

2016 -05- 1 1

**Anmälan mot Försvarsmakten m.fl. myndigheter angående deras behandling av tolkar som har tjänstgjort för Försvarsmakten i Afghanistan****Bakgrund**

Under 2002 – 2014 deltog Sverige med soldater till International Security Assistance Force (Isaf) i Afghanistan. För att kunna genomföra uppdraget anlätade Försvarsmakten lokalanställd personal, däribland tolkar. I samband med att insatsen skulle avslutas beviljades ett antal av de tolkar som hade tjänstgjort hos Försvarsmakten uppehållstillstånd som kvotflyktingar i Sverige. Advokaten Ulf Öberg och EU-advokaten David Loveday företräder åtta tolkar som enligt ombuden har tjänstgjort hos Försvarsmakten men som trots detta inte har beviljats uppehållstillstånd i Sverige. I en anmälan till JO har ombuden framfört en rad klagomål mot svenska myndigheter för brister i behandlingen av dessa tolkar.

**Anmälan**

I en anmälan framförs klagomål mot Försvarsmakten, Migrationsverket, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och vissa utlandsbeskickningar, samt i förekommande fall mot ansvariga handläggare och högre tjänstemän vid dessa myndigheter. I anmälan har det gjorts gällande bl.a. följande:

I syfte att pröva skyddsbehovet för de tolkar som tjänstgjort för Försvarsmakten i Afghanistan inrättades ett särskilt ad hoc-förfarande. Förfarandet genomfördes i samverkan mellan bl.a. Försvarsmakten, svensk utlandsmyndighet och Migrationsverket i syfte att pröva tolkarnas skyddsskäl innan de hade lämnat Afghanistan. Förfarandet saknar stöd i lag. I vart fall var förfarandet inte rättssäkert av bl.a. följande skäl:

1. Justitiedepartementet, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten, Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter har till följd av en inkorrekt eller inkomplett rättslig analys utsatt ett flertal av anmälarnas klienter för konkreta risker för att bli illa behandlade eller att bli fängslade av (eventuellt fiendliga) stater.

2. Detta har inte bara skett genom att svenska myndigheter har underlåtit att på ett rättssäkert sätt ta ansvar för deras klienters skyddsbehov. Det har även skett genom att svenska myndigheter aktivt har uppmanat ett flertal av deras klienter att utan stöd av svenska myndigheter ta sig till tredje land och söka skydd där.

3. Det borde tidigt ha stått klart för inblandade myndigheter och tjänstemän att UNHCR:s processer för vidarebosättning aldrig skulle kunna tillförsäkra de afghanska tolkarna en rättssäker prövning av deras skyddsbehov.

4. De länder till vilka svenska myndigheter inledningsvis uppmanade de afghanska tolkarna att ta sig, innefattade minst ett land som uppenbarligen kan ha ett särskilt intresse av att gripa och förhöra individer som tjänstgjort med västerländska styrkor och deras anhöriga, framförallt i underrättelseverksamhet.

5. Det har inte varit möjligt för deras klienter att ansöka om skydd enligt det särskilt inrättade ad hoc-förfarandet.

6. Det framstår som godtyckligt och skönsmässigt att vissa av deras klienter har omfattats av ad hoc-förfarandet medan andra inte har fått sin sak prövad enligt samma förfarande.

7. Eftersom Försvarmakten och ansvarig utlandsmyndighet uppgett att de har underlåtit att genomföra en riskbedömning för deras klienter inom ramen för ad hoc-förfarandet, riskerar klienterna att när som helst utsättas för mord eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling i Afghanistan.

8. De kriterier som har tillämpats vid prövningen enligt ad hoc-förfarandet har undanhållits såväl allmänheten, riksdagens ledamöter, som de personer och deras ombud för vilka detta förfarande uttryckligen har inrättats.

9. Resultatet av ad hoc-förfarandet har bevisligen varit godtyckligt, vilket styrks av att minst en person som aldrig fick sin sak prövad enligt detta förfarande ändå har ansetts ha skyddsbehov som flykting på grund av sin tjänstgöring åt den svenska staten.

Det av Migrationsverket på nytt uppställda kravet att deras klienter nu ska ta sig till ett tredje land för att där erhålla den prövning som den svenska staten enligt Europakonventionen är förpliktad att utföra, är direkt olämpligt och utsätter deras klienter för onödig risk.

