



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Elif Gunes

Nationell säkerhet eller mänskliga rättigheter?

- En analys av Turkiets utlämningskrav i samband med Sveriges Natoansökan

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Karol Nowak

Termin: HT22

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| SUMMARY | 1 |
| SAMMANFATTNING | 2 |
| FÖRKORTNINGAR | 3 |
| INLEDNING | 4 |
| 1.1 Bakgrund | 4 |
| 1.2 Syfte och frågeställningar | 4 |
| 1.3 Metod och material | 5 |
| 1.4 Forskningsläge | 5 |
| 1.5 Avgränsningar | 6 |
| 1.6 Disposition | 6 |
| ALLMÄNT OM UTLÄMNING | 7 |
| 2.1 Utlämningslagen | 7 |
| 2.2 Non-refoulement skyddet | 8 |
| 2.3 Praxis från Europadomstolen | 9 |
| 2.3.1 Soering mot Storbritannien | 9 |
| 2.3.2 Saadi mot Italien | 10 |
| 2.4 Svensk praxis | 11 |
| 2.4.1 NJA 2017 s. 975..... | 11 |
| 2.4.2 NJA 2016 not N 16 | 12 |
| 2.5 Diplomatiska garantier | 13 |
| 2.5.1 Europadomstolen..... | 13 |
| 2.5.2 FN:s Kommité mot tortyr..... | 15 |
| SVERIGES NATOANSÖKAN | 18 |
| 3.1 Nationell säkerhet | 18 |
| 3.2 Turkiets inställning | 19 |
| ANALYS | 21 |
| KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING | 24 |
| RÄTTSFALLSFÖRTECKNING | 27 |

Summary

Extradition is undoubtedly an important international instrument for fighting crime. Turkiye demands that Sweden extradite individuals linked to the terrorist organization PKK and withholds its approval to allow Sweden to become a full NATO member until Sweden meets the requirements. Turkiye's extradition demands on Sweden are far from uncontroversial, but approval of Turkiye is of crucial importance for national security regarding the current deteriorating security situation in the immediate area and the rest of Europe.

Extradition is regulated by the Extradition for Criminal Offences Act (1957:668) and the Act is applicable to countries outside the Nordic countries and the EU. The Extradition for Criminal Offences Act sets out several conditions for the requested state to grant extradition. The principle of dual criminality means that an offence must be punishable under the law of both the applicant state and Sweden. Also, there is an absolute prohibition on the extradition of Swedish nationals.

The principle of *non-refoulement* obliges states not to return a person to another state where there is a risk he or she may be subject to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment. The principle is contained, among other things, in Article 3 ECHR. The prohibition of refoulement is also stipulated in paragraph 7 of the Extradition for Criminal Offences Act.

The thesis analyzes the extradition of persons that Turkey wants extradited in connection with Sweden's NATO application by examining how far the *non-refoulement* extends. Also, it discusses the legitimacy of diplomatic guarantees by using the judgments of the European Court on Human Rights and the UN Committee against Torture. This thesis analyzes the balance between protecting national security and maintaining full respect for human rights in the case of extradition. The conclusion is that a possible extradition of persons who are on Turkey's demand list would be contrary to the fundamental rights in Swedish law and international law.

Sammanfattning

Utlämning är utan tvivel ett viktigt internationellt instrument för brottsbekämpning. Turkiet kräver i samband med Sveriges Natoansökan att Sverige ska utlämna personer kopplade till terrororganisationen PKK och väntar med sitt godkännande för att låta Sverige bli en fullvärdig medlem i Nato tills Sverige uppfyller kraven. Turkiets utlämningskrav på Sverige är långt ifrån okontroversiellt men ett godkännande av Turkiet är i det nuvarande försämrade säkerhetspolitiska läget i närområdet och övriga Europa avgörande för den nationella säkerheten.

Utlämning regleras i lag (1957:668) om utlämning för brott och är tillämplig i förhållande till länder utanför Norden och EU. Utlämningslagen uppställer en rad villkor för att den anmodade staten ska bevilja en utlämning. Principen om dubbel straffbarhet innebär att gärningen måste vara kriminaliserad både i den ansökande staten och i Sverige. Det finns även ett absolut förbud mot utlämning av svensk medborgare.

Principen om *non-refoulement* innebär att stater har en skyldighet att inte avvisa, utvisa eller utlämna en person till det land där personen riskerar att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Principen tar sig uttryck bland annat i artikel 3 EKMR. Förbudet mot *refoulement* stadgas även i 7 § utlämningslagen.

Uppsatsen analyserar utlämning av personer som Turkiet vill få utlämnade i samband med Sveriges Natoansökan genom att utreda hur långt *non-refoulement* skyddet sträcker sig. Även legitimiteten av diplomatiska garantier diskuteras med hjälp av praxis från Europadomstolens och FN:s Kommitté mot tortyr. Balansgången mellan nationell säkerhet och respekt för grundläggande rättigheter vid utlämning analyseras. I uppsatsen konstateras att en eventuell utlämning av personer som finns på Turkiets kravlista skulle strida mot grundläggande rättigheter i svensk rätt och internationell rätt.

Förkortningar

| | |
|-------|---|
| EKMR | Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna |
| EU | Europeiska unionen |
| FN | Förenta Nationerna |
| HD | Högsta domstolen |
| Nato | North Atlantic Treaty Organisation |
| NJA | Nytt juridiskt arkiv |
| Prop. | Proposition |
| Rskr. | Riksdagsskrivelse |
| SOU | Statens offentliga utredningar |
| SvJT | Svensk Juristtidning |
| SÖ | Sveriges överenskommelser med främmandemakter |

Inledning

1.1 Bakgrund

Rysslands invasion av Ukraina har förändrat det säkerhetspolitiska läget i Europa. Rysslands oprovocerade aggression mot Ukraina och utökade militära aktiviteter i Sveriges närområde har väckt många frågor om Sveriges försvarsförmåga.¹ Mot bakgrund av detta fattade den dåvarande regeringen den 16 maj 2022 ett beslut om att Sverige som historiskt sett haft militär alliansfrihet, skulle gå med i den militära alliansen NATO.

För att ett land ska kunna bli fullvärdig medlem i Nato måste samtliga Natoländer ratificera landets ansökan, vilket ger samtliga medlemsländer vetorätt.² Turkiet, som är medlem i Nato, har valt att använda sin vetorätt för att ställa krav på Sverige. På President Recep Tayyip Erdogans kravlista finns bland annat att Sverige utlämnar ett antal³ medlemmar i Partiya Karkerên Kurdistan (PKK) som är terrorklassad i EU:s terrorlista⁴.

Det är inte sällan att länder tvingar fram sina krav genom att använda internationella överenskommelser. Det Sverige ställts inför är inte ovanligt men Turkiets krav angående utlämning av personer har väckt en het debatt. Sverige har på senaste tiden utvecklat sina relationer med Turkiet men utlämningsfrågan kvarstår.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att klargöra hur utlämning fungerar i svensk rätt och att diskutera och kritiskt analysera möjligheterna att utlämna terrorismstänkta till ett tredje land där det finns risk för att utsättas för behandling i strid med mänskliga rättigheterna. Analysen görs utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv och individers grundläggande rättigheter enligt EKMR.

Den fråga som avses att besvaras för att uppnå uppsatsens syfte är följande.

- Kan, bör och ska Sverige i samband med Natoansökan utlämna terrorismstänkta som Turkiet begär?

För att kunna svara på frågan ovan kommer uppsatsen utgå ifrån följande frågeställningar:

¹ Ds 2022:7, s. 12f.

² Nordatlantiska fördraget, 4 april 1949, art. 10.

³ Se Kizilkoyun (2022).

⁴ Rådets Beslut (Gusp) 2022/1241 av den 18 juli 2022.

- Hur ser regleringen kring utlämning ut i Sverige?
- Hur långt sträcker sig non-refoulement principen i EKMR?
- Vad innebär diplomatiska garantier?
- Hur är balansgången mellan nationell säkerhet och skyldigheten att respektera rättigheterna i EKMR vid utlämning enligt lag (1957:668) om utlämning för brott⁵?

1.3 Metod och material

Uppsatsen utgår från ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt, vilket innebär att gällande rätt fastställs och tolkas med ledning av de vedertagna rättskällorna enligt rättskällehierarkin.⁶ Uppsatsen innehar ett kritiskt förhållningssätt till gällande rätt, vilket den rättsdogmatiska metoden ofta ägnar sig åt.⁷

Uppsatsen inleds med en allmän del om utlämning som baseras huvudsakligen på förarbeten till utlämningslagen, praxis från Europadomstolen och HD samt doktrin. Kapitel två inleds med en beskrivning av utlämningsrätten och därefter presenteras principen om *non-refoulement* som utgör ett hinder mot utlämning. Av detta följer praxis från Europadomstolen där presenteras två viktiga avgöranden för utlämning, *Soering mot Storbritannien* och *Abu Qatada mot Italien*. Sedan redogörs för två avgöranden från HD som kopplade till utlämningsärenden av turkiska medborgare. Urvalet av avgöranden görs utifrån avgörandens relevans för ämnet. Därefter beskrivs diplomatiska garantier med hjälp av Europadomstolens praxis och mål från FN:s Kommitté mot tortyr. Skillnaden mellan de två markeras även här.

Avsnittet om Sveriges Natoansökan inleds med fakta om Nato. Därefter redogörs för varför Sverige valt att ansöka om medlemskapet med hjälp av utredningen *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* och promemorian *Sveriges medlemskap i Nato*. Eftersom ämnet är högst aktuellt i nuläget används även artiklar från tidningar.

I det sista kapitlet görs en analys med hjälp av tidigare redogörelse om utlämning och Natoprocessen. Även analyseras några avgöranden från HD som har varit föremål för utlämning av PKK-medlemmar.

1.4 Forskningsläge

⁵ Hädanefter utlämningslagen.

⁶ Kleinemann (2018), s. 21.

⁷ Ibid, s. 40.

Under arbetets gång har det framgått att det inte finns tillräckligt forskning kring nationell säkerhet eller förhållandet mellan nationell säkerhet som riskeras i samband med politiska spel mellan länderna och mänskliga rättigheter. När det gäller utlämning hade Karin Påles bok "Villkor för utlämning" stor betydelse för arbetet. Boken "Non-refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention Against Torture" av Fanny de Weck gav en god vägledning om non-refoulement i Europadomstolens praxis.

1.5 Avgränsningar

Uppsatsen utreder legitimiteten av utlämning i förhållande till nationell säkerhet som behöver värnas av den utlämnande staten. Arbetet behandlar inte otillåtet kringgående av utlämningsrätten, exempelvis genom informellt polissamarbete. Uppsatsen fokuserar endast på möjligheten av Turkiets krav på utlämning i samband med Sveriges Natoansökan. Av tids- och utrymmesskäl utelämnas Turkiets nationella intresse även om det hade bidragit till en intressant analys. I denna uppsats tas endast Sveriges och de efterfrågade individernas intresse upp.

En diskussion hade kunnat föras kring ett säkrare tredje land som kan vara ett alternativ till utlämning till Turkiet men på grund av begränsat utrymme och otillräckliga källor låter jag bli att ta upp det.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med regleringen kring utlämning i svensk rätt. En översiktlig beskrivning ges av utlämningslagen. Därefter presenteras principen om non-refoulement och rättsfall från både Europadomstolen och Högsta domstolen. Vidare beskrivs diplomatiska garantier och dess betydelse i utlämningsrätten i syfte med att utreda legitimiteten av diplomatiska garantier.

I uppsatsens tredje kapitel beskrivs processen av Sveriges Natoansökan och varför Natomedlemskapet är viktigt för Sverige. Kapitlet redogör för det nuvarande läget mellan Sverige och Turkiet.

I det fjärde kapitlet genomförs en sammanfattande och analyserande diskussion. I detta avsnitt kartläggs även en problematik kring andra organisationer som har koppling till PKK. Denna del behandlar även frågeställningen om balansgången mellan nationell säkerhet och individers grundläggande rättigheter enligt EKMR vid utlämning. Avslutningsvis presenteras arbetets avslutande slutsatser och här ställer jag frågor som i nuläget inte kan besvaras.

Allmänt om utlämning

2.1 Utlänningslagen

Utlämning innebär att en person tvångsvis överförs från en stat till en annan för lagföring eller verkställighet av ett tidigare ådömt straff.⁸ Den första utlämningslagen stadgades 1913.⁹ År 1957 antogs en ny utlämningslag och används än idag. Den nya utlämningslagens syfte var att bättre än 1913 års lag ta tillvara rättssäkerhetens intresse och humanitära synpunkter.¹⁰ Utlänningslagen bygger i stort sett på ett antal internationella överenskommelser, bland annat 1957 års utlämningskonvention med två tilläggsprotokoll.¹¹ Den allmänna regleringen av utlämning, lag (1957:668) om utlämning för brott, är tillämplig i förhållande till länder som är icke-nordiska eller utanför EU.

I 14 § utlämningslagen stadgas att förfarandet inleds med att den ansökande staten lämnar in en skriftlig framställning om utlämning till Justitiedepartementet. Innan regeringen fattar beslut om framställningen ska Riksåklagaren göra en utredning och avge ett yttrande. Till grund för sitt yttrande ska Riksåklagaren verkställa en nödvändig utredning i form av en vanlig förundersökning i brottmål. Om personen som avses med framställningen samtycker till utlämning fattar regeringen därmed ett beslut om utlämning. Om detta inte är fallet ska ärendet överlämnas till Högsta domstolen (HD). Om HD meddelar ett beslut om att det finns hinder mot utlämning får framställningen inte bifallas. Däremot lämnas ärendet om HD beslutar om att hinder inte föreligger mot utlämning återigen till regeringen som ska avgöra huruvida utlämning ska ske.¹²

Regeringen har fri prövningsrätt enligt 1 § utlämningslagen, vilket förstås av användning av ordet ”får” i stället för ”skall”. Regeringen kan alltså med ett mer fritt skön besluta om att inte utlämna personen i fråga även om HD godtagit en utlämning.¹³ Det finns även ett absolut förbud mot att utlämna egna medborgare enligt 2 §.

En förutsättning för att en utlämning ska beviljas är att kravet på dubbel straffbarhet är uppfyllt enligt 1 och 4 §§ utlämningslagen. Detta innebär att brottet som personen är misstänkt för måste vara straffbart både i den ansökande staten och i Sverige. Brottbeskrivningen måste inte nödvändigtvis vara samma i Sverige utan det är tillräckligt att gärningen enligt svensk rätt

⁸ Påle (2003), s. 15.

⁹ Prop. 1913:50 s. 19 och 57.

¹⁰ Prop. 1957:156 s. 114.

¹¹ SÖ 1959:65, SÖ 1976:27 samt SÖ 1979:13.

¹² 14 § - 20 § utlämningslagen.

¹³ Påle (2003), s. 41.

motsvarar brott av viss svårhetsgrad.¹⁴ Principen om dubbel straffbarhet kan anses ha en funktion av måttstock som myndigheterna i den anmodande staten kan avgöra när det är lämpligt att understödja andra länders rättssystem. Detta visar att varje stat endast i begränsad mån har ett gemensamt intresse för brottsbekämpning.¹⁵

2.2 Non-refoulement skyddet

Suveränitet som innebär att en stat har rätt att fritt bestämma över sitt territorium är en känd princip inom folkrätten. Stater bestämmer med andra ord fritt vilka som får stanna i landet eller inte. Denna princip är dock begränsad av principen om non-refoulement. Principen om non-refoulement anses vara internationell sedvanerätt¹⁶ och är bindande för alla stater oberoende av internationella överenskommelser. Principen innebär att stater har en skyldighet att inte avvisa, utvisa eller utlämna en person till det land där personen riskerar att bli utsatt för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling/bestrafning.¹⁷

Principen om non-refoulement är en hörnsten när det gäller skyddet av den internationella flyktingrätten. För första gången användes non-refoulement internationellt i flyktingkonventionen år 1951.¹⁸ Den används även i många olika internationella överenskommelser¹⁹ som är relaterade till mänskliga rättigheter på global och regional nivå och har hittills ratificerats av majoriteten av 192 medlemsstater i FN däribland Sverige och Turkiet genom en eller flera bindande internationella dokument som implicit eller explicit innehåller non-refoulement.²⁰

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) som idag är svensk lag innefattar också den principen. Artikel 3 stadgar ett förbud mot tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Sverige har alltså en skyldighet att inte utlämna personer som riskerar att bli behandlade i strid med artikel 3 i EKMR. Den här skyldigheten utgör ett undantag från Europadomstolens allmänna princip som anger att EKMR inte garanterar utlännings rätt att resa in eller stanna kvar i medlemsstatens territorium.²¹

Det står inte uttryckligen i förarbetena till EKMR att bestämmelsens syfte var ett förbud mot refoulement. Däremot är det tydligt att förbudet mot

¹⁴ NJA 2000 s. 158.

¹⁵ Falk (1976), s. 70.

¹⁶ Lauterpacht & Bethlehem (2003), s. 146-164.

¹⁷ De Weck (2017), s. 1.

¹⁸ 1951 års flyktingkonvention, art. 33.

¹⁹ Se exempelvis Konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, New York 10 december 1984, SÖ 1986:1.

²⁰ Giuffré (2020), s. 39; Lauterpacht & Bethlehem (2003), s. 93 och 147.

²¹ Se *Saadi v. Italy*, no. 37201/06, 28 februari 2008.

refoulement skulle vara övergripande och möjligt att göra vidare tolkningar.²² I ett känt fall²³ från 1989 erkände Europadomstolen för första gången ett nytt tillämpningsområde för artikel 3 i EKMR. Domstolen konstaterade nämligen att en stat som verkställer en utlämning av en individ som riskerar att bli behandlad i strid med artikel 3 kan hållas ansvarig för de handlingar den anmodande staten utför.²⁴

Förbudet mot refoulement speglas även i utlämningslagen. 7 § föreskriver att en person som i främmande land löper en risk för svår förföljelse, på grund av sin etnicitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning, som riktar sig mot dennes liv eller frihet eller annars av svår beskaffenhet inte utlämnas. I utlämningslagen (2005:716) finns en liknande formulering. Enligt utlämningslagen är en flykting den som känner en *välgrundad fruktan för förföljelse* på grund av ras, etnicitet, religiös eller politisk uppfattning. Begreppet ”*välgrundad fruktan*” finns emellertid inte med i 7 § utlämningslagen men blir av intresse för bedömningen om förföljelse föreligger i det enskilda utlämningsärendet. Det är alltså en framåtsyftande riskbedömning som HD gör.²⁵

2.3 Praxis från Europadomstolen

2.3.1 Soering mot Storbritannien

Målet handlar om utlämning av en ung tysk medborgare som var åtalad för mord på sin flickväns föräldrar i USA. Han hade flytt Storbritannien där han stod frihetsberövad i väntan på utlämning. Han riskerade att dömas till döden och få tillbringa 6-8 år i väntan på dödsstraffs verkställande i dödscell, så kallade *death row*. Han hävdade att förhållandena i *death row* var i strid med artikel 3 EKMR med tanke på många år som tillbringades i en dödscell med stigande dödsångest.²⁶

Frågan i målet var om utlämning av en person till en annan stat där det föreligger risk för omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt artikel 3 ålägger den utlämnande staten ansvar. Domstolen konstaterade att konventionsstater vid utlämning inte har skyldighet att kontrollera den behandling som i den anmodande staten väntar på personen. Det var dock speciellt när det gällde tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3 EKMR. En utlämnande konventionsstat kunde ådra sig skyldighet om det vid utlämning föreligger risk för en sådan behandling i strid med artikel 3 EKMR, hur grymt brottet än påstås ha begåtts. Utlämning under sådana omständigheter skulle uppenbarligen strida mot syften i artikel 3 och

²² De Weck (2017), s. 17.

²³ *Soering v. UK*, no. 14038/88, 7 juli 1989.

²⁴ *Ibid*, p. 91.

²⁵ SOU 2011:71 s. 168f.

²⁶ *Soering v. UK*, no. 14038/88, 7 juli 1989.

den utlämnande staten hade en skyldighet att inte utlämna en person som riskerar att bli utsatt för tortyr, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Domstolen kom fram till att Storbritannien skulle bryta mot artikel 3 EKMR om Soering utlämnades till USA.²⁷

Avgörandet är revolutionerande eftersom det för första gången var att Europadomstolen erkände en skyldighet för konventionsstater att utlämna en person till en annan stat där personen riskerar att bli utsatt för behandling i strid med artikel 3 EKMR. Även var det första gången att domstolen gjorde en framåtsyftande bedömning av en möjlig kränkning av artikel 3 i stället för en bakåtsyftande bedömning.²⁸ Senare fastställde domstolen *Soering*-principen i ytterligare två avgöranden där non-refoulement skyddet omfattar även utvisning av asylsökande.²⁹ Principen om non-refoulement i artikel EKMR omfattar enligt domstolen utlämning, utvisning, avvisning eller andra åtgärder med samma verkan.³⁰

2.3.2 Saadi mot Italien

Målet handlar om utvisning av en tunisisk medborgare. Han fick uppehållstillstånd i Italien år 2001. Efter ett år blev han frihetsberövad som misstänkt för bland annat terrorism. Därefter dömdes han av en italiensk domstol den 9 maj 2005 till fyra och halvt års fängelse. Två dagar senare en tunisisk militärdomstol dömde honom i sin utevaro 20 års fängelse för medlemskap i en terrororganisation och för anstiftan till mord. Efter att han frigavs beslutade Italien att utvisa Saadi till Tunisien i samband med bekämpning av internationell terrorism. Frågan Europadomstolen skulle ta ställning till var huruvida Saadi riskerade att bli utsatt för behandling i strid med artikel 3 EKMR. Domstolen erkände inledningsvis att stater står inför en svår uppgift att skydda sina medborgare från terrorism och faran med terrorism kan inte underskattas men tillade att:

The concept of 'risk' and 'dangerousness' in this context do not lend themselves to a balancing test because they are notions that can only be assessed independently of each other. Either the evidence adduced before the Court reveals that there is a substantial risk if the person is sent back or it does not. The prospect that he may pose a serious threat to the community if not returned does not reduce in any way the degree of risk of ill treatment that the person may be subject to on return.³¹

²⁷ *Soering v. UK*, no. 14038/88, 7 juli 1989.

²⁸ De Weck (2017), s. 19.

²⁹ *Cruz Varas and Others v. Sweden*, no 15576/89, 20 mars 1991; *Vilvarajah and Others v. UK*, no. 13163/87, 30 oktober 1991.

³⁰ Ibid.

³¹ *Saadi v. Italy*, no. 37201/06, 28 februari 2008, p. 139.

Domstolen fastställde och utvidgade således det absoluta och undantagslösa skydd i artikel 3 EKMR som redan konstaterades i ett tidigare avgörande³², vilket är att risken att utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling och faran som personen i fråga, om han inte utvisades, skulle utgöra för samhället inte kan ställas mot varandra. Förbudet mot *refoulement* i artikel 3 EKMR är absolut även när det gäller ”the life of the nation” är i fara.³³

Avgörandet är viktigt eftersom det visar principen om non-*refoulements* absoluta karaktär även i de fall det gäller nationens säkerhet. Det måste betonas här att det är själva ”förbudet” mot *torture or other inhuman treatment* som är absolut, inte begreppet *torture or other inhuman treatment*.³⁴ Begreppet kan alltså förändras och tolkas olika med tiden och detta kan på det sättet underminera förbudets absoluta karaktär.³⁵

2.4 Svensk praxis

2.4.1 NJA 2017 s. 975

Målet handlar om utlämning av den turkiska medborgaren A.T. (känd som C.A. i Sverige) som fick ett beslut om anhållande och arresteringsorder i samband med bildande av en organisation i brottssyfte och mord. C.A. finns även på listan över PKK-medlemmar som Turkiet vill få utlämnade i samband med Sveriges Natoansökan.³⁶ Han var enligt kompletterande handlingar åtalad för åtta mord, ett försök till mord, två branddåd, två bombattentat under åren 1990 - 1994.

Gärningarna skulle ha begåtts inom ramen för den hemliga turkiska militära underrättelsetjänsten JITEM och de har varit riktade mot PKK-medlemmar eller sympatisörer. Han hade begärts utlämnad tidigare, år 2008, med anledning av ett mord som år 1992 begåtts, i motsats till JITEM:s verksamhet, inom ramen för PKK:s verksamhet men HD hade beslutat om att det förelåg ett hinder mot utlämning enligt 9 § utlämningslagen.³⁷

Han är kurd och var aktiv medlem i PKK under åren 1975-1985 och därefter lämnade han PKK. År 1991 fick han anställning i den statliga underrättelsetjänsten där han kartlade och avlägsnade personer vid myndigheten som hade anknytning till PKK. Tio år senare sa han upp sig och sedan tvingades han berätta om JITEM:s olagliga verksamheter och avslöja

³² *Chahal v. UK*, no. 22414/93, 15 november 1996.

³³ *Chahal v. UK*, no. 22414/93, 15 november 1996, p. 79; *Selmouni v. France* [GC], no.25803/94, 28 juli 1999, p. 95; *Al-Adsani v. the UK* [GC], no. 35763/97, p. 59; *Shamayev and Others v. Georgia and Russia*, no. 36378/02, p. 335.

³⁴ *Selmouni v. France* [GC], no.25803/94, 28 juli 1999, p. 101.

³⁵ De Weck (2017), s. 193.

³⁶ Se Kizilkoyun (2022).

³⁷ NJA 2009 s. 729.

personer som utgjorde dem. Detta publicerades i tidningar och i en bok, vilket fick en stor uppmärksamhet. Eftersom han hotades av båda de personer som han avslöjade och PKK flyttade han till Sverige där han sökte asyl. Migrationsverket avlog hans ansökan om att beviljas flyktingstatus men beviljade ändå permanent uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Riksåklagaren yrkade att det fanns hinder mot utlämning enligt 4, 7, 9, 10 §§ utlämningslagen och artikel 3 EKMR.

HD konstaterade inledningsvis att kravet på dubbel straffbarhet var uppfyllt förutom bildande av organisation i brottssyfte. Däremot fanns enligt 10 § hinder mot utlämning när det gäller brott som är preskriberat, vilket gjorde att mord och försök till mord kvarstod. Vidare diskuterade domstolen huruvida häktningsbeslutet av den turkiska domstolen kunde anses uppenbart oriktigt och kom fram till att det inte klarlagt att beslutet var uppenbart oriktigt. Det förelåg därför inte hinder mot utlämning enligt 9 §.

Vidare gjorde HD en bedömning om ett hinder förelåg enligt 7 §. Eftersom C.A. förklarats som skyddsbehövande på grund av att han riskerade att bli utsatt för tortyr eller omänsklig behandling i sitt hemland gjorde HD en självständig bedömning av samtliga omständigheter i fallet. Utgångspunkten för bedömningen var huruvida de grunder som anges i 7 § gav upphov till risken för förföljelse.³⁸ Domstolen lade vikt på Migrationsverkets bedömning. I samband med hans ansökan om asyl ansåg Migrationsverket att det inte var sannolikt att turkiska myndigheter skulle tjäna på att förfölja honom och att det inte kunde sägas att turkiska myndigheter saknade förmåga eller vilja att skydda honom mot PKK. Emellertid ansåg Migrationsverket att det inte kunde uteslutas att hans fruktan var välgrundad. Domstolen konstaterade vidare att hans uppgiftslämnande kunde anses en politisk handling mot den turkiska staten och kom fram till att C.A. var utsatt för förföljelse av allvarligt slag som antingen var på grund av hans avslöjande eller medlemskap av PKK. Därför förelåg hinder mot utlämning enligt 7 §. Domstolen behövde således inte göra en bedömning enligt artikel 3 EKMR.

Sammanfattningsvis föreligger ett hinder mot utlämning om personen riskerar att bli utsatt för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning oberoende av det påstådda brottets slag. Det kan tilläggas att skillnaden mellan 6 § och 7 § utlämningslagen blir mycket tydlig i detta mål. Mord och försök till mord anses inte utgöra politiska brott som är ett absolut hinder mot utlämning medan C.A.:s uppgiftslämnande anses vara en politisk handling som utgör en av de grunderna i 7 § och ger upphov till svår förföljelse.

2.4.2 NJA 2016 not N 16

³⁸ Se även NJA 1990 s. 46.

Målet handlar om utlämning av en person som dömdes 4 års fängelse för stöld. Han hävdade att hans domstolsprocess var bristfällig och att han inte fått rätt till rättvis rättegång. Han åberopade bland annat att han var kurd och hjälpte kurdiska rebellgruppen YPS samt att hans familj haft problem med trakasserier från den turkiska staten på grund av samröre med PKK. Vidare framhöll han att situationen i Turkiet efter kuppöversöket i juli 2016 väsentligt försämrats och därför kan Turkiets försäkran om en ny domstolsprövning inte godtas samt att han riskerade att utsättas för behandling i strid med artikel 3 och 6 EKMR. Enligt Riksåklagarens yttrande har han inte stöd till sina påståenden. Migrationsverket har inte beviljat hans asylansökan eftersom hans politiska aktivitet saknade stöd.

HD konstaterade att Turkiet i enlighet med artikel 3 i det andra tilläggsprotokollet till 1957 års europeiska utlämningskonvention lämnat en tillräcklig försäkran om att han skulle få rätt till en ny domstolsprövning. Domstolen kom fram till att det inte föreligger ett hinder mot utlämning enligt utlämningslagen. Vidare konstaterade domstolen att enbart möjligheten att en person skulle utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling inte är tillräckligt i sig utan det måste finnas en verklig risk för ett hinder mot utlämning. Vidare slog HD fast att det inte föreligger ett generellt hinder mot utlämning till Turkiet även om rapporter visar att utvecklingen efter kuppöversöket är mycket betänkligt för personer som är misstänkta för brott mot staten eller politiskt aktiva i opposition.

2.5 Diplomatiska garantier

Diplomatiska garantier är bilaterala instrument som används för att utesluta att en person vid utlämning eller utvisning ska utsättas för omänsklig eller förnedrande behandling i den anmodande staten.³⁹ Diplomatiska garantier aktualiseras ofta i samband med utlämning/utvisning av oönskade personer som i det anmodade landet utgör fara för nationell säkerhet.⁴⁰ De kan vara i olika form så som enkel överensstämmelse, memorandum of understanding eller detaljerade avtal.⁴¹ Diplomatiska garantier som internationellt instrument för att försäkra det absoluta skyddet i artikel 3 EKMR är emellertid långt ifrån vara okontroversiellt. Nedan ska göras en redogörelse för Europadomstolens praxis och rapporter från FN:s Kommitté mot tortyr angående garantier.

2.5.1 Europadomstolen

Europadomstolen har fäst särskilt vikt vid garantier i samband med dödsstraff. Domstolen avvisade flera mål som handlade om utlämning av personer som åtalades för mord i USA med anledning av att åklagaren erhållit

³⁹ Giuffré (2020), s. 190.

⁴⁰ Vermeulen och Battjes (2018), s. 422.

⁴¹ De Weck (2017), s. 416.

garantier om att hen inte skulle yrka på dödsstraff.⁴² Domstolen påpekade att det bör finnas en presumtion om god tro när den ansökande staten har en lång historia av respekt för demokrati och mänskliga rättigheter och *rule of law* samt långvariga utlämnings-samarbete med fördragsslutande stater.⁴³ Även i högst politiska utlämningsärenden där personen i fråga var misstänkt för terrorism ansåg domstolen garantierna från USA angående skydd mot dödsstraff eller annan omänsklig eller förnedrande behandling vara tillförlitliga.⁴⁴

Det har inte erhållits diplomatiska garantier endast i samband med dödsstraff utan även i samband med risk för omänsklig eller förnedrande behandling. Europadomstolen fastställde dock att förekomsten av garantier inte kunde frigöra den utlämnande staten från skyldigheten att undersöka om garantierna i praktiken skulle försäkra den utlämnade personen för att inte bli utsatt för behandling i strid med artikel 3 EKMR.⁴⁵ En sådan försäkran skulle enligt domstolen bedömas i varje enskilt fall beroende på de omständigheter som rådde vid den aktuella tidpunkten.⁴⁶

Domstolen hade i sin tidigare praxis angett att tillförligheten av garantier i den ansökande staten försvagas om det finns rapporter om att omänsklig eller förnedrande behandlingar förekommer.⁴⁷

Däremot klargjorde domstolen därefter i målet *Abu Qatada mot Storbritannien* att garantier som utlovas av stater som är kända för sina överträdelser av artikel 3 inte nödvändigtvis är ineffektiva.⁴⁸ Målet handlade om en flykting som i sin utvaro dömdes för terroristbrott i Jordanien. Storbritannien beslutade att utvisa honom men han motsatte sig beslutet och hävdade att en utvisning skulle strida mot artikel 3 och 6 EKMR. Sista instans av *House of Lords* fann att han skulle skyddas mot omänsklig eller förnedrande behandling genom memorandum of understanding mellan Storbritannien och Jordanien. Den jordanska regeringen hade nämligen lämnat den brittiska regeringen garantier om att han inte skulle utsättas för en sådan behandling och därmed beslutade en utvisning.

Vid Europadomstolen var frågan vilken vikt som skulle fästas vid diplomatiska garantier. Domstolen konstaterade att han skulle löpa en verklig risk om en försäkran inte lämnats samt att den försäkran som givits var

⁴² *Nivette v. France*, no. 441900/98, 3 juli 2001; *Babar Ahmad and Others v. UK*, no. 240/27/07, 11949/08 och 367/42/08, 6 juli 2010; *Harkins and Edwards v. UK*, no. 9146/07 och 32650/07, 17 januari 2012; *Cahuas v. Spain*, no. 24668/03, 10 augusti 2006; *Gasayev v. Spain*, no. 48514/06, 17 februari 2009.

⁴³ *Harkins and Edwards v. UK*, no. 9146/07 och 32650/07, 17 januari 2012, p. 85,86 och 91.

⁴⁴ *Al-Moayad v. Germany*, no. 358/65, 20 februari 2007, p. 65-71.

⁴⁵ *Saadi v. Italy*, no. 37201/06, 28 februari 2008, p. 148.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Chahal v. UK*, no. 22414/93, 15 november 1996, p. 104 och 105.

⁴⁸ *Abu Qatada v. UK*, no. 8139/09, 17 januari 2012.

tillräcklig för att eliminera riskerna för omänsklig behandling i artikel 3 EKMR. Garantier skulle vara bland annat offentliga, specifika och lämnade av en person som företräder den mottagande staten så att försäkran blir bindande för både staten och lokala myndigheter. Vidare skulle det beaktas bland annat huruvida efterlevnaden av garantierna objektivt kunde övervakas av den utlämnande staten genom övervakningssystem samt huruvida den framställande staten följt sina tidigare försäkringar.⁴⁹ Domstolen fann däremot ett hinder mot utvisning enligt artikel 6 EKMR eftersom det fanns en viss sannolikhet för att hans utsagor hade tvingats fram genom tortyr och att de kunde användas som bevis av jordansk domstol.

Domstolen skapade en slags princip som innebär att diplomatiska garantier inte kan anses ge tillräckligt skydd om tillförlitliga källor rapporterar systematiska tortyr i den ansökande staten.⁵⁰ Emellertid avvisade domstolen i *Qatada*-fallet uttryckligen argumentet för att stater som är kända för systematiska tortyr och som inte följer multilaterala avtal inte nödvändigtvis kan anses vara otillförlitliga när det gäller bilaterala garantier. Domstolen menade att det sällan är att den allmänna situationen i ett land innebär att diplomatiska garantier inte tillmäts någon betydelse alls.⁵¹

Det är viktigt att påpeka som domstolen konstaterade att diplomatiska garantier som erhållits mellan Jordanien och Storbritannien var mycket unikt eftersom avtalet mellan dem var väldigt kvalificerat. Trots det förstärktes betydelsen av diplomatiska garantier med denna dom. Detta visar att domstolen tar en annan riktning än exempelvis FN:s tidigare särskilda rapportör om tortyr Manfred Nowak som utesluter effektiviteten och legitimiteten av diplomatiska garantier som ges av stater som utövar tortyr.⁵² Europadomstolen utesluter däremot inte effektiviteten av garantier utan kräver att nationella domstolar bör ha en kritisk ställning när konventionsstridig behandling i den ansökande staten enligt pålitliga källor används eller tolereras av myndigheterna.⁵³

2.5.2 FN:s Kommitté mot tortyr

Kommittén har tagit upp flertal ärende i samband med diplomatiska garantier och visat att den blivit mer och mer skeptisk till sådana försäkranen.⁵⁴ *Attia v. Sweden* och *Agiza v. Sweden* är två av de ärendena. Hannan Attia och Ahmad Agiza var gifta och egyptiska medborgare. De hade sökt asyl i Sverige år 2001 men Migrationsverket lämnade ärendet till regeringen för

⁴⁹ Ibid, p. 184-189.

⁵⁰ De Weck (2017), s. 421.

⁵¹ *Abu Qatada v. UK*, no. 8139/09, 17 januari 2012, p. 188.

⁵² De Weck (2017), s. 422.

⁵³ *Azimov v. Russia*, no. 67474/11, 18 april 2013, p. 133.

⁵⁴ Se *Attia v. Sweden*, no. 199/2002, 17 november 2003; *Agiza v. Sweden*, no. 233/2003, 20 maj 2005; *Boily v. Canada*, no. 327/2007, 14 november 2011; *Abichou v. Germany*, no. 430/2010, 21 maj 2013.

handläggning. Under hösten 2001 avlog regeringen ansökningarna och beslutade om avvisning med anledning av hans ledande ställning i en organisation som utförde terrorhandlingar. Vidare beslutades att Agizas avvisning omedelbart skulle verkställas av Säkerhetspolisen som bedrivit ett utredningsarbete i ärendet sedan våren 2001. Samma dag beslutet fattades deporterades Agiza till Egypten med ett amerikanskt flygplan medan Attia omhändertogs av polisen i Sverige.⁵⁵ Därefter lämnade hon klagomål till FN:s Kommitté mot tortyr om att hon löpte en risk för att utsättas för tortyr på grund av sin make Agizas aktiviteter.⁵⁶

Den svenska regeringen informerade Kommittén om att den egyptiska regeringen lämnade diplomatiska garantier om att Agiza och hans familj inte skulle bli föremål för tortyr. Vidare informerade regeringen att Sveriges ambassadör regelbundet besökte Agiza i fängelset och att han inte visade några tecken på misshandel i motsats till Attias påstående om att Agizas föräldrar på besöket fick ett intryck av att han utsattes av grym behandling. Kommittén fattade 2003 ett beslut om att Attias utvisning med hänvisning till diplomatiska garantier och ambassadörens regelbundna besök inte skulle utgöra ett brott mot artikel 3 tortyrkonventionen.⁵⁷

Även Agiza lämnade år 2003 ett klagomål om att han utsattes för tortyr. Sveriges ambassadör lämnade en rapport om sitt besök i fängelset att Agiza, till skillnad från det tidigare uppgiftslämnandet, berättade om att han utsattes för omänsklig behandling. Kommittén ansåg att svenska myndigheter borde ha känt till att tortyr var vanligt förekommande i landet, särskilt när det gällde personer som hölls av politiska skäl eller säkerhetsskäl. Vidare konstaterade Kommittén att garantier som den egyptiska regeringen lämnade om att han skulle bli behandlad i förenlighet med mänskliga rättigheter var otillräckliga. Den kom fram till att stater endast skulle förlita sig på diplomatiska garantier när den mottagande staten inte använder sig av systematisk tortyr och efter en grundlig utredning av förhållandena i varje enskilt fall. Garantierna måste kunna bli föremål för en juridisk granskning och det måste finnas en effektiv mekanism för att följa om försäkringar efterlevs.⁵⁸

Varken besluten Attia eller Agiza ger en vägledning för vad som gör garantierna tillräckliga med tanke på olika utfall. Beslutet av Agiza-fallet visar dock att garantier anses mindre tillförlitliga när utövandet av tortyr är allmänt känt. I ett senare fall, *Pelit v. Azerbajjan*, som handlar om utlämning av en kurdisk kvinna som i sin utevaro dömts för sina statsfientliga handlingar för PKK. Azerbajjan hade erhållit garantier av Turkiet om att hon inte skulle utsättas för konventionsstridiga behandlingar. Kommittén konstaterade att de azeriska myndigheterna bröt mot artikel 3 tortyrkonventionen för att

⁵⁵ JO 2169–2004.

⁵⁶ *Attia v. Sweden*, no. 199/2002, 17 november 2003.

⁵⁷ *Ibid*, p. 12.3

⁵⁸ *Ibid*.

garantierna inte meddelats till Kommittén för en oberoende bedömning och att den övervakning som utförts efter utlämning inte angetts detaljerat.⁵⁹

Ett annat fall som visar vikten av ett system för övervakning av garantiers efterlevnad är *Boily v. Canada*. Canada hade utlämnat en kanadensisk medborgare som dömdes för droghandel och dödade en vakt när han tidigare rymt från ett fängelse i Mexico där han utsattes för tortyr. Canada erhöll garantier av den mexikanska regeringen men han sattes i samma fängelse som han rymt och utsattes för tortyr direkt efter utlämningen. Kommittén ansåg att det fanns *rimligt tvivel* om att garantierna inte skulle efterföljas även om bevisningen inte tydligt tyder på det. Hänsyn togs till om garantierna inkluderar övervakningsförfarande som skulle försäkra effektiviteten.⁶⁰

Kommittén kritiserade även Tyskland som utlämnade en fransk medborgare till Tunisien som lämnat diplomatiska garantier om bland annat att en ny rättegång skulle hållas. Personen i fråga frikändes och släpptes av den tunisiska domstolen. Tyskland informerade Kommittén om att diplomatiska garantier hölls. Kommittén betonade dock att hänsyn tas till tidpunkten för den klagandens utlämning då den tyska regeringen kände eller borde ha känt till att Tunisien utförde systematisk tortyr mot fångar.⁶¹ I detta hänseende kan vi konstatera att Kommittén inte accepterar diplomatiska garantiers effektivitet och tillförlitlighet.⁶²

⁵⁹ *Pelit v. Azerbaijan*, no. 281/2005, 1 maj 2007, p. 11.

⁶⁰ *Boily v. Canada*, no. 327/2007, 14 november 2011.

⁶¹ *Abichou v. Germany*, no. 430/2010, 21 maj 2013.

⁶² Nowak & McArthur (2008), s. 150.

Sveriges Natoansökan

NATO, North Atlantic Treaty Organisation, är en politisk och militär allians och grundades 1949 i syfte med att säkerställa fred och säkerhet i medlemsstaterna med bakgrund av det kalla kriget. Grunderna för alliansorganisationen stadgas i Nordatlantiska fördraget. Artikel 5 som anses vara kärnan i fördraget föreskriver att ett väpnat angrepp mot en eller flera av medlemsstaterna ska betraktas som ett angrepp mot samtliga medlemsstater. Medlemskapet ger således varje part en stark försvarsgaranti.

De som främst kännetecknar Nato är det kollektiva försvaret och avskräckandeeffekten. Enligt Natos nya strategiska koncept är att medlemsländernas land-, luft-, sjöfarts-, cyber- och rymddomänerna ska försvaras mot alla hot och utmaningar.⁶³ Natos avskräckningskapacitet bygger på kärnvapentillgångar. Nato innehar själv inga kärnvapen utan medlemsstaterna USA, Frankrike och Storbritannien gör. Av den anledningen blir medlemskapet i Nato en viktig källa för att säkerställa nationella säkerheten för de länder som inte innehar kärnvapen.⁶⁴

3.1 Nationell säkerhet

Sverige har hittills haft ett partnerskap med Nato för att öka sin säkerhet och militära förmåga. I samband med det försämrade säkerhetspolitiska läget i sitt närområde och övriga Europa har Sverige redan innan Rysslands invasion av Ukraina ökat sin budget för totalförsvaret för att förbättra nationella säkerheten.⁶⁵ Enligt propositionen Totalförsvaret 2021–2025 kan ett väpnat angrepp mot Sverige inte uteslutas och användning av ett militärt maktmedel eller hot mot Sverige är möjlig.⁶⁶ Rysslands kärnvapeninnehav och hot om dess användning ansågs vara särskilt oroväckande i rapporten. Det säkerhetspolitiska läget har ytterligare försämrats genom Rysslands aggression mot Ukraina, vilket ledde till att Sverige behövde förstärka sin beredskap och fördjupa sitt samarbete med Nato samt ta ställning till ett Natomedlemskap.⁶⁷

Utredningen motiverar behovet av ett medlemskap i Nato med att Sverige i nuläget inte har tillräckligt totalförsvarsförmåga och att det kollektiva försvarets avskräckande effekt inte omfattar Sverige trots det fördjupade samarbetet med Nato. Det finns heller inte en politisk vilja för att bygga upp ett kollektivt försvar inom ramen för EU eller en realistisk möjlighet att utveckla bilaterala försvarsallianser, vilket leder till att behovet av ett

⁶³ Nato, NATO 2022 *Strategic Concept*, 29 juni 2022.

⁶⁴ Ds 2022:7 s. 40.

⁶⁵ Rskr. 2020/21:63.

⁶⁶ Prop. 2020/21:30 s. 127.

⁶⁷ Ds. 2022:24, s. 15f.

Natomedlemskap blir ännu starkare. Ett eventuellt svenskt Natomedlemskap anses höja tröskeln för militära hot och det noteras även att Ryssland aldrig angripit en medlemsstat i Nato, vilket visar vikten av det kollektiva försvarets avskräckande effekt.⁶⁸ I promemorian Ds 2022:24 slogs fast att det bästa sättet att värna Sveriges säkerhet är ett medlemskap i Nato.

3.2 Turkiets inställning

Till följd av det förändrade läget i Europa ansökte Sverige, tillsammans med Finland, den 18 maj 2022 om Natomedlemskap. För att Sverige ska bli fullvärdig medlem i Nato måste alla Natoallierade länder ratificera Sveriges ansökan.⁶⁹ Hittills har alla länder förutom Ungern och Turkiet ratificerat anslutningsprotokollet.

Turkiet mötte den 28 juni 2022 Sverige och Finland i Madrid under överinseende av Natos generalsekreterare. I mötet enades ledarna om ett trilateralt memorandum för att adressera Turkiets säkerhetsproblem. Memorandumets innehåll är vagt formulerat och öppet för olika tolkningar.⁷⁰ I 8 § I memorandumet föreskrivs bland annat att:

Finland and Sweden will address Turkiye's pending deportation or extradition requests of terror suspects expeditiously and thoroughly, taking into account information, evidence and intelligence provided by Turkiye, and establish necessary bilateral legal frameworks to facilitate extradition and security cooperation with Turkiye, in accordance with the European Convention on Extradition.

Sverige ska alltså upprätta bilaterala rättsliga ramar för att underlätta utlämning i enlighet med 1957 års europeiska utlämningskonvention. Svaret på frågan vad som menas med *bilaterala rättsliga ramar* är inte enkelt och vad Sverige kan göra mer när det gäller regleringen av utlämning är otydligt. Det finns ännu inte konkreta steg i tillämpningen av *bilaterala rättsliga ramar* för att kunna göra en tolkning.

Turkiet visar ett tydligt motstånd mot ett svenskt medlemskap i Nato genom sina olika krav. Motiveringen är att Sverige och Finland stöttar ”terrororganisationerna PKK och dess syriska gren YPG”.⁷¹ Motståndet anses vara utpressning i omvärlden men Turkiets ambassadör i Stockholm avvisar anklagelserna och säger att kraven är ”rimliga, legitima och genomförbara”.⁷²

Senast den 8 november besökte Sveriges statsminister Ulf Kristersson Turkiet för samtal om Sveriges Natoansökan och träffade Turkiets president

⁶⁸ Ds 2022:7 s. 33.

⁶⁹ Nordatlantiska fördraget, 4 april 1949, art. 10.

⁷⁰ Trilateral Memorandum, i Madrid, 28 juni 2022.

⁷¹ Hurriyet Daily News (2022).

⁷² Tezel (2022).

Erdogan.⁷³ Efter mötet hölls en presskonferens där Erdogan upprepade sina krav bland annat utlämning av terrorismisstänkta personer med koppling till PKK och Gulen-rörelsen samt sa att Sverige än inte fullgjort sina uppgifter för ett godkännande av Turkiet.⁷⁴

⁷³ Statsrådsberedningen (2022).

⁷⁴ Hurriyet Daily News (2022).

Analys

Utlämning är utan tvivel ett viktigt internationellt instrument för brottsbekämpning men Turkiets utlämningskrav på Sverige har gjort Sveriges väg in i Nato väldigt komplicerad. Sverige är beroende av Turkiets godkännande för att bli en fullvärdig Natomedlem. Sverige står inför ett svårt val mellan den nationella säkerheten och mänskliga rättigheter men på grund av ämnets politiska karaktär är problematiken inte svartvit.

Sveriges nationella säkerhet är under risk med anledning av det förändrade säkerhetspolitiska läget i närområdet och övriga Europa. Enligt rapporter kan ett militärt angrepp eller hot inte uteslutas och Sverige behöver förstärka sin beredskap. Endast samarbete med Nato är inte tillräckligt för att värna Sveriges säkerhet. Enligt rapporter har ett svenskt Natomedlemskap avgörande betydelse för den svenska nationella säkerheten i det förändrade läget till följd av Rysslands agerande. Då är frågan:

Kan, bör och ska Sverige utlämna personer som har påstådd koppling till PKK?

Utlämningslagen föreskriver ett antal villkor för att en utlämning får ske. Dubbel straffbarhet som innebär att gärningen måste vara kriminaliserat i båda länder är av betydelse när det gäller utlämningen av misstänkta terrorister till Turkiet. En analys av svensk praxis angående utlämning av personer i samband med PKK visar att det finns en viss skillnad när det gäller kriminalisering avseende terrorbrott. I tre av fallen Turkiet begärt utlämning har kravet på dubbel straffbarhet inte varit uppfyllt.⁷⁵ Skälen till detta är att gärningsbeskrivningen i utlämningsframställan varit medlemskap i terrororganisationen PKK. Kravet på dubbel straffbarhet har en neutral prägel så att det inte lämnas något utrymme för Regeringens fria prövningsrätt för att avgöra vad som är klandervärdt från svensk synpunkt.⁷⁶ Detta är av betydelse för att rättssäkerheten och förutsebarheten inte sätts i fara genom olika politiska förändringar.

PKK är en organisation som är terrorklassad av Turkiet och EU, därmed i Sverige men har även politisk karaktär som gör utlämningsärenden mer komplicerat. I målet Ö 4660-19 var R.Z., som finns på Erdogans kravlista, misstänkt för att uppsåtligt ha stöttat terrororganisationen PKK, bland annat genom att grunda en politisk akademi som varit en läroanstalt för militanta vid PKK och genom att hålla föreläsningar. R.Z. hävdade att han varit kritiskt till myndigheterna med anledning av behandlingen av kurder, journalister och författare. Han har varit politiskt aktiv och därför var misstänkt för att ha

⁷⁵ Högsta domstolen, i mål Ö 386-14; Högsta domstolen, i mål Ö 1517-12; Högsta domstolen, i mål Ö 4660-19.

⁷⁶ Påle (2003), s. 324.

hjälp till terrororganisationen PKK. Det måste noteras att målet avgjordes 2019 och då hade samröre med terrororganisationer inte kriminaliserats i Sverige. Även om kravet på dubbel straffbarhet i förevarande fall hade uppfyllts är min bedömning att hinder mot utlämning ändå föreläggat på grund av gärningens politiska karaktär.

Att YPG som är en kurdisk milis i Syrien anses vara en gren av PKK i Turkiet är även problematiskt.⁷⁷ Däremot är YPG inte terrorklassad av EU eller Sverige. I fallet Högsta domstolen Ö 386-14 var A.A. misstänkt för att ha skänkt pengar till medlemmar från PKK. HD konstaterade att gärningen kunde motsvara brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Domstolen ansåg dock att kravet på dubbel straffbarhet inte var uppfyllt eftersom för ansvar krävdes att A.A. skulle utföra gärningen *med syfte eller vetskap* om att pengarna skulle användas för terroristbrott. Här är det viktigt att notera att detta krav ändrades och nu är det tillräckligt att pengarna användas av en person eller grupp som begår terrorhandlingar och kan knytas till straffbara gärningar.⁷⁸ Det framgår inte tydligt av lagtexten vilka organisationer som kan bedömas som terrororganisationer. Det finns gränsfall där en organisation anses vara eller inte anses vara terrororganisation på grund av mycket politisk färgade angelägenheter. Vilken betydelse har regeringens avstånd från YPG?⁷⁹ Skulle hinder mot utlämning föreligga idag om A.A. hade skänkt pengarna till YPG som i Syrien bekämpade terrorism men har en nära koppling till terrororganisationen PKK? Detta visar att förutsebarhetskravet inte kan anses vara uppfyllt.

Det finns även utlämningsframställningar som omedelbart avslås av regeringen om personen i fråga är svensk medborgare.⁸⁰ Det är tänkvärt ur jämlikhetsperspektiv att det kan leda till två olika utfall i två lika fall där personerna är misstänkta för terroristbrott med koppling till PKK men en av de är svensk medborgare och den andra inte är.

När det gäller diplomatiska garantier slog Europadomstolen fast att en försäkran i sig självt av den ansökande staten inte är tillräckligt. Försäkringarna måste vara specifika, offentliga och juridiskt bindande samt dess efterlevnad kontrollerbara. Utlämning till Turkiet kan ge rättighetsskydd för den utlämnande om Turkiet ger tillräckliga diplomatiska garantier i enlighet med Europadomstolens uppställda kriterier i *Abu Qatada mot Storbritannien* men detta hade inte accepterats av FN:s kommitté mot tortyr eftersom Kommittén utesluter legitimiteten av garantier av stater som utövar tortyr. Däremot är garantier av en stat som utövar tortyr inte nödvändigtvis otillräckliga enligt Europadomstolen. HD bekräftar Europadomstolens

⁷⁷ Yargıtay 3. Ceza Dairesi 2021/4786 E., 2021/11024 K.

⁷⁸ Cameron och Cornell (2017), s. 720.

⁷⁹ Svt Nyheter (2022).

⁸⁰ Svt Nyheter (2022).

inställning genom att erkänna att det inte finns något generellt förbud till Turkiet även om situationen där är oroväckande avseende bland annat misstänkta rättssäkerhet, domstolsväsendets oberoende och förhållandena i fängelser. Bedömningen görs i varje enskilt fall utifrån förhållandena knutna till personen.⁸¹

Europadomstolen tydliggör det absoluta och undantagslösa *non-refoulement* skyddet i artikel 3 EKMR i avgörandet *Saadi mot Italien* där nationell säkerhet diskuteras. Domstolen fastslår att individers rättighetsskydd är absolut och att nationell säkerhet inte kan ställas mot individers grundläggande rättigheter. Det kan konstateras att tanken på att det måste finnas en balansgång mellan nationell säkerhet och mänskliga rättigheter är felaktigt. Även i de fall där "the life of the nation" är i fara får grundläggande mänskliga rättigheter inte kränkas.⁸²

Sammanfattningsvis kan Turkiets krav på utlämning av vissa personer inte anses vara legitimt. En eventuell utlämning skulle inte vara i förenlig med svensk rätt eller internationell rätt. Att Sveriges Natoansökan är beroende av Turkiets godkännande förändrar juridiskt sett inte saken. Det finns inte någon gräns för hur mycket en stat kan kräva men frågan är om Sverige kan eller måste möta alla krav.

⁸¹ Se NJA 2016 Not N 16, p. 9 och 13.

⁸² Se avsnitt 2.3.2.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1913:50 med förslag till lag angående utlämning av förbrytare.

Prop. 1957:156 med förslag till lag om utlämning för brott.

Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025.

Statens offentliga utredningar

SOU 2011:71 Utlämning.

Övrigt

Ds 2022:7 Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige.

Ds 2022:24 Sveriges medlemskap i Nato.

JO- beslut 2169–2004.

Lauterpacht, Elihu & Bethlehem, Daniel, The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion, United Nations High Commissioner for Refugees, 20 June 2001.

Nato, NATO 2022 Strategic Concept, 29 juni 2022. Tillgänglig via https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, (besökt 2022-01-01).

Nordatlantiska fördraget, 4 april 1949. Tillgänglig via <https://um.fi/documents/35732/0/Nordatlantiska+fördraget.pdf/38051ff3-87f3-08eb-f2e5-4c55e1916ff7?t=1652697072504> (besökt 2022-12-20).

Riksdagsskrivelse 2020/21:63.

Rådets beslut (Gusp) 2022/1241 av den 18 juli 2022 om uppdatering av förteckningen över personer, grupper och enheter som omfattas av artiklarna 2, 3 och 4 i gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp om tillämpning av

särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och om upphävande av beslut (Gusp) 2022/152.

Trilateral Memorandum (28 juni 2022). Tillgänglig via <https://fn.se/wp-content/uploads/2016/08/Konvention-mot-tortyr-och-annan-grym-omansklig-eller-förnedrande-behandling-eller-bestraffning.pdf>, (besökt 2023-01-01).

Svt Nyheter (2013-08-07), ”Halef Tak blir inte utlämnad till Turkiet”, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/halef-tak-blir-inte-utlammnad-till-turkiet>, (senast besökt 2022-01-03).

Hurriyet Daily News (2022-06-25), ”President Erdogan, Swedish PM discuss NATO membership bid”, <https://www.hurriyetaidailynews.com/president-erdogan-swedish-pm-discuss-nato-membership-bid-174851>, (senast besökt 2022-01-03).

Kizilkoyun, Fevzi (2022-06-27), ”Hurriyet o listeye ulasti: Iste iadesi istenen kisiler”, Hurriyet, <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/hurriyet-o-listeye-ulasti-iste-iadesi-istenen-isimler-42091170>, (senast besökt 2022-01-03).

Hurriyet Daily News (2022-10-27), ”Sweden’s new premier assures Ankara of NATO commitments”, <https://www.hurriyetaidailynews.com/swedish-pm-discusses-nato-membership-bid-with-erdogan-178027>, (senast besökt 2022-01-03).

Svt Nyheter (2022-11-05), ”Regeringen tar avstånd från kurdiska YPG och PYD”, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-tar-avstand-fran-kurdiska-ypg-och-pyd>, (senast besökt 2022-01-03).

Statsrådsberedningen (2022-11-10), ”Statsminister Ulf Kristersson har träffat Turkiets president” <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/11/statsminister-ulf-kristersson-har-traffat-turkiets-president/>, (senast besökt 2022-01-03).

Tezel, Yönet Can (2022-12-20), ”Anklagelser om utpressning är felaktiga”, Svenska Dagbladet, <https://www.svd.se/a/nQL5ln/turkiets-ambassador-anklagelser-om-utpressning-ar-felaktiga>, (senast besökt 2022-01-03).

Litteratur

De Weck, Fanny, *Non-refoulement under the European Convention on Human Rights and the UN Convention against Torture: the assessment of individual complaints by the European Court of Human Rights under Article*

3 *ECHR and the United Nations Committee against Torture under article 3 CAT*, Brill Nijhoff, Leiden, 2017.

Falk, Per, *Straffrätt och territorium, studier i internationell straffrätt*, Stockholm 1976.

Giuffré, Mariagiulia, *The readmission of asylum seekers under international law*, Hart Publishing, an imprint of Bloomsbury Publishing Plc, Oxford, 2020.

Nowak, Manfred, McArthur, Elizabeth & Buchinger, Kerstin, *The United Nations Convention against Torture: a commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018.

Påle, Karin, *Villkor för utlämning*, Uppsala 2003.

Vermeulen, Ben och Battjes, Hemme (2018), 'Prohibition of Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment', i: Van Dijk, Pieter, Van Hoof, Fried, Van Rijn, Arjen och Zwaak, Leo (red.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 5 uppl., Intersentia s. 381–423.

Rättsfallsförteckning

Högsta domstolen

NJA 1990 s. 46.

NJA 2000 s. 158.

NJA 2009 s. 729.

NJA 2016 Not N 16.

NJA 2017 s. 975.

Högsta domstolen, i mål Ö 1517-12.

Högsta domstolen, i mål Ö 386-14.

Högsta domstolen, i mål Ö 4660-19.

Europadomstolen

Soering v. UK, no. 14038/88, 7 juli 1989.

Cruz Varas and Others v. Sweden, no 15576/89, 20 mars 1991.

Vilvarajah and Others v. UK, no. 13163/87, 30 oktober 1991.

Chahal v. UK, no. 22414/93, 15 november 1996.

Selmouni v. France [GC], no.25803/94, 28 juli 1999.

Nivette v. France, no. 441900/98, 3 juli 2001.

Al-Adsani v. the UK [GC], no. 35763/97, 21 november 2001.

Shamayev and Others v. Georgia and Russia, no. 36378/02, 12 april 2005.

Cahuas v. Spain, no. 24668/03, 10 augusti 2006.

Al-Moayad v. Germany, no. 358/65, 20 februari 2007.

Saadi v. Italy, no. 37201/06, 28 februari 2008.

Gasayev v. Spain, no. 48514/06, 17 februari 2009.

Babar Ahmad and Others v. UK, no. 240/27/07, 11949/08 och 367/42/08, 6 juli 2010.

Abu Qatada v. UK, no. 8139/09, 17 januari 2012.

Harkins and Edwards v. UK, no. 9146/07 och 32650/07, 17 januari 2012.

Azimov v. Russia, no. 67474/11, 18 april 2013.

FN:s Kommitté mot tortyr

Attia v. Sweden, no. 199/2002, 17 november 2003.

Agiza v. Sweden, no. 233/2003, 20 maj 2005.

Pelit v. Azerbaijan, no. 281/2005, 1 maj 2007.

Boily v. Canada, no. 327/2007, 14 november 2011.

Abichou v. Germany, no. 430/2010, 21 maj 2013.

Högsta domstolen i Turkiet

Yargıtay 3. Ceza Dairesi 2021/4786 E., 2021/11024 K.