

# Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai

*Betänkande av Granskningskommissionen  
avseende två konsulära ärenden*

*Stockholm 2022*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2022:55**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0486-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0487-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Regeringen beslutade den 10 juni 2021,<sup>1</sup> efter tillkännagivande från riksdagen,<sup>2</sup> att tillsätta en kommission med uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Som ordförande i kommissionen förordnades den 19 juli 2021 justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Helena Jäderblom. Som övriga ledamöter förordnades samma dag professorn i folkrätt vid Stockholms universitet Pål Wrangé och f.d. ambassadören Ulrika Cronenberg Mossberg.

Som experter förordnades f.d. ambassadörerna Nils Daag, Marika Fahlén, Börje Ljunggren och Ruth Jacoby (3 augusti 2021), departementsrådet Per Holmström (18 oktober 2021), samt f.d. ämnesrådet Bo Nordelius och departementsrådet Hilding Lundkvist (2 maj 2022).

Dåvarande justitiesekreteraren Esin Tubluk förordnades den 19 juli 2021 som huvudsekreterare och som biträdande sekreterare förordnades samma dag ambassadören Barbro Elm.

---

<sup>1</sup> Dir. 2021:40.

<sup>2</sup> Rskr. 2020/21:160.

Kommissionen har antagit namnet Granskningskommissionen avseende två konsulära ärenden (UD 2021:01). Härmed överlämnas kommissionens betänkande Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minahi (SOU 2022:55). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm oktober 2022

Helena Jäderblom  
Pål Wrangé  
Ulrika Cronenberg Mossberg

/Esin Tubluk  
Barbro Elm

# Innehåll

<b>Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet .....</b>	<b>1</b>
<b>Förkortningar .....</b>	<b>9</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>Summary .....</b>	<b>13</b>
<b>1 Kommissionens uppdrag och arbete.....</b>	<b>15</b>
1.1 Kommissionens uppdrag .....	15
1.2 Kommissionens arbete.....	16
<b>2 Regler om konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd .....</b>	<b>21</b>
2.1 Inledning.....	21
2.2 Diplomatiska och konsulära förbindelser .....	22
2.3 De svenska bestämmelserna om konsulärt bistånd.....	23
2.4 Folkrättsliga regler om konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd och om individuella rättigheter .....	25
2.4.1 Konsulärt bistånd .....	25
2.4.2 Diplomatskt skydd och individuella rättigheter.....	26
2.4.3 Närmare om rätten att ge diplomatiskt skydd .....	28
2.4.4 Medborgarskapets betydelse.....	31

<b>3</b>	<b>Regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas organisation och konsulära arbete med frihetsberövade .....</b>	<b>35</b>
3.1	Regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas organisation .....	35
3.1.1	Regeringen.....	35
3.1.2	Utrikesdepartementet.....	35
3.1.3	Utlandsmyndigheterna .....	36
3.2	Regeringens, utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med konsulärt bistånd till frihetsberövade .....	37
3.3	Utrikesdepartementets konsulära strategi .....	41
<b>4</b>	<b>Dawit Isaak .....</b>	<b>43</b>
4.1	Inledning .....	43
4.2	Dawit Isaak .....	44
4.3	Eritrea.....	45
4.3.1	Eritreas historia och utveckling.....	45
4.3.2	Statsskick och rättsväsende .....	48
4.3.3	Medborgarskap.....	50
4.3.4	Mänskliga rättigheter .....	51
4.4	Sveriges relationer med Eritrea.....	54
4.5	Kartläggning av arbetet med att uppnå frigivning av Dawit Isaak.....	56
4.5.1	Inledning.....	56
4.5.2	Kronologisk kartläggning av svenska bilaterala insatser .....	57
4.5.3	Eritreanska reaktioner på svenska insatser .....	73
4.5.4	Andra åtgärder.....	76
4.6	Andra händelser av intresse i fallet Dawit Isaak.....	80
4.6.1	Brottsanmälningar mot högt uppsatta befattningshavare i Eritrea för brott mot Dawit Isaak.....	80

4.6.2	<i>Habeas corpus</i> -framställan till Högsta domstolen i Eritrea .....	83
4.6.3	Afrikanska kommissionen för mänskliga och folkens rättigheter .....	83
4.6.4	Eritreas utrikesministers brev till Unesco .....	84
<b>5</b>	<b>Gui Minhai .....</b>	<b>87</b>
5.1	Inledning.....	87
5.2	Gui Minhai .....	87
5.3	Kina.....	89
5.3.1	Kinas historia och utveckling.....	89
5.3.2	Statsskick och rättsväsende.....	89
5.3.3	Medborgarskap .....	93
5.3.4	Mänskliga rättigheter.....	94
5.4	Sveriges relationer med Kina.....	95
5.5	Kartläggning av arbetet med att uppnå frigivning av Gui Minhai .....	96
5.5.1	Inledning .....	96
5.5.2	Kronologisk kartläggning .....	97
<b>6</b>	<b>Kommissionens bedömning och förslag till åtgärder ...</b>	<b>107</b>
6.1	Inledning.....	107
6.2	Utvärdering av arbetet med att uppnå frigivning av Dawit Isaak .....	108
6.2.1	Inledning .....	108
6.2.2	Det inledande skedet.....	109
6.2.3	Hanteringen av frisläppandet i november 2005... ..	110
6.2.4	Engagemangspolitik kontra stramare politik.....	111
6.2.5	Den diplomatiska närvaron i Eritrea .....	112
6.2.6	Rättsliga frågor .....	113
6.2.7	Dokumentation .....	115
6.2.8	Internationellt samarbete .....	115
6.3	Utvärdering av arbetet med att uppnå frigivning av Gui Minhai.....	116
6.3.1	Inledning .....	116

6.3.2	Det inledande skedet.....	117
6.3.3	Tåghändelsen.....	118
6.3.4	Rättsliga frågor.....	119
6.3.5	Dokumentation.....	120
6.3.6	Internationellt samarbete.....	121
6.4	Kommissionens förslag till åtgärder.....	121
6.4.1	Inledning.....	121
6.4.2	Förslag till åtgärder.....	121

## **Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:40.....	123
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:5.....	127
Bilaga 3	Riksdagens tillkännagivande och utrikesutskottets betänkande .....	129
Bilaga 4	Personer som kommissionen har intervjuat rörande Dawit Isaak .....	149
Bilaga 5	Personer som kommissionen har intervjuat rörande Gui Minhai.....	153



# Förkortningar

CoI	Commission of Inquiry
EEAS	European External Action Service
EEBC	Ethiopian-Eritrean Boundary Commission
ELF	Eritrean Liberation Front
EPLF	Eritrean People's Liberation Front
NOA	Polisens nationella operativa avdelning
PFDJ	People's Front for Democracy and Justice
TPLF	Tigray People's Liberation Front
UD AF	Utrikesdepartementets Afrikaenhet
UD ASO	Utrikesdepartementets Asien- och Oceanienenhet
UD KC	Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden
UNHCR	FN:s flyktingorgan (The United Nations High Commissioner for Refugees)
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UPR	FN:s universella granskningsmekanism (Universal Periodic Review)



# Sammanfattning

Regeringen beslutade den 10 juni 2021,<sup>1</sup> efter tillkännagivande från riksdagen,<sup>2</sup> att tillsätta en kommission med uppdrag att granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. Kommissionen ska vidare bedöma om det finns behov av förändringar i regeringens och utrikesförvaltningens arbete och vid behov föreslå nödvändiga åtgärder.

Kommissionen har fått underlag för sitt granskningsarbete genom att ta del av handlingar hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna samt genom att intervjua myndighets- och enskilda personer och representanter för organisationer som har varit involverade i frigivningsarbetet eller på annat sätt engagerade i fallen. Kommissionen har också tagit del av artiklar, böcker och andra publikationer om Dawit Isaak och Gui Minhai.

När det gäller Gui Minhai har kommissionen fått ta del av Utrikesdepartementets akt i hans ärende där i sin helhet.

Kommissionen har dock inte fått ta del av alla handlingar eller uppgifter i handlingar som finns i Dawit Isaaks akt. Kommissionen anser att den felaktigt har undanhållits uppgifter. Undanhållandet har inneburit att kommissionen inte kunnat göra en fullständig granskning och utvärdering av frigivningsarbetet när det gäller Dawit Isaak.

Båda fallen gäller frihetsberövanden på politiska grunder i länder som saknar oberoende rättssystem och som inte kan betraktas som rättsstater eller demokratier och där det råder stora brister i respekten för mänskliga rättigheter. Dessa förhållanden har medfört särskilda svårigheter i frigivningsarbetet.

Kommissionen konstaterar att regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att försöka uppnå frigivning

---

<sup>1</sup> Dir. 2021:40 och 2022:5.

<sup>2</sup> Bet. 2020/21:UU7, rskr. 2020/21:160.

av Dawit Isaak och Gui Minhai har präglats av hög intensitet och stort engagemang. Det finns emellertid i båda fallen vissa brister i hanteringen. Det gäller bl.a. arbetet i de inledande skedena av respektive frihetsberövande, utredningen om grundläggande fakta om Dawit Isaak och Gui Minhai och om omständigheterna kring deras frihetsberövanden, inresa och vistelse i Eritrea respektive Kina samt analys av relevanta rättsliga frågor.

Mot bakgrund av dessa brister lämnar kommissionen förslag till åtgärder som bl.a. tar sikte på arbetet i det inledande skedet av ett frihetsberövande, dokumentation och kunskapsöverföring samt rättsliga analyser.

# Summary

The Government decided on 10 June 2021,<sup>1</sup> following an announcement by the Riksdag (Parliament),<sup>2</sup> to appoint a Commission to review and evaluate the work of the Government, the Ministry for Foreign Affairs and the missions abroad to secure the release of Dawit Isaak and Gui Minhai. The Commission was also tasked with assessing whether changes are needed to the work of the Government and Swedish Foreign Service and, where appropriate, proposing any necessary measures.

As a basis for its review, the Commission examined documents and interviewed staff from the Ministry for Foreign Affairs and the missions abroad, and interviewed individuals and representatives of organisations involved in the release efforts, or otherwise involved in these cases. The Commission also read articles, books and other publications on Dawit Isaak and Gui Minhai.

With regard to Gui Minhai, the Commission had access to the Ministry for Foreign Affairs's entire file on his case.

As regards Dawit Isaak, however, the Commission was not given access to all the documents or information contained in documents in his file. The Commission considers that information was wrongly withheld, resulting in the Commission not being able to carry out a full review and evaluation of the efforts to secure Dawit Isaak's release.

Both cases involve detention on political grounds in countries that lack an independent judiciary, cannot be considered democracies governed by the rule of law, and have very little respect for human rights. These conditions have led to particular difficulties in securing a release.

The Commission has concluded that the Government, Ministry for Foreign Affairs and missions abroad have worked intensively and

---

<sup>1</sup> ToR 2021:40 and ToR 2022:5.

<sup>2</sup> Committee Report 2021/21:UU7, Riksdag Communication 2020/21:160.

with strong commitment to secure the release of Dawit Isaak and Gui Minhai. Nevertheless, certain shortcomings in the handling of both cases exist, including in the following areas:

- work during the early stages of each detention;
- investigation of the basic facts about Dawit Isaak and Gui Minhai, including the circumstances of their detention, entry and stay in Eritrea and China respectively;
- analysis of relevant legal issues.

In light of these shortcomings, the Commission proposes measures focusing on work during the early stages of a detention, documentation, transfer of knowledge and legal analyses.

# 1 Kommissionens uppdrag och arbete

## 1.1 Kommissionens uppdrag

Dawit Isaak är en svensk-eritreansk journalist som frihetsberövades i Eritrea i september 2001. Han har nu varit frihetsberövad mer än 21 år utan att några officiella anklagelser har framförts mot honom eller att någon rättegång har hållits. Eritrea har konsekvent genom alla år vägrat svenska företrädare tillträde till Dawit Isaak.

Gui Minhai är en svensk förläggare och författare som kidnappades i Thailand i oktober 2015 och fördes till Kina. Där avtjänade han initialt ett tvåårigt fängelsestraff för ett äldre trafikbrott. Han släpptes ur fängelset i oktober 2017 och sattes därefter i någon form av husarrest. I januari 2018 greps Gui Minhai på ett tåg på väg till Peking. Det var sista gången svensk diplomatisk personal hade kontakt med honom. I januari 2020 dömdes han till tio års fängelse för brott mot landets säkerhet.

Riksdagen beslutade den 20 januari 2021 att tillkännage att regeringen bör tillsätta en oberoende undersökningskommission för att utvärdera regeringens och berörda myndigheters arbete för att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.<sup>1</sup> Enligt utrikesutskottets uppfattning kan en sådan utvärdering vara till nytta för att identifiera behov av att genomföra ändringar i något avseende och, om sådana behov identifieras, resultera i förslag till åtgärder. Riksdagens beslut och utrikesutskottets betänkande återges i sin helhet i *bilaga 3*.

Regeringen beslutade den 10 juni 2021 att tillsätta en kommission med uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.<sup>2</sup> Den 17 februari 2022 beslutades om tilläggsdirektiv

---

<sup>1</sup> Bet. 2020/21:UU7 p. 2 och rskr. 2020/21:160.

<sup>2</sup> Dir. 2021:40.

som innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 oktober 2022.<sup>3</sup> Kommissionens direktiv återges i sin helhet i *bilaga 1* och 2.

Enligt direktiven ska kommissionen granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. Kommissionen ska vidare bedöma om det finns behov av förändringar i regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete och vid behov föreslå nödvändiga åtgärder. Granskningen och utvärderingen ska avse tiden från respektive frihetsberövande fram till och med dagen för riksdagens beslut om tillkännagivande den 20 januari 2021. Kommissionen ska hämta in och granska relevanta uppgifter från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna samt från anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande.

I utrikesutskottets betänkande framhålls bl.a. att undersökningskommissionens arbete ska genomföras med beaktande av konstitutionsutskottets roll och funktion enligt regeringsformen och riksdagsordningen och att kommissionens arbete därmed inte får försvåra konstitutionsutskottets granskande uppgift. Kommissionens arbete får inte heller inverka negativt på Utrikesdepartementets pågående arbete för att få Dawit Isaak och Gui Minhai frigivna. Utskottet framhåller även att kommissionen ska ges tillgång till all information, inklusive sekretessbelagd information, och även aktivt söka information från anhöriga, tjänstemän och andra personer som har varit involverade i dessa konsulära ärenden.

## 1.2 Kommissionens arbete

Kommissionen inledde sitt arbete i juli 2021. Under utredningstiden har kommissionen sammanträtt elva gånger. Kommissionen har dessutom haft sex möten dit experterna bjudits in. Sekretariatet har även haft kontakt med experterna vid sidan av dessa möten. Experterna har bidragit till att säkra faktaunderlag i betänkandet och varit behjälpliga i kommissionens uppdrag att utvärdera frigivningsarbetet och bedöma om det finns behov av förändringar i det arbetet.

---

<sup>3</sup> Dir. 2022:5.



Kommissionen har träffat representanter för konstitutionsutskottets kansli för att försäkra sig om att kommissionens arbete inte försvårar utskottets arbete.

Kommissionen har fått underlag för sitt arbete genom att ta del av handlingar hos Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen, genom att intervjua personer och representanter för organisationer som har varit involverade i frigivningsarbetet eller på annat sätt engagerade i fallen. Kommissionen har också tagit del av artiklar, böcker och andra publikationer om Dawit Isaak och Gui Minhai.

Enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden vid Utrikesdepartementet (UD KC) har formellt sett huvudansvaret för båda fallen. Där förvaras handlingar av betydelse för ärendena i den akt som har upprättats för respektive konsulärt ärende. Handlingar har tillförts akterna när de inkommit till eller upprättats av UD KC, andra enheter inom Utrikesdepartementet eller andra departement eller inkommit från utlandsmyndigheter eller andra myndigheter eller personer. Kommissionen har också tagit del av handlingar som finns på andra platser, t.ex. hos Sveriges ambassad i Peking.

Kommissionen fick omgående tillgång till handlingarna i Gui Minhais akt när den påbörjade sitt arbete. Det dröjde till den 6 september 2021 innan kommissionen fick tillgång till handlingarna i Dawit Isaaks akt.

När det gäller Gui Minhai har kommissionen fått ta del av Utrikesdepartementets akt i ärendet i sin helhet. Kommissionen har dock inte fått ta del av alla handlingar eller uppgifter i handlingar som finns i Dawit Isaaks akt. Innan kommissionen gavs tillgång till Dawit Isaaks akt hade Utrikesdepartementet plockat ur handlingar och maskerat uppgifter i vissa av de handlingar som kommissionen fått ta del av. Det finns inga sekretessmarkeringar.

Kommissionen har, efter att muntligt ha begärt av Utrikesdepartementet att få ta del av de undanhållna uppgifterna men inte fått det, den 28 april 2022 skriftligen begärt att ta del av dem.

I kommittédirektiven anges följande. ”Kommissionen ska ges tillgång till all relevant information, inklusive uppgifter som omfattas av sekretess, som finns i ärendena hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna och som kommissionen behöver för att full-

göra sitt uppdrag. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 §<sup>4</sup> och 36 kap. 7 §<sup>5</sup> offentlighets- och sekretesslagen.”

Rättscheferna i Utrikesdepartementet Carl Magnus Nesser och Charlotte Kugelberg meddelade den 5 maj 2022 med anledning av kommissionens begäran följande:

I direktiven till utredningen anges att kommissionen ska ges tillgång till all relevant information, inklusive uppgifter som omfattas av sekretess, som finns i ärendena hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna och som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Vidare anges att sådana uppgifter kan omfattas av utrikessekretess och konsulär sekretess. De uppgifter som har maskerats och de handlingar som har tagits bort ur Dawit Isaaks akt är mot den bakgrunden inte relevanta för kommissionens granskning.

Denna deras uppfattning bekräftades av kabinetssekreteraren Robert Rydberg i samtal den 17 juni 2022.

Kommissionen anser av följande skäl att den felaktigt har undanhållits uppgifter. Enligt kommissionen kan det för det första ifrågasättas att uppgifter som omfattas av annan sekretess än utrikessekretess eller konsulär sekretess inte omfattas av skyldigheten att lämna ut uppgifter i ärendena till kommissionen. För det andra är det kommissionens sak att avgöra om handlingar och uppgifter som har tillförts Dawit Isaaks akt kan ha relevans för granskningen. Det noteras att det i utrikesutskottets betänkande, som låg till grund för riksdagens tillkännagivande av att en undersökningskommission skulle tillsättas, anges att kommissionen ska ges tillgång till all information, inklusive sekretessbelagd information.<sup>6</sup>

När det gäller intervjuarbetet har kommissionen samtalat med bl.a. anställda som arbetat med ärendena vid Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna, anhöriga till Dawit Isaak och Gui Minhai, EU:s utrikestjänst<sup>7</sup>, yttrandefrihetsorganisationer och journalister. Kommissionen har genomfört ett 60-tal intervjuer. I *bilagorna 4* och *5* finns förteckningar över de personer som kommissionen har intervjuat.

I samtal med företrädare för Utrikesdepartementet och utrikesrepresentationen har några personer underlåtit att svara på frågor

---

<sup>4</sup> Utrikessekretess.

<sup>5</sup> Konsulär sekretess.

<sup>6</sup> Bet. 2020/21:UU7, rskr. 2020/21:160.

<sup>7</sup> European External Action Service (EEAS).

som kommissionen ställt angående Dawit Isaak med hänvisning till tystnadsplikt.

Se vidare avsnitt 6.2 om hur undanhållandet av information har påverkat kommissionens uppdrag.

Redovisningen av frigivningsarbetet har gjorts så öppet som möjligt men måste delvis begränsas med hänsyn till sekretess enligt bl.a. 15 kap. 1 §<sup>8</sup> och 42 kap. 9 §<sup>9</sup> offentlighets- och sekretesslagen.

---

<sup>8</sup> Utrikessekretess.

<sup>9</sup> Sekretess hos undersökningskommissioner.



## 2 Regler om konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd

### 2.1 Inledning

Den svenska konsulära biståndsverksamheten omfattar statens arbete med att bistå svenska medborgare – i huvudsak dem bosatta i Sverige – när de hamnar i svårigheter utomlands. Denna verksamhet har sin grund i folkrätten som tillerkänner staterna en rätt att ge konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd åt sina medborgare i utlandet.

Medan den konsulära verksamheten syftar till att ta tillvara individens intressen syftar diplomati till att tillvarata statens. Den konsulära verksamhet som Sverige utövar i eller i förhållande till ett annat land är nära förbunden med Sveriges diplomatiska förbindelser med det landet och utövas av anställda på Sveriges utrikesrepresentationer. I praktiken innebär det att den konsulära verksamheten inte sällan är såväl beroende av som svår att skilja från de diplomatiska förbindelserna länderna emellan.

Diplomatiska förbindelser mellan stater upprätthålls genom kontakter mellan staternas representanter – ackrediterade sändebud – på plats vid en ambassad i den mottagande staten, sidoackrediterade från en ambassad i ett tredje land eller placerade i det sändande landets huvudstad. Till skillnad från det diplomatiska skyddet, vilket ger stater en folkrättslig rätt att rikta anspråk mot en annan stat till förmån för det egna landets medborgare, bygger diplomatiska förbindelser helt och hållet på staternas ömsesidiga samtycke.

Staternas konsulära förbindelser är folkrättsligt reglerade i en särskild konvention, Wienkonventionen om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). Det är inget som hindrar att en diplomatisk beskickning fullgör även konsulära uppgifter. Detta är det vanliga i dag.

I detta kapitel redogörs för rättsläget när det gäller Sveriges konsulära verksamhet i fråga om svenska medborgare som är frihetsberövade

i utlandet liksom för de regler om diplomatiska förbindelser som har betydelse i sådana situationer.

## 2.2 Diplomatiska och konsulära förbindelser

Reglerna om diplomatiska förbindelser hör till de äldsta inom folkrätten och har under lång tid ansetts utgöra internationell sedvanerätt. Dessa sedvanerättsliga regler har till stor del kodifierats i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser (SÖ 1967:1).

Av konventionen framgår att diplomatiska förbindelser bygger på staternas ömsesidiga samtycke (artikel 1.1). Förbindelserna mellan staterna sker oftast genom beskickningar (ambassader) på plats i respektive huvudstad. En stat sänder en diplomatisk företrädare för staten, ett s.k. sändebud, till den andra staten och tar i sin tur emot ett sändebud från denna stat.

Enligt konventionen består en diplomatisk beskicknings uppgifter av att företräda den sändande staten hos den mottagande staten, att i den mottagande staten inom folkrättens ram tillvarata den sändande statens och dess medborgares intressen, att förhandla med den mottagande statens regering, att med alla lagliga medel hålla sig underordnad om förhållandena i den mottagande staten, och att främja vänskapliga förbindelser mellan de båda staterna (artikel 3.1).

Det är en diplomatisk företrädares plikt att inte blanda sig i den mottagande statens inre angelägenheter (artikel 41.1).

Konventionen reglerar också möjligheter för mottagarstaten att när som helst och utan motivering tillkänna att en diplomatisk företrädare eller någon annan av beskickningspersonalen inte är önskvärd, eller *persona non grata*. Detta medför att sändarlandet måste återkalla personen eller entlediga denne från sitt uppdrag (artikel 9.1).

En beskickningschef ska godkännas av mottagarlandet (agremang). Ett sådant godkännande kan vägras utan motivering (artikel 4). Övrig diplomatisk personal behöver, med undantag för försvarsattachéer, inte godkännas i förväg (artikel 7).

Staters sändebud och diplomatiska företrädare åtnjuter i regel okränkbarhet och immunitet mot den mottagande statens jurisdiktion, s.k. diplomatisk immunitet, vilket bl.a. betyder att de inte får frihetsberövas eller utsättas för straffrättsliga åtgärder (artiklarna 29–31). Syftet med detta är att säkerställa att diplomaten effektivt kan

utföra sina funktioner som den sändande statens representant, inte att gynna denne personligen.

Diplomatiska beskickningars lokaler, liksom beskickningspersonalens bostäder, är okränkbara, vilket bl.a. betyder att mottagarlandets myndigheter får tillträde till dem endast med beskickningschefens medgivande. Även diplomatiska fordon är okränkbara, men ett diplomatiskt fordon kan stoppas om det finns fara för allmän säkerhet, t.ex. om det framförs av en berusad person.

Om konsulter och konsulat finns liknande men mindre långtgående bestämmelser i 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser.<sup>1</sup> I samma konvention definieras även det konsulära uppdraget i mer detalj (se avsnitt 2.4.1).

## 2.3 De svenska bestämmelserna om konsulärt bistånd

En svensk medborgare i en utsatt situation i utlandet har rätt att begära konsulärt bistånd från Sverige. Utgångspunkten är dock att den enskilde alltid har ett eget ansvar för att hantera situationer som kan uppstå under en vistelse utomlands. Staten kan emellertid inom ramen för det konsulära uppdraget ge råd och ekonomiskt bistånd. Det är främst fråga om att ge hjälp till självhjälp. Det ankommer således på den enskilde att i första hand själv försöka hantera situationen t.ex. med stöd av anhöriga, genom banklån eller genom sin försäkring. Statens ansvar är subsidiärt.<sup>2</sup>

Det finns bestämmelser om konsulärt bistånd till svenskar i utlandet i tre författningar: lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m.

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd innehåller grundläggande bestämmelser om det ekonomiska biståndet. Sådant ekonomiskt bistånd kan lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige

---

<sup>1</sup> Karriärkonsulat och honorärkonsulat skiljer sig åt. Karriärkonsulat har avlönad utsänd personal från Sverige medan ett honorärkonsulat förestås av en oavlönad honorärkonsul som är fast bosatt där honorärkonsulatet finns. Skyddet enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser skiljer åt på så sätt att honorärkonsuler i jämförelse med karriärkonsulter åtnjuter en mycket begränsad immunitet. En honorärkonsul har betydligt mer begränsade befogenheter och uppgifter jämfört med karriärkonsulter.

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:48, s. 9.

samt till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige. Frågan om någon är bosatt i Sverige ska avgöras enligt bestämmelserna om bosättning i Sverige i 5 kap. socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl kan ekonomiskt bistånd lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige och till en utlänning som är bosatt i Sverige men inte är flykting eller statslös (1–4 §§).

Lagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd (17 § första stycket).

I förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen klargörs att utrikesrepresentationen, dvs. svenska beskickningar och konsulat, verkar inom de ramar som anges av Wienkonventionerna om diplomatiska förbindelser respektive om konsulära förbindelser och av andra internationella konventioner (1 kap. 1 §). Dessa konventioner utgör således den yttersta ramen för den svenska konsulära biståndsverksamheten.

I instruktionen finns en allmän bestämmelse om att beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. Där hänvisas till lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Vidare anges att beskickningar och konsulat även i övrigt i skälig omfattning ska lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov (3 kap. 14 § instruktionen). Det sistnämnda innebär ett åliggande som omfattar allt det som kan betecknas som konsulärt bistånd, dvs. både det ekonomiska biståndet och faktiskt handlande till förmån för de biståndsberättigade.<sup>3</sup>

Regeringskansliet har, efter regeringens bemyndigande (4 kap. 4 § instruktionen), meddelat närmare föreskrifter om det konsulära ekonomiska biståndet tillsammans med föreskrifter om konsulärt bistånd av annan natur än det ekonomiska. Till det sistnämnda hör övervakning av rättegångar, besök hos intagna i fängelser, kontakter med advokater och anhöriga och annan hjälp vid sjukdom och dödsfall. Enligt Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. ska en beskickning eller ett konsulat bistå den frihetsberövade på det sätt som är påkallat med hänsyn till omständigheterna (9 §). Beskickningen eller konsulatet ska även bevaka att den frihetsberövades sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig myndighet inom rimlig tid (10 §). Om en frihetsberövad

---

<sup>3</sup> Prop. 2002/03:69, s. 14.



inte önskar något bistånd av beskickningen eller konsulatet bör detta framgå på lämpligt sätt (11 §).

## **2.4 Folkrättsliga regler om konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd och om individuella rättigheter**

En stat har vissa folkrättsliga rättigheter gentemot en annan när det gäller det egna landets medborgare i det andra landet. Detta är uttryckligen reglerat i internationella konventioner, som har ratificerats av såväl Sverige som Kina och Eritrea, såsom Wienkonventionen om diplomatiska respektive om konsulära förbindelser, och fastslaget genom sedvanerätt.

### **2.4.1 Konsulärt bistånd**

I Wienkonventionen om konsulära förbindelser anges att en stat har rätt att lämna konsulärt bistånd till sina medborgare. En sådan rätt föreskrivs i allmänna termer också i artikel 3.1.b i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser, där det anges att en diplomatisk beskicknings uppgifter omfattar bl.a. att i den mottagande staten inom folkrättens ram tillvarata den sändande statens och dess medborgares intressen.

Till de konsulära uppgifterna hör enligt artikel 5 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser att bistå statens medborgare i ett annat land, så länge det inte strider mot värdlandets lagar och sker inom av folkrätten medgivna gränser. Det handlar om bl.a. utfärdande av pass och viseringar, kontakt med anhöriga, efterforskningar av resenärer eller att ge ekonomiskt bistånd t.ex. för hemreskostnader. Hjälp kan också lämnas vid sjukdom, olyckor och dödsfall i utlandet i form av t.ex. nödvändiga kontakter med myndigheter eller ekonomiskt bistånd för sjukvårdskostnader. Till de konsulära uppgifterna hör också att hjälpa frihetsberövade, bl.a. genom att besöka dem, ordna representation inför domstolar eller andra myndigheter och övervaka domstolsprocesser.

För att underlätta för en stat att fullgöra sina konsulära uppgifter i förhållande till sina medborgare i en annan stat fastslås i artikel 36 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser en rätt för den sänd-

ande staten att besöka och kommunicera med sina medborgare, att besöka dem om de är frihetsberövade samt att bistå med att ordna eventuellt försvar, såvida de inte uttryckligen motsätter sig sådant stöd. Vidare åläggs myndigheterna i den mottagande staten att utan dröjsmål underrätta det sändande landets ambassad eller konsulat om frihetsberövanden om de frihetsberövade begär det och att upplysa de frihetsberövade om denna möjlighet. Den sändande statens rätt att lämna bistånd kompletteras i samma artikel med en uttrycklig rätt för medborgarna att kommunicera med konsulär personal, t.ex. för att begära bistånd. Denna individuella rätt har bekräftats av Internationella domstolen i hittills tre fall under 2000-talet<sup>4</sup> och är vital för att en stat ska kunna fullgöra sina konsulära uppgifter. Mycket tyder på att denna rätt gentemot den mottagande staten i dag också utgör en sedvanerättsligt grundad mänsklig rättighet.<sup>5</sup>

#### 2.4.2 Diplomatskt skydd och individuella rättigheter<sup>6</sup>

Oftast utförs det konsulära uppdraget i förhållande till en mottagande stat som handlar enligt såväl inhemsk lag som det folkrättsliga regelverket. I fall där en mottagande stat agerar i strid med det folkrättsliga regelverket om konsulärt bistånd finns en möjlighet för den stat vars medborgare har drabbats av detta att kräva rättelse av den felande staten till förmån för dess medborgare. Detta utgör folkrättslig sedvanerätt och kallas för diplomatiskt skydd.

En person som befinner sig i utlandet förväntas efterleva vistelse-landets lagar. Samtidigt har denne, förutom rättigheter enligt lokal lag, grundläggande mänskliga rättigheter enligt folkrätten, såsom yttrandefrihet, skydd mot godtyckliga frihetsberövanden, rätt till en rättvis rättegång, rätt till effektiva rättsmedel och skydd mot tortyr. Vissa av dessa är absoluta medan andra får inskränkas med hänvisning till allmän ordning och skyddet för andras rättigheter m.m.

---

<sup>4</sup> LaGrand (Germany v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 2001, s. 466; Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America), Judgment, ICJ Reports 2004, s. 12; Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo), Merits Judgment, ICJ Reports 2010, s. 639.

<sup>5</sup> David P. Stewart, "The Emergent Human Right to Consular Notification, Access and Assistance", Andreas von Arnould, Kerstin von der Decken och Mart Susi (red), *The Cambridge Handbook of New Human Rights*, Cambridge University Press, 2020, s. 439–452.

<sup>6</sup> Detta avsnitt bygger delvis på Ove Bring, Mark Klamberg, Said Mahmoudi och Pål Wrangé, "Sverige och folkrätten", 6 u., *Norstedt juridik*, 2021, s. 158–160.

Skyldigheten att respektera mänskliga rättigheter gäller för alla stater som är parter till konventionerna om mänskliga rättigheter. I Dawit Isaaks och Gui Minhais fall är det FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som är aktuell. Eritrea tillträdde konventionen 2002. Kina har undertecknat men inte tillträtt konventionen.<sup>7</sup> Eftersom de grundläggande rättigheterna också utgör internationell sedvanerätt gäller de för alla stater med undantag för s.k. *persistent objectors*. En *persistent objector* är en stat som aktivt och konsekvent har protesterat mot en rättighet alltsedan den började manifesteras, i detta fall när den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter antogs 1948 av FN:s generalförsamling. Eftersom Kina har undertecknat konventionen utan att vid det tillfället göra några invändningar mot konventionens bestämmelser i sak går det knappast att hävda att Kina utgör en *persistent objector*. Såväl Eritrea som Kina är alltså bundna av förpliktelser att respektera de medborgerliga och politiska rättigheterna; även om det inte är helt klart exakt hur långt dessa förpliktelser sträcker sig för dessa två stater så råder det inget tvivel om att de är bundna av förbudet mot tortyr liksom av förbudet mot att hålla en person frihetsberövad utan en rättvis rättegång, vilket är de viktigaste rättigheterna i de två nu aktuella ärendena.