Ansvariga myndigheter och tjänstemän har således från sommaren 2012 genom handling eller underlåtenhet:

1. åsidosatt sina befogenheter och sin skyldighet att erbjuda deras klienter stöd eller skydd,

2. vid myndighetsutövning underlåtit att säkerställa att deras klienter får en rättssäker prövning av deras ansökningar om stöd eller skydd i Sverige, och

3. uppställt omotiverade hinder för deras klienter för att få sin sak prövad.

Det har även gjorts gällande att Försvarsmakten systematiskt nekat ombuden partsinsyn och tillgång till uppgifter som visar på vilka risker svenska myndigheter har bedömt att tolkarna löper till följd av sin tjänstgöring för Försvarsmakten. Därmed vet inte ombuden varför vissa av deras klienter har fått skydd i Sverige och varför Försvarsmakten har beslutat att lämna ett antal av sina forna stridskamrater och deras anhöriga efter sig på slagfältet.

Mot den bakgrunden har ombuden hemställt att JO:

1. utövar tillsyn över ansvariga myndigheters och tjänstemäns tolkning, tillämplig och efterlevnad av gällande rätt, inklusive lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

2. uttalar sig om ansvariga myndigheters och enskilda tjänstemäns agerande eller underlåtenhet har stridit mot lag eller annan författning eller annars varit felaktiga eller olämpliga,

3. tar ställning till om ansvariga tjänstemän i förekommande fall uppsåtligen eller av oaktsamhet genom handling eller underlåtenhet har agerat, eller underlåtit att agera, i strid med 20 kap. 1 § brottsbalken,

4. i övrigt utövar tillsyn huruvida ansvariga myndigheter eller tjänstemän fullgjort sina åligganden, och

5. i förekommande fall gör en framställning till riksdagen eller till regeringen med stöd av 4 § lagen (1988:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och föreslår de författningsändringar eller andra åtgärder som JO anser krävs från statens sida för att avhjälpa eventuella brister som finns i befintlig lagstiftning.

## **Utredning**

### *Handlingsgranskning*

Ärendet har utretts genom att JO har hämtat in och granskat handlingar från Migrationsverket.

### *Besök hos Försvarsmakten*

Jag har personligen den 2 oktober 2015 gjort ett besök hos Försvarsmakten och samtalat med företrädare för myndigheten. I det protokoll som upprättades efter besöket har antecknats bl.a. följande:

En viktig komponent för att Försvarsmakten ska kunna genomföra internationella insatser är att det finns möjlighet att anlita lokalanställd personal. Även i Afghanistan anlidades lokalanställda och det var fråga om bl.a. städpersonal, vaktmästare och tolkar. Inledningsvis direktanställdes denna personal av För-

svarsmakten. Efter ett tag övergick Försvarsmakten, liksom flera andra nationer, till att i stället hyra in personal från bemanningsföretaget Supreme.

All personal som anlitas lokalt av Försvarsmakten måste genomgå en säkerhetsprövning. Sådana prövningar sker även kontinuerligt under den period som personalen arbetar för myndigheten. Det förhållandet att det saknas personnummer i Afghanistan försvårade arbetet med säkerhetsprövningarna. Det var inte möjligt att hämta in uppgifter via register m.m. och därför var Försvarsmakten tvungen att hämta in underrättelseuppgifter på andra sätt.

Under de dryga tio år som Försvarsmakten var verksam i Afghanistan har det sammantaget arbetat uppåt 500 lokalanställda för myndigheten. Många av de lokalanställda däribland tolkar har även arbetat för andra länder än Sverige. I samband med att insatsen skulle avslutas under 2014 uppstod ett "politiskt tryck" i frågan om vad som skulle hända med de lokalanställda när Försvarsmakten hade lämnat Afghanistan. Även dåvarande överbefälhavaren, generalen Sverker Göransson, uttryckte en oro i frågan. Det saknades emellertid en politisk vilja att inrätta något särskilt förfarande för att bedöma de lokalanställdas behov av skydd. De diskussioner som fördes i regeringskansliet resulterade i att myndigheterna hänvisades till att hantera frågan inom befintligt ramverk.

Den s.k. flyktingkvoten identifierades som en möjlig väg för att kunna bereda skydd åt de lokalanställda som var i behov av detta. Systemet med kvotflyktingar har funnits sedan 50-talet och innebär att Migrationsverket varje år i sin budget tilldelas en summa pengar som ska användas för detta ändamål. Det är regeringen som beslutar om inriktningen för denna verksamhet. Av regeringens beslut framgår att personer som kan komma i fråga som kvotflykting antingen måste presenteras för Migrationsverket av UNHCR eller, i undantagsfall, för en svensk utlandsmyndighet. I övrigt är förfarandet inte närmare reglerat. Det är alltså inte möjligt för utländska medborgare att ansöka om att få uppehållstillstånd som kvotflykting. Alternativet att en utlandsmyndighet kan presentera personer med skyddsbehov för Migrationsverket identifierades som en möjlig väg att bereda skydd för de lokalanställda som var i behov av det.

