

Öberg & Associés

Riksdagens ombudsmän
Box 16327
103 26 Stockholm

Stockholm, den 7 april 2015

ANMÄLAN TILL RIKSDAGENS OMBUDSMÄN

ANG. SVENSKA MYNDIGHETERS BEHANDLING AV SKYDDSBEHOVET
FÖR DE LOKALA AFGHANSKA TOLKAR SOM HAR TJÄNSTGJORT FÖR FÖRSVARSMAKTEN
MED SVERIGES TRUPPER I AFGHANISTAN

1. Denna anmälan riktas mot Försvarsmakten, Migrationsverket, Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet och vissa utlandsbeskickningar, samt i förekommande fall mot ansvariga handläggare och högre tjänstemän vid dessa myndigheter. Anmälan sker med anledning av svenska myndigheters bristfälliga behandling av skyddsbehovet för de lokala afghanska tolkar som har tjänstgjort för Försvarsmakten med Sveriges trupper i Afghanistan.
2. Den tidigare regeringen, Migrationsverket och Försvarsmakten har hävdats att frågan om de afghanska tolkarnas situation är löst. Migrationsverket gjorde så sent som förra sommaren gällande att dess arbete med att pröva frågan om tolkarnas uppehållstillstånd samt överföra de personer som beviljats tillstånd är avslutat.
3. Tyvärr är detta inte sant för ett antal tolkar som aldrig har fått någon rättssäker prövning av deras ansökan om skydd i Sverige.
4. Sammanfattningsvis har ansvariga myndigheter gjort en felaktig analys av svensk rätt och av Europakonventionens krav. Migrationsverket har frivilligt underkastat sig ministerstyret och har låtit sig styras av Försvarsmaktens ställningstaganden i ärendet. Försvarsmakten och dess

Ö&A

underrättelsetjänst har utan stöd i lag har inträtt i såväl utlandsmyndigheternas, Migrationsverkets, som Säkerhetspolisens ställe vid myndighetsutövning mot samtliga våra klienter.

5. I egenskap av ombud vet vi inte varför vissa av våra 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. Det finns dock uppenbarligen afghanska tolkar som har nekats skydd i Sverige enligt ett av den förra regeringen inrättat *ad hoc* förfarande, men som bevisligen har sannolika skyddsskäl för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det föreligger slutligen allvarliga brister i Migrationsverkets nuvarande prövning av våra klienters ansökningar om uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige.

BAKGRUND

6. Vi har sedan år 2013 företrätt 20 afghanska medborgare som arbetat som lokalanställda afghanska tolkar åt Försvarsmakten och som har tjänstgjort med Sveriges trupper i Afghanistan. Fullmakter för dessa klienter bifogas som bilaga 1-20, som av sekretessskäl kommer att överlämnas personligen till JO.
7. Denna anmälan till JO sker dock uteslutande för åtta afghanska tolkars räkning, vilka ännu inte har beviljats skydd i Sverige (bilaga 1-7 samt bilaga 21, som av sekretessskäl kommer att överlämnas personligen till JO).
8. År 2012 hemställde 20 av våra klienter i ett brev till Sveriges ambassadör i Afghanistan (bilaga 22) att Sverige skulle bevilja dem skydd när de svenska trupperna skulle dras tillbaka från Afghanistan. Grunden för anmälan var de risker för repressalier från talibaner och liknande grupper som uppstått mot våra klienter till följd av deras tjänstgöring för främmande makt.
9. Sedan sommaren 2012 har frågan om uppehållstillstånd för dessa personer varit omdiskuterat inte bara i massmedia, utan också på högsta politiska nivå.

Ö&A

ANSVARIGA MYNDIGHETER HAR GJORT EN FELAKTIG ANALYS AV SVENSK RÄTT OCH AV EUROPAKONVENTIONENS KRAV

10. Som framgår av den korrespondens som vi i maskerad form har erhållit från Utrikesdepartementet, har ansvariga myndigheter genom delvis juridisk inkorrekt och inkomplett ställningstaganden underlåtit att bistå de lokalanställda afghanska tolkarna eller pröva deras skyddsskäl.
11. *För det första* har ansvariga myndigheter på ett tidigt stadium valt att behandla frågan om skydd för de afghanska tolkarna uteslutande som en migrationsrättslig fråga. Den enda rättsliga grund som inledningsvis beaktades var möjligheten att enligt utlänningslagstiftningen bevilja utläningar skydd.¹ Sveriges ambassad i Kabul varnade tidigt för att frågan var mycket mer komplicerad och nyanserad än så, och aktualiserade såväl statens befogenheter enligt utlänningslagstiftningen, som statens bredare ansvar och befogenheter för de som utsatts för fara på grund av tjänstgöring för den svenska staten.²
12. Därmed har svenska myndigheter ignorerat sina egna och statens förpliktelser gentemot de afghanska tolkarna som de har enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och i synnerhet enligt artikel 3 i Europakonventionen.
13. *För det andra* har ansvariga myndigheter uteslutit de afghanska tolkarna själva och deras ombud från insyn i det ad-hoc förfarandet som upprättats för att lösa deras situation.
14. *För det tredje* har Migrationsverket dessvärre bortsett från eller aktivt förnekat de befogenheter myndigheten faktiskt har enligt utlänningslagstiftningen för att säkerställa en lösning på de afghanska tolkarnas situation. Som framgår av korrespondens från Sveriges ambassad i Kabul till UD daterad 2012-07-24 ([bilaga 25](#)) informerade Migrationsverkets rättschef ambassaden i Kabul att

¹ Se t.ex. e-post 2012-07-16 kl. 06:07 från David Åhlen (UD) till Lennart Kotsalainen (Counselor/political advisor,

² Se t.ex. Lennart Kostalainens svar på ovan nämnda epost, 2012-07-16 kl. 12:26: [bilaga 24](#) ”Detta ärende visar väl hur svårt det kommer att vara att handlägga en del av dessa ärenden. *Asyllagstiftningen är inte särskild lämpad att hantera denna typ av ärenden, särskilt inte när personerna finns i hemlandet. Detta handlar om en blandning av migration och och [sic] ev. hot mot personer som utfört tjänster för svensk trupp utan att vara anställda av svensk myndighet.*” (vår kursivering)

Ö&A

det i princip bara fanns tre möjligheter enligt utlänningslagstiftningen för att garantera de afghanska tolkarna skydd i Sverige:

- 1) Att Migrationsverket skulle bevilja asyl eller skydd enligt 4 kap. 1 – 2 a §§ utlänningslagen med förenat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen. Enligt rättschefens korrekta rättsliga bedömning var dock denna möjlighet utesluten för de afghanska tolkarna så länge de befann sig i Afghanistan, eftersom den förutsatte att sökanden redan befann sig i Sverige.
- 2) Att Migrationsverket skulle bevilja uppehållstillstånd inom ramen för UNHCR:s program för kvotflyktingar (d.v.s. uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen efter förslag från FN:s flyktingkommissarie).
- 3) Att svenska utlandsbeskickningar skulle använda sina befintliga befogenheter för att utfärda exceptionella viseringar för tolkarna i fråga (trots att viseringar enligt UD:s praxis endast kan utfärdas på det sättet för dem som inte avser att bosätta sig i Sverige).

15. Migrationsverkets rättschef underlät samtidigt att redovisa för Utrikesdepartementet att det *därutöver* finns åtminstone ytterligare fyra möjligheter enligt utlänningslagstiftningen för att pröva de afghanska tolkarnas ansökan om skydd i Sverige:

- 1) Migrationsverket kan efter förslag av regeringen eller utlandsmyndighet bevilja uppehållstillstånd inom ramen för Sveriges eget program för kvotflyktingar (som inte ska förväxlas med UNHCR:s program).
- 2) Migrationsverket har befogenhet att pröva och i förekommande fall bevilja de afghanska tolkarna uppehållstillstånd före inresa till Sverige med stöd av 5 kap. 3 a § utlänningslagen på grund av deras särskilda anknytning till Sverige.
- 3) Beslut om uppehållstillstånd får även meddelas av Regeringskansliet med stöd av 5 kap. 20 § 3 st. utlänningslagen. Det kan även konstateras regeringen eller efter

Ö&A

regeringens bemyndigande Migrationsverket med stöd av 5 kap. 22 § utlänningslagen får meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd.

- 4) Med stöd av 23 kap. 3 § utlänningslagen får regeringen dessutom meddela föreskrifter bl.a. om utlänningars inresa och vistelse i landet vid krig, vid krigsfara eller under sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

MIGRATIONSVERKET HAR FRIVILLIGT UNDERKASTAT SIG MINISTERSTYRE OCH HAR LÅTIT SIG STYRAS AV FÖRSVARSMAKTENS STÄLLNINGSTAGANDEN I SAK

16. Det framstår i sammanhanget som uppenbart att Migrationsverket vid myndighetsutövning mot enskild har låtit sig styras av ansvarigt statsråds önskemål om de afghanska tolkarna borde erbjudas skydd i Sverige eller inte, och i fråga om vilken process för skyddsprövning som borde tillämpas.³
17. Den 30 juli 2012 uttalade sig Migrationsverket till svenska medier att verket inte hade mandat eller överhuvudtaget befogenhet att besluta i frågor om skydd för de tolkar som inte befinner sig i Sverige (bilaga 27). Samma dag uttalade sig Migrationsministern till svenska medier att det skulle vara ”helt orimligt” att komma till en annan slutsats avseende de afghanska tolkarna, oavsett om deras skyddsbehov hade uppstått på grund av deras tjänstgöring åt Försvarsmakten, och de afghanska tolkarna i stället borde vända sig till UNHCR (ibid.)
18. Till följd av den kritik som riktades mot denna direkt felaktiga hållning upprättades sedermera på uppdrag av den förra regeringen och/eller dåvarande ansvariga statsråd ett särskilt *ad hoc* förfarande. Detta *ad hoc* förfarande genomfördes genom samverkan mellan bl.a. Försvarsmakten, en svensk utlandsmyndighet och Migrationsverket i syfte att pröva tolkarnas skyddsskäl innan de hade lämnat Afghanistan. Trots att vi i egenskap av befullmäktigade ombud har anmält oss hos samtliga berörda

³ Detta framgår av en e-post från Lennart Kostalainen (se ovan) till Henrik Landerholm på UD som skickades 2012-07-24 kl. 13:18 (bilaga 26). Av e-posten framgår att Migrationsverkets rättschef uttryckligen betonade att användningen av två av de identifierade alternativen i utlänningslagstiftningen skulle förutsätta inte bara att regeringen måste ”fatta ett politiskt beslut” eller ”ger klarsignal” för att möjligheterna skulle användas, utan även att detta ”i sin tur kräver en stark rekommendation från SCR/försvarsmakten”.

