

Initiativärende mot Migrationsverket angående ifrågasatt underlåtenhet i flera fall att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

Initiativet

I medierna förekom under slutet av år 2005 uppgifter om att Migrationsverket i flera fall hade gjort polisanmälningar om brott mot asylsökande barn med uppgivenhetssymtom och att myndigheten underlåtit att göra anmälan om missförhållanden till socialnämnden.

Uppgifterna ledde till att flera anmälningar mot Migrationsverket gavs in till JO.

Jag beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda om Migrationsverket hade uppfyllt sina skyldigheter enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från Migrationsverket. Det kom då bl.a. fram att det rörde sig om ett drygt tiotal fall i vilka verket hade gjort polisanmälan angående misstankar om brott mot asylsökande barn med uppgivenhetssymtom.

Verket anmodades härefter att yttra sig rörande myndighetens tillämpning i de aktuella fallen av bestämmelsen i 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

I yttrande den 13 mars 2006 anförde Migrationsverket, genom generaldirektören AA, följande.

Bakgrund

Under våren 2004 uppmärksammade Migrationsverket att det vid verkets mottagningsenheter fanns familjer med barn som uppvisade symtom som i dag benämns uppgivenhetssymtom. För att arbeta med familjerna på ett samlat sätt inrättades ett så kallat barnteam på mottagningsenhet 3 i Solna. Arbetet innebär att det kring varje familj byggs upp ett nätverk bestående av företrädare för barnteamet, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatrien samt eventuellt ytterligare aktörer. I nätverket diskuteras familjens situation samt vilka insatser som behöver vidtas i syfte att förbättra situationen. Ibland deltar familjerna i nätverksmötena. Efter mötena gör verket journalanteckningar över vad som har kommit fram vid mötena.

Efter att i drygt ett år ha arbetat på detta sätt kontaktade mottagningsenhet 3 i oktober 2005 polisen och informerade om uppgifter som verket hade fått del av.

Polisen bedömde att Rikskriminalpolisen kunde ha intresse av att få uppgifter om vissa typfall. Mot den bakgrunden överlämnade mottagningsenhet 3 i november 2005 uppgifter som kan tyda på att barn har utsatts för brott. Uppgifterna avsåg elva familjer. Uppgiftslämnandet uppmärksammades av massmedierna och det ifrågasattes om verket hade underlåtit att enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen göra en anmälan till sociala myndigheter.

Allmänt om Migrationsverkets tillämpning av anmälningsskyldigheten

Enligt Migrationsverkets uppfattning är verket en sådan myndighet som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Det innebär också att verket har skyldighet att lämna uppgifter till socialnämnden om förhållanden som nämns i bestämmelsens fjärde stycke.

I verkets Utlänningshandbok gavs vid tidpunkten för det inträffade instruktioner för anmälan beträffande uppgifter som kommer fram hos mottagningsenheterna vid den sociala och ekonomiska utredningen av asylsökande, samt när verket i andra sammanhang uppmärksammar att ett utländskt barn utan vårdnadshavare vistas i Sverige.

Efter det att utlämnandet av uppgifter till polisen uppmärksammades har verket förtydligat instruktionerna för anmälan till socialnämnden. Numera finns detaljerade instruktioner i Utlänningshandboken av vilka det bland annat framgår att anmälan ska vara skriftlig och att verket dessutom ska begära en skriftlig bekräftelse på att socialtjänsten har tagit emot anmälan.

Tillämpningen i de aktuella ärendena

Barnteamet på mottagningsenhet 3 har som rutin att alltid anmäla de familjer teamet arbetat med till socialnämnden om inte nämnden redan är informerad om familjen. Anledningen är att dessa familjer ofta har ett stort omvårdnadsbehov och att socialtjänsten är en viktig part i nätverket. Anmälningar till socialnämnden enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen görs dock av olika skäl inte vid nätverksmötena.

Sedan det uppmärksammats att verket hade lämnat uppgifter till polisen och saken diskuterats internt har verket som nämnts ändrat rutinerna för anmälan till socialtjänsten. Mot bakgrund av detta har mottagningsenhet 3 i vissa ärenden, som närmare redogörs för i det följande, gjort en skriftlig anmälan till sociala myndigheter efter det att uppgifterna har lämnats till polisen.

I den redovisning som följer här nedan redogörs för varje enskilt ärende, vilka uppgifter om barnen som förekommit och vilka åtgärder som verket vidtagit. För att göra bilden tydligare lämnas först några sammanfattande kommentarer.