De folkrättsliga förpliktelserna utgör utfästelser staterna emellan och kränkningar av mänskliga rättigheter kan påtalas av vilken stat som helst (om det gäller sedvanerätt) eller av varje annan part till den relevanta konventionen (t.ex. konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Detta kan göras bilateralt med sedvanliga diplomatiska medel men också i multilaterala fora, som FN:s generalförsamling eller FN:s råd för de mänskliga rättigheterna.

En person som befinner sig i ett annat land än sitt hemland skyddas förutom av mänskliga rättigheter också av den s.k. internationella minimistandarden för behandling av utlänningar. Denna standard utvecklades redan under 1800-talet, när behandlingen av en stats egna medborgare ansågs utgöra en intern angelägenhet medan behandlingen av utlänningar ofta bevakades av deras hemstater, vilka stater kunde åberopa en rätt att ge diplomatiskt skydd. Den vanligaste kränkningen av den internationella minimistandarden är att en person

---

<sup>7</sup> Om en stat undertecknar en konvention förklarar den därmed att den avser att senare bli bunden genom att ratificera eller tillträda konventionen. En stat som har undertecknat en konvention är inte bunden av konventionen men den får, enligt 1969 års Wienkonvention om traktaträtten, inte motarbeta konventionens syfte. Ett undertecknande får sägas uttrycka ett allmänt gillande av en konvention.

förvägras rättvisa, t.ex. genom att det inte kommer till stånd någon domstolsprövning, att en åtalad inte får en försvarare eller att denne ådöms en påtagligt orättvis dom. Ett annat exempel är när en utlänning frihetsberövas under lång tid utan att delges misstanke om ett specifikt brott eller att åtalas.

Den internationella minimistandarden har ansetts ge betydligt mindre skydd än det som garanteras genom de mänskliga rättigheterna. Det finns emellertid tecken som pekar mot att det stora flertalet mänskliga rättigheter numera ingår i den internationella minimistandarden, eller i vart fall skulle kunna åberopas i samband med ett anspråk på diplomatiskt skydd.<sup>8</sup> Den behandling som det är fråga om i Dawit Isaaks och Gui Minhais fall är förbjuden enligt såväl grundläggande mänskliga rättigheter som den internationella minimistandarden och innefattar alltså överträdelser av folkrätten.

Det har hävdats att också skyldigheten enligt Wienkonventionen om konsulära förbindelser att tillgodose rätten att begära konsulärt bistånd ingår i den internationella minimistandarden, och att den därmed kan åberopas vid utövande av diplomatiskt skydd.<sup>9</sup>

Förutom att framföra krav genom diplomatiska eller politiska kanaler kan en stat utöva diplomatiskt skydd genom att stämma en stat inför domstol, t.ex. Internationella domstolen i Haag, som är ett av FN:s huvudorgan. Detta förutsätter dock att den andra staten har godtagit domstolens domsrätt. Detta kan ske i förväg genom ett avtal eller ad hoc när en tvist har uppstått.

### 2.4.3 Närmare om rätten att ge diplomatiskt skydd<sup>10</sup>

Diplomatiskt skydd är ett medel för att tillvarata individens rättigheter. Rätten för en stat att ge sådant skydd grundas på sedvanerätt och har utvecklats under 1900-talet.<sup>11</sup>

År 2006 antog FN:s folkrättskommission ett förslag till regler om diplomatiskt skydd, vilka välkomnades av FN:s generalförsamling

<sup>8</sup> Annemarieke Vermeer-Künzli, "Diallo: Between Diplomatic Protection and Human Rights", *Journal of International Dispute Settlement*, Vol. 4, 2013, s. 487–500.

<sup>9</sup> Detta hävdades bl.a. av Tyskland i en tvist mot USA inför Internationella domstolen, LaGrand case, <https://www.icj-cij.org/en/case/104/oral-proceedings>.

<sup>10</sup> Detta avsnitt bygger delvis på "Sverige och folkrätten", s. 160–165.

<sup>11</sup> Eileen Denza, "Nationality and Diplomatic Protection", *Netherlands International Law Review*, vol. 65, 2018, s. 466.

året därefter.<sup>12</sup> Det är dock inte troligt att förslaget kommer att leda till en konvention. Det diplomatiska skyddet har behandlats i några rättsfall i Internationella domstolen i Haag.<sup>13</sup>

Det kan förenklat sägas att det konsulära biståndet bygger på utgångspunkten att rättssystemet i vistelselandet lever upp till den internationella minimistandarden och att diplomatiskt skydd blir aktuellt när den skyddande staten hävdar att det föreligger en kränkning av denna standard.

När en stat beslutar att ge diplomatiskt skydd, hamnar frågan på mellanstatlig nivå.<sup>14</sup> Hävdandet av diplomatiskt skydd kan aktualisera förhandlingar, diplomatiska framställningar (démarches), medling, motåtgärder, nedtrappning av de diplomatiska förbindelserna eller en tvist inför Internationella domstolen eller någon annan rättslig instans. En stat kan också välja att ge stöd utan att explicit åberopa rätten att lämna diplomatiskt skydd,<sup>15</sup> varvid det diplomatiska skyddet utövas i samband med det konsulära biståndet. Även om det diplomatiska skyddet har en särskild folkrättslig grund kan det i praktiken alltså vara så att folkrättsliga krav på t.ex. en rättvis rättegång framförs under en fortlöpande kontakt som också omfattar typiska konsulära insatser, som rättshjälp eller besök.

När en medborgare har bett om diplomatiskt skydd kan staten skönsmässigt bestämma huruvida den ska utöva sådant skydd.<sup>16</sup> Det är alltså personens hemstat som ensidigt bestämmer om den ska ställa krav på vistelsestaten. FN:s folkrättskommission rekommenderar att en stat bör överväga att ge diplomatiskt skydd, särskilt vid allvarlig

---

<sup>12</sup> Generalförsamlingens resolution 61/34. Utkastet finns i Draft articles on Diplomatic Protection, Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10 (A/61/10), [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_8\\_2006.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_8_2006.pdf).

FN:s folkrättskommission är ett underorgan till generalförsamlingen. Dess uppgift är att kodifiera och utveckla folkrätten, och dess utkast ligger till grund för flera av de viktigaste konventionerna, bl.a. de här aktuella Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser. För en del utkast har generalförsamlingen bedömt att det inte varit lämpligt att förhandla fram en konvention. I de fallen har kommissionens förslag ändå betydelse som ett bevis på sedvanerättens ställning – dock med den reservationen att kommissionens utkast i allmänhet också innehåller förslag till utveckling av folkrätten, varför man måste tillämpa utkastet med urskiljning. Artiklarna om diplomatiskt skydd har diskuterats ett flertal gånger i generalförsamlingen, men det är osannolikt att de kommer att leda till en konvention.

<sup>13</sup> *Senast i Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Merits Judgment, ICJ Reports 2010, s. 639.

<sup>14</sup> *Mavrommatis Palestine Concession-målet* (Permanent Court of International Justice, PCIJ, Series A, no. 2, 1924), paragraferna 20–22.

<sup>15</sup> *Denza, a.a.*, s. 466.

<sup>16</sup> *Sverige och folkrätten*, s. 160 ff.

skada, (artikel 19).<sup>17</sup> Flera stater motsätter sig förslaget och det kan knappast hävdas att det enligt gällande folkrätt finns en förpliktelse att ge diplomatiskt skydd.

Ett exempel på svensk praxis inom detta område är fallet med svenska medborgares nationaliserade egendom i Östtyskland. Efter andra världskriget nationaliserade kommuniststater i Östeuropa utländsk egendom utan att betala någon ersättning till ägarna. Eftersom det saknades rättsliga möjligheter för privatpersoner och företag att kräva skadestånd i Östtyskland, beslutade Sveriges regering att utöva sin rätt att ge diplomatiskt skydd. Efter många års förhandlingar antogs 1986 avtalet om reglering av förmögenhetsrättsliga frågor mellan Sverige och Östtyskland (SÖ 1987:4). Enligt detta avtal åtog sig Östtyskland att betala skadestånd till svenska staten för ett slutgiltigt biläggande av tvisten.

Ett aktuellt exempel är agerandet efter Irans nedskjutning den 8 januari 2020 av det ukrainska passagerarplanet PS752. Av de 176 omkomna var 17 hemmahörande i Sverige. De fem länder som, utöver Iran, hade passagerare ombord – Afghanistan, Kanada, Storbritannien, Sverige och Ukraina – bildade omgående en samverkansgrupp på utrikesministernivå. De fem staterna har vid upprepade tillfällen begärt att Iran ska ta sitt folkrättsliga ansvar, be anhöriga om ursäkt, vidta åtgärder för att se till att det aldrig kan upprepas och ge alla anhöriga kompensation, hittills dock utan resultat.<sup>18</sup>

För att en stat ska kunna ge diplomatiskt skydd till en medborgare krävs normalt att två förutsättningar är uppfyllda; dels att den som lidit skada är medborgare i den stat som vill ge diplomatiskt skydd, dels att denne har uttömt de lokala rättsmedlen.

Uttömmande av lokala rättsmedel är inte ett absolut krav. En vedertagen uppfattning är att ett sådant villkor är meningslöst om det är uppenbart att lokala rättsinstanser inte förmår åstadkomma en effektiv gottgörelse, t.ex. om den felande staten otillbörligt fördröjer rättsprocessen.

---

<sup>17</sup> UN Draft articles on Diplomatic Protection, 2006, citerat i fotnot 10.

<sup>18</sup> Uttalande av utrikesminister Ann Linde inför tvåårsdagen sedan nedskjutningen av flygplanet PS752, 6 januari 2022, <https://regeringen.se/uttalanden/20222/01/ny-uttalande-fran-utrikesminister-ann-linde-infor-tvaarsdagen-sedan-nedskjutningen-av-flygplanet-ps752/>; Information om UD:s arbete med anledning av flygkraschen i Iran 8 januari 2020, 14 maj 2020, <https://regeringen.se/artiklar/2020/01/information-om-uds-arbete-med-anledning-av-flygkraschen-i-iran-8-januari-2020/>.

#### 2.4.4 Medborgarskapets betydelse<sup>19</sup>

Medborgarskapet är av stor betydelse för såväl en individs rätt att få konsulärt bistånd som en stats rätt att ge konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd.<sup>20</sup>

I lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap anges att medborgarskapet ”är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter” och ”representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen”. Denna syn på medborgarskapet som ett ömsesidigt förhållande delas dock inte av alla stater.

Medborgarskapet har betydelse såväl i förhållandet mellan staten och individen som mellan stater. Nationaliteten är en grundläggande förutsättning för statens rätt att ge diplomatiskt skydd. Även om en stat kan begära av varje annan stat att den respekterar en individs mänskliga rättigheter kan den endast hävda en rätt att ge konsulärt bistånd och diplomatiskt skydd till sina egna medborgare.

Det är i stort sett upp till varje stat att genom egen lagstiftning bestämma vilka som ska anses vara dess medborgare. Bland allmänt accepterade grunder för medborgarskap finns platsen för en persons födelse (territorialprincipen), personens härkomst (härstamningsprincipen), giftermål, adoption och naturalisering. I fall av statsuccession, t.ex. då en ny stat bildas eller då ett territorium övergår från en stat till en annan, får de personer som berörs i allmänhet välja mellan det gamla medborgarskapet och medborgarskap i den stat som tar över territoriet.<sup>21</sup>

En stats rätt att efter eget skön bestämma om medborgarskap är dock inte obegränsad. Artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna föreskriver att ”[v]ar och en har rätt till en nationalitet” och att ”[i]ngen får godtyckligt fräntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet”. Denna förklaring är inte juridiskt bindande i sig, men det är en vanlig uppfattning att den i dag speglar den folkrättsliga sedvanerätten. Rätten att inte godtyckligt fräntas sin nationalitet är utvecklad i en FN-konvention från 1961, men mer relevant för de här föreliggande fallen är att artikel 15

<sup>19</sup> Detta avsnitt bygger delvis på ”Sverige och folkrätten”, s. 161–163.

<sup>20</sup> Eileen Denza, ”Nationality and Diplomatic Protection”, *Netherlands International Law Review*, 65, 2018, s. 464.

<sup>21</sup> Yale Ronen, ”Option of Nationality”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Onlineversion, June 2019, 3 st.

innebär att ingen kan påtvingas ett nytt medborgarskap eller, efter att ha förvärvat ett nytt medborgarskap, tvingas stå fast vid ett medborgarskap som den fått genom t.ex. födsel eller adoption. Det kan hävdas att ett påtvingat nytt medborgarskap inte ska erkännas utan att det är det dittillsvarande medborgarskapet som ska gälla. En del stater intar dock en annan hållning.<sup>22</sup>

Det är inte ovanligt att bandet mellan staten och medborgaren ifrågasätts när en stat försöker ge konsulärt bistånd eller diplomatiskt skydd åt en medborgare och ställer anspråk mot en annan stat. För att andra stater ska vara skyldiga att ge medborgarskapet rättslig verkan krävs att det finns en "genuin länk" mellan individen och staten i fråga. Detta kan också uttryckas så att det krävs att medborgarskapet bygger på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen.

I rättsfallet Nottebohm<sup>23</sup> fastställdes principen om en genuin länk. Internationella domstolen fann att Liechtenstein inte hade rätt att utöva diplomatiskt skydd avseende en person i ett annat land, trots att denne enligt Liechtenstein var liechtensteinsk medborgare. Enligt domstolen fanns det ingen verklig anknytning mellan denne och Liechtenstein. Domstolen redogjorde för en rad kriterier av betydelse för avgörandet av om det finns en verklig anknytning mellan en person och en stat, bl.a. verklig hemvist, personens intressen och känslor samt familj och dennes deltagande i samhällslivet. Domstolen ifrågasatte inte giltigheten av medborgarskapet enligt den nationella rätten i Liechtenstein, men ansåg att det saknade rättsliga verkningar på det internationella planet.

Särskilt tillspetsad blir situationen när vistelsestaten hävdar att personen i fråga är medborgare i denna stat. Först måste då frågan ställas om detta medborgarskap är förenligt med folkrätten. Om så skulle vara fallet måste det undersökas vad folkrätten säger om dubbelt medborgarskap.

Såväl 1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9), den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) som internationell sedvanerätt är relevanta i sammanhanget. Haagkonventionen har få parter (däribland dock Sverige och Kina) och återspeglar sedvanerätten vid

---

<sup>22</sup> Peter J Spiro, "Multiple Nationality", Max Planck Encyclopedia of Public International Law, by Spiro Peter J (Oxford University Press, Online version, April 2008) 5 st.

<sup>23</sup> Nottebohm Case (Liechtenstein vs Guatemala), Judgment 6 April 1955, ICJ Reports 1955 s. 4.



tiden för konventionens tillkomst. Artikel 4 kodifierar den sedvane-rättsliga regeln att i fall av dubbelt medborgarskap har ingen av de två staterna rätt att kräva diplomatiskt skydd gentemot den andre.<sup>24</sup>

Haagkonventionen bygger på den äldre uppfattningen att var och en ska vara medborgare i endast en stat, vilket uttryckligen anges i konventionens ingress. Där anges att det är det internationella samfundets gemensamma intresse att varje individ ska ha ”ett och blott ett medborgarskap”. I dag föreligger en betydligt större acceptans för dubbla medborgarskap.<sup>25</sup> Den europeiska medborgarskapskonventionen bygger på denna acceptans och har ett antal bestämmelser som syftar till att lösa praktiska problem i sådana situationer, t.ex. avseende värnplikt.

När det gäller situationer där en stat hävdar rätten att ge konsulärt bistånd till eller utöva diplomatiskt skydd för en av sina medborgare gentemot en stat där den personen också är medborgare är rättsläget oklart. Det kan hävdas att det som gäller är principen om effektiv nationalitet, som kan sägas vara en uppdaterad version av principen om en genuin länk. Enligt denna princip kan den stat i vilken personen har det effektiva medborgarskapet utöva diplomatiskt skydd gentemot den andra staten. Principen om effektiv nationalitet uppmärksammades av Iran-US Claims Tribunal (vilken upprättades 1981 för att bilägga tvister huvudsakligen mellan amerikanska personer och Iran). I en vägledande dom från 1984 beslutade tribunalen att det är den dominerande och effektiva nationaliteten som är avgörande.<sup>26</sup> En sådan nationalitet bestäms med hänsyn till faktorer såsom familjeförhållanden, hemvist, plats för militärtjänstgöring och för utbildning, arbetsplats och ekonomiska intressen.<sup>27</sup> Denna syn återspeglas också i FN:s folkrättskommissions förslag till regler om diplomatiskt skydd, vilka i artikel 7 rekommenderar att den stat där individen har sitt ”dominerande” medborgarskap får utöva diplomatisk skydd.

---

<sup>24</sup> Denza, a.a., s. 468, Spiro, a.a., s. 5.

<sup>25</sup> Spiro, a.a., s. 5.

<sup>26</sup> Sverige och folkrätten, s. 162.

<sup>27</sup> Denza, a.a., s. 471.



# 3 Regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas organisation och konsulära arbete med frihetsberövade

## **3.1 Regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas organisation**

### **3.1.1 Regeringen**

Enligt regeringsformen ska det ska finnas ett regeringskansli för att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt. I Regeringskansliet ingår departement för olika verksamhetsgrenar och regeringen fördelar ärendena mellan departementen (7 kap. 1 § regeringsformen).

Regeringen beslutar om anställning inom Regeringskansliet av bl.a. kabinettssekreterare, statssekreterare, expeditionschef, rättschef, utrikesråd och departementsråd. Regeringen beslutar även om förordnande som chef för en utlandsmyndighet och om ställning som ambassadör (34 § och 34 a § förordningen [1996:1515] med instruktion för Regeringskansliet).

### **3.1.2 Utrikesdepartementet**

Enligt förordningen med instruktion för Regeringskansliet är chefen för utrikesdepartementet det statsråd som statsministern utser enligt 7 kap. 1 § regeringsformen (6 §). Chefstjänstemän är kabinettssekreteraren, statssekreterarna, utrikesråden, expeditionscheferna och rättscheferna (9 §).

I bilagan till instruktionen anges att Utrikesdepartementet är ansvarigt för förvaltningsärenden som gäller svenska medborgares rätt och bästa i främmande länder, i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat departement, samt ärenden enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt Regeringskansliets arbetsordning<sup>1</sup> beslutar även chefen för Utrikesdepartementet (utrikesministern) på Regeringskansliets vägnar i frågor om agremang (godkännande av ett annat lands diplomatiska sändebud) för beskickningschefer, erkännande av konsulter, underrättelser till en sändande stat om att beskickningschefen eller en medlem av beskickningens diplomatiska personal är *persona non grata* eller att någon annan medlem av beskickningspersonalen inte är önskvärd samt underrättelser till en sändande stat om att en konsul är *persona non grata* eller att någon annan medlem av konsulatspersonalen inte är önskvärd (5 §).

### 3.1.3 Utlandsmyndigheterna

I förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen finns bestämmelser om representationens organisation. Utrikesrepresentationen utgörs bl.a. av utlandsmyndigheterna och honorärkonsulaten. Med utlandsmyndigheter avses ambassader, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat (1 kap. 2 §). Ett karriärkonsulat är ett konsulat som leds av en utsänd tjänsteman (1 kap. 4 och 5 §§).

Utrikesrepresentationen verkar inom de ramar som anges av Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser respektive om konsulära förbindelser samt andra internationella konventioner (1 kap. 1 §).

Varje utlandsmyndighet leds av en chef. Chef för en beskickning är ett sändebud (ambassadör) eller en chargé d'affaires. Chefen företräder Sverige i verksamhetslandet och upprätthåller Sveriges förbindelser med dess regering. Chefen för en utlandsmyndighet ansvarar för myndighetens verksamhet (2 kap. 2, 6 och 7 §§). Beskickningar och konsulat ska lämna konsulärt bistånd enligt närmare föreskrifter i lag eller annan författning. Beskickningar och konsulat ska även i

---

<sup>1</sup> Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2022:15) om ändring i Regeringskansliets föreskrifter (RKF 1998:1) med arbetsordning för Regeringskansliet.

övrigt i skäligen omfattning lämna enskilda och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov (3 kap. 14 §).

Organisatoriskt lyder utrikesrepresentationen under Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna är i administrativt hänseende direkt underställda Regeringskansliet (1 kap. 6 §). Styrningen av utlandsmyndigheterna sköts inom ramen för Regeringskansliets och Utrikesdepartementets verksamhetsplanering. Utlandsmyndigheterna ses dock i vissa situationer som självständiga förvaltningsmyndigheter, bl.a. när de fattar beslut i förvaltningsärenden, som exempelvis konsulära ärenden och migrationsärenden. När en utlandsmyndighet ägnar sig åt myndighetsutövning mot enskild är den självständig på samma sätt som andra myndigheter inom Sverige är det i motsvarande situation. Någon annan myndighet, t.ex. regeringen eller Regeringskansliet, får således inte lägga sig i utlandsmyndighetens verksamhet beträffande den saken. När det sedan gäller övriga delar av utlandsmyndigheternas verksamhet finns inga konstitutionella hinder mot långtgående och detaljerad styrning. Genom gällande föreskrifter har sådan styrning delegerats till Utrikesdepartementet. Det är alltså departementschefen eller, efter ytterligare delegation, någon annan vid Utrikesdepartementet som i praktiken utövar styrningen över utlandsmyndigheterna.<sup>2</sup>

### **3.2 Regeringens, utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med konsulärt bistånd till frihetsberövade**

Utrikesförvaltningen spänner över hela världen med Utrikesdepartementet som centralt nav för en utrikesrepresentation med drygt etthundra utlandsmyndigheter – ambassader, delegationer och karriärkonsulat – och cirka fyrahundra honorärkonsulat.

I UD KC:s promemoria ”Vägledning om frihetsberövade/bistånd i brottmål” finns information om hur det konsulära arbetet bedrivs när det gäller personer som är frihetsberövade utomlands och vad utrikesförvaltningens konsulära uppdrag i denna typ av ärenden omfattar. Bestämmelser om bistånd till frihetsberövade finns i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, i förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen och i Regeringskansliets

---

<sup>2</sup> Konstitutionsutskottets betänkande 2020/21:KU20, s. 150 ff.

föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (se avsnitt 2.3). I det följande redogörs för hur vägledningen beskriver hur arbetet ska bedrivas vid utlandsmyndigheterna.

En stat där en utländsk medborgare anhålls, häktas, sätts i fängelse eller sätts i förvar ska underrätta ambassaden eller konsulatet för denne medborgares hemstat. Detta förutsätter att den frihetsberövade begär att ambassaden eller konsulatet ska underrättas. Den stat där den en utländsk medborgare är frihetsberövad är skyldig att informera den frihetsberövade om denna rättighet (artikel 36 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser).

En utlandsmyndighet ska underrätta UD KC så snart den får kännedom om att en svensk medborgare eller en i Sverige bosatt flykting eller statslös person har frihetsberövats (8 § UF 2003:10). Ett honorärkonsulat ska lämna underrättelse till sin närmast överordnade utlandsmyndighet i dessa ärenden (24 § Regeringskansliets föreskrifter [UF 2008:2] om honorärkonsulat och honorärkonsuler). I sådana underrättelser ska anges om den frihetsberövade önskar att anhöriga eller någon annan ska underrättas.

En utlandsmyndighets skyldighet att bistå en frihetsberövad konsulärt varierar med hänsyn till omständigheterna (9 § UF 2003:10). Om det är fråga om ett allvarligt brott, om den frihetsberövade är omyndig eller om frihetsberövandet skett i ett land där förhållandena i en rad avseenden avviker från motsvarande svenska förhållanden, kan utlandsmyndighetens konsulära skyldigheter vara mer långtgående. Om den frihetsberövade har nära anknytning till det land han eller hon vistas i, t.ex. genom att även vara eller ha varit medborgare i landet i fråga eller har nära anhöriga där, kan utlandsmyndighetens konsulära skyldigheter däremot anses vara mindre omfattande. En bedömning måste göras i varje enskilt fall.

Om frihetsberövandet skett i strid med allmänt vedertagna rättsprinciper, kan utlandsmyndigheten behöva agera. Utlandsmyndigheterna samråder i sådana fall med UD KC.

En utlandsmyndighet ska så snart som möjligt försöka få direktkontakt med den frihetsberövade, helst genom besök. Det förutsätter dock att den frihetsberövade inte motsätter sig en sådan kontakt eller att det är uppenbart att den inte behövs. Utlandsmyndigheten kan undantagsvis behöva bedöma huruvida ett besked från en frihetsberövad är att betrakta som en genuin viljeyttring. Finns det skäl att misstänka motsatsen ska UD KC kontaktas omedelbart.

Utlandsmyndigheten ska vid kontakten med den frihetsberövade använda en checklista. I listan anges att det ska säkerställas att den frihetsberövade har informerats om det allmänna konsulära regelverket och uppdraget (bl.a. Wienkonventionen om konsulära förbindelser) och om konsulär sekretess. Checklistan anger också grundläggande uppgifter som ska inhämtas i ärendets inledande skede, bl.a. om den frihetsberövade önskar kontakt med svensk utlandsmyndighet, misstankegrund, samt datum för häktnings- eller rättegångsförhandling. Andra uppgifter som ska inhämtas gäller t.ex. eventuell dom, straffpåföljd och överklagande, tolkbehov och datum för besök. Vidare anges i checklistan frågor som gäller fängelseförhållanden, hälsotillstånd och kontakt med anhöriga.

Utlandsmyndigheten ska se till att en frihetsberövad regelbundet får besök av en anställd vid utlandsmyndigheten eller från någon annan som myndigheten har förtroende för (t.ex. en honorärkonsul eller en präst). Hur ofta besöken ska äga rum beror på omständigheterna i det enskilda fallet och utlandsmyndighetens resurser.

En svensk medborgare som är bosatt i Sverige eller en flykting eller statslös person bosatt i Sverige kan ha rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd i samband med vissa rättsliga förfaranden i utlandet, om den frihetsberövade har behov av sådant bistånd. En förutsättning är att personen är bosatt i Sverige. En svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige eller en annan i Sverige bosatt utlänning än som avses i 3 § andra stycket lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd kan enligt 3–5 §§ endast få sådant bistånd om det finns särskilda skäl.

Bestämmelsen om konsulärt ekonomiskt bistånd åt den som är frihetsberövad är underordnad den generella bestämmelsen om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd enligt 6 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd för rättsskydd förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Med detta avses i första hand genom den frihetsberövades egna resurser.

Konsulärt ekonomiskt bistånd till rättsskydd ska också bara lämnas när, och i den utsträckning, det av en särskild anledning kan anses föreligga behov av sådant bistånd. Den enskilde ska i första hand utnyttja de möjligheter till rättsskydd som finns i vistelselandet. Om det finns behov av försvarare eller något annat rättsskydd men verksamhetslandet antingen inte tillhandahåller något sådant eller också tillhandahåller något som inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa i det aktuella fallet, kan utlandsmyndigheten behöva tillse att en

sådan tilldelas den frihetsberövade. Behovet ska avgöras utifrån följande faktorer; det eventuellt tillgängliga rättsskyddet i verksamhetslandet, den sannolika påföljden eller motsvarande och sökandens personliga förhållanden.

Alla frihetsberövanden är likställda i fråga om rätten till bistånd och den gäller således inte endast vid frihetsberövande på grund av misstanke om brott utan också vid andra typer av omhändertaganden, såsom psykiatrisk tvångsvård.

Om sökanden beviljas konsulärt ekonomiskt bistånd för rättsskydd kan utlandsmyndigheten bistå med att finna en lämplig försvarare och ställa sig som garant för den ersättning som försvararen begär.

Eftersom en utlandsmyndighet enligt 9 och 10 §§ UF 2003:10 är skyldig att bistå en frihetsberövad bör myndigheten på lämpligt sätt dokumentera om en frihetsberövad inte önskar något bistånd av myndigheten. Det kan till exempel ske genom att den frihetsberövade undertecknar en förklaring av denna innebörd eller att myndigheten i ett meddelande till UD KC eller i en promemoria dokumenterar detta förhållande.

Ambassaden eller konsulatet ska hålla sig underrättad om när den frihetsberövades sak tas upp till prövning inför domstol eller annan behörig myndighet, samt hålla sig underrättad om avkunnad dom och domslutets innehåll. I många länder kan det ta mycket lång tid innan en frihetsberövad får sin sak prövad. I den mån tidsutdräkten inte är förenlig med landets lagstiftning eller det på annat sätt framstår som påkallat, bör utlandsmyndigheten på diplomatisk väg påpeka detta.

Det förekommer att ett brottmål har avgjorts, att en person dömts till en frihetsberövande påföljd och att domen vunnit laga kraft utan att den frihetsberövande staten uppfyllt kraven enligt artikel 36 i Wienkonventionen om konsulära förbindelser. När utlandsmyndigheten får kännedom om ett sådant fall ska myndigheten anmäla ärendet till UD KC, vilket ger Utrikesdepartementet möjlighet att ta ställning till om åtgärder bör vidtas.

Om utlandsmyndigheten får kännedom om att en svensk person kan ha kidnappats ska detta omgående rapporteras till UD KC, som tar ärendet vidare till polisens Nationella Operativa Avdelning (NOA). NOA är ansvarig för den operativa hanteringen av kidnappningsärenden och kontakter t.ex. andra myndigheter och anhöriga i Sverige. NOA:s kidnappningsgrupp kan även ta direktkontakt med den berörda utlandsmyndigheten. Utlandsmyndigheten ska inte vidta några opera-



tiva åtgärder på eget initiativ. För det fall NOA önskar att åtgärder ska vidtas så riktar man en begäran härom till UD KC eller utlandsmyndigheten.

### *EU:s arbete med frihetsberövade EU-medborgare*

EU:s olika institutioner uttalar sig emellanåt i konsulära ärenden där en EU-medborgare råkat illa ut i ett tredje land. Detta har t.ex. skett i både Dawit Isaaks och Gui Minhais fall. Institutionerna kan också i bilaterala samtal med andra länder påtala olika konsulära fall och diskutera frågan. EU har dock inte befogenhet att utöva konsulärt eller diplomatiskt skydd till förmån för en EU-medborgare.

EU-medborgare har emellertid rätt att få hjälp av ett annat EU-lands ambassad eller konsulat i de fall det egna landet inte har någon representation i vistelselandet. Med andra ord ska varje medlemsland erbjuda konsulärt bistånd till sådana icke-företrädde EU-medborgare på samma villkor som sina egna medborgare.<sup>3</sup>

## **3.3 Utrikesdepartementets konsulära strategi**

Utrikesdepartementet utarbetar var tredje år en strategi för det konsulära arbetet. Strategin bygger på en analys av ”dagens konsulära utmaningar och de konsulära behoven på några års sikt”. Det övergripande syftet med strategin är att säkerställa att utrikesförvaltningen erbjuder svenskar utomlands en modern och effektiv konsulär service av god kvalitet.

I det senaste strategidokumentet, vilket gäller för perioden 2019–2022, anges följande. Under 2018 gjordes en utvärdering av den tidigare strategin inklusive en analys av vilka konsulära utmaningar, behov och trender utrikesförvaltningen kan tänkas möta under nästkommande konsulära strategiperiod. Utvärderingen resulterade i ett antal förändringsförslag och nya identifierade behov, bl.a. en vidareutveckling av utrikesförvaltningens arbete med resehandlingar och medborgarskapsfrågor. Delmålen för strategin anges vara följande:

1. Att bidra till att fler svenska resenärer förbereder sin utlandsresa och tar del av UD:s och utlandsmyndigheternas reseinformation.

---

<sup>3</sup> EU:s direktiv om konsulärt skydd (EU) 2015/637.

2. Att utveckla arbetsmetoderna för att bistå de personer som är i störst behov av konsulärt stöd.
3. Att vidareutveckla utrikesförvaltningens arbete med resehandlingar och medborgarskapsfrågor.
4. Att vidareutveckla utrikesförvaltningens konsulära beredskap och krishanteringsförmåga.
5. Att det konsulära regelverket och praxis tillämpas enhetligt i utrikesförvaltningen.

I strategin beskriver Utrikesdepartementet att en särskilt utmanande kategori utgörs av personer med dubbelt medborgarskap som får problem i sitt andra medborgarskapsland eller i ett tredje land. Ett ökat antal svenska medborgare har medborgarskap i ytterligare ett land. Inte alla länder erkänner dubbelt medborgarskap, vilket kan försvåra för utrikesförvaltningen, både att få information från lokala myndigheter och att ge konsulärt stöd där det är motiverat. Detta gäller inte minst i ärenden som rör frihetsberövade personer.

Utrikesförvaltningens arbete har tidigare fokuserat på att ta fram riktad, förebyggande reseinformation på flera olika språk för spridning i nya kanaler. Enligt Utrikesdepartementet kommer ytterligare arbete med målgruppsanpassad information fortsatt att krävas under den nuvarande strategiperioden. Stödet till utlandsmyndigheterna i den praktiska handläggningen av dessa ärenden behöver också utvecklas, liksom samverkan med relevanta nationella aktörer i syfte att öka kunskap om gruppen och nå ut med relevant information. Också dialog och samarbete med andra länder blir viktigt i syfte att inhämta kunskap och dela erfarenheter.

## 4 Dawit Isaak

### 4.1 Inledning

Dawit Isaak är en svensk-eritreansk journalist som frihetsberövades i Eritrea i september 2001. Han har vid det här laget, 2022, varit frihetsberövad i mer än 21 år utan att några officiella anklagelser har framförts mot honom eller att någon rättegång har hållits.