Ö&A

myndigheter, utslöts vi från detta förfarande och har än idag endast en begränsad insyn i hur detta förfarande har gått till.

19. Samtidigt har Migrationsverket, UD och berörda utländska beskickningar vid myndighetsutövning mot enskild låtit sig styras av Försvarmaktens uttryckliga eller underförstådda önskemål och ställningstaganden att endast *vissa* afghanska tolkar ska få en skyddsprövning (och därmed tillförsäkras skydd i Sverige genom vidarebosättning) enligt det för ändamålet inrättade *ad hoc* förfarandet.
20. Det framstår således som uppenbart att Försvarmakten och dess underrättelsetjänst utan stöd i lag har inträtt i såväl utlandsmyndigheternas, Migrationsverkets, som Säkerhetspolisens ställe vid myndighetsutövning mot samtliga våra klienter.

BRISTERNA I *AD HOC* FÖRFARANDET

21. I enlighet med *ad hoc* förfarandet beviljades 12 av våra klienter och deras anhöriga glädjande nog skydd och uppehållstillstånd i Sverige under sommaren 2014 (bilaga 28-40) i samband med de svenska truppernas tillbakadragande från Afghanistan. Mikael Ribbenvik, operativ chef på Migrationsverket, konstaterade i ett pressmeddelande daterat 2014-07-21 att ”Migrationsverkets arbete med att pröva frågan om uppehållstillstånd samt överföra de personer som beviljats tillstånd är nu avslutad. Idag anlände de sista personerna till Sverige.”⁴
22. Försvarmakten har nekat oss partsinsyn avseende sin del av prövningen enligt *ad hoc* förfarandet och har med stöd av offentlighets- och sekretesslagen systematiskt nekat oss tillgång till uppgifter som visar på vilka risker svenska myndigheter har bedömt att de afghanska tolkarna löper till följd av sin tjänstgöring för Försvarmakten. Hittills har Kammarrätten i Stockholm, i en rad domar, upprätthållit Försvarmaktens beslut i dessa delar.
23. Utrikesdepartementet har dock gjort en annan bedömning och har inte ansett att det var motiverat att undanhålla oss och våra klienter samtliga dessa uppgifter. Förutom hänvisningar till individuella

⁴ Pressmeddelande 2014-07-21 från Migrationsverket och Försvarmakten *Fler afghanska tolkar på plats i Sverige* <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2014/2014-07-21-Fler-afghanska-tolkar-pa-plats-i-Sverige.html>

Ö&A

klienters namn innehåller de 12 handlingar vi har erhållit från den berörda svenska ambassaden (bilaga 41-53) avseende en viss eller vissa ambassaders s.k. ”presentation” av 12 av våra klienter för vidarebosättning samma lydelse (se t.ex. bilaga 41):

“Försvarmakten har, genom insatschef... uppmärksammat Sveriges ambassad... på att det existerar hotbild mot lokalanställd tolk [här anges namnet av den berörda individen, vilket UD inte maskerat för oss] och hans familj som innebär fara för deras liv på grund av det arbete han har genomfört åt den svenska insatsen i Afghanistan ... Efter närmare beredning vid Högkvarteret har bedömningen gjorts att personen är ett av oppositionen prioriterat mål inom Afghanistan och *kommer sannolikt att angripas för att mördas*... Sveriges ambassad... delar försvarmaktens bedömning och presenterar härmed [namn] till Migrationsverket för vidarebosättning.” [vår understrykning och kursivering]

24. Åtta av våra klienter som redan år 2012 begärde skydd fick såvitt känt dock aldrig någon prövning av deras skyddsskäl enligt detta *ad hoc* förfarande. Några skäl för eller motivering till denna särbehandling av dessa åtta klienter och deras anhöriga har aldrig delgivits oss eller våra klienter.
25. Eftersom villkoren och förutsättningarna för skydd enligt *ad hoc* förfarandet aldrig har offentliggjorts och har undanhållits oss och våra klienter, är det oklart huruvida Försvarmakten (och den aktuella ambassaden) ansett att det är en förutsättning för att presenteras för vidarebosättning i Sverige enligt detta *ad hoc* förfarande att det är *sannolikt* att individen i fråga skulle angripas för att mördas och om, i så fall, berörda myndigheter inte tog vederbörlig hänsyn till t.ex. huruvida det fanns *grundad anledning att tro att individen i fråga skulle utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling*.
26. Det är till yttermera visso tveksamt om någon hotbildsanalys överhuvudtaget har genomförts avseende de åtta klienter för vilkas räkning vi nu ger in denna JO-anmälan. Enligt vår uppfattning existerar det nämligen likaledes en hotbild mot samtliga dessa lokalanställda tolkar och deras familjer, som innebär fara för deras liv på grund av det arbete de har genomfört åt den svenska insatsen i Afghanistan.
27. I egenskap av ombud vet vi således inte varför vissa av våra klienter har fått skydd i Sverige, och varför Försvarmakten har beslutat att lämna ett antal av sina forna stridskamrater och deras anhöriga efter sig på slagfältet.

Ö&A

FÖRSVARSMAKTEN KAN HA TAGIT OVIDKOMMANDE HÄNSYN

28. Vi kan endast konstatera att en gemensam nämnare för ett antal av de våra klienter som ännu inte har beviljats skydd i Sverige är att de för Försvarsmakten har uttryckt kritik mot sina arbetsvillkor hos det amerikanska bemanningsföretaget Supreme. Deras arbetsgivare har samtidigt klargjort för våra klienter att de kommer att avskedas, om de väcker frågan om skydd i Sverige med svenska myndigheter.
29. Detta är givetvis helt oacceptabelt, vilket vi även har framfört till såväl ÖB som till ansvariga statsråd i den förra regeringen (bilaga 54). Vi utgår från att Justitieombudsmannen utreder och i förekommande fall uttryckligen tar avstånd från en sådan skrämseltaktik.
30. Vi kan därför inte heller utesluta att det är risken för offentlig kritik mot de lokalanställda tolkarnas arbetsförhållanden i Afghanistan som utgjort en del i Försvarsmaktens överväganden att de inte ska beredas skydd i Sverige, detta oavsett vilken hotbild som föreligger mot våra klienter.
31. Vi kan konstatera att våra klienter ändå har vågat stå på sig, trots dessa hot om repressalier. En annan gemensam nämnare för ett flertal av de av våra klienter som inte erhållit skydd i Sverige är att de i media och med Afghanistanveteraner har väckt frågan om Sveriges ansvar för att bereda dem skydd, när de svenska trupperna lämnar Afghanistan. Några av de afghanska tolkar som nekats skydd i Sverige är även de som har varit drivande i att anlita oss som advokater.
32. Vi befarar därför att det kan ha legat företrädare för de afghanska tolkarna i fatet vid Försvarsmaktens överväganden att de inte ska beredas skydd i Sverige att de har uttalat sig i media och att de har anlitat juridiskt ombud.
33. Vi kan inte heller utesluta att Försvarsmakten uteslutande har prioriterat att ta hem de afghanska tolkar som besitter kvalificerat hemlig försvarsinformation, eller för vilka det föreligger en risk för att Försvarsmaktens intressen kommer att skadas om de skulle tillfångatas av motståndarsidan. Det finns nämligen indikationer på att Försvarsmakten aldrig har utrett hotbilden mot de afghanska tolkar som aldrig har anförtrotts kvalificerat hemlig försvarsinformation, men som icke desto mindre har uppträtt offentligt för de svenska styrkornas räkning – inklusive i media – och mot vilka det därmed rimligen föreligger en *förhöjd* hotbild.

Ö&A

34. Detta styrks av att de riskbedömningar som ligger till grund för Försvarmaktens slutsatser om skyddsbehov enligt *ad hoc* förfarandet inte synes utgå från bedömningar om *risk för att individen kommer att utsättas för död eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling*, utan istället från bedömningar om *risk för att Försvarmaktens intressen kommer att skadas* (bilaga 55, punkt 1). Om så är fallet tas således hänsyn till *risk för individen* endast i den mån Försvarmakten först konstaterar att det även *innebär en risk för Försvarmaktens intressen*.
35. Något cyniskt skulle man kunna sammanfatta det med att Sverige synes ha lämnat de tolkar efter sig på slagfältet som inte anses utgöra någon *risk för att Försvarmaktens intressen kommer att skadas*, för det fall att de tillfångatas och torteras av talibaner och talibansympatisörer.
36. I brist på insyn och motivering av den uppenbara särbehandlingen av vissa av våra klienter, är ovanstående resonemang med nödvändighet svåra att leda i bevis.
37. Vi hemställer därför om att Justitieombudsmannen gör en grundlig utredning av huruvida Försvarmakten kan ha tagit ovidkommande hänsyn av bl.a. arbetsrättslig eller yttrandefrihetsrättslig natur för att neka vissa av våra klienter skydd i Sverige.
38. Sammanfattningsvis har på för oss okända grunder något formellt beslut i frågan om uppehållstillstånd, skydd, eller annan form av stöd enligt *ad hoc* förfarandet aldrig fattats av regeringen, Migrationsverket, Försvarmakten eller någon annan svensk myndighet såvitt gäller åtta av våra ursprungliga klienter.
39. I samband med överklagande av förvaltningsrätten i Stockholms dom 2015-01-15 i mål 20829-15 har vi väckt frågan huruvida Europakonventionen garanterar en rätt att överklaga Försvarmaktens underlåtenhet att inkludera dessa individer i *ad hoc* förfarandet genom att företa en inledande hotbilda-bedömning och säkerhetscreening i deras fall.

