

Kritik mot utrikesförvaltningen, som inte kunnat redovisa de bedömningar som gjorts i samband med en äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende

Beslutet i korthet: I ett asylärende bad en migrationsdomstol en ambassad om hjälp med att kontrollera äktheten av vissa handlingar. Ambassaden lämnade handlingarna till en lokal s.k. förtroendeadvokat. Enligt Utrikesdepartementet var detta nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift. Departementet har inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick utlämnandet eller redovisat någon dokumentation om detta. Det har därmed inte låtit sig bedömas om ärendet handlagts korrekt, vilket innebär att det inte kan uteslutas att anmälarens uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot bl.a. Sveriges ambassad i Colombo, Sri Lanka. Av anmälan framgick i huvudsak följande.

AA, medborgare i Sri Lanka, sökte asyl i Sverige år 2007. Efter att Migrationsverket avslagit hans ansökan överklagade han beslutet till migrationsdomstolen vid dåvarande Länsrätten i Stockholms län. Som ett led i utredningen av målet bad migrationsdomstolen Sveriges ambassad i Colombo att kontrollera äktheten av tre dokument som AA hade åberopat. Domstolen avslog därefter överklagandet. Den 21 juli 2010 återfördes AA till hemlandet Sri Lanka.

AA gjorde gällande att den utredning som ambassaden företog medförde att sekretessbelagda uppgifter lämnades till myndigheterna i Sri Lanka. Han uppgav att detta hade lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

AA framförde även vissa ytterligare klagomål. Han begärde vidare ersättning och att JO skulle ompröva hans asylärende. Klagomålen i dessa delar har inte föranlett någon utredning; JO är inte behörig att pröva frågor om ersättning och kan inte ändra Migrationsverkets eller migrationsdomstolens avgöranden.

Utredning

Handlingar hämtades in från migrationsdomstolen. Följande framgick.

Den 25 april 2008 avslog Migrationsverket AA:s asylansökan. Migrationsverket anförde bl.a. att det fanns trovärdighetsbrister i delar av hans berättelse. AA överklagade Migrationsverkets beslut till migrationsdomstolen. Han gav in tre handlingar varav två benämndes ”Warrant of Arrest” och en ”Summons to Accused”, till styrkande av att han var eftersökt av polisen i Sri Lanka och anledningen till detta. Migrationsdomstolen skickade en förfrågan till Sveriges ambassad i Colombo och bad ambassaden om hjälp med att fastställa de ingivna handlingarnas äkthet. I förfrågan angav domstolen att handlingarna kunde innehålla uppgifter för vilka sekretess gällde. Ambassaden begärde i sin tur hjälp från en lokal s.k. förtroendeadvokat. Av advokatens svar framgick att hon hade varit i kontakt med den domstol i Sri Lanka som skulle ha utfärdat de aktuella handlingarna och fått till svar att handlingarna var förfalskade. Av svaret framgick vidare att domstolen hade för avsikt att vidta åtgärder mot AA med anledning av förfalskningen.

I målet hos migrationsdomstolen anförde AA att han och hans familj hade fått allvarliga problem med myndigheterna i Sri Lanka efter ambassadens efterforskningar.

Den 29 oktober 2009 avslog migrationsdomstolen AA:s överklagande. I domen angavs att trovärdighetsbristerna i hans berättelse kvarstod. Det angavs vidare att det hade tillkommit omständigheter som ytterligare påverkade hans trovärdighet negativt. Med hänsyn till detta samt till att han inkommit med falska dokument ansåg migrationsdomstolen att hans berättelse inte var tillförlitlig och därför inte kunde läggas till grund för antagandet att han vid en återkomst till hemlandet riskerade sådan förföljelse att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Med hänsyn till att han hade gett in falska handlingar ålades han återreseförbud i två år räknat från den dag domen vann laga kraft.

Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, anmodades att yttra sig över ambassadens handläggning av migrationsdomstolens förfrågan. Utrikesdepartementet yttrade sig genom rättschefen BB.

I yttrandet angavs att Sveriges ambassad i Colombo hade lagts ned den 31 mars 2010, men att information inhämtats från personal som hade arbetat vid ambassaden samt från arkiverade handlingar. Bland annat hade följande framkommit.

Den 16 februari 2009 fick ambassaden en skrivelse från migrationsdomstolen där domstolen begärde ambassadens hjälp med att fastställa äktheten av tre bifogade handlingar som skulle härröra från en domstol i Sri Lanka. Ambassaden uppdrog åt sin förtroendeadvokat att bistå i utredningen och sände över kopior av handlingarna till henne. Advokaten rapporterade sedermera att hon hade talat med registratören vid den berörda domstolen i Sri Lanka och att inget mål mot AA med angivet målnummer fanns registrerat. En domare vid domstolen hade begärt att få inspektera handlingarna och bekräftat att dessa var förfalskade. Domaren hade

instruerat registratorn att vidta åtgärder för att AA skulle lagföras för förfalskningsbrottet. Advokaten meddelade senare att hon blivit förelagd att till den lokala polisen inkomma med de aktuella dokumenten samt uppgift om vem som hade gett in handlingarna till ambassaden. Advokaten hade på polisens begäran överlämnat handlingar i ärendet, inklusive kopior av de handlingar som skulle äkthetsprövas, till polisen. Ambassaden förelades att ge in handlingarna i original till polisen. Ambassaden uppsöktes även av en person som uppgav sig komma från den lankesiska domstolen och som frågade om originalhandlingarna, passnummer m.m. Personen fick till svar att ambassaden varken hade några handlingar eller någon information. Ambassaden meddelade vidare polisen skriftligen att ambassaden inte hade de aktuella handlingarna. Den 7 maj 2009 hade handlingarna sänts tillbaka till migrationsdomstolen tillsammans med förtroendeadvokatens svar.