Både Sverige och Eritrea har tillträtt Wienkonventionen om konsulara förbindelser. Sverige har med stöd av artikel 36 i konventionen begärt konsulärt tillträde till Dawit Isaak och krävt att han ska frigges eller ställas inför rätta. Eritrea har nekat Sverige tillträde med hänvisning till att Dawit Isaak är eritrean och att konventionens regler om tillträde därför inte är tillämpliga. Ledande eritreanska företrädare har uppgett att skälen till att Eritrea inte har riktat några officiella anklagelser mot honom eller hållit en rättegång är att landet under åren befunnit sig i ett krigsliknande tillstånd i och med den eritreanska gränskonflikten med Etiopien. Enligt dessa företrädare prioriterar Eritrea därför andra frågor än att bygga upp ett fungerande rättssystem.

I detta kapitel beskrivs kortfattat Dawit Isaaks bakgrund, landet Eritrea och relationerna mellan Sverige och Eritrea. Syftet är att ge läsaren en närmare förståelse av kontexten och de individuella omständigheterna i fallet. Vidare redovisas en kartläggning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak samt andra händelser av intresse i fallet.

## 4.2 Dawit Isaak

Journalisten, författaren och dramatikern Dawit Isaak föddes 1964 i Asmara, i dåvarande Etiopien. Han kom till Sverige 1986 som asylsökande. Eritrea var fram till landets självständighet 1993 en del av Etiopien. När Dawit Isaak kom till Sverige hade han därför etiopiskt medborgarskap. Han blev svensk medborgare i november 1992. Hur och när Dawit Isaak blev eritreansk medborgare har inte kunnat klarläggas.

När Dawit Isaak kom till Sverige bosatte han sig i Lerum. Hans fyra bröder var då redan bosatta i Sverige medan hans föräldrar och syster var kvar i Asmara, som efter självständigheten är Eritreas huvudstad.

Dawit Isaak flyttade tillbaka till Asmara 1992, gifte sig samma år och fick tre barn som föddes där. Under tiden i Asmara arbetade han med teater och startade bl.a. en barnteatergrupp. Han var även med och startade tidningen Setit som blev Eritreas första oberoende tidning. Familjen levde tillsammans i Asmara fram till 1 april 2000 då Dawit Isaak flyttade tillbaka till Sverige. Hans fru och barn kom till Sverige ungefär ett halvår senare.

I april 2001 reste Dawit Isaak tillsammans med familjen tillbaka till Asmara för att arbeta som journalist på Setit. Under 2001 började en grupp politiker inom regeringspartiet skriva öppna brev till president Isaias Afwerki i vilka de kritiserade presidentens ledarskap. Gruppen, som kallas G15, krävde bl.a. rättvisa val, att medier skulle kunna arbeta fritt, att skyddet av mänskliga rättigheter skulle värnas, att yttrandefrihet skulle råda och att öppna politiska samtal skulle kunna äga rum, samt att fängslade dissidenter skulle frigges eller ställas inför rätta i civila och oberoende domstolar. Dawit Isaak rapporterade om G15-gruppens brev i Setit.

Den 18 september 2001 arresterades elva medlemmar av G15-gruppen; de övriga hade lämnat landet. Samma dag förbjöds all privat press i landet då den ansågs hota nationens sammanhållning. De arresterade medlemmarna har i stort sett hållits isolerade utan några formella anklagelser och det är fortfarande okänt var de befinner sig eller om de fortfarande är i livet.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> FN:s särskilda undersökningskommission för de mänskliga rättigheterna i Eritrea (Commission of Inquiry, CoI), rapport 5 juni 2015, A/HRC/29/CRP.1.

Den 23 september 2001 frihetsberövades Dawit Isaak i Asmara. Han har suttit frihetsberövad sedan dess, med undantag av cirka två dygn i november 2005. Därefter har inte någon familjemedlem eller någon svensk representant tillåtits träffa Dawit Isaak eller på något sätt haft direkt kontakt med honom. Dawit Isaak är den ende som har dubbelt medborgarskap av dem som av politiska skäl frihetsberövades i september 2001.

## 4.3 Eritrea

### 4.3.1 Eritreas historia och utveckling

Efter ett 30 år långt självständighetskrig besegrade den eritreanska befrielse rörelsen Eritrean People's Liberation Front (EPLF) den etiopiska armén i maj 1991. Två år senare, efter en internationellt bevakad och godkänd folkomröstning, utropade Eritrea sin självständighet och valdes in som medlem i FN.

Eritreas historia präglas av konflikter med grannlandet Etiopien och i regionen. Eritrea uppstod som politisk enhet i och med den italienska koloniseringen av den etiopiska Rödahavskusten i slutet av 1800-talet. Dessförinnan var området en del av det etiopiska riket. 1935 anföll Italien Etiopien och efter Addis Abebas fall 1936 blev Eritrea en provins i Italienska Östafrika. I fredsfördraget efter andra världskriget fick Italien avsäga sig rätten till ockuperade områden i bl.a. Etiopien och Eritrea. Eritreas framtid blev en fråga för FN som 1950 beslutade att Eritrea skulle ingå i en federation med Etiopien. Eritreas autonomi var i och med detta begränsad till dess interna angelägenheter och kejsardömet i Etiopien blev överordnad alla politiska institutioner. Detta ledde till ett stigande missnöje i Eritrea.

År 1958 bildades Eritrean Liberation Movement av exileritreaner i Sudan med målsättningen att frigöra Eritrea från Etiopien. I september 1961 bildades Eritrean Liberation Front (ELF) i västra Eritrea. Under 1960-talet förekom sporadisk gerillaaktivitet. Rivalitet inom befrielse rörelsen ledde 1971 till bildandet av EPLF som president Isaias Afwerki ledde från 1987. Åren 1977–1978 kämpade ELF och EPLF sida vid sida mot den etiopiska armén. Ett par år senare kom de i strid med varandra, och ELF upphörde som väpnad grupp i Eritrea. Politiska konflikter och uppror i övriga Etiopien, med bl.a. befrielse rörelsen Tigray People's Liberation Front (TPLF) som den

tongivande parten, försvagade militärregimens ställning och banade väg för EPLF:s offensiv. Den etiopiska armén kapitulerade i maj 1991 och TPLF:s ledare Meles Zenawi blev Etiopiens president och sedermera premiärminister.

I Eritrea installerades EPLF:s ledare Isaias Afwerki efter folkomröstningen 1993 om Eritreas självständighet som Eritreas första och hittills enda president. Befrielseörelsen ombildades därefter till ett politiskt parti under namnet People's Front for Democracy and Justice (PFDJ).

År 1998 utbröt ett nytt och blodigt krig mellan Eritrea och Etiopien. Denna gång gällde konflikten gränsdragningen mellan länderna, främst avseende området runt orten Badme. Gränskonflikten avslutades i december 2000, när länderna ingick ett fredsavtal i Alger. Genom avtalet enades länderna om inrättade av en gränskommission (Ethiopian-Eritrean Boundary Commission, EEBC) som skulle markera gränsdragningen i enlighet med internationell rätt. 2002 meddelade gränskommissionen sitt slutliga beslut om gränsdragningen, som i huvudsak innebar att Eritrea tilldelades gränsområdet kring orten Badme. Beslutet avvisades emellertid av Etiopien och gränsfrågan förblev en tvist mellan länderna med fortsatta spänningar. Efter regeringsskifte i Etiopien år 2018, då president Abiy Ahmed tillträdde, undertecknade presidenterna för Etiopien och Eritrea en fredsöverenskommelse. Gränsdragningen mellan länderna i enlighet med gränskommissionens beslut har trots det inte genomförts.

Sedan 2020 har Eritrea engagerat sig militärt på samma sida som den etiopiska regeringen i stridigheterna mot Tigray People's Liberation Front (TPLF) i Tigray i Etiopien, en gränsprovins till Eritrea. TPLF är det etiopiska parti som styrde Etiopien under 27 år fram till 2018. TPLF styrde alltså Etiopien vid tiden för gränskonflikten med Eritrea.<sup>2</sup>

FN:s säkerhetsråd beslutade i december 2009 att införa sanktioner mot Eritrea. Enligt resolutionen anklagades Eritrea för att stödja islamistiska upprorsgrupper i Somalia, inklusive terroristgruppen al-Shabaab.<sup>3</sup> Sanktionerna innebar bl.a. ett vapenembargo mot Eritrea samt reseförbud och frysta tillgångar för ledande makthavare i Eritrea. Sanktionerna lyftes i november 2018 efter det att Eritrea ingått en

---

<sup>2</sup> Totalförsvarets forskningsinstitut, "Tigray: maktkampen som destabiliserar Etiopien, oktober 2021", (FOI Memo: 7629).

<sup>3</sup> Säkerhetsrådets resolution S/RES/1907 (2009), 23 december 2009.

fredsöverenskommelse med Etiopien och tinat upp relationerna med grannlandet Djibouti. I resolutionen anges bl.a. att FN:s granskningsgrupp Somalia Eritrea Monitoring Group inte funnit avgörande bevis för att Eritrea under perioden 2013–2018 gav materiellt stöd till terrorgruppen al-Shabaab och andra väpnade grupper i Somalia.<sup>4</sup>

Inga exakta uppgifter finns om Eritreas befolkningens mängd. Den uppskattas till mellan tre och sex miljoner invånare. Landet är ett av Afrikas och världens fattigaste länder. Ekonomin har urholkats efter flera decennier med krig. En stor del av befolkningen är beroende av internationellt livsmedelsbistånd. Landet har rika naturresurser, t.ex. mineraltillgångar som guld och koppar, men utvinningen av dem är liten. Den är dock en viktig inkomstkälla för landet och dess ledning. Den långa Rödahavskusten ger goda möjligheter för en fiskerinäring, men hittills har landet inte förmått utnyttja denna potential.

Eritrea är ett mångkulturellt land med nio officiellt erkända etniska grupper, varav tigreaner utgör den största gruppen.<sup>5</sup> Befolkningen är ungefär jämnt fördelad mellan kristna och muslimer. De flesta kristna tillhör folkgruppen tigrinja, som är ortodoxt kristna och dominerar landet politiskt och ekonomiskt. Runt en miljon eritreaner uppskattas vara bosatta i utlandet, över hälften av dem var 2018 flyktingar enligt UNHCR.<sup>6</sup>

Privatägda medier är förbjudna i Eritrea sedan september 2001. I samband med detta frihetsberövades ett okänt antal journalister, däribland Dawit Isaak. Sedan dess är all nyhetsförmedling statsstyrd. Drygt sex procent av befolkningen har tillgång till internet. Regimkritiska sajter med redaktioner utanför Eritrea har blockerats vid ett flertal tillfällen.

---

<sup>4</sup> Säkerhetsrådets resolution S/RES/2444 (2018), 14 november 2018.

<sup>5</sup> Utrikespolitiska institutet, Landguiden, Eritrea – Befolkning och språk, (hämtad 2022-07-14).

<sup>6</sup> Utrikespolitiska institutet, Landguiden, Eritrea – Befolkning och språk, (hämtad 2022-07-14).

### 4.3.2 Statskick och rättsväsende

#### *Statskick*

Eritrea är en republik och har haft samma stats – och regeringschef sedan självständigheten 1993, president Isaias Afwerki.

Strax efter självständigheten rådde en utbredd förhoppning om en politisk framtid med demokrati, mänskliga rättigheter och nya utvecklingsmöjligheter.

Med förhoppning om en demokratisk politisk ordning antog Eritreas nationalförsamling 1997 en konstitution. I konstitutionen anges medborgarnas grundläggande mänskliga fri- och rättigheter samt skyldigheter, liksom maktfördelningen mellan den lagstiftande, exekutiva och rättskipande statsmakten. Konstitutionen har dock aldrig trätt i kraft och nationalförsamlingen har inte sammanträtt sedan 2002. President Afwerki aviserade 2014 att en ny konstitution skulle tas fram, men hittills har inga framsteg redovisats av något sådant projekt.

Landet är en enpartistat där presidenten och regeringspartiet PFDJ kontrollerar de flesta samhällsfunktionerna. Landet styrs utan konstitution, har aldrig haft allmänna val och saknar ett fungerande parlament. Varken politisk opposition eller fristående press tillåts verka i landet. Eritrea rankades som sämst av 179 länder i 2021 års demokratiindex från V-dem Institute.<sup>7</sup>

Det finns uppgifter om att korruptionen i landet ökat de senaste åren.<sup>8</sup> Eritrea rankas så lågt som på plats 161 av 180 länder i *Transparency International's* index över upplevd korruption år 2021.<sup>9</sup>

Eritrea driver in skatt av eritreaner bosatta utomlands, bl.a. i Sverige. Det finns rapporter om att skatten drivs in genom hot och utpressning.<sup>10</sup> FN:s säkerhetsråd fördömde skatten i en resolution 2011 och beslutade att Eritrea skulle upphöra med utpressning, hot om våld, bedrägeri och andra olagliga medel för att uppbära skatten. Vidare beslutade FN:s säkerhetsråd att medlemsstaterna vidtar lämpliga åtgärder för att utkräva ansvar från individer som driver in skatten

<sup>7</sup> Varieties of democracy, V-dem Institute vid Göteborgs universitet, [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf).

<sup>8</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>9</sup> Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2021, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/eri>.

<sup>10</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).



med olagliga medel samt att stater förhindrar fortsatta kränkningar från individer.<sup>11</sup>

### *Rättsväsende*

Det finns bestämmelser om rättsväsendet i 1997 års konstitution, som ju emellertid inte har trätt i kraft. I den anges att rättsväsendet ska vara oberoende från de andra statsmakterna. Där anges också vissa rättssäkerhetsgarantier, bl.a. om frihetsberövades rättigheter, inklusive rätten att göra en framställan till domstol om *habeas corpus*.<sup>12</sup> Rättsväsendet är i realiteten dock varken oberoende, transparent, eller självständigt och de i konstitutionen angivna rättssäkerhetsgarantierna respekteras inte.<sup>13</sup>

Bristen på juridiskt utbildad personal och materiella resurser är stor på alla nivåer. Det civila domstolsväsendet består av byrå, lokala domstolar, regionala domstolar och Högsta domstolen. Domstolarna har förutom civilrättsliga och straffrättsliga avdelningar också särskilda avdelningar för sharia.<sup>14</sup>

Det finns stora brister i rättssäkerheten i Eritrea. Ett övergripande problem är att konstitutionen inte har trätt i kraft. Godtyckliga frihetsberövanden förekommer, juridiska ombud i rättsprocesser är ovanliga och i många fall saknas officiell information om var frihetsberövade hålls i förvar. Nya straff- och procedurlagar beslutades år 2015, men tillämpas ännu inte systematiskt.<sup>15</sup> Enligt de nya lagarna döms den som gjort sig skyldig till *förräderi* till fängelse på viss tid, lägst 13 år och högst 16 år. Om det avser förräderi i tider av krig eller då landet befinner sig i nödsituation döms personen till fängelse på livstid, eller i exceptionellt grova fall till döden, eller till fängelse viss tid, lägst 19 år och högst 23 år. Vid *högförräderi* är straffet fängelse på livstid, eller om brottet är grovt döms personen till döden eller till fängelse på viss tid, lägst 23 år och högst 27 år. Den som gör sig

---

<sup>11</sup> Säkerhetsrådets resolution, S/RES/2023 (2011), 5 december 2011.

<sup>12</sup> *Habeas corpus* är en allmän rättsprincip med innebörden att en frihetsberövad person inom rimlig tid har rätt att få veta anklagelserna mot sig och bemöta anklagelserna samt få en domstolsprövning av om det finns laga skäl till fortsatt frihetsberövande.

<sup>13</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>14</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>15</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

skyldig till *spioneri* döms till fängelse på viss tid, lägst 13 år och högst 19 år. Om brottet är grovt är påföljden i stället fängelse på livstid, eller i exceptionellt grova fall döms personen till döden, eller fängelse på viss tid, lägst 19 år och högst 23 år.<sup>16</sup>

Det finns uppgifter från enskilda individer om misshandel och tortyr i fängelserna. Det finns även uppgifter om utomrättsliga avrättningar vid desertering från militärförband och vid flykt från landet. Den obligatoriska och i praktiken icke tidsbegränsade militärtjänstgöringen har fått unga att fly landet.<sup>17</sup>

### 4.3.3 Medborgarskap

Eritreanskt medborgarskap etablerades i samband med registreringen av landets självständighet år 1993. Det finns mycket lite tillgänglig information om handläggningen av medborgarskapsärenden i Eritrea.<sup>18</sup>

I konstitutionen anges att varje person som föds av en eritreansk far eller mor är eritreansk vid födelsen.<sup>19</sup> Vidare anges att detaljer rörande medborgarskap ska regleras i lag.<sup>20</sup> Det regelverk som finns är medborgarskapskungörelsen, *Eritrean Nationality Proclamation (No. 21/1992)*.

I medborgarskapskungörelsen föreskrivs att ett barn till en far eller mor av eritreanskt ursprung, fött i Eritrea eller utomlands, förvärvat eritreanskt medborgarskap vid födelsen.<sup>21</sup> Information om den praktiska tillämpningen av kungörelsen saknas dock.

Efter ansökan utfärdar Inrikesdepartementet medborgarskaps-certifikat till personer som är eritreaner av ursprung eller från födelsen samt till personer som har naturaliserats.

Medborgarskapskungörelsen erkänner inte dubbelt medborgarskap och föreskriver att en person över 18 år kan förlora sitt eritreanska medborgarskap om personen frivilligt erhållit annat medborgarskap utomlands. Detta sker dock inte per automatik utan det finns ett särskilt organ som beslutar om en individs eritreanska medborgarskap ska upphöra efter att denne förvärvat ett utländskt med-

<sup>16</sup> Penal Code, 2015.

<sup>17</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>18</sup> Lifos, "Folkbokföring, medborgarskap och identitetshandlingar", 2018-07-18 och Eritrean Nationality Proclamation (No. 21/1992), (publicerad 2019-12-18).

<sup>19</sup> Chapter I, article 3 (1).

<sup>20</sup> Chapter I, article 3 (3).

<sup>21</sup> Article 2 (1).

borgarskap.<sup>22</sup> Enligt kungörelsen finns även en möjlighet att efter ansökan och med tillräcklig motivering trots allt få sitt utländska medborgarskap erkänt jämte sitt eritreanska. Där anges också att en person som är född eritrean, bor utomlands och innehar utländskt medborgarskap ska vända sig till Inrikesdepartementet om han eller hon önskar avsäga sig sitt utländska medborgarskap och erhålla eritreanskt medborgarskap.<sup>23</sup>

I samband med brittiska inrikesministeriets utredningsresa i Eritrea i februari 2016 uppgav tjänstemän från den eritreanska migrationsmyndigheten och utrikesministeriet att Eritrea erkänner dubbelt medborgarskap. Samtidigt sades att man slutade att betrakta personerna som eritreaner om de fransäger sig sitt eritreanska medborgarskap.<sup>24</sup>

I USA:s utrikesdepartements människorättsrapport för 2014 anges att Eritrea i praktiken betraktar personer av eritreansk härkomst som eritreanska medborgare och inte erkänner deras eventuella medborgarskap i andra stater, även om de är födda utanför landet. Enligt samma rapport behandlas personer med dubbelt medborgarskap som reser in i Eritrea med eritreanska resehandlingar som eritreanska medborgare oavsett deras andra medborgarskap.<sup>25</sup>

Även Sveriges ambassad till Eritrea anger att eritreanska myndigheter behandlar personer med dubbelt svenskt-eritreanskt medborgarskap som enbart eritreanska medborgare, och inte som besökande utlänningar.<sup>26</sup>

#### 4.3.4 Mänskliga rättigheter

Det är svårt att närmare klarlägga situationen när det gäller mänskliga rättigheter i Eritrea. Det beror på den slutenhet som fortfarande råder i landet. Den eritreanska regeringen förmedlar lite eller ingen information till omvärlden i dessa frågor. Varken människorättsorganisationer eller FN:s särskilda rapportör för mänskliga rättigheter

---

<sup>22</sup> Article 8.

<sup>23</sup> Article 2 (5).

<sup>24</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>25</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>26</sup> Sweden Abroad, Sveriges Ambassad Eritrea, <https://www.swedenabroad.se/sv/om-utlandet-f%C3%B6r-svenska-medborgare/eritrea/reseinformation/ambassadens-reseinformation/>, (hämtad 2022-05-25).

beviljas tillträde till landet. Utländska besökare får inte resa fritt i landet och tillåts inte besöka fängelser eller militära träningsläger.<sup>27</sup>

I konstitutionen, som inte har trätt i kraft, anges att ingen person ska berövas friheten utan vederbörlig rättsprocess samt att var och en har yttrandefrihet och att det råder pressfrihet och frihet för andra medier.<sup>28</sup> Varken politisk opposition eller fristående press tillåts dock verka i landet. Reportrar utan gränser rankade 2022 Eritrea så lågt som på plats 179 av 180 granskade stater i sitt årliga pressfrihetsindex.<sup>29</sup> De ledande företrädare för oppositionen och de journalister som frihetsberövades 2001, däribland Dawit Isaak, hålls fortfarande fängslade.<sup>30</sup> Vittnesmål om deras tillstånd och förvar är närmast obefintliga. Fångar som suttit fängslade i samma fängelse som Dawit Isaaks och lyckats rymma har berättat om tortyr och grymma metoder i fängelset.<sup>31</sup>

Det finns rapporter om godtyckliga frihetsberövanden samt utomrättsliga avrättningar vid desertering från militärförband och vid flykt från landet.<sup>32</sup>

FN:s råd för mänskliga rättigheter antog i juni 2013 en resolution om situationen för de mänskliga rättigheterna i Eritrea.<sup>33</sup> I resolutionen uppmanas Eritrea att frige alla politiska fångar, inklusive medlemmar av G15 och journalister.

FN:s råd för mänskliga rättigheter tillsatte 2014 en särskild undersökningskommission för de mänskliga rättigheterna i Eritrea (Commission of Inquiry, CoI). Kommissionen – som lämnade sin slutrapport i juni 2016 – fick inte tillstånd att besöka landet, men bedömde på grundval av bl.a. intervjuer med människor som flytt landet att Eritrea har begått och fortsatt begår brott mot mänskligheten inom ett flertal områden. CoI pekade särskilt på förslavning genom det obligatoriska, omfattande och i praktiken icke tidsbegränsade värnpliktssystemet, rutinmässiga och godtyckliga arrester-

<sup>27</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>28</sup> Chapter III, articles 15 (2) and 19 (2).

<sup>29</sup> Reportrar utan gränser, pressfrihetsindex 2022, <https://rsf.org/en/index>.

<sup>30</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>31</sup> *Svenska Dagbladet*, "Dawits medfånge berättar om tortyr", publicerad 2009-05-19 och Synskadades Riksförbund, "Fängelsetiden kostade honom synen", <https://www.srf.nu/vara-medier/perspektiv/artiklar/2019/fangelsetiden-kostade-honom-synen/>, (hämtad 2020-09-19).

<sup>32</sup> Utrikesdepartementet, "Eritrea – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situation per den 30 juni 2019", (publicerad 2019-12-18).

<sup>33</sup> FN resolution antagen 10 juni 2013, A/HRC/RES/23/21.

ingar, försvinnanden, systematisk tortyr, förföljelse och våldtäkter inom militärtjänsten.

FN:s råd för mänskliga rättigheter, som behandlade kommissionens rapport i en resolution den 28 juni 2016, kunde inte enas om CoI:s bedömning att brott mot mänskligheten hade begåtts, men fördömde Eritrea för systematiska, utbredda och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Rådet uppmanade också FN:s medlemsstater att stärka engagemanget med Eritrea och ge stöd till landet för att förbättra situationen.

Efter fredsöverenskommelsen med Etiopien 2018 öppnades Eritrea upp något och den politiska kontexten förändrades med signaler om en vilja till dialog med bl.a. EU och FN, även vad gäller de mänskliga rättigheterna. Under våren 2019 tillät Eritrea ett begränsat besök i landet av EU:s särskilde representant för mänskliga rättigheter. Eritrea valdes 2019 in som medlem i FN:s råd för mänskliga rättigheter och omvaldes 2022 för en ny mandatperiod om tre år. Rådet har gett mandat till en särskild rapportör med uppgift att bevaka situationen vad gäller de mänskliga rättigheterna i landet. Rapportören har hittills inte tillåtits att besöka Eritrea.

Eritrea ratificerade 1999 Afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter.<sup>34</sup> 2002 tillträdde Eritrea även FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.<sup>35</sup> Eritrea är dock inte part till det fakultativa protokollet om enskild klagorätt till FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. 2014 ratificerades FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning, men Eritrea har inte accepterat enskild klagorätt.<sup>36</sup> Eritrea är dock inte part till FN:s konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden som trädde i kraft år 2010.<sup>37</sup>

Eritrea är sedan 1993 medlem i FN. Landet är därigenom också part till stadgan för Internationella domstolen i Haag.<sup>38</sup> Eritrea – liksom ett mycket stort antal medlemsstater, däribland Frankrike, USA, Ryssland och Kina – har dock inte erkänt domstolens obligatoriska

---

<sup>34</sup> African Charter on Human and Peoples' Rights, ACHPR.

<sup>35</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR.

<sup>36</sup> Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT.

<sup>37</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, ICED.

<sup>38</sup> Internationella domstolen i Haag är FN:s huvudorgan för folkrättslig rättsskipning. Domstolens roll är att i enlighet med internationell rätt lösa rättsliga tvister som en medlemsstat i FN kan hänskjuta till domstolen. När en stat har samtyckt till att låta domstolen avgöra tvister har den också förbundit sig att följa domstolens beslut.

jurisdiktion, vilket innebär att dessa stater för varje enskild tvist ensidigt avgör om de ska acceptera domstolens jurisdiktion.

#### 4.4 Sveriges relationer med Eritrea

Relationerna mellan Sverige och Eritrea sträcker sig långt tillbaka. De första svenska missionärerna anlände till Eritrea i mitten av 1800-talet. I dag lever drygt 47 000 personer födda i Eritrea i Sverige.<sup>39</sup> En del av denna diaspora består av personer som flydde hit på grund av förföljelser före 1993 av den tidigare, etiopiska, regimen. Andra har sökt skydd här från förföljelse av den nuvarande regimen.

Eritrea ratificerade Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser år 1997. Den 24 juni 1993 etablerades officiellt diplomatiska förbindelser mellan Sverige och Eritrea.<sup>40</sup> Sveriges representation i Eritrea har under åren skiftat. Efter Eritreas självständighet var Sveriges ambassadör i Etiopien sidoackrediterad till Eritrea. Sommaren 1996 utsåg Sverige också en honorärkonsul i Eritrea. Denna representation rådde fram till i början av 2003 då Sverige upprättade en Stockholmsbaserad ambassad med en ambassadör till Eritrea. Representationen med en stockholmsbaserad ambassad och ett honorärkonsulat i Asmara rådde fram till maj 2018. Då beslutades att inrätta ett sektionskansli i Asmara med en utsänd svensk diplomat. Samtidigt stängdes honorärkonsulatet. Denna representation gäller fortfarande.

Eritreas representation i Sverige har under åren bestått i en ambassad i Stockholm med ambassadör eller chargé d'affaires på plats. Ambassadörstjänsten har inte varit tillsatt sedan december 2005.

De första åren efter Eritreas självständighet var relationen mellan länderna ansträngd på grund av att Eritrea vägrade ta emot ut- och avvisade eritreaner från Sverige. Det fanns också ett missnöje från eritreanskt håll över hur man upplevde att eritreaner i Sverige behandlades. Sverige ansåg också att beskattning av eritreanska medborgare i Sverige stred mot god diplomatisk praxis. Under början av 1994 blev det en upptrappad ordväxling i återvändandefrågan. Under 1995

<sup>39</sup> Statistiska centralbyrån, "Statistik över befolkning i Sverige efter födelseland Eritrea", [http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_BE\\_BE0101\\_BE0101E/FodelselandArK/table/tableViewLayout1/](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101E/FodelselandArK/table/tableViewLayout1/).

<sup>40</sup> Avtal med Eritrea om upprättande av diplomatiska förbindelser (SÖ 1994:38).

började länderna föra samtal om detta och Eritrea började ta tillbaka eritreaner från Sverige.

Sverige bedriver för närvarande inget bilateralt utvecklingssamarbete med Eritrea. Sverige beslutade 2002 att fasa ut de långsiktiga biståndsinsatserna och avsluta samtliga avtal med Eritreas regering. Dessa har därefter inte återupptagits. Sverige har genom åren emellertid gett bistånd till Eritrea via olika samarbetspartner, t.ex. FN, Internationella Rödakorskommittén och Norska flyktingrådet.

**Figur 4.1 Sveriges bistånd till Eritrea år 1998–2021<sup>41</sup>**

Miljoner, SEK

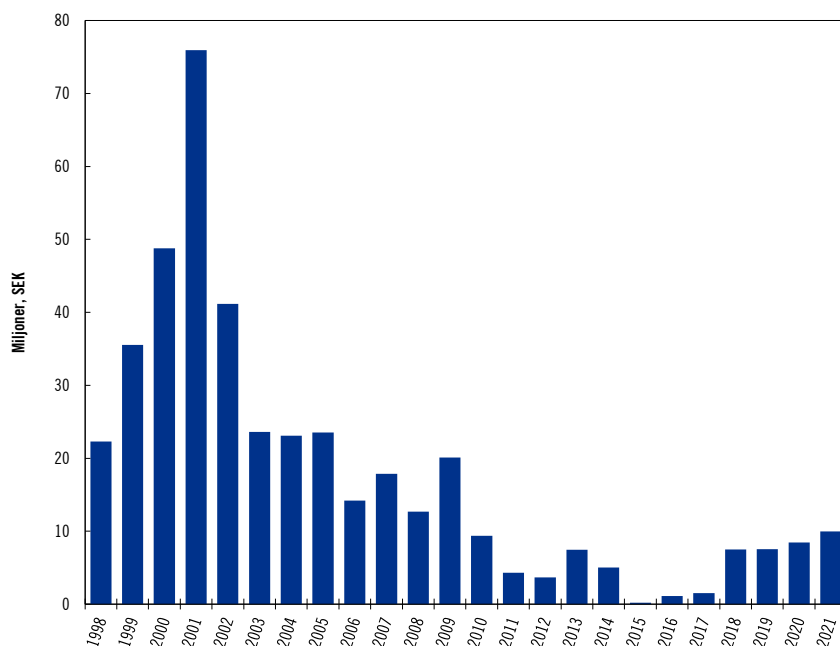


Diagram över Sveriges bistånd till Eritrea via alla samarbetspartner inom alla sektorkategorier och genom alla samarbetsformer under åren 1998–2021.

Sverige ger därtöver regionalt humanitärt stöd till länderna på Afrikas horn genom FN och bidrar även till EU:s gemensamma utvecklingssamarbete med Eritrea.<sup>42</sup> Volymen för EU:s bistånd till Eritrea var

<sup>41</sup> Openaid, Sida, <https://openaid.se/activities?filter=2021,ER> (hämtad 2022-07-12).

<sup>42</sup> Regeringen,

<https://www.regeringen.se/sveriges-regering/utrikesdepartementet/sveriges-diplomatiska-forbindelser/afrika/eritrea/>, (hämtad 2022-05-25).

för 2001–2010 drygt 251 miljoner US dollar. Volymen för 2011–2020 var cirka 122 miljoner US dollar.<sup>43</sup> Den planerade volymen för 2021–2024 är 8,3 miljoner euro som fördelas på jordbruk och sårbara grupper.

## 4.5 Kartläggning av arbetet med att uppnå frigivning av Dawit Isaak

### 4.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas det arbete som regeringen, Utrikesdepartement och utlandsmyndigheterna utfört under åren för att få till stånd Dawit Isaaks frigivning. Redovisningen baseras på den information som kommissionen har fått genom att granska handlingar i ärendet och de intervjuer som kommissionen har hållit. Se *bilaga 4* för en förteckning över de personer som kommissionen har intervjuat.

Nedan följer inledningsvis en årlig och kronologisk kartläggning av de bilaterala insatser som den svenska utrikesförvaltningen har vidtagit under åren 2001–2020. Därefter sammanfattas de eritreanska reaktionerna på de svenska insatserna. Slutligen redogörs för åtgärder som exempelvis kontakter med familjemedlemmar, organisationer och andra länder samt arbetet med folkrättsliga frågor, diasporaskatten och sanktioner samt andra åtgärder av intresse.

Det granskade skriftliga materialet som finns i ärendet är mycket omfattande; det fyller 26 pärmar. Kommissionens granskningsperiod sträcker sig t.o.m. den 20 januari 2021. Under perioden 1–20 januari 2021 har inga åtgärder redovisats.

---

<sup>43</sup> OECD, Query Wizard for International Development Statistic QWIDS, <https://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:36,5:3,7:1&q=3:51+4:1+1:36+5:3+7:1+2:57+6:1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002,2003,2004,2005,2006,2007,2008,2009,2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018,2019,2020,2021>, (hämtad 2022-08-10).



## 4.5.2 Kronologisk kartläggning av svenska bilaterala insatser

### 2001

Dawit Isaak frihetsberövas den 23 september 2001 i Asmara i Eritrea. Dawit Isaaks bror Esayas Isaak ringer till Utrikesdepartementet som enligt honom informerar att Utrikesdepartementet inte kan hjälpa personer med dubbla medborgarskap.

Den 4 oktober 2001 uppvaktar honorärkonsulatet i Asmara, genom konsuln Lis Truelsen, det eritreanska utrikesministeriet med begäran om konsulärt tillträde till Dawit Isaak. Därefter har konsuln utan framgång begärt tillträde vid upprepade tillfällen. När Truelsen den 16 oktober besöker häktet i ett annat ärende träffar hon Dawit Isaak av en slump och utbyter några ord med honom.

Den första noteringen hos UD KC:s akt i Dawit Isaaks ärende är från den 31 oktober 2001. Det är den svenska ambassaden i Addis Abeba i Etiopien som, efter information från det svenska honorärkonsulatet i Asmara, i en skrivelse till Utrikesdepartementet anger att den svenska medborgaren Dawit Isaak hålls fängslad i Asmara.