Ö&A

VÅRA KLIENTERS ANSÖKNINGAR OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND PÅ GRUND AV SÄRSKILD ANKNYTNING TILL SVERIGE M.M.

40. Till följd av det bristfälliga *ad hoc* förfarandet har sju av våra klienter lämnat in ansökningar om uppehållstillstånd på grund av särskild anknytning till Sverige 5 kap. 3 a § 3 st. 3 p. utlänningslagen och/eller på grund av Sveriges förpliktelser gentemot dem enligt Europakonventionen.
41. En av dessa åtta klienter har på eget initiativ, efter det att han på rekommendation av Försvarmakten utan framgång vänt sig till ett flertal utlandsbeskickningar i tredje land, företagit en farlig resa till Sverige.⁵ Bara några veckor efter hans ankomst till Sverige, beviljade Migrationsverket honom uppehållstillstånd som flykting på grund av hans skyddsbehov till följd av hans tjänstgöring med Försvarmakten (bilaga 56).
42. Att denna person nekades en rättssäker prövning enligt *ad hoc* förfarandet, men däremot kunde beviljas asyl på grund av sannolika skyddsskäl mer eller mindre direkt efter att han på eget initiativ tagit sig till Sverige med hjälp av flyktingsmugglare, visar på den ytterst bristfälliga naturen av *ad hoc* förfarandet som inrättats av den tidigare regeringen och myndigheterna.
43. Det finns således uppenbarligen afghanska tolkar som nekats skydd enligt *ad hoc* förfarandet, men som bevisligen anses ha sannolika skyddsskäl för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige.
44. En av våra klienter har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i Tyskland, då han även tjänstgjort med de tyska trupperna i Afghanistan. Då hans uppehållstillstånd i Tyskland löper ut vid årsskiftet, vidhåller han sin ansökan om permanent uppehållstillstånd i Sverige.
45. Ytterligare en av våra klienter har nyligen flytt Afghanistan på eget initiativ. Han befinner sig nu i Grekland, och är i behov av omedelbart biträde. Då grekiska myndigheter inte respekterar flyktingkonventionen, har han redan förelagts att lämna landet och riskerar att fängslas och utvisas till Afghanistan.

⁵ Se bl.a. Sveriges Radio, 22 april 2014 *Många afghanska tolkar får inget skydd i Sverige* <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5840652>; *Försvarmakten till tolkar: Sök asyl via Pakistan* <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5842557>; *Tolk riskerade livet efter försvarets misstag* <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5910459>; *FP om tolkarnas situation: Inte moraliskt rätt* <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5843016>.

Ö&A

46. Utöver de 20 tolkar vi har företrätt från 2013 (av vilka 7 finns kvar i Afghanistan eller har flytt till tredje land utan permanent skydd eller stöd), finns det även ett antal andra tolkar som har tjänstgjort med de svenska trupperna i Afghanistan. Dessa personer kan därmed löpa liknande risker, men har trots det såvitt känt aldrig erbjudits en prövning av deras skyddsskäl, än mindre något skydd eller stöd.
47. Vi har även erhållit fullmakt från en sådan person att företräda honom (fullmakt företes som bilaga 21). Denna persons tjänstgöring slutade år 2012, och han vände sig till Försvarmakten år 2013 när han började bli hotad av talibaner på grund av sin tjänstgöring.
48. Trots att *ad hoc* förfarandet uppenbarligen har inrättats för prövningen av lokalanställda tolkars skyddsbehov, förnekade Försvarmakten att den hade någon möjlighet eller befogenhet att hjälpa honom. Försvarmakten uppmanade i stället personen i fråga att lämna Afghanistan, ta sig till ett tredje land, och söka skydd där. Denne klient flydde därför till Nepal med sin fru. Där blev han emellertid fängslad, utan någon som helst prövning av hans skyddsskäl. De utvisades från Nepal till Afghanistan i höstas, där de i avsaknad av stöd eller skydd har hållit sig gömda.

BRISTERNA I MIGRATIONSVERKETS NUVARANDE PRÖVNING AV ANSÖKNINGARNA OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND PÅ GRUND AV SÄRSKILD ANKNYTNING TILL SVERIGE

49. Efter att Migrationsverkets avslag samtliga våra klienters ansökningar om skydd i Sverige (bilaga 57-76) har migrationsdomstolen i Malmö (bilaga 77, prövningstillstånd meddelades ej av Migrationsöverdomstolen, bilaga 78) återförvisat ärendena till Migrationsverket med anvisning om att verket ska ta hänsyn till sju av våra klienters skyddsbehov vid prövningen av deras ansökningar om uppehållstillstånd i Sverige.
50. Såvitt vi vet har vissa eller samtliga av våra sju återstående klienter som ännu inte erhållit skydd i Sverige kontaktat Sveriges ambassad i Kabul med hänvisning av Migrationsdomstolens ovan nämnda dom i syfte att få till stånd en utredning av deras skyddsskäl. Ambassaden i Kabul har dock avvisat denna begäran.
51. I en rad likalydande skrivelser daterade 2015-01-27 (bilaga 79-86) har Migrationsverket i stället angett hur myndigheten avser att handlägga dessa ansökningar om uppehållstillstånd.

Ö&A

Migrationsverket har förelagt dessa sju sökanden att genomgå intervjuer vid valfri svensk utlandsmyndighet i antingen Iran, Pakistan eller Indien.

52. Samtidigt förelade oss Migrationsverket att senast den 31 mars 2015 bekräfta för Migrationsverket vilken av dessa utlandsmyndigheter var och en av våra klienter avser uppsöka i detta syfte. Migrationsverket anser att det kan bli aktuellt att utlandsmyndigheten tar ut en ansökningsavgift i ärendet. Migrationsverket anser vidare att när var och en av sökandena har gjort intervjun och betalat eventuell avgift, kommer en utskrift av intervjun att tillställas Migrationsverket, som i sin tur kommer att ge oss ombud möjligheter att yttra oss över intervjun. Därefter avser uppenbarligen Migrationsverket att ta ställning till om ärendet är klart för avgörande, eller om det behövs någon ytterligare komplettering i ärendet.
53. Vi vill med denna anmälan rikta Justitieombudsmannens uppmärksamhet mot de uppenbara bristerna i detta föreslagna förfarande, vilket vi även har framfört till Migrationsverket (bilaga 87).
54. Migrationsverket har nu återigen valt att behandla dessa ärenden som vanliga migrationsrättsliga ärenden, som uppenbarligen ska utredas vid någon av de utpekade utlandsmyndigheterna. Migrationsverket bortser ånyo från att dessa ansökningar, enligt Migrationsdomstolen i Malmö, ska behandlas på det sätt som krävs för att uppfylla Migrationsverkets och den svenska statens processuella skyldigheter gentemot våra klienter enligt artikel 3 i Europakonventionen.
55. Migrationsverket har därmed på nytt ställt upp ett krav att våra klienter ska ta sig till ett tredje land för att där erhålla den prövning som den svenska staten enligt Europakonventionen är förpliktad att utföra.
56. Försvarsmakten har för sin del uttryckligen medgivit att det var ”ett misstag” att kräva att våra klienter skulle ta sig till tredje land för att där få sin sak prövad. Ett sådant krav ignorerar de betydande kostnader, de administrativa hinder, och den risk och de potentiella faror som det innebär för afghanska medborgare som tjänstgjort med västerländska styrkor att ta sig till Iran, Pakistan eller Indien i syfte att söka skydd i Sverige med anledning av deras tjänstgöring för Försvarsmakten.
57. Migrationsverket hävdar att det framgår av Migrationsverkets föreskrifter MIGRFS 08/2014 (bilaga 88) att medborgare i Afghanistan ska utredas vid beckningarna i Teheran, Islamabad eller New

Ö&A

Delhi. Migrationsverket ignorerar dock att samma föreskrifter även bemyndigar Sveriges beskickning(ar) i Afghanistan att ”i ett enskilt fall avvika från [denna regel] och ... utreda ett tillståndsärende om den bedömer att det finns särskilda skäl för detta”.

58. Av Migrationsverkets skrivelse 2015-01-27 framgår att myndigheten inte heller har för avsikt att våra klienter ska biträdas av ombud under intervjun vid berörd utlandsmyndighet i tredje land. Inte heller har Migrationsverket föreslagit ett praktiskt och säkert sätt på vilket våra klienter ska ta sig till tredje land eller att vi som ombud ska kunna delta vid intervjun, t.ex. via videolänk. Ett ombuds närvaro vid en sådan intervju, som är avsedd att uppfylla statens förpliktelse att pröva skyddsskäl, utgör dock en grundläggande rättighet i en situation som denna.
59. Det framgår inte heller av Migrationsverkets skrivelse att vi eller våra klienter kommer att beredas möjlighet att kommentera annat material som utan vår vetskap tillförs ärendena, som t.ex. de bedömningar som redan har gjorts av Försvarmakten för att utesluta dem från *ad hoc* förfarandet.