Försvarsmakten genomförde under våren 2014 en säkerhetsscreening av de lokalanställda som vid tidpunkten var inhyrda från Supreme. Det rörde sig om nästan 100 personer. Försvarsmakten gick även en bit tillbaka i tiden och gjorde därutöver säkerhetsscreeningar av personer som tidigare hade varit lokalanställda. Denna screening omfattade lokalanställda som hade avslutat sin anställning från årsskiftet 2013/14 och framåt. Vid säkerhetsbedömningen vägdes in sådana faktorer som hot mot Försvarsmakten, individens situation och hot mot liv och hot mot den personal som finns kvar i landet.

Bedömningen byggde på underrättelseuppgifter och Försvarsmaktens kännedom om individen. Efter genomförd säkerhetsscreening vidarebefordrade Försvarsmakten uppgifterna till svensk utlandsmyndighet för vidare hantering. I övrigt har inte Försvarsmakten haft någon del i det arbete som lett fram till att

ett antal lokalanställda av Migrationsverket beviljats uppehållstillstånd som kvotflyktingar. De som beviljats uppehållstillstånd har haft olika funktioner hos Försvarsmakten.

Skälet till att Försvarsmakten var tvungen att begränsa sin säkerhetscreening av de lokalanställda som tidigare varit inhyrda, var att myndigheten saknade aktuell eller adekvat information beträffande de personer som hade avslutat sina anställningar före årsskiftet 2013/14. För dessa anställda saknade Försvarsmakten alltså den kunskap som krävdes för att kunna göra en korrekt säkerhetsbedömning. Eftersom myndighetens engagemang höll på att avslutas saknades dessutom personalresurser för att på nytt hämta in de underrättelser som skulle krävas för att kunna göra en säkerhetsbedömning.

Försvarsmakten har enligt egen uppgift tagit sitt ansvar som arbetsgivare, och i samband med avvecklingen av engagemanget i Afghanistan har alla lokalanställda antingen erbjudits andra anställningar, utbildning eller förflyttning inom landet. Ingen personal har alltså lämnats ”vind för våg” av Försvarsmakten.

När det gäller uppgifterna i anmälan om att Försvarsmakten inte skulle ha gett information till ombuden om hur säkerhetsprövningen har gått till, har Försvarsmakten enligt egen uppgift vid flera tillfällen erbjudit ombuden att komma till myndigheten. Detta för att företrädare för Försvarsmakten ska kunna förklara hur myndigheten har hanterat frågan. Vid en tidpunkt hade det bestämts en tid för ett sådant möte men det ställdes in av ombuden. Även företrädare för Migrationsverket har pratat med ombuden och försökt förklara situationen. Försvarsmakten har även lämnat en relativt utförlig redogörelse i samband med ett yttrande till kammarrätten.

#### *Anmälarnas synpunkter*

Anmälarna kom in med synpunkter bl.a. på vissa uppgifter i den redogörelse för mitt besök hos Försvarsmakten som redovisats ovan. De uppgav bl.a. att företrädare för Försvarsmakten hade lämnat ”ett flertal felaktiga och direkt vilseledande uppgifter till Riksdagens ombudsmän” och lämnat uppgifter som är ”direkt missvisande” samt ”uppenbarligen farit med osanning”.

#### *Yttrande från Försvarsmakten*

Myndigheten gavs tillfälle att kommentera anmälarnas synpunkter i de delar som redovisats ovan. I ett yttrande den 3 mars 2016 anförde Försvarsmakten genom chefsjuristen Carin Bratt följande<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> De återopade bilagorna har uteslutits här.

- - -

**Bakgrund**

Med anledning av inkommen anmälan till Justitieombudsmannen (JO) från advokat Ulf Öberg och EU-advokat David Loveday (ombuden) besökte chefsJO Elisabet Fura Försvarsmakten den 2 oktober 2015. Vid mötet fördes protokoll av JO. I skrivelse till JO från ombuden den 27 november 2015 har ombuden kommenterat nämnda protokoll. Försvarsmakten har nu av JO fått möjligheten att yttra sig över markerade stycken i skrivelsen från ombuden.