Utrikesdepartementet redogjorde därefter för bl.a. tillämplig lagstiftning och redovisade avslutningsvis följande bedömning.

Av utredningen i ärendet framgår att Sveriges ambassad i Colombo har överlämnat handlingar innehållande uppgifter som kan ha varit sekretesskyddade till en förtroendeadvokat. I samband med advokatens åtgärder för [att] utreda handlingarnas äkthet så har myndigheterna i Sri Lanka uppdragat att handlingarna varit förfalskade och vidtagit åtgärder för att utreda det misstänkta förfalskningsbrottet.

Att utlämna uppgifterna till förtroendeadvokaten har varit nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sina uppgifter i asylärendet och har därför inte utgjort något åsidosättande av sekretess.

Advokatens åtgärder för att utreda handlingarnas äkthet har varit adekvata och inte innefattat något handlande som bör kritiseras.

Mot bakgrund av det anförda finns ingen anledning till kritik mot ambassadens handläggning.

AA kommenterade departementets yttrande.

Rättslig reglering

Sekretess gäller för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar (21 kap. 5 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen, OSL).

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar (med detta avses bl.a. asylärenden) för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna sekretess gäller också hos myndighet som lämnar biträde i sådant ärende eller i sådan verksamhet. (37 kap. 1 § första och fjärde styckena OSL)

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL).

Vid tiden för ambassadens hantering återfanns de nämnda sekretessbestämmelserna i 7 kap. 14 § respektive 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), som upphörde att gälla den 30 juni 2009 då OSL trädde i kraft.

Bedömning

En migrationsdomstol vände sig i en s.k. ambassadförfrågan till Sveriges ambassad i Sri Lanka och bad om hjälp med äkthetskontroll av handlingar i ett asylärende. Ambassaden tog kontakt med en lokal advokat (förtroendeadvokat) och lämnade över kopior av handlingarna till henne. Enligt den asylsökande, som anmält saken hit, har detta lett till allvarliga problem för honom och hans familj.

Generellt gäller att en utlandsmyndighet måste iakttä stor försiktighet vid utförandet av uppdrag av detta slag och i varje enskilt fall noga överväga vilka risker den enskilde eller dennes närstående kan komma att utsättas för genom myndighetens handlande. Jag instämmer härvid i de uttalanden som Justitiekanslern, JK, gjorde i JK-beslut 1995 s. 63 (dnr 16559421; beslutet finns även återgivet i SOU 2001:110). JK uttalade där:

Tydligt är att praxis att anlita advokater många gånger kan ha betydande fördelar och kanske också vara det enda möjliga sättet att kontrollera asylsökandes uppgifter. En inhemsk advokat kan uppenbarligen ha helt andra förutsättningar att genomföra diskreta kontroller än vad som är möjligt för de anställda vid en ambassad. Den kritiska frågan blir därför i vad mån det går att hysa ett sådant förtroende för den advokat som anlitas att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till denne för uppdragets skull. Ett sådant uppdrag är mycket grannliga och fordrar känsliga avvägningar i fråga om hur det bör utföras. Det synes mig finnas anledning att hävda att uppdragen bör föregås av närmare överväganden från svenska myndigheters sida varvid sekretess- och rättssäkerhetsaspekter på den utredningsteknik som övervägs beaktas särskilt. Utredningsmetoder får inte användas slentrianmässigt utan fordrar varsamhet i tillämpningen.

De överväganden som görs i samband med uppdrag av detta slag bör dessutom tydligt dokumenteras. Detta är av betydelse för utlandsmyndighetens möjlighet att vidta åtgärder mot förtroendeadvokater som inte agerar korrekt, något som berörs av JK i det citerade beslutet. Om advokaten ska anförtros uppgifter för vilka sekretess gäller kan myndigheten inte underlåta att dokumentera skälen för detta och ange de rättsregler som tillämpats. Därigenom säkerställs att en sekretessprövning i samband med utlämnande av handlingar verkligen sker, en prövning som då också kan kontrolleras av granskande instanser i efterhand. Det är med andra ord en rättssäkerhetsfråga.

Enligt Utrikesdepartementet var utlämnandet till advokaten nödvändigt för att ambassaden skulle kunna fullgöra sin uppgift i asylärendet (se 10 kap. 2 § OSL). Departementet synes alltså ha utgått från att sekretessbelagda uppgifter lämnades ut. Departementet har dock inte närmare redogjort för vilka överväganden som föregick detta och någon dokumentation finns uppenbarligen inte.

Det är, inte minst mot bakgrund av JK:s uttalanden, anmärkningsvärt att de bedömningar som gjorts i detta känsliga ärende inte har kunnat redovisas. Det

medför att det inte låter sig bedömas om det förekommit ett åsidosättande av den sekretess som torde ha gällt och inte heller om ärendet i övrigt handlagts med den omsorg det krävde. Jag tvingas därför lämna dessa frågor öppna, vilket innebär att det inte kan uteslutas att anmälarens uppgifter om att han lidit skada på grund av försummelser från ambassadens sida är riktiga. Oavsett hur det förhåller sig med den saken måste utrikesförvaltningen kritiseras för att handläggningen av ärendet inte dokumenterats så att de bedömningar som gjorts kunnat redovisas.