De uppgifter som Migrationsverket har lämnat till polisen har verket i fem av fallen fått från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen placerats (ärendena 4–8). I ett fall kom uppgifterna från en hälsovårdsmyndighet (ärende 1), vilken också har anmält uppgifterna till socialtjänsten. I ett fall fick verket uppgifterna från polisen (ärende 11).

I de övriga fyra fallen har uppgifterna kommit fram hos verket (ärendena 2, 3, 9 och 10). I ett av dessa fall har verket anmält uppgifterna till socialtjänsten i samband med att de kommit till verkets kännedom (ärende 2). I de ärenden där verket inte har anmält uppgifterna omedelbart är skälet till detta bland annat att socialtjänsten sedan tidigare har varit informerad om familjen och att familjen redan har varit föremål för insatser från socialtjänsten (ärendena 3, 9 och 10).

I sju av fallen har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i form av nätverksmöten, som beskrivits ovan, eller på annat sätt.

Ärende 1

De aktuella uppgifterna avser misstankar om att barn kan ha drogats och kommer från flyktinghälsovården i Upplands Väsby. Personal som anlitats av

flyktinghälsovården gjorde anmälan till socialnämnden 2004-12-03. Migrationsverket informerades om anmälan per telefon cirka två veckor senare. Anmälan beskriver familjens situation i allmänna ordalag. Enligt uppgift från personal på mottagningsenhet 3 har anmälaren lämnat uppgifterna om drogmisstankar muntligen till socialnämnden.

Migrationsverket har haft kontakt med socialtjänsten angående familjen sedan 2004-05-05 och gjort anmälan enligt socialtjänstlagen 2004-07-08 sedan det uppstått osäkerhet om familjen själv klarade sin livssituation. Att anmälan har gjorts framgår av en tjänsteanteckning, men det är oklart om anmälan var skriftlig eller muntlig. Därefter har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i de olika orter som familjen varit bosatt i, vilket framgår av verkets dokumentation i ärendet. Familjen har varit föremål för nätverkssamarbete.

Ärende 2

Uppgifterna avser information som lämnats anonymt till Migrationsverket per telefon 2005-06-27, 2005-08-16 och 2005-08-26. Av informationen framgår bland annat att modern tvingar ett av barnen att spela apatiskt i samband med hembesök, att barnet förbjudits att äta vanlig mat sedan sonden tagits bort samt att familjen har för avsikt att se till att ett annat barn också blir apatiskt i syfte att familjen ska få uppehållstillstånd. I ärendet finns också information om att en anonym person kontaktat verket 2005-08-12 och visat en videofilm från ett bröllop, på vilken barnet som tidigare har bedömts vara apatiskt dansar och skrattar. På filmen syns att barnet har näringssond.

Migrationsverket anmälde per telefon missförhållanden i familjen till socialtjänsten 2005-06-30. Verket gjorde en ny anmälan per telefon till socialtjänsten 2005-08-26 med anledning av nya anonyma uppgifter som kommit in samma dag. Anmälningarna är dokumenterade i journalanteckningar.

Av anteckningar i ärendet framgår att Migrationsverket har träffat familjen tillsammans med socialtjänsten första gången 2004-08-05 efter en anmälan till socialtjänsten från barn- och ungdomspsykiatrin. Därefter har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten i de olika orter där familjen bott. Kontakterna pågick till dess att familjen avvek samt är dokumenterade i journalanteckningar.

Ärende 3

De aktuella uppgifterna avser information som Migrationsverket har fått från modern i familjen vid ett hembesök 2005-10-18. Hon har bland annat berättat att hon under våren samma år beslutat att familjen skulle gömma sig för att undvika att avvisas och i samband med det överdoserat psykofarmaka så att ett av hennes barn blivit medvetslöst. Barnet har sedan transporterats i bil från Norrland till Stockholm.

Med anledning av vad modern berättat gjorde verket en skriftlig anmälan till socialnämnden 2005-11-04, trots att det bedömdes att socialtjänsten redan var inkopplad. Av journalanteckningar framgår att verket känt till att socialtjänsten planerade ett hembesök hos familjen 2005-10-21. Efter anmälan har verket haft löpande kontakter med socialtjänsten, vilket har dokumenterats i verkets journalanteckningar. Innan anmälan gjordes hade verket haft kontakter med sjukvården och barnpsykiatrin angående familjen.