SAMMANFATTNING AV ANMÄLAN

60. Sammanfattningsvis gör vi gällande att det uppkommit ett antal fel och försummelser vid myndigheternas hantering av våra klienters situation:
- 1) Det för ändamålet inrättade *ad hoc* förfarandet som på uppdrag av den förra regeringen och/eller ansvariga statsråd har genomförts genom samverkan mellan bl.a. Försvarmakten, en svensk utlandsmyndighet och Migrationsverket i syfte att pröva de afghanska tolkarnas skyddsskäl, saknar stöd i lag.
 - 2) Förfarandet var under alla omständigheter inte rättssäkert av bl.a. följande skäl:
 - i. Justitiedepartementet, Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarmakten, Migrationsverket och svenska utlandsmyndigheter har till följd av en inkorrekt eller inkomplett rättslig analys utsatt ett flertal av våra klienter för konkreta risker för att bli illa behandlade och/eller att bli fängslade av (ev. fientliga) stater.

Ö&A

- ii. Detta har inte bara skett genom att svenska myndigheter *underlåtit* att på ett rättssäkert sätt ta ansvar för sju av våra klienters skyddsbehov. Detta har även skett genom att svenska myndigheter *aktivt uppmanat* ett flertal våra klienter att utan stöd av svenska myndigheter ta sig till tredje länder och söka skydd där.
- iii. Det borde tidigt ha stått klart för inblandade myndigheter och tjänstemän att UNCHR:s processer för vidarebosättning aldrig skulle kunna tillförsäkra de afghanska tolkarna en rättssäker prövning av deras skyddsbehov.
- iv. De länder till vilka svenska myndigheter inledningsvis uppmanade de afghanska tolkarna att ta sig till, innefattade minst ett land som uppenbarligen kan ha ett särskilt intresse av att gripa och förhöra individer som tjänstgjort med västerländska styrkor och/eller deras anhöriga, framförallt i underrättelseverksamhet.
- v. Det har inte varit möjligt för sju av de afghanska tolkar som vi företräder att ansöka om skydd enligt det särskilt inrättade *ad hoc* förfarandet.
- vi. Det framstår som godtyckligt och skönmässigt att vissa av våra klienter har omfattats av detta *ad hoc* förfarande, under det att andra inte fått sin sak prövad enligt samma förfarande.
- vii. Eftersom Försvarmakten och/eller ansvarig utlandsmyndighet uppger att de uppenbarligen har underlåtit att genomföra en riskbedömning för sju av våra klienter inom ramen för detta *ad hoc* förfarande, riskerar dessa afghanska tolkar att när som helst utsättas för mord eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling i Afghanistan.
- viii. De kriterier som har tillämpats vid prövningen enligt detta *ad hoc* förfarande har undanhållits såväl allmänheten, riksdagens ledamöter, som de personer och deras ombud för vilka detta *ad hoc* förfarande uttryckligen har inrättats.
- ix. 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 hans tjänstgöring åt den svenska staten.

Ö&A

- 3) Det av Migrationsverket på nytt uppställda kravet att våra 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 våra klienter för onödig risk.

61. Ansvariga myndigheter och/eller tjänstemän har således från sommaren år 2012 genom handling eller underlåtenhet:

- 1) åsidosatt sina befogenheter och/eller sin skyldighet att erbjuda våra klienter stöd eller skydd, och/eller
- 2) vid myndighetsutövning underlåtit att säkerställa att våra klienter får en rättssäker prövning av deras ansökan om stöd eller skydd i Sverige,
- 3) och/eller uppställt omotiverade hinder för våra klienter för att få sin sak prövad.

HEMSTÄLLAN OCH OMFATTNINGEN AV JO:S PRÖVNING

62. Mot denna bakgrund hemställer vi att Riksdagens ombudsmän :

- 1) utövar tillsyn över ansvariga myndigheters och/eller tjänstemäns tolkning, tillämpning 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/eller 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 uppsåtligt eller av oaktsamhet har genom handling eller underlåtenhet agerat, eller underlåtit att agera, i strid med 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700);

Ö&A

- 4) i övrigt utövar tillsyn över huruvida ansvariga myndigheter och/eller tjänstemän fullgjort sina åligganden;
- 5) i förekommande fall gör en framställning till riksdagen och/eller till regeringen med stöd av 4 § lagen (1988:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och föreslår de författningsändringar eller andra åtgärder som Riksdagens ombudsmän anser krävs från statens sida för att avhjälpa eventuella brister som finns i befintlig lagstiftning.

63. Följande frågor omfattas däremot inte av denna JO-anmälan, eftersom de för närvarande är föremål för prövning vid förvaltningsdomstolar:

- 1) Lagligheten av Försvarsmaktens två beslut att neka oss tillträde till våra klienter vid Camp Northern Lights i Afghanistan. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning vid Kammarrätten i Stockholm i förenade målen nr. 7751-14 och 10028-14.
- 2) Huruvida Kammarrättens prövning av Försvarsmaktens beslut om utlämnade av allmänna handlingar kan begränsas till en sekretessprövning av de allmänna handlingar vars existens Försvarsmakten har bekräftat för oss. Vi har på goda grunder skäl att anta att det finns ytterligare allmänna handlingar som Försvarsmakten fortfarande undanhåller oss. Denna fråga avgjordes av Kammarrätten i Stockholm genom dom av 2014-12-23 i mål nr. 5664-14. Vi har sökt prövningstillstånd vid Högsta förvaltningsdomstolen och avvaktar beslut i denna del.
- 3) Om Försvarsmakten ska lämna ut vissa allmänna handlingar till oss i form av ”hotbildsanalyser” eller ”upplysningar” eller ”PM” rörande våra klienter. Denna fråga avgjordes av Kammarrätten i Stockholm genom dom av 2014-12-23 i mål nr. 5664-14. Vi har sökt prövningstillstånd vid Högsta förvaltningsdomstolen och avvaktar beslut i denna del.
- 4) Om Försvarsmakten är skyldig att lämna ut våra klienters personuppgifter till oss enligt 26 § personuppgiftslagen. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning vid Kammarrätten i Stockholm i mål nr. 6514-14.

Ö&A

- 5) Om Sveriges ambassad i Kabul ska lämna ut vissa allmänna handlingar till oss i sin helhet, eller med mindre maskeringar än ambassaden har gjort. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning vid Kammarrätten i Göteborg i mål nr 345-15.
- 6) Om svenska förvaltningsdomstolar, i avsaknad av ett formellt uttryckligt och skriftligt beslut, kan pröva lagligheten och lämpligheten av Försvarmaktens underlåtenhet att genomföra en riskbedömning för sju av våra klienter inom ramen för *ad hoc* förfarandet. Denna fråga är för närvarande föremål för prövning vid Kammarrätten i Stockholm i samband med vår ansökan om prövningstillstånd avseende Förvaltningsrätten i Stockholms beslut 2015-01-15 i mål nr. 20829-14.

64. För fullständighetens skull utvecklas anmälan i bifogat Annex I. Vi förbehåller oss rätten att i förekommande fall komplettera anmälan för samtliga våra klienters räkning.

Stockholm, dag som ovan

David Loveday
Barrister (member of the English Bar)
Registrerad som EU-advokat vid
Sveriges advokatsamfund

Ulf Öberg
Advokat

Ö&A

ANNEX I – UTVECKLING AV ANMÄLAN

I – BAKGRUND

Våra klienter

1. Vi har sedan år 2013 företrätt en grupp på 20 afghanska medborgare som har tjänstgjort som tolkar med Försvarsmakten inom ramen för den svenska insatsen i Afghanistan. Samtliga dessa afghanska tolkar har ansökt om skydd i Sverige efter det att tjänstgöringen tog slut. Detta gjordes i ett brev som gavs in till den svenska ambassadören i Afghanistan under sommaren 2012 (bilaga 89).
2. Våra klienter tillhör en grupp afghanska tolkar som, enligt en rapport 2012-10-25 från Sveriges ambassad i Afghanistan (bilaga 90), från basen Camp Northern Lights i Mazar-e-Sharif vid den dåvarande tidpunkten ”deltar i huvudsak i det militära förbandets fältverksamhet och har därför ofta kontakt med lokalbefolkningen. De används även som tolkar vid möten med afghanska företrädare” (dnr. UF2012/62415). Ett antal av våra klienter har även deltagit i de svenska styrkornas underrättelseoperationer i Afghanistan. Samtliga våra klienter kan därmed av motståndare i Afghanistan uppfattas ha haft liknande uppgifter.

Afghanska tolkars särskilt utsatta situation

3. Av objektiva ställningstaganden från bl.a. FN:s flyktingkommissarie UNHCR⁶ och från Migrationsverket (bilaga 91) framgår att samtliga tolkar tillhör en grupp som är särskilt utsatt för risker för förföljelse, död, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling av talibaner eller andra motståndare i Afghanistan i och med att de tjänstgjort med Sveriges väpnade styrkor i Afghanistan.
4. Under sin tjänstgöring var våra klienter skyddade av Försvarsmakten. Det framgår av ovan nämnda objektiva ställningstaganden från UNHCR att afghanska myndigheter inte kan erbjuda effektivt skydd mot sådana risker för förföljelse, död, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande

⁶ UNHCR Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-seekers from Afghanistan, HCR/EG/AFG/13/01 (6 augusti 2013), t.ex. ss. 4, 31 och 34-35. Riktlinjerna finns tillgängliga här: <http://refworld.org/country,,UNHCR,,AFG,,51ffdca34,0.html>

Ö&A

behandling av talibaner m.fl.⁷ Samtliga våra klienter har således upplevt en genuin fruktan för att de riskerar att dödas eller utsättas för annan omänsklig eller förnedrande behandling av motståndare i Afghanistan, i och med att deras tjänstgöring åt de svenska styrkorna har upphört, när den svenska staten lämnar dem utan skydd och stöd. Dessa risker har under år 2014 ökat i samband bl.a. med avvecklingen av de västerländska styrkornas militära insatser i landet.⁸

5. Europadomstolens Grand Chamber har år 2011 slagit fast att när det finns bevis på att en individ tjänstgjort som tolk för västerländska styrkor i Afghanistan, aktualiserar detta i sig en skyldighet för de myndigheter i landet under vilket jurisdiktion individen befinner sig i Europakonventionens mening, att utföra en noggrann och minutiös prövning av individens skyddsbehov. Detta ska ske i enlighet med de processuella krav som uppställs enligt artikel 3 i Europakonventionen, innan individen får återförvisas till Afghanistan, eller överföras till ett annat land där det finns en reell risk för att det andra landet inte kommer att göra den nödvändiga prövningen som artikel 3 förutsätter. Underlåtelse att göra detta strider i sig mot statens förpliktelser enligt artikel 13 i samband med artikel 3 i Europakonventionen.
6. Detta följer av Europadomstolens dom i målet M.S.S. mot Belgien och Grekland [GC], nr. 30696/09, 21 januari 2011, punkterna 265 – 321:

”III. ALLEGED VIOLATION BY GREECE OF ARTICLE 13 TAKEN IN CONJUNCTION WITH ARTICLES 2 AND 3 OF THE CONVENTION BECAUSE OF THE SHORTCOMINGS IN THE ASYLUM PROCEDURE

265. The applicant complained that he had no effective remedy in Greek law in respect of his complaints under Articles 2 and 3, in violation of Article 13 of the Convention...