**Yttrande**

Det är Försvarsmaktens uppfattning att det av JO förda protokollet från mötet den 2 oktober 2015 i huvudsak speglar vad som sades vid mötet. Mot bakgrund av vad ombuden anför i skrivelsen den 27 november 2015 vill dock Försvarsmakten lämna följande kompletterande uppgifter.

**Markering 1**

Ombuden gör gällande att Försvarsmakten har lämnat felaktiga och vilseledande uppgifter till JO avseende erbjudande om möte för att förklara myndighetens roll i den s.k. "särskilda ordningen". Det är korrekt som anges i protokollet att Försvarsmakten vid mer än ett tillfälle har gett ombuden möjlighet att komma till myndigheten för att företrädare för Försvarsmakten ska förklara den s.k. "särskilda ordningen". Eftersom ombuden inte återkom i frågan blev emellertid något möte aldrig inbokat.

Ombuden gör gällande att det är oklart för dem vilket yttrande till Kammarrätten i Stockholm som Försvarsmakten åsyftar i protokollet. För att JO ska få en tydligare uppfattning om vad Försvarsmakten lämnat för redogörelse för den s.k. "särskilda ordningen" till Kammarrätten i Stockholm bifogas yttrandet i sin helhet (bilaga 1).

**Markering 2**

Ombuden synes göra gällande att Försvarsmakten uppgivit att myndigheten enbart har gjort säkerhetsscreening våren 2014 och att denna omfattat då anställd personal samt personal som avslutat sin anställning från och med årsskiftet 2013/14.

Försvarsmakten har aldrig gjort gällande att myndigheten enbart har gjort en säkerhetsscreening/genomgång av underlag från säkerhetsprövning våren 2014. Säkerhetsprövning av en individ görs alltid när hon/han ska anställas/arbeta vid Försvarsmakten, vilken sedan upprepas med viss periodicitet och görs med stöd av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (1996:697) och därtill hörande förordning. Säkerhetssamtal genomförs normalt sett även i samband med att någon avslutar sin anställning. De som i Afghanistan antingen arbetade direkt för Försvarsmakten, eller via Supreme, genomgick således säkerhetsprövningar i samband med tjänstgöringens början och därefter med viss periodicitet. Inom ramen för den s.k. särskilda ordningen gjordes under våren 2014 en genomgång av säkerhetsprövningsunderlaget för all vid tidpunkten lokalanställd personal i Afghanistan. I de fall genomgången visade att hotbild mot enskild individ förelåg informerades svenska utlandsmyndigheter om dessa individer. En motsvarande genomgång genomfördes även 2013 och svenska utlandsmyndigheter informerades i de fall hotbild mot enskild identifierats. Under 2013 informerade Försvarsmakten svenska utlandsmyndigheter om totalt tre personer. Under 2014 informerade Försvarsmakten svenska utlandsmyndigheter om totalt 20 personer.

Genomgången våren 2014 omfattade även personer vars anställning/tjänstgöring upphört senast vid årsskiftet 2013/14. Att våren 2014 gå igenom underlag för individer som avslutat anställning tidigare än så lät sig inte göras med anledning av att underlaget som Försvarsmakten hade tillgång till för dessa individer våren

2014 blivit daterad. En sådan genomgång skulle på grund av det daterade underlaget ha lett till felaktiga slutsatser om förekomst av eventuell hotbild. I sammanhanget vill Försvarsmakten lyfta fram att det inte finns någon laglig möjlighet för myndigheten att inom ramen för säkerhetsprövning inhämta ny information om individer som avslutat sin anställning i myndigheten.

### Markering 3

Ombuden synes göra gällande att Försvarsmakten vilselett JO avseende omfattningen i myndighetens roll i den s.k. "särskilda ordningen". Försvarsmaktens uppfattning om myndighetens roll beskrivs på ett korrekt sätt i JO:s protokoll. Att det inom ramen för denna roll förekommit kontakt mellan handläggare i Försvarsmakten och handläggare vid Migrationsverket i syfte att förklara omständigheter i enskilda fall, är i sig inte något anmärkningsvärt, utan får betraktas som ett led i den s.k. "särskilda ordningen". Det är heller inte något som i sig strider mot rollfördelningen mellan Migrationsverket och Försvarsmakten. Sådan kontakt innebär heller inte att Försvarsmaktens roll varit någon annan än vad som har beskrivits för JO.