Ärende 4

Uppgifterna rör misstankar om att ett barn har drogats. Migrationsverket fick uppgifterna muntligen från det behandlingshem där pojken hade placerats av andra myndigheter. Personalen på behandlingshemmet ansåg att barnet var "slöare" efter varje besök av föräldrarna. De muntliga uppgifterna kom enligt mottagningsenhet 3 till verket i januari 2005, efter det att barnet hade fått permanent uppehållstillstånd i Sverige, och har inte dokumenterats hos verket. Verkets personal har utgått från att personalen på behandlingshemmet har upplyst socialnämnden om drogmisstankarna och har inte gjort någon egen anmälan eller haft andra kontakter med socialtjänsten med anledning av uppgifterna.

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att verket tidigare fått information från sjukvården om att barnet kom till sjukhus via socialtjänsten 2004-08-04 samt att sjukhuset hade kontaktat socialtjänsten en vecka senare angående barnets situation. Verket har även senare haft kontakt med sjukvården angående familjen.

Ärende 5

Uppgifterna avser bland annat misstankar om sexuella övergrepp samt oklarheter om huruvida de vuxna personerna i familjen är barnets biologiska föräldrar. Uppgifterna om eventuella sexuella övergrepp fick Migrationsverket från socialtjänsten i december 2004 i samband med ett möte angående familjen. Verket har dokumenterat uppgifterna i journalanteckningar. Osäkerheten kring föräldraskapet har enligt mottagningsenhet 3 sedan lång [tid] diskuterats vid nätverksmöten. Dokumentation av att frågan har diskuterats finns i journalanteckningar från ett sådant möte 2005-09-01.

Migrationsverket fick i oktober 2004 information om familjen i samband med ett möte med barn- och ungdomspsykiatri. Vid mötet kom det fram att familjen var aktuell hos socialtjänsten. Socialtjänsten upplyste samma månad verket om att barnet och fadern hade placerats på ett behandlingshem samt att modern vårdades på sjukhus. Regelbundna nätverksmöten har ägt rum sedan oktober 2004.

Ärende 6

Uppgifterna handlar om att barnet har placerats i skyddat boende på grund av misstankar om att barnet och dess mor hade misshandlats. Utredning pågick även beträffande barnets syskon. Migrationsverket fick uppgifterna från socialtjänsten per telefon 2005-04-28, och uppgifterna dokumenterades genom journalanteckningar. Socialtjänsten hade i sin tur fått uppgifter om missförhållanden från barnets skola. Barnet var omhändertaget enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) sedan 2005-04-19.

Av verkets journalanteckningar framgår att barnets skola i mars 2005 diskuterat situationen med socialtjänsten. Det framgår också att barnets mor har lämnat ytterligare uppgifter om barnens situation under ett möte i maj 2005, vid vilket bl.a. verket och socialtjänsten deltog. Verket har haft flera kontakter med socialtjänsten och har också lämnat ut vissa handlingar som socialtjänsten begärt att få ta del av.

Ärende 7

Uppgifterna gäller bl.a. information om att föräldrarna hade hållt ut barnets sondmat, att pappan hade hotat att döda personalen, att sjukvården har misstänkt att flickan drogats samt att pappan har erkänt att han gett flickan medicin som han påstod var penicillin från Ryssland. Uppgifterna kom enligt mottagningsenhet 3 till Migrationsverkets kännedom under möten med bland annat socialtjänsten i mars och maj 2005. Vid mötena har personalen vid den bostadsanläggning där socialnämnden hade placerat familjen berättat om de ifrågavarande uppgifterna. Migrationsverket har dokumenterat delar av uppgifterna i journalanteckningar.

Av verkets journalanteckningar framgår vidare att socialtjänsten i september 2004 har informerat verket om bl.a. att barnet är "apatiskt". Verket har sedan dess haft flera möten med socialtjänsten, vid vilka familjens situation har diskuterats. Kontakterna har dokumenterats genom journalanteckningar.

Ärende 8

Uppgifterna gäller ett barn som vid läkarkontroll bl.a. har uppvisat levervärden som har varit så höga att de inte kunnat uppkomma genom den medicin som skrivits ut. Uppgifterna lämnades muntligen till Migrationsverkets mottagningsenhet 3 i mars 2005 av personal vid det behandlingshem där socialnämnden hade placerat familjen. Uppgifterna har inte dokumenterats hos verket. Enligt mottagningsenhet 3 har personalen vid familjens boendanläggning informerat socialnämnden om de aktuella uppgifterna. Någon dokumentation beträffande detta finns inte i ärendet.