### 2002

I februari 2002 utses ambassadör Folke Löfgren till specialsändebud till Eritrea med uppdrag att undersöka förbindelserna mellan Sverige och Eritrea. Vid sin första resa till Eritrea i maj 2002, saknar Löfgren information om Dawit Isaak men får på plats reda på att han har frihetsberövats. Löfgren tar då upp Dawit Isaak med det eritreanska utrikesministeriets Europachef. Löfgrens undersökningsuppdrag resulterar i att Sverige beslutar att tillsätta en Stockholmsbaserad ambassadör till Eritrea.

I april 2002 skickar konsuln Lis Truelsen ett meddelande till Europachefen och begär att få tillträde till Dawit Isaak samt information om vad han är anklagad för och när han kan förväntas få sin sak prövad i domstol.

I april 2002 träffar chefen för UD KC Jonas Hafström Eritreas chargé d'affaires i Stockholm och i maj samtalar utrikesrådet för politiska frågor med Eritreas ambassadör till Sverige. Även Löfgren har kontakt med ambassadören i augusti. Sverige kräver att Eritrea

ska följa Wienkonventionen om konsulära förbindelser och medge Sverige konsulärt tillträde till Dawit Isaak.

## 2003

I början av 2003 förordnas Folke Löfgren som den första Stockholmsbaserade ambassadören till Eritrea. I augusti träffar Löfgren i Stockholm president Isaias Afwerkis närmaste rådgivare, Yemane Gebreab. Löfgren betonar att Sverige är angeläget om att upprätthålla en dialog med Eritrea och tar upp Dawit Isaaks fall.

Löfgren besöker Asmara i november 2003 och överlämnar kopior av sina kreditivbrev till eritreanska utrikesministeriet. Under sitt besök träffar Löfgren bl.a. Gebreab samt utrikesministern, justitieministern och Europachefen vid utrikesministeriet. I sina samtal med Gebreab och andra eritreanska företrädare tar Löfgren återigen upp Dawit Isaak och betonar att Sverige är angeläget om att upprätthålla en dialog med Eritrea.

I slutet av november 2003 träffar bl.a. utrikesminister Laila Freivalds och Löfgren Eritreas utrikesminister i Stockholm. Från svenskt håll vidhålls begäran om att få träffa Dawit Isaak samt framförs att om framsteg uppnås i ärendet föreligger möjligheter att förbättra våra relationer och att öka svenskt humanitärt stöd till Eritrea.

## 2004

I februari 2004 överlämnar ambassadör Folke Löfgren sina kreditivbrev till president Afwerki. I samband med det lyfter Löfgren, i allmänna ordalag, konsulära fall som uppkommer mellan våra länder mot bakgrund av att Sverige har en stor eritreansk diaspora. Dawit Isaak tas inte upp med presidenten vid detta samtal. Löfgren besöker Asmara igen i juli och tar upp Dawit Isaaks fall med eritreanska företrädare.

I juni och december 2004 träffar kabinetssekreterare Hans Dahlgren Eritreas ambassadör till Sverige och tar upp fallet.

I slutet av 2004 diskuterar Löfgren och representanter för Utrikesdepartementet hur Sverige skulle kunna förbättra sin relation till Eritrea t.ex. genom delegationsbesök och diplomatisk närvaro i Asmara.

## 2005

I april 2005 träffar utrikesminister Laila Freivalds presidentrådgivaren Yemane Gebreab i Oslo. Freivalds tar upp fallet Dawit Isaak som ett stort hinder för relationerna mellan Sverige och Eritrea och för ett ökat samarbete. Freivalds framhåller att en möjlighet att besöka Dawit Isaak skulle vara ett viktigt första steg.

I april 2005 förordnas Bengt Sparre som Stockholmsbaserad ambassadör till Eritrea.

Lördagen den 19 november 2005 släpps Dawit Isaak från fängelset. Efter cirka två dygn återförs han till fängelset. Under dyggen utanför fängelset tar sig Dawit Isaak till sin mammas bostad och ringer bl.a. till sin familj i Sverige. Stödorganisationen Free Dawit Isaak informerar Utrikesdepartementet om frisläppandet.

Freivalds gör i nära anslutning till nyheten om frisläppandet följande uttalande i media:

Det är oerhört glädjande att Dawit Isaak släppts ur fängelset. Jag hoppas att han så snart som möjligt kan få komma tillbaka till Sverige för att återförenas med sin familj. Jag gläds denna dag med familjen som har befunnit sig i en fruktansvärd situation under många år. Frisläppandet är en kombination av Utrikesdepartementets intensiva diplomatiska arbete och stödgruppens ansträngningar.<sup>44</sup>

Sparre är vid frisläppandet i Asmara tillsammans med en tjänsteman från Utrikesdepartementets Afrikaenhet (UD AF). De är på plats för att undersöka möjliga samarbetsområden mellan länderna. När de nås av nyheten om Dawit Isaaks frisläppande vänder de sig till eritreanska myndigheter i Asmara och försöker få information om Dawit Isaaks status. De försöker även ordna en träff med Dawit Isaak men lyckas inte.

Sparre uttalar sig i media. Han uppger bl.a. att han tidigare har jobbat med en del komplicerade fall som alla hittills har lyckats bra. Sparre uppger vidare:

Det känns jätteskönt att det här också har gått så här bra, att det har fungerat med det upplägg som jag bestämde mig för från början.<sup>45</sup>

Under de första dagarna sedan nyheten om frisläppandet har Utrikesdepartementets representanter flera kontakter med den eritreanska

---

<sup>44</sup> Regeringskansliet, "Uttalanden 2002–2006", december 2006.

<sup>45</sup> *Dagens Nyheter*, "Diplomaten som fick Isaak fri", (publicerad 2015-11-19).

ambassadören för att försöka få klarhet i Dawit Isaaks situation. I inledande samtal med ambassadören framgår att han inte har någon kännedom om att Dawit Isaak skulle ha släppts fri. Sedan ambassadören varit i kontakt med eritreanska utrikesministeriet uppger han att uppgifterna om att Dawit Isaak släppts baseras på missförstånd. Dawit Isaak har varit sjuk och myndigheterna beslutade därför att föra honom till sjukhus för kontroll. Avsikten har emellertid hela tiden varit att återföra honom till fängelset. Att ärendet de senaste dagarna belysts i sådan omfattning av svensk media är ett problem. Eritrea är ett suveränt land som fattar självständiga beslut.

Den 24 november 2005 reser kabinetssekreterare Hans Dahlgren till Oslo för att samtala med Gebreab som var där på besök. Dahlgren ställer frågan vad Sverige kan göra för att åstadkomma en återförening mellan Dawit Isaak och hans familj i Sverige.

Den 23–28 november 2005 reser utrikesrådet Carl-Magnus Hyltenius till Asmara. Vid sitt besök samtalar Hyltenius med Europachefen och presidentens kanslichef. Hyltenius framför att fallet Dawit Isaak är ett problem för våra relationer som vi måste lösa gemensamt samt att Dawit Isaak har svåra hälsoproblem och att Sveriges regering därför hoppas att Eritrea kan frige honom på humanitära grunder.

Den 25 november 2005 hålls ett möte inom Utrikesdepartementet, i vilket Freivalds deltar. Det beslutas att det är lämpligt med besök ”på nivå” innan årsskiftet. Vidare lyfts återigen frågan om svensk diplomatisk närvaro i Asmara.

I december 2005 får Utrikesdepartementet uppgifter som bekräftar att Dawit Isaak är tillbaka i fängelse. UD AF och UD KC drar tillsammans med ambassadör Sparre följande slutsatser: Sverige bör driva en icke-konfrontatorisk dialog, publicitet är inte till gagn i detta ärende. Sverige bör visa en bredd i dialog och relationer utan avkall på vår syn på MR-läget och utvecklingen i landet. Ett humanitärt anslag är den framkomliga vägen.

## 2006

Under 2006 träffar utrikesrådet Carl-Magnus Hyltenius Eritreas chargé d'affaires vid tre tillfällen: i februari, maj, och september. Från svenskt håll framförs att våra länders ståndpunkter kring de legala aspekterna av ärendet är oförenliga och att det därför endast återstår att ”agree

to disagree”. Hyltenius framhåller att det finns en humanitär aspekt som är viktig. Dawit Isaak har varit frihetsberövad länge, har allvarliga hälsoproblem och har sin familj i Sverige. Det är också angeläget att Dawit Isaak tillåts ta emot besök, antingen av sin syster i Asmara eller av någon från svensk sida.

Under våren 2006 reser en tjänstemannadelegation till Eritrea i syfte att på plats undersöka förutsättningarna för bredare relationer med landet. Delegationen leds av departementsrådet Lars Ronnås och består i övrigt av bl.a. en representant för Exportrådet inom näringsliv, gruvsektorn, transport och telekom samt en professor från Uppsala universitet inom området astronomi.

I april 2006 tillträder Jan Eliasson som utrikesminister.

I maj 2006 träffar Ronnås Eritreas chargé d'affaires och redogör för delegationens besök och upplyser om kommande besök.

I juni 2006 upprättar UD AF en handlingsplan för att bredda relationerna med Eritrea. Den övergripande strategin är som tidigare att utöka och bredda dialogen med Eritrea, fortsätta dialogen med Eritrea och Etiopien om gränskonflikten samt en s.k. besöksstrappa som redan inletts i syfte att lägga grunden för ett förbättrat samtalsklimat. Bedömningen är att ökat antal besök med en bredare dialog samt olika typer av förtroendeskapande åtgärder på lång sikt skulle kunna bidra till en positiv utveckling i Dawit Isaaks fall.

I slutet av juni 2006 besöker det nyutnämnda sändebudet för Afrikas horn Marika Fahlén Eritrea och träffar bl.a. president Afwerki. Efter resan föreslår Fahlén ytterligare besök till Eritrea samt att bidrag till bl.a. UNMEE<sup>46</sup> bör övervägas. Vidare bör Sverige särskilt överväga EU-samaråd om gränskonflikten.

I augusti 2006 träffar kabinetssekreterare Hans Dahlgren Eritreas justitieminister i Stockholm. Dahlgren vädjar om att Dawit Isaak ska frigges på humanitära grunder och framför oro över hans hälsotillstånd.

Under hösten 2006 sker ett regeringsskifte med Carl Bildt som utrikesminister och Frank Belfrage som kabinetssekreterare.

I december 2006 konstaterar UD AF och UD KC att det är viktigt att upprätthålla någon form av bilateral dialog med Eritrea. Man konstaterar vidare att avsaknaden av svensk närvaro i Asmara har noterats och UD AF begär därför en snabbtredning av närvaron.

---

<sup>46</sup> Unites Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (UNMEE).

## 2007

I april 2007 träffar kabinetssekreterare Frank Belfrage politiske rådgivaren Yemane Gebreab i Stockholm. I samtalet läggs fokus på regionala frågor och hur Sverige kan hjälpa Eritrea, bl.a. genom humanitära insatser som att bidra till livsmedelsförsörjningen. I juni besöker Belfrage Asmara och samtal förs då om biståndsfrågor, gränskonflikten och regionala frågor.

I maj, juli och november 2007 reser Sveriges chargé d'affaires till Eritrea, Göran Berg, till Asmara. Vid dessa besök för Berg samtal om ländernas relationer, gränsfrågan och Dawit Isaak.

## 2008

I januari 2008 utses Fredrik Schiller till Stockholmsbaserad ambasadör till Eritrea. Schiller upprättar i januari en aktivitetsplan i Dawit Isaaks ärende. Den övergripande strategin är fortsatt att arbeta för en bredare ansats i Sveriges relationer med Eritrea. I förhållande till Dawit Isaak mer specifikt innefattar strategin åtgärder för att främja humanitärt tillträde genom att undersöka om Internationella Rödakorskommittén har möjlighet att besöka Dawit Isaak, samt att ha nära dialog med stödorganisationen Free Dawit Isaak, engagerade riksdagsledamöter och familjen.

Under första halvåret 2008 görs även flera försök från svensk sida om att få till stånd ett möte mellan kabinetssekreterare Frank Belfrage och politiske rådgivaren Yemane Gebreab. Från svensk sida uttalas flexibilitet gällande datum och plats för mötet. Svar uteblir från eritreanskt håll.

Schiller besöker Asmara bl.a. i februari, september och november 2008. Vid sitt besök i september överlämnar Schiller sina kreditivbrev till president Afwerki och tar i samband med detta upp Dawit Isaak med presidenten. I november undrar Schiller om något nytt hänt i ärendet samt om det finns något att säga om tiden för en lösning.

I september 2008 samtalar utrikesminister Carl Bildt med Gebreab i Stockholm om regionpolitiska frågor.

I oktober 2008 träffar chefen för UD AF Anders Hagelberg och Schiller Eritreas informationsminister i Stockholm och tar upp Dawit Isaaks fall.

## 2009

I januari, februari och mars 2009 skickas noter<sup>47</sup> till eritreanska utrikesministeriet om ett planerat besök i Asmara av Belfrage. Svar från Eritrea uteblir.

Under 2009 besöker ambassadör Fredrik Schiller Asmara bl.a. i februari, mars, maj, juni och september. Flera besök sker i samband med EU:s artikel 8-dialog<sup>48</sup> med Eritrea. Vid några av dessa besök träffar Schiller eritreanska företrädare. Han begär då att få träffa Dawit Isaak eller åtminstone få bevis om att han är vid liv.

I april 2009 träffar den svenska honorärkonsuln i Asmara, tillika norska ambassadören i Asmara, Kari Maren Bjørnsgaard presidentrådgivaren Yemane Gebreab. Bjørnsgaard tar upp möjligheten att besöka Dawit Isaak och för Eritrea att frige honom. Bjørnsgaard överlämnar också en not med nya förslag på datum för kabinettsekreterare Frank Belfrages besök i Asmara

I november 2009 träffar det särskilda sändebudet för Afrikas horn Marika Fahlén president Afwerki och för samtal om bl.a. Dawit Isaak.

I december 2009 samtalar Belfrage med Gebreab i Stockholm om regionalpolitiska frågor.

## 2010

I maj 2010 samtalar kabinettsekreterare Frank Belfrage med presidentrådgivaren Yemane Gebreab i Istanbul. Belfrage begär besked om Dawit Isaak, vilket utlovats från eritreansk sida vid flera tillfällen. Belfrage säger att det nu är hög tid att visa framsteg.

I augusti 2010 träffar Belfrage Gebreab igen i Stockholm. Belfrage understryker att Eritrea borde inse att Sverige helt nödvändigtvis fortsatt kommer att driva ett frisläppande av Dawit Isaak, men att vi också har ett intresse att med Eritrea resonera om viktiga regionala frågor. Belfrage föreslår att Eritrea låter en till två av båda sidor respekterade läkare, under eritreansk kontroll och helt konfidentiellt

---

<sup>47</sup> En not är ett formbundet dokument inom diplomatin. Det är ett förhållandevis högtidligt skriftligt meddelande mellan ett lands utrikesministerium och en utländsk ambassad i landet i fråga. Den vanligaste formen är verbalnot (eller tredjepersonsnot), vilken är stämplad och parafad, men inte undertecknad.

<sup>48</sup> EU:s politiska dialog med bl.a. Eritrea enligt Cotonou-avtalet som träffades år 2000 mellan EU:s medlemsstater och AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillahavsområdet).

besöka Dawit Isaak på plats för att bistå i hans vård, alternativt att Sverige på annat sätt erhåller bevis om att Dawit Isaak är vid liv.

Under 2010 reser ambassadör Fredrik Schiller till Asmara vid flera tillfällen, bl.a. i november. Han samtalar bl.a. med Gebreab om Dawit Isaak och om möjligheten för kabinetssekreterare Belfrage att besöka Asmara.

## 2011

I mars 2011 samtalar ambassadör Fredrik Schiller med presidentens kanslichef om ett svenskt önskemål om högnivåsamtal med president Afwerki samt vårt intresse om ett bilateralt besök och samtal i Asmara av Belfrage.

I april 2011 samtalar kabinetssekreterare Frank Belfrage med presidentens politiske rådgivare Yemane Gebreab och bekräftar sin fortsatta önskan att besöka Eritrea när presidenten kan och vill ta emot för samtal. När Dawit Isaak väl är fri är även utrikesministern redo att träffa Afwerki. Belfrage påminner om förslaget att sända läkare.

I oktober 2011 samtalar det särskilda sändebudet för Afrikas horn Marika Fahlén med Eritreas ambassadör till Afrikanska unionen om Dawit Isaak.

I november 2011 reser Schiller till Asmara och framför då en begäran från Belfrage till Gebreab om att besöka Asmara.

## 2012

I februari 2012 träffar kabinetssekreterare Frank Belfrage och ambassadör Fredrik Schiller den politiske rådgivaren Yemane Gebreab i Bryssel. Dawit Isaak diskuteras utan något genombrott. Belfrage vidhåller den svenska goda viljan och intresse av att besöka Eritrea på senior nivå för samtal med Afwerki.

I april 2012 träffar chefen för UD AF Lars Ronnås, biträdande chefen för UD KC Camilla Melander och det särskilda sändebudet för Afrikas horn Marika Fahlén Gebreab i Stockholm. Samtalet kretsar kring regionala frågor, bl.a. gränsfrågan och sanktionerna.

I maj 2012 besöker Schiller Asmara. Det blir Schillers 37:e och sista resa till Asmara som ambassadör. Schiller träffar då bl.a. försvarsministern samt representanter för Internationella Rödakorskommittén.



I juni 2012 förordnas Annika Molin Hellgren som ny Stockholmsbaserad ambassadör till Eritrea.

I augusti 2012 träffar Belfrage Gebreab i Stockholm och diskuterar bl.a. gränsfrågan, de politiska fångarna och Dawit Isaak. Belfrage upprepar vikten av ett frisläppande snarast möjligt.

Den första veckan i oktober reser Molin Hellgren till Asmara för att överlämna kopior av sina kreditivbrev till det eritreanska utrikesministeriet. Under besöket träffar Molin Hellgren Eritreas försvarsminister. Hon betonar att Sverige är angeläget om att lösa de svårigheter som kännetecknar relationerna mellan länderna. Hon förklarar de svenska utgångspunkterna med betoning på demokratiska fri- och rättigheter, vikten av individens rättigheter och den centrala roll pressfriheten har i det svenska samhällsskicket. Detta är också viktiga skäl bakom det starka engagemanget i Sverige för Dawit Isaaks fall.

I början av november 2012 bestäms att Sverige ska fortsätta att arbeta utifrån en positiv ansats gentemot Eritrea. Om Eritrea inte möter Sverige halvvägs och om reformviljan inte visar sig hålla ska ansatsen emellertid vara bl.a. att sanktionspolitiken fortgår, restriktiva åtgärder mot härvarande diplomater vidtas och reseaktiviteter från ambassadörens sida minskas.

I mitten av november 2012 träffar Molin Hellgren Gebreab och presidentens kanslichef i Asmara. Molin Hellgren framhåller att Sverige är angeläget att lösa Dawit Isaak-frågan så snart som möjligt och att frågan för svensk del kvarstår på agendan så länge Dawit Isaak sitter kvar i fängelset.

I december 2012 föredras tre alternativa huvudspår i ärendet: 1) fortsatt positiv, men återhållsam linje, 2) uppväxlad positiv samarbetslinje och 3) skärpt hållning. Det föreslås en fortsatt positiv men återhållsam linje som godkänns av kabinetssekreterare Belfrage.

## 2013

Ambassadör Annika Molin Hellgren besöker Eritrea i mars, april och maj 2013. Under sina besök träffar hon bl.a. presidentrådgivaren Gebreab. Molin Hellgren framhåller vikten av att Sverige och Eritrea kan föra en effektiv dialog rörande den svensk-eritreanska diasporan. Att avböja konsulärt tillträde och vägra lämna information om

personer med dubbelt medborgarskap är inte hållbart. Molin Hellgren tar även upp frågan om högnivåbesök.

I maj 2013 upprättar arbetsgruppen<sup>49</sup> i Dawit Isaaks ärende en promemoria om handlingslinjen i fallet. Gruppen bedömer att Sverige bör slå in på en ny uppväxlad handlingslinje som även omfattar negativa komponenter om inga framsteg görs. Detta med anledning av att Sverige i linje med Eritreas önskemål, utan framgång, försökt bredda dialogen med landet.

I juni 2013 överlämnar Molin Hellgren sina kreditivbrev till president Afwerki. De samtalar i drygt en timme om i huvudsak svensk-eritreanska relationer och den aktuella ekonomiska utvecklingen i Afrika. Vid mötet deltar även presidentens kanslichef och Europachefen. Molin Hellgren framhåller Sveriges önskan att få till stånd en effektiv dialog kring svensk-eritreanska medborgare som fängslas eller på annat sätt behöver konsulär hjälp och inte minst konsulärt tillträde. Detta gäller inte bara Dawit Isaak utan också andra konsulära fall och framhåller att det är fråga om internationell rätt, bl.a. Wienkonventionen, vilken Eritrea har att leva upp till.

I juli och september 2013 träffar utrikesminister Carl Bildt Eritreas utrikesminister. Bildt uppger att våra relationer är lite väl begränsade för att kunna motivera öppnande av en ambassad i Asmara men utesluter inte att frågan kan övervägas i ett senare skede. När det gäller Dawit Isaak framför Bildt krav på konsulärt tillträde till Dawit Isaak och uppger att det är ett brott mot Wienkonventionen att Sverige inte har fått konsulärt tillträde. Bildt inskräper kravet på konsulär access, en rätt som Sverige har till varje svensk medborgare. Vilket pass Dawit Isaak rest in på är helt ovidkommande, liksom vilka eventuella gärningar han är misstänkt för. Bildt informerar vidare om att det pågår en utredning av hanteringen och indrivningen av diasporaskatten och huruvida detta sker i enlighet med svensk lag.

Molin Hellgren besöker Asmara igen i oktober 2013. I samtal med Eritreas utrikesminister hänvisar Molin Hellgren till Bildts svar till Eritreas utrikesminister om öppnande av svensk ambassad i Asmara; dörren var inte stängd men de utestående bilaterala problemen måste lösas.

---

<sup>49</sup> Enligt handlingarna och intervjuer som kommissionen har hållit förefaller den aktuella arbetsgruppen ha bildats under 2012 och bestod i huvudsak av ambassadören, biträdande chef vid UD KC samt en tjänsteman vid UD AF.

## 2014

I januari 2014 skickar eritreanska utrikesministeriet en not om att ny ambassadör har utsetts till Sverige och att ministeriet önskar agremang för ambassadören.

Senare i januari 2014 besöker ambassadör Annika Molin Hellgren Eritrea och tar i samtal med presidentrådgivaren Yemane Gebreab och utrikesministern upp Dawit Isaak. Molin Hellgren framhåller att den eritreanska regeringen inte synes anse relationen till Sverige vara viktigare än att bryta mot både Wienkonventionen och en rad relevanta MR-instrument. Molin Hellgren understryker också att en ambassadör till Sverige knappast kan undgå att konfronteras med den för Sverige avgörande frågan om Dawit Isaak.

I april 2014 föredras ärendet för utrikesminister Carl Bildt och kabinettssekreterare Frank Belfrage. Den positiva ansatsen som då bestäms innehåller ett svenskt agerande i sanktions- och gränsfrågan samt upprättande av en ambassad i Asmara. Det fastslås att deadlines och klara hållpunkter är av vikt för att det aktuella initiativet inte ska dras i långbänk av Eritrea. Om detta initiativ inte går vägen kan det bli aktuellt med en betydligt stramare linje framåt från svensk sida.

Molin Hellgren besöker Eritrea i maj och juni 2014 och samtalar bl.a. med Gebreab och presidentens kanslichef. Molin Hellgren uppger att några slutsatser om Sveriges svar på eritreansk agremangsbegäran inte bör dras då Utrikesdepartementet inte fattat beslut i frågan. Hon uppger vidare att Sverige önskar diskutera frågan inom ramen för en bredare dialog om de svensk-eritreanska relationerna. En sådan dialog bör också omfatta respekten för Wienkonventionen och andra internationella åtaganden.

I augusti 2014 träffar Belfrage Gebreab och Eritreas utrikesminister i Helsingfors. Samtalet berör framför allt Eritreas bristande efterlevnad av Wienkonventionen avseende Dawit Isaak. Belfrage framhåller Sveriges upprepade försök att lösa de utestående problemen och förbättra relationerna, liksom Eritreas till synes avsaknad av vilja att göra detsamma. Belfrage klargör att fortsatt *status quo* är oacceptabelt och skulle leda till en svensk översyn av de bilaterala diplomatiska förbindelserna.

Den 2 september 2014 förklaras förste sekreteraren vid Eritreas ambassad i Stockholm som *persona non grata*.

I början av oktober 2014 träffar ambassadör Mårten Grunditz vid Sveriges FN-representation i New York och Molin Hellgren Gebreab i New York. Grunditz betonar vikten av att Eritrea lever upp till Wienkonventionen och säkrar konsulärt tillträde till Dawit Isaak. Det framförs att detta är en avgörande premis för såväl diskussioner om andra frågor som förbättrade relationer mellan Sverige och Eritrea. Grunditz framhåller vidare att en ny svensk regering förvisso skulle tillträda inom kort men att Dawit Isaaks fall förblir en svensk prioritet oavsett regeringens partipolitiska sammansättning. I avvaktan på den nya regeringens tillträde övervägs ytterligare åtgärder såsom bl.a. visumrestriktioner.

Senare i oktober 2014 tillträder en ny regering i Sverige. I samband med regeringsskiftet ändras också handlingslinjen gentemot Eritrea.

I november 2014 träffar kabinetssekreterare Annika Söder Eritreas utrikesminister i Rom. Söder framhåller att det finns en rad områden där samarbete kan inledas i syfte att försöka främja den bilaterala relationen, t.ex. yrkesutbildning, jordbruk, infrastruktur/kommunikation och samtal om MR-frågor. Söder och utrikesministern enas om fortsatta diskussioner om samarbetsområden och Söder bjuds in till Asmara för ytterligare samtal.

## 2015

I februari 2015 förordnas Per Enarsson som Stockholmsbaserad ambassadör till Eritrea. Den 6 mars träffar Enarsson Eritreas chargé d'affaires i Stockholm och diskuterar olika områden för samarbete. Enarsson besöker Asmara i mars, april, och juli. Vid besöken diskuteras samarbetet mellan länderna och Dawit Isaak. Enarsson framhåller att det nu är på tiden att ge de politiska fångarna från 2001 amnesti. Även om några har begått brott har de varit frihetsberövade under lång tid.

I oktober 2015 träffar utrikesminister Margot Wallström Eritreas utrikesminister i New York. Vid samtalet diskuteras bilaterala samarbetsområden och FN:s sanktioner mot Eritrea. Wallström påminner vidare om Dawit Isaak samt berättar om en artikel som undertecknats av åttio chefredaktörer och överlämnar en översättning av densamma till Eritreas utrikesminister. Wallström uppmanar Eritrea att vidta åtgärder och komma med något specifikt.

## 2016

I februari 2016 överlämnar ambassadör Per Enarsson sina kreditivbrev till president Afwerki.

I juli 2016 träffar jämställdhetsminister Åsa Regnér Eritreas utrikesminister i Stockholm. Vid mötet deltar även Enarsson och Eritreas chargé d'affaires. Regnér efterfrågar konsulärt tillträde till Dawit Isaak.

I augusti 2016 lämnar Utrikesdepartementets rättschef Anders Rönquist svar på Riksåklagarens förfrågan med anledning av brottsoanmälan som gjorts under 2016 mot högt uppsatta befattningshavare i Eritrea. Anmälan avser olika brott mot Dawit Isaak: brott mot mänskligheten, påtvingat försvinnande och tortyr.<sup>50</sup> Rönquist uppger följande:

Utrikesdepartementets ansträngningar i ärendet fortsätter och bedömningen är att ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning skulle riskera att minska möjligheterna för dessa ansträngningar.

I början av september 2016 besöker kabinetssekreterare Annika Söder och Enarsson Asmara.

I september 2016 träffar utrikesminister Margot Wallström och Söder Eritreas utrikesminister. Wallström understryker vikten av att Wienkonventionen iakttas och att konsulärt tillträde ges. Wallström understryker en oro för en vacklande hälsa hos Dawit Isaak och menar att han borde frigges av medicinska och humanitära skäl. Sverige erbjuder sig ta hand om hans vård och kvarvarande straff.

I december 2016 reser Enarsson till Asmara och tar upp frågan om konsulärt tillträde till Dawit Isaak med den ansvarige för ekonomiska frågor i PFDJ.<sup>51</sup>

## 2017

I januari 2017 får statsminister Stefan Löfven brev från president Afwerki om EEBC:s beslut<sup>52</sup> och om sanktionerna mot Eritrea. I sitt svar på brevet uppger Löfven bl.a. att han har bett kabinetssekre-

---

<sup>50</sup> Se avsnitt 4.6.1.

<sup>51</sup> President Isaias Afwerkis politiska parti People's Front for Democracy and Justice (PFDJ).

<sup>52</sup> Ethiopian-Eritrean Boundary Commission (EEBC). Kommissionen hade i uppdrag att enligt internationell rätt markera gränsdragningen mellan Etiopien och Eritrea. 2002 meddelade gränskommissionen sitt slutliga beslut om gränsdragningen, som i huvudsak innebar att Eritrea tilldelades gränsområdet kring orten Badme.

terare Annika Söder att leda arbetet från svensk sida när det gäller utvecklingen av de bilaterala relationerna.

I februari 2017 besöker ambassadör Per Enarsson Asmara. Enarsson träffar Gebreab och begär tillträde till Dawit Isaak. Enarsson framhåller att Sverige är flexibla om vem som får tillträde; en honorärkonsul, någon familjemedlem eller en tredje oberoende part, vad än Eritrea är bekvämt med. Enarsson hänvisar till de legala förpliktelser Eritrea har enligt Wienkonventionen och att Dawit Isaak är den enda fången med dubbel nationalitet. Enarsson erbjuder också möjlighet till medicinsk vård och uppger att Dawit Isaak förmodligen behöver vård efter lång tid i isolering.

I juni 2017 skickas en not till eritreanska utrikesministeriet om att Enarsson besöker Eritrea i juli och önskar möte med Afwerki för att följa upp tidigare samtal om implementeringen av EEBC:s beslut, FN-sanktionerna och den bilaterala relationen mellan Sverige och Eritrea.

I juli 2017 träffar utrikesminister Margot Wallström Eritreas utrikesminister. Samtal förs om bl.a. Dawit Isaak, den breddade och fördjupade svensk-eritreanska relationen samt sanktionerna. Angående Dawit Isaak betonar Wallström att ett frisläppande skulle betyda mycket och leda till många möjligheter. Dawit Isaak har nu suttit fängslad så många år att även Eritrea måste kunna se det som att straffet nu är avtjänat. Wallström frågar om inte hälsoskäl kunde spela in för att motivera ett frisläppande och påpekar att Sverige inte ens fått bevis om att Dawit Isaak är vid liv. Wallström konstaterar vidare att regeringen sedan tillträdet 2014 sökt samarbete med Eritrea; Sverige har erkänt gränskommissionens beslut, sökt dialog genom fyrnationsdialogen och ska fortsätta arbeta för att hitta en långsiktig lösning av gränsfrågan och sanktionsfrågan. Med så mycket svenskt engagemang vill Sverige nu se Eritrea engagera sig och se öppningar i frågan om Dawit Isaak.

I oktober 2017 besöker Enarsson och den tillträdande Stockholmsbaserade ambassadören Svante Liljegren Asmara. Under besöket förs samtal med bl.a. Gebreab samt Eritreas justitieminister och informationsminister. Det samtalas bl.a. om sanktionsfrågan och migrationsfrågor.

I november och december 2017 besöker Liljegren Asmara och träffar bl.a. Gebreab. I samtal med Gebreab talas det bl.a. om sank-

tionerna och Liljegren nämner Sveriges förhoppning att få en fastare bas i Asmara i form av ett ambassadkontor.

## 2018

I januari 2018 besöker Svante Liljegren Asmara och träffar bl.a. Eritreas utrikesminister och utrikesministeriets generaldirektör för samtal om ambassadkontor i Asmara.

Den 9 mars 2018 skickar svenska ambassaden i Asmara en not till eritreanska utrikesministeriet med begäran om godkännande för ett sektionskansli i Asmara. Den 15 mars erhåller ambassaden godkännande från Eritrea. Regeringskansliet beslutar att inrätta ett sektionskansli i Asmara per den 1 maj och samtidigt stänga det svenska honorärkonsulatet. Den svenska ambassadören kommer fortsatt vara placerad i Stockholm och en svensk diplomat kommer att placeras i Asmara.

I maj 2018 samtalar utrikesminister Margot Wallström med Eritreas utrikesminister över telefon. Wallström uppger att Sverige vill fortsätta engagera sig med Eritrea men frågan om Dawit Isaak fortsätter att vara en hämsko för de bilaterala relationerna. Wallström framhåller vilken stor vikt Sverige skulle fästa vid en positiv utveckling i närtid.

I början av augusti 2018 besöker ambassadör Per Enarsson Asmara och samtalar med Eritreas utrikesminister.

I augusti och september 2018 samtalar Wallström återigen med Eritreas utrikesminister. Wallström förklarar att Sverige kan göra mer för att stödja Eritrea om det rör på sig i vårt konsulära ärende. Det kan dock inte bli tal om att öppna en ambassad förrän ärendet är löst. I samma ögonblick som så sker kommer hon dock att ge grönt ljus till detta. Wallström uppger att hon är redo att besöka Eritrea om en positiv utveckling sker i ärendet.

I november 2018 träffar chefen för UD AF Helena Rietz Eritreas chargé d'affaires och tar upp Dawit Isaak.

## 2019

I januari 2019 förordnas Svante Liljegren som Stockholmsbaserad ambassadör till Eritrea. I februari lämnar Liljegren kopior av sina kreditivbrev till Eritreas utrikesminister.

I april 2019 är Liljegren på artighetsvisit hos Eritreas chargé d'affaires i Stockholm. Liljegren understryker att det enligt internationell rätt är fel att inte tillåta Sverige konsulärt tillträde till en svensk medborgare och att 18 år i fängelse är en mycket lång tid, oavsett vilket hot man kan ha utgjort.

I maj 2019 besöker Liljegren Asmara och konstaterar att med anledning av fredsavtalet 2018 finns förhoppningar om en politisk öppning i landet i samband med självständighetsdagen i slutet av månaden.

I juli 2019 träffar utrikesminister Margot Wallström presidentrådgivaren Gebreab i Stockholm. I samtalet tar Wallström i omgångar upp Dawit Isaak och inskräper vikten Sverige fäster vid frågan. Wallström framhåller att Sverige fortsatt kommer driva frågan till dess en lösning nås.

I september 2019 besöker Liljegren återigen Asmara. Ännu fjorton månader efter fredsdeklarationen med Etiopien finns inga inrikespolitiska reformer eller förändringar att notera. Det är tydligt att regimen i Asmara fortsatt ser TPLF<sup>53</sup> som ett existentiellt hot mot landet.

I september 2019 träffar kabinetssekreterare Annika Söder Gebreab i New York. Söder framhåller att Sverige har hjälpt Eritrea med att få sanktionerna mot landet upphävda.

Dagen efter samtalar den nya utrikesministern Ann Linde och Söder med Eritreas utrikesminister i marginalen till FN:s generalförsamling i New York. Linde tar upp Dawit Isaak och att det vore bra för de bilaterala relationerna, framför allt nu när det var fred mellan Eritrea och Etiopien, om det kunde ske en positiv utveckling i fallet. Eritrea har skrivit under Wienkonventionen och är medlem i MR-rådet.

I december 2019 lämnar Liljegren sina kreditivbrev till president Afwerki. I samtalet med Afwerki påtalar Liljegren Sveriges starka stöd för Eritrea i EU och FN. Liljegren framhåller också att Sverige ser Eritreas viktiga roll i regionen och är redo att göra mer. Liljegren framhåller att vissa frågor måste diskuteras tills de löses och att Dawit Isaak är en sådan. Liljegren förklarar att Dawit Isaak även är svensk medborgare och att den svenska regeringen därmed har en skyldighet att bistå honom.

---

<sup>53</sup> Etiopiens tidigare president Meles Zenawis politiska parti Tigray People's Liberation Front (TPLF).



2020

I februari 2020 föredras ärendet för den nye kabinettssekreteraren Robert Rydberg. Ett fortsatt engagemang bedöms alltså som det bästa alternativet.

I oktober 2020 görs en ny anmälan om brott gentemot Dawit Isaak.<sup>54</sup> Med anledning av detta skickar Åklagarmyndigheten i november en förfrågan till Utrikesdepartementet om den information som tidigare lämnats av dåvarande rättschef fortfarande kvarstår oförändrad eller om det finns annan information att lämna. I december svarar rättschefen Carl-Magnus Nesser bl.a. följande:

Ett aktivt arbete fortgår i syfte att nå resultat gällande Dawit Isaak och Utrikesdepartementets bedömning är att en eventuell förundersökning skulle riskera att inverka på detta arbete.

I december 2020 samtalar utrikesminister Ann Linde med Eritreas utrikesminister om Dawit Isaak. Linde frågar om utrikesministern kan ge någon ny information i fallet och om han kan bekräfta att Dawit Isaak är vid liv och vid god hälsa.

I december 2020 samtalar ambassadör Svante Liljegren med Eritreas chargé d'affaires och tar upp Dawit Isaaks fall.

### 4.5.3 Eritreanska reaktioner på svenska insatser

*Dawit Isaak är eritrean*

Från eritreanskt håll framförs genomgående att Dawit Isaak är eritreansk medborgare. Det hävdas att han har tagit sig in i landet med hjälp av eritreanskt identitetskort, vilket han också använt för att få ut en nationell journalistlicens. Wienkonventionens regler är i det här fallet därför inte tillämpliga, trots hans svenska medborgarskap. Sveriges juridiska grunder för att hävda att han ska behandlas som svensk är och förblir mycket oklara. Om Dawit Isaak skulle ha använt svenskt pass vid sin inresa och haft dokumenterat svenskt medborgarskap så vore saken en annan.

Frågan om tillträde till Dawit Isaak framhålls som en principfråga; eritreanska regeringen måste behandla Dawit Isaak som vilken eritrean som helst, oavsett eventuella andra medborgarskap. I samtal

---

<sup>54</sup> Se avsnitt 4.6.1.

så sent som 2019 ifrågasätter president Isaias Afwerki att Sverige ständigt tar upp Dawit Isaaks fall; han är ju eritrean.

### *Information om Dawit Isaaks förhållanden*

När det gäller behandlingen i fängelse av Dawit Isaak upprepar eritreanska företrädare ständigt att samtliga fångar behandlas väl och ges nödvändig vård. Det ligger även i Eritreas intresse att inget händer Dawit Isaak.

Vid några tillfällen under de första åren av Dawit Isaaks fångenskap framför eritreanska företrädare att det bästa för Dawit Isaak vore om han inte fick någon rättegång.

Under 2017 intygar eritreanska företrädare att Dawit Isaak lever.

När Sverige återkommande och så sent som 2020 begär att få träffa Dawit Isaak, få besked om hans hälsotillstånd eller få bevis om att han är vid liv avvisas det av eritreanska företrädare.

### *Skälen för frihetsberövandet*

Eritreanska företrädare har återkommande uppgett att Dawit Isaak misstänks för brottsliga gärningar av allvarlig säkerhetsnatur och hävdar länge att de ska prövas rättsligt enligt eritreansk lag. Sveriges inblandning är varken försvarbart eller förståeligt. Dawit Isaak är kopplad till G15-gruppen och konflikten med Etiopien. Han är inte ensam om sin situation och alla behandlas på samma sätt. Att enbart frige Dawit Isaak skulle vara helt oacceptabelt.

Eritreanska företrädare uppger 2010 att regeringen söker en samlad lösning på hela G15-frågan men kan inte ge besked om hur lång tid det skulle kunna ta. Sverige uppmanas till tålamod och att inte förvärpa situationen. Under 2016 upprepas att gränsfrågan är central för frågans lösning och så länge etiopiska fientligheter pågår kan inga personer som var allierade med Etiopien släppas. Det är inte möjligt att särbehandla Dawit Isaak. På frågan huruvida det förändrade säkerhetspolitiska läget i regionen sedan 2018 har påverkat Dawit Isaaks fall har eritreanska företrädare inte angett någon förändrad inställning.

*Bilaterala relationer*

Eritrea uttrycker under långa perioder besvikelse över att Sverige enbart fokuserar på Dawit Isaak. Eritreanska företrädare framhåller också konsekvent att en absolut förutsättning för bättre relationer mellan länderna är att det svenska villkoret att Dawit Isaak måste frigges tas bort. Om normala relationer uppnås mellan länderna kan det sedan på den grundvalen talas om eventuella problem.

Eritrea är upprört över den mediatäckning som varit om fallet, i synnerhet rapporteringen i samband med hans tillfälliga frisläppande under hösten 2005. Uttalanden som gjordes av svenska företrädare 2005 om Dawit Isaaks frisläppande ger intryck av att det var Sveriges regering som fått honom fri. Uttalandena är missvisande och är inte konstruktiva.

Vidare uttrycks stor eritreansk irritation över alla de frågor och uppvaktningar via tredje länder och andra parter om Dawit Isaak som nått ledningen i Asmara. Dawit Isaak är en intern eritreansk nationell säkerhetsfråga och Sverige bör inte dra in andra länder. De klagör också att Eritrea ensamt äger frågan. Det framhålls också att Eritrea inte avser att förhandla med Sverige om Dawit Isaak.

Under vissa perioder, t.ex. 2007, 2008 och 2018, framför eritreanska företrädare att det pågår arbete med att hitta en lösning av fallet. Man anger dock aldrig någon tidpunkt för när en lösning skulle kunna komma till stånd. Trots att man från eritreanskt håll stundtals ser en förbättring i relationerna finns en tveksamhet om Sveriges engagemang verkligen är genuint. Eritreanska företrädare menar att Sverige har gjort några smärre gester men att dessa inte varit allvarligt menade.

När den svenska regeringen väcker frågor om frigivning av Dawit Isaak och bevis om att Dawit Isaak är vid liv anser Eritrea att den bilaterala dialogen inte är seriös.

Under 2013 uppger eritreanska företrädare att Eritrea önskar stärka relationerna med Sverige genom en svensk ambassad i Asmara. Eritrea har redan en ambassad i Stockholm och den svenska representationen i Asmara bör vara likformig. Mot bakgrund av konflikten med Etiopien hade Eritrea tidigare uttryckt missnöje med att Sverige före 2003 var representerat genom sin ambassad i Etiopien.

I januari 2014 utser Eritrea en ambassadör till Sverige och enligt eritreanska företrädare ska det ses som en signal att Eritrea vill uppgra-

dera relationen till Sverige. När svar på den eritreanska agremangsbegäran dröjer tolkas det som att Sverige indirekt sagt nej till begäran. Eritrea räknar därför bort möjligheten att skicka en ambassadör till Stockholm.

När en ny svensk regering tillträder hösten 2014 framförs på nytt önskemål om att Sverige ska öppna en ambassad i Asmara. Vidare framförs att om Sverige och Eritrea kan inleda samarbete och dialog inom några områden och normalisera relationen skulle även de svåra frågorna på sikt kunna lösas.

Under 2018 framför eritreanska företrädare uppskattning över Sveriges stöd i säkerhetsrådet för att häva sanktionerna mot Eritrea.

I samtal december 2019 uppger president Isaias Afwerki att Sverige bör fortsätta på den inslagna vägen med engagemang i stället för att koncentrera sig på Dawit Isaak.

#### 4.5.4 Andra åtgärder

##### **Kontakt med familjemedlemmar och stödorganisationen Free Dawit Isaak**

Under 2001 och 2002 hade Sveriges konsul i Asmara viss kontakt med Dawit Isaaks hustru Sofia Berhane. Utrikesdepartementets och ambassadörernas kontakter med familjen – framför allt hustrun Sofia Berhane, dottern Betlehem Isaak och brodern Esayas Isaak – upprättades först i december 2005, dvs. efter händelsen då Dawit Isaak var tillfälligt frisläppt, och har efter det successivt ökat till en kontinuerlig dialog.

Stödorganisationen Free Dawit Isaak grundades av Leif Öbrink 2004 och har drivits tillsammans med bl.a. brodern Esayas Isaak. Öbrink och Esayas Isaak har under alla år varit aktiv i sina kontakter med Utrikesdepartementet och lämnat information av betydelse till departementet. Utrikesdepartementets fördjupade kontakter med organisationen kom i gång ungefär samtidigt som med övriga familjemedlemmar.

Familjemedlemmarna och stödorganisationen har därefter med relativ regelbundenhet erhållit information om arbetet med fallet. Vid samtalen har även förslag på möjliga åtgärder lämnats av familjemedlemmar och stödorganisationen vilka har diskuterats och övervägts av Utrikesdepartementet och ambassadörerna till Eritrea.

## Kontakt med andra organisationer, journalister och externa personer

Andra organisationer, journalister och externa personer som Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna har haft kontakt med genom åren är bl.a. Internationella Rödakorskommittén, EEAS<sup>55</sup>, Riksdagsgruppen till stöd för Dawit Isaak<sup>56</sup>, Donald Boström<sup>57</sup>, Aaron Berhane<sup>58</sup>. Syftet med dessa kontakter har varierat. Det har bl.a. handlat om att få tillträde till Dawit Isaak, få närmare information om Eritrea och stöd i arbetet med fallet samt att närma sig landet Eritrea.

## Kontakt med andra länder

Framför allt från och med 2009 har det förekommit ett antal kontakter med andra länder såväl i som utanför regionen. Dessa kontakter har bl.a. haft till ändamål att försöka påverka Eritrea att låta Sverige få konsulärt tillträde till Dawit Isaak och få till stånd hans frigivning men också för att försöka få till stånd ett möte med president Afwerki för att på hög nivå kunna samtala om Dawit Isaak.

Vidare kan nämnas det initiativ till en högnivådialog som Sverige tog under 2017, tillsammans med Norge, Schweiz och Tyskland, den s.k. fyrationersdialogen. Inom ramen för denna dialog reste en svensk delegation ledd av kabinettssekreterare Annika Söder till Asmara i mars 2017. Under 2018–2019 har denna fyrationersgrupp tillsammans med eritreanska regeringsföreträdare genomfört dialogseminarier om bl.a. migration och mänskliga rättigheter.

## Arbetet med sanktionerna

FN:s säkerhetsråd införde 2009 sanktioner mot Eritrea efter att landet anklagats för att ha underblåst konflikten i Somalia bl.a. genom att ha gett stöd till terroristgruppen al-Shabaab och andra

---

<sup>55</sup> EU:s utrikestjänst.

<sup>56</sup> Riksdagsgruppen är en tvärpolitisk grupp till stöd för Dawit Isaak som bildades februari 2005.

<sup>57</sup> Donald Boström är en svensk journalist, fotograf och författare. Han har följt Eritrea sedan slutet av 1980-talet och flera gånger tillåtit intervjuas av Eritreas president Isaias Afwerki.

<sup>58</sup> Aaron Berhane var chefredaktör på tidningen Setit och Dawit Isaaks kollega. Han anses ha god insyn i hur Eritrea fungerar och har flera gånger uttalat sig om fallet i media.

väpnade grupper.<sup>59</sup> Under 2018 stödde Sverige arbetet i säkerhetsrådet med att lyfta sanktionerna mot Eritrea. Sanktionerna lyftes av ett enhälligt säkerhetsråd. I resolutionen angavs bl.a. att FN:s granskningsgrupp Somalia Eritrea Monitoring Group inte funnit avgörande bevis för att Eritrea under perioden 2013–2018 gav materiellt stöd till terrorgruppen al-Shabaab och andra väpnade grupper i Somalia.<sup>60</sup>

### Arbetet med eritreanska diasporaskatten

Under hösten 2011 utredde Utrikesdepartementet lagligheten av den eritreanska diasporaskatten och indrivningen av den samt hur andra länder ser på frågan. Slutsatsen är att det inte råder några begränsningar för andra stater att beskatta sina medborgare. Däremot råder begränsningar i andra staters rätt att ägna sig åt myndighetsutövning i Sverige.

### Arbetet med den folkrättsliga analysen

Under 2008 lyftes inom Utrikesdepartementet frågan om Sveriges möjligheter att åberopa diplomatiskt skydd för Dawit Isaak och med stöd av detta eventuellt dra Eritrea inför Internationella domstolen i Haag.

I den rättsliga analys som gjordes av Utrikesdepartementet redovisades såväl möjligheter som svårigheter att åberopa diplomatiskt skydd för Dawit Isaak och att stämma Eritrea inför domstolen. Utrikesdepartementet kunde emellertid inte dra några slutsatser eftersom det saknades nödvändig information om omständigheterna i fallet, bl.a. om Dawit Isaaks eritreanska status och hans inresa till Eritrea.

### Arbetet med EU

Under åren har flera uttalanden gjorts av EU:s olika institutioner angående situationen för mänskliga rättigheter i Eritrea men också specifikt vad gäller G15-gruppen och Dawit Isaak.<sup>61</sup> Europaparla-

---

<sup>59</sup> FN resolution antagen 23 december 2009, S/RES/1907 (2009).

<sup>60</sup> FN resolution antagen 14 november 2018, S/RES/2444 (2018).

<sup>61</sup> Se bl.a. EU:s höga representant för utrikesfrågor Catherine Ashton's uttalande den 18 september 2013

mentet har antagit resolutioner om Eritrea och fallet Dawit Isaak.<sup>62</sup> Även parlamentets talman har skickat brev till president Isaias Afwerki för Dawit Isaaks sak och vädjat om omedelbar frigivning och läkarvård.

EU-kommissionären Louis Michel har i samtal under 2007–2009 med president Afwerki tagit upp Dawit Isaak.

Likaså har EEAS tagit upp Dawit Isaak i samtal med bl.a. president Afwerki och presidentrådgivare Yemane Gebreab. Reaktionerna från de eritreanska företrädarna är ungefär desamma som gentemot svenska företrädare.

EU har under åren i omgångar haft s.k. artikel 8-dialog<sup>63</sup> med Eritrea. I denna dialog har bl.a. mänskliga rättigheter diskuteras. Svenska inspel har ibland gjorts med hänvisning till Dawit Isaak, bl.a. under dialogen i oktober 2009 och november 2011.

Vidare har EU-ambassadörer i Asmara lyft Dawit Isaak med företrädare för Eritrea och begärt tillträde till honom och andra fängslade journalister.

Vissa av de angivna insatserna har företagits på förslag av Sverige eller efter godkännande av Sverige. Andra förefaller ha gjorts utan Sveriges inblandning.

## Arbetet med FN

I april 2007 samtalade FN:s särskilda sändebud till Darfur i Sudan, Jan Eliasson, med president Afwerki om Dawit Isaak. Eliasson förmedlade svenska regeringens avsikt att diskutera en bred agenda och förhoppning om att den humanitära frågan rörande Dawit Isaak ska lösas och inte utgöra ett hinder i sammanhanget. Afwerki svarade att andra hade också hört av sig i frågan och att ärendet inte gagnades av att tas upp på regeringsnivå. För Eritrea är ärendet ett legalt problem. I september 2011 träffade FN:s biträdande generalsekreterare Lynn Pascoe president Isaias Afwerki och tog upp Dawit Isaaks fall utan att få någon öppning i fallet.

---

<sup>62</sup> Se bl.a. Europaparlamentets resolution av den 8 oktober 2020 om Eritrea, särskilt fallet Dawit Isaak (2020/2813 [RSP]).

<sup>63</sup> EU:s politiska dialog med bl.a. Eritrea enligt Cotonou-avtalet som träffades år 2000 mellan EU:s medlemsstater och AVS-länderna (Afrika, Västindien och Stillahavsområdet).

## 4.6 Andra händelser av intresse i fallet Dawit Isaak

### 4.6.1 Brottanmälningar mot högt uppsatta befattningshavare i Eritrea för brott mot Dawit Isaak

Det har gjorts tre anmälningar till svenska myndigheter om brott mot Dawit Isaak. För att en brottanmälan ska kunna leda till åtal och rättegång i Sverige krävs att svensk lagstiftning kan tillämpas, vilket är fallet för t.ex. brott mot mänskligheten. Vidare krävs tillgång till bevisning och att den som åtalas befinner sig i Sverige under rättegången.

#### *Brottanmälan 2014*

I juni 2014 gjordes en brottanmälan till Internationella åklagarkammaren i Stockholm mot högt uppsatta befattningshavare i Eritrea. Anmälan avsåg påtvingat försvinnande, tortyr och brott mot mänskligheten gentemot Dawit Isaak.

En åklagare beslutade den 11 juni 2014 att lägga ned en av polisen inledd förundersökning om grov misshandel och olaga frihetsberövande samt att inte inleda förundersökning om brott mot mänskligheten eller andra brott riktade mot Dawit Isaak. Efter att beslutet hade begärts överprövat beslutade en överåklagare den 1 oktober 2014 att inte ändra beslutet.

Efter begäran om överprövning av överåklagarens beslut beslutade riksåklagaren den 25 mars 2015 att inte ändra det beslutet.<sup>64</sup> I skälen för beslutet konstaterade riksåklagaren att det utifrån de aktuella brottsmisstankarna och tänkbara möjligheter att vidta utredningsåtgärder fanns i och för sig förhållandevis starka skäl att inleda förundersökning. Efter att ha inhämtat upplysningar från Utrikesdepartementet gjorde riksåklagaren bedömningen att ett beslut att inleda förundersökning skulle riskera att minska möjligheterna att få Dawit Isaak frigiven. Eftersom intresset av att brottsligheten mot Dawit Isaak upphörde fick anses väga tyngre än intresset av att då inleda förundersökning fann riksåklagaren att beslutet skulle stå fast.

---

<sup>64</sup> Ärende ÅM 2014/8820.



*Brottsanmälan 2016*

I juni 2016 gjordes en ny brottsanmälan. I denna hänvisades till den tidigare och därutöver anfördes bl.a. följande. Det har nu gått ytterligare tid sedan Dawit Isaak fängslades, två personer som den ursprungliga anmälan riktades mot har besökt Sverige under 2016 och FN:s undersökningskommission för mänskliga rättigheter i Eritrea har i en rapport från juni 2016 hävdade att det finns bevis för att stats-, militär- och partiledningen i Eritrea begår brott mot mänskligheten och uppmanat enskilda stater att agera mot förövarna.

Den nya brottsanmälan innebar en begäran om omprövning av riksåklagarens tidigare beslut den 25 mars 2015. Riksåklagaren beslutade den 14 september 2016 att inte ändra sitt tidigare beslut.<sup>65</sup> Som skäl för beslutet anfördes följande.

När det gäller att vidta åtgärder med anledning av misstanke om brott utomlands måste lämplighetsavvägningar göras i större utsträckning än om misstanken avser brott i Sverige. Detta följer bl.a. av det förhållandet att det som huvudregel krävs tillstånd från regeringen för att kunna väcka åtal för brottslighet utomlands. – Lämplighetsavvägningen i detta fall tar sikte på om det skulle kunna innebära skada för Dawit Isaak att en förundersökning inleds. Grunden för mitt förra beslut var att det skulle minska möjligheterna för Utrikesdepartementet att nå framgång med dessa åtgärder om en förundersökning inleddes. – Det har nu förflutit mer än ett år sedan förra beslutet utan att Dawit Isaak har frigetts. Därför har information begärts på nytt från Utrikesdepartementet i ärendet. Av den information som Utrikesdepartementet har lämnat framgår att departementets ansträngningar för att få Dawit Isaak frigiven fortsätter samt att det skulle minska möjligheterna att nå framgång i det arbetet om en förundersökning nu inleds. Denna information bör beaktas vid avvägningen om en förundersökning ska inledas eller inte. – De åtgärder som står till rättsväsendets förfogande när det gäller att ingripa mot pågående brott utomlands har begränsad räckvidd.

Sammantaget gör riksåklagaren bedömningen att ett beslut om att inleda en förundersökning under rådande förhållanden inte skulle vara förenligt med intresset av att få frihetsberövandet av Dawit Isaak att upphöra. Det intresset måste anses väga tyngre än intresset av att utreda och om möjligt lagföra redan begångna brott.

---

<sup>65</sup> Ärende ÅM 2016/4795.

*Brottsanmälan 2020*

I oktober 2020 gjordes ytterligare en brottsanmälan mot högt uppsatta befattningshavare i Eritrea.

Den 12 januari 2021 beslutade åklagare att inte inleda förundersökning. Vid överprövning beslutade en högre åklagare den 28 maj 2021 att inte ändra åklagarens beslut. Efter ytterligare begäran om överprövning beslutade riksåklagaren den 29 november 2021 att inte ändra tidigare beslut med följande motivering.<sup>66</sup>

Förundersökningen förutsätter att utredningsåtgärder kan vidtas på plats i Eritrea och det kan inte ske utan tillstånd och biträde av behöriga myndigheter i Eritrea. Mot bakgrund av det politiska läget i Eritrea och den dialog som hittills utan framgång förts om Dawit Isaak, bedöms förutsättningarna för samarbete mellan svenska och eritreanska myndigheter som ytterst begränsade. De anmälda personerna tillhör den politiska ledningen i Eritrea. De varken befinner sig i Sverige eller väntas komma hit på frivillig väg och möjligheten att få dem utlämnade eller överlämnade till Sverige för lagföring bedöms i praktiken som utesluten. Därtill kommer som en ytterligare förutsättning för åtal att regeringen bifaller en ansökan om åtalsförordnande. Som åklagaren anger i sitt beslut bör möjligheten att få ett sådant tillstånd vägas in redan i samband med frågan om förundersökning ska inledas. I samband med att riksåklagaren prövade frågan 2015 och 2016 gjordes efter kontakt med Utrikesdepartementet bedömningen att ett beslut om att inleda förundersökning skulle riskera att minska möjligheten för ett frigivande av Dawit Isaak, vilket enligt riksåklagaren var ett intresse som vägde tyngre än intresset av att inleda förundersökning. Det har inte framkommit något som ger anledning att nu göra en annan bedömning i denna del. Alldeles oavsett bedömningen i frågan om åtalsförordnande så är utredningssvårigheterna så uppenbara att en förundersökning redan av det skälet inte ska inledas.

---

<sup>66</sup> Ärende AMR-7459-21.

#### 4.6.2 *Habeas corpus*-framställan till Högsta domstolen i Eritrea

Under 2011 lämnade juristerna Jesus Alcalá, Prisca Orsonneau och Percy Bratt in en *Habeas corpus*-framställan<sup>67</sup> till Eritreas Högsta domstol.

I framställan anfördes att Eritreas behandling av Dawit Isaak strider mot eritreansk rätt. I eritreanska rättegångsbalken finns bl.a. bestämmelser om att frihetsberövad ska ställas inför rätta inom 48 timmar. Vidare anfördes att behandlingen av honom strider mot Afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter och flera andra internationella avtal som Eritrea anslutit sig till, bl.a. FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig och förnedrande behandling eller bestraffning och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Juristerna fick ingen bekräftelse på att domstolen tagit emot framställan. I januari 2012 fick de därför hjälp av EU:s delegation i Asmara som genom en *démarche* överlämnade framställan till eritreanska utrikesministeriets generaldirektör. EU-delegationen erhöll dock aldrig någon skriftlig bekräftelse på att framställan överlämnats.

#### 4.6.3 Afrikanska kommissionen för mänskliga och folkens rättigheter

I ett beslut 2007 uppmanade Afrikanska kommissionen om mänskliga rättigheter och folkens rättigheter Eritrea att bl.a. frige de arton journalister som fängslades i september 2001, däribland Dawit Isaak, eller ställa dem inför en snabb och rättvis rättegång.<sup>68</sup>

I oktober 2012 lämnades ett klagomål in till Afrikanska kommissionen av juristerna Jesus Alcalá, Prisca Orsonneau och Percy Bratt med anledning av att Eritreas Högsta domstol vägrat ta emot *habeas corpus*-framställan avseende Dawit Isaak.<sup>69</sup> Klagomålet gjorde gällande att Dawit Isaak hållits isolerad på okänd plats i Eritrea och att han fängslats utan att ha blivit anklagad för något brott eller ställd inför

---

<sup>67</sup> *Habeas corpus* är en allmän rättsprincip med innebörden att en frihetsberövad person inom rimlig tid har rätt att få veta anklagelserna mot sig och bemöta anklagelserna samt få en domstolsprövning av om det finns laga skäl till fortsatt frihetsberövande.

<sup>68</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, 16-30 May 2007, Article 19 v. The State of Eritrea, Communication No. 275/ 2003.

<sup>69</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication 428/12 – Dawit Isaak v. Republic of Eritrea.

domstol. I klagomålet yrkades att kommissionen skulle undersöka Dawit Isaaks vistelseort och omständigheterna kring hans frihetsberövande, beordra att frihetsberövandet ska upphöra samt att Eritrea ska tillåta att ett rättsligt ombud får träffa Dawit Isaak.

Kommissionen kommunicerade klagomålet med Eritrea som bl.a. invände att kommissionen inte kan pröva klagomålet med hänvisning till principen om *res judicata*<sup>70</sup>, dvs. att kommissionen redan beslutat i sakfrågan genom sitt avgörande i 2007.

I februari 2016 beslutade kommissionen att avvisa klagomålet med hänvisning till Eritreas invändning om *res judicata*. I beslutet påmindes dock om vad som beslutats 2007, bl.a. att Eritrea ska frige eller ställa de arton journalister som fängslades i september 2001, däribland Dawit Isaak, inför en snabb och rättvis rättegång.

#### 4.6.4 Eritreas utrikesministers brev till Unesco

I april 2017 meddelade Unesco att de avsåg tilldela pressfrihetspriset till Dawit Isaak. Som svar på detta skrev Eritreas utrikesminister ett brev till Unesco med följande innehåll.

Eritrea has categorically and repeatedly emphasized that the journalist in question was not arrested for "protesting against the Government"; for his "critical reporting" or for "defending fundamental freedoms". [...] A matter of fact, the indictment of Dawit Isaak is linked to the act of a small clandestine group of senior Government officials detained for conspiring and attempting to overthrow the legal government of the country in a situation of war. They colluded with hostile foreign powers with a view to compromising the sovereignty to the nation; to undermine Eritrean national security and to endanger the Eritrean society and the general welfare of its people. Dawit Isaak is indeed associated with this group who had engaged in acts of sedition. This is in violation of the Transitional Penal Code of Eritrea; Attacks on the independence of State (Article 259); Impairment of the Defence of the State (Article 260). Besides these national laws, the perpetrators of the act also violates Articles 29 (3), (4) and (5) of the African Charter of Human and People's Rights. Accordingly, he is held accountable not for "his critical and insightful report" as UNESCO apparently maintains, but rather for the manner in which he used to sacred principles of the freedom of expression to incite violence and internal turmoil.

---

<sup>70</sup> *Res judicata* avser förhållandet att en rättsak är avdömd, dvs. att ett visst materiellt rättsförhållande har blivit prövat genom dom som äger laga kraft. Vid *res judicata* kan samma sak inte tas upp igen i en ny process.

I svaret på brevet bad Unesco utrikesministern förklara rättsprocessen för Dawit Isaak, vilka rättigheter han har och bad även att få besöka Eritrea för att få träffa Dawit Isaak. Unesco fick ingen respons på brevet.



## 5 Gui Minhai

### 5.1 Inledning

Gui Minhai är en svensk förläggare och författare som kidnappades i Thailand i oktober 2015 och fördes till Kina. Där avtjänade han inledningsvis ett tvåårigt fängelsestraff för ett trafikbrott. Efter att ha släppts från fängelset blev han 2018 åter frihetsberövad, anklagad och sedermera dömd till fängelse i tio år för brott mot statens säkerhet.

Sedan han åter frihetsberövades har Sverige inte lyckats få konsulärt tillträde till honom. Kina hävdar att han har återtagit sitt kinesiska medborgarskap och avsagt sig sitt svenska medborgarskap. Kina menar att det innebär att han inte längre är en svensk angelägenhet.

I detta kapitel beskrivs kortfattat Gui Minhais bakgrund, landet Kina och relationerna mellan Sverige och Kina. Syftet är att ge läsaren en närmare förståelse av kontexten och de individuella omständigheterna i fallet. Vidare redovisas en kartläggning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Gui Minhai.

### 5.2 Gui Minhai

Förläggaren och författaren Gui Minhai föddes den 5 maj 1964 i hamnstaden Ningbo, strax utanför Shanghai. 1988 lämnade han Kina för att studera i Sverige där han kom att stanna efter att protesterna och massakern 1989 på Himmelska fridens torg gjorde det svårt för demokratiförespråkare och reformvänner att verka i Kina. Gui Minhai blev svensk medborgare 1996 och förlorade därmed enligt kinesisk lag automatiskt sitt kinesiska medborgarskap. 1994 föddes dottern Angela i Sverige. Gui Minhai flyttade tillbaka till Kina 2000. Han var bosatt i Ningbo fram till 2005 då han flyttade till Tyskland. I den

svenska folkbokföringen anges att Gui Minhai utvandrade från Sverige år 2000.

År 2012 grundade Gui Minhai tillsammans med några kollegor förlaget Mighty Current i Hongkong. Förlaget gav bland annat ut litteratur som var kritisk mot fastlandsregimen. 2014 köpte förlaget en bokhandel, "Causeway Bay Books", i Hongkong.

I oktober 2015 kidnappades Gui Minhai i Thailand och fördes till Kina. Inledningsvis avtjänade han där vad Kina uppgav var en dom från 2003 på två års fängelse för ett trafikbrott. Från svensk sida konstateras tidigt att det kinesiska intresset för Gui Minhai knappast berodde på trafikbrottet utan snarare på hans förläggar- och författarverksamhet.

Gui Minhai släpptes från fängelset den 17 oktober 2017 och sattes därefter i någon form av husarrest. Samtidigt fick Utrikesdepartementet besked från kinesiska företrädare om att han, efter det avtjänade fängelsestraffet, var fri och kunde resa obehindrat. Den 18 januari 2018 reste Gui Minhai med tåg från Shanghai mot Peking där han skulle träffa en svensk läkare. Han reste tillsammans med två svenska tjänstemän vid konsulatet i Shanghai. Under resan greps Gui Minhai av civilklädda poliser. Detta var den sista gången svensk diplomatisk personal hade kontakt med honom.

Den 20 februari 2020 dömdes Gui Minhai till 10 års fängelse för brott mot landets säkerhet. Samtidigt med att påföljden tillkännagavs meddelades också att Gui Minhai hade återtagit sitt kinesiska medborgarskap. Kina anser att Sverige inte längre kan ställa några konsulära anspråk i fallet och att det inte är en bilateral fråga mellan Sverige och Kina. Sverige fortsätter att hantera Gui Minhai som svensk medborgare och fortsätter att kräva hans frisläppande.

Både Sverige och Kina har tillträtt Wienkonventionen om konsulära förbindelser. Med stöd av den har Sverige regelbundet under hela den tid Gui Minhai har varit frihetsberövad begärt konsulärt tillträde till honom. Vid tre tillfällen 2016–2017 har tillträde medgivits. I övrigt har Sveriges anspråk på, att med stöd av Wienkonventionen om konsulära förbindelser, ges ytterligare tillträde avvisats av kinesiska myndigheter.



## 5.3 Kina

### 5.3.1 Kinas historia och utveckling<sup>1</sup>

Kina har genomgått en mycket kraftig ekonomisk utveckling sedan landets relativa öppnande 1978. Vid den tidpunkten hade den centralstyrda ekonomin stagnerat, utvecklingsnivån var låg och Kina isolerat och fattigt. Ekonomiska reformer har sedan dess resulterat i snabbt stigande inkomster och produktivitetsförbättringar som har inneburit en förvandling från ett jordbrukssamhälle till en industrination.

Kina är i dag världens näst största ekonomi. Utrikespolitiken har blivit mer aktiv och landet har stärkt sin närvaro både regionalt och globalt. Kina har intressen i Asien och Oceanien, liksom i länder i andra världsdelar, exempelvis i Afrika och Latinamerika och dess betydelse som investerare samt lån- och biståndsgivare växer. De senaste åren har Kina stärkt sitt engagemang i FN och det multilaterala systemet. Kina är ständig medlem i FN:s säkerhetsråd och i rådet tenderar man att betona staters suveränitet och principen om icke-inblandning. Kina uttrycker övergripande stöd för folkrätten, men agerar selektivt, särskilt när det gäller frågor som Kina betraktar som sina kärnintressen.

### 5.3.2 Statskick och rättsväsende<sup>2</sup>

#### *Statskick*

Kinas grundlag fastslår att landet är ”en socialistisk stat som lyder under folkets demokratiska diktatur”. I praktiken är Kina en parti-stat utan allmänna och fria val. Politisk opposition är inte tillåten. Öppen och organiserad kritik mot makthavare kan ge långa fängelsestraff. Kina rankades så lågt som på plats 172 av 179 länder i 2021 års demokratiindex från V-dem Institute.<sup>3</sup>

Statsapparaten genomsyras av kommunistpartiet. På varje administrativ nivå finns en representant för partiet. Partiets högsta besluts-

---

<sup>1</sup> Innehållet i avsnittet är huvudsakligen hämtat från Regeringens skrivelse 2019/20:18, ”Arbetet i frågor som rör Kina” och från Utrikespolitiska institutet.

<sup>2</sup> Innehållet i avsnittet är huvudsakligen hämtat från Utrikesdepartementet, ”KINA – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021”, (publicerad 2022-06-22).

<sup>3</sup> Varieties of democracy, V-dem Institute vid Göteborgs universitet, [https://v-dem.net/media/publications/dr\\_2022.pdf](https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf).

fattande organ är politbyrån och i synnerhet dess ständiga utskott, som för närvarande består av sju personer. Partiets politbyrås 25 medlemmar utses vart femte år vid den nationella partikongressen.

Statens högsta verkställande organ kallas för Statsrådet (State Council) och leds av premiärministern. Den nationella folkkongressen, som enligt grundlagen är statens högsta lagstiftande organ, sammanträder i plenum en gång per år. Folkkongressen fyller ingen självständig funktion.

Utrymmet för det civila samhället att verka är mycket begränsat. Kina gör en tydlig skillnad mellan inhemska organisationer och sådana som har koppling till utlandet. Civilministeriet har det övergripande ansvaret för inhemska organisationers arbete medan ministeriet för allmän säkerhet har särskilt ansvar för utländska organisationer.

Trycket på civilsamhället från såväl polis som säkerhetstjänst har ökat sedan den så kallade NGO<sup>4</sup>-lagen trädde i kraft 2017. Inhemska organisationer som tar emot utländsk finansiering är särskilt utsatta för granskning. Under senare år har flera aktörer inom civilsamhället anklagats för brott mot den nationella säkerheten. Under våren 2021 förbjöd myndigheterna hundratals inhemska organisationer som ansågs vara olagliga. I oktober 2021 utfärdade civilministeriet en femårsplan för civilsamhället där behovet framhölls av att stärka tillsynen och kontrollen av den sektorn.

Enligt ministeriet för allmän säkerhet fanns det 604 utländska organisationer i Kina i slutet av 2021, de flesta inom handel och affärsverksamhet. Många organisationer som tidigare arbetade inom områden som regeringen anser vara känsliga har varit tvungna att lämna Kina sedan NGO-lagen trädde i kraft. Ingen av de nu registrerade utländska organisationerna verkar inom området mänskliga rättigheter.

FN har anklagat Kina för hot och repressalier mot människorättsförsvarare och icke-statliga organisationer som samarbetat med FN. Enligt en rapport av FN:s generalsekreterare till FN:s råd för mänskliga rättigheter från december 2021 har kinesiska medborgare som samarbetat med FN bland annat utsatts för godtyckliga frihetsberövanden.

---

<sup>4</sup> Non-governmental organizations.

### Rättsväsende

Kinas rättsväsende är inte oberoende utan underställt kommunistpartiets kontroll. Rättsliga organ på alla nivåer verkar under ledning av så kallade politisk-juridiska kommittéer som övervakar det rättsliga arbetet och genomförandet av partipolitiken på det rättsliga området. Partiets inflytande är särskilt påtagligt i politiskt känsliga fall. Domare och advokater måste vara lojala mot kommunistpartiet.

Begreppet rättsstatlighet är vanligt i den officiella retoriken, men innebär inte att det kinesiska rättsväsende är fristående från de politiska statsorganen eller kommunistpartiet. Kommunistpartiets ledning betonar vikten av att upprätthålla partiets ledarskap i skapandet av ”en socialistisk rättsstat med kinesiska särdrag”. Kina rankas så lågt som på plats 98 av 139 länder i World Justice Projects<sup>5</sup> rättsstatsindex 2021.

Korruption förekommer. Kina rankades 2021 på plats 66 av 180 i Transparency Internationals korruptionsindex.<sup>6</sup> 2018 inrättades en särskild nationell tillsynsmyndighet med ansvar för det övergripande arbetet mot korruption. I myndigheten införlivades kommunistpartiets disciplin-kommission som har särskilda befogenheter att utreda partimedlemmar. Den nationella tillsynsmyndigheten är inte en del av det ordinarie rättssystemet men har utredningsbefogenheter och kan hålla misstänkta i förvar. Den kan också med tvång återföra kinesiska medborgare som befinner sig utomlands, och som misstänks för brott, till Kina. I och med inrättandet av tillsynsmyndigheten skapades ett nytt utomrättsligt system för frihetsberövande, kallat kvarhållande i häkte, *liuzhi*. Varje år frihetsberövas tusentals personer inom ramen för systemet. Frihetsberövandena sker i hemlighet och de som frihetsberövas har inte rätt till juridiskt biträde eller rättslig prövning.

---

<sup>5</sup> Den ideella organisationen World Justice Project (WJP) arbetar för att stärka rättsstatens principer världen över. WJP grundades 2006 av företrädare för det amerikanska advokatsamfundet och har i dag en rad samarbetspartner och kontor på flera håll i världen. WJP sammanställer ett årligt index som mäter hur rättsstaten upplevs av medborgare i 139 (2021) länder och områden baserat på åtta faktorer: avgränsningar i regeringsmakten, frånvaro av korruption, transparent statsmakt, grundläggande rättigheter, ordning och säkerhet, tillämpning av regelverk, civilrätt och straffrätt.

<sup>6</sup> Transparency International, korruptionsindex, 2021, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/chn>.

*Bristande rättssäkerhet*

Rättssäkerheten är bristfällig. Åtalade frias ytterst sällan och de som vägrar att erkänna skuld får ofta hårdare straff. Andelen fällande domar ligger årligen på 99,9 procent enligt officiella siffror. Det förekommer att såväl kinesiska som utländska frihetsberövade tvingas till offentliga, tv-sända erkännanden.

Enligt regelverket ska alla domar, utom de som rör statshemligheter eller minderåriga, publiceras i Högsta domstolens öppna databas över rättsfall inom sju dagar efter att dom meddelats. I praktiken publiceras emellertid domar selektivt. Domar i politiskt känsliga fall publiceras sällan. Under 2021 togs samtliga domar och rättsliga beslut som rörde ”nationell säkerhet” bort ur databasen.

Vid anklagelser om brott mot nationell säkerhet har rättsväsendet särskilt stora befogenheter att driva rättsprocesser i hemlighet. Definitionen av vad som utgör ett brott mot nationell säkerhet är otydlig. ”Förvar på bestämd plats” är en form av frihetsberövande som bland annat tillämpas vid misstanke om brott mot den nationella säkerheten och som har kritiserats bland annat av FN:s kommitté mot tortyr. Personer som frihetsberövas inom ramen för detta system har inte rätt till juridiskt biträde eller kontakt med anhöriga. Enligt människorättsorganisationen Safeguard Defenders hölls över 5 000 personer i sådant under 2020.

Försvarsadvokater begränsas alltmer i sin yrkesutövning. Bristande insyn i förundersökningar, otillräcklig tillgång till information och begränsade möjligheter att träffa klienter är vanligt förekommande. Advokater måste vara medlemmar av det partikontrollerade advokatsamfundet. Flera advokater som arbetat med fall som av kommunistpartiet ses som politiskt känsliga och som rört möjliga kränkningar av enskildas mänskliga rättigheter har fått sina advokatlicenser indragna. Vidare har flera av dessa advokater frihetsberövats och dömts till fängelse för omstörtande verksamhet.

### 5.3.3 Medborgarskap<sup>7</sup>

Enligt Kinas medborgarskapslag *Nationality Law of the People's Republic of China (1980)* kan kinesiskt medborgarskap förvärfvas på tre sätt; vid födseln, efter ansökan om naturalisering eller efter ansökan om återfående av medborgarskapet.

Barn födda i Kina förvärfvar enligt lag kinesiskt medborgarskap om båda föräldrarna eller en av dem är kinesisk medborgare, eller föräldrarna är statslösa eller har okänt medborgarskap men är stadigvarande bosatta i Kina.

Även barn födda utanför Kina förvärfvar kinesiskt medborgarskap om båda föräldrarna eller en av dem är kinesisk medborgare. Det gäller dock inte om båda eller ena föräldern är stadigvarande bosatt utomlands och barnet vid födseln förvärvat utländskt medborgarskap.

Utländska medborgare eller statslösa personer kan förvärva kinesiskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Detta under förutsättning att personen antingen är nära släkt med en kinesisk medborgare, har stadigvarande bosatt sig i Kina eller har ett annat legitimt skäl. Ansvariga myndigheter har en skönsmässig rätt att avgöra om en ansökan om naturalisering ska godkännas eller inte. En person som naturaliseras som kinesisk medborgare får inte behålla utländskt medborgarskap.

Kina erkänner inte dubbelt medborgarskap för kinesiska medborgare, vilket framgår direkt av medborgarskapslagen. Enligt lagen förlorar varje kinesisk medborgare automatiskt sitt kinesiska medborgarskap

om denne har bosatt sig utomlands och har blivit naturaliserad som utländsk medborgare eller har förvärvat utländskt medborgarskap av fri vilja.

En kinesisk medborgare kan även ansöka om att avsäga sig sitt medborgarskap. Avsägande kan ske i de fall personen är nära släkt med en utländsk medborgare, har bosatt sig utomlands eller har andra legitima skäl för avsägandet.

En utländsk medborgare som tidigare har haft kinesiskt medborgarskap kan ansöka om att återfå det. Om ansökan godkänns ska det utländska medborgarskapet inte behållas. Prövningen om avsägande och återfående av kinesiskt medborgarskap är också skönsmässig.

---

<sup>7</sup> Innehållet i avsnittet är huvudsakligen hämtat från kinesiska medborgarskapslagen *Nationality Law of the People's Republic of China (1980)*.

### 5.3.4 Mänskliga rättigheter<sup>8</sup>

Situationen för mänskliga rättigheter i Kina är allvarlig och har ytterligare försämrats de senaste åren, i synnerhet vad gäller medborgerliga och politiska rättigheter.

Den kinesiska konstitutionen garanterar åsikts- och yttrandefrihet. Yttrande-, press- och informationsfriheten är dock i praktiken kraftigt inskränkt. Personer som rapporterar om politiskt känsliga frågor löper stor risk att trakasseras, hotas eller gripas. Såväl traditionella som sociala medier granskas och regleras. Både direkt och indirekt censur är utbredd. Utländska journalister vittnar om att förutsättningarna för att rapportera från Kina har försämrats. Reportrar utan gränser placerade 2022 Kina på plats 175 av 180 granskade stater i sitt årliga pressfrihetsindex.<sup>9</sup>

Utrymmet för det civila samhället att verka är mycket begränsat och fortsätter att krympa. Flera aktörer på det området har anklagats för brott mot den nationella säkerheten.

Allvarliga och systematiska kränkningar av personer som tillhör religiösa och etniska minoriteters mänskliga rättigheter förekommer, i synnerhet i Xinjiang och Tibet.

Den teknologiska övervakningen har ökat i omfattning i hela landet, inklusive användandet av artificiell intelligens. Övervakningssystemen administreras i regel av lokal polis.

Tortyr förekommer trots att det är förbjudet i lag. Trovärdiga rapporter, bland annat från FN, Amnesty International och Human Rights Watch, beskriver förekomsten av såväl fysisk som psykisk tortyr. Personer som är administrativt frihetsberövade eller hålls i ”förvar på bestämd plats” löper större risk att utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Godtyckliga frihetsberövanden och påtvingade försvinnanden förekommer, även utanför Kinas gränser. Det förekommer också att politiska fångars familjer trakasseras och frihetsberövas under kortare perioder.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter undertecknades av Kina år 1998 men har inte ratificerats. Kina är inte heller part till de fakultativa protokollen om enskild klagorätt och

<sup>8</sup> Innehållet i avsnittet är huvudsakligen hämtat från Utrikesdepartementet, ”KINA – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021”, (publicerad 2022-06-22).

<sup>9</sup> Reportrar utan gränser, pressfrihetsindex 2022, <https://rsf.org/en/index>.

avskaffandet av dödsstraff. År 1988 ratificerade Kina FN:s konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Kina är dock inte part till FN:s konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden. Kina har inte gett tillträde för internationella granskningsorgan när det gäller mänskliga rättigheter. Det är sedan 2013 till och med förbjudet att förespråka universella värden.

Kina är ursprunglig medlem i FN och är därigenom också part till stadgan för den Internationella domstolen i Haag. Kina – liksom ett stort antal medlemsstater, däribland Frankrike, USA, Ryssland och Eritrea – har dock inte erkänt domstolens obligatoriska jurisdiktion.

## 5.4 Sveriges relationer med Kina<sup>10</sup>

Sveriges förbindelser med Kina sträcker sig tillbaka till 1700-talet och Ostindiska kompaniets verksamhet. Sverige erkände Folkrepubliken Kina 1950 och blev första västland att upprätta diplomatiska förbindelser med det nya Kina. Under Kinas period av isolering fram till 1978 var kontakterna och handeln begränsad. Sedan dess har utbytet ökat kraftigt.

Sveriges representation i Kina består av en ambassad i Peking samt ett generalkonsulat i Shanghai och ett i Hongkong.

Kina är i dag Sveriges största handelspartner i Asien. För många svenska företag är närvaro i Kina centralt för utveckling, produktion och kontakt med en snabbväxande och dynamisk marknad.

Det finns ett intresse i Kina för svenska samhällslösningar, teknologi, innovation och forskning. Samarbete bedrivs bland annat inom områden som miljö och hållbar stadsutveckling, hållbart företagande (CSR), gröna näringar och förvaltning. Sverige och Kina har återkommande bilaterala politiska överläggningar och möten om handel och ekonomi.

Sverige har ett samförståndsavtal med Kina som syftar till att främja ett kulturutbyte. Ett kinesiskt kulturinstitut har inrättats i Stockholm.

Det bilaterala utvecklingssamarbetet med Kina fasades ut 2013. Sida ger stöd till Raoul Wallenberginstitutet som sedan 1990-talet

---

<sup>10</sup> Innehållet i avsnittet är huvudsakligen hämtat från Regeringens skrivelse 2019/20:18, ”Arbetet i frågor som rör Kina”.

har verksamhet i Kina. Institutet spelade en viktig roll i inrättandet av ett mastersprogram i mänskliga rättigheter vid Pekings universitet. Sida ger stöd till Dui Hua Foundation, som arbetar med att uppmärksamma politiska fångars rättigheter i Kina. Vissa organisationer inom civilsamhället bedriver verksamhet i Kina med stöd från Sverige, t.ex. inom ramen för projekt som berör ansvarsfullt företagande samt kvinnors och barns åtnjutande av mänskliga rättigheter.<sup>11</sup>

Sverige uppmärksammar regelbundet situationen för de mänskliga rättigheterna i Kina i samtal med kinesiska företrädare, i internationella sammanhang och i offentliga uttalanden. Vid den senaste granskningen av Kina inom ramen för FN:s universella granskningsmekanism (UPR) 2018 tog Sverige upp fyra områden; utvecklingen för personer som tillhör etniska minoriteter, yttrandefrihet, kvinnors åtnjutande av mänskliga rättigheter samt rättigheter för frihetsberövade personer. Nästa granskning av Kina kommer att äga rum år 2023.<sup>12</sup>

## 5.5 Kartläggning av arbetet med att uppnå frigivning av Gui Minhai

### 5.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas det arbete som regeringen, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna utfört under åren för att få till stånd Gui Minhais frigivning. Redovisningen baseras på den information som kommissionen har fått genom att granska handlingarna i ärendet och genom de intervjuer som kommissionen har genomfört. Se *bilaga 5* för en förteckning över de personer som kommissionen har intervjuat.

Redogörelsen är uppdelad i fyra olika faser – från frihetsberövandet i oktober 2015 till frigivningen i oktober 2017, från frigivningen fram till gripandet på tåget i januari 2018, från gripandet på tåget och fram till att den andra domen mot Gui Minhai blir känd den 25 januari 2020 och därifrån till granskningsperiodens slut den 20 januari 2021.

---

<sup>11</sup> Utrikesdepartementet, ”KINA – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021”, (publicerad 2022-06-22).

<sup>12</sup> Utrikesdepartementet, ”KINA – mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2021”, (publicerad 2022-06-22).



## 5.5.2 Kronologisk kartläggning

### Sammanfattning

Den 17 oktober 2015 försvann Gui Minhai från sitt semesterboende i Thailand. Den 16 januari 2016 framträdde han i den kinesiska statstelevisionen och berättade att han frivilligt hade återvänt till Kina för att ta ansvar för ett trafikbrott som han hade begått 2003. Gui Minhai släpptes efter avtjänat straff för detta och fördes till den kinesiska staden Ningbo i oktober 2017 där han sattes i en form av kommunarrest. Han greps på ett tåg på väg från Shanghai mot Peking den 20 januari 2018. Den 9 februari 2018 uppträdde han åter igen i kinesisk tv där han förklarade att han inte ville att Sverige skulle agera för hans räkning. Den 24 februari 2020 dömdes Gui Minhai till tio års fängelse för ett icke-definierat brott mot statens säkerhet.

### Fas 1 – Perioden från frihetsberövandet i oktober 2015 och fram till frigivningen i oktober 2017

Den 6 november 2015 anmäler en vän till Gui Minhai till Utrikesdepartementet att han är orolig då han inte har hört av Gui Minhai på två veckor. Försvinnandet anmäls av Gui Minhais dotter Angela Gui till svensk polis, som i sin tur tar kontakt med den svenska polissambandsmannen i Bangkok. Den svenska ambassaden i Thailand arbetar med att försöka få klarhet i Gui Minhais försvinnande. Kontakter tas med de thailändska myndigheterna på hög nivå och andra länder och organisationer tar också upp ärendet i sina kontakter med thailändska företrädare. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter (OHCHR) tar upp fallet med det thailändska utrikesministeriet. Utrikesdepartementet kallar upp den thailändska ambassadören i Stockholm och begär skyndsam hantering av thailändska myndigheter. Utrikesdepartementet och ambassaden i Bangkok får trots påstötningar inget klagörande besked från de thailändska myndigheterna.

Den 11 november 2015 instruerar Utrikesdepartementet den svenska ambassaden i Peking att undersöka om Gui Minhai är frihetsberövad i Kina. Vid den här tiden tar Utrikesdepartementet en första kontakt med Gui Minhais dotter Angela Gui och kommer därefter att ha regelbunden kontakt med henne.

Den svenska ambassaden i Peking fortsätter sina efterforskningar men det dröjer innan de kinesiska myndigheterna svarar eller bemöter mötesförfrågningar från ambassaden. Parallellt med svenska ambassadens ansträngningar kallar Utrikesdepartementet upp den kinesiska ambassadören i Stockholm för att genom honom utröna om Gui Minhai befinner sig i Kina.

Den 14 januari 2016 säger utrikesminister Margot Wallström i en skriftlig kommentar till TT att hon ser med stort allvar på

uppgifterna om att den svenske medborgaren Gui Minhai, verksam i Hongkong, mot sin vilja bortförts från Thailand till Kina. Vi har begärt information från Thailand och Kina och förväntar oss omgående klargöranden om Guis situation.

Den 16 januari 2016 intervjuas Gui Minhai i kinesisk tv och därmed bekräftas för första gången att han befinner sig i Kina. I intervjun uppger Gui Minhai att han överlämnade sig till kinesisk polis i oktober 2015 efter att ha varit på flykt sedan 2004 efter att ha blivit dömd för trafikbrott. Från svensk sida bedöms uttalandet vara påtvingat och inte genuint. Till TT säger utrikesminister Margot Wallström den 22 januari 2016

Det är helt oacceptabelt att man tvingar dem att paradera. Det är ett oacceptabelt beteende, och vi använder alla våra diplomatiska kontakter för att försöka få så mycket information som möjligt.

Den 21 januari 2016 gör den tyska ambassadören i Peking ett lokalt uttalande till stöd för Gui Minhai. Ett lokalt uttalande av den svenska ambassadören i Peking, Lars Fredén, publiceras på ambassadens hemsida den 22 januari 2016.

Den svenska ambassaden i Peking begär konsulärt tillträde till Gui Minhai när man nu har fått bekräftat att han är frihetsberövad i landet. Begäran om konsulärt tillträde görs även via den kinesiska ambassadören i Stockholm. Kina framför att Gui Minhai inte önskar svenskt stöd. Från svensk sida godtar man inte svaret.

Fallet Gui Minhai kommer framöver att inkluderas i underlag inför samtal mellan svenska politiska företrädare och kinesiska företrädare.

Den 2 februari 2016 ges den svenska ambassaden i Peking möjlighet till ett första möte med den konsulära avdelningen vid det kinesiska utrikesministeriet. Från svensk sida framförs att man under två och en halv månaders tid har skickat sex noter med begäran om

konsulärt tillträde, klarhet i åtalspunkter och vistelseort, information om processen men utan att erhålla svar. Vid mötet upprepas begäran. Från svensk sida önskar man också höra från Gui Minhai direkt att han inte önskar hjälp. Vid mötet framkommer att Kina accepterar att Gui Minhai är svensk medborgare. Vid ett uppföljande möte den 5 februari håller man från kinesisk sida fast vid att Gui Minhai avböjt konsulärt stöd från Sverige. Den svenska begäran återupprepas.

Den 16 februari 2016 görs ett uttalande av FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Zeid Ra'ad Al Hussein, i vilket han kräver en rättvis och öppen process för bl.a. Gui Minhai.<sup>13</sup>

I februari 2016 träffar utrikesminister Wallström Kinas vice utrikesminister i Stockholm och tar upp Gui Minhais fall.

Den 24 februari 2016 erhåller svenska ambassaden i Peking konsulärt tillträde till Gui Minhai för första gången. En tjänsteman från generalkonsulatet i Shanghai deltar i mötet. Besöket varar endast en kort stund. Gui Minhai uppger att han inte önskar kontakt och att han önskar att denna vilja respekteras.

Den 1 mars 2016 framträder Gui Minhai i ett videoklipp i Phoenix Television som vid denna tid är ett av få Hongkongbaserade tv-bolag som har licens att sända till fastlands-Kina. I klippet figurerar Gui Minhai och tre av hans medarbetare som också var försvunna. En av medarbetarna bekräftar brott som Gui Minhais uppges ha begått. Utöver de redan kända trafikrelaterade anklagelserna konstateras i videon att Gui Minhai misstänks för brott om illegal införsel och försäljning av böcker på fastlandet.

Med anledning av tv-framträdandet kallas Kinas ambassadör upp till Utrikesdepartementet och ett uttalande av Sveriges ambassadör i Peking, Fredén, publiceras. Uttalandet lyder:

Jag har i dagarna noterat att den frihetsberövade svenske medborgaren Gui Minhai ännu en gång har framträtt på kinesisk tv. Vi vill igen understryka att den här sortens offentliga ”erkännanden” oroar oss, och är något som många hoppades hade upphört i Kina redan för flera decennier sedan. I ett rättssamhälle förs åtal i domstol, och den åtalade svarar på anklagelser endast i närvaro av försvarsadvokat.

---

<sup>13</sup> FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter, Zeid Ra'ad Al Hussein, ”UN Human Rights Chief deeply concerned by China clampdown on lawyers and activists”, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/02/un-human-rights-chief-deeply-concerned-china-clampdown-lawyers-and-activists>, (hämtad 2022-10-05).

Den svenska ambassaden i Peking fortsätter att regelbundet begära nytt konsulärt tillträde som avslås med motiveringen att Gui Minhai inte önskar besök.

Den 29 juni 2016 blir ambassadör Fredén mottagen på konsulära avdelningen på Kinas utrikesministerium. Den ursprungliga mötesförfrågan hade skickats den 18 december 2015. Fredén framför att syftet med mötet är att få svar på frågor som framställts tidigare och som man har påmint om åtskilliga gånger samt för att upprepa Sveriges begäran om konsulärt tillträde. Frågorna gällde åtalpunkter, datum för rättegång, plats för rättegång, namn på och kontaktuppgifter till juridiskt ombud, om det går att skicka pengar till Gui Minhai, om han får ta emot besök och om familjen kan kontakta honom. Vid mötet framkommer att det redan den 23 oktober 2015 hade fattats beslut om straffverkställighet vad gällde trafikbrottet. För det brottet var Gui Minhai dömd till fängelse till och med den 17 oktober 2017. Vid mötet framförs också att det har framkommit under utredningen att Gui Minhai också har begått andra ”känsliga brott”, bland annat att han har sålt olagliga böcker på fastlandet som man påstår kommer från Hongkong. Fredén får till svar att det under pågående förundersökning är omöjligt att säga om eller när det blir aktuellt med rättegång. Vidare att Gui Minhai inte vill ha något juridiskt ombud eller assistans från den svenska ambassaden. Fredén framför att ambassaden fortfarande vill ges möjlighet att besöka Gui Minhai. Från kinesisk sida uppges att Gui Minhai har daglig telefonkontakt med sin dotter.

Från svensk sida uppfattar man att det finns en möjlighet att Gui Minhai kommer att frisläppas den 17 oktober 2017 efter att han har avtjänat sitt straff gällande trafikbrottet.

Ett andra konsulärt besök beviljas och äger rum i september 2016. I samband med besöket får svenska ambassaden information att det pågår en förundersökning om misstänkt ”illegal affärsverksamhet” för vilket maxstraffet är 15 års fängelse.

Under hösten 2016 tillträder Anna Lindstedt som ny ambassadör vid ambassaden Peking. Från början av hennes tjänstgöring och genom hela tjänstgöringsperioden tar hon upp Gui Minhais situation i sina kontakter med kinesiska företrädare. Liksom hennes företrädare, Lars Fredén, möter hon stora svårigheter att erhålla tillträde hos relevanta kinesiska myndigheter. För den svenska ambassaden står det tidigt klart att den naturliga kinesiska motparten för diplo-

matiska beskickningar i konsulära ärenden, dvs. utrikesministeriet, inte är involverat i ärendet. Ansvarig myndighet är ministeriet för allmän säkerhet.

I början av mars 2017 begärs åter nytt konsulärt tillträde. Ansökan avslås med samma motivering som tidigare, att Gui Minhai inte önskar besök. Ambassaden fortsätter att begära tillträde.

I mars 2017 besöker kabinetssekreterare Annika Söder Peking och fallet Gui Minhai tas upp i samtal med en vice-minister vid utrikesministeriet och med en vice-minister vid kommunistpartiets internationella avdelning. Kabinetssekreteraren tar upp frågan om konsulärt tillträde. Vice-ministern från utrikesministeriet svarar kortfattat att lagen måste följas, men att han ska tala med relevanta personer och återkomma i frågan. Gui Minhai hade själv sagt att han inte ville ha besök, varför detta borde respekteras. Vice-ministern från kommunistpartiet är något mer utförlig, men lika oförbindlig. Han hänvisar till att det rör sig om en fråga för rättsvårdande myndigheter som man inte kan påverka. Han har dock rapporterat den svenska uppfattningen genom egna kanaler men han menar att processen behöver ha sin gång. Kabinetssekreteraren menar att om processen ska ha sin gång är hennes förhoppning att frågan ska vara löst allra senast i oktober när straffet för trafikbrottet är avtjänat.

I juni 2017 besöker statsminister Stefan Löfven Peking. Han berättar i samtal med Angela Gui efter besöket att hennes fars fängslande hade tagits upp flera gånger under hans besök. Vid kommissionens intervju med Löfven framförde han att han hade tagit upp ärendet med president Xi Jinping genom att referera till en svensk medborgare. Löfvens uppfattning var att Xi Jinping hade förstått att det gällde Gui Minhai.

Den 13 september 2017 beviljas ett tredje konsulärt besök. Då andremannen vid ambassaden Peking har förhinder genomförs besöket av ambassadör Lindstedt tillsammans med medarbetare från ambassaden och generalkonsulatet Shanghai. Till skillnad från de två tidigare besöken som hade avslutats av Gui Minhai efter en kort stund varar mötet denna gång i cirka 20 minuter och en dialog kan föras.

Den 12 oktober 2017 får Utrikesdepartementet besked om att Gui Minhai kommer att frigges den 17 oktober men att förundersökning om illegal affärsverksamhet pågår. Ambassaden söker utan resultat att få besked om vid vilken tidpunkt Gui Minhai kommer att frigges i syfte att möta honom vid frisläppandet. Ambassadör Lindstedt väntar

utanför fängelset vid öppningstid på morgonen den 17 oktober men får då beskedet att Gui Minhai redan har släppts.

## **Fas 2 – Perioden efter frigivningen i oktober 2017 och fram till gripandet på tåget i januari 2018**

Det dröjer till den 23 oktober 2017 innan kontakt kan upprättas med Gui Minhai efter frisläppandet. Det framkommer senare att han befinner sig i kommunarrest trots att Utrikesdepartementet och ambassaden i Peking har fått beskedet att han var fri. Den kinesiske ambassadören i Stockholm kommer att vid upprepade tillfällen försäkra att Gui Minhai är en fri man som kan bege sig vart han vill.

Den 26 november 2017 besöker Gui Minhai Sveriges generalkonsulat i Shanghai för att ansöka om pass. Den 11 december hämtar han ut det nya passet. Ungefär vid den här tiden framkommer uppgifter om att Gui Minhais hälsotillstånd är försämrat. I början av 2018 tar Sverige upp den humanitära situationen med Kina och framför önskemål om att skicka en svensk läkare till Peking för att i enlighet med Gui Minhais önskan undersöka honom där.

Den 21 januari 2018 grips Gui Minhai på ett tåg från Shanghai mot Peking dit han är på väg för att träffa en svensk läkare. Han reser i sällskap med svensk diplomatisk personal från generalkonsulatet Shanghai.

## **Fas 3 – Perioden efter gripandet på tåget i januari 2018 och fram till domen i februari 2020**

Den 23 januari 2018 publiceras ett uttalande av utrikesminister Margot Wallström som lyder:

Vi ser med största allvar på att den svenske medborgaren Gui Minhai utan närmare förklaring greps av kinesiska myndigheter under en pågående konsulär stödinsats i lördags. Kinas ambassadör i Stockholm har både i lördags och igår kallats upp till UD. Som framgått av medieuppgifter var Gui Minhai vid gripandet i sällskap av diplomatisk personal som agerade för att konsulärt bistå en svensk medborgare i behov av läkarvård. Det var helt enligt grundläggande internationella regler som ger oss rätt att ge våra medborgare konsulärt stöd. De kinesiska myndigheterna har vid upprepade tillfällen försäkrat oss om att Gui Minhai är en fri man sedan han frisläpptes efter avtjänat straff för ett trafikrelaterat brott och att vi kan ha de kontakter som önskas med vår medborgare.

Vi förväntar oss att vår medborgare omedelbart frisläpps och ges möjlighet att träffa svensk diplomatisk och medicinsk personal.

Den 25 januari 2018 får Utrikesdepartementet besked att förundersökningen om illegal näringsverksamhet fortsätter och att Gui Minhai nu också misstänks för att ha lämnat statshemligheter till främmande makt samt för att ha försökt fly. Samma dag ges besked att Kina är berett att underlätta ett svenskt läkarbesök. Från svensk sida återupptas regelbundet begäran om konsulärt tillträde, som avslås med hänvisning till att Gui Minhai har av sagt sig konsulär hjälp. Från kinesisk sida godtar man dock att svensk läkare träffar Gui Minhai.

Utrikesdepartementet arbetar nu för att komplettera det konsulära arbetet med andra åtgärder. En uppgift blir att förhålla sig till erbjudanden om stöd och hjälp från andra länder. Stödet från EU och likasinnade länder bedöms vara allt viktigare.

Den 5 februari 2018 publiceras ett uttalande av Margot Wallström som i fortsättningen kommer att utgöra grunden för påtryckningarna. Uttalandet lyder som följer:

Det är mycket allvarligt att den svenske medborgaren Gui Minhai fortfarande är fängslad i Kina. Det brutala ingripandet i januari mot en svensk stödinsats genomfördes trots kinesiska upprepade försäkringar om att Gui Minhai vid tillfället var en fri man. Det kinesiska agerandet skedde i strid med grundläggande internationella regler om konsulärt stöd. Den nuvarande situationen väcker också frågor om tillämpningen av rättsstatens principer, däribland förbudet mot godtyckliga frihetsberövanden. Vi kräver att vår medborgare ges möjlighet att träffa svensk diplomatisk och medicinsk personal och att han frisläpps så att han kan återförenas med sin dotter och familj.

Genom EU och ett par andra större EU-länder tas fallet Gui Minhai upp på högsta nivå i Kina. EU och flera länder tar upp frågan i sina möten på olika nivåer med kinesiska företrädare. Gui Minhais fall tas också upp av EU i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Under 2018 tas fallet upp i FN:s arbetsgrupp för påtvingat eller ofrivilligt försvinnande.

Den 9 februari 2018 sänds en intervju med Gui Minhai i kinesisk tv där han beklagar tåghändelsen och lägger skulden på generalkonsulatets och ambassadens personal som han menar har lurat honom att samarbeta med dem för att föra honom till Sverige.

Trots påtryckningar kommer det att dröja innan en svensk läkare får träffa Gui Minhai. Den 8 mars 2018 publiceras ett uttalande av

utrikesminister Wallström med anledning av att en tillresande svensk läkare har nekats att träffa Gui Minhai. Uttalandet lyder:

Jag har tvingats konstatera att Kina den 7 mars återigen har nekat en svensk tillresande läkare att träffa vår frihetsberövade medborgare Gui Minhai. Det kinesiska agerandet är oacceptabelt och bryter tidigare löften om att vår medborgare skall ges möjlighet att få träffa en svensk läkare. Vårt arbete med fallet fortsätter med oförminskad styrka. Vi fortsätter att kräva att Gui Minhai ges möjlighet att träffa svensk diplomatisk och medicinsk personal och att han frisläpps, så att han kan återförenas med sin dotter och familj.

Under 2018 vidtar Kina flera negativa åtgärder mot Sverige på områdena kultur och näringslivsfrämjande.

Den 13 augusti 2018 får Gui Minhai träffa en svensk läkare i Shanghai. Ingen svensk diplomatisk personal tillåts träffa honom i samband med läkarbesöket. Sverige fortsätter att utan resultat regelbundet begära konsulärt tillträde och svar på frågor om den pågående rättsprocessen mot honom och om han har rättsligt biträde. Utrikesdepartementet träffar den kinesiske ambassadören i Stockholm med täta intervall varvid Gui Minhais fall tas upp.

Den 18 januari 2019 rapporterar ambassadör Lindstedt till Utrikesdepartementet att hon har blivit ombedd att hjälpa till att ordna ett möte i Stockholm mellan Angela Gui och en professor med koppling till Kina som önskar erbjuda henne anställning. I slutet av januari 2019 äger mötet rum på hotell Sheraton i Stockholm. Händelserna leder till åtal mot ambassadör Anna Lindstedt för egenmäktighet vid förhandling med främmande makt men hon friades av Stockholms tingsrätt den 10 juli 2020. Händelsen är genom denna process utredd och den bedöms inte ha påverkat ansträngningarna att bistå Gui Minhai; den berörs därför inte närmare av kommissionen. Det planerade bytet av ambassadör i Peking påskyndas. Den nya svenska ambassadören i Peking, Helena Sångeland, tillträder den 15 maj 2019.

Utrikesdepartementet fortsätter att i möten med den kinesiska ambassadören under våren 2019 kräva konsulärt tillträde och information om anklagelsepunkter och rättsligt biträde. Den 8 oktober 2019 sänder ambassaden i Peking en not till det kinesiska utrikesministeriet med begäran om att en svensk läkare ånyo ska få träffa Gui Minhai.

I november 2019 framför den kinesiska ambassaden till Utrikesdepartementet att man har förstått att Tucholskypriset för 2019 kommer att tilldelas Gui Minhai och att kulturminister Amanda



Lind ska dela ut priset. Man framför att man motsätter sig att Gui Minhai får priset liksom att statsrådet Lind eller annan företrädare för den svenska regeringen delar ut det. Utrikesministeriet i Peking uppvaktar den svenska ambassaden med samma budskap om att det kan påverka fallet Gui Minhai och de bilaterala relationerna. Kulturminister Lind delar ut priset som planerat vilket leder till protester från kinesisk sida.

Den 20 januari 2020 gör utrikesminister Ann Linde ett uttalande som lyder:

Vi tvingas idag konstatera att det gått två år sedan Gui Minhai återigen greps av kinesiska myndigheter. Det skedde under en pågående stödinsats och i strid med grundläggande internationella regler om konsulärt arbete. Regeringens arbete för Gui Minhai fortsätter med oförminskad stryka och vår linje ligger fast; Gui Minhai måste släppas fri så att han kan återförenas med sin dotter och familj. Vi kommer aldrig att ge upp våra ansträngningar. Det finns ett fortsatt stort och värdefullt internationellt engagemang för Gui Minhai. Det råder inga tvivel om att detta ärende, till dess det är löst, är en belastning för den bilaterala relationen.

I slutet av januari 2020 framför ambassaden i Peking i en not till det kinesiska utrikesministeriet att man förutsätter att svensk diplomatisk personal ges möjlighet att närvara vid en eventuell kommande rättegång.

#### **Fas 4 – Perioden efter den andra domen mot Gui Minhai i februari 2020 och fram till granskningsperiodens slut i januari 2021**

Den 25 februari 2020 erhåller Utrikesdepartementet information om att Gui Minhai har dömts till 10 års fängelse för att ”olagligt ha lämnat underrättelseinformation till främmande makt”. Svensk diplomatisk personal har inte givits möjlighet att närvara vid rättegången och inte heller informerats på förhand att rättegången skulle äga rum. Innehållet i domslutet kommuniceras kortfattat genom ett pressmeddelande. Svenska myndigheter har inte fått del av domen på annat sätt.

I samband med att domslutet kommuniceras anges att Gui Minhai har återtagit sitt kinesiska medborgarskap 2018 och att han har lämnat in en ansökan om att befrias från sitt svenska medborgarskap. En sådan ansökan har lämnats in till generalkonsulatet i Shanghai. Den brister emellertid i formalia och ligger kvar på generalkonsulatet.

Med anledning av domen publicerar EU:s utrikestjänst ett uttalande som lyder:

Gui Minhai, a Swedish national, has today been sentenced by a Chinese court to ten years' imprisonment. There are serious questions to be answered about this case. His rights, including inter alia to consular access and due process, have not been respected. The European Union has raised Gui Minhai's case with the Chinese authorities on numerous occasions, both in private and publicly, including at the highest level, and will continue to do so. We expect the Chinese authorities to cooperate fully with their Swedish counterparts, in full transparency. The European Union fully supports the efforts of the Swedish government.

Från svensk sida fortsätter påstötningar för att erhålla konsulärt tillträde. Kina framför att i och med att Gui Minhai nu är kinesisk medborgare utgör inte frågan längre ett konsulärt ärende mellan Sverige och Kina. Från svensk sida framförs att Gui Minhai alltjämt är svensk medborgare, att det finns starka politiska krav, både från internationellt och svenskt håll, på att Sveriges regering ska fortsätta och öka ansträngningarna i fallet. Vidare framförs att EU och flera länder, särskilt EU:s medlemsländer, har uttryckts sitt stöd för Sverige och fallet kommer att fortsätta att utgöra en viktig bilateral fråga, inte bara mellan Sverige och Kina, utan också mellan EU och Kina.

Fram till granskningsperiodens slut fortsätter Utrikesdepartementet att i möten med kinesiska ambassadören i Stockholm och Sveriges ambassad i Peking i möten med kinesiska företrädare att framföra att fallet Gui Minhai fortsatt utgör ett allvarligt hinder för de bilaterala relationerna och att Gui Minhai fortsatt är svensk medborgare. Fallet tas fortsatt med i underlag inför möten mellan svenska politiska företrädare och kinesiska företrädare.

## 6 Kommissionens bedömning och förslag till åtgärder

### 6.1 Inledning

I både Dawit Isaaks och Gui Minhais fall rör det sig om frihetsberövanden av politiska skäl i länder som saknar rättssystem som är oberoende från den politiska makten. Varken Kina eller Eritrea kan betraktas som rättsstater eller demokratier och det råder stora brister i respekten för mänskliga rättigheter. Dessa förhållanden har medfört särskilda svårigheter i arbetet med att försöka få till stånd frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Konsulära ärenden är i grunden av rättslig natur. Sådana ärenden kan ha mer eller mindre politiska inslag beroende på såväl omständigheterna i det enskilda fallet som förhållandena i vistelselandet. Valet av insatser måste därför anpassas efter det enskilda ärendets karaktär. Ärendets karaktär har betydelse för var i utrikesförvaltningens organisation fallet bör hanteras, vilket i sin tur ställer krav på förvaltningens organisation och på samarbetet inom den.

När det gäller frihetsberövanden av politisk natur, finns det åtgärder som är av särskild vikt. Det handlar framför allt om tidigt agerande, dokumentation och uppföljning av handlingsplaner, analys av internationell rätt och den nationella rätten i vistelselandet samt vägval när det gäller internationellt samarbete och vilka åtgärder som bör ske i offentlighetens ljus respektive i det tysta.

Enligt såväl företrädare för regeringen, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna som experter, representanter för organisationer och andra som kommissionen har intervjuat, är den första tiden och det inledande arbetet av största vikt vid ett frihetsberövande av politiskt känslig natur. Skälet är att det inte sällan tenderar gå prestige i ett sådant fall ju längre tiden går samt att även andra typer av lösningar hinner uppstå och få fäste.

## 6.2 Utvärdering av arbetet med att uppnå frigivning av Dawit Isaak

### 6.2.1 Inledning

Regeringen, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna har lagt ner stora resurser på arbetet att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak. Sedan det beslutades att inrätta en Stockholmsbaserad ambassad med en ambassadör till Eritrea 2003 har det i huvudsak varit ambassadörerna som i samråd med UD KC och UD AF har drivit fallet genom att ta fram strategier och föreslå åtgärder. Ambassadörerna har under alla år arbetat så gott som heltid med detta. Den biträdande chefen vid UD KC har sedan 2005 varit ansvarig handläggare i ärendet. Dessförinnan ansvarade UD AF för ärendet. Åtgärder och strategier har regelbundet, i vart fall sedan 2006, stämts av med kabinettssekreterare och utrikesministrar, vilka genom åren har varit direkt involverade i fallet. Efter frisläppandet i november 2005 har en viktig avvägning i de svenska myndigheternas arbete gällt i vilken utsträckning agerandet bör ske i offentlighetens ljus respektive i det tysta.

Eritrea är en auktoritär och sluten enpartistat där all makt är koncentrerad till president Isaias Afwerki och hans politiska parti PFDJ. Afwerki beslutar ensam om Dawit Isaaks öde. Landet saknar ett fungerande rättssystem och skydd för grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Till detta kommer att Sveriges förbindelser med Eritrea innan Dawit Isaak fängslades var ansträngda, bl.a. med hänsyn till Sveriges ut- och avvisningar av eritreanska medborgare och Eritreas obenägenhet att ta emot dem, samt till Sveriges relationer till Etiopien, ett land som Eritrea haft konfliktfyllda relationer med fram till 2018 (se kapitel 4). Dessa svårigheter har präglat arbetet med fallet.

Sverige har genom åren utan framgång försökt bredda och fördjupa relationerna med Eritrea för att kunna närma sig landets ledning och föra samtal om Dawit Isaak. Denna s.k. engagemangspolitik har varit framträdande oavsett vilken svensk regering som suttit vid makten. Ett avsteg gjordes strax före regeringsskiftet 2014 då en stramare linje planerades. Några förändringar i politiken gentemot Eritrea hann dock inte verkställas innan en ny regering tillträdde, vilken inledde en mer intensiv engagemangspolitik än tidigare.

Det faktum att Dawit Isaak är såväl svensk som eritreansk medborgare är en komplikation. Med hänvisning till hans svenska medborgarskap har Sverige genomgående hävdade en rätt att få tillträde

till honom i enlighet med Wienkonventionen om konsulära förbindelser samt krävt att Eritrea ska följa konventionen, som landet har ratificerat. Eritrea har å sin sida konsekvent hävdats att Sverige inte har en sådan rätt och anfört att Wienkonventionen inte är tillämplig när en person har medborgarskap i båda länderna.

Kommissionen har inte fått ta del av alla handlingar och uppgifter som finns i Dawit Isaaks ärende. Kommissionens slutsatser när det gäller Dawit Isaak måste därför ses i ljuset av möjligheten att information som kommissionen inte har fått ta del av skulle kunna ha påverkat slutsatserna.

## 6.2.2 Det inledande skedet

En omständighet som inledningsvis försvårade för ett snabbt och effektivt agerande var den begränsade svenska diplomatiska närvaron i Eritrea och bristen på samverkan mellan företrädarna på plats i Asmara, Addis Abeba respektive i Stockholm. Vid tidpunkten för Dawit Isaaks frihetsberövande 2001 bestod den diplomatiska närvaron av ett svenskt honorärkonsulat i Asmara med en dansk honorärkonsul. Den svenska ambassadören till Eritrea var sidoackrediterad från Addis Abeba i Etiopien. Eritrea befann sig i konflikt med Etiopien och redan hösten 1999 uppmanade Eritrea Sverige att inte låta ambassadören i Addis Abeba vara sidoackrediterad i Asmara. Skälet var att konflikten mellan Eritrea och Etiopien bedömdes påverka ambassadens objektivitet.

Kommunikationen i ärendet mellan honorärkonsuln i Asmara och ambassaden i Addis Abeba var sparsam och det finns ingen information om att ambassaden skulle ha bistått henne i arbetet. Inte heller har kommunikationen eller samverkan mellan Utrikesdepartementet och den sidoackrediterade ambassadören respektive honorärkonsuln präglats av aktivitet. Av uppgifter dokumenterade långt senare och av intervjuerna som kommissionen har genomfört framgår emellertid att vissa insatser vidtogs relativt tidigt av honorärkonsuln på plats. Hon ska vid flera tillfällen ha begärt tillträde till Dawit Isaak. Det saknas dock detaljerad information om hennes insatser.

En anmärkningsvärd omständighet i det inledande skedet är att ambassadör Folke Löfgren, som regeringen hade utsett som särskilt sändebud till Eritrea i februari 2002 med uppdrag att undersöka de

diplomatiska förbindelserna mellan länderna, inför sin första resa till Asmara inte hade informerats om att Dawit Isaak var fängslad. Denna information fick han först på plats i Asmara av honorärkonsulatet. Vid sitt besök tog Löfgren dock upp Dawit Isaaks fall med eritreanska företrädare.

Kommissionen anser att insatserna i det inledande skedet präglades av senfärdighet och bristfällig kommunikation mellan de ansvariga inom utrikesförvaltningen. Det kan inte uteslutas att detta ledde till att låsningar hann uppstå, vilka hade kunnat undvikas.

Det måste följaktligen säkerställas att kommunikationen mellan representanter för utrikesförvaltningen fungerar för att bättre kunna ta tillvara de möjligheter ett tidigt agerande ger utrymme för. Handlingsalternativ bör skyndsamt identifieras och analyseras.

### 6.2.3 Hanteringen av frisläppandet i november 2005

Dawit Isaak släpptes från fängelse i cirka två dygn i november 2005. De uttalanden som gjordes av svenska representanter i media (se avsnitt 4.5.2), där det hävdades att frigivningen var deras förtjänst, medförde starka negativa reaktioner från eritreanskt håll.

Av handlingar och intervjuer framgår tydligt att Utrikesdepartementet och ambassadören som var på plats inte var förberedda på en sådan situation och agerade utan närmare överväganden eller samverkan. Företrädare för utrikesförvaltningen som kommissionen har talat med har bekräftat att hanteringen var olycklig. De har uppgett att det numera finns en helt annan erfarenhet och beredskap för sådana situationer. Lärdomar har dragits av händelsen, inte minst när det gäller vikten av försiktighet med att gå ut med information i media innan den berörda personens frihet och säkerhet har säkerställts. Vikten av att vara förberedd på och ha en strategi för hantering av liknande händelser har betonats.

Även om det inte går att fastställa att de svenska uttalandena var skälet för att Dawit Isaak åter fängslades bedömer kommissionen att det är sannolikt att dessa har medfört svårigheter i att uppnå hans frigivning.

Kommissionen har tagit del av dokument med rutiner och strategiska överväganden som är avsedda att användas vid en framtida liknande situation. De bekräftar att det numera finns en god beredskap för

det fall Dawit Isaak friges. Det finns därför inte anledning att föreslå ytterligare åtgärder i det avseendet.

#### 6.2.4 Engagemangspolitik kontra stramare politik

Såväl engagemangspolitik som stramare politik gentemot ett land kan ha sin plats i svåra konsulära fall. Strategin för det ena eller andra förhållningsättet behöver övervägas noggrant. När det gäller ett land som Eritrea kan engagemangspolitik omfatta bl.a. att bistånd lämnas och samarbeten sker inom olika områden. En stramare politik gentemot ett land kan handla om att dra in bilateralt bistånd eller arbeta för att minska internationellt bistånd, införa sanktioner mot och restriktioner för landets företrädare, stänga det andra landets representation och utvisa landets diplomater.

I Dawit Isaaks fall har strategin så gott som genomgående varit att engagera sig i och samarbeta med Eritrea. Engagemangspolitikens intensitet har dock skiftat under åren. Sedan 2002 har svenskt bistånd till Eritrea varit ytterst begränsat och några samarbeten mellan länderna var inte aktuella förrän engagemangspolitikens intensifierades efter regeringsskiftet 2014.

Strax före regeringsskiftet 2014 fastställdes en ny stramare strategi i förhållande till Eritrea. Bedömningen i Utrikesdepartementet var då att man inte förutsåg någon framgång i Dawit Isaaks fall med fortsatt engagemangspolitik. Riskerna för honom med en eventuell stramare linje kunde försvaras med att även ett fortsatt fängslande utgjorde en stor fara. Strategin hann inte få något genomslag, eftersom den nya ledningen i Utrikesdepartementet som tillträdde hösten 2014 gjorde bedömningen att engagemangspolitikens fortsatt var det bästa alternativet. Till skillnad från tidigare ville den pröva den linjen på djupet och lade därför stora resurser på att söka samarbete med Eritrea. Budskapet var att Sverige var genuint i sitt engagemang, något som Eritrea tidigare konsekvent hade ifrågasatt.

Visserligen har de senaste årens intensifierade engagemangspolitik inneburit att Sverige under perioder har kunnat närma sig Eritrea. Trots det har ingen som helst öppning i fallet uppnåtts. Eritreanska företrädare har genom åren konsekvent hävdats att fler svenska insatser för att förbättra relationerna mellan länderna skulle kunna leda till att fallet diskuterades. När Sverige har åberopat svenska tidigare

insatser och möjliga framtida sådana och krävt att Eritrea medger en öppning i fallet har Eritrea klargjort att det är Eritrea som ensamt äger frågan. Som motivering har angetts att Dawit Isaak är eritreansk medborgare och att Sverige därför inte har med hans fall att göra.

Det har också från eritreanskt håll angetts att Dawit Isaaks fall inte kan ses isolerat utan som en del av hanteringen av G15-gruppen. Enligt Eritrea kan frågan endast lösas som en helhet och endast när konflikten med Etiopien är löst. Det kan konstateras att relationerna mellan Etiopien och Eritrea efter 2018 har tagit en ny vändning, bl.a. genom Eritreas medverkan i den etiopiska regeringens krigföring i Tigray. Inte heller det har lett till någon öppning i fallet.

Det står klart att engagemangspolitiken efter så många år inte har lett till några framsteg. Det framgår emellertid att valet av handlingslinje kontinuerligt har övervägts, även om inte alla överväganden finns tydligt dokumenterade. Mot bakgrund av den dokumentation som kommissionen har fått granska ser den inte anledning att kritisera valet av handlingslinje. Kommissionen erinrar dock om att den bedömningen görs med förbehåll för att kommissionen inte har fått ta del av samtliga uppgifter i fallet.

### **6.2.5 Den diplomatiska närvaron i Eritrea**

Den svenska diplomatiska närvaron i Eritrea har diskuterats vid flera tillfällen inom utrikesförvaltningen. I såväl handlingarna i ärendet som i intervjuer anges att en diplomatisk närvaro på plats skapar bättre förutsättningar för att lösa konsulära ärenden. Samtidigt råder förståelse för att det har saknats förutsättningar för att öppna en ambassad i Eritrea med hänsyn till situationen där och den begränsade relationen mellan länderna. Kommissionen ifrågasätter inte denna bedömning. Oavsett detta var det olyckligt att den diplomatiska närvaron under de första åren utgjordes av sidoackreditering just från Etiopien, som Eritrea var i konflikt med. Detta förhållande utgjorde ett irritationsmoment för eritreanska företrädare och försvårade kommunikationen.



## 6.2.6 Rättsliga frågor

### *Wienkonventionen om konsulära förbindelser*

Sverige har konsekvent hävdat sin rätt att få tillträde till Dawit Isaak med hänvisning till Wienkonventionens bestämmelser. Eritrea har å sin sida hävdat att Wienkonventionen inte är tillämplig i Dawit Isaaks fall eftersom han är eritreansk medborgare. Dessa ståndpunkter har varit oförändrade under alla år.

Varken i handlingarna i ärendet eller i intervjuer ges intryck av att konventionens tillämplighet har utretts närmare. Dawit Isaak föddes som etiopisk medborgare och blev 1992 svensk medborgare. Det finns ingen utredning av hur och när han blev eritreansk medborgare. Det finns inte heller någon utredning om med hjälp av vilka resehandlingar Dawit Isaak reste in i Eritrea 2001, trots att eritreanska företrädare har anfört att det är av betydelse.

Eftersom Eritrea genomgående har motsatt sig Sveriges inställning om tillämpligheten av Wienkonventionen med argumentet att Dawit Isaak också är eritreansk medborgare, uppstår frågan om utrikesförvaltningen borde ha utrett de faktiska omständigheterna och rättsliga frågorna kring detta grundligare. Kommissionen utesluter inte att avsaknaden av sådan utredning kan ha försvårat den svenska argumenteringen. Kommissionen inser dock att det kan ha funnits ett taktiskt värde i att ändå hävda att Wienkonventionen är tillämplig.

### *Diplomatiskt skydd och Internationella domstolen*

Under 2008 lyftes frågan om Sveriges möjligheter att åberopa diplomatiskt skydd för Dawit Isaak och med stöd av detta eventuellt stämma Eritrea inför Internationella domstolen i Haag. Detta var i samband med att sådana möjligheter hade uppmärksamrats i media.

I den rättsliga analys som gjordes av Utrikesdepartementet redovisas såväl möjligheter som svårigheter att åberopa diplomatiskt skydd för Dawit Isaak och att stämma Eritrea inför domstolen. Avsaknaden av information om Dawit Isaaks eritreanska status och hans inresa till Eritrea innebar att Utrikesdepartementet inte kunde dra några slutsatser om möjligheterna att åberopa diplomatiskt skydd för honom.

Kommissionen bedömer att möjligheten till framgång i Internationella domstolen är mycket liten eftersom en rättegång där inte

kan hållas utan medgivande av Eritrea. Kommissionen bedömer dock att bristerna i utredningen om de faktiska omständigheterna kring Dawit Isaaks status och inresa har försvårat möjligheterna att åberopa diplomatiskt skydd för Dawit Isaak.

Kommissionen anser att det fortfarande skulle vara av värde att utreda dessa omständigheter. Kommissionen anser också att det generellt sett i ärenden av detta slag bör finnas en utredning om huruvida diplomatiskt skydd kan göras gällande, och om saken i så fall kan tas till prövning i en internationell domstol eller annan instans.

### *Mänskliga rättigheter*

Eftersom Dawit Isaak har suttit fängslad utan rättegång eller dom i över två decennier, kan ha utsatts för tortyr och helt säkert omänsklig behandling, har hans mänskliga rättigheter allvarligt kränkts.

Sverige har medverkat till att Dawit Isaaks fall har tagits upp i FN:s råd för mänskliga rättigheter. Däremot har svenska företrädare endast vid ett fåtal tillfällen vid bilaterala samtal krävt att hans mänskliga rättigheter respekteras. Det finns ingen sammanställning av de kränkningar som Dawit Isaak har och kan ha varit utsatt för. Kommissionen inser att argumentation om mänskliga rättigheter inte påverkar Eritrea i någon högre grad, men anser ändå att argumentation i frågan borde ha övervägts i syfte att sätta press på Eritrea i det avseendet. Kommissionen anser att det i ärenden av denna typ regelmässigt bör finnas en analys av huruvida mänskliga rättigheter har kränkts samt förslag på om, hur och i vilka fora och sammanhang eventuella kränkningar bör påtalas.

### *Eritreansk rätt*

Eritreanska företrädare har genomgående hävdade att frihetsberövandet av Dawit Isaak är ett strikt straffrättsligt ärende som hanteras enligt eritreansk lag. De har också hävdade att Dawit Isaak skulle kunna dömas till ett mycket strängt straff om han skulle ställas inför rätta och att det skulle kunna försämra hans situation.

I handlingarna finns ingen analys av vilken eritreansk lag som kan vara tillämplig. Kommissionen inser att behandlingen av Dawit Isaak inte i första hand styrs av eritreansk lagstiftning, utan av presidentens

vilja. Kommissionen anser ändå att det i denna typ av fall bör finnas en utredning av relevant nationell rätt, både för att underlätta möjligheten att förutse vistelsestatens åtgärder och för att kunna påpeka om den nationella lagen inte följs.

### **6.2.7 Dokumentation**

Dokumentationen i ärendet är oerhört omfattande. Under vissa perioder är dokumentationen av strategier, åtgärder och samtal mycket detaljerad och ger god insyn i överväganden och skälen för åtgärder. I andra fall saknas dokumentation kring överväganden av strategier och uppföljning av dessa. Det saknas också dokumentation av en del möten och samtal som förts om Dawit Isaak, såväl inom Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheten som med eritreanska företrädare.

Mot bakgrund av den relativt snabba personalrotationen inom utrikesförvaltningen samt det tidsperspektiv som måste anläggas i denna typ av fall, försvårar avsaknaden av dokumentation det fortsatta arbetet.

Kommissionen anser att grundläggande fakta och omständigheter i fallet tillsammans med viktiga händelser bör sammanställas på ett sätt som förenklar och förbättrar det fortsatta arbetet med fallet, inte minst när det gäller kunskapsöverföringen vid byte av tjänstemän. Kommissionen rekommenderar att det görs en sammanfattning av personfakta om Dawit Isaak och omständigheterna kring hans inresa och arbete i Asmara, frihetsberövandet och skälen som anges för detta, samt uppgifter om var han troligtvis hålls fängslad, och när han fått träffa familjemedlemmar och hälsostatus. Även en sammanfattning av strategier och åtgärder som vidtagits och utfallet av dessa samt relevanta rättsliga analyser vore till hjälp.

### **6.2.8 Internationellt samarbete**

Sverige har genom åren engagerat länder från flera kontinenter och internationella organisationer i fallet. Det har väckt irritation hos president Isaias Afwerki och andra eritreanska företrädare. Under senare år har Sverige därför varit mer återhållsamt i det avseendet efter-

som man bedömt att det skulle göra mer skada än nytta att be andra länder att engagera sig.

Kommissionen konstaterar att utrikesförvaltningen genom åren noggrant har övervägt när och hur det internationella samarbetet ska användas i fallet och att flera vägar har prövats. Kommissionen ser ingen anledning att ifrågasätta utrikesförvaltningens slutsatser.

## **6.3 Utvärdering av arbetet med att uppnå frigivning av Gui Minhai**

### **6.3.1 Inledning**

För att förstå händelseutvecklingen i Gui Minhais fall måste det beaktas att Kinas politik, sedan hans frihetsberövande, successivt har gått i mer auktoritär riktning. Detta har inneburit ökad repression och försämrad respekt för de mänskliga rättigheterna.

En viktig avvägning i de svenska myndigheternas arbete har gällt i vilken utsträckning agerandet bör ske offentligt och i vilken utsträckning det bör ske i det tysta. Under den tid Gui Minhai avtjänade det tvååriga fängelsestraffet för ett trafikbrott förefaller agerandet från svensk sida ha styrts av försiktighet i syfte att inte riskera det förväntade frisläppandet i oktober 2017. I denna första fas, 2015–2017, koncentrerades de rent konsulära ansträngningarna på att få kontakt med Gui Minhai och få besked om hans hälsotillstånd.

När Gui Minhai hade släppts ur fängelse i oktober 2017 uppgav han att han ville få hjälp från utrikesförvaltningen med bl.a. sina hälsoproblem.

Det förekom viss kritik mot att Sverige, framför allt före januari 2018, föreföll obenäget att engagera andra länder eller internationella organisationer i fallet. Försiktigheten med ett sådant engagemang förklarades från svensk sida med att man behövde säkerställa att det verkligen gagnade Gui Minhais sak.

Efter tåghändelsen i januari 2018 ändrade utrikesförvaltningen taktik till att i högre utsträckning försöka få till stånd ett internationellt agerande. Sverige närmade sig framför allt EU och likasinnade länder.

Intensiteten i arbetet med att uppnå frigivning av Gui Minhai har under hela granskningsperioden varit hög och regeringen, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna har lagt ned stora resurser

i arbetet. En genomgång av handlingarna i ärendet visar att arbetet under långa perioder har gett upphov till daglig aktivitet från den svenska utrikesförvaltningens sida.

### 6.3.2 Det inledande skedet

Det finns uppgifter som tyder på att Gui Minhai fördes till Kina från Thailand genom kinesiska statens försorg. Om en person kidnappas i en stat av en annan stat och utan någon laglig process förs till den andra staten utgör det såväl en kränkning av den personens mänskliga rättigheter som en kränkning av den första statens suveränitet. Om den första staten är införstådd med operationen utgör en sådan kidnappning inte en suveränitetskränkning, men det landet blir medansvarigt till kränkningen av offrets mänskliga rättigheter.

Flera företrädare för enskilda organisationer som kommissionen har intervjuat menar att Sverige borde ha agerat skarpt och offentligt omedelbart efter kidnappningen i Thailand. Att en svensk medborgare kidnappas från sitt thailändska fritidsboende och därefter visas upp i kinesisk television menar de var så pass uppseendeväckande att det borde ha lett till omedelbara skarpa offentliga protester. De menar att Kina är känsligt för öppen kritik och att sådan är effektiv.

Efter det att anmälan om Gui Minhais försvinnande i Thailand hade gjorts till Utrikesdepartementet i början av november 2015 vidtogs en rad åtgärder i förhållande till Thailand. Även andra länder och OHCHR tog upp fallet i sina kontakter med thailändska myndigheter. Omedelbart efter att utrikesförvaltningen fick kännedom om att Gui Minhai befann sig i Kina begärde den svenska ambassaden tillträde till honom. Det måste ha stått klart för svenska myndigheter att det var frågan om ett politiskt motiverat frihetsberövande.

Kina har sträng kontroll över sina gränser och det går normalt inte att resa in utan relevanta dokument. Frågor ställdes visserligen kring Gui Minhais inresa i Kina, men kommissionen anser att utrikesförvaltningen med större eftertryck borde ha krävt Kina på besked.

Kommissionen har pekat på vikten av snabba åtgärder i det inledande skedet av ett frihetsberövande i ett politiskt känsligt fall (se avsnitt 6.1). Kommissionen bedömer inte att svenska företrädare har handlat senfärdigt i det inledande skedet av frihetsberövandet. En så pass uppseendeväckande händelsekedja borde emellertid ha lett

till ett mer kraftfullt agerande gentemot Kina än de uttalanden som gjordes efter det att Gui Minhai förevisades i kinesisk television.

Kommissionen anser att Sverige på ett kraftfullare sätt borde ha påtalat det helt oacceptabla i att en svensk medborgare synbarligen kidnappas i Thailand och förs över gränsen till Kina. För att gottgöra detta brott borde Kina ha återfört Gui Minhai till Thailand. Även om det är osannolikt att Kina skulle ha accepterat en sådan begäran så måste agerandet fördömas, helst tillsammans med andra länder, för att minska risken för framtida handlingar av sådant slag. Thailand bör också ha haft ett intresse av ett sådant påtalande, förutsatt att Thailand inte medverkade i operationen.

Kommissionen är medveten om att den svenska utrikesförvaltningen inte hade bevis för att Gui Minhai verkligen hade förts bort mot sin vilja, men omständigheterna pekade entydigt i denna riktning, och kinesiska företrädare har inte gett någon trovärdig förklaring till varför och hur han skulle ha återvänt till Kina.

### 6.3.3 Tåghändelsen

I den planering i utrikesförvaltningen som föregick tågresan från Shanghai mot Peking i januari 2018 räknade man inte med risken att Gui Minhai skulle gripas på tåget. Den kinesiska ambassadören i Stockholm hade uppgett att Gui Minhai var fri och kunde resa vart han ville. Det mesta tydde emellertid på att han inte var fri i den meningen, utan av allt att döma var han placerad i någon form av kommunarrest. Det har inte framkommit att Utrikesförvaltningen kände till något om villkoren eller något eventuellt regelverk kring detta.

Alternativet att använda en ambassadbil för resan Shanghai–Peking, trots att det rör sig om en lång sträcka, övervägdes inte. En ambassadbil åtnjuter enligt artikel 22 i Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser skydd mot bl. a. genomsökande och hade inneburit att Gui Minhai hade åtnjutit visst skydd under resan till Peking.

Eftersom det inte hade kunnat säkerställas att Gui Minhai var fri att resa anser kommissionen att alternativet att välja tågarrangemanget åtminstone borde ha föregåtts av en väl underbyggd riskbedömning.

