretesslagen aktualiserats.

Frågor om informationsöverföring mellan olika myndigheter vid nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering har, som nämnts, berörts i prop. 2009/10:60. Kommunerna omtalas dock inte i sammanhanget. De problem som påvisats i det aktuella ärendet aktualiserar frågan om ytterligare lagreglering kan behövas. Av det skälet översänds en kopia av detta beslut till de departement inom regeringskansliet som ansvarar för lagstiftningen på migrations- och integrationsområdena.