Enligt uppgifter från mottagningsenhet 3 informerades socialtjänsten 2005-01-26 enheten om att barnet och modern hade placerats på ett behandlingshem. Detta framgår indirekt av journalanteckningar i ärendet. Av anteckningarna framgår också att verket fick besked om att barnet och modern hade avvikit från behandlingshemmet 2005-03-30.

Migrationsverket gjorde en skriftlig anmälan till socialtjänsten 2005-11-29. Anmälan är dokumenterad i journalen. Skälet till att verket inte gjorde anmälan tidigare var att familjen redan var föremål för insatser från socialtjänstens sida och att omvårdnadsbehovet därmed bedömdes tillgodosett. Misstankarna om att barnet för illa var vaga.

Ärende 9

Uppgifterna avser misstankar om att familjen har uppgett falsk identitet samt information om att familjen enligt ett anonymt brev hade fått instruktioner om hur barn kan göras "apatiska". Detta brev har inte diarieförts och det är oklart när det kom in till verket. Enligt mottagningsenhet 3 kom brevet troligen in i mars eller april 2005. Uppgifterna om de felaktiga identiteterna kom enligt journalanteckningar in till verket 2004-08-03 genom ett annat anonymt brev. Inte heller detta brev tycks vara diariefört.

Migrationsverket har enligt journalanteckningar deltagit i regelbundna nätverksmöten gällande familjen sedan november 2004 tillsammans med bl.a. socialtjänsten. Verket anmälde misstankarna till socialtjänsten 2005-11-29, dvs. efter det att verket infört nya rutiner. Anmälan har inte gjorts tidigare, eftersom familjen sedan länge var föremål för insatser från socialtjänstens sida, bl.a. genom familjehemsplacering. Mottagningsenhet 3 bedömde dessutom att uppgifterna var osäkra, eftersom breven var anonyma. Sannolikt bedömdes uppgifterna om att familjen hade angett fel identitet inte vara av intresse för socialnämnden när de kom in.

Ärende 10

De aktuella uppgifterna rör information om att mannen i familjen eventuellt inte är biologisk far till barnen, eftersom han på grund av ett fotografi hade bedömts vara identisk med en man som påstods vara gift och ha barn med en annan kvinna. Ett av barnen i familjen i Sverige matades med sond. Mannens syster hade tidigare beviljats permanent uppehållstillstånd på grund av att ett av hennes barn hade varit sjukt. Uppgifterna om mannens identitet kom enligt journalanteckningar till Migrationsverket kännedom i juni 2005.

Av journalanteckningar framgår att socialtjänsten 2004-10-28 har informerat verket om att socialtjänsten hade ordnat bostad åt familjen och skulle utreda vilka insatser som behövde göras i övrigt. Av andra journalanteckningar framgår att verket sedan dess har haft flera kontakter med socialtjänsten om främst bostadsfrågor.

Migrationsverket har inte anmält uppgifterna om mannens identitet till socialtjänsten på grund av att familjen redan var föremål för insatser från socialtjänstens sida och att behovet av omvårdnad därmed var tillgodosett. Uppgifterna bedömdes inte vara relevanta för omvårdnaden om barnen. Mottagningsenhet 3 ansåg att en tänkbar förklaring till identitetsuppgifterna kunde vara att mannen har två familjer.

Ärende 11

Uppgifterna avser information om att fadern i familjen har utsatt barnet för olika former av påtryckningar för att barnet skulle uppträda "apatiskt". Uppgifterna hämtades från en promemoria som polisen hade upprättat och kommer ursprungligen från en sjukhusterapeut. Terapeuten har hotats av fadern på grund av att terapeuten har gjort gällande att fadern var ansvarig för barnets tillstånd. Promemorian kom in till Migrationsverket i Malmö 2005-11-03 men diariefördes inte.

Familjen beviljades permanent uppehållstillstånd 2005-10-31, dvs. innan promemorian kom in till Migrationsverket, och var i mitten av november 2005 hos verket på så kallat utskrivningssamtal. Enligt uppgift från mottagningsenhet 3 var familjen redan aktuell hos socialtjänsten. Dessa omständigheter bidrog till att verket vid den tidpunkten inte såg någon anledning till att informera socialtjänsten. Verket anmälde uppgifterna skriftligen till socialtjänsten 2005-11-29, vilket har dokumenterats i verkets journalanteckningar.