266. He alleged that the shortcomings in the asylum procedure in Greece were such that he faced the risk of refoulement to his country of origin without any real examination of the merits of his asylum application, in violation of Article 3, cited above, and of Article 2 of the Convention...

267. The applicant submitted that he had fled Afghanistan after escaping an attempt on his life by the Taliban in reprisal for his having worked as an interpreter for the international air force troops based in Kabul. Since arriving in Europe he had had contacts with members of

⁷ Migrationsverkets rättsliga ställningstagande 2014-01-17 angående säkerhetsläget i Afghanistan (RCI 08/2014), punkten 5.6 (bilaga 91).

⁸ Se t.ex. *Human Rights Watch: World Report 2015 (events of 2014)*, s.46 ff: http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2015_web.pdf

Ö&A

his family back in Afghanistan, who strongly advised him not to come home because the insecurity and the threat of reprisals had grown steadily worse.

268. The applicant wanted his fears to be examined and had applied for asylum in Greece for that purpose. He had no confidence in the functioning of the asylum procedure, however.

...

294. In order to determine whether Article 13 applies to the present case, the Court must ascertain whether the applicant can arguably assert that his removal to Afghanistan would infringe Article 2 or Article 3 of the Convention.

295. It notes that, when lodging his application the applicant produced, in support of his fears concerning Afghanistan, copies of certificates showing that he had worked as an interpreter (see paragraph 31 above). It also has access to general information about the current situation in Afghanistan and to the UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Afghanistan published by the UNHCR and regularly updated (see paragraphs 197-202 above).

296. For the Court, this information is prima facie evidence that the situation in Afghanistan has posed and continues to pose a widespread problem of insecurity and that the applicant belongs to a category of persons particularly exposed to reprisals at the hands of the anti-government forces because of the work he did as an interpreter for the international air force troops. It further notes that the gravity of the situation in Afghanistan and the risks that exist there are not disputed by the parties. On the contrary, the Greek Government have stated that their current policy is not to send asylum-seekers back to that country by force precisely because of the high-risk situation there.

297. The Court concludes from this that the applicant has an arguable claim under Article 2 or Article 3 of the Convention.

...

301. The Court notes, firstly, the shortcomings in access to the asylum procedure and in the examination of applications for asylum (see paragraphs 173-88 above): insufficient information for asylum-seekers about the procedures to be followed; difficult access to the Attica police headquarters; no reliable system of communication between the authorities and the asylum-seekers; a shortage of interpreters and lack of training of the staff responsible for conducting the individual interviews; a lack of legal aid effectively depriving the asylum-seekers of legal counsel; and excessively lengthy delays in receiving a decision.

302. The Court is also concerned about the findings of the different surveys carried out by the UNHCR, which show that almost all first-instance decisions are negative and drafted in a stereotyped manner without any details of the reasons for the decisions being given (see paragraph 184 above). In addition, the watchdog role played by the refugee advisory committees at second instance has been removed and the UNHCR no longer plays a part in the asylum procedure (see paragraphs 115 and 189 above).

Ö&A

303. The Government maintained that whatever deficiencies there might be in the asylum procedure, they had not affected the applicant's particular situation.

304. The Court notes in this connection that the applicant claims not to have received any information about the procedures to be followed. Without wishing to question the Government's good faith concerning the principle of an information brochure being made available at the airport, the Court attaches more weight to the applicant's version because it is corroborated by a very large number of accounts collected from other witnesses by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, the UNHCR and various non-governmental organisations. In the Court's opinion, the lack of access to information concerning the procedures to be followed is clearly a major obstacle in accessing those procedures.

...

313. The Court concludes that to date the Greek authorities have not taken any steps to communicate with the applicant or reached any decision in his case, offering him no real and adequate opportunity to defend his application for asylum.

321. In the light of the above, the preliminary objections raised by the Greek Government (see paragraph 283 above) cannot be accepted and the Court finds that there has been a violation of Article 13 of the Convention taken in conjunction with Article 3 because of the deficiencies in the Greek authorities' examination of the applicant's asylum request and the risk he faces of being returned directly or indirectly to his country of origin without any serious examination of the merits of his asylum application and without having access to an effective remedy.

Svenska myndigheters hantering av frågan om skydd för de afghanska tolkarna under sommaren 2012

7. Sedan sommaren 2012 har frågan om de afghanska tolkarnas uppehållstillstånd i Sverige varit omdiskuterat inte bara i massmedia, utan också på högsta politiska nivå.
8. Som framgår av punkterna 10 och följande i JO-anmälan, har ansvariga myndigheter genom juridisk inkorrekta och inkompleta ställningstaganden begränsat sina egen befogenheter att bistå de lokalanställda afghanska tolkarna eller att pröva deras skyddsskäl.
9. Som framgår av JO-anmälan har Migrationsverket vid myndighetsutövning mot enskild låtit sig styras av ansvarigt statsråds respektive Försvarmaktens önskemål huruvida de afghanska tolkarna borde erbjudas skydd eller inte, och vilken process för skyddsprövning som borde tillämpas.

Ö&A

10. Det symbiotiska förhållandet mellan Migrationsverkets successiva ställningstaganden, ansvarigt statsråds direkta inblandning i våra klienters ansökan om skydd i Sverige, och Försvarmaktens aktiva eller passiva ställningstaganden avseende vilka afghanska tolkarna som ska erbjudas skydd eller inte i Sverige har präglat hela den följande handläggningen av de afghanska tolkarnas situation.
11. Denna utgångspunkt står dock i direkt strid med regeringsformens förbud mot ministerstyre och att en viss myndighet ska låta sin myndighetsutövning mot enskild styras av andra myndigheters inblandning i enskilda ärenden.

Fortsatta överväganden avseende hur tolkarnas situation skulle kunna lösas

12. Mot bakgrund av dessa offentliga uttalanden om Migrationsverkets påstådda avsaknad av befogenhet att pröva och i förekommande fall bevilja de afghanska tolkarna skydd i Sverige innan de hade nått svenskt territorium, väcktes den 4 oktober 2012 en allmän motion i socialförsäkringsutskottet (som ansvarar för migrationsfrågor) om behovet av lagändringar för att garantera svenska myndigheters befogenhet att pröva och i förekommande fall bevilja de afghanska tolkarna skydd och uppehållstillstånd i Sverige.⁹
13. Under våren 2013 inleddes ett internt remissförfarande mellan berörda myndigheter avseende frågan om skydd för afghanska tolkarna och andra lokalanställda trupper när de svenska styrkorna skulle lämna Afghanistan. Försvarmaktens remissvar är daterat 2013-03-11 (bilaga 92).
14. I den utsträckning remissvaret inte har maskerats för oss framgår det att Försvarmakten uttalade sig att (avsnitt 5) ”Försvarmaktens bedömning är att *det finns en hotbild mot civilt anställd och civilt kontrakterad personal* som är anställd vid den svenska kontingenten i Afghanistan”, men att (avsnitt 4.2) Försvarmakten har ”påtagit sig ett *ansvar för all personal som är anställd* vid den svenska kontingenten. Försvarmakten vill också särskilt påpeka att det påtagna ansvaret för *civilt anställd personal* upphör i samband med avslutad anställning. Försvarmakten kommer efter avslutad insats heller inte att kunna genomföra uppföljning eller annan verksamhet riktad mot *tidigare civilt anställd personal* som tjänstgjort vid den svenska kontingenten.” (vår kursivering) Försvarmakten framförde även följande (avsnitt 4.4.):

⁹ Motion 2012/13:Sf300 *Bevilja uppehållstillstånd för afghanska tolkar.*

Ö&A

”Försvarmakten har inte i samverkan med andra myndigheter vidtagit, eller planerar att vidta, åtgärder för de individer/den grupp som bedöms vara särskilt utsatt. Försvarmaktens uppfattning är att det *inte är dess uppgift att samverka med andra myndigheter för möjliga åtgärder som är utöver det mandat den egna organisationen kan verka inom*. Försvarmakten anser att *andra myndigheter bör överväga sina möjligheter att pröva en individs önskemål om stöd, t ex inom systemet för nationella flyktingkvoten*. Försvarmakten äger inte denna fråga men anser med anledning av föreliggande hotbild mot civilt anställd personal att det *är av vikt att denna eller andra möjliga åtgärder övervägs som en del av de sammantagna åtgärder Sverige kan vidta*. Försvarmakten är beredd att bistå andra myndigheter (framförallt berörd utlandsmyndighet och Migrationsverket) med *information om de anställda, ge stöd för resor inom insatsområdet samt annat liknande stöd*.” (vår kursivering)

15. I april 2013 konstaterade socialförsäkringsutskottet med anledning av den allmänna motion som väckts i oktober 2012 att ”Försvarmakten anser att denna grupp är särskilt utsatt och att andra myndigheter bör överväga möjligheten att ge stöd” (bet. 2012/13:SfU7). Utskottet klargjorde även att det hade ”full förståelse för motionärernas önskan att skydda de lokalanställda tolkarna i Afghanistan”. Trots detta avslog utskottet motionen med motiveringen att ”eftersom frågan bereds i Regeringskansliet anser dock utskottet att resultatet av denna beredning bör avvaktas och att riksdagen därför inte nu bör göra ett uttalande i frågan” (bet. 2012/13:SfU7).
16. Under våren och sommaren 2013 sammankallade Försvarmakten en ”arbetsgrupp rörande civilt anställda och civilt kontrakterade (fokus lokalanställda tolkar) inom ramen för Sveriges deltagande i Isaf” [den multinationella militärstyrkan i Afghanistan].¹⁰ I denna arbetsgrupp ingick Förvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarmakten och Migrationsverket. Arbetet i denna grupp ”fokusera[de] på att säkerställa en övergripande process för hantering av fall för vidarebosättning.”
17. Trots arbetsgruppens samlade expertis konstaterade Försvarmakten i denna skrivelse (bilaga 93) att ”[d]en övergripande frågan om Sveriges ansvar för den civilt lokalanställda personal som arbetar för den svensk Isaf-styrkan har upplevts av berörda aktörer som mycket viktig, men även mycket komplex...” och att ”[k]omplexa frågeställningar har hanterats under arbetets gång...” Dessa frågor inbegrep frågan om ”gränsytan mellan olika myndigheters mandat”. Det framgår av skrivelsen att ”olika former av lösningar diskuterats” inom arbetsgruppen. Varken arbetsgruppens rapport eller

¹⁰ Se PM upprättad av Förvarsdepartementet och benämnd ”Civilt anställda och civilt kontrakterade i Afghanistan – samverkan i Sverige vår och sommar 2013”, 2013-07-19, dnr. Fö2013/9/MFI (bilaga 93).

Ö&A

dess innebörd har kommunicerats till våra klienter vid tidpunkten för dess författande, och vi erhöll en kopia först under år 2014, med omfattande maskeringar.

18. Huruvida arbetsgruppens utredning beaktat de befogenheter som regeringen och ansvariga myndigheter har enligt utlänningslagstiftningen – trots Migrationsverkets och dåvarande migrationsminister Tobias Billströms felaktiga och direkt vilseledande offentliga uttalanden vid slutet av juli 2012 – framgår inte av de maskerade kopior av rapporten som kommit oss till handa. Inte heller framgår det om arbetsgruppen diskuterade Sveriges och dess myndigheters eventuella ansvar gentemot de afghanska tolkarna enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och artikel 3 i Europakonventionen.

Skapandet av *ad hoc* förfarandet för prövningen av de afghanska tolkarnas skyddsbehov

19. I oktober 2013 väcktes ytterligare en allmän motion i socialförsäkringsutskottet¹¹ om de afghanska tolkarnas situation. I motionen påpekades att regeringen ännu inte återkommit till riskdagen med några resultat av sin beredning av frågan om skydd eller uppehållstillstånd för de afghanska tolkarna. Även denna allmänna motion avslogs (bet. 2013/14:SfU2).
20. Enligt utskottets majoritet hade regeringen nämligen informerat majoriteten att lagändringar för att garantera lokalanställda tolkars skyddsbehov inte behövdes. Detta eftersom det redan fanns en ordning för att bistå de lokalanställda i deras skyddsbehov, och att denna ordning skulle innebära en individuell prövning av vilka risker var och en löpte.¹² Utskottets majoritet vägrade dock att förklara för utskottets minoritet¹³ – och än mindre offentliggöra – uppgifter om hur denna process skulle gå till väga förutom att betona att ”Det måste göras en individuell prövning... Det ska finnas möjligheter till en individuell prövning”¹⁴ och att ”det finns ett system som fungerar om det behövs”¹⁵. Att majoriteten vägrade lämna ytterligare uppgifter berodde, enligt utskottets ordföranden, på sekretess.^{16 17}

¹¹ Motion 2013/14:Sf366 *Upphållstillstånd för afghanska tolkar*

¹² Riksdagens protokoll 2013/14:39 (2014-12-04), anf. 54, 71-74, 85-88 och 95 (bilaga 21).

¹³ Ibid. anf. 71, Eva-Lena Jansson (S)

¹⁴ anf. 72 i Riskdagens protokoll, Mikael Cederbratt (M), utskottets ordförande

¹⁵ anf. 74, Mikael Cederbratt

¹⁶ anf. 72, Mikael Cederbratt

Ö&A

21. Den tidigare migrationsministern Tobias Billström, som uppenbarligen vid denna tidpunkt hade ändrat uppfattning sedan sitt uttalande i juli 2012 (se punkt 17 i JO-anmälan), uttalade i januari år 2014 att Försvarsmakten och Migrationsverket på regeringens uppdrag hade säkerställt ett *ad hoc* förfarande för att pröva och garantera lokalanställda afghanska tolkars stöd- och skyddsbehov på ett rättssäkert sätt, grundat på deras individuella omständigheter:¹⁸

“Att stödja de tolkar och andra lokalanställda som har bistått den svenska styrkan i Afghanistan är viktigt och från regeringens sida har vi därför säkerställt att det finns en ordning, baserad på individuella lösningar, för att bistå de personer som har stöd- och skyddsbehov... Den individuella prövningen är en grundsten. Detta för att kunna avgöra vilket stöd som är mest lämpligt för respektive individ... Det finns [...] en ordning för att bistå de afghanska tolkar som har stöd- och skyddsbehov, i enlighet med befintlig lagstiftning. Försvarsmakten och Migrationsverket har samarbetat väl vad gäller att genomföra denna ordning.”

22. Trots Migrationsministerns uttalande, och trots att undertecknade gjort ett flertal framställningar å våra klienters vägnar, har varken Försvarsmakten, Migrationsverket eller regeringen lämnat ut några konkreta uppgifter om vilka krav och urvalskriterier som regeringen eller behöriga myndigheter har ställt upp för att tillförsäkra en rättssäker prövning av de afghanska tolkarnas individuella skyddsbehov enligt denna ”särskilda ordning”.

23. Till yttermera visso är det Försvarsmaktens ståndpunkt att:

- 1) De afghanska tolkarna inte har partsställning *gentemot Försvarsmakten* enligt denna särskilda ordning, med följden att de inte anses ha rätt att ansöka om att ordningen ska tillämpas i deras fall; de har inte heller rätt att kommentera Försvarsmaktens rekommendationer om huruvida det föreligger ett skyddsbehov eller huruvida skydd eller stöd ska erbjudas.
- 2) Försvarsmakten ges inte någon särskild behörighet, eller något särskilt ansvar, inom ramen för den ”särskilda ordningen” som således har upprättats.¹⁹
- 3) De riskbedömningar som ligger till grund för Försvarsmaktens slutsatser om skyddsbehov enligt denna särskilda ordning synes inte utgå från bedömningar om *risk*

¹⁷ anf. 74, Mikael Cederbratt

¹⁸ SvD, 2014-01-09 *Rättssäkerheten måste alltid sättas främst* http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/rattssakerheten-maste-alltid-sattas-framst_8877992.svd

¹⁹ Se e-post 2014-03-20 kl. 10:19 från Magnus Sandbu, Försvarsjurist, Försvarsmakten, till undertecknade m.fl. (bilaga 97, punkten 9)

Ö&A

för att individen kommer att utsättas för död eller tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling, utan istället från bedömningar om risk för att Försvarsmaktens intressen kommer att skadas (bilaga 68, punkt 1). Om så är fallet, tar Försvarsmakten således hänsyn till risk för individen endast i den det innebär en risk även för Försvarsmaktens intressen.

Våra 20 ursprungliga klienters ansökningar om uppehållstillstånd vid Migrationsverket

24. Innan någon av våra klienter erbjöds stöd eller skydd enligt denna särskilda ordning, ansökte samtliga dessa afghanska tolkar om skydd i Sverige genom en ansökan om uppehållstillstånd med stöd av bl.a. 5 kap. 3 a § 3 st. 3 p utlänningslagen (särskild anknytning till Sverige) och med stöd av Sveriges förpliktelser gentemot dem enligt Europakonventionen (bilaga 94).
25. Med hänsyn till de kommunikationssvårigheter vi hade med våra klienter med hänsyn till deras egen säkerhet, erhöll vi ett muntligt löfte från ”O.E.”, den tjänsteman som utpekats av Migrationsverkets generaldirektör att Migrationsverket, skulle bereda oss skäligt rådrom innan vi slutförde våra klienters talan inför myndigheten (bilaga 95).
26. Trots detta förelade Migrationsverkets nye handläggare (härefter ”H.H.”) oss att slutföra talan i samtliga våra klienters fall inom en orimligt kort frist (om 4 arbetsdagar sedan vi tog del av föreläggandet), med angivande att ansökningarna om uppehållstillstånd annars skulle avskrivas. (bilaga 96).
27. När David Loveday ifrågasatte denna korta frist blev han informerad av Migrationsverkets handläggare H.H. att hon ansåg att fristen var rimlig, eftersom våra klienter enligt hennes uppfattning – innan vi ens hade yttrat oss å våra klienters vägnar – omöjligen kunde framföra någon grund eller omständighet som skulle kunna motivera att uppehållstillstånd skulle kunna beviljas för någon av våra klienter. På grund av H.H.:s förutfattade mening anmäldes jäv hos Migrationsverkets rättschef (bilaga 97). Migrationsverket gick då med på att förlänga den tid inom vilken vi skulle yttra oss å våra klienters vägnar, och accepterade att vi inte behövde slutföra talan i sak, utan endast behövde yttra oss om Migrationsverket hade befogenhet att bevilja uppehållstillstånd till våra klienter. Däremot avslög rättschefen vår jävsvändning mot H.H. utan närmare motivering (bilaga 98).

Ö&A

28. Följden var att H.H. senare deltog i den fortsatta beredningen av ärendet huruvida Migrationsverket hade befogenhet att bevilja våra klienter uppehållstillstånd. I en rad likalydande beslut 2014-06-02 avslog Migrationsverket samtliga våra klienters ansökningar om uppehållstillstånd (bilaga 99), förutom i ett fall.
29. Besluten underlät att ta ställning till de två grunder vi anfört till stöd för Migrationsverkets befogenhet att bevilja våra klienter uppehållstillstånd (5 kap. 3 a § utlänningslagen och Europakonventionen). Till grund för besluten låg i stället Migrationsverkets analys att det inte var möjligt att bevilja uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen till en person som fortfarande befann sig i hemlandet – vilket vi aldrig gjort gällande – och att ansökningarna inte hade getts in till behörig svensk beskickning.
30. Den enda ansökan om uppehållstillstånd som inte avslogs var N.N.'s ansökan – detta eftersom denne person under tiden hade lämnat Afghanistan och personligen ansökt om uppehållstillstånd vid en behörig beskickning, Sveriges ambassad i Tehran (bilaga 100).

Besluten att bevilja 12 av våra klienter skydd enligt *ad hoc* förfarandet

31. Trots att Migrationsverket avslog 19 av våra klienters ansökningar om uppehållstillstånd (bilaga 57-76) beviljade Migrationsverket ändå 12 av våra klienter samt deras familjer permanent uppehållstillstånd i Sverige (besluten i fråga fattades under perioden 2014-06-04 – 2014-07-20 bilaga 28-40). Dessa beslut fattades till synes med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse ska uppehållstillstånd ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning).
32. Dessa 12 klienter som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige har således erhållit en prövning enligt *ad hoc* förfarandet som på initiativ av regeringen har genomförts av Försvarmakten tillsammans med Migrationsverket.
33. Som ombud för våra klienter har vi dock varit helt uteslutna från insyn i detta *ad hoc* förfarande. Undertecknade har därför utan framgång sökt närmare uppgifter från bl.a. Försvarmakten om hur

Ö&A

denna prövning har gått till, och vilka kriterier som myndigheterna tillämpat för att pröva huruvida vissa afghanska tolkar och deras anhöriga ska erhålla skydd i Sverige.

34. Vi har dock endast erhållit fragmentariska uppgifter från behöriga myndigheter. Av de uppgifter som har tillhandahållits undertecknade – delvis under sekretessförbehåll, vilket innebär att vi inte får röja samtliga de uppgifter vi besitter – samt av de uttalanden som gjorts i media framgår, såvitt kan förstås, att *ad hoc* förfarandet bestått av följande process:

- 1) Utgångspunkten är att man ska vara i Sverige för att kunna *ansöka* om asyl eller skydd i Sverige. Enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska dock uppehållstillstånd ges till en utlänning som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Vanligtvis brukar man kalla individer som får uppehållstillstånd enligt denna bestämmelse ”kvotflyktingar”, eftersom de regeringsbeslut som skapar ramen för det mottagande som ligger till grund för uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen fastställer det antal individer som varje år får tas emot på detta sätt.
- 2) 5 kap. 2 § utlänningslagen reglerar inte förutsättningarna för att en utlänning ska tas emot i Sverige inom ramen för ett beslut av regeringen om kvotflyktingar. Denna bestämmelse förpliktar däremot de relevanta myndigheterna att bevilja en utlänning uppehållstillstånd om utlänningen i fråga tas emot inom ramen för ett sådant beslut. Normalt sett är det Migrationsverket som meddelar beslut om uppehållstillstånd (5 kap. 20 § 1 st. utlänningslagen), men beslut om uppehållstillstånd får även meddelas av Regeringskansliet (5 kap. 20 § 3 st. utlänningslagen).
- 3) Vad gäller förutsättningar för mottagande som kvotflykting är det regeringen som fastställer dessa årligen i budgetbeslut varje år. I de förevarande fallen var det relevanta budgetbeslutet Ju2013/8500/EMA, *Vidarebosättning m.m. för budgetåret 2014* (Justitiedepartementet, 2013-12-19) ([bilaga 101](#)), i vilket regeringen slog fast att Migrationsverket år 2014 fick disponera medel för överföring och mottagande av 1 900 kvotflyktingar i Sverige.

Ö&A

- 4) Vad gäller processen för själva mottagandet som hänvisas till i 5 kap. 2 § utlänningslagen är det Migrationsverket som enligt 2 § punkt 12 förordningen (2007:996) ska svara för organiserad uttagning och överföring av flyktingar och andra skyddsbehövande. På samma sätt anger budgetbeslutet att ”Migrationsverket ska vidta åtgärder för att genom vidarebosättning i Sverige erbjuda skydd för flyktingar och andra skyddsbehövande [d.v.s. högst 1 900 sådana år 2014] och därigenom tillhandahålla en varaktig lösning som inte omedelbart står i utsikt där de befinner sig.”
- 5) Budgetbeslutet anger att ”Personerna får vidarebosättas efter förslag från FN:s flyktingkommissarie (UNHCR)”, och det är på det sättet mottagande som hänvisas till i 5 kap. 2 § utlänningslagen normalt har skett.²⁰ Det bör i sammanhanget uppmärksammas att UNCHR:s program är avsett att erbjuda en lösning för de flyktingar som lyckas fly sitt hemland, men som befinner sig i mellanländer vars myndigheter inte har resurserna eller viljan att formellt bevilja uppehållstillstånd, bistånd eller möjligheter för flyktingar att försörja sig (t.ex. i gränsländer till konfliktområden där stora flyktingläger uppstår). Kriterierna för vidarebosättning enligt UNCHR:s program är i detta sammanhang detaljerade och snäva. UNHCR:s program var således vid denna tidpunkt inte tillämpligt för våra klienter eftersom det förutsätter bl.a. att skyddssökanden befinner sig utanför sitt hemland (två av våra klienter befinner sig för tillfället i Grekland respektive Tyskland). Om inte annat var den tidigare migrationsministerns uttalande i SvD i juli år 2012 direkt felaktigt från en rättslig utgångspunkt, vilket vi även har påpekat i en debattartikel i SvD 2013-12-04.²¹
- 6) Budgetbeslutet anger också att ”Vidarebosättning får *i undantagsfall* även ske efter förslag från *svenska utlandsmyndigheter*” (vår kursivering). Inga närmare villkor eller kriterier för att svenska beskickningar ska kunna lägga fram sådana förslag till vidarebosättning anges i budgetbeslutet. Ingenting i budgetbeslutet talar dock för att *Försvarsmakten* skulle vara bemyndigad att vidta några åtgärder inom ramen för

²⁰ Se t.ex. Wikrén och Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentarer*, upplaga 10:1 (2014), s. 230

²¹ SvD Brännpunkt 2013-12-03 *Nu måste tolkarnas öde avgöras*, tillgänglig via http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/nu-maste-tolkarnas-ode-avgoras_8789270.svd

Ö&A

denna ordning. Enligt vår uppfattning består utlandsmyndigheter av ambassader, generalkonsulat, och delegationer eller representationer, vilka alla är direkt underställda Utrikesdepartementet (även om de samtidigt är fristående myndigheter)²². Försvarsmakten är inte en utlandsmyndighet.²³

35. Det är uppenbart att *ad hoc* förfarandet som enligt den tidigare migrationsministern och Socialförsäkringsutskottet har upprättats på regeringens initiativ för att garantera en individuell prövning av våra klienters skyddsbehov utgör en *alternativ variant* till det förfarande enligt vilket Migrationsverket, med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen och regeringens budgetbeslut, i undantagsfall kan bevilja uppehållstillstånd till flyktingar i utlandet efter förslag av svenska utlandsbeskickningar.

- 1) Det förfarandet ska handläggas av Migrationsverket på förslag av beskickningar i utlandet. Som framgår av migrationsministerns uttalande ([bilaga 102](#)) och även av en skrivelse av dåvarande justitieminister Beatrice Ask 2014-02-27 ([bilaga 103](#)) var det dock Migrationsverket och *Försvarsmakten* som ansvarade för att genomföra *ad hoc* förfarandet som tillskapades och även tillämpades för flertalet av våra klienter.²⁴
- 2) ”OE”, den tjänsteman som utpekats för undertecknade av bl.a. Migrationsverket och av rättschefen vid Statsrådsberedningen Christina Weihe som ansvarig kontaktpunkt för frågan om behandlingen av våra klienters skyddsbehov, har förklarat för barristern och EU-advokaten David Loveday vid ett telefonsamtal 2014-03-07 att utgångspunkten är att de skyddsbehövande som kontaktar Migrationsverket från utlandet med önskemål om asyl i Sverige alltid hänvisas av Migrationsverket till

²² Se t.ex. <http://www.regeringen.se/sb/d/2721/a/14968>

och även <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/49/68/9fe0de39.pdf>

²³ Denna uppfattning att Försvarsmakten saknade behörighet i frågan synes även inledningsvis ha delats av Försvarsmakten själv, se PM upprättad av Försvarsdepartementet ”Civilt anställda och civilt kontrakterade i Afghanistan – samverkan i Sverige vår och sommar 2013”, 2013-07-19, dnr. Fö2013/9/MFI ([bilaga 106](#)).

²⁴ Detta bekräftas även av uppgifter till media, se Ekot, 17 juli 2013 *Hotade afghanska tolkar kan få asyl i Sverige* <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5594468>: ”Nu har en arbetsgrupp med representanter för Migrationsverket, Försvarsmakten och bland annat Utrikesdepartementet kommit fram till en lösning – att de tolkar som faktiskt är utsatta för hot och riskerar att fara illa ska ses som kvotflyktingar. Då görs bedömningen istället på plats i Afghanistan och uppehållstillstånd beviljas redan där. Försvarsmakten gör en första prövning av hotbilden. Anser de att personen inte kan leva kvar i landet gör Migrationsverket en egen bedömning innan de tar beslut om att bevilja asyl eller inte.”

Ö&A

UNCHR. Skälet till detta uppgavs vara att Migrationsverket i de allra flesta fallen beviljas uppehållstillstånd för kvotflyktingar endast efter förslag av UNHCR. OE bekräftade dock under samma samtal att alla tolkar som tjänstgjort med Försvarsmakten, och som kontaktade Migrationsverket från utlandet med liknande önskemål, inte hänvisades till en svensk beskickning utomlands (d.v.s. det enda alternativet som anges i regeringsbeslutet om kvotflyktingar), utan istället till Försvarsmakten. Detta bekräftas i OE:s tjänsteanteckning 2014-03-11 (bilaga 104, ”Undertecknad hänvisade Lovedays klienter till Försvarsmakten i Afghanistan för att diskutera de behov de har indikerat, eftersom verket inte kommer att kunna bevilja någon ansökan om skydd från Afghanistan”).

- 3) Som framgår av de uppgifter och handlingar vi har tagit emot av Försvarsmakten har Försvarsmakten, *innan något förslag om skydd för en viss tolk framställdes av en svensk utlandsbeskickning till Migrationsverket*, således företagit särskilda säkerhetscreeningar/säkerhetsbedömningar/hotbildsanalyser avseende den afghanske tolken i fråga. De handlingar som vi har beretts tillgång till bekräftar att syftet med dessa analyser var att Försvarsmakten därmed skulle kunna *fatta ett beslut* om att *inkludera* tolken i fråga ett för oss sekretessbelagt förfarande, vilket kan antas utgöra Försvarsmaktens beslut om vilka afghanska tolkar som ansågs kvalificera för vidarebosättning i Sverige. Se bilaga 105 (”Inhämtningen och beredningarna har syftat till att ge C INSATS ett adekvat *beslutsunderlag* om att [maskerat]... INSS C J2 rekommenderar att C INSATS *beslutar* om att uppmärksamma [maskerat]... INSS C J2 anser att det finns särskilda skäl för C INSATS att *överväga om att inkludera* [maskerat]...”) (vår kursivering). Trots detta beslutsunderlag ihärdar Försvarsmakten med att göra gällande att den aldrig fattat något sådant beslut såvitt gäller nu aktuella afghanska tolkar.
- 4) De handlingar som har tillhandahållits oss av Migrationsverket (bilaga 106) och av en svensk beskickning utomlands (bilaga 107) bekräftar att en svensk utlandsbeskickning därefter ”presenterade” vissa *av Försvarsmakten utvalda tolkar* till Migrationsverket för vidarebosättning. Presentationen av den utvalde tolken och dennes anhöriga av ambassaden i fråga synes således endast utgjort ett *pro forma* led i det övergripande

Ö&A

ad hoc förfarandet, som i praktiken hanterats av Försvarsmakten. Ambassaden fattade med andra ord sitt beslut om att presentera personerna i fråga med stöd av Försvarsmaktens beredningsprotokoll, och detta först efter det att Försvarsmakten gjort en individuell prövning, bedömning och/eller urval av vilka afghanska tolkar som skulle kvalificera för vidarebosättning i Sverige.

- 5) Även efter att ambassaden överfört ärendet till Migrationsverket, behöll Försvarsmakten ansvaret för att framföra grunderna för eventuellt uppehållstillstånd till Migrationsverkets handläggare/beslutsfattare, vilket bekräftas av bilaga 108.
- 6) Förfarandet avslutades med att Migrationsverket fattade formella beslut om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:176) och om flyktingstatus, och att ett antal afghanska tolkar och deras anhöriga överfördes till Sverige via tredje länder.

36. Något stöd i lag för Försvarsmaktens ledande roll i detta *ad hoc* förfarande, som resulterar i ett förslag från svenska utlandsmyndigheter om mottagande av eventuella kvotflyktingar, och eventuellt beviljande av uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen, har aldrig klargjorts av regeringen eller av svenska myndigheter. Den rättsliga grunden för detta förfarande framstår än idag som ytterst oklar för oss.

Särbehandlingen av 8 av våra ursprungliga klienter

37. På okända grunder har något formellt beslut i frågan om uppehållstillstånd, skydd, eller annan form av stöd enligt detta *ad hoc* förfarande därmed inte fattats av regeringen, Migrationsverket eller någon annan svensk myndighet såvitt gäller åtta av våra ursprungliga klienter.
38. Sju av dessa individer befinner sig fortfarande i Afghanistan utan stöd eller skydd, eller har flytt till annat land.
39. I samband med överklagande av förvaltningsrätten i Stockholms dom 2015-01-15 i mål 20829-15 har vi väckt frågan huruvida det går att överklaga Försvarsmaktens *passiva beslut* – eller för oss okända beslut (d.v.s. C INSATS *beslut* om att *inte* uppmärksamma vissa av våra klienter för relevant

Ö&A

utlandsmyndighet) – att underlåta att inkludera vissa av våra klienter individer i *ad hoc* förfarandet genom att underlåta att företa en inledande säkerhetscreening i deras fall.

Tillbakadragande av de svenska trupperna, och avslutandet av *ad hoc*-förfarandet

40. Vid slutet av juni år 2014 överlämnades ansvaret för Camp Northern Lights – där våra klienter var baserade – formellt från Försvarmakten till afghanska myndigheter.²⁵ Av ett pressmeddelande från Migrationsverket daterat 2014-07-21 (bilaga 109) framgår att Migrationsverket ansåg att verkets arbete med att inom ramen för den särskilda ordningen pröva frågan om uppehållstillstånd samt överföra de personer som beviljats tillstånd var avslutat.
41. Av ett uttalande från Mikael Ribbenvik, operativ chef på Migrationsverket, i ett TT-meddelande från samma dag, framgår att Migrationsverket beviljade uppehållstillstånd i samtliga de ärenden som presenterades för dem av Försvarmakten (bilaga 110).
42. Av samma TT-meddelande framgår att Migrationsverket alltid gör en säkerhetsprövning tillsammans med Säkerhetspolisen i alla sådana ärenden, för att säkerställa att det inte finns några säkerhetsrisker vid beviljande av uppehållstillstånd för kvotflyktingar.
43. Om Migrationsverket är den myndighet med expertis att bedöma skyddsskäl, och eftersom Säkerhetspolisen har behörighet att göra en säkerhetsprövning i samtliga fall, står det för undertecknade inte klart vilken roll Försvarmaktens hotbilds- och/eller säkerhetsbedömningar eller screening av de afghanska tolkarna – respektive Försvarmaktens beslut att inte utföra en hotbilds- och/eller säkerhetsbedömning eller screening av åtta av våra klienter – har varit avsedd att spela i det av den tidigare regeringen inrättade *ad hoc*-förfarandet. Det framstår tvärtom som uppenbart att Försvarmakten och dess underrättelsetjänst utan stöd i lag har inträtt i såväl utlandsmyndigheternas, Migrationsverkets, som Säkerhetspolisens ställe vid myndighetsutövning mot samtliga våra klienter.

²⁵ Försvarmaktens pressmeddelande 2014-06-26, Camp Northern Lights överlämnat till afghanska staten (bilaga 109)

Ö&A

44. Av ett uttalande från Försvarmaktens presschef Phillip Simon i TV4 Nyheterna 2014-07-24,²⁶ framgår dock att sju av de afghanska tolkar som tjänstgjort med den svenska Försvarmakten i Afghanistan på oklara grunder ”inte har vidarekvalificerat sig” för att Försvarmakten ska utföra hotbildsanalys av de hot som föreligger mot dem, och/eller i förekommande fall en säkerhetsbedömning av huruvida våra återstående klienter som inte erhållit skydd i Sverige mot förmodan skulle utgöra en säkerhetsrisk vid en eventuell vidarebosättning i Sverige.
45. De har därför inte presenterats för vidarebosättning i Sverige, eftersom myndigheterna synes ha betraktat en personlig ”screening” av Försvarmakten utgör en *nödvändig förutsättning* för att en utlandsmyndighet ska kunna presentera dem för vidarebosättning i Sverige, för att Säkerhetspolisen ska pröva huruvida klagandena utgör en säkerhetsrisk vid en eventuell vidarebosättning i Sverige, och för att Migrationsverket ska kunna fatta beslut om att bevilja klagandena uppehållstillstånd i Sverige.
46. Till klargörande av eventuella missförstånd vill vi avslutningsvis understryka att vi *i sig* inte har något att invända mot Försvarmaktens aktiva deltagande i ett förfarande som syftar till att säkerställa att våra klienters rättigheter enligt artikel 3 i Europakonventionen har säkerställs av den svenska staten. I brist på annat lagstöd kan detta med hänsyn till de särskilda omständigheterna rättfärdigas med stöd av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
47. Vi skulle således inte ha haft någon invändning mot Försvarmaktens deltagande i *ad hoc* förfarandet, förutsatt
- (1) att Försvarmaktens deltagande i detta *ad hoc* förfarande hade varit rättssäkert;
 - (2) att kriterierna för urvalet till detta *ad hoc* förfarande hade varit känt för våra klienter och för oss som ombud; och
 - (3) att Försvarmaktens deltagande i detta förfarande hade levt upp till de krav som ställs enligt artikel 3 i Europakonventionen.

²⁶ <http://www.tv4.se/nyheterna/klipp/afghanska-tolkar-nekas-skydd-2767921>.

Ö&A

48. Inga av dessa förutsättningar är dock uppfyllda i sammanhanget, varför Försvarmaktens deltagande i detta förfarande utan stöd i lag snarare har hindrat än bidragit till att Sverige lever upp till sina förpliktelser enligt artikel 3 i Europakonventionen.

49. Denna kritik kan givetvis inte under några omständigheter användas för att ifrågasätta Migrationsverkets positiva förvaltningsbeslut om vidarebosättning i Sverige för tolv av våra klienter och deras anhöriga.