Utöver det som framkommer i protokollet från mötet den 2 oktober 2015 kan tilläggas att Försvarsmakten, *efter* det att Migrationsverket beslutat om vidarebosättning, på plats i Afghanistan lämnat visst praktiskt stöd i förberedelserna inför vidarebosättningen i Sverige. Det har t.ex. varit fråga om förmedling av biljetter för transport ut ur Afghanistan, och förmedling av information om vad som gäller avseende visering etc. Det var fråga om stöd som Migrationsverket i normala fall ombesörjer, men som myndigheten av praktiska skäl fick stöd av Försvarsmakten att utföra i Afghanistan.

För att JO ska få en tydligare uppfattning om i vilket sammanhang det av ombuden citerade svaret från försvarsjurist Magnus Sandbu lämnats per e-post den 20 mars 2014 bifogas e-posten i sin helhet detta yttrande (bilaga 2).

---

### *Anmälarnas kompletteringar*

Anmälarna har därefter inkommit med kompletterade skrifter.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att Försvarsmakten under den relativt långa period som myndigheten haft militär personal i Afghanistan har anlitat ett stort antal lokalanställda personer, däribland tolkar. Frågan om de lokalanställdas situation och deras behov av skydd efter det att Försvarsmakten avvecklat sitt engagemang i Afghanistan fick en större allmän uppmärksamhet först när det militära engagemanget började närma sig sitt slut. Ombuden har i sin anmälan gjort gällande att det skulle ha inrättats ett särskilt förfarande för att pröva de lokalanställdas behov av skydd. Försvarsmakten har i denna del gett en annan bild, och har framhållit att de diskussioner som fördes på politisk nivå resulterade i att berörda myndigheter hänvisades till att använda sig av befintliga system för att bereda skydd åt de lokalanställda som var i behov av detta.

Enligt Försvarsmakten saknades alltså politisk vilja för att inrätta ett mer ändamålsenligt system för att tillgodose de lokalanställdas behov av skydd. Av den anledningen vill jag framhålla att JO:s tillsyn inte omfattar riksdagens ledamö-

ter, regeringen eller statsråden (se 2 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Myndigheterna hänvisades alltså till att hantera frågan i ett redan befintligt system, och då närmare bestämt inom ramen för det s.k. kvotflyktingssystemet. Det tål att upprepas att det inte är möjligt att söka uppehållstillstånd som kvotflykting. Försvarsmakten har redogjort för vilka möjligheter myndigheten hade att identifiera lokalanställda som var i behov av skydd.

Enligt min mening är det av betydelse för förståelsen av situationen att Försvarsmakten fick denna uppgift i ett mycket sent skede när myndigheten var i färd med att avveckla sitt uppdrag i Afghanistan. Enligt Försvarsmakten hade myndigheten inte aktuella underrättelseuppgifter beträffande samtliga personer som tidigare hade varit lokalanställda av myndigheten. Sådana uppgifter behövdes enligt Försvarsmakten för att det skulle vara möjligt att över huvud taget göra en säkerhetsbedömning. I sitt yttrande till JO har Försvarsmakten uppgett att den genomgång som våren 2014 gjordes av säkerhetsprövningsunderlaget för all vid tidpunkten lokalanställd personal även omfattade personer vars anställning/tjänstgöring upphört senast vid årsskiftet 2013/2014. Försvarsmakten har framhållit att det inte finns någon laglig möjlighet för myndigheten att inom ramen för säkerhetsprövning inhämta ny information om individer som avslutat sin anställning myndigheten.

Mot bakgrund av det som Försvarsmakten har redovisat och vad som i övrigt har framkommit i ärendet saknas det underlag för slutsatsen att någon av de anmälda myndigheterna eller företrädare för dessa har agerat på ett sätt som skulle strida mot lag eller annan författning. Jag noterar även att Försvarsmakten uppgett att myndigheten velat möta ombuden för att i ett samtal förklara myndighetens del i processen. Enligt Försvarsmakten kom dock något sådant möte inte till stånd.

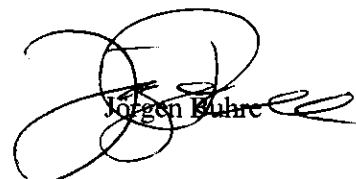
Med anledning av vad som har framkommit genom utredningen saknar jag skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i ärendet eller att göra något ytterligare uttalande.

I ärendet har jag i de delar som berör Migrationsverket, departement och utlandsbeskickningar samrått med JO Cecilia Renfors.

Ärendet avslutas.



Elisabet Fura



Jörgen Kuhre



Sändlista

Advokaten Ulf Öberg och EU-advokaten David Loveday

Försvarsmakten

Migrationsverket

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet)