



Granskning av regeringens handläggning av vissa avvisningsärenden m.m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas två granskningsärenden. Det ena ärendet avser regeringens handläggning av avvisningen av två egyptiska medborgare till Egypten i december 2001, det andra avser regeringens handläggning av ärendet om en fängslad svensk medborgare på Guantánamobasen på Kuba. Båda ärendena har tidigare varit föremål för utskottets granskning, se betänkande 2001/02:KU20 avsnitt 2.12 respektive 2002/03:KU30 avsnitt 2.9.

I ärendet om avvisning till Egypten redogörs för tidigare granskning och tillkommande utredning. Utskottet erinrar om att möjligheten till granskning nu påverkas av att utrikesminister Anna Lindh, som var föredragande i regeringen, inte längre är i livet. Utskottet erinrar vidare om att dess granskning i första hand bör inriktas på ärendens formella sidor och handläggningsfrågor.

Såvitt avser de misstankar mot männen som låg till grund för avvisningsbesluten noterar utskottet att förfarandet vid beredning av avvisningsärenden som de aktuella inte kan jämföras med domstolsprövning och även att beviskraven inte är desamma som inför domstol. Utskottet saknar möjlighet att bedöma om männen utsatts för tortyr eller annan konventionsstridig behandling, men mycket tyder på att så skett. Oavsett hur därmed förhåller sig noterar utskottet att det nu kan konstateras att den s.k. garantin mot tortyr eller annan illabehandling från egyptisk sida inte bort godtas och därmed leda till avvisningsbesluten. Bristen på planering av hur garantin skulle följas upp återspeglas enligt utskottet i den faktiska uppföljningen, som inte står i överensstämmelse med rekommendationer som FN:s speciella rapportör i tortyrfrågor lämnat eller praxis som Svenska Röda Korset utbildat. Såvitt avser agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr framhåller utskottet att det är angeläget att agerandet genomförs på ett sådant sätt att kommittén ges ett fullgott bedömningsunderlag och Sverige inte utsätter sig för kritik för bristande samarbete med kommittén.

Utskottet konstaterar att den svenska utlänningslagstiftningen gett utrymme för prövning av ärendena hos regeringen som enda instans. I fråga om expedieringen av besluten till ombuden genom rekommenderade brev påpekar utskottet att denna form är väl förenlig med att underrättelse om att beslut fattas lämnas även på snabbare sätt.

I ärendet om den fängslade svensken på Guantánamobasen redogörs för den föreliggande utredningen. Utskottet finner att regeringen under den period som granskningen omfattar har gjort vad som kan uppfattas ha varit möjligt för att tillgodose den fängslade svenskens rätt.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets anmälan.....	5
Inledning.....	6
1 Regeringens handläggning av ärenden om avvisning till Egypten.....	7
Ärendet.....	7
Bakgrund.....	7
Tidigare behandling.....	8
Granskning av konstitutionsutskottet.....	8
Beslut med anledning av polisanmälningar.....	8
Granskning av JO.....	9
Granskningsanmälningarna.....	9
Underlag för granskningen m.m.....	10
Bestämmelser i regeringsformen.....	11
Bestämmelser om asylrätt m.m.....	12
Svensk lagstiftning m.m.....	12
Rätt till uppehållstillstånd.....	12
Verkställighet av avvisning och utvisning.....	13
Beslutande myndigheter.....	14
Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, LSU.....	14
Ändrad instans- och processordning.....	14
Vissa internationella överenskommelser m.m.....	15
FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen).....	15
Europakonventionen.....	16
FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	16
FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller fördrande behandling eller bestraffning.....	17
Resolutioner av FN:s säkerhetsråd.....	18
Vissa domstolsavgöranden m.m.....	19
Uttalanden av övervakningsorgan och MR-organisationer.....	21
Utredning i ärendet.....	22
Det tidigare granskningsärendet.....	22
Händelseförlopp och regeringens beslutsskäl.....	22
Tillgången till handlingar och uppgifter.....	23
Expediering av besluten.....	23
Internationella överenskommelser m.m.....	24
Frågan om brist på tvåinstansprövning.....	24
Garantierna och regeringens bedömning av risken för tortyr eller annan kränkande behandling.....	24
Uttalande av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter m.m.....	26
Tillkommande uppgifter under årets granskning.....	26
Beredningen av avvisningsbesluten.....	28
Omständigheter kring genomförandet av verkställigheten.....	32
Hur uppföljningen av garantierna genomförts.....	37
Agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr.....	41
Utfrågning med Thomas Hammarberg.....	44
JO:s beslut över granskningen av Säkerhetspolisen.....	45

Uttalanden av internationella organ.....	48
FN-organ.....	48
Europarådet.....	53
NGO-uttalanden.....	53
Utskottets ställningstagande.....	54
2 Regeringens handläggning av ärendet om en fängslad svensk medborgare på Guantánamobasen.....	58
Ärendet.....	58
Utredning i ärendet.....	59
Utskottets ställningstagande.....	62
Utredningsmaterial och utfrågningar.....	63

Utskottets anmälan

Utskottet anmäler härmed enligt 12 kap. 2 § regeringsformen för riksdagen resultatet av den i detta betänkande redovisade granskningen.

Stockholm den 21 september 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Inger Jarl Beck (s), Anders Bengtsson (s), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s), Carl-Erik Skårman (m), Liselott Hagberg (fp) och Yoomi Renström (s).

Inledning

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen skall konstitutionsutskottet granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Utskottet har rätt att för detta ändamål få ut protokollen över besluten i regeringsärenden och de handlingar som hör till ärendena.

Som underlag för den granskning som nu redovisas har utskottet haft att tillgå material som tagits fram av utskottets kansli och av Regeringskansliet. Utskottet har också inhämtat visst annat underlag. Utredningsmaterialet redovisas i *bilagorna A1.1–A2.2*.

För att inhämta upplysningar har utskottet vidare hållit ett antal offentliga utfrågningar. Uppteckningar från utfrågningar återfinns i *bilagorna B1.1–B2.1*.

En förteckning över bilagorna finns på s. 65.

1 Regeringens handläggning av ärenden om avvisning till Egypten

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslöt den 18 december 2001 att avslå ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument från två män, Ahmed Agiza och Mohammed El Zary, samt Agizas familj, samtliga egyptiska medborgare. Regeringen beslöt samtidigt att avvisa dem till Egypten. Avvisningen av de två männen skulle enligt beslutet verkställas omgående, medan avvisningen av Agizas familj skulle ske så snart som möjligt. – Beslutet fattades under en period då någon särskild migrationsminister inte var utsedd, och föredragande statsråd var därför dåvarande utrikesminister Anna Lindh.

I besluten konstaterade regeringen beträffande envar av männen att omständigheterna i ärendena, främst vad de själva hävdade angående sin verksamhet i hemlandet och vad de utsatts för där, var sådana att de i och för sig kunde anses vara flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen (1989:529). Med hänvisning till att även flyktingar enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 samma lag får vägras uppehållstillstånd om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningsens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl till det och mot bakgrund av uppgifter som Säkerhetspolisen redovisat avslag regeringen männens ansökningar om bl.a. flyktingförklaring. Regeringen fann vidare med hänsyn till garantier som lämnats inte heller att det förelåg någon grund att bevilja männen uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt enligt 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen, vilket lagrum avser en utlännings som utan att vara flykting har lämnat det land som han eller hon är medborgare i därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det fanns inte heller i övrigt skäl att bevilja någon av männen uppehållstillstånd, och de skulle därför avvisas enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen.

Hinder mot verkställighet kunde, enligt regeringen, mot bakgrund av de garantier som den svenska regeringen erhållit inte anses föreligga. Mot bakgrund av omständigheterna i ärendena skulle Säkerhetspolisen enligt 8 kap. 11 § andra stycket 3 verkställa avvisningsbesluten mot de båda männen.

I de garantier som regeringen åberopade ingick en utväxling av *aide-mémoire*¹ med Egypten.

¹ Uttrycket förklaras på följande sätt i Diplomatiskt ABC på Regeringskansliets hemsida: Det är oftast en sammanfattning av ett meddelande, som framförs muntligen till en tjänsteman vid ett annat lands ambassad eller i det andra landets utrikesministerium. Sammanfattningen lämnas till tjänstemannen och är en bekräftelse på det som sagts. Aide-mémoire används ibland i stället för en note, då man vill tona ned den mer högtidliga prägel som en note har.

Uppgifter om att männen utsatts för tortyr eller annan behandling i strid med internationella konventioner om mänskliga rättigheter kom ganska snart att framföras. Utöver detta kom i TV 4:s nyhetsprogram Kalla fakta i maj 2004 fram uppgifter att avvisningen verkställdes av utländsk personal på ett synnerligen inhumant sätt. I programmet framfördes även uppgifter om amerikanskt agerande i samband med överföringar av misshagliga personer till stater där dessa riskerade att utsättas för tortyr, s.k. *extraordinary renditions*.

Agizas familj har senare beviljats uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Tidigare behandling

Granskning av konstitutionsutskottet

Regeringens handläggning av ärendena granskades av konstitutionsutskottet under våren 2002, se betänkande 2001/02:KU20 avsnitt 2.12.

Utskottet konstaterade i sitt ställningstagande att de ärenden som de anmälda besluten gällde avser sådana uppgifter som riksdagen enligt 11 kap. 8 § regeringsformen inte får fullgöra. Enligt utskottets uppfattning borde, vid den granskning som ankom på utskottet, bedömningar av de avvägningar som regeringen har gjort i sådana fall göras med stor försiktighet. Granskningen borde i huvudsak inriktas på ärendenas formella sidor och på handlägningsfrågor. Endast klara avvikelser från gällande svenska och internationella rättsnormer borde därmed kunna ge anledning till kritik. – Utskottet hade beträffande sökandenas möjlighet att ta del av handlingar eller uppgifter som tillförts ärendet inte gjort någon detaljgranskning av vilka uppgifter som lämnats ut, vad som lämnats med förbehåll och vad som inte alls lämnats ut. Den redogörelse som lämnats i denna del av Regeringskansliet tydde enligt utskottets uppfattning inte på felaktigheter som skulle kunna stå i strid med gällande rättsnormer och således ligga utanför den bedömningsmarginal som handläggande myndighet har, och som därigenom skulle kunna föranleda kritik. – I fråga om risken att de avvisade männen vid ett återsändande till Egypten skulle utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen och andra bestämmelser med samma innehåll hade regeringen bedömt garantierna som Sverige fått av Egypten som tillräckliga. Utskottet utgick från att regeringen skulle se till att uppföljningen av hur männen behandlades skulle komma att fortgå.

I en reservation (v, mp, fp) uttalades kritik mot utrikesminister Anna Lindh och regeringen för hanteringen av ärendena.

Beslut med anledning av polisanmälningar

Med anledning av en polisanmälan med begäran om utredning av om brott begåtts vid verkställigheten har fattats två åklagarbeslut att inte inleda förundersökning.

Vice chefsåklagare Kay Engfeldt fattade beslut den 18 juni 2004. Enligt beslutet saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats av företrädare för svensk polis i samband med verkställigheten av regeringens beslut om avvísning. Såvitt avsåg frågan om utländska medborgares agerande vid verkställigheten ombord på det utländska luftfartyget överlämnades ärendet genom samma beslut till överåklagaren i Stockholm. Tf. överåklagare Agneta Blidberg meddelade beslut i ärendet den 3 november 2004. Detta beslut innebar dels en överprövning av beslutet den 18 juni 2004 att inte inleda förundersökning, dels ett ställningstagande i den fråga som överlämnats till överåklagaren (fråga om medgivande att väcka åtal för brott som begåtts inom riket ombord på utländskt luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller ingick i besättningen mot utlänning, 2 kap. 5 § brottsbalken).

I beslutet den 3 november 2004 delade överåklagaren den tidigare bedömningen att det saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats av svensk polis. Beslutet bör enligt överåklagaren omfatta de åtgärder som har vidtagits av utländsk personal, eftersom denna inte utövat någon självständig verksamhet vid tillfället. Såvitt avsåg den överlämnade frågan tillades i beslutet att anledning inte föreligger att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats av befälhavaren på det utländska luftfartyget och att det, eftersom förundersökning inte skall inledas, inte finns skäl att begära medgivande till åtal.

Konstitutionsutskottet beslutade den 17 februari 2005 (särskilt protokoll 2004/05:16, 6 §) att två skrivelser som överlämnats från Åklagarmyndigheten i Stockholm med begäran om att ansvariga statsråd åtalas för utövandet av statsrådstjänsten vad gäller ärendet om avvísning till Egypten inte skulle föranleda någon åtgärd.

Granskning av JO

Säkerhetspolisens ansvar för händelseförloppet vid avvísningen har vidare granskats av chefsjustitieombudsmannen Mats Melin, som fattade beslut i ärendet den 22 mars 2005 (dnr 2169-2004).

Granskningsanmälningarna

Regeringens handläggning av avvísningsärendena har föranlett tre anmälningar till konstitutionsutskottet i maj 2004. Anmälningarna avser en förnyad granskning av dels omständigheter kring beslutet, dels omständigheter kring verkställigheten och dels omständigheter efter verkställigheten. I två av anmälningarna refereras till ett inslag i TV 4:s nyhetsprogram Kalla fakta.

I en av anmälningarna anförts att utskottet bör granska ”regeringens agerande i samband med avvísningen av de två”. I denna anmälan framhålls särskilt att avvísningen verkställdes av amerikansk personal och att de avvisade egypterna utsattes för övergrepp redan i Sverige. Vidare framhålls att

ambassaden i ett tidigt skede lämnat uppgifter om att de avvisade utsatts för tortyr och att dessa uppgifter hemligstämplats av den svenska regeringen. Genom att regeringen haft vetskap om att de avvisade utsatts för övergrepp i fängelse har man enligt anmälan medvetet vilselett såväl svenska parlamentariker som allmänheten.

I en annan anmälan anges flera grunder för att utskottet skall återuppta sin granskning. Utskottet bör enligt anmälan utreda dels på vilket sätt grunderna för avvisningen har förändrats sedan det visat sig att garantin inte längre håller, dels på vilket sätt den svenska regeringen eller dess ledamöter haft inblandning i, eller vetskap om, att utländsk säkerhetstjänst varit involverad, dels regeringens vetskap om att männen utsatts för tortyr samt dels om regeringen till fullo redovisat allt den kände till vid utskottets tidigare granskning.

I en tredje anmälan hänvisas till vad som framkommit efter utskottets tidigare granskning – bl.a. att det numera kan anses klarlagt att männen torterats i Egypten, att de inte fick tillgång till rättvisa rättegångar, att representanter för USA:s regering sannolikt behandlat dem i strid mot Europakonventionens förbud mot grym, omänsklig och förnedrande behandling – som motiv för en förnyad granskning. Granskningen bör enligt anmälan avse detsamma som begärdes 2002, nämligen om regeringens handläggning i sin helhet varit i överensstämmelse med svensk grundlag, utlänningslagen, relevanta internationella konventioner som Sverige tillträtt och den som svensk lag gällande Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt om skyddet för männens rättssäkerhet och mänskliga rättigheter iakttagits.

Anmälningarna bifogas, *bilagorna A1.1–A1.3*.

Underlag för granskningen m.m.

Till grund för utskottets granskning har legat bl.a. promemorior från Regeringskansliet, *bilagorna A1.4 och A1.7–10*, yttranden från Säkerhetspolisen, *bilagorna A1.11 och A1.12*, samt utfrågningar av justitieminister Thomas Bodström, dåvarande statssekreteraren Gun-Britt Andersson, dåvarande utrikesrådet Sven-Olof Petersson, dåvarande chefen för Säkerhetspolisen Jan Danielsson, dåvarande polisintendenten Arne Andersson och generalsekreteraren Thomas Hammarberg, *bilagorna B1.1–B1.6*. Materialet innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. Dessa uppgifter har uteslutits ur bilagorna till betänkandet, liksom en del omfattande promemoriebilagor i deras helhet. Utskottet har också tagit del av Säkerhetspolisens regleringsbrev för 2001.

Härutöver har utskottet haft tillgång till bl.a. JO:s ovan nämnda beslut över granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av avvisningen² och visst material från JO:s utredning samt ett stort antal pressklipp. Utskottet

² Beslutet finns återgivet på JO:s hemsida, www.jo.se.

har också tagit del av rapporter och uttalanden av olika organ, främst inom FN, samt från Human Rights Watch, Amnesty International m.fl. människorättsorganisationer.

Till grund för granskningen har vidare legat utredningen vid utskottets tidigare granskning, se betänkande 2001/02:KU20 avsnitt 2.12. I denna del hänvisas till det betänkandet. En utskrift från utfrågningen med utrikesminister Anna Lindh den 16 april 2002, som delvis hölls bakom stängda dörrar och inte tidigare publicerats i sin helhet, bifogas, *bilaga B1.7*.

I betänkandet finns *uttryck eller terminologi* som det finns anledning att kommentera.

Ett sådant terminologiskt uttryck gäller orden avvisning och utvisning. Den svenska terminologin har skiftat över tid, men i 1989 års utlänningslag används, grovt definierat, termen avvisning i fråga om personer som inte har och inte har haft uppehållstillstånd i landet och termen utvisning i fråga om personer som har haft uppehållstillstånd och där tillståndet har löpt ut eller återkallats. Termen utvisning används också i fråga om utvisning på grund av brott. Personer som kommer till landet och ansöker om asyl men får avslag på sin ansökan avvisas alltså. De personer som granskningsärendet gäller avvisades från Sverige. Den praktiska skillnaden mellan avvisning och utvisning är inte särskilt slående, och uttrycken blandas ofta ihop i den allmänna debatten. I detta betänkande eftersträvas givetvis det korrekta språkbruket, men i konventionstexter och liknande används ofta engelska uttryck som täcker båda begreppen. Översättningen kan där innebära att uttrycket utvisning används även när också avvisning avses. Ibland täcks även utlämning, som är vad en stat kan begära av en annan stat då någon som vistas i denna stat misstänks för brott, och den begärande staten vill att den misstänkte skall överlämnas till den staten för att åtalas där.

Ett annat uttryck gäller sådan behandling som i de internationella konventionerna inte är att anse som tortyr men som annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I internationella texter används ofta ordet *ill-treatment*. I betänkandet används ibland direktöversättningen illabehandling.

Även namnskicksfrågan bör beröras. De båda avvisade männen namn skrivs inte genomgående på samma sätt i olika dokument. I betänkandet används skrivningarna Agiza respektive El Zary.

Bestämmelser i regeringsformen

Regeringsformen innehåller i 10 kap. bestämmelser om förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer och i 11 kap. bestämmelser om rättskipning och förvaltning.

Enligt 10 kap. 8 § skall chefen för det departement till vilket utrikesärendena hör hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till annan stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet.

Enligt 11 kap. 7 § får ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall skall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Enligt 11 kap. 8 § får rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen.

Bestämmelser om asylrätt m.m.

Svensk lagstiftning m.m.

De svenska bestämmelserna om utlänningars rätt att resa in i, ut ur samt vistas och arbeta i Sverige, liksom om rätten till asyl här, finns främst i utlänningslagen (1989:529). I samma lag finns bestämmelser om handläggningen av sådana ärenden, bl.a. bestämmelser om beslutande myndighet. Bestämmelser om sekretess finns i sekretesslagen (1980:100).

Rätt till uppehållstillstånd

Utlänningar som är flyktingar enligt definitionen i 3 kap. 2 § utlänningslagen har rätt till uppehållstillstånd enligt 3 kap. 4 § första stycket samma lag.

Med *flykting* avses en utlänning som befinner sig utanför det land som han är medborgare i därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Som flykting anses även den som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill återvända dit. Definitionen grundas på den som finns i FN:s flyktingkonvention.

Rätten till uppehållstillstånd gäller inte undantagslöst. Uppehållstillstånd får enligt 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen vägras, om det av hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd.

Den som inte är flykting kan som *skyddsbehövande i övrigt* enligt definitionen i 3 kap. 3 § utlänningslagen ha rätt till uppehållstillstånd. Det gäller bl.a. den som utan att vara flykting har lämnat sitt land därför att han känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (3 kap. 3 § första stycket 1).

Verkställighet av avvisning och utvisning

I 8 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om verkställighet och om hinder mot verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut. Huvudregeln är att verkställighet skall ske till utlänningens hemland. Det kan emellertid finnas hinder mot verkställighet.

Ett absolut *verkställighetshinder* är risk för dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr. En avvisning eller utvisning får enligt 8 kap. 1 § utlänningslagen aldrig verkställas till ett land om det finns skälig anledning att tro att utlänningen där skulle vara i fara att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han skulle vara i sådan fara.

Risk för förföljelse är ett annat verkställighetshinder, som emellertid inte är undantagslöst. Verkställighet får enligt 8 kap. 2 § utlänningslagen i princip inte ske till ett land där utlänningen riskerar att utsättas för förföljelse och inte heller till ett land där han inte är skyddad mot att sändas vidare till ett land där han löper risk för förföljelse. Sådan verkställighet, dvs. till ett land där risk för förföljelse föreligger, kan dock få ske vid synnerligen grov brottslighet eller om utlänningen har bedrivit verksamhet som har inneburit fara för Sveriges säkerhet och det finns anledning att anta att han skulle fortsätta sådan verksamhet här.

Hinder mot verkställighet enligt bl.a. de nämnda bestämmelserna skall enligt 4 kap. 5 § utlänningslagen beaktas när en fråga om avvisning eller utvisning prövas.

Beslut om avvisning verkställs enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen normalt av Migrationsverket. Det finns också bestämmelser om när polismyndigheten skall verkställa avvisnings- eller utvisningsbeslut. Polismyndigheten skall verkställa sådana beslut bl.a. i ärenden där frågor om rikets säkerhet eller allmän säkerhet prövats, om regeringen eller Utlänningsnämnden bestämmer det.

Beträffande *tidpunkten* för verkställighet gäller enligt 8 kap. 12 § utlänningslagen för vissa fall att beslut om avvisning skall verkställas snarast möjligt. I andra fall skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet. Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas så snart det kan ske av den ansvariga myndigheten.

Efter en lagändring 1996 gäller enligt 8 kap. 10 a § utlänningslagen att ett avvisningsbeslut skall *inhiberas* om ett internationellt organ som har rätt att pröva klagomål från enskilda riktar en begäran till Sverige om detta, om inte synnerliga skäl talar mot det. Ett sådant beslut meddelas av Migrationsverket.

Beslutande myndigheter

Asylärenden avgörs normalt av Migrationsverket (2 kap. 7 § och 4 kap.4 § utlänningslagen). Om verket avslår ansökningen, kan utlännen överklaga beslutet till Utlänningsnämnden (7 kap. 3 § utlänningslagen).

I vissa fall kan utlänningsärenden emellertid avgöras av regeringen. Migrationsverket eller Utlänningsnämnden får enligt 7 kap. 11 § utlänningslagen överlämna ett ärende till regeringen för avgörande bl.a. om ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet – *s.k. säkerhetsärenden* – eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet och om ärendet på grund av familjeanknytning eller någon annan liknande orsak har samband med ett utlänningsärende som prövas av regeringen. Verket respektive nämnden skall i dessa fall avge eget yttrande. När verket lämnar över ett ärende till regeringen, skall även nämnden avge yttrande, varav framgår vilken uppfattning nämnden har i sakfrågan och i frågan om ärendet bör avgöras av regeringen.

Säkerhetsärenden kännetecknas av att Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet motsätter sig att en utlänningsbeviljas uppehållstillstånd i Sverige eller förordar att utlännen avvisas eller utvisas eller att utlänningsuppehållstillstånd återkallas.

Lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, LSU

En utlänningsuppehållstillstånd som inte avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen kan under vissa förutsättningar, som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet, i stället utvisas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Beslut enligt denna lag meddelas av regeringen som första och enda instans. Regeringen kan själv ta upp ärenden enligt LSU.

Ändrad instans- och processordning

Regeringen lade i maj 2005 fram förslag om en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden (prop. 2004/05:170). Enligt förslaget skall en ny utlänningslag ersätta 1989 års utlänningslag. Förslaget om den nya instans- och processordningen innebär att överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlänningsärenden i stället för i Utlänningsnämnden skall ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol. Förslaget omfattar också en ny ordning för *s.k. säkerhetsärenden*.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen skall definieras i lagtexten som ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet förordar att en utlänningsuppehållstillstånd avslås eller återkallas. Sådana ärenden skall avgöras av Migrationsverket i första instans. Verkets beslut skall kunna överklagas till regeringen både av utlännen och av Säkerhetspolisen. Överklagandet skall ges in till verket som skyndsamt skall överlämna ärendet till Migrationsöverdomstolen. Domstolen skall hålla muntlig förhandling och yttra

sig i ärendet. Yttrandet och handlingarna skall överlämnas till regeringen för beslut. Om domstolen finner att verkställighetshinder föreligger, skall yttrandet i den delen vara bindande för regeringen.

Riksdagen har den 14 september 2005 fattat beslut om den ändrade ordningen (bet. 2004/05:SfU17, rskr. 2005/06:1).

I juni 2002 presenterade Europeiska kommissionen ett reviderat förslag till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus, det s.k. asylprocedurdirektivet (14203/04 ASILE 64). Rådet har nått politisk enighet om förslaget, som för närvarande är under behandling i Europaparlamentet. Förslaget innehåller 45 artiklar fördelade på sex kapitel. Kapitel V innehåller bestämmelser om överklagande. Bland annat föreskrivs att medlemsstaterna skall se till att asylsökande har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. Direktivet omfattar alla asylärenden, även sådana med säkerhetsaspekter. Några särskilda bestämmelser om hur dessa ärenden skall handläggas finns inte i direktivet.

Direktivet förväntas bli antaget vid det möte med rådet för rättsliga och inrikes frågor som är planerat till den 2 december 2005.

Regeringen beslutade den 11 augusti 2005 direktiv för en särskild utredare (dir. 2005:88), som skall föreslå hur asylprocedurdirektivet skall genomföras i Sverige. Utredaren skall föreslå en särskild ordning för hantering av säkerhetsärenden som uppfyller direktivets krav på ett effektivt rättsmedel och som säkerställer regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.

Vissa internationella överenskommelser m.m.

FN:s flyktingkonvention (Genèvekonventionen)

1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning med 1967 års flyktingprotokoll är den viktigaste internationella överenskommelsen inom flyktingområdet. Konventionen innehåller en definition av begreppet flykting, som har förts in i den svenska utlänningslagen.

Konventionen innehåller också bestämmelser om undantag från konventionen. Enligt artikel 1 F är föreskrifterna i konventionen inte tillämpliga på den som det finns allvarliga skäl att anta bl.a.

- har förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott eller
- förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma som flykting eller
- gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser.

Konventionen innehåller i artikel 33 ett förbud mot utvisning och avvissning. Förbudet innebär att en fördragsslutande stat inte, på vilket sätt det vara må, får utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.³ Bestämmelsen får likväl inte enligt artikeln åberopas av en flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom laga-kraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhälls-fara i sagda land.

Konventionen innehåller inte några föreskrifter om hur prövningen av flyktingskap skall gå till. Slutsatser om detta har däremot antagits av UNHCR:s (FN:s flyktingkommissarie) exekutivkommitté.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) utgör sedan 1995 svensk lag. Konventionen innehåller i artikel 3 bestämmelsen att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Bestämmelsen är generell och undantagslös. Som den tillämpas av Europadomstolen innebär den att avvissning eller utvisning eller utlämning till ett land där utlämningen löper risk att utsättas för behandling i strid med bestämmelsen kan utgöra ett brott mot konventionen.

Artikel 13 innehåller föreskrifter om rätten till ett effektivt rättsmedel – möjlighet att få ett meddelat beslut prövat – för den som har utsatts för en kränkning enligt konventionen. Kravet gäller ett rättsmedel inför en nationell myndighet.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Konventionen, som antogs den 16 december 1966, innehåller ett förbud mot tortyr och grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 7). Den innehåller också (artikel 13) förbud mot att avlägsna en utlämning som lagligen uppehåller sig i ett land, annat än efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlämnningen skall ha rätt att få sin sak omprövad, såvida inte tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten talar emot det.

Varje konventionsstat förpliktar sig enligt artikel 2 att säkerställa att envar vars i konventionen inskrivna fri- och rättigheter kränkts skall ha effektiv möjlighet att föra talan mot kränkningen.

³ Non refoulement-principen innebär att ingen får sändas till ett land där han eller hon riskerar förföljelse. Principen är en del av internationell sedvanerätt och bindande för alla stater.

Konventionen föreskriver ett övervakningssystem genom en särskild kommitté för de mänskliga rättigheterna (artiklarna 28–45). Konventionsstaterna skall avge rapporter om genomförandet av rättigheterna enligt konventionen och om framsteg som gjorts i fråga om dessa rättigheter. Sådana rapporter skall avges när kommittén begär det. Kommittén skall granska rapporterna och tillstålla staterna sina egna rapporter och de allmänna kommentarer som den finner anledning till. (Jfr nedan.)

Konventionsstaterna kan avge förklaring att de erkänner behörighet för kommittén att ta emot och pröva framställningar från enskilda personer som säger sig ha blivit utsatta för statens kränkningar av bestämmelserna i konventionen. Sverige har avgivit en sådan förklaring.

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Konventionen innehåller inledningsvis en definition av begreppet tortyr. Därmed avses varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att erhålla information eller en bekännelse av honom eller en tredje person, att straffa honom för en gärning som han eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippad med lagenliga sanktioner.

Konventionsstaterna skall vidta effektiva legislativa, administrativa, rättsliga eller andra åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar inom varje territorium under deras jurisdiktion (artikel 2).

Ingen konventionsstat skall utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr (artikel 3). För att fastställa om sådan anledning föreligger skall de behöriga myndigheterna beakta alla hänsyn av betydelse, vari i förekommande fall skall inbegripas förekomsten i den berörda staten av ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I artikel 16 finns en föreskrift för konventionsstaterna att inom varje territorium under deras jurisdiktion förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr.

Artiklarna 17–24 innehåller bestämmelser om den kommitté mot tortyr som upprättats enligt konventionen.

Konventionsstaterna skall vart fjärde år avge rapporter om de åtgärder de vidtagit för att genomföra sina skyldigheter enligt konventionen. Staterna skall också avge de andra rapporter som kommittén kan begära.

Kommittén kan ta emot och pröva framställningar från enskilda personer som säger sig ha blivit utsatta för en konventionsstats kränkningar av bestämmelserna i konventionen. En förutsättning är att konventionsstaten har avgett förklaring att den erkänner kommitténs behörighet i detta avseende. Sverige har, i likhet med ett 50-tal andra länder, avgivit en sådan förklaring.

Kommittén skall vara sammansatt av tio personer med högt moraliskt anseende och erkänd sakkunskap på området för de mänskliga rättigheterna, vilka skall tjänstgöra i sin personliga egenskap. Kommitténs ledamöter väljs av konventionsstaterna. Vid valet skall avseende fästas vid en rättvis geografisk fördelning och vid nyttan av att några av medlemmarna har juridisk erfarenhet.

Kommittén antog i november 1997 en allmän kommentar som riktlinje för bedömningen av risk för tortyr enligt artikel 3 (A/53/44, annex IX, CAT General Comment No. 01).

Resolutioner av FN:s säkerhetsråd

Resolution 1373(2001) beslöts av FN:s säkerhetsråd den 28 september 2001. Bakgrunden till resolutionen var terroristattacker i USA den 11 september 2001. Bland de åtgärder som staterna skall vidta enligt resolutionen är att vägra en säker tillflyktsort för personer som finansierar, planerar, stöder eller utför terrorhandlingar, att vägra sådana personer att använda respektive territorier i dessa syften mot andra stater eller deras medborgare samt att se till att alla som deltar i finansiering, planering, förberedelse eller förövande av terroristhandlingar ställs inför rätta.

Staterna uppmanas också att innan de ger en asylsökande flyktingstatus vidta tillbörliga åtgärder i överensstämmelse med relevanta föreskrifter i nationell och internationell rätt, inklusive internationella normer för mänskliga rättigheter, för att försäkra sig om att sökanden inte har planerat, underlättat eller deltagit i utförandet av terrorhandlingar. Uppmaningen avser vidare att staterna, i enlighet med internationell rätt, skall försäkra sig om att rätten till flyktingstatus inte missbrukas av personer som har begått, organiserat eller underlättat utförandet av terrorhandlingar.

Genom resolutionen upprättades också en kommitté (*Counter-Terrorism Committee, CTC*) för att övervaka genomförandet av resolutionen. Staterna uppmanas att rapportera till kommittén om de åtgärder de vidtagit för att genomföra resolutionen.

I resolution 1377, den 12 november 2001, uppmanades staterna att vidta angelägna (*urgent*) åtgärder för att genomföra resolution 1373, att hjälpa andra att göra detta samt underströks förpliktelsen för stater att vägra finansiellt och andra former av stöd och säkra tillflyktsorter för terrorister och dem som stöder terrorism.

Förpliktelserna enligt resolution 1373 har återopats också i senare resolutioner. I resolutionerna 1456 (2003) och 1566 (2004) betonas också vikten av att respekten för mänskliga rättigheter iakttas i kampen mot terrorismen.

Vissa domstolsavgöranden m.m.

Frågan om s.k. diplomatiska garantier har berörts i olika domstolsavgöranden. Av intresse här är garantier mot tortyr och annan behandling som avses i artikel 3 i Europakonventionen.

Europadomstolen behandlade den frågan i målet *Chahal mot Storbritannien* (dom den 15 november 1996 i mål nr 70/1995/576/662). Målet gällde bl.a. om de garantier som Storbritannien fått från Indien, dit Chahal skulle utvisas, var tillräckliga samt om Chahal hade tillgång till ett effektivt rättsmedel (*effective remedy*) mot utvisningsbeslutet. I båda dessa frågor var domstolens svar nekande.

Domstolen framhöll bl.a. att det inte finns något utrymme för avvägning mellan risken för illabehandling och skälen för utvisning.

De försäkringar som den brittiska inrikesministern fått från den indiska regeringen hade följande lydelse.

We have noted your request to have a formal assurance to the effect that, if Mr Karamjit Singh Chahal were to be deported to India, he would enjoy the same legal protection as any other Indian citizen, and that he would have no reason to expect to suffer mistreatment of any kind at the hands of the Indian authorities.

I have the honour to confirm the above.

Beträffande frågan om garantierna var tillräckliga noterade domstolen att även om den inte betvivlade den indiska regeringens goda uppsåt att uppfylla sina försäkringar, var kränkningen av mänskliga rättigheter av vissa medlemmar av säkerhetsstyrkorna i Punjab och annorstädes i Indien ett envist och bestående problem samt att Chahal var väl känd i Indien för att bl.a. understödja sikhisk separatism och att han skulle kunna vara ett troligt objekt för hårdföra element i säkerhetsstyrkorna. Domstolen fann det styrkt att det fanns en verklig risk för att Chahal skulle kunna utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen.

Beträffande de krav som borde ställas på rättsmedlet ansåg domstolen (p. 151) att ett rättsmedel för att vara godtagbart måste innebära en självständig prövning av påståendet om påtagliga skäl att frukta en verklig risk för behandling i strid med artikel 3 (*independent scrutiny of the claim that there exist substantial grounds for fearing a real risk of treatment contrary to Article 3*) och att prövningen måste göras utan hänsyn till vad personen kan ha gjort för att motivera utvisning eller till det uppfattade hotet mot den utvisande statens nationella säkerhet.

En senare dom av Europadomstolen som avser garantier mot tortyr och annan behandling i strid med artikel 3 meddelades den 4 februari 2005 i målet *Mamatkulov och Askarov mot Turkiet* (ansökningarna nr 46827/99 och 46951/99). Målet avser utlämnande från Turkiet till Uzbekistan, och sökandena hade åberopat bl.a. artikel 3 i Europakonventionen. De överlämnades i mars 1999 till uzbekiska myndigheter, sedan den turkiska regeringen från den uzbekiska regeringen hade erhållit en försäkran, avgiven av Uzbekistans allmänne åklagare (*Public Prosecutor*). Enligt denna försäkran

skulle sökandenas egendom inte bli föremål för generell konfiskering och sökandena inte underkastas tortyrhandlingar eller dömas till döden. Till detta lades uppgiften att republiken Uzbekistan är ansluten till FN:s konvention mot tortyr och accepterar och bekräftar sina skyldigheter att rätta sig efter kraven i konventionens föreskrifter både i förhållande till Turkiet och till det internationella samfundet som helhet.

I sin prövning upprepade domstolen att illabehandling måste uppnå en viss miniminivå av stränghet för att falla inom ramen för artikel 3. Fastställandet av denna miniminivå är, enligt sakens natur, relativt: det beror på alla omständigheter i fallet, såsom behandlingens eller straffets natur och sammanhang, sättet och metoden för dess utförande, dess varaktighet och dess fysiska eller mentala effekter.

Domstolen uppmärksammade den försäkran som den turkiska regeringen hade fått. Den noterade vidare att läkarintyg som utfärdats i de fångelser där sökandena befann sig hade företetts. I ljuset av det material som förelåg kunde domstolen inte dra slutsatsen att det vid den tidpunkt domstolen funnit relevant fanns substantiella skäl för att anta att sökandena stod inför en verklig risk för sådan behandling som förbjuds i artikel 3.

En annan, senare, dom av visst intresse har meddelats av den brittiska *High Court of Justice*. Domen meddelades den 30 juli 2004 och gällde frihetsberövande av en egyptisk medborgare (egentligen fyra) inför en tilltänkt avvisning till Egypten.

Klaganden i målet, här benämnd Y, hade anlänt till Storbritannien 1994 och ansökt om asyl åberopande att han hade blivit trakasserad och torterad av de egyptiska säkerhetsstyrkorna för att ha varit involverad med muslimska brödraskapet och för hans arbete som jurist där han företrätt muslimska grupper och muslimska politiska aktivister i rättegångar väckta av och mot egyptiska staten. Han tilläts tillfällig vistelse i Storbritannien. Behandlingen av hans asylansökan tog över fyra år, och i december 1998 avslogs den. I beslutet medgavs att fallet var sådant att Y normalt skulle ha tillerkänts asyl, men ansökan avslogs med hänvisning till artikel 1 F i flyktingkonventionen, i hans fall utövande av terrorism. Y hade tagits i förvar i september 1998.

I diskussionen om förhållandet till artikel 3 i Europakonventionen var det redan från början en utgångspunkt att – eftersom fångar rutinmässigt torterades av säkerhetstjänsten i Egypten – det inte skulle vara möjligt att verkställa avvisningen dit om inte tillförlitliga garantier erhöles från egyptiska regeringen att Y inte skulle torteras eller på annat sätt misshandlas fysiskt om han sändes tillbaka.

En begäran att ställa till egyptiska regeringen om garantier sändes i mars 1999 från FCO (*Foreign and Commonwealth Office*) till brittiska ambassaden i Kairo. Begäran hade följande lydelse⁴:

⁴ KU-kansliets översättning även av detta.

Den brittiska regeringen begär att den egyptiska regeringen tillhandahåller skriftliga försäkringar för säkerheten och välbefinnandet för [fyra egyptiska medborgare] som vi önskar deportera från Förenade kungariket. Vi begär att dessa försäkringar tillhandahåller följande specifika garantier om de ovannämnda arresteras eller åtalas för brott i Egypten.

- De skall inte utsättas för illabehandling i fängsligt förvar.
- De skall få en rättvis och offentlig rättegång inför en oberoende och opartisk domstol – och varje rättegång skall äga rum inför en civil domstol.
- De skall underrättas skyndsamt och i detalj om anklagelserna emot dem.
- De skall ha tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar.
- De skall kunna förhöra eller låta förhöra vittnen mot sig och kunna kalla och förhöra egna vittnen.
- De skall ha möjlighet att utse juridiskt biträde efter eget val.
- Att ett dödsstraff – om de skulle fällas till ansvar för ett dödsstraffsbrott skall omvandlas.
- Att, under fängelsevistelse av vilken längd som helst, arrangemang överenskomms för regelbundna (minst månatliga) besök av brittiska regeringstjänstemän och oberoende medicinsk personal.
- För den händelse brittiska regeringen brister i sitt besöksåtagande skall de ha möjlighet (*access to*) att ringa en advokat i Förenade kungariket som kan gå vidare med (*pursue*) besökskyldigheten.

Från egyptisk sida avvisades kraven såvitt avsåg besök av brittiska regeringstjänstemän hos egyptier i fängelse, möjlighet att kontakta en advokat i Storbritannien och omvandling av dödsstraff.