### 6.3.4 Rättsliga frågor

#### *Mänskliga rättigheter*

Det står klart att Gui Minhai har varit utsatt för kränkningar av sina mänskliga rättigheter i samband med kidnappningen och det fortsatta frihetsberövandet, liksom under lagföringen för brott mot nationell säkerhet.

Det har inte gjorts någon analys i ärendet från ett människorättsperspektiv när det gäller behandlingen av Gui Minhai. Däremot har fallet tagits upp i FN:s råd för mänskliga rättigheter av EU med stöd av Sverige och även i FN:s arbetsgrupp för påtvingat eller ofrivilligt försvinnande. Särskilt i början av frihetsberövandet kunde det ha funnits ett värde i att argumentera med Kina om dess internationella människorättsåtaganden. Kina har varit benäget att försöka undgå kritik när det gäller brist på respekt för mänskliga rättigheter. Kommissionen inser att det numera råder ytterst liten eller ingen mottaglighet i Kina för argument om mänskliga rättigheter, men anser ändå att argumentation i frågan borde ha övervägts i syfte att sätta press på Kina i det avseendet. Kommissionen anser att det i ärenden av denna typ regelmässigt bör finnas en analys av huruvida mänskliga rättigheter har kränkts samt förslag på om, hur och i vilka fora och sammanhang eventuella kränkningar bör påtalas (se även avsnitt 6.2.6).

Kommissionen menar också att utrikesförvaltningen borde ha gjort en bedömning av huruvida det var troligt att Gui Minhai förvärvat kinesiskt medborgarskap på ett sätt som är förenligt med folkrätten samt på ett lämpligt sätt ha framfört sina eventuella tvivel.

#### *Kinesisk rätt*

I samtalen med svenska företrädare om Gui Minhai har Kina genomgående hänvisat till att landet är en rättsstat och att man måste respektera den rättsliga processen. Även om detta inte stämmer anser kommissionen att det kunde finnas ett värde i att mer systematiskt syna de kinesiska korten genom att ifrågasätta de rättsliga åtgärder som har vidtagits. Enligt vissa experter är Kina känsligt för att beläggas med att inte följa kinesisk lag. Människorättsorganisationer har uppgett att de genom att bland annat hänvisa till brister i den juridiska pro-

cessen i vissa fall lyckats påverka situationen i positiv riktning för oliktankande som sitter fängslade.

För att kunna argumentera i frågor rörande kinesisk lagstiftning krävs att utrikesförvaltningen besitter den kunskap som krävs för detta och att det görs en analys av Gui Minhais fall. Utifrån vad som framkommit av handlingar och kommissionens intervjuer har inte utrikesförvaltningen tillräckliga kunskaper på området för att kunna bedöma eller ifrågasätta de kinesiska rättsliga åtgärderna utifrån kinesisk lagstiftning. Ambassaden har inte anlitat utomstående rättslig expertis. Kommissionen anser att detta är brister som kan ha inneburit att man kan ha gått miste om möjligheter att förbättra Gui Minhais situation.

Utrikesförvaltningen saknar direkta ingångar till kinesiska rättsliga instanser. Det är utomordentligt svårt att få tillträde till den slutna och hierarkiska värld som den kinesiska förvaltningen utgör. Det är i synnerhet svårt att få tillträde till maktens centrum, dvs. kommunistpartiet. Det är också besvärligt att navigera i det icke-oberoende politiskt styrda rättsväsendet.

Dessa insynsproblem motiverar också att ytterligare ansträngningar bör göras för att inhämta kunskap om det kinesiska rättsväsendet och lagstiftningen på områdena för straff- och processrätt, rättsväsende och förutsättningar för olika typer av frihetsberövanden.

### 6.3.5 Dokumentation

I likhet med vad som anförs angående dokumentationen i Dawit Isaaks fall anser kommissionen att grundläggande fakta och omständigheter tillsammans med viktiga händelser bör sammanställas på ett sätt som förenklar och förbättrar det fortsatta arbetet med fallet, inte minst när det gäller kunskapsöverföringen vid byte av tjänstemän. Även en sammanfattning av strategier och åtgärder som vidtagits och utfallet av dessa samt relevanta rättsliga analyser vore till hjälp i det fortsatta arbetet.



### 6.3.6 Internationellt samarbete

Generellt sett är sannolikheten för framgång större då stater och internationella organisationer samarbetar och agerar gemensamt i politiskt känsliga frihetsberövanden. I Gui Minhais fall var det svenska agerandet i inledningsskedet avvaktande och försiktigt när det gäller kontakter och samarbete med andra länder och organisationer. Det förekommer kritik mot att Sverige före januari 2018 föreföll obenäget att engagera andra. Efter tåghändelsen i januari 2018 arbetade svenska representanter för att få till stånd ett ökat samarbete och offentligt agerande från och tillsammans med andra länder och organisationer.

Mot bakgrund av att medvetna överväganden gjordes om vad som vid varje tidpunkt bäst gagnade Gui Minhai i detta hänseende saknar kommissionen anledning att ifrågasätta den hållningen, förutom i den inledande fasen. I denna första fas hade ett mer kraftfullt internationellt samarbete möjligen kunnat ge effekt.

## 6.4 Kommissionens förslag till åtgärder

### 6.4.1 Inledning

I både Dawit Isaaks och Gui Minhais fall har regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att försöka uppnå frigivning präglats av hög intensitet och stort engagemang, och båda ärendena är synnerligen besvärliga. Det finns emellertid i båda fallen vissa brister i myndigheternas hantering, bl.a. när det gäller arbetet i de inledande skedena samt analysen av relevanta rättsliga frågor. Kommissionen lämnar i det följande förslag till åtgärder för myndigheternas fortsatta arbete.

### 6.4.2 Förslag till åtgärder

#### *Tidigt agerande*

Det kan vara av avgörande betydelse att agera i ett tidigt skede i politiskt känsliga fall av frihetsberövanden i syfte att undvika låsningar och att det går prestige i fallet. Handlingsalternativ bör därför skyndsamt identifieras och analyseras. Det bör också säkerställas att

kommunikationen inom utrikesförvaltningen fungerar väl redan i det inledande skedet.

### *Dokumentation*

Arbetet med att försöka uppnå frigivning av en frihetsberövad person, inklusive kunskapsöverföringen vid byte av tjänstemän, förenklas och förbättras om det finns en sammanställning av grundläggande fakta och omständigheter tillsammans med viktiga händelser liksom av strategier och åtgärder som vidtagits och utfallet av dessa samt relevanta rättsliga analyser. Kommissionen rekommenderar därför att det fortlöpande görs en sådan sammanställning i mer komplicerade fall.

### *Rättsliga frågor*

I fall som Dawit Isaaks och Gui Minhais har folkrätten överträtts. I sådana fall har ofta också vistelsestaten överträtt sin egen nationella lagstiftning. Ibland kan det vara mest effektivt att hänvisa till folkrätten, ibland till nationell rätt. I andra fall är det lämpligare att åberopa t.ex. humanitära skäl. Oavsett vad bör svenska företrädare alltid ha tillgång till analyser av de tillämpliga regelverken.

I ärenden av denna typ bör det därför regelmässigt göras en analys av huruvida mänskliga rättigheter har kränkts samt om, hur och i vilka fora och sammanhang eventuella kränkningar bör påtalas.

Om det står klart att medborgarskapet har betydelse för en tillämpning av Wienkonventionen om konsulära förbindelser eller för att ge diplomatiskt skydd, bör det göras en utredning om förhållandena i det avseendet. En sådan utredning bör inbegripa en analys av hur ett påstått medborgarskap i vistelselandet har uppstått och om det är legitimt, samt relevanta förhållanden rörande den frihetsberövades inresa, t.ex. vilket pass som använts och om omständigheterna kring vistelsen.

I ärenden av denna typ bör det finnas en utredning om innehållet i vistelselandets nationella rätt, särskilt på straff- och processrättsområdena samt om organisationen av rättsväsendet. En sådan utredning kan både underlätta möjligheterna att förutse vistelsestatens åtgärder och möjliggöra invändningar om nationell lag inte följs.

# Kommittédirektiv 2021:40

## **En granskning av regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 juni 2021

### **Sammanfattning**

En kommitté i form av en kommission ska granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Kommissionen ska

- granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai,
- bedöma om det finns behov av förändringar i regeringens, Utrikesdepartementets eller utlandsmyndigheternas arbete, och
- vid behov föreslå nödvändiga åtgärder.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2022.

### **Uppdraget att granska regeringens arbete i två konsulära ärenden**

Den svenske medborgaren Dawit Isaak frihetsberövades i Eritrea 2001 och har sedan dess hållits fängslad utan rättegång. Sverige har inte beviljats konsulärt eller annat tillträde till Dawit Isaak.

Den svenske medborgaren Gui Minhai frihetsberövades 2015 och dömdes 2020, enligt kinesiska uppgifter, till tio års fängelse. Under de senaste åren har Sverige inte beviljats konsulärt eller annat tillträde till Gui Minhai.

Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna har i uppgift att ge konsulärt bistånd. Utgångspunkten i det konsulära arbetet är att den enskilde alltid har ett eget ansvar för att hantera oförutsedda händelser som han eller hon kan drabbas av vid vistelse utomlands. I nödsituationer kan dock staten, inom ramen för det konsulära uppdraget, ge råd om hur den enskilde själv kan lösa sin situation eller ge ekonomiskt bistånd i form av lån, i enlighet med lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd. I Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10) framgår att bistånd kan ges till en avliden, en nödställd, ett brottsoffer och till frihetsberövade. I arbetet med frihetsberövade ingår att bevaka rätten till en offentlig försvarare, säkerställa besök i häkte och fängelse samt upprätthålla kontakt med anhöriga.

Riksdagen har den 20 januari 2021 tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en oberoende undersökningskommission för att utvärdera regeringens och berörda myndigheters arbete för att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (bet. 2020/21:UU7 punkt 2, rskr. 2020/21:160). Enligt utskottets uppfattning kan en sådan utvärdering vara till nytta för att identifiera behov av att genomföra ändringar i något avseende och, om sådana behov identifieras, resultera i förslag till åtgärder.

Utskottet framhåller vidare att undersökningskommissionens arbete ska genomföras med beaktande av konstitutionsutskottets roll och funktion enligt regeringsformen och riksdagsordningen och att kommissionens arbete därmed inte får försvåra konstitutionsutskottets granskande uppgift.

Kommissionens arbete får inte heller inverka negativt på Utrikesdepartementets pågående arbete för att få Dawit Isaak och Gui Minhai frigivna. Utskottet framhåller även att kommissionen ska ges tillgång till all information, inklusive sekretessbelagd information, och även aktivt söka information från anhöriga, tjänstemän och andra personer som har varit involverade i dessa konsulära ärenden. Enligt tillkännagivandet ska kommissionen redovisa sina slutsatser senast den 31 mars 2022.

I enlighet med riksdagens tillkännagivande tillsätter regeringen en kommitté i form av en kommission med uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai.

Kommissionen ska ges tillgång till all relevant information, inklusive uppgifter som omfattas av sekretess, som finns i ärendena hos Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna och som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § och 36 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Kommissionen ska även vända sig till anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande för att söka relevant information, inklusive uppgifter som avses i 15 kap. 1 § och 36 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen och som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Kommissionens arbete kommer att innebära insyn i hanteringen och är i linje med det som utskottet efterfrågar. Arbetet får inte inverka negativt på Utrikesdepartementets pågående arbete för att få Dawit Isaak och Gui Minhai frigivna. Arbetet får inte heller inverka negativt på Utrikesdepartementets övriga konsulära arbete med frihetsberövade. Det är lämpligt att granskningen avser tiden från respektive frihetsberövande fram till och med dagen för riksdagens beslut om tillkännagivandet.

Kommissionen ska därför

- granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak från frihetsberövandet 2001 till och med den 20 januari 2021,
- granska och utvärdera regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Gui Minhai från frihetsberövandet 2015 till och med den 20 januari 2021,
- bedöma om det finns behov av förändringar i regeringens, Utrikesdepartementets eller utlandsmyndigheternas arbete, och
- vid behov föreslå nödvändiga åtgärder.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Regeringen avser att säkerställa att kommissionen kan hämta in relevanta uppgifter från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna utan att sådana uppgifter blir omedelbart offentliga hos kommissionen. När sådana förutsättningar är uppfyllda ska kommissionen i ett första steg granska relevant information från Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna.

Regeringen avser även att säkerställa att kommissionen kan hämta in relevanta uppgifter från anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande utan att sådana uppgifter blir omedelbart offentliga hos kommissionen. När sådana förutsättningar är uppfyllda ska kommissionen i ett andra steg vända sig till anställda på Utrikesdepartementet som är eller har varit involverade i dessa två konsulära ärenden, anhöriga till de frihetsberövade, andra utrikesförvaltningar, enskilda organisationer och liknande, för att söka relevant information, inklusive uppgifter som avses i 15 kap. 1 § och 36 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen och som kommissionen behöver för att fullgöra sitt uppdrag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2022.

(Utrikesdepartementet)

# Kommittédirektiv 2022:5

## **Tilläggsdirektiv till Granskningskommissionen avseende två konsulära ärenden (UD 2021:01)**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 februari 2022

### **Förlängd tid för uppdraget**

Regeringen beslutade den 10 juni 2021 kommittédirektiv om att ge en kommitté, i form av en kommission, i uppdrag att granska regeringens, Utrikesdepartementets och utlandsmyndigheternas arbete med att uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai (dir. 2021:40). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 31 mars 2022.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 oktober 2022.

(Utrikesdepartementet)





## Riksdagsskrivelse 2020/21:160

---

Regeringen

Utrikesdepartementet

Med överlämnande av utrikesutskottets betänkande 2020/21:UU7  
Yttrandefrihet får jag anmäla att riksdagen denna dag bifallit utskottets  
förslag till riksdagsbeslut.

Stockholm den 20 januari 2021

*Andreas Norlén*

*Claes Mårtensson*

## Utrikesutskottets betänkande 2020/21:UU7

### Yttrandefrihet

---

#### Sammanfattning

Utskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen om att den ska tillsätta en oberoende undersökningskommission om regeringens agerande i fråga om två svenska medborgare som är frihetsberövade utomlands för att ha använt sig av sin yttrandefrihet. Därmed föreslår utskottet att ett antal motioner bifalls delvis.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motionsyrkanden som behandlas i betänkandet.

I betänkandet finns tre reservationer (SD, V, L) och ett särskilt yttrande (C).

#### *Behandlade förslag*

Utskottet lägger på eget initiativ fram förslag om tillsättande av en oberoende undersökningskommission.

Cirka 20 yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2018/19, 2019/20 och 2020/21.

2020/21:UU7

## Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	5
Ärendet och dess beredning .....	5
Utskottets överväganden .....	6
Yttrandefrihet .....	6
Oberoende undersökningskommission .....	8
Motioner som bereds förenklat .....	10
Reservationer .....	11
1. Yttrandefrihet, punkt 1 (SD) .....	11
2. Yttrandefrihet, punkt 1 (V) .....	11
3. Yttrandefrihet, punkt 1 (L) .....	12
Särskilt yttrande .....	14
Oberoende undersökningskommission, punkt 2 (C) .....	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	15
Motioner från allmänna motionstiden 2018/19 .....	15
Motioner från allmänna motionstiden 2019/20 .....	15
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21 .....	16
<i>Bilaga 2</i>	
Motionsyrkanden som avstyrks av utskottet .....	18

## Utskottets förslag till riksdagsbeslut

### 1. Yttrandefrihet

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:723 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 6,  
2018/19:1385 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,  
2018/19:2903 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkandena 7 och 33,  
2019/20:775 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,  
2019/20:3357 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 9,  
2020/21:671 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 2,  
2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 14,  
2020/21:2360 av Lawen Redar (S) och  
2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 9.

*Reservation 1 (SD)*

*Reservation 2 (V)*

*Reservation 3 (L)*

### 2. Oberoende undersökningskommission

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör tillsätta en oberoende undersökningskommission och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 15,  
2020/21:2545 av Amineh Kakabaveh m.fl. (-, M, C, L, MP, KD)  
yrkandena 1 och 3,  
2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD) yrkande 29,  
2020/21:2942 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) yrkande 8 och  
2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 3.

### 3. Motioner som bereds förenklat

Riksdagen avslår de motionsyrkanden som finns upptagna under denna punkt i utskottets förteckning över avstyrkta motionsyrkanden.

2020/21:UU7

UTSKOTTETS FÖRSLAG TILL RIKSDAGSBESLUT

Stockholm den 14 januari 2021

På utrikesutskottets vägnar

*Kenneth G Forslund*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Olle Thorell (S), Hans Rothenberg (M), Markus Wiechel (SD), Jamal El-Haj (S), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Margareta Cederfelt (M), Lars Adaktusson (KD), Annika Strandhäll (S), Fredrik Malm (L), Magnus Ek (C), Diana Laitinen Carlsson (S), Sara Gille (SD), Tobias Andersson (SD) och Elisabeth Falkhaven (MP).

## Redogörelse för ärendet

### Ärendet och dess beredning

I detta betänkande behandlar utskottet motioner från allmänna motionstiden 2018/19, 2019/20 och 2020/21 om frågor som rör individens rätt till yttrandefrihet samt vissa fall av svenskar som är frihetsberövade utomlands för att de har använt sig av sin yttrandefrihet.

En ledamot från Moderaterna föreslog vid utskottssammanträdet den 13 februari 2020 ett utskottsinitiativ om en undersökningskommission när det gäller ett konsulärt ärende (prot. 2019/20:26).

Enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Med stöd av denna initiativrätt lägger utskottet fram förslag om ett tillkännagivande om att tillsätta en oberoende undersökningskommission om regeringens agerande i fråga om två svenska medborgare som är frihetsberövade utomlands för att ha använt sig av sin yttrandefrihet.

Som en del av beredningen av förslaget fick utrikesutskottet den 15 oktober 2020 information av bl.a. departementsrådet Cecilia Juhlin, chef för Utrikesdepartementets konsulära enhet, om enhetens arbete för att bistå svenskar som är frihetsberövade utomlands. Den 12 november 2020 informerade kabinetssekreterare Robert Rydberg m.fl. från Utrikesdepartementet om vissa konsulära fall. Utskottet beslutade om att de närvarande skulle ha tystnadsplikt när det gäller innehållet i föredragningen.

2020/21:UU7

## Utskottets överväganden

### Yttrandefrihet

**Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår motionsyrkanden om yttrandefrihet.  
Jämför reservation 1 (SD), 2 (V) och 3 (L).

**Motionerna**

I kommittémotion 2018/19:723 yrkande 6 av Håkan Svenneling m.fl. (V) ska Sverige som enskilt land och som medlem i EU och FN värna pressfriheten och fria mediers handlingsfrihet runt om i världen. I kommittémotionerna 2018/19:1385 yrkande 2 och 2019/20:775 yrkande 2, båda av Markus Wiechel m.fl. (SD), och 2020/21:671 yrkande 2 av Björn Söder m.fl. (SD) anförs att regeringen bör utöka arbetet för att skydda oppositionspolitiker och journalister som far illa i Ryssland. I partimotion 2020/21:1304 yrkande 14 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) anförs att Sverige som såväl enskilt land som medlem i FN och EU bör verka för att alla politiska fångar i Eritrea frigges. I motion 2018/19:2903 yrkandena 7 och 33 av Hans Wallmark m.fl. (M) anförs att Sverige ska vara en ledande förkämpe för friheten på nätet. Arbetet för friheten på nätet ska ingå som en naturlig del i den europeiska såväl som den internationella dialogen samt inom ramen för vårt utvecklingssamarbete. I partimotion 2019/20:3357 yrkande 9 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) anförs att Sverige som såväl enskilt land som medlem i EU och FN ska verka för att stärka friheten på internet i Ryssland.

I motion 2020/21:2360 av Lawen Redar (S) anförs att Selahattin Demirtas och andra politiska fångar ska frigges i Turkiet. I kommittémotion 2020/21:3241 yrkande 9 av Fredrik Malm m.fl. (L) anförs att Sverige bör sätta upp direkta stöd och samarbeten för att underlätta friheten för journalister att verka trots restriktioner till följd av covid-19.

**Utskottets ställningstagande**

Utskottet vill i likhet med i betänkande 2016/17:UU15 framhålla att yttrande- och åsiktsfrihet är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Att yttrandefriheten respekteras är en förutsättning för individers möjligheter att delta aktivt i politiska processer och att engagera sig i samhällsfrågor. Respekten för yttrande- och åsiktsfrihet är också en grundförutsättning för att en rad andra fri- och rättigheter ska kunna åtnjutas såsom församlings- och föreningsfriheten, religionsfriheten och rätten till utbildning. Rätten att fritt hysa en åsikt och att uttrycka den i tal, skrift eller bild slås fast i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna liksom i FN:s konvention om

politiska och medborgerliga rättigheter. I Europakonventionen anges att var och en har yttrandefrihet och att åsiktsfriheten samt friheten att sprida och motta uppgifter och tankar är en del av yttrandefriheten. Även rätten till information inkluderas. Samtliga länder är ansvariga för att garantera att yttrandefriheten inte inskränks på otillåtna sätt, oavsett om landet ifråga har anslutit sig till en viss konvention eller inte.

Statens inskränkningar av yttrande- och åsiktsfrihet drabbar ofta organisationer och personer som framför politisk kritik eller står upp för allas åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Utskottet framhåller i likhet med i sitt betänkande 2016/17:UU15 vikten av att uppmärksamma och stärka yttrandefriheten i hela dess omfång, både för att skydda yttrandefriheten som sådan och för att ge stöd till journalister och aktörer som arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter. Regeringens arbete nationellt och internationellt utgår från principen om en vidsträckt yttrandefrihet och att alla ska ha samma rättigheter såväl online som offline.

Utskottet ser allvarigt på att oppositionspolitiker i flera länder frihetsberövas på godtyckliga grunder. Fri opposition är en förutsättning för ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Det är av stor vikt att regeringen i multilaterala sammanhang och vid bilaterala kontakter tar upp den utsatta situationen för oppositionspolitiker och människorättsförsvarare. I detta sammanhang vill utskottet välkomna att regeringen i flera olika sammanhang har krävt frigivning av Selahattin Demirtas, företrädare för det pro-kurdiska oppositionspartiet HDP i Turkiet.

I budgetpropositionen för 2021 utgiftsområde 7 anförs att svenskt stöd har haft en direkt påverkan på det internationella globala arbetet för ökad yttrandefrihet och främjandet av de mänskliga rättigheterna online. Sverige har t.ex. genom de ideella organisationerna Access Now och Privacy International och samarbetsorganet Freedom Online Coalition bidragit till att öka tillgången till ett öppet, fritt, säkert och jämlikt internet. Sverige har också bidragit till att stärka kapaciteten hos kvinnliga försvarare av mänskliga rättigheter, civilsamhällesorganisationer, journalister och andra medieaktörer att bemöta hot mot yttrandefrihet och demokratiskt deltagande, såväl online som offline. I Turkiet har Sverige stöttat det turkiska civila samhället, kulturlivet, medierna och andra aktörer i arbetet med att stärka respekten för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstaten. Bland annat har Sverige bidragit till att en fristående medieplattform kunnat producera och publicera rättighetsbaserad journalistik.

Mot bakgrund av vad som här anförts avstyrker utskottet motionerna 2018/19:723 yrkande 6 (V), 2018/19:1385 yrkande 2 (SD), 2018/19:2903 yrkandena 7 och 33 (M), 2019/20:775 yrkande 2 (SD), 2019/20:3357 yrkande 9 (V), 2020/21:671 yrkande 2 (SD), 2020/21:1304 yrkande 14 (V), 2020/21:2360 (S) och 2020/21:3241 yrkande 9 (L).



## Oberoende undersökningskommission

### Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår ett tillkännagivande om att regeringen ska tillsätta en oberoende undersökningskommission.

Jämför det särskilda yttrandet (C).

### Motionerna

I kommittémotion 2020/21:2776 yrkande 29 av Lars Adakusson m.fl. (KD) anför att regeringen bör intensifiera ansträngningarna för att hjälpa frihetsberövade svenskar i utlandet. I partimotion 2020/21:1304 yrkande 15 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) anför motionärerna att regeringen bör tillsätta en undersökningskommission med uppdraget att sammanställa de olika insatser som gjorts för Dawit Isaak. I kommittémotion 2020/21:2942 yrkande 8 av Kerstin Lundgren m.fl. (C) anför att den svenske medborgaren och publicisten Gui Minhai omedelbart ska släppas fri. I kommittémotion 2020/21:3241 yrkande 3 anför Fredrik Malm m.fl. (L) att de som arbetar för tryckfrihet i Kina, såsom den svenske förläggaren Gui Minhai, ska släppas eller få en rättvis dom. I motion 2020/21:2545 yrkande 1 av Amineh Kakabavh m.fl. (–, M, C, L, MP, KD) anför att regeringen snarast bör tillsätta en undersökningskommission för att granska ärendet med Dawit Isaak. I yrkande 3 samma motion anför att EU och Sverige gemensamt bör agera för att Dawit Isaak snarast släpps fri.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att yttrandefriheten är hotad i många delar av världen. I flera länder har människor frihetsberövats godtyckligt för att de har använt sig av yttrande- och tryckfrihet, t.ex. för att de har velat belysa orättvisor, korruption eller maktmissbruk. Även svenska medborgare har utsatts för grundlösa frihetsberövanden utomlands för att de har använt sig av sin yttrande- och tryckfrihet.

Utrikesutskottet anförde i betänkande 2019/20:UU1 att utskottet ser med största allvar på fall som Dawit Isaak och Gui Minhai som suttit frihetsberövade under flera år i Eritrea respektive Kina. Utskottet välkomnade i betänkandet att EU vid flera tillfällen har tagit upp Gui Minhais fall i offentliga uttalanden och vid kontakter med Kina, t.ex. i EU:s uttalande i FN:s råd för mänskliga rättigheter i september 2019 och EU:s människorättsdialog med Kina i april 2019. Europaparlamentet har antagit flera resolutioner som lyfter fram Dawit Isaak, Gui Minhai och andra i en liknande situation. Utskottet noterar att Europaparlamentet senast i resolutioner antagna i juni 2020 har krävt att Dawit Isaak och andra samvetsfångar i Eritrea omedelbart och ovillkorligen ska friges och i oktober 2020 att Gui Minhai omedelbart och

ovillkorligen ska frigges. Utskottet understryker vidare i ovan nämnda betänkande vikten av att dessa två omedelbart släpps fria, kan återförenas med sina familjer, ges möjlighet att träffa svensk diplomatisk och medicinsk personal när så efterfrågas och framhåller vikten av att regeringen fortsätter att arbeta med oförminskad styrka när det gäller dessa ärenden. Utskottet uppmanade i betänkandet regeringen att fortsätta att prioritera arbetet för frigivning av dessa svenskar och andra personer i en liknande situation och anser att Sverige ska verka för att EU även i fortsättningen fäster uppmärksamheten på dessa personer. Utskottet är fortfarande av samma uppfattning och vill tillägga att utskottet fördömer olagliga bortföranden, rättegångar som inte lever upp till rättsstatens principer och åtal som är politiskt motiverade.

När det gäller regeringens agerande för att uppnå frigivning av Gui Minhai och Dawit Isaak ser utskottet behov av att regeringen tar initiativ till en oberoende utvärdering som är fristående från regeringen och som görs av personer som självständigt kan utvärdera regeringens och berörda myndigheters arbete i detta avseende. En sådan utvärdering av en oberoende undersökningskommission kan vara av nytta för att identifiera behov av att genomföra förändringar i något avseende och, om sådana behov identifieras, ge förslag till åtgärder.

Utskottet noterar att dåvarande utrikesminister Margot Wallströms agerande i relation till möten mellan kinesiska affärsmän, ambassadör Anna Lindstedt och Gui Minhais dotter Angela Gui i januari 2019 har anmälts till konstitutionsutskottet (KU-anm. 2019/20:19). Konstitutionsutskottet avser att behandla anmälan under våren 2021.

Undersökningskommissionens arbete ska genomföras med beaktande av konstitutionsutskottets roll och funktion enligt regeringsformen och riksdagsordningen och kommissionens arbete får därmed inte försvara konstitutionsutskottets granskande uppgift. Kommissionens arbete får inte heller inverka negativt på Utrikesdepartementets pågående arbete för att få Gui Minhai och Dawit Isaak frigivna.

Kommissionen ska ges tillgång till all information, inklusive sekretessbelagd information, och även aktivt söka information från anhängiga, tjänstemän och andra personer som har varit involverade i dessa konsularärenden.

Kommissionen ska redovisa sina slutsatser senast den 31 mars 2022.

Med utövande av sin initiativrätt enligt 9 kap. 16 § riksdagsordningen föreslår utskottet att riksdagen ställer sig bakom vad utskottet ovan sagt om en oberoende undersökningskommission och tillkännager det för regeringen. Motionerna 2020/21:1304 (V) yrkande 15, 2020/21:2545 (-, M, C, L, MP, KD) yrkandena 1 och 3, 2020/21:2776 (KD) yrkande 29, 2020/21:2942 (C) yrkande 8 och 2020/21:3241 (L) yrkande 3 bör delvis bifallas.

## Motioner som bereds förenklat

**Utskottets förslag i korthet**

Riksdagen avslår de motionsförslag som beretts i förenklad ordning.

**Utskottets ställningstagande**

Utöver de yrkanden som behandlats tidigare i detta betänkande finns även motionsyrkanden som är föremål för en förenklad motionsberedning enligt de riktlinjer som riksdagen har fastslagit med anledning av Riksdagskommitténs betänkande 2005/06:RS3 och i enlighet med promemorian Förenklad motionsberedning under valperioden 2018–2022 som utrikesutskottet fastställde i oktober 2018. Utskottet har vid en genomgång och beredning funnit att de yrkanden som redovisas i bilaga 2 inte kan vara aktuella för något tillkännagivande från riksdagen. Efter denna behandling avstyrker ett enigt utskott de aktuella motionerna.

## Reservationer

### 1. Yttrandefrihet, punkt 1 (SD)

av Markus Wiechel (SD), Sara Gille (SD) och Tobias Andersson (SD).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2018/19:1385 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,

2019/20:775 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2 och

2020/21:671 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 2 och

avslår motionerna

2018/19:723 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 6,

2018/19:2903 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkandena 7 och 33,

2019/20:3357 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 9,

2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 14,

2020/21:2360 av Lawen Redar (S) och

2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 9.

#### *Ställningstagande*

Sverigedemokraterna ser med oro på situationen i Ryssland för oppositionella. Sedan Vladimir Putins tillträde som president har utvecklingen i Ryssland gått i en mycket auktoritär riktning. Verktyg som lagstiftning, propaganda och politiskt inflytande över rättsapparaten har nyttjats för att tysta oppositionella och för att stärka regimens ställning.

Regeringen bör vidta nödvändiga åtgärder för att möjliggöra för oppositionspolitikern och journalister att arbeta vidare för att stärka demokratin i Ryssland.

### 2. Yttrandefrihet, punkt 1 (V)

av Håkan Svenneling (V).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:UU7

RESERVATIONER

Därmed bifaller riksdagen motionerna  
2018/19:723 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 6,  
2019/20:3357 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 9,  
2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 14 och  
2020/21:2360 av Lawen Redar (S) samt  
avslår motionerna  
2018/19:1385 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,  
2018/19:2903 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkandena 7 och 33,  
2019/20:775 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,  
2020/21:671 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 2 och  
2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 9.

### *Ställningstagande*

Fria medier är en förutsättning för ett demokratiskt samtal där både den politiska och ekonomiska makten granskas på sakliga grunder. Hot mot journalister och inskränkt pressfrihet är en del av det krympande demokratiska utrymmet och civilsamhällets begränsade utrymme. Jag ser med oro på utvecklingen och anser att den kräver ett tydligt agerande från Sveriges sida. Sverige ska både som enskilt land och som medlem i EU och FN verka för att pressfriheten och fria mediers handlingsfrihet värnas runt om i världen.

I Ryssland har en ny lagstiftning införts som ger ryska myndigheter större möjlighet att hindra tillgången till ett fritt internet för dem som bor i Ryssland. Sverige ska därför både som enskilt land och som medlem i EU och FN verka för att stärka friheten på internet i Ryssland.

I eritreanska fångelser sitter hundratals samvetsfångar, journalister och före detta politiker utan att åtal har väckts mot dem. De har inte möjlighet att få träffa en advokat eller sina anhöriga. Sverige bör därför både som enskilt land och som medlem i FN och EU verka för att alla politiska fångar i Eritrea frigges.

Selahattin Demirtas är en av företrädarna för det pro-kurdiska partiet HDP i Turkiet. I målet Selahattin Demirtas mot Turkiet vid Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter har Turkiet dömts för bl.a. överträdelse av rätten att utan dröjsmål ställas inför domare.

Jag anser att Sverige måste agera med kraft för att få Selahattin Demirtas frisläppt i enlighet med domen från Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

### **3. Yttrandefrihet, punkt 1 (L)**

av Fredrik Malm (L).

#### *Förslag till riksdagsbeslut*

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L) yrkande 9 och avslår motionerna

2018/19:723 av Håkan Svenneling m.fl. (V) yrkande 6,

2018/19:1385 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,

2018/19:2903 av Hans Wallmark m.fl. (M) yrkandena 7 och 33,

2019/20:775 av Markus Wiechel m.fl. (SD) yrkande 2,

2019/20:3357 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 9,

2020/21:671 av Björn Söder m.fl. (SD) yrkande 2,

2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V) yrkande 14 och

2020/21:2360 av Lawen Redar (S).

### *Ställningstagande*

I en rad länder har covid-19 använts som förevändning för att göra inskränkningar