Av Migrationsverkets utredning framgår det att mottagningsenhet 3 övertog ansvaret för familjen först i mitten av oktober 2005 och att familjen inte varit föremål för nätverksarbete.

Avslutande kommentarer

Tillämpningen av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten

Genomgången visar att socialtjänsten i sju av fallen har förmedlat till Migrationsverket eller känt till de uppgifter som verket lämnat till polisen (ärendena 1, 2 samt 4–8). Verket har i de övriga fyra fallen bedömt att det inte funnits behov av att göra anmälan till socialtjänsten när uppgifterna kom till verkets kännedom. I majoriteten av ärendena har verket också haft löpande kontakter med socialtjänsten om barnen. Det har således inte varit fråga om att Migrationsverket har undanhållit uppgifter för de sociala myndigheterna.

Av utredningen framgår att verket i fem av de elva fallen har fått de aktuella uppgifterna från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen placerats (ärendena 4–8). Något krav på att verket ska göra anmälan till socialtjänsten beträffande samma uppgifter kan rimligen inte ställas. Detsamma gäller det fall i vilket sjukvården har gjort anmälan till socialnämnden och lämnat uppgifter till verket (ärende 1).

I ett av de ärenden där uppgifterna kom fram hos Migrationsverket, gjorde verket anmälan till socialnämnden tre dagar efter det att uppgifterna kom till verkets kännedom (ärende 2). I ett annat av de ärenden där uppgifterna kom fram hos Migrationsverket, gjorde verket anmälan ungefär två veckor efter det att verket fått in uppgifterna (ärende 3). Anmälan gjordes i detta fall trots att tjänstemännen bedömde att socialtjänsten redan var inkopplad. Jag kan här konstatera att anmälan inte har gjorts genast. Om tjänstemännen bedömde att uppgifterna omfattades av anmälningskyldighet borde anmälan rätteligen ha gjorts när uppgifterna kom till verkets kännedom.

När det gäller de övriga tre fallen har de berörda tjänstemännen bedömt att det inte fanns något behov av att anmäla uppgifterna till socialnämnden när de kom till verkets kännedom (ärendena 9–11). De närmare omständigheterna kring dessa ställningstaganden framgår av den ovanstående genomgången. Det förtjänar att påpekas att, även om formuleringen i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen ger ett visst utrymme för en bedömning av om en uppgift omfattas av anmälnings- eller uppgiftsskyldighet, det är viktigt att uppgiften lämnas till socialnämnden så snart det finns minsta tvekan om uppgiftens betydelse för barnets behov av skydd. I tveksamma fall finns det möjlighet att rådgöra med socialtjänsten. Jag finner inte anledning att på grundval av verkets utredning i efterhand ifrågasätta riktigheten i de bedömningar som verket har gjort beträffande ärendena 9–11.

Av verkets Utlämningshandbok framgår numera bl.a. att anmälningsplikten inte förutsätter att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa samt att anmälan kan göras även beträffande obestyrkta uppgifter.

Av verkets utredning framgår att vissa av de anmälningar som verket har gjort inte varit skriftliga. Även om det inte finns något formellt krav på skriftlighet rekommenderas sådan anmälan av bl.a. Riksdagens ombudsman. Som redan har nämnts framgår det numera av verkets interna instruktioner att en anmälan ska vara skriftlig och att verket ska begära att socialnämnden bekräftar att anmälan har tagits emot.

Dokumentationen i ärendena

Genomgången av materialet visar att dokumentationen i de aktuella ärendena är omfattande. Den information som Migrationsverket har fått muntligen av andra myndigheter och uppgiftslämnare har dock i några fall inte dokumenterats eller dokumenterats endast i vissa delar hos verket. Verket har vid utarbetandet av detta yttrande tagit del av dokumentationen i ärendena och inhämtat kompletterande upplysningar muntligen från de berörda medarbetarna.