I Storbritannien diskuterades därefter möjligheterna att begränsa försäkringarna, liksom lämpligheten av kontakter på högsta möjliga politiska nivå. I Inrikesministeriet var den bestämda uppfattningen att en försvagning av de begärda försäkringarna ytterligare skulle minska den klena möjligheten att nå framgång i den aktuella domstolen. I ett skede diskuterades möjligheten att inskränka garantin till att de fyra, om de deporterades till Egypten, inte skulle torteras och att hävda att den egyptiska regeringen, om den gav en sådan garanti, skulle vara tillräckligt motiverad att uppfylla den. Det föreföll emellertid som om de egyptiska myndigheterna inte var intresserade av att gå vidare med garantidiskussionen. Också möjligheten att hitta en framstående och respekterad akademiker som var beredd att intyga att en enkel försäkran skulle vara värd besväret diskuterades men bedömdes inte finnas.

De fyra egyptierna släpptes i juli 1999 av Inrikesministeriet innan frågan om deras frigivande slutligen skulle prövas av domstol.

Uttalanden av övervakningsorgan och MR-organisationer

Avvisningen av de två männen till Egypten har föranlett uttalanden av såväl FN-organ som organisationer för mänskliga rättigheter. Sådana uttalanden och rapporter redovisas i ett senare avsnitt.

Utredning i ärendet

Det tidigare granskningsärendet

I den promemoria som utskottet begärde från Regeringskansliet våren 2002 redovisades händelseförloppet och kommenterades i olika avsnitt frågor om sekretess och partsinsyn, frågor om internationella överenskommelser, frågor om brist på tvåinstansprövning, frågor om tortyrrisken m.m., frågor om verkställigheten, frågor om vad som hänt efter återsändandet, frågor om expediering av besluten, frågor om beslutet rörande den ene mannens hustru och barn samt frågor om ett frågesvar i riksdagen. Redogörelsen nedan, som bygger på promemorian, andra tillgängliga handlingar och utfrågningen med utrikesminister Anna Lindh, återger sådant som kom fram under den tidigare granskningen.

Händelseförlopp och regeringens beslutsskäl

Den ene mannen hade rest in och ansökt om asyl i Sverige i augusti 1999. Den andre mannen hade tillsammans med sin familj rest in och ansökt om asyl i landet i september 2000. Ansökningarna avsåg uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument. Migrationsverket gjorde asylutredningar i ärendena.

Efter begäran av Migrationsverket avgav Säkerhetspolisen den 30 oktober 2001 yttranden till verket. I yttrandena avstyrktes båda männens ansökningar om permanent uppehållstillstånd.

Migrationsverket ansåg att omständigheterna i ärendena var sådana att männen skulle kunna betraktas som skyddsbehövande enligt 3 kap. utlänningslagen men att Säkerhetspolisens bedömning, som verket inte hade anledning att ifrågasätta, pekade i en helt annan riktning. Verket ansåg att den nödvändiga avvägningen mellan männens eventuella skyddsbehov och den uppfattning om dem som Säkerhetspolisen förde fram borde göras av regeringen. Verket beslöt därför den 12 november 2001 enligt 7 kap. 11 § andra stycket 2 utlänningslagen att överlämna ärendena till regeringen.

Utlänningsnämnden delade i yttranden den 13 november 2001 Migrationsverkets bedömning i sakfrågan och dess bedömning att ärendena borde avgöras av regeringen.

Regeringen antecknade i besluten att den erhållit skriftliga garantier från företrädare för Egyptens regering att männen inte skulle komma att behandlas eller straffas på ett sätt som skulle medföra att Sverige vid en avvisning av dem till hemlandet skulle riskera att handla i strid mot sina folkrättsliga förpliktelser.

I *asylfrågan* fann regeringen att omständigheterna i ärendena, främst vad var och en av männen själv hade hävdats om sin verksamhet i hemlandet och vad han utsatts för där, var sådana att de i och för sig kunde anses vara flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen. Regeringen erinrade i besluten om att flyktingar har rätt att få uppehållstillstånd men att uppehållstillstånd får vägras om det av hänsyn till vad som är känt om utlän-

ningens tidigare verksamhet eller med hänsyn till rikets säkerhet finns synnerliga skäl att inte bevilja uppehållstillstånd samt att denna bestämmelse avser dels situationer då det av hänsyn till rikets säkerhet inte är möjligt att ge asyl, dels sådana omständigheter som diskvalificerar utlänningen från skydd enligt 1951 års Genèvekonvention.

Regeringen erinrade vidare om innehållet i den av FN:s säkerhetsråd den 28 september 2001 enhälligt antagna resolution 1373.

Mot bakgrund av de uppgifter Säkerhetspolisen redovisat ansåg regeringen att det beträffande envar av männen var utrett att han haft en av de ledande ställningarna i en organisation som gjort sig skyldig till terrorhandlingar och att han kunde anses som ansvarig för den aktuella organisationens verksamhet. Mot bakgrund av detta och med beaktande av den information som fanns om organisationens syfte och verksamhet fann regeringen att männen skulle vägras skydd med hänvisning till 3 kap. 4 § andra stycket 1 utlänningslagen.

I fråga om asylansökningarna från den ene mannens hustru och barn konstaterade regeringen att de hänvisat till mannens asylskäl och att hustrun inte själv, såvitt framgick, hade varit självständigt politiskt verksam. Med hänsyn härtill, och med beaktande av de speciella omständigheter i form av garantier som förelåg i ärendet, ansåg regeringen inte att hustrun och barnen var flyktingar.

Med hänsyn till de garantier som lämnats fann regeringen inte heller att det förelåg någon sådan grund för uppehållstillstånd som anges i 3 kap. 3 § första stycket 1 utlänningslagen. Sveriges folkrättsliga förpliktelser enligt bl.a. FN:s konvention mot tortyr m.m. och Europakonventionen om mänskliga rättigheter föranledde enligt regeringens mening inte någon annan bedömning.

Det fanns enligt regeringen inte heller i övrigt skäl att bevilja männen och familjen till den ene mannen uppehållstillstånd i Sverige. De skulle därför avvisas enligt 4 kap. 1 § första stycket 2 utlänningslagen. Hinder mot verkställigheten kunde mot bakgrund av de garantier som den svenska regeringen hade erhållit inte anses föreligga.

Tillgången till handlingar och uppgifter

Sökandena fick inte före avvisningsbeslutet del av garantierna. Bedömningen grundades på 2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Expediering av besluten

Bsluten expedierades samma dag som de fattades och delgavs de båda männen med hjälp av tolk. I Regeringskansliets promemoria framhålls att det inte finns någon folkrättslig förpliktelse att avvakta med verkställigheten av ett lagakraftvunnet beslut, att i Europakonventionen stadgas att enskilda inte får hindras att framföra klagomål till Europadomstolen (artikel 34) samt att den rätten inte betagits de två männen, som t.ex. via sina ombud i Sverige är oförhindrade att lämna in klagomål till domstolen.

Internationella överenskommelser m.m.

I Regeringskansliets promemoria redovisades utöver bestämmelser i de olika ovan nämnda konventionerna och säkerhetsrådsresolution 1373 även ett arbetsdokument av EG-kommissionen. Sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd, KOM (2000) 743 slutlig. I dokumentet hänvisas till att FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) offentligt uppmanat stater att tillämpa undantagsklausulerna i artikel 1 F i Genèvekonventionen samvetsgrant och strängt, eftersom denna konvention aldrig var tänkt att kunna användas för att ge tillflykt för brottslingar.

Frågan om brist på tvåinstansprövning

Ärendena hade enligt promemorian avgjorts i enlighet med gällande lagstiftning. Det nämndes dock att en översyn pågick av hela utlänningslagen och att regeringen planerade att senare under året lämna en proposition till riksdagen med förslag om en ny processordning för utlänningsärenden.

Garantierna och regeringens bedömning av risken för tortyr eller annan kränkande behandling

Statssekreterare Gun-Britt Andersson besökte den 12 december 2001 Kairo och fick av en hög företrädare för den egyptiska regeringen garantier om behandlingen av egyptierna vid en avvisning.

I en aide-mémoire hade Sverige begärt garantier om att sökandena skulle ges en rättvis/rättsäker rättegång (*a fair trial*), i Egypten och att de inte skulle komma att utsättas för omänsklig behandling eller bestraffning av någon myndighet i Egypten samt om att de inte skulle dömas till döden eller, om en sådan dom redan fanns, att domen inte skulle verkställas. Slutligen hade Sverige också bett att få garantier för att den ene mannens hustru och barn inte skulle förföljas eller trakasseras av någon myndighet i Egypten. Denna svenska aide-mémoire överlämnades till den egyptiske regeringsföreträdaren av Gun-Britt Andersson under besöket i Kairo. I en egen aide-mémoire förklarade Egypten sig därefter fullt införstådd med allt som Sverige begärt beträffande behandlingen av personerna efter det att de sänts hem och också med vad som sagts om respekt för deras personliga och mänskliga rättigheter. Egypten hade lovat att detta skulle efterkommas i enlighet med vad den egyptiska konstitutionen och lagstiftningen föreskriver. Den egyptiska konstitutionen förbjöd tortyr, och tortyr är straffbart enligt den egyptiska strafflagen. Egypten var vidare anslutet till FN-konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Vid besöket redogjorde Gun-Britt Andersson för Sveriges folkrättsliga förpliktelser och underströk i synnerhet vikten av respekt för 1951 års Genèvekonvention, FN:s tortyrkonvention och Europakonventionen.

Sverige fick vid besöket också utfästelser från Egypten om möjlighet för den svenska ambassaden i Kairo att följa kommande rättegångar och att regelbundet besöka de båda männen.

Garantierna var avfattade med användande av sedvanligt diplomatiskt språkbruk och vid tolkningen av dem måste enligt vad som anfördes i promemorian från Regeringskansliet också vägas in vad som avhandlades vid Gun-Britt Anderssons besök i Kairo. Garantierna uteslöt att Sverige riskerade att handla i strid med sina folkrättsliga förpliktelser.

Garantierna hade bedömts och bedömdes av den svenska regeringen vara såväl folkrättsligt förpliktande som politiskt trovärdiga. Det fick dessutom anses ligga i Egyptens intresse att samverka för att lösa problem med terrorism och att i övrigt visa att landet arbetar aktivt för att leva upp till de krav som gäller internationellt vad gäller mänskliga rättigheter. Landet hade egna erfarenheter av terrorism, och dess möjligheter att få misstänkta terrorister återsända för lagföring i framtiden var obefintliga om inte de garantier som lämnats Sverige efterlevdes. Garantierna var avgörande för regeringens bedömning att sökandena kunde avvisas till hemlandet.

Beträffande jämförelsen med Chahalmålet anfördes i Regeringskansliets promemoria att Europadomstolen inte kunde anses ha underkänt möjligheten att i sig beakta garantier i ett ärende om avvisning eller utvisning. Faktorer som måste tillmätas betydelse var hur garantierna är utformade, vilket land som hade lämnat garantierna och vilken befattningshavare som lämnat dem. Garantierna i det aktuella fallet bedömdes vara betydligt starkare än i Chahalmålet.

Efter det att avvisningarna genomförts hade den svenske ambassadören och andra tjänstemän besökt männen i det fängelse de vistades i. Ambassaden hade instruerats att regelbundet träffa männen.

Från den svenske ambassadörens första besök hos männen i Torafängelset, den 23 januari 2002, hade han rapporterat bl.a. följande. Inga som helst praktiska eller andra svårigheter gjordes från egyptisk sida för att hindra besöket. Det ägde rum i kommendantens rum. Inga hand- eller fotbojor förekom. Männen bar vanliga civila kläder. Deras hår och skägg var hårt ansade. De visade inga tecken på fysisk misshandel eller dylikt och verkade tala fritt, även i närvaro av kommendanten och hans folk. De uppgav att de behandlades bra i fängelset men anförde ett antal klagomål avseende perioden mellan gripandet i Sverige och överföringen till fängelset.

Som avslutande synpunkter framhölls i Regeringskansliets promemoria att Sveriges folkrättsliga förpliktelser inte inskränker sig till de internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som nämns i anmälningarna utan att Sverige också, liksom alla FN-medlemmar, har en skyldighet att följa FN:s säkerhetsråds resolution 1373. De garantier som Sverige fått från Egypten innebar att Sverige kunde följa kraven i FN-resolutionen och samtidigt uppfylla de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter. Sverige varken ville eller fick vara en tillflyktsort för personer

som har koppling till terrorism. I de nu aktuella ärendena hade Säkerhetspolisens skäl för att avstyrka att uppehållstillstånd gavs till de båda männen stor tyngd.

Till sist erinrades i promemorian om att de båda ärendena handlade om personer som inte haft uppehållstillstånd i Sverige och som aldrig haft någon fast bosättning eller anknytning till Sverige. Det var ett legitimt intresse för Sverige som stat, och dessutom en skyldighet gentemot alla personer oavsett nationalitet som är bosatta här, att kunna vägra personer med en dokumenterad inblandning i terroristverksamhet en fristad i landet. Detta måste givetvis ske i enlighet med våra internationella förpliktelser, vilka innefattar Sveriges åtaganden när det gäller mänskliga rättigheter.

Vid utfrågningen med utrikesministern underströk hon att avslaget på de båda männens ansökningar om asyl hade en mycket tydlig förklaring i deras verksamhet i terroristorganisationer och den hänsyn till rikets säkerhet som det är regeringens absoluta skyldighet att ta. Hon underströk också att en förutsättning för beslutet var de åtaganden som fanns från egyptisk sida att leva upp till garantierna om männens rättigheter.

Uttalande av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter m.m.

FN:s kommitté för mänskliga rättigheter hade vid möte den 1 april 2002 antagit sina observationer med anledning av Sveriges femte periodiska rapport till kommittén. Under punkt 12 uttryckte kommittén sin oro över avvisningarna av asylsökande som misstänks för terrorism till deras hemländer. Trots garantier att deras mänskliga rättigheter skall respekteras, kan dessa länder innebära risker för de avvisade personernas säkerhet och liv, särskilt i avsaknad av tillräckligt seriösa strävanden att övervaka fullföljandet av garantierna.

FN:s kommitté mot tortyr hade den 7 maj 2002 i sin bedömning av Sveriges fjärde periodiska rapport tagit upp behovet av att förhållandena i länder dit asylsökande sänds beaktas.

Amnesty International hade i en skrivelse den 7 maj 2002 med hänvisning till konstitutionsutskottets granskning kritiserat de aktuella regeringsbesluten och i särskilda punkter tagit upp handläggningen av ärendena, fängelseförhållandena i Egypten, risken för tortyr i Egypten och frågan om militärdomstolar.

Tillkommande uppgifter under årets granskning

Under årets granskning har uppgifter tillkommit i olika former, sakuppgifter främst i promemorior från Regeringskansliet och från Säkerhetspolisen m.m. Underlaget för granskningen har redovisats ovan, men tillkommande uppgifter anges även här.

Utskottet har genom skrivelser som sänts till Regeringskansliet begärt redogörelser och upplysningar i olika avseenden.

Som svar har den 13 januari, den 10 mars, den 13 april, den 9 maj och den 30 maj 2005 översänts inom dels Utrikesdepartementet, dels Utrikes- och Justitiedepartementen upprättade promemorior samt en del ytterligare handlingar. Promemoriorna innehåller uppgifter för vilka gäller sekretess. De bifogas i en version där dessa uppgifter uteslutits (bilagorna A1.4 och A1.7-10).

Utskottet har vidare begärt yttranden i olika avseenden från Säkerhetspolisen. Svar har erhållits genom yttranden den 4 och 30 maj 2005. De bifogas i en version där sekretessbelagda uppgifter uteslutits (bilagorna A1.11 och A1.12). Från Säpo har utskottet också den 9 juni 2005 erhållit kopia av anteckning på dagboksblad.

Därutöver har tillkommit uppgifter i JO:s beslut den 22 mars 2005 över granskningen av Säkerhetspolisens verkställighet av avvisningen samt uttalanden och rapporter av olika organ och människorättsorganisationer.

Utskottet har vidare den 24 maj 2005 hållit utfrågningar med justitieminister Thomas Bodström, dåvarande statssekreteraren Gun-Britt Andersson, dåvarande utrikesrådet Sven-Olof Petersson, dåvarande chefen för Säkerhetspolisen Jan Danielsson, dåvarande polisintendenten Arne Andersson och generalsekreteraren Thomas Hammarberg. Utskrifter av utfrågningarna i de delar som inte omfattas av sekretess finns intagna i bilagorna B1.1–B1.6. Utöver utskrifterna från dessa utfrågningar finns en utskrift från den utfrågning med dåvarande utrikesminister Anna Lindh som utskottet höll den 16 april 2002, och som inte tidigare publicerats i sin helhet. Utskriften från den utfrågningen finns intagen i bilaga B1.7.

I promemoriorna från Regeringskansliet besvaras olika frågor.

I *promemorian den 10 januari 2005* besvaras huvudsakligen frågor om uppföljningen av garantierna. I promemorian redovisas vilka åtgärder efter verkställigheten som vidtagits för att säkerställa att de avvisade männen inte utsattes för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen och att åtagandena i övrigt enligt garantin uppfylldes. Bland annat redovisas de besök som ambassad- och UD-personal gjort hos männen och hos egyptiska myndigheter. Vidare besvaras frågor om synen på hur diplomatiska garantier förändrats och om agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr. Till promemorian är fogad bl.a. en promemoria den 12 februari 2002 av dåvarande chefen för Säkerhetspolisen Jan Danielsson om verkställigheten av avvisningen. Den promemoria den 12 april 2002 om verkställigheten av dåvarande rättscheferna i Justitiedepartementet Fredrik Wersäll och Christina Weihe, som ingår i utskottets material, bör också nämnas i detta sammanhang.

I *promemorian den 10 mars 2005* besvaras huvudsakligen frågor som avser beredningen inför avvisningsbesluten, bl.a. om underlaget för bedömning av information från Säpo och inklusive genomförandet av verkställigheten, samt därutöver kompletterande frågor om hur uppföljningen avsågs ske, om analys av diplomatiska garantiers värde och om agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr.

I *promemorian den 6 april 2005* besvaras frågor bl.a. om underlag för bedömning av information från Säpo, om bedömningen av möjligheten för de två männen att begära inhibition och om analysen av diplomatiska garantiers betydelse.

I *promemorian den 9 maj 2005* lämnas kopia av den kartläggning som gjorts inom Utrikesdepartementet av vad som skedde vid föredragningen inför utrikesministern den 17 december 2001 och besvaras frågor om bl.a. regeringskontakter mellan Egypten, USA och Sverige.

I *promemorian den 30 maj 2005* besvaras frågor om bl.a. Säkerhetspolisens internationella arbete, om spridningen inom Regeringskansliet av uppgifter i den promemoria om verkställigheten av avvisningen som generaldirektör Jan Danielsson upprättade den 12 februari 2002 och om statssekreterare Gun-Britt Anderssons besök i Kairo den 12-13 december 2001.

Yttrandena från Säkerhetspolisen avser följande.

I *yttrande från Säkerhetspolisen den 4 maj 2005* besvaras frågor om den information Säkerhetspolisen lämnade regeringen och Regeringskansliet inför beslutet att avvisa de två männen.

I *yttrande från Säkerhetspolisen den 30 maj 2005* besvaras frågor om bl.a. rutiner för information till Regeringskansliet och om dokumentation av kontakter med Justitiedepartementet.

Utfrågningarna har avsett olika frågor som uppkommit under granskningen. Nedan redovisas lämnade uppgifter i olika avsnitt uppdelade ämnesvis.

Beredningen av avvisningsbesluten

I *promemorian den 10 mars 2005* besvaras huvudsakligen frågor som avser beredningen inför avvisningsbesluten samt därutöver kompletterande frågor.

På frågor om information till Regeringskansliet och berörda statsråd om misstankar mot de två männen anges inledningsvis att allmän information om frågor av betydelse för rikets säkerhet regelbundet lämnas av Säpo till Regeringskansliet och att i sådant sammanhang uppgifter kan ha nämnts om männen innan avvisningsärendena aktualiserades. Avvisningsfrågan aktualiserades genom att ärendena överlämnades till regeringen den 12 november 2001, varvid yttranden från Säpo var en del av underlaget.

Vid ett möte den 19 november 2001 med företrädare för Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (UD-MAP), rättssekretariat (UD-RS) och Justitiedepartementets enhet för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (Ju-BIRS) lämnade Säpo bakgrundsinformation om organisationer och personer som männen hade anknytning till. Utrikesrådet för politiska frågor, ambassadören Sven-Olof Petersson, informerades första gången om ärendena i slutet av november 2001 av tf. chefen för UD-MAP, departementsrådet Ola Henriksson.

Representanter från Säpo sammanträffade med Sven-Olof Petersson den 7 december 2001 och redogjorde mer i detalj för de uppgifter som kommit fram om männen. Informationen vidarebefordrades av Sven-Olof Petersson till statssekreteraren Gun-Britt Andersson. Utrikesminister Anna Lindh hölls underrättad av Gun-Britt Andersson och Sven-Olof Petersson. Frågan om sekretess för vissa uppgifter i Säpos yttranden föredrogs för Anna Lindh respektive statsrådet Leif Pagrotsky inför regeringens delbeslut i sekretessärenden den 6 respektive den 13 december 2001.

Föredragning för Anna Lindh inför regeringens beslut i avvsningsärendena hölls den 17 december 2001. Syftet med närvaron av Säpos representanter vid föredragningarna denna dag för Gun-Britt Andersson och Anna Lindh var att ge samma bakgrundsinformation som lämnats den 19 november 2001.

Både sekretessbesluten och avvsningsbesluten gemensambereddes med Justitiedepartementet på sedvanligt sätt.

I beslutsunderlaget ingick i första hand handlingarna i asylärendena och därutöver rapportering om situationen i Egypten, bl.a. UD:s rapport om de mänskliga rättigheterna och rapportering från Amnesty International. I Amnestys rapporter fanns uppgifter t.ex. när det gällde behandlingen av anhöriga till politiska fångar och de kritiserade militärrättegångarna i enlighet med undantagslagarna.

På fråga om regeringens underlag för att bedöma bärigheten i information från Säpo ges svaret att utgångspunkten är att de sakuppgifter som en myndighet, i detta fall Säpo, lämnar till regeringen är fullständiga och korrekta samt att regeringen i alla ärenden skall göra sin egen bedömning av omständigheterna, i ärenden av den här karaktären t.ex. genom att ställa kontrollfrågor. Säpos sakuppgifter om de båda männen kom från olika håll.

Om orsaken till vad som kan uppfattas som brådska med avvsningsärendena sägs att det, i och med att Egypten lämnat garantierna, av både säkerhetsaspekter och resursskäl fanns starka anledningar att snabbt komma till beslut om avvsningsbeslut och att förordna om omedelbar verkställighet av besluten. Männen stod under Säpos bevakning dygnet runt, och det fanns en påtaglig oro för att männens aktiviteter skulle övergå i en konkret planering av terroristdåd. Riskerna bedömdes stora för att de skulle avvika om det gick för lång tid mellan regeringens avvsningsbeslut och verkställigheten.

I *samma promemoria* besvaras kompletterande frågor om hur avsikten var att uppföljningen av garantin skulle ske. I svaret anges bl.a. att Sverige fick muntliga utfästelser från Egypten om att den svenska ambassaden i Kairo skulle ges möjlighet att följa kommande rättegångar och att regelbundet besöka de båda männen och att det inte fanns några skriftliga instruktioner till ambassaden om uppföljningen utöver dem som överlämnats till utskottet i december 2004. – Av denna skriftväxling framgår instruktioner som överlämnats till ambassaden efter avvsningsbeslutet, och som redovisas nedan i avsnittet om hur uppföljningen av garantin genomförts.

I *promemorian den 6 april 2005* besvaras bl.a. frågan om det vid beredningen av besluten togs någon, och i så fall vilken, hänsyn till möjligheten för de båda männen att begära inhibition av besluten hos Europadomstolen innan de verkställdes. I *promemorian* framhålls att regeringen är sista instans i ärenden angående avvisning m.m. som överlämnats av utlänningsmyndigheterna och att regeringens beslut om avvisning m.m. därmed vinner laga kraft direkt. Vidare anförs.

Enligt 8 kap. 10 a § utlänningslagen (1989:529) skall inhibition meddelas om ett internationellt organ – som har rätt att pröva klagomål från enskilda – riktar en begäran om inhibition av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, såvida inte synnerliga skäl talar mot detta. En sådan framställan om inhibition var i vart fall vid tiden för regeringens beslut inte folkrättsligt bindande. Undantagsregeln skall tolkas ytterst restriktivt (se prop. 1996/97:25 s. 296). Regeringen kan inte besluta om inhibition i ett sådant fall. En framställan, som inkommer till regeringen, skall överlämnas till Migrationsverket som fattar inhibitionsbeslutet.

Här kan erinras om utrikesminister Anna Lindhs svar vid utfrågningen den 16 april 2002 på frågan om varför det var så bråttom att skicka i väg männen från Sverige i stället för att hålla kvar dem och utreda misstankarna mot dem här. Hon svarade följande.

Till att börja med ska man komma ihåg att Säkerhetspolisen hade dem under bevakning dygnet runt. Det ansågs vara alltför stora risker att de skulle kunna avvika om man avvaktade med ett agerande.

Det fanns också en rädsla för att aktiviteterna gick vidare i en konkret planering av terroristaktiviteter. Vi kan också tänka oss fritagningsförsök. Det fanns många stora risker med att i ett sådant här läge behålla männen i Sverige, vare sig man gör det under en fortsatt dygnet-runt-bevakning med all den fortsatta planering eller reorganisering som de kan ägna sig åt eller om man skulle ha försökt att ta dem i förvar i Sverige. Bevisföringen och bevishanteringens skulle då bli väldigt svår för en svensk domstol. Risken för att vi skulle hamna i en väldigt allvarlig situation ansågs påtaglig. Därför ville vi ha en snabb avvisning.

Vid utfrågningarna den 24 maj 2005 har frågor om möjligheten till begäran om inhibition tagits upp med Sven-Olof Petersson och Gun-Britt Andersson. Enligt de uppgifter de lämnat kan denna möjlighet ha nämnts under ärendets gång men inte påverkat handläggningen.

Frågor om *några analyser gjordes av användningen av diplomatiska garantier* besvaras i *promemoriorna* den 10 mars och den 6 april 2005. Utskottet har också tagit del av uppteckningar från samtal som statssekreterare Gun-Britt Andersson hade med ambassader i Kairo den 12-13 december 2001.

I *promemorian den 10 mars 2005* besvaras frågan om analyser av tidigare erfarenheter av diplomatiska garantier. Här hänvisas till redovisningen av bedömningen av Chahalmålet vid konstitutionsutskottets granskning våren 2002. Vid tidpunkten för regeringens avvisningsbeslut fanns inga

erfarenheter av något – huvudsakligen – likartat ärende. Det fanns vid denna tidpunkt inte heller rekommendationer från något internationellt organ angående användningen av diplomatiska garantier.

I *promemorian den 6 april 2005* besvaras frågan om vilken analys som gjordes av risken för att Sverige genom att acceptera garantierna skulle sätta ett nytt internationellt prejudikat för länders bedömning i liknande ärenden. Här svaras att i ärendena fanns uppgifter om att två av personerna skulle komma att utgöra en säkerhetsrisk om de fick stanna i Sverige, att garantierna som utverkades var individuella och att det var under dessa förutsättningar som regeringen fattade beslut. Även om regeringen var medveten om att utgången av ärendena skulle följas med intresse från olika håll så var denna omständighet inte något som kunde tillåtas påverka utgången av de enskilda ärendena i ena eller andra riktningen.

I *promemorian den 10 januari 2005* hade besvarats frågan om utvecklingen efter avvisningen föranledde en annan syn än tidigare på garantin och dess utformning. Följande svar gavs.

Frågan om användning av så kallade garantier i samband med avvisningar har givits stort utrymme och aktualitet internationellt efter den 11 september 2001. Genom Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1373 (2001) har fastslagits en skyldighet för alla FN:s medlemsstater att inte ge fristad till personer som finansierar, planerar, stöder eller begär terroristbrott. Samtidigt är förpliktelsen absolut såväl enligt utlänningslagen, artikel 3 i Europakonventionen som enligt artikel 3 i FN:s tortyrkonvention att inte utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad anledning att anta att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr.

FN:s specialrapportör mot tortyr har ägnat frågan en hel del uppmärksamhet. Han har uttryckt oro över att en ökad användning av garantier riskerar att underminera artikel 3 i tortyrkonventionen. Samtidigt utesluter han inte användandet av garantier. I specialrapportörens rapport till FN:s generalförsamling hösten 2004 föreslår han nu ett antal element som bör ingå i garantier, såsom snabb tillgång till advokat och läkarundersökning samt ett system med effektiv övervakning för att tillförsäkra att garantierna är tillförlitliga. Regeringen välkomnar detta arbete som ett led i ansträngningarna att säkerställa att det absoluta tortyrförbudet inte undermineras.

Klart är att en skriftlig garanti i sig inte är tillräckligt. Avgörande för möjligheten att avvisa en person är att det i det enskilda fallet kan fastställas att det inte finns grundad anledning att tro att personen skulle vara i fara att utsättas för tortyr. Den bedömningen gjordes också i fallet Agiza och El Zary. Ett avgörande element i en sådan bedömning är att den mottagande staten är beredd att fullt ut samarbeta i uppföljningen av garantin för att säkerställa att inga övergrepp kan komma i fråga samt medverka i oberoende undersökningar i fall av påstådda övergrepp. Egypten har hittills inte förklarat sig berett att medverka i en oberoende utredning. Regeringen anser inte att den egyptiska regeringen levt upp till de förväntningar vi haft på samarbete i denna fråga.

Regeringen avser beakta erfarenheterna i detta ärende i eventuella framtida fall av denna art.

Under utskottets *utfrågningar* den 24 maj 2005 har Gun-Britt Andersson lämnat uppgifter av i huvudsak samma innehåll som framgår av redogörelsen för materialet i utskottets tidigare granskning. I frågan om överenskomelser om fängelsebesöken har hon därutöver uppgivit att det inte i förväg sagts så mycket om formerna för dessa besök mer än att ambassaden skulle få besöka männen regelbundet och på egen begäran; männen var medborgare i Egypten och Sverige hade inga konsulära rättigheter och inte heller någon sådan övervakningsrätt som man kan ha om man ingår i ett internationellt organ som är ansvarigt för en konvention.

Utskottet har vidare tagit del av rapporten från Gun-Britt Anderssons besök i Kairo i december 2001.

Omständigheter kring genomförandet av verkställigheten

I *promemorian den 10 mars 2005*, besvaras även frågor som avser kännedom om omständigheter kring genomförandet av verkställigheten.

På frågor om eventuell vetskap inom Regeringskansliet om att verkställighet skulle ske och skedde med utländsk medverkan svaras att avvisningsbesluten innebar att hela ansvaret för verkställigheten övergick till Säpo. Det enda som nämndes av Säpo i fråga om utländsk hjälp under föredragningen för utrikesminister Anna Lindh den 17 december 2001 var att det kunde behövas utländsk hjälp med s.k. slot-tider i samband med verkställighetsresan. Säpo specificerade inte närmare hur denna fråga kunde lösas. Vid denna föredragning lämnades inga uppgifter från Säpo om att verkställigheten skulle ske med ett utländskt plan eller med hjälp av utländsk personal. Efter föredragningen fick Sven-Olof Petersson information från Säpo om att transporten måste utföras med ett utländskt plan och att Säpo ville ha ett godkännande för detta. Petersson informerade utrikesministern som inte hade någon invändning. Det var vid detta tillfälle dock inte tal om att det utländska planet var amerikanskt. Den ansvarige Säpotjänstemannen upplyste per telefon på kvällen den 18 december 2001 rättschefen vid Justitiedepartementet Christina Weihe och Sven-Olof Petersson om att verkställigheten av avvisningsbesluten beträffande de två männen hade inletts.

Omständigheter kring den utländska medverkan redovisades för Justitiedepartementet den 7 januari 2002 när dåvarande Säpochefen Jan Danielsson vid ett sedvanligt månadsmöte med justitieministern redogjorde för verkställighetsärendet. Efter ytterligare möten med Säpo, vid vilka bl.a. de närmare omständigheterna kring verkställigheten behandlades, uppdrog Justitiedepartementet åt Jan Danielsson att skriftligen redogöra för verkställigheten och redovisa sina bedömningar i en promemoria. Detta resulterade i *promemorian den 12 februari 2002*. I Regeringskansliets promemoria förklaras att det inte är känt om utrikesminister Anna Lindh hade vetskap om de närmare omständigheterna kring verkställigheten vid konstitutionsutskottets utfrågning den 16 april 2002. I *Regeringskansliets promemoria den 30 maj 2005* besvaras en fråga om spridningen av Jan Danielssons promemo-

ria den 12 februari 2002 med att det inte kunnat klarläggas om informationen i promemorian på något sätt vidarebefordrats till utrikesminister Anna Lindh.

I *yttrande från Säkerhetspolisen den 4 maj 2005* besvaras frågor om den information Säkerhetspolisen lämnade regeringen och Regeringskansliet inför beslutet att avvisa de två männen. I svaret hänvisas till de yttranden som Säkerhetspolisen lämnat till Migrationsverket den 30 oktober 2001, vilka enligt svaret förtydligades muntligt vid föredragningar i ärendet den 19 november samt den 6, 7 och 17 december 2001 i vilka Säkerhetspolisens tjänstemän var närvarande. Om verkställigheten anges följande.

Verkställighet av avvisningsbeslut sker normalt genom Kriminalvårdens transporttjänst (TPT). Detta var också väl känt vid Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik. När verkställighetsfrågan berördes vid de tillfällen som omnämns [ovan] har Säkerhetspolisen därför bara lämnat allmän information om verkställigheten. Av informationen framgick bl.a. att det var möjligt att verkställa utvisningen under morgonen den 19 december 2001 med flygplan som TPT bokat.

— — —

Strax innan föredragningen den 17 december meddelade företrädare för Utrikesdepartementets enhet för folkrätt och mänskliga rättigheter Säkerhetspolisens personal att enheten ansåg att avvisningsbesluten måste verkställas omgående. Mot den bakgrunden valde Säkerhetspolisen att vid föredragningen presentera ett erbjudande från de amerikanska myndigheterna. Av Arne Anderssons muntliga presentation framgick endast att erbjudandet innebar att verkställigheten kunde ske med flyg redan under kvällen den 18 december.

Enligt *svar från Säkerhetspolisen den 30 maj 2005* skedde kontakterna inför regeringens prövning i ärendet huvudsakligen med Utrikesdepartementet och att såvitt framgår av myndighetens dagboksblad det endast var vid ett möte med Utrikesdepartementet den 12 december 2001 som även personal från Justitiedepartementet var närvarande. I svaret besvaras vidare en fråga om rutinerna för Säkerhetspolisen att hålla Justitiedepartementet informerat. Rutinerna innebär att säkerhetspolischefen med jämna mellanrum – för närvarande omkring var fjortonde dag – informerar om Säkerhetspolisens verksamhet och att det på lägre nivå förekommer att Justitiedepartementet eller andra departement begär att få information i olika frågor som förekommer i deras verksamhet. Vidare uppges på fråga härom att det aldrig diskuterats att använda ett egyptiskt flygplan för att verkställa regeringens avvisningsbeslut, men att det funnits egyptiska tjänstemän på det flygplan som användes för att verkställa beslutet, vilket Sven-Olof Petersson informerades om.

Under *JO:s granskning* av Säkerhetspolisens verkställighet av regeringsbesluten gjorde JO en utredning och bedömning av kontakter mellan Regeringskansliet och Säpo inför avvisningen (beslutet s. 6).

I utredningen anger JO att Säkerhetspolisen föredrog ärendet för tjänstemän vid Utrikesdepartementets enhet för migration och asylpolitik (MAP-enheten) i november 2001. Vidare anges i utredningen.

I november 2001 gjorde Säkerhetspolisen bedömningen att det kunde bli aktuellt med en avvisning. En planering för verkställighet påbörjades, t.ex. i fråga om hur omhändertagandena i Karlstad respektive Stockholm skulle äga rum. Inledningsvis angavs att något regeringsbeslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Enligt uppgifter i Säkerhetspolisens akt fanns det därefter planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december.

Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen synes alltså fortlöpande ha diskuterat bl.a. när ett regeringsbeslut kunde komma att fattas i ärendet. Den 14 december 2001 noterades på dagboksbladet i Säkerhetspolisens ärende: "Medd fr UD – beslut tisdag!" (dvs. den 18 december) och "Plan bokad onsd 0815" (dvs. den 19 december) samt "Plats bokad Kronoberg ti-onsd". Säkerhetspolisen hade kontaktat kriminalvårdens transporttjänst för biträde med flygtransporten av Agiza och El Zary till Egypten. Transporten beställdes och avresan bokades till morgonen den 19 december 2001. Enligt Säkerhetspolisen var det svårt att före den tidpunkten få flygtider genom Europa. Arne Andersson har uppgett att han någon tid före den 17 december 2001 informerades om att regeringen avsåg att behandla saken den 18 december 2001, vilket innebar att avvisningen inte skulle kunna ske i direkt anslutning till beslutet. Viss tid innan avvisningsbeslutet fattades fick Säkerhetspolisen emellertid ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten, Central Intelligence Agency (CIA), om att få tillgång till ett plan som uppgavs ha s.k. direktaccess genom hela Europa utan mellanlandningar. Verkställigheten skulle då kunna ske i omedelbar anslutning till regeringens beslut den 18 december 2001. Arne Andersson har uppgett att det inte ställdes några villkor från amerikansk sida för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det aktuella flygplanet. Han förutsatte nog – eftersom det var ett amerikanskt flygplan – att det skulle finnas viss amerikansk personal ombord på planet men också att Säkerhetspolisens personal skulle följa med. Enligt Arne Andersson var det dock fråga om en "ren transporttjänst" som amerikanerna erbjöd och det nämndes inte att amerikansk personal av särskilt slag skulle följa med planet.

Om Säkerhetspolisens föredragning för utrikesministern den 17 december 2001 anges följande (beslutet s. 6–8).

Måndagen den 17 december 2001 föredrog Säkerhetspolisen ärendet för dåvarande utrikesministern Anna Lindh. Närvarande från Säkerhetspolisen var Arne Andersson och säkerhetspolismannen X, som var handläggare av ärendet. Från Utrikesdepartementets sida medverkade ett flertal personer, bland dem statssekreteraren Gun-Britt Andersson och utrikesrådet Sven-Olof Petersson samt personal från MAP-enheten.

Efter en föredragning av personal från MAP-enheten redogjorde säkerhetspolismannen X för ärendet ur Säkerhetspolisens perspektiv. Denne har uppgett att utrikesministern föreföll nöjd med föredragningen och med de skäl Säkerhetspolisen presenterade för avslag på ansökningarna om asyl. – Företrädare för Säkerhetspolisen har hos JO lämnat följande uppgifter rörande vad som diskuterades beträffande verkställigheten. Arne Andersson presenterade de två transportmöjligheter som fanns: det bokade flygplanet den 19 december 2001 och det amerikanska erbjudandet. Eftersom det av säkerhetsskäl ansågs att avvisningen borde ske i omedelbar anslutning till regeringsbeslutet ansågs alternativet med det bokade planet den 19 december 2001 inte vara tillfyllest; det ställdes krav på att beslutet skulle verkställas direkt.

Enligt Arne Andersson var säkerhetsaspekten något som troligen både regeringskansliet och Säkerhetspolisen fäste avseende vid under föredragningen. Han upplevde det som att man från regeringskansliets sida var ganska orolig över ärendet. Vid föredragningen uppgav Arne Andersson att om det amerikanska erbjudandet accepterades kunde verkställighet ske redan på kvällen den 18 december 2001. Enligt Arne Andersson drog sig utrikesministern då åt sidan med sina närmaste enhetschefer och diskuterade saken, varefter hon gav klartecken till att anta det amerikanska erbjudandet genom att uttala ”vi kör så”. Även om Arne Andersson var medveten om att regeringen eller ett statsråd inte kunde ta ett myndighetsbeslut uppfattade han uttalandet som en ”direkt signal”. Också säkerhetspolismannen X har uppgett att utrikesministern var positiv till att anta det amerikanska erbjudandet. Enligt säkerhetspolismannen X ställde utrikesministern frågan om någon av hennes medarbetare var av annan åsikt och, när så inte var fallet, sade hon ”Då gör vi så, vi tar det amerikanska erbjudandet” eller något liknande. Margareta Linderöth har uppgett att hon informerades om att de båda transportalternativen hade nämnts vid föredragningen. – Kjell Jönsson har uppgett att UD:s handläggare nämnt för honom att det vid föredragningen fanns en oro för att antingen FN:s kommitté mot tortyr eller Europadomstolen skulle hinna meddela ett inhibitionsbeslut innan verkställighet kom att ske. I ärendet finns också en uppgift om att man skulle ha befarat fritagningsförsök.

På dagboksbladet i Säkerhetspolisens akt noterades den 17 december 2001 bl.a. ”Föredragning UD/Anna Lindh ? Ut Min vill ha verkst tisd kväll ? Ja till att best plan gm USA”. I en av Säkerhetspolisens upprättad promemoria den 7 februari 2002 antecknades: ”Efter visst samråd med UD-personal gav utrikesminister Anna Lindh därefter sitt godkännande till att SÄPO/RPS utnyttjade USA:s erbjudande om hjälp med transporten av Agiza och El Zary”. I en promemoria den 12 februari 2002 anförde dåvarande säkerhetspolischefen Jan Danielsson: ”Företrädare för Utrikesdepartementet var införstådda med vem som skulle stå för transporten”.

I maj/juni 2004 gjorde Utrikesdepartementet en intern kartläggning av vad som nämndes vid föredragningen i den nu aktuella frågan. Av utredningen, som bestod i att ett antal UD-anställda fick redovisa sina minnen av föredragningen, framgick bl.a. följande. En person var mycket osäker på om verkställigheten diskuterades men ansåg att om så skedde var det snarare tal om ett egyptiskt plan. Hans minnesbild var vidare att han blev förvånad när han fick reda på att ett amerikanskt flygplan medverkat. Några hade inte någon minnesbild av att verkställighetsfrågan över huvud taget diskuterades på annat sätt än att verkställigheten skulle ske snabbt och utföras av Säkerhetspolisen. Vissa kom ihåg att det var tal om problem med logistiken eller lufrummet Stockholm-Kairo. Enligt en person skulle amerikanerna vara behjälpliga med detta medan en annan uppgav att Säkerhetspolisen behövde hjälp, förmodligen av ”kollegorna i väst”. En person hade en stark minnesbild av att han hade talat med Arne Andersson vid något tillfälle före mötet och att denne då nämnt att Säkerhetspolisen inte kunde ordna svensk flygtransport med så kort varsel varför de måste försöka få tag på ett utländskt flygplan. Troligen informerades utrikesministern om detta före föredragningen så att hon skulle vara beredd på frågan. Utrikesministern hade, såvitt han kom ihåg, inte någon synpunkt på vem som borde sköta transporten. Han mindes inte om de diskuterade någon speciell nationalitet på flygplanet men var rätt övertygad om att åtminstone utrikesministern skulle ha ”lyft rätt ordentligt på ögonbrynen om SÄPO sagt att det skulle vara just ett amerikanskt

flygplan”. Samma person hade också gjort en minnesanteckning om att Arne Andersson efter verkställigheten ringt och meddelat att allt gått bra men att planet visat sig vara amerikanskt och inte egyptiskt. – Vid en sammanfattande bedömning av de lämnade uppgifterna fanns det, enligt Utrikesdepartementet, inte något stöd för påståendet att Säkerhetspolisen vid föredragningen skulle ha nämnt att verkställigheten skulle ske med ett amerikanskt flygplan eller med amerikansk medverkan. Däremot kunde uppgifterna tyda på att man skulle få amerikansk hjälp med att ordna luftrum för flygrutten. Vidare påtalades att det också var frågan om olika ”informationskulturer”.

Kontakterna mellan Regeringskansliet och Säkerhetspolisen inför avvisningsbeslutet behandlades också under utskottets utfrågningar den 24 maj 2005.

Arne Andersson har lämnat i huvudsak samma uppgifter som under JO:s utredning. Framför allt avser detta frågan om kontakter mellan Säpo och Regeringskansliet. Han har också påpekat att Säpo har en upplysnings- och informationsplikt gentemot regeringen.⁵

Jan Danielsson, som inte medverkade i JO:s utredning, har i fråga om kontakter mellan Säpo och Justitiedepartementet inför avvisningen hänvisat till återkommande föredragningar, som rutinmässigt hålls med justitieministern och statssekreteraren på detta departement. Under ärendets gång hade Danielsson stött på departementet om att avvisningsfrågan borde handläggas mera skyndsamt, eftersom det drog ut på tiden och var mycket resurskrävande för Säpo. – Det senaste mötet före den 18 december 2001 hölls den 11 december med statssekreteraren Dan Eliasson. Nästa möte hölls den 7 januari 2002. Danielsson redogjorde då för det händelseförlopp på Bromma som han kände till. Vid det tillfället eller vid ett möte den 16 januari med Dan Eliasson och rättschefen Christina Weihe kom man överens om att Danielsson skulle skriva en promemoria om händelserna. – Information om det amerikanska erbjudandet förelåg inte vid kontakterna med Justitiedepartementet före verkställigheten. – Om Utrikesdepartementet eller regeringen hade ansett det olämpligt att anlita amerikansk hjälp vid verkställandet av avvisningen hade det enligt Danielsson inte skett.

Thomas Bodström har förklarat att han anser att den här typen av ärenden med fördel skall handläggas på Justitiedepartementet, vilket sker när de handläggs enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Inför de aktuella regeringsbesluten fick han inte någon information om dem som gjorde att han reagerade. Däremot reagerade han starkt när han den 7 januari 2002 fick information av Jan Danielsson om omständigheterna kring verkställigheten. Han har på fråga om protokoll och anteckningar förklarat att han, då han i olika sammanhang får information om olika ärenden, inte för anteckningar.

⁵ I 16 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen föreskrivs att underrättelser som kan ha betydelse för Sveriges säkerhetspolitik eller som av annan anledning bör komma till regeringens kännedom utan dröjsmål skall rapporteras till Regeringskansliet på sätt som regeringen närmare bestämmer.

Sven-Olof Petersson har erinrat om det stämmingsläge som rådde under hösten 2001 och om att det vid den aktuella tidpunkten hanterades många besvärliga ärenden inom Utrikesdepartementet, bl.a. ett ärende om FN-sanktioner som berörde tre svenska medborgare. Han har vidare lämnat uppgifter av innehåll som framgår av svarspromemorian den 10 mars 2005 och som anges i JO:s utredning och bekräftat att han haft uppfattningen att verkställigheten skulle ske med hjälp av ett egyptiskt plan. Han var närvarande under hela överläggningen med utrikesministern den 17 december. Nationaliteten på det plan som skulle användas diskuterades inte, och enligt hans uppfattning skulle utrikesministern ha blivit ganska frågande om det plötsligt framförts att verkställigheten skulle ske genom en amerikansk transportör. Om händelserna efter verkställigheten har han antecknat att Arne Andersson ringt på kvällen den 18 december och sagt att planet var amerikanskt. Enligt hans dagboksanteckningar berättade statssekreteraren på Justitiedepartementet den 4 februari 2002 att man fått besked från Säpo att verkställigheten skett genom CIA men kom tillbaka dagen därpå med nytt besked från Säpo att det varit ett egyptiskt plan men med CIA-besättning. Den information han fick från Justitiedepartementet skulle redan vara överlämnad på den politiska nivån, men han vet inte vilken information som nådde utrikesministern.

Hur uppföljningen av garantierna genomförts

I den skriftväxling som överlämnats till utskottet tillsammans med *promemorian den 10 januari 2005* finns bl.a. ett meddelande den 20 december 2001 till ambassaden i Kairo betecknat ”MYCKET BRÅDSKANDE”. I meddelandet hänvisas till ett utdrag från Amnesty Internationals hemsida och till frågor från massmedierna till statssekreterare Gun-Britt Andersson. Därutöver efterfrågas ambassadens uppgifter om hur berörda personer tagits emot i Egypten och de övriga uppgifter som anges i det bifogade hemsidoutdraget. I meddelandet anges också ”Tacksam för skyndsamt svar”. Vidare finns ett meddelande till ambassaden den 21 december 2001 med beteckningen ”BRÅDSKANDE”, där det hänvisas till intresset från massmedier. Meddelandet avslutas med följande:

Det är angeläget att frågorna som nu uppstått närmare utreds så snart det går av ambassaden:

1. Var befinner sig personerna ifråga och kan det finnas relevans i uppgifterna om att de sitter fängslade i isoleringshäkte?
2. Befinner sig personerna i fara?
3. Finns det några närmare uppgifter om de är gripna och kommer att ställas inför rätta?

Gun-Britt Andersson har under utfrågningen också nämnt att hon under den aktuella tiden haft ett telefonsamtal om uppföljningen.

I ett meddelande till ambassaden den 25 januari 2002, alltså efter det första besöket hos männen i fängelset, som också betecknades ”MYCKET BRÅDSKANDE” påpekades att FN:s specialrapportör i tortyrfrågor i ett brev till utrikesministern efterfrågat information om bl.a. ett system för att

övervaka behandlingen av de två männen i syfte att tillförsäkra att de kommer att behandlas med respekt för sitt människovärde. Ambassaden fick i uppdrag att undersöka vissa förhållanden och ombads också ange hur man planerade att följa upp ärendet framöver.

Av promemorian i januari 2005 framgår vidare bl.a. följande.

Avvisningsbeslutet följdes upp av ambassaden i Kairo genom besök hos de båda männen i det fängelse där de hölls. Vissa indikationer hade framkommit om att männen inte skulle ha behandlats i enlighet med de av Egypten givna garantierna. Vid det första ambassadbesöket, den 23 januari 2002, angav Agiza att han hade utsatts för visst övervåld under verkställighetens genomförande och den första tiden efter ankomsten till Egypten men på direkta frågor förnekade att han utsatts för någon form av systematisk, fysisk tortyr. Han angav att de båda behandlades väl i fängelset. Agizas mor framförde i april 2002 i ett öppet brev att sonen vid hennes besök hos honom den 23 januari 2002 hade företett tydliga tecken på att han hade utsatts för fysiskt våld. Den svenske ambassadören som omedelbart efter modern besökte Agiza i fängelset kunde inte bekräfta några sådana iakttagelser.

Vid det tionde fängelsebesöket, den 5 mars 2003, kom Agiza med helt nya uppgifter och gjorde gällande att han torterats med användning av elektricitet under de första veckornas förhör efter återkomsten till Egypten. Trots frågor lämnade han inte några närmare detaljer om vad han sade sig ha gått igenom. Saken togs upp med företrädare för de egyptiska myndigheterna. Dessa tillbakavisade påståendena med eftertryck och anförde att sådana metoder inte behövdes och att Egypten hade allt intresse av att säkerställa att de lämnade garantierna respekterades.

El Zarys svenska ombud lämnade den 17 mars 2004 en muntlig redogörelse till UD för uppgifter som han fått från El Zary i januari 2004.

Uppgifter om att männen utsatts för tortyr hade lämnats av Thomas Hammarberg i brev i december 2002 till utrikesministern och av Human Rights Watch (HRW) i ett offentligt uttalande i april 2004. Utrikesdepartementet hade vid upprepade tillfällen bett både HRW och andra MR-organisationer som gjort liknande påståenden att redovisa vad de grundade sin information på.

När den svenska regeringen fått indikationer på att de båda männen kunde ha utsatts för behandling som står i strid med garantierna, hade saken tagits upp med berörda egyptiska myndigheter.

Uppgifterna om tortyr är dock enligt promemorian inte bekräftade. Sverige har bl.a. därför begärt att en oberoende och grundlig undersökning genomförs av påståendena om tortyr och illabehandling av männen de första veckorna efter deras ankomst till Egypten. Sverige har föreslagit att utredningen genomförs i samarbete med, eller av, en oberoende myndighet som samarbetar med juridisk och internationell expertis med erkänd erfarenhet av att undersöka tortyrfall. Begäran framfördes till den egyptiska regeringen genom ett högnivåbesök i maj 2004 som följdes upp av ett

brev från utrikesminister Laila Freivalds till den ansvarige egyptiske ministern i juni 2004. Ärendet har under hösten 2004 tagits upp även med den egyptiske utrikesministern.⁶

Vad avser utfästelserna att männen skulle beviljas en rättvis rättegång hade den svenska regeringen med den egyptiska regeringen tagit upp frågan om brister i den rättegång som genomförts mot Agiza. Egypten hade bestridit att rättegången inte skulle vara rättvis. Kontakt hade tagits med Agizas advokat i Egypten om vad som borde göras med anledning av påstådda brister i förfarandet.

Vidare redovisas vilken information som mottagits om att männen utsatts för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen. I denna del redovisas besök hos männen i fängelset av personal från Svenska ambassaden i Kairo och av en från UD särskilt utsänd ambassadör samt kontakter med företrädare för den egyptiska regeringen. Utom till ambassadbesöken i fängelset hänvisas bl.a. till att Sveriges Radios mellanösternkorrespondent besökt Agiza i februari 2002 och till ett besök hos El Zary, som frigivits den 12 oktober 2003, i hans hem den 1 april 2004. Om det tionde fängelsebesöket, som leddes av den särskilt utsände ambassadören, i mars 2003 antecknas följande.

Vid detta tillfälle berättade Agiza att han i januari förhörts av säkerhetstjänsten i en veckas tid (7–14 januari 2003). Han hävdade att han fördes till förhöret med ögonbindel och handfängsel, men i övrigt behandlades korrekt. På Linders fråga varför han inte nämnt dessa förhör vid ambassadens senaste besök den 19 januari svarade Agiza att han inte ville bekymra ambassadören. Han klagade vidare på den behandling han fick under de två första månaderna efter återvändandet till Egypten. Agiza förklarade helt spontant att elektricitet användes under de första veckornas förhör, men nämnde inga ytterligare detaljer. Han sade också att han blivit slagen under den första tiden. Efter de inledande två månaderna i fångenskap, hävdade Agiza att han endast utsatts för kränkande behandling. Under de två första månadernas förhör hade en vakt sagt åt honom att plocka upp ris från golvet med tungan. På Linders fråga varför han aldrig sagt något om denna typ av behandling utan väntat i fjorton månader med att berätta svarade Agiza att han var rädd för repressalier.

Under våren 2004 beslöts med anledning av de allvarliga påståenden som riktats mot de egyptiska myndigheterna att saken skulle tas upp på högsta nivå med ansvariga egyptiska myndigheter. Den 18 maj 2004 besökte därför en svensk delegation, ledd av förra utrikesministern och vice statsministern Lena Hjelm-Wallén, det egyptiska justitieministeriet och säkerhetsministeriet för att påtala behandlingen av Agiza och El Zary i ljuset av de

⁶ I en frågestund i riksdagen den 21 april 2005 fick utrikesminister Laila Freivalds frågan om hur hon agerade för att rättssäkerheten och respekten för mänskliga rättigheter skulle upprätthållas i fallet Agiza. Utrikesministern svarade att "vi" tagit upp påståenden om att de två männen blivit torterade med den egyptiska regeringen vid ett flertal tillfällen på olika sätt. Senast hade utrikesministern tagit upp frågan med den vice utrikesministern dagen innan, då hon varit i Alexandria och invigt det nya Anna Lindh-institutet, och framhöll att "vi" vill ha en oberoende internationell utredning. Hon förklarade att hon skulle komma att fortsätta att driva frågan eftersom det är ett krav "från vår sida" att saken blir klarlagd. (Prot. 2004/05:109, 7 §).

garantier som lämnats. Den 1 juni 2004 tillskrev utrikesminister Laila Freivalds säkerhetsministeriets chef som en uppföljning av Lena Hjelm-Walléns besök. Utrikesministern betonade det ömsesidiga intresset av att påståendena om illabehandling undersöktes i samarbete med, eller av, ett oberoende organ med internationell expertis. I ministerns svar som kom till UD den 27 juli 2004 avfärdades alla påståenden om tortyr och förnedrande behandling som felaktiga liksom ifrågasättandet av att rättegången mot Agiza varit rättvis. Något direkt svar på förslaget avseende utformningen av en oberoende undersökning av tortyranklagelserna gavs inte. I svaret antydde att egyptierna själva redan hade genomfört en egen undersökning. Ytterligare propåer om en oberoende utredning framfördes senare genom den svenska ambassaden i Kairo.

UD:s rättschef besökte den 14 juni 2004 Agizas advokat i Kairo.

Frivilligorganisationen Human Rights Watch (HRW) framförde i ett brev den 26 juli 2004 till Egyptens president Mubarak att ”HRW is deeply concerned that the men were tortured and ill-treated in police custody and in prison in Cairo, beginning with a five week incommunicado detention period immediately upon return”. HRW anförde vidare i ett brev den 22 juli 2004 till FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter att ”HRW has credible evidence that both men were tortured and/or ill-treated by the Swedish police, in transit to Cairo and while in Egyptian custody”.

I en sammanfattning av promemorian anförs följande.

Sammanfattningsvis kan sägas att UD vid flera tillfällen erhållit information från de båda männen och från andra källor om att de under den första tiden i egyptiskt fängelse inte behandlats i överensstämmelse med de garantier som givits av egyptiska myndigheter inför avvisningsbesluten. Allvarligast var de påståenden om tortyr, som avsåg de två första månaderna, som UD fick kännedom om under våren 2003 och våren 2004. Det var de sistnämnda uppgifterna som föranledde besöket av förra statsrådet Lena Hjelm-Wallén i Kairo för att på högsta nivå ta upp saken med egyptiska myndigheter med krav på att saken blev föremål för en oberoende utredning.

Omständigheterna är emellertid sådana att uppgifterna inte utan vidare kan läggas till grund för en bedömning av om garantierna respekterats. Med full insikt om svårigheterna att berätta om uppgifter av detta slag liksom det uppenbara problemet med att egyptisk personal regelmässigt närvarade vid de samtal som hölls mellan de båda männen och ambassadpersonalen i fängelset, måste konstateras att det finns omständigheter som gör att tillförlitligheten och trovärdigheten i uppgifterna kan ifrågasättas. Dit hör avsaknaden av detaljuppgifter, motstridigheten i de vid olika tidpunkter lämnade uppgifterna, de uppenbart överdrivna uppgifter som Agizas mor spred redan 2002, men som kunde tillbakavisas genom de iakttagelser som ambassadör Sven Linder gjorde i samband med sitt första besök i fängelset. Någon rimlig förklaring har inte givits till att de mest allvarliga påståendena om eltor tyr gjorts av Agiza först våren 2003, om vilka händelser detaljer gavs först vintern/våren 2004, – – –. Dessa påståenden kunde ha framförts för företrädare för ambassaden vid flera av deras tidigare besök i fängelset under 2002 och 2003 då betydligt mindre allvarliga saker påtalades. Inte heller på direkta frågor från ambassadpersonalen under 2002

lämnades några uppgifter om att de båda skulle ha utsatts för tortyr av detta eller liknande slag. Tvärtom förmedlar rapporteringen från ambassaden fram till mars 2003 en bild av att de båda männen i huvudsak behandlats väl och att de inte hade några allvarigare klagomål att anföra. Det framstår också som anmärkningsvärt att Agizas egen egyptiske advokat, trots flera påminnelser härom, inte tillhandahållit någon kopia av den klagoskrift om tortyr som han för Agizas räkning påstår sig ha gett in till ansvariga egyptiska myndigheter 2002 och/eller 2003.

Våren 2004 framstod det dock som klart att uppgifterna inte kunde avfärdas. De måste utredas närmare. Därför har Sverige ställt krav på en oberoende utredning, helst med internationella inslag. Detta måste ske på ett trovärdigt sätt så att utredningsresultatet vinner allmän acceptans. Detta förutsätter också lojal medverkan från Egyptens sida. Egyptens svar på Sveriges begäran måste nu avvaktas. Vid utrikesministerns samtal med FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Louise Arbour, den 1 december 2004 förklarade utrikesministern att vi skulle välkomna en utredning av hennes kontor, av vad som förevarit, och fullt ut skulle samarbeta med en sådan granskning. De reaktioner som hittills kommit från egyptisk sida är inte tillfredsställande. Skulle det visa sig att uppgifterna om tortyr är riktiga har det uppenbarligen skett ett flagrant brott mot garantierna, vilket då också måste få konsekvenser. Men den slutsatsen är det ännu för tidigt att dra.

I *promemorian den 10 mars 2005* besvaras en fråga om tolkmedverkan vid fängelsebesöken bl.a. med att tolkningen skedde från engelska till arabiska och att såväl Agiza som El Zary talade lite svenska.

Agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr

Av *promemorian den 10 januari 2005* framgår bl.a. följande.

På frågor om vilka uppgifter som redovisats inför FN:s kommitté mot tortyr och vilka överväganden som gjorts i fråga om redovisningen har i *promemorian* redovisats klagomålen från Agizas hustru och från Agiza. Av redovisningen framgår att Agizas hustru klagade till kommittén i december 2001, Agiza i juni 2003 och att regeringen i Agizas mål gett in en huvudinlaga, daterad den 5 december 2003, och två kompletterande inlagor, daterade den 3 maj respektive den 21 september 2004⁷. I fråga om asylprocessen hade regeringen redogjort för vad som förevarit och bl.a. hänvisat till bakgrunden och vad som förekom vid dåvarande statssekreteraren Gun-Britt Anderssons besök i Kairo i samband med inhämtandet av de diplomatiska garantierna samt hänvisat till de aide-mémoire som utväxlats.

I båda målen redogjorde regeringen fortsättningsvis för Agizas situation i Egypten efter avvísningen. Inom tidsramen för målet med Agizas hustru redogjordes för vad som framkommit vid de första tio av ambassadens besök hos Agiza. I målet med Agiza hade regeringen ”hittills” redogjort för ytterligare 15 besök. I redogörelserna har gjorts sammanfattningar av de uppgifter från besöken som antecknats i ambassadens rapporter, som

⁷ Av senare svarspromemorior framgår att ytterligare en inlaga getts in den 11 mars 2005.

behandlat Agizas juridiska situation, hans allmänna hälsoläge, förhållandena i fängelset, påståenden om tortyr samt om Agiza mottagit besök från familjemedlemmar och juridiska ombud.

I mars 2003 uppgav företrädare för de egyptiska justitie- och inrikesministerierna att Agiza dömts i sin utevaro av en militärdomstol till livstids fängelse för bl.a. mord och terroristgärningar. Efter en ny rättegång dömdes han i april 2004 för att ha haft en ledande position i, och varit ansvarig för, en terroristorganisation till livstids fängelse. I juni 2004 sattes straffet ner till 15 års fängelse, och straffet kunde komma att reduceras ytterligare som ett resultat av gott uppförande.

Om ambassadens första besök hos Agiza den 23 januari 2002 uppgavs följande.

Ambassadören träffade Ahmed Agiza på fängelsekommendantens kontor. Ahmed Agiza var varken försedd med hand- eller fotfängsel. Han var klädd i civila kläder och hans skägg och hår var välansade. Han såg välnärd ut och uppvisade inga tecken på misshandel. Vidare verkade han inte tveka att tala fritt. Ahmed Agiza uppgav till ambassadören – – – eller på hur han blivit behandlad i Torafängelset. – – – När han informerades om att de garantier som utfärdats av de egyptiska myndigheterna innebar att han inte kunde dömas till dödsstraff eller avrättas verkade han märkbart lättad.

En allmän utgångspunkt vid redovisningen av fakta i målen har enligt promemorian varit att på ett klart och koncist sätt redogöra inför kommittén för händelseförloppet i stort, de överväganden som låg till grund för regeringens beslut att avvisa Agiza och för den uppföljning av de diplomatiska garantierna som skett sedan avvisningen verkställts, men av sekretesshänsyn har det inte varit möjligt att redovisa samtliga kända omständigheter. Detta gäller yttrande av Säkerhetspolisen och vissa andra uppgifter, bl.a. uppgifter i rapporten från ambassadens första besök i fängelset den 23 januari 2002, som inte hade redovisats i någon av inlagorna till kommittén eftersom de bedömts omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 § och 7 kap. 14 § sekretesslagen (utrikessekretess respektive utlänningssekretess). Vidare har anförts.

När det gäller utrikessekretessen gjordes bedömningen att det kunde antas vara till skada för Sveriges förhållande till Egypten att sprida oberoende uppgifter av det slag som nu nämnts. Det ansågs också att det skulle kunna vara till skada för Ahmed Agiza själv på det sättet att det eventuellt kunde ha lett till repressalier mot honom från de egyptiska myndigheternas sida. Det hade inte behövt innebära att han utsattes för tortyr. Han kunde t.ex. ha blivit placerad i sämre cell, fått sämre mat, riskerat åtal för brott av typen ”förtal av staten”, etc.

Vid tiden för efterföljande inlagor till kommittén var läget emellertid ett annat. Ahmed Agizas mor hade då redan skrivit ett odaterat ”öppet brev” – – –. Frivilligorganisationer hade hänvisat till brevet i olika sammanhang. Påståenden om att Ahmed Agiza enligt egna uppgifter behandlats på ett sätt som kunde innebära tortyr hade med andra ord redan blivit allmänt kända. Mot den bakgrunden saknades det skäl att av hänsyn till Ahmed Agizas egen säkerhet hemlighålla de uppgifter om tortyr som sedermera lämnades av honom. Inte heller ansågs utrikessekretessen längre hindra att regeringen därefter lämnade sådana uppgifter

till kommittén. Detta innebär att regeringen sedan april 2002 lämnat all relevant information vidare till kommittén. Det gäller även därefter gjorda påståenden om tortyr, vilka var betydligt allvarligare än de uppgifter om Ahmed Agizas behandling som lämnats i rapporten från det första ambassadbesöket.

Det kan tilläggas att kommittén av Ahmed Agizas ombud i maj 2004 upplystes om innehållet i sekretessbelagda delar av rapporten från ambassadens fängelsebesök den 23 januari 2002. Hela rapporten ingavs av ombudet till kommittén som bilaga till inlägga daterad den 20 augusti 2004. Detta innebär att kommittén, som ursprungligen planerat avgöra Agiza-målet i november 2004 men skjutit på beslutet till maj 2005, inför sitt avgörande av målet har tillgång till ambassadrapporten i dess helhet.

I *promemorian den 10 mars 2005*, besvaras kompletterande frågor om agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr.

På fråga om varför inte fullständiga uppgifter omedelbart lämnades till FN:s kommitté mot tortyr efter det att bedömningen av vilka uppgifter som kunde lämnas till kommittén ändrats svaras följande.

Av rapporteringen beträffande det andra besöket den 7 mars 2002 framgick att ambassadören inte ändrat sin bedömning från det första besöket. Enligt hans uppfattning framkom inget vid det andra besöket som tydde på tortyr eller misshandel. Redan innan det tredje besöket ägde rum den 14 april 2002 förekom emellertid uppgifter om att Ahmed Agizas mor uttalat sig offentligt om att hennes son blivit torterad efter återkomsten till Egypten. Hon gjorde gällande att hon vid besök tillsammans med sin make i fängelset bl.a. kunnat iaktta att sonen hade svårt för att gå, att han var för svag för att ta sina föräldrar i hand, att hans ansikte var svullet samt att han var blodig om näsan. Besöket hade avbrutits när den svenske ambassadören anlände till fängelset.

Ambassadrapporten från det första fängelsebesöket den 23 januari 2002 bekräftade att föräldrarnas besök föregått ambassadens. Det förhållandet att ambassadören rapporterat om att han inte kunnat se några tecken på tortyr eller misshandel vid samma tillfälle som då Ahmed Agizas mor påstått sig ha gjort sina iakttagelser gjorde att moderns uppgifter starkt ifrågasattes. Detta påverkade också bedömningen av trovärdigheten i de uppgifter Ahmed Agiza själv lämnat till ambassadören vid det tillfället. Några ytterligare uppgifter av det slaget framfördes inte under det följande året från Ahmed Agizas sida och uppfattningen att vad som framkommit vid det första besöket varit oriktigt stärktes efterhand.

— — — Övervägande skäl talade därför för att man i den situationen inte borde återkomma till kommittén efter april 2002, när innehållet i brevet från Ahmed Agizas mor blev känt, i syfte att komplettera de uppgifter som regeringen redan lämnat om det första besöket i inlagan den 8 mars 2002.

När Ahmed Agiza vid ambassadens tionde besök den 5 mars 2003 återkom till den behandling som han påstod sig ha blivit utsatt för under den första tiden efter återkomsten till Egypten gjordes emellertid en annan bedömning. Som nämnts ovan var uppgifterna nu betydligt allvarligare och handlade bl.a. om att han skulle ha fått utstå eltortyr. Enbart det förhållandet att Ahmed Agiza återkom drygt ett år senare till vad som, enligt honom, skulle ha inträffat redan i början av frihetsberövandet medverkade till att förändra den tidigare bedömningen. I anslutning till ambassadens tionde besök i fängelset togs påståendena om tortyr därför genast upp med de egyptiska myndigheterna som till-

bakavisade dem. Regeringen redogjorde för uppgifterna och de egyptiska myndigheternas reaktioner i sin inlaga den 26 mars 2003 till kommittén. Inte heller nu ansågs det finnas skäl att ändra eller komplettera tidigare lämnade uppgifter. Den information om tortyranklagelser som lämnades till FN:s kommitté mot tortyr den 26 mars 2003 avsåg ju uppgifter om betydligt allvarigare händelser än vad Ahmed Agiza berättat om mer än ett år tidigare. Dessutom rörde de samma tidsperiod.

Sekretesskäl gjorde sig inte heller gällande med samma kraft som tidigare. Även om uppgifterna från marsbesöket 2003 skulle komma att bli offentliga, trots att handläggningen inför FN:s kommitté mot tortyr enligt reglerna var konfidentiell, bedömdes inte längre skadeverkningarna bli så allvarliga. Sedan kommittén informerats om det första ambassadbesöket hade det cirkulerat uppgifter som, om de var korrekta, gick ut på att Egypten skulle ha brutit mot de diplomatiska garantierna. Frågan om tortyr förekommit hade vid det laget också tagits upp med de egyptiska myndigheterna. Ambassadens besök hade dessutom pågått under ett drygt år och hade blivit något av rutin både för de egyptiska myndigheterna, ambassaden och Ahmed Agiza själv.

— — —

Regeringen har, inom ramen för målet Ahmed Agiza mot Sverige (MR/FN 6/2003), för avsikt att ge in ytterligare en kompletterande inlaga till FN:s kommitté mot tortyr under mars 2005. I den kommer regeringen att redovisa vad som tidigare utelämnats när det gäller rapporten från det första ambassadbesöket. Kommitténs sekretariat har redan underrättats om regeringens avsikt.

I promemorian påpekas att, även om skriftväxlingen med kommittén inte är offentlig, så är det känt att sekretessen inte alltid respekteras av parterna i processen och deras ombud. Farhågor när det gäller upprätthållande av sekretessen inom kommittén besannades vid handläggningen av målet som gällde A:s hustru.

I *promemorian den 13 april 2005* påpekas att regeringen redovisat vad som tidigare utelämnats när det gäller rapporten från det första ambassadbesöket i en inlaga till kommittén den 11 mars 2005.

Utfrågning med Thomas Hammarberg

Thomas Hammarberg, som i ett brev den 20 december 2004 till biträdande justitieminister Jens Orback med hänvisning till sitt uppdrag att utvärdera genomförandet av den nationella handlingsplanen för de mänskliga rättigheterna anför ett antal lärdomar att dras av det aktuella avvisningsfallet, har sammanfattat sin kritik i följande punkter:

- Överenskommelsen med den egyptiska regeringen var oklar och innehöll ingen beskrivning över hur den svenska uppföljningen skulle genomföras eller kriterier för hur en rättvis rättegång skulle genomföras.
- Det gavs ingen instruktion till ambassaden om hur uppföljningen skulle genomföras. Uppföljningen skedde också på ett bristfälligt sätt.
- Männens juridiska ombud i Sverige gavs ingen möjlighet att ta del av garantin före avvisningsbesluten och inte heller att överklaga besluten.
- Ombuden fick inte del av all information i den första ambassadrapporten.

- Förenta nationernas organ fick inte heller del av hela informationen om klagomål över behandlingen.
- Statsråd har utan tillräcklig grund gjort uttalanden som har tolkats som att man anser att de här två personerna är skyldiga till kriminella handlingar.
- Frågan om avvisningen ingått i ett bredare mönster av vad som internationellt har kallats *extraordinary renditions*.

Hammarberg har också uppgivit att han har dokumentation om att de båda männen utsatts för konventionsstridig behandling.

JO:s beslut över granskningen av Säkerhetspolisen

I JO:s beslut den 22 mars 2005 redovisas vad JO funnit om bl.a. kontakterna mellan Säkerhetspolisen och Regeringskansliet i fråga om omständigheterna kring verkställigheten av avvisningsbeslutet (se ovan) samt JO:s bedömning av kontakterna (beslutet s. 17 f.).

I sin bedömning anger JO i avseende på kontakterna med Utrikesdepartementet följande.

Utredningen ger vid handen, som tidigare redovisats, att Utrikesdepartementet och Säkerhetspolisen från och med november 2001 hade fortlöpande diskussioner om bl.a. när ett regeringsbeslut i frågan kunde komma att fattas. Exempelvis har i ärendet kommit fram att besked först gavs om att något beslut inte kunde förväntas förrän i januari 2002. Av uppgifter i Säkerhetspolisens akt framgår att därefter fanns planer på att regeringen skulle fatta beslut i frågan den 13 december 2001, varför avresan planerades att äga rum den 15 december. Utrikesdepartementet meddelade sedan den 5 december att beslut inte kunde väntas förrän den 20 december. Detta besked måste emellertid också ha reviderats eftersom departementet den 14 december meddelade att regeringen hade för avsikt att fatta beslut i ärendet endast fyra dagar senare.

Planeringen synes således ha varit allt annat än god. Den bristfälliga framförhållningen förefaller ha varit en starkt bidragande orsak till att det amerikanska erbjudandet över huvud taget kom att aktualiseras.

Utredningen visar nämligen att när Säkerhetspolisen skulle boka ett plan på sedvanligt sätt via kriminalvårdens transporttjänst var det svårt att med kort varsel få flygtider genom Europa på beslutsdagen den 18 december 2001. Det inbokade planet kunde avgå först på morgonen den 19 december, varför plats bokades för Agiza och El Zary på Kronobergshäktet natten mellan den 18 och den 19 december. Svårigheten att tillgodose önskemålet om transport i omedelbar anslutning till det förväntade regeringsbeslutet får antas ha föranlett att Säkerhetspolisen endast kort tid före avvisningsbeslutet fick ett erbjudande från CIA om att redan på verkställighetsdagen kunna få nyttja ett amerikanskt flygplan som hade direktaccess genom Europa.

En fråga är om detta erbjudande diskuterades vid föredragningen i Utrikesdepartementet den 17 december 2001. Som framgår av utredningen har Säkerhetspolisen och Utrikesdepartementet skilda uppfattningar i saken. Arne Andersson och säkerhetspolismannen X har båda uppgett att de två transportmöjligheterna presenterades vid mötet och att utrikesministern gett ”klartecken” till att anta det amerikanska erbjudandet. Utrikesdepartementet har å sin sida hävdats att det inte finns

något stöd för påståendet att Säkerhetspolisen skulle ha nämnt det amerikanska alternativet vid föredragningen. Jag kan konstatera att den utredning som Utrikesdepartementet har gjort i saken ägde rum i maj/juni 2004, dvs. omkring två och ett halvt år efter händelsen, att dess sagesmäns minnesbilder synes vara oklara och starkt divergerande samt att de av Säkerhetspolisen lämnade uppgifterna stöds av en dagboksanteckning och annan skriftlig dokumentation upprättad i nära samband med mötet. Vid en bedömning utifrån de uppgifter som stått till mitt förfogande talar således mycket för att utrikesministern vid mötet informerades om det alternativ som innebar att ett amerikanskt flygplan användes vid verkställigheten och att Säkerhetspolisen uppfattade sig ha fått ett sådant förfarande godtaget.

Det finns skäl att betona att det naturligtvis är Säkerhetspolisen som bär det fulla ansvaret för hur verkställigheten kom att genomföras. Det är enligt min mening likväl förståeligt att Säkerhetspolisen vid valet av transport även vägrade in vad man kommit att uppfatta vara utrikesministerns inställning i frågan.

JO fann i sitt beslut att Säkerhetspolisens handläggning av ärendet varit behäftad med allvarliga brister och fann därför anledning att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Säkerhetspolisen. JO sammanfattade sin kritik enligt följande.

Överlämnande av myndighetsutövning

Säkerhetspolisen förlorade redan på Bromma flygplats kontrollen över verkställigheten och gav därmed amerikanska tjänstemän fria händer att vidta myndighetsåtgärder på svenskt territorium. Ett sådant överlämnande av svensk myndighetsutövning till utländska tjänstemän är inte förenligt med svensk lag.

Förnedrande behandling

Verkställigheten genomfördes på ett inhumant och därmed oacceptabelt sätt. Det sätt på vilket de båda männen behandlades är främmande för svenskt polisarbete och kan inte tolereras. De åtgärder som vidtogs mot männen var i vissa fall olagliga och måste sammantagna karakteriseras som förnedrande. Det kan ifrågasättas om inte verkställigheten genomfördes på ett sätt som utgjorde en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Säkerhetspolisen borde ha ingripit mot den inhumana behandlingen.

Passivitet

Säkerhetspolisens hantering av ärendet präglades av en genomgående passivitet - från det att erbjudandet om att få använda ett amerikanskt flygplan togs emot till dess att verkställigheten avslutades. Som exempel kan nämnas att Säkerhetspolisen underlät att begära besked om vad det amerikanska kravet på att få genomföra en säkerhetskontroll innebar.

Bristfällig organisation

Det saknades en utpekad insatschef på Bromma flygplats. De närvarande säkerhetspoliserna hade samtliga en relativt underordnad tjänsteställning. Ingen av dem upplevde sig vara ytterst ansvarig för verkställigheten. De uppvisade också en påtaglig undfallenhet inför de amerikanska tjänstemännen.

I sin bedömning av Säkerhetspolisens handlande fortsätter JO efter att ha konstaterat att det är Säkerhetspolisen som bär det fulla ansvaret för hur verkställigheten kom att genomföras med följande.

Jag vill redan här framhålla att det knappast kan resas någon principiell invändning mot att ett utländskt flygplan används vid verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut, även om det givetvis kan finnas situationer när ett sådant förfarande kan framstå som mindre lämpligt.

Det står vidare klart att det vid föredragningen den 17 december 2001 inte nämndes något om att utländsk bevakningspersonal skulle komma att medverka vid verkställigheten. Såvitt kommit fram var detta en uppgift som lämnades till Säkerhetspolisen först vid lunchtid den 18 december 2001.

— — —

När det så gäller Säkerhetspolisens accepterande av det amerikanska erbjudandet finns det skäl att påminna om att USA, efter terrorattacken den 11 september 2001, påbörjade vad som betecknats som ett krig mot terrorismen. Det kan därför med fog hävdas att det förhållandet att det var frågan om ett erbjudande från den amerikanska underrättelsetjänsten om transport med ett amerikanskt flygplan endast tre månader efter terrorattacken hade bort föranleda uttryckliga frågor från Säkerhetspolisens sida om erbjudandet var förbundet med krav på särskilda arrangemang från säkerhetssynpunkt. Om sådana frågor hade ställts när erbjudandet togs emot hade förmodligen kraven på medverkan av amerikansk bevakningspersonal och på att få genomföra en säkerhetskontroll kunnat tas med i bedömningen av om erbjudandet borde antas eller inte. Frågor av det slaget borde ha kunnat besvaras, inte minst mot bakgrund av att det förefaller ha funnits en amerikansk policy, utformad med utgångspunkt i händelserna den 11 september 2001, gällande transport av avvisade med terroristanknytning.

Arne Andersson, som var den som skötte kontakterna med CIA, har uppgett att det från amerikansk sida inte ställdes några villkor för att Säkerhetspolisen skulle få nyttja det amerikanska flygplanet. Det har emellertid under min utredning inte lämnats några uppgifter som tyder på att det över huvud taget förts någon diskussion om detta. Det förefaller i stället ha varit så att Säkerhetspolisen närmast passivt mottog erbjudandet utan att efterforska vad det i praktiken innebar och endast utgick från att det handlade om en ”ren transporttjänst”. Den omständigheten att det, enligt Margareta Linderöth, nog var första gången som Säkerhetspolisen använde sig av ett utländskt flygplan i ett fall av detta slag borde ha resulterat i överväganden av vilka problem i bl.a. rättsligt hänseende som ett accepterande av det amerikanska erbjudandet skulle kunna föra med sig. Säkerhetspolisens underlåtenhet i detta hänseende är anmärkningsvärd.

— — —

Den närmare innebörden av det amerikanska kravet på säkerhetskontroll tycks således inte ha stått klar för Säkerhetspolisen förrän i och med att kontrollen genomfördes på Bromma flygplats – om ens då.

Uttalanden av internationella organ

Här redovisas uttalanden och rapporter, som tillkommit efter regeringens avvisningsbeslut, de flesta också efter utskottets tidigare granskning, främst av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (HRC), FN:s kommitté mot tortyr (CAT) och FN:s specialrapportör mot tortyr samt från Human Rights Watch och Amnesty International.

FN-organ

FN:s *kommitté för mänskliga rättigheter* antog vid sitt möte den 1 april 2002 sina observationer med anledning av Sveriges femte periodiska rapport till kommittén (CCPR/CO/74/SWE).

Kommittén uttryckte därvid (punkt 12) sin oro över avvisningarna av asylsökande som misstänks för terrorism till deras hemländer. Trots garantier att deras mänskliga rättigheter skall respekteras, kan dessa länder innebära risker för de avvisade personernas säkerhet och liv, särskilt i avsaknad av tillräckligt seriösa strävanden att övervaka fullföljandet av garantierna (två besök av ambassaden under tre månader, varav det tidigaste först fem veckor efter återkomsten och under övervakning av fängelsemyndigheten). Dessutom framhölls bl.a. att konventionsstaten (dvs. Sverige) borde upprätthålla sin praxis och tradition av att iaktta principen om non-refoulement och att när en konventionsstat utvisar en person till en annan stat på grundval av försäkringar av den mottagande staten, måste konventionsstaten etablera trovärdiga mekanismer för att säkerställa att den mottagande staten från början följer försäkringarna. Konventionsstaten skulle inom ett år lämna relevant information om hur kommitténs rekommendationer i dessa delar följts, särskilt i fråga om övervakningen av de utvisade personerna.

Regeringen har lämnat kommentarer till kommitténs rekommendationer. I ett svar från maj 2003 (CCPR/CO/74/SWE/Add.1) redogjorde regeringen för sina åtgärder och bedömningar (punkterna 13–17) samt betonade att det aktuella fallet var exceptionellt och för Sverige det allra första där personer utvisats på grundval av en garanti från den stat, dit utvisningen skett. Regeringen önskade i sammanhanget fästa kommitténs uppmärksamhet på UNHCHR:s speciella rapportörs interimrapport den 2 juli 2002 (A/57/173), där rapportören vädjade till alla stater att säkerställa att i alla tillämpliga situationer (*appropriate circumstances*) de personer som staten avser att lämna ut på grund av anklagelser om terrorism eller annat inte överlämnas om inte regeringen i det mottagande landet har gett en entydig garanti till de utlämnande myndigheterna att personen inte kommer att underkastas tortyr eller någon annan form av illabehandling vid återkomsten och att ett system för att övervaka behandlingen av personerna i fråga har satts på plats med syftet att säkerställa att de behandlas med full respekt för sin mänskliga värdighet.

FN:s kommitté mot tortyr (CAT) behandlade Sveriges fjärde periodiska rapport i slutsatser och rekommendationer den 6 juni 2002 (CAT/C/CR/28/6). Kommittén angav som orosmoment bl.a. att lagen om särskild utlänningskontroll tillåter att utläningar som misstänks för terrorism utvisas under en procedur som kan komma i konflikt med konventionen, genom att det inte finns någon rätt att överklaga. Kommittén rekommenderade bl.a. att Sverige skulle säkerställa att – om en utläning utvisas – detta sker till ett land utläningen själv väljer eller till ett land med vilket utläningen har verkliga band och i vilket det saknas substantiell grund för antagande att utläningen skulle riskera att utsättas för tortyr, att bringa lagen om särskild utlänningskontroll i överensstämmelse med konventionen, att stärka organisationen för uppföljning av garantier om riktig behandling som ges av stater som utläningar utvisas till samt att vidta mer uttömmande och detaljerade undersökningar av människorättsituationen i asylsökandes ursprungsländer.

Den *specielle rapportör i tortyrfrågor*, som tillsatts av FN:s kommission för mänskliga rättigheter, påminde i en rapport i juli 2002 (A/57/173) om tortyrförbudets absoluta natur. Rapportören Theo van Boven påminde vidare om att, närhelst grundad anledning hade visats föreligga för att anta att en individ skulle stå inför en verklig risk för att utsättas för behandling i strid med artikel 3, aktualiseras en konventionsstats skyldighet att säkerställa att han eller hon inte utsätts för sådan behandling vid utvisning (punkt 32). Staterna uppmanades att inte utlämna någon – på grund av anklagelser om terrorism eller annat – om inte regeringen i den mottagande staten lämnat en entydig garanti till de utlämnande myndigheterna att de berörda personerna inte skulle komma att utsättas för tortyr eller någon annan form av illabehandling efter återkomsten och att ett system för att övervaka behandlingen av dem satts på plats med syftet att försäkra att de behandlas med full respekt för sin mänskliga värdighet (punkt 35).

Rapportören har i senare rapporter återkommit till respekten för tortyrförbudet i kampen mot terrorism, särskilt principen om non-refoulement och synen på diplomatiska försäkringar. I en interimrapport (A/59/324), som lämnades till FN:s generalförsamling i augusti 2004, förklarade han att han inte ansåg att garantier som ett förhandsvillkor för överlämnande av en person helt och hållet skulle uteslutas, men framhöll att han mött ett antal fall där det fanns starka indikationer på att diplomatiska försäkringar inte respekterats. Han hänvisade till den svaghet i förlitan på diplomatiska garantier som Europarådets kommissionär pekat på (se nedan). Enligt rapportören borde i de fall där definitionen av systematisk användning av tortyr är tillämplig diplomatiska garantier inte tillgripas. Efter att ha uttalat sin tveksamhet till användningen av diplomatiska försäkringar medgav han att det fanns situationer och fall där sådan användning inte skulle uteslutas a priori och hänvisade till sin tidigare framförda åsikt att sådana försäkringar måste innehålla en entydig garanti att den överlämnade personen inte skulle komma att utsättas för tortyr eller annan form av illabehandling och

att ett system för övervakning av behandlingen har satts på plats. I fråga om personer som var frihetsberövade hänvisade han till den lista över grundläggande skyddsåtgärder (*safeguards*) som han upprättat i en tidigare rapport och av vilka somliga borde inkluderas uttryckligen i försäkringar från det land som personen lämnas över till. Sådana minimiföreskrifter borde avse prompt tillgång till advokat, dokumentation (*recording*) (helst videoinspelning) av alla förhör och dokumentation av alla närvarande personers identitet, prompt och oberoende medicinsk undersökning samt förbud mot fängslande i isolering (*incommunicado detention*) eller fängslande på hemlig plats.

Vidare har *FN:s kommitté mot tortyr* behandlat klagomål både av Agizas hustru och för Agizas egen del. Klagomålen har avsett frågan om avvísning till Egypten utgjort en kränkning av Sveriges förpliktelse enligt artikel 3 i tortyrkonventionen.

I fråga om hustruns klagomål fattade kommittén beslut den 24 november 2003 (CAT/C/31/D/199/2002). Kommittén framhöll att förekomsten av ett konsistent mönster av grov, flagrant kränkning, eller masskränkningar av mänskliga rättigheter i ett land inte som sådan konstituerar tillräcklig grund för att fastställa att en bestämd person skulle riskera att utsättas för tortyr vid återkomst till det landet; ytterligare skäl måste finnas för att visa att individen i fråga personligen skulle vara i risk. Likaså betydde inte avsaknaden av ett konsistent mönster av grova kränkningar av mänskliga rättigheter att en person inte skulle kunna anses vara i fara för att utsättas för tortyr i sina särskilda förhållanden.

Kommittén noterade att klagandens make hade återförts till Egypten i december 2001, dvs. nästan två år tidigare, samt att hans fängelsevistelse sedan dess hade övervakats av regelbundna besök av Sveriges ambassadör, ambassadpersonal och högnivårepresentanter, liksom av hans familj samt att hans medicinska vård och fängsvillkor rapporterades vara adekvata. Kommittén konstaterade att klaganden grundade sina påståenden om tortyrrisk endast på sin släktskap med maken och hävdade att hon skulle komma att utsättas för tortyr till följd av detta släktband. Kommittén hänvisade i fråga om detta till sin tidigare jurisprudence, där den tillbakavisat ett åberopande av tortyrrisk på grund av familjeband till ledningen för en påstådd terroristorganisation – sådana familjeband var i sig själva vanligen otillräckliga för att grunda anspråk enligt artikel 3. I ljuset av tidens gång var kommittén övertygad genom förekomsten av garantier mot skymfande (*abusive*) behandling, som också utsträckte sig till klaganden och regelbundet övervakades av svenska myndigheter på plats. Av relevans för kommitténs bedömning av fallet var också att Egypten, en konventionsstat, var direkt förpliktad att behandla fångar inom dess jurisdiktion korrekt och att varje underlåtenhet att göra så skulle vara ett brott mot konventionen. I ljuset av dessa omständigheter ansåg kommittén att det vid tidpunkten för beslutet inte förelåg någon substantiell personlig tortyrrisk för klaganden, om hon återfördes till Egypten.

I fråga om klagomålen för Agizas egen del fattade kommittén beslut den 20 maj 2005 (CAT/C/34/D/233/2003). I beslutet kritiserade kommittén Sveriges agerande i ärendet i olika avseenden. Såvitt avsåg bedömningen om kränkning av artikel 3 beaktade kommittén att det vid tidpunkten för avvisningen var känt, eller borde ha varit känt, för de svenska myndigheterna att tortyr mot fångar användes konsekvent och omfattande i Egypten samt att risken för sådan behandling var särskilt stor i fråga om personer som var fängslade av politiska skäl och säkerhetsskäl. Sverige var medvetet såväl om att dess egen säkerhetstjänst betraktade klaganden som inblandad i terroristaktiviteter och ett hot mot rikets säkerhet som om det intresse som förelåg för klaganden hos två andra staters säkerhetstjänster. Den ena av dessa stater erbjöd genom sin säkerhetstjänst att transportera klaganden till den andra staten, där han enligt vad som var känt för Sverige hade dömts i sin frånvaro och eftersöktes för påstådd inblandning i terroristaktiviteter. Enligt kommitténs bedömning bekräftades den naturliga slutsatsen av dessa element sammantagna, att klaganden var i reell risk att utsättas för tortyr vid avvisning till Egypten, när han på svenskt territorium utsattes för behandling i strid med åtminstone artikel 16 i konventionen – andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning men som inte kan betecknas som tortyr – av utländska agenter utan ingripande av (*with the acquiescence of*) den svenska polisen. Av detta följer enligt kommittén att Sveriges avvisning av klaganden stod i strid med artikel 3 i konventionen. Utverkandet av diplomatiska garantier, som dessutom inte innehöll någon genomförandemekanism, räckte inte för att skydda mot denna uppenbara risk. – Kommittén framhöll i sammanhanget också att beslutet återgav ett antal omständigheter som inte hade kommit fram under bedömningen av klagandens hustrus ärende.

Kommittén anmärkte vidare att rätten till ett effektivt rättsmedel mot ett konventionsbrott bär upp hela konventionen, eftersom skyddet enligt konventionen annars skulle vara i stort sett illusoriskt. Kommittén hänvisade till tidigare jurisprudence, där den funnit att avsaknad av möjlighet att klaga över (*contest*) ett utvisningsbeslut inför en oberoende myndighet var relevant som kränkning av artikel 3. Även om hänsyn till nationell säkerhet skulle kunna rättfärdiga viss anpassning av processen, så måste den mekanism som väljs tillgodose kraven på möjlighet till effektiv, oberoende och opartisk omprövning (*review*). Kommittén betonade att det i det aktuella fallet inte hade funnits någon som helst möjlighet till sådan omprövning av beslutet och drog slutsatsen att frånvaron av denna inte tillgodosåg förpliktelsen enligt artikel 3. Kommittén anmärkte också att Sverige åtagit sig att ge personer inom dess jurisdiktion rätten att vända sig till kommittén med klagomål. Kommitténs jurisdiktion inbegrep befogenheten att indikera interimistiska åtgärder, om nödvändigt, att inhibera utvisning och stoppa (*preserve*) ärenden i avvaktan på slutligt beslut. För att denna rätt inte bara skall vara illusorisk måste en person ha skälig tid före verkställighe-

ten av ett slutligt beslut att klaga till kommittén. I det aktuella fallet, påpekade kommittén, greps klaganden och fördes ut ur landet omedelbart efter det att regeringens avvisningsbeslut hade fattats; beslutet meddelades klagandens ombud formellt först följande dag. Kommittén drog slutsatsen att Sverige inte fullgjort sina förpliktelser enligt konventionens artikel 22 att respektera den enskildes rätt att anföra klagomål hos kommittén enligt artikeln.

I fråga om Sveriges samarbete med kommittén påminde den om att en stat är skyldig att tillhandahålla den all information som är relevant och nödvändig för den att på vederbörligt sätt avgöra ärendet. Kommittén anmärkte att dess procedurer är tillräckligt flexibla och dess befogenheter tillräckligt vida för att hindra missbruk i processen i ett särskilt fall. Av detta följde att Sverige brutit mot sina förpliktelser enligt artikel 22 genom att inte avslöja relevant information för kommittén och inte heller lägga fram sina betänkligheter för kommittén så att ett tillämpligt processuellt beslut kunnat fattas.

Kommittén beslutade enligt artikel 22 punkt 7 i konventionen att Sverige brutit mot artiklarna 3 och 22 i konventionen. Kommittén begärde också att Sverige inom 90 dagar skulle meddela vilka åtgärder som vidtagits till följd av kommitténs synpunkter och påminde om att Sverige är skyldigt att hindra liknande kränkningar i framtiden.

I ett svar den 18 augusti 2005 redogör regeringen för åtgärder som vidtagits till följd av kommitténs synpunkter. Regeringen nämner bl.a. information till berörda myndigheter om kommitténs beslut och den aktuella reformen av processordningen för asylärenden. Kontakter med egyptiska myndigheter redovisas. Vidare hänvisas till diskussioner inom Europarådet om användning av diplomatiska garantier. Frågan uppkom i samband med en utvärdering av de riktlinjer som antagits av Europarådet mot bakgrund av händelserna i Förenta staterna den 11 september 2001. Diskussionerna avser ett icke-bindande dokument för att begränsa användningen av diplomatiska garantier i utlänningsärenden. Ett sådant dokument skulle, enligt vad som betonats, inte ges samma status som de existerande riktlinjerna på området eftersom diplomatiska garantier borde vara ett sällsynt fenomen och tillgripas – om alls – endast under exceptionella omständigheter och när de kunde förväntas ha avsedd effekt (*since diplomatic assurances should be a rare phenomenon and be resorted to – if at all – only in exceptional circumstances and when they could be expected to have the intended effect*). Enligt det lagda förslaget skulle inspiration hämtas från det aktuella beslutet av kommittén, rekommendationerna på området av FN:s specielle rapportör i tortyrfrågor, Europadomstolens rättspraxis och andra liknande källor.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (UNHCHR) har besvarat en svensk begäran om en utredning med anledning av frågor som uppkommit på grund av avvisningen av de två egyptierna. Begäran avsåg särskilt en utredning om hur männen behandlades efter ankomsten i Egypten som

grund för en bedömning av hur de försäkringar som erhållits från den egyptiska regeringen uppfyllts. I sitt svar den 26 maj 2005 hänvisar kommissionen till beslutet av kommittén mot tortyr och avböjer att åta sig den begärda utredningen.

Europarådet

Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter lämnade den 8 juli 2004 en rapport till ministerkommittén och den parlamentariska församlingen om sitt besök i Sverige den 21–23 april 2004 (CommDH[2004]13). I rapporten behandlas bl.a. de nu aktuella avvisningarna.

Fallet framhäver enligt rapporten de utmaningar som kampen mot terrorism har skapat för skyddet av mänskliga rättigheter och väcker ett antal frågor av allmänt intresse. Den första frågan avser bristen på möjlighet att bestrida asyl- och avvisningsbeslut som fattas direkt av regeringen av skäl som hänför sig till nationell säkerhet utan att sökande har tillgång till den information som beslutet grundas på eller möjlighet att överklaga beslutet. Det bedöms i rapporten vara särskilt viktigt i sådana fall där risken för tortyr och illabehandling aktualiseras att förfaranden som leder till avvisning omges av passande legala säkerhetsanordningar, allra minst muntligt förfarande inför en judiciell instans och rätt att överklaga. Förfaranden som står i strid med dessa krav riskerar tydligt att kränka artiklarna 3, 6 och 13 i Europakonventionen. Den andra frågan angår användandet av diplomatiska garantier i fråga om behandlingen av deporterade utlänningar i länder dit de återförs. Detta exempel, som inte är unikt för Sverige, illustrerar klart riskerna i att lita på diplomatiska garantier. Den svaghet som ligger i att praktisera diplomatiska garantier ligger i det faktum att där det finns ett behov av sådana garantier finns det också en erkänd risk för tortyr och illabehandling. Med hänsyn till förbudets absoluta natur kan formella garantier inte räcka till där det icke desto mindre återstår en risk. Som FN:s specialrapportör mot tortyr har noterat måste sådana garantier vara entydiga och ett system för att övervaka sådana garantier måste vara på plats. Vid bedömning av tillförlitligheten av diplomatiska garantier måste ett väsentligt kriterium vara att den mottagande staten inte praktiserar eller överser med tortyr eller illabehandling och att den utövar effektiv kontroll över icke-statliga agenter. Under alla andra förhållanden är det högeligen diskutabelt om garantier kan anses tillhandahålla obestridliga skyddsåtgärder mot tortyr och illabehandling.⁸

NGO-uttalanden

Human Rights Watch

Human Rights Watch publicerade i april 2004 en rapport om diplomatiska garantier och en uppföljande rapport i ämnet i april 2005.⁹ I maj 2005 publicerades en rapport om misstänkta militanta islamister som återsänts till Egypten.¹⁰ I samtliga dessa tre rapporter nämns fallet med de två från Sverige återsända männen.

I en uppmaning i maj 2004 uppmanade organisationen Sverige och Egypten att be UNHCHR om hjälp att sammankalla en expertpanel för att genomföra en undersökning om uppgifterna om att männen torterats.

Amnesty International

Amnesty International kritiserade i en skrivelse den 7 maj 2002 med hänvisning till konstitutionsutskottets granskning de aktuella regeringsbesluten och tog i särskilda punkter upp handläggningen av ärendena, fängelseförhållandena i Egypten, risken för tortyr i Egypten och frågan om militärdomstolar.

Amnesty International aktualiserar ärendet även i sin årsrapport 2005.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har tidigare granskat regeringens handläggning av ärendena om avvisning av Agiza och El Zary. De anmälningar som nu har gjorts ger, tillsammans med nya uppgifter som kommit fram, utskottet anledning att återvända till ärendena. Av betydelse för möjligheten att nu granska handläggningen är det förhållandet att utrikesminister Anna Lindh, som var föredragande i regeringen vid besluten, inte längre är i livet.

Bestämmelsen i 11 kap. 8 § regeringsformen slår fast att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift inte får fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Enligt utskottets uppfattning följer det av denna ordning att det materiella innehållet i förvaltningsbeslut som regeringen har fattat som regel inte skall bedömas under den

⁸ The second point relates to the use of diplomatic assurances regarding the treatment of deported aliens in the countries to which they are returned. This example, which is not unique to Sweden, clearly illustrates the risks of relying on diplomatic assurances. The weakness inherent in the practice of diplomatic assurances lies in the fact that where there is a need for such assurances, there is clearly an acknowledged risk of torture and ill-treatment. Due to the absolute nature of the prohibition of torture or inhuman or degrading treatment, formal assurances cannot suffice where a risk nonetheless remains. As the UN Special Rapporteur on Torture has noted, such assurances must be unequivocal and a system to monitor such assurances must be in place. When assessing the reliability of diplomatic assurances, an essential criteria must be that the receiving state does not practice or condone torture or ill-treatment, and that it exercises effective control over the acts of non-state agents. In all other circumstances it is highly questionable whether assurances can be regarded as providing indisputable safeguards against torture and ill-treatment. (Rapporten p. 19)

⁹ "Empty Promises:" Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture, Human Rights Watch, April 2004 Vol. 16 No. 4 (D) resp. Still at Risk: Diplomatic Assurances No Safeguard Against Torture, Human Rights Watch, April 2005 Vol. 17 No. 4 (D).

¹⁰ Black Hole: The Fate of Islamists Rendered to Egypt, Human Rights Watch, May 2005 Vol. 17 No. 5 (E).

konstitutionella granskning som utskottet utför. Granskningen bör i stället i första hand inriktas mot ärendenas formella sidor och mot handläggningsfrågor.

Såvitt avser *de misstankar mot männen* som lett till att regeringen bedömde att de borde uteslutas från skydd som flyktingar eller jämförbart skydd – dvs. att de borde avvisas – har utskottet ställt frågor om hur regeringen skaffat sig underlag för sin bedömning. Utskottet noterar att förfarandet inte kan jämföras med domstolsprövning och att beviskraven för beslut om avvisning eller utvisning i säkerhetsärenden inte är desamma som för en fällande dom i en brottmålsprocess.

Det inslag i ärendehandläggningen som det finns anledning att granska närmare är *godtagandet av den s.k. garantin* eller *de diplomatiska försäkringarna*. Garantin var enligt regeringen en förutsättning för besluten att avvisa männen till deras hemland, Egypten. Den bestod av en utväxling av aide-mémoire samt vad som förekom vid ett samtal mellan statssekreterare Gun-Britt Andersson och en företrädare för Egypten.

I den allmänna debatten och av olika MR-organ har kritik riktats såväl mot utformningen av garantin som mot dess förekomst över huvud taget. Förbudet mot att avvisa eller på annat sätt utlämna utlänningar till ett land där det finns grundad anledning tro att de skulle vara i fara för att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är absolut. Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter har, i en rapport 2004, framhållit att ett väsentligt kriterium vid en bedömning av tillförlitligheten av diplomatiska garantier måste vara att den mottagande staten inte praktiserar eller överser med tortyr eller illabehandling. FN:s specialrapportör i tortyrfrågor har, i en rapport 2004, framhållit att sådana garantier – om de över huvud taget skall användas – måste vara entydiga och att ett system måste ordnas för övervakning av att de följs. Någon mer detaljerad plan för hur uppföljningen skulle gå till hade inte överenskommit med de egyptiska myndigheterna och synes över huvud taget inte ha funnits inför beslutet. De svårigheter som en uppföljning skulle föra med sig borde rimligen ha förutsetts inför beslutet att fästa tillit till garantin och att till följd av detta avvisa männen till hemlandet.

Som ett bärande moment för bedömningen att fästa tillit till garantin har för regeringens del framhållits en tilltro till Egyptens vilja att visa sig som en seriös deltagare i det internationella samfundet genom att uppfylla åtagna förpliktelser. Den bedömning som gjordes av garantin får enligt utskottets uppfattning ses mot bakgrund av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 om samarbete för att förhindra terroristhandlingar som antogs den 28 september 2001, dvs. drygt två veckor efter terrorattackerna i USA den 11 september samma år.

Utskottet saknar möjlighet att bedöma huruvida männen utsatts för tortyr eller annan konventionsstridig behandling. Mycket tyder dock på att så skett. Oavsett hur därmed förhåller sig kan med hänvisning till det anförda nu konstateras att garantin inte bort godtas och därmed leda till att de båda männen avvisades.

Många frågetecken aktualiseras av *händelserna på Bromma flygplats* på kvällen den 18 december 2001. Händelserna har bedömts av JO, som redovisat vad han funnit utrett om bakgrunden och förloppet i det beslut som refererats ovan. Säkerhetspolisens agerande ingår inte i vad utskottet har att granska.

JO fann vid sin bedömning att mycket talade för att utrikesminister Anna Lindh vid föredragningen på Utrikesdepartementet den 17 december 2001 informerades om det alternativ som innebar att ett amerikanskt flygplan användes vid verkställigheten och att Säpo vid valet av transport även vägrade in vad man kommit att uppfatta vara utrikesministerns inställning i frågan. Någon fullständig klarhet om huruvida utrikesministern vid föredragningen nåddes av den nämnda informationen har inte varit möjlig att nå, inte heller om huruvida informationen då funnits på andra håll i Regeringskansliet. Säkerhetspolisen har fört dagboksblad över sina möten med departementen. Någon motsvarande dokumentation inom Regeringskansliet föreligger inte. Det är enligt utskottets mening inte tillfredsställande att formerna för beredningen av ärendena lämnat utrymme för betydande oklarhet om vad som förekommit. Genom att så varit fallet har en efterföljande granskning avsevärt försvårats.

Att en möjlighet till utländsk hjälp, om inte annat så med s.k. slot-tider, nämnts vid föredragningen förefaller emellertid ostridigt och aktualiserar frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet enligt 11 kap. 7 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse får ingen myndighet (och inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ) bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i ett särskilt fall i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild (eller mot kommun eller som rör tillämpningen av lag). Samtidigt finns i 10 kap. 8 § regeringsformen föreskriften att chefen för Utrikesdepartementet skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en annan statlig myndighet. Säkerhetspolisen har också enligt sin instruktion en informationsskyldighet gentemot regeringen. I det aktuella ärendet var chefen för Utrikesdepartementet – tillfälligtvis – även föredragande statsråd.

I regeringens beslut avseende de båda männen anges att avvisningarna skall verkställas omgående. Det har ifrågasatts om utrikesministern genom att vid föredragningen inför regeringsbesluten ge uttryck för att hon föredrog att verkställighet skedde samma dag som besluten meddelades trädde bestämmelsen i 11 kap. 7 § regeringsformen för när. Det gäller i grunden vad utrikesministern hörde och sade, vad hon avsåg och hur det skulle uppfattas. Hennes egen mening om detta kan inte längre inhämtas. Utskottet

saknar därför möjlighet att göra denna gränsdragning. Kvar står att Säkerhetspolisen, som dess företrädare själva uttalat och som JO också slagit fast, bär ansvaret för hur verkställigheten kom att genomföras.

Kritik har vidare riktats bl.a. mot att *regeringens beslut inte kunnat överklagas* och att avvisningsbeslutet mot Agiza omfattat även hans familj, i vilken del det inte heller kunnat överklagas. Besluten har därmed varit omedelbart verkställbara. Den svenska utlänningslagstiftningen gav utrymme för denna handläggning.

Det har ifrågasatts om farhågor för att männen skulle begära inhibition hos något internationellt organ innan avvisningarna hann verkställas påverkat beslutsfattandet. Som framhållits av företrädare för Regeringskansliet vid utskottets utfrågning får sådana hänsyn givetvis inte tillåtas spela in.

Besluten har delgivits de avvisade männen genom den verkställande myndigheten, medan ombuden underrättats genom rekommenderade brev. Denna ordning är väl förenlig med att underrättelse om att beslut fattas även lämnas ombuden på ett snabbare sätt.

Utskottet har ovan framhållit att någon närmare planering av hur respekterandet av garantin skulle övervakas inte funnits. Denna brist återspeglas i *den faktiska uppföljningen av garantin*. Uppföljningen står inte i överensstämmelse med de rekommendationer som FN:s specialrapportör i tortyrfrågor senare lämnat, och den har inte heller följt den praxis som Röda korset utbildat. En stor brist är givetvis att det första besöket hos männen inte genomfördes tidigare. Bristerna i den faktiska uppföljningen är emellertid enligt utskottets mening i huvudsak en följd av bristen på planering i förväg. Förutsättningarna för en meningsfull uppföljning hade givetvis varit bättre om en sådan hade planerats och överenskommit med de egyptiska myndigheterna innan männen avvisades.

Såvitt avser *agerandet gentemot FN:s kommitté mot tortyr* konstaterar utskottet att kommittén har kritiserat Sverige för att inte ha försett den med information som funnits tillgänglig. Ovan har redogjorts för skäl för agerandet som anförts från Regeringskansliet och den bedömning som gjorts. Det är givetvis angeläget att agerande gentemot kommittén genomförs på ett sådant sätt att den ges ett fullgott bedömningsunderlag och Sverige inte utsätter sig för kritik för bristande samarbete med detta FN-organ.

2 Regeringens handläggning av ärendet om en fängslad svensk medborgare på Guantánamobasen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 3 februari 2005, *bilaga A2.1*, begärs att utskottet följer upp sin tidigare granskning av regeringens agerande för den svenske medborgare som satt fängslad på den amerikanska militärbasen Guantánamo på Kuba. Utskottet bör enligt anmälan undersöka om regeringen även fortsättningsvis gjorde vad den kunde för att tillgodose mannens rättigheter.

Bakgrund

En svensk medborgare fängslades någon gång i slutet av 2001 och hölls från januari 2002 till början av juli 2004 fängslad på den amerikanska militärbasen i Guantánamo på Kuba.

Konstitutionsutskottet granskade våren 2003 (bet. 2002/03:KU30, avsnitt 2.9) regeringens agerande rörande den fängslade mannen. Den begärda granskningen avsåg hur regeringen, främst utrikesminister Anna Lindh, verkat för att säkerställa att mannen blev behandlad så som internationella konventioner och grundläggande rättsprinciper föreskriver. Anmälningen avsåg också vilka ansträngningar som gjorts för att USA skulle svara på frågor om sin bedömning och om vad mannen anklagades för. Vidare borde utskottet granska vilka ansträngningar som gjorts för att uppnå en samling av andra länder som hade medborgare som var fångar på Guantánamobasen till ett gemensamt diplomatiskt arbete. Granskningen föranledde inte något uttalande av utskottet.

Underlag för granskningen

Till grund för den granskning som nu har genomförts har legat bl.a. en promemoria upprättad inom Utrikesdepartementet, *bilaga A2.2*, och en utfrågning av utrikesminister Laila Freivalds, *bilaga B2.1*. Utskottet har också haft tillgång till handlingarna från den tidigare granskningen samt till viss notväxling mellan Förenta staterna och Sverige. I fråga om denna notväxling har utrikesministern lämnat kompletterande uppgifter muntligen till utskottet.

Utskottet har vidare muntligen inhämtat kommenterande uppgifter från justitieminister Thomas Bodström och chefen för Säkerhetspolisen Klas Bergenstrand.

Utredning i ärendet

Promemorior från Regeringskansliet

I en promemoria 2003-03-04 från Utrikesdepartementet som utskottet begärde vid det tidigare granskningstillfället redogjordes för händelseförloppet i ärendet och för svenska åtgärder från det att uppgifter den 21 december 2001 publicerats i pakistanska medier om att en arabisk man med svensk passhandling gripits i området längs den pakistansk-afghanska gränsen till februari 2003 och de diskussioner som förts med de amerikanska myndigheterna. Vidare redovisades särskilt innebörden av Sveriges kontakter med amerikanska myndigheter samt kontakterna med andra länder som hade fångar på Guantánamo och med mannens familj och faderns ombud. Utrikesminister Anna Lindh redogjorde vid en utfrågning den 8 april 2003 för ytterligare åtgärder i ärendet.

I årets granskning har utskottet genom en skrivelse som sänts till Regeringskansliet begärt en redogörelse för de åtgärder regeringen vidtagit i ärendet sedan april 2003 samt de bedömningar som legat till grund för agerandet och de kommentarer i övrigt som anmälningen gav anledning till.

Som svar har den 3 mars 2005 översänts en inom Utrikesdepartementet upprättad promemoria (bilaga A2.2).

I promemorian finns en uppställning över kontakter främst med amerikanska myndigheter och andra åtgärder i ärendet under tiden från april 2003 fram till dess att mannen återkom till Sverige den 8 juli 2004.

Om Sveriges kontakter med amerikanska myndigheter framhålls att ärendet haft mycket hög prioritet i Regeringskansliet och att kontakterna med de amerikanska myndigheterna har varit mycket omfattande och många gånger ägt rum på hög politisk nivå. Vid alla samtal framfördes hur Sverige generellt såg på Guantánamoproblematiken ur folkrättslig synvinkel och Sveriges syn på frihetsberövandet i det specifika fallet med den svenske medborgaren. Det svenska kravet på en omedelbar frigivning, så länge man från amerikansk sida inte redovisade någon rättslig grund för frihetsberövandet, upprepades likaså.

Av redogörelsen framgår att det under perioden april 2003–juli 2004 genomfördes två besök i Guantánamo för samtal med mannen.

Under våren 2004 gick ärendet in i en intensivare fas, vilket blev särskilt märkbart efter statsministerns samtal med president Bush i slutet av april. En period med täta kontakter följde, innefattande bl.a. besök i Washington såväl av en svensk myndighetsdelegation som av kabinetssekreteraren och rättschefen. Det var efter dessa löpande och intensiva kontakter som de amerikanska myndigheterna den 1 juli fattade beslut att låta överföra den svenske medborgaren till Sverige. Under våren 2004 förekom samtidigt kontakter mellan svenska och amerikanska polisiära myndigheter.

Under perioden fortsatte Sverige att ha många kontakter med andra länder som har eller har haft medborgare frihetsberövade på Guantánamo, främst med andra EU-stater. Liksom tidigare framgick det klart att inga andra länder önskade något gemensamt agerande. Kontakterna var ändå värdefulla, för diskussionen och det erfarenhetsutbyte som de innebar.

Utrikesdepartementet hade under den aktuella perioden en fortsatt löpande dialog med såväl den fångne mannens far och dennes advokat som representanter för Guantánamogruppen.

Om de bedömningar som legat till grund för det svenska agerandet nämns att vid de inledande kontakterna med de amerikanska myndigheterna inriktades de svenska ansträngningarna på att få klarhet i på vilka grunder mannen hölls frihetsberövad och vilka eventuella anklagelser som man från amerikansk sida riktade mot svensken samt att också få besked om hur man såg på den fortsatta hanteringen av ärendet. Under ärendets hantering kom det att stå klart att Sverige och USA hade olika uppfattningar om vilka medel som folkrätten tillhandahöll i den rådande situationen. Sverige ansåg att mannen antingen skulle behandlas som krigsfånge eller som civil, som gripits i samband med en väpnad konflikt, och i båda fallen behandlas enligt Genèvekonventionerna. Vore han att betrakta som en civil misstänkt för brott, skulle han behandlas i enlighet med det regelsystem på fri- och rättighetsområdet som då blir tillämpligt, inklusive 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som USA är anslutet till. På amerikansk sida valde man emellertid att beteckna samtliga frihetsberövade som ”fiendekombattanter”. Effekten av denna kategorisering blev att de frihetsberövade fråntogs sina grundläggande rättighetsgarantier som återfinns såväl i den humanitära rätten som i MR-reglerna. En grundläggande brist i den amerikanska hanteringen var att mannen, i likhet med andra frihetsberövade, saknade möjlighet att i domstol få prövat om det fanns grund för frihetsberövandet. Det var mot denna bakgrund som Sverige ansåg att mannen hölls frihetsberövad i strid med internationell rätt och det var på detta resonemang som Sverige grundade sitt krav på att han omedelbart skulle frigges. Saken hade därför en principiell dimension som gick utöver det enskilda ärendet. Denna brist i systemet kan sägas ha åtgärdats genom den amerikanska högsta domstolens dom av den 28 juni 2004.

De besök som företogs på Guantánamo syftade till att ge också den fångne svenske medborgaren så fullständig information som möjligt om det aktuella läget och att redovisa för honom den svenska synen men också hur amerikanerna såg på hans situation, så att han själv hade möjlighet att bestämma hur han ville agera. I samband med besöken sökte naturligtvis delegationen också bedöma hur han mådde, framföra hälsningar m.m. Det faktum att svensken befann sig på en amerikansk militärbas gjorde att det var amerikanska militära myndigheter som fastställde villkoren för besöken, bl.a. avseende delegationernas sammansättning. Besök av konsulär personal, advokater eller andra personer tilläts över

huvud taget inte. I den sammanvägda bedömningen blev resultatet att det övergripande intresset var att få möjlighet att besöka mannen som satt helt isolerad från omvärlden. Mot den bakgrunden valde Sverige att acceptera de amerikanska villkoren för besöken. Detta stämde också av med fadern och/eller hans ombud.

De åtgärder som vidtogs, får enligt promemorian med hänsyn till omständigheterna anses vara vad som rimligen kan begäras i en situation som denna för att skydda den svenska medborgarens intressen. I och med att mannen återvände till Sverige var handläggningen av ärendet avslutad i Regeringskansliet.

Utfrågningar m.m.

Utskottet har den 14 april 2005 hållit en utfrågning av *utrikesminister Laila Freivalds* (bilaga B2.1), som tillträdde som statsråd och chef för Utrikesdepartementet den 10 oktober 2003.

Vid utfrågningen hänvisade utrikesministern i huvudsak till de uppgifter som lämnats i Utrikesdepartementets promemoria i ärendet. Hon poängterade att ärendet hela tiden stått högt på regeringens dagordning. På frågor om frigivningen förklarade hon att beslutet föregicks av mycket intensiva kontakter mellan svenska och amerikanska myndigheter. Enligt utrikesministern ville USA ha försäkringar om att Sverige skulle vidta åtgärder som säkerställde att mannen inte skulle kunna utgöra ett hot mot vare sig Sveriges intressen, USA:s intressen eller människors säkerhet på något sätt, och problemet var att tydligt klargöra för USA att regeringen inte kan utfärda några som helst garantier av det slaget. Vad som från svensk sida kunde garanteras var att svenska myndigheter skulle vidta alla åtgärder som var möjliga att vidta enligt svensk lagstiftning. Noter utväxlades, men det fanns inte någon gemensam överenskommelse.

Utskottet har tagit del av notväxlingen, och utrikesministern har den 17 maj 2005 inför utskottet närmare kommenterat innebörden av den. Dessa kommentarer har i huvudsak inneburit en bekräftelse av de tidigare lämnade uppgifterna.

Uppgifter i ärendet har vidare lämnats inför utskottet av justitieminister Thomas Bodström den 24 maj 2005 och av chefen för Säkerhetspolisen Klas Bergenstrand den 2 juni 2005.

Noteväxling

I ett av standardverken om folkrätten (Hilding Eek: Folkrätten, Stockholm 1968, s. 247) framhålls att överenskommelser mellan staterna bär många namn: traktater, konventioner, stadgor, akter, pakter, statuter, protokoll, deklarationer, ”exchange of notes”, ”agreed minutes”, ”memoranda of agreement”, *modus vivendi*, kompromisser m.m. Beteckningarna anger vanligen överenskommelser i skriven form. Men, framhålls det, en skriven text behöver inte nödvändigtvis ge uttryck åt en avsikt att skapa ömsesidiga rättighe-

ter och skyldigheter mellan två eller flera stater utan kan innehålla allenast allmänna deklamationer om politiska program, ömsesidig vänskap osv. Det som betecknas som en traktat kan i vissa fall vara så tomt på innehåll att staterna trots beteckningen inte kan sägas ha velat förbinda sig till någonting.

Utskottets ställningstagande

I promemorian från Regeringskansliet uttalas att ärendet där haft mycket hög prioritet och att kontakterna med de amerikanska myndigheterna varit mycket omfattande och många gånger ägt rum på hög politisk nivå. Utredningen i ärendet ger inte stöd för annan slutsats. Enligt utskottets mening har regeringen under den period som granskningen omfattar gjort vad som kan uppfattas ha varit möjligt för att tillgodose den fängslade svenskens rätt.

Den utväxling av noter som föregått frigivningen ger inte anledning till någon annan bedömning.

Utredningsmaterial och utfrågningar

Utredningsmaterial.....	65
Bilaga A1.1 Granskningsanmälan.....	65
Bilaga A1.2 Granskningsanmälan.....	66
Bilaga A1.3 Granskningsanmälan.....	67
Bilaga A1.4 Promemoria från Regeringskansliet 2005-01-13	69
Bilaga A1.5 Promemoria från Säkerhetspolisen 2002-02-12	90
Bilaga A1.6 Promemoria från Justitiedepartementet 2004-04-12	93
Bilaga A1.7 Promemoria från Regeringskansliet 2005-03-10	98
Bilaga A1.8 Promemoria från Regeringskansliet 2005-04-13	110
Bilaga A1.9 Promemoria från Regeringskansliet 2005-05-09	117
Bilaga A1.10 Promemoria från Regeringskansliet 2005-05-30.....	143
Bilaga A1.11 Yttrande från Säkerhetspolisen 2005-05-04.....	150
Bilaga A1.12 Yttrande från Säkerhetspolisen 2005-05-30.....	154
Bilaga A2.1 Granskningsanmälan.....	156
Bilaga A2.2 Promemoria från Regeringskansliet 2005-03-03	157
Utfrågningar.....	167
Bilaga B1.1 Arne Andersson, kanslichef	167
Bilaga B1.2 Jan Danielsson, f.d. säkerhetspolischef.....	181
Bilaga B1.3 Sven-Olof Petersson, ambassadör	189
Bilaga B1.4 Gun-Britt Andersson, ambassadör	207
Bilaga B1.5 Thomas Hammarberg, generalsekreterare	225
Bilaga B1.6 Justitieminister Thomas Bodström	239
Bilaga B1.7 Utrikesminister Anna Lindh (från granskning våren 2002)	254
Bilaga B2.1 Utrikesminister Laila Freivalds	263