Jag vill framhålla att det inte alltid är helt klart om en uppgift som lämnas till verket muntligen, exempelvis till en mottagningsenhet, omfattas av anteckningsskyldighet enligt 15 § förvaltningslagen, eftersom det kan vara osäkert om uppgiften har betydelse för utgången av ett ärende. Uppgifter som kommer in muntligen är inte heller alltid sådana som typiskt sett bör föras in i journalanteckningar, vilket innebär att det finns situationer där det är tvivelaktigt om uppgiften ska eller bör antecknas. Även om anteckningsskyldighet inte skulle gälla för en uppgift som verket får in muntligen, anser jag att uppgiften bör dokumenteras om den kan komma att ligga till grund för åtgärder från verkets sida.

Genomgången av ärendena visar att det råder osäkerhet om när vissa handlingar har kommit in, eftersom dessa inte har diarieförts (ärendena 9 och 11). Detta strider mot gällande regler och är naturligtvis inte acceptabelt.

För att säkerställa att uppgifter och handlingar dokumenteras på rätt sätt avser mottagningsenhet 3 att anordna utbildning om dokumentationskravet, samt införa en rutin som innebär att handläggarna i samband med ärendegenomgångar särskilt uppmärksammar frågan om dokumentationsskyldigheten.

Det bör nämnas att verkets Förvaltningshandbok redan innehåller detaljerade instruktioner beträffande tjänste- och journalanteckningar samt att verket i den interna utbildningen särskilt betonar betydelsen av att dokumentera uppgifter och diarieföra handlingar.

Avslutning

Migrationsverket bedömer att metoden med barnteam och nätverk är ett föredömligt sätt att arbeta med familjer som det nu är fråga om. Barnteamet har som ovan nämnts rutinen att alltid anmäla till socialtjänsten, om inte socialtjänsten redan är informerad om familjen. För att säkerställa att socialtjänsten alltid är informerad införs emellertid de rutiner som har beskrivits ovan om skriftlig anmälan och skriftlig bekräftelse.

Det är sedan tidigare bestämt att Verksamhetsområde asyl under våren ska göra en översyn av myndighetsutövningen inom mottagningsverksamheten genom besök på verkets samtliga mottagningsenheter. Centrala frågor i denna översyn är anmälan enligt socialtjänstlagen, dokumentationsskyldighet och diarieföring.

Migrationsverkets dokumentation rörande de aktuella fallen hämtades in.

Bedömning

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen (2001:453) är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Anmälningsskyldighet gäller också dem som är verksamma inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som berör barn och unga eller annan yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område. Av paragrafens fjärde stycke framgår att myndigheter, befattningshavare

och yrkesverksamma som anges i andra stycket är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av skydd.

Migrationsverket omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 § andra stycket socialtjänstlagen (se Socialstyrelsen, Anmälningsskyldighet om missförhållanden som rör barn, s. 26).

Anmälningsskyldigheten för de aktuella kategorierna av tjänstemän är absolut. Det innebär att anmälan skall göras till socialnämnden när vissa omständigheter föreligger oberoende av exempelvis att barnet redan är aktuellt hos nämnden.

Varje myndighet måste självständigt ta ställning till om de uppgifter som myndigheten får i sin verksamhet skall föranleda en anmälan. Detta gäller i princip också då myndigheten får uppgifterna från någon annan som omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgifterna och utreda om det finns behov av åtgärder. En anmälan till socialnämnden bör göras skriftligen (se JO:s beslut den 12 december 1991 i ärende dnr 2964-1990).

Migrationsverket har upplyst att myndigheten under våren 2004 uppmärksammade att det vid verkets mottagningsenheter fanns familjer med barn som uppvisade uppgivenhetssymtom. För att arbeta med familjerna på ett samlat sätt inrättade verket ett s.k. barnteam på mottagningsenhet 3 i Solna. Kring varje familj byggdes upp ett nätverk bestående av företrädare för barnteamet, socialtjänsten, barn- och ungdomspsykiatri m.fl. I nätverket diskuteras familjens situation samt vilka insatser som behöver vidtas i syfte att förbättra situationen. Efter drygt ett års arbete kontaktade mottagningsenhet 3 i oktober 2005 polisen och informerade om uppgifter som verket hade fått del av och som kunde tyda på att barn utsatts för brott. Det rörde sig om sammanlagt elva familjer.

Huvudfrågan i ärendet är om verket i de nu aktuella fallen har fullgjort skyldigheten att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Av utredningen framgår att Migrationsverket i fem av fallen (ärendena 4–8) fick uppgifterna om missförhållanden från socialtjänsten eller de behandlingshem där barnen hade placerats. Det säger sig självt att verket inte behövde göra någon anmälan avseende de uppgifter som kom från socialtjänsten. Inte heller i det fall där sjukvården hade gjort en anmälan till socialnämnden om missförhållanden och lämnat uppgifterna till Migrationsverket (ärende 1) kan någon anmälningsskyldighet för verket anses ha förelegat. Vad gäller de uppgifter som lämnades av behandlingshemmen borde verket i dessa fall enligt min uppfattning

ha kunnat utgå från att socialnämnden kände till uppgifterna, och jag går inte vidare i den saken.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen skall en anmälan till socialnämnden göras genast om myndigheten får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Det måste finnas ett visst utrymme, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, att bedöma vad som skall läggas i begreppet genast. Det kan finnas situationer när en anmälan oundgängligen måste göras omedelbart, t.ex. när uppgifterna är sådana att det finns skäl att misstänka att det föreligger en akut fara för barnet. I andra fall kan uppgifterna vara av den karaktären att ett visst kortare dröjsmål med att göra anmälan inte behöver innebära att anmälningsskyldigheten har åsidosatts. Ett dröjsmål med omkring två veckor torde dock inte under några omständigheter vara förenligt med det skyndsamhetskrav som gäller.

Migrationsverket har i ett ärende där uppgifter om missförhållanden kom fram hos verket gjort anmälan till socialnämnden tre dagar efter det att uppgifterna kom till verkets kännedom (ärende 2). I ett annat ärende dröjde det så länge som två veckor från det att uppgifterna kom fram till dess att verket lämnade dem till socialnämnden (ärende 3). Migrationsverket har i remissyttrandet anfört att handläggningen i dessa fall inte uppfyllde kravet på att anmälningar skall göras genast. Jag delar den uppfattningen, i allt fall när det gäller det senare ärendet (ärende 3).

Beträffande de övriga tre fallen har Migrationsverket anfört att de berörda tjänstemännen bedömt att någon anmälan till socialnämnden inte behövdes. Verket har i remissyttrandet inte funnit anledning att göra någon annan bedömning. Jag ifrågasätter emellertid myndighetens uppfattning i detta avseende. Uppgifterna i de tre fallen rörde dels misstankar om att en familj hade uppgett felaktig identitet och att familjen fått instruktioner om hur barn kan göras apatiska (ärende 9), dels information om att mannen i en familj eventuellt inte var biologisk far till barnen (ärende 10), dels information om att fadern i familjen hade utsatt barnet för olika former av påtryckningar för att barnet skulle uppträda apatiskt (ärende 11). Enligt min mening har det, även med beaktande av vad som har kommit fram genom utredningen och vad verket har uttalat i yttrandet, funnits anledning att anmäla uppgifterna till socialnämnden. I två av fallen gjorde verket sådana anmälningar, men först i ett senare skede sedan myndigheten hade infört nya rutiner angående anmälningar till socialnämnden.

Som nämnts i det föregående har JO i tidigare beslut uttalat att en anmälan till socialnämnden bör göras skriftligen. Vissa av de anmälningar som verket gjorde i de aktuella fallen var inte skriftliga. Jag noterar att verket har uppmärksammat detta och ändrat sina interna instruktioner i saken.

Det har genom utredningen också kommit fram att den information som Migrationsverket fick muntligen av andra myndigheter och uppgiftslämnare i några

fall inte dokumenterades eller dokumenterades endast i vissa delar. Jag instämmer i verkets uppfattning att myndigheten utöver vad som följer av dokumentationsskyldigheten enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) bör anteckna även andra uppgifter som kan komma att ligga till grund för åtgärder från myndighetens sida. Så har uppenbarligen inte skett i samtliga berörda fall.

Utredningen visar också att vissa handlingar som kom in i ärendena inte hanterades på rätt sätt i fråga om skyldigheten att registrera allmänna handlingar.

Jag kan således konstatera att Migrationsverket har brustit i vissa hänseenden vid handläggningen av de aktuella ärendena. Vad som har kommit fram ger mig dock inte anledning att gå vidare i saken.

Avslutningsvis vill jag understryka att min granskning i ärendet har tagit sikte på huruvida Migrationsverket har fullgjort sin anmälningsskyldighet beträffande uppgifter om missförhållanden hos de asylsökande familjerna. Jag har således inte prövat uppgifterna om de påstådda missförhållandena i sig.

Jag avslutar initiativärendet med den kritik som ligger i det förut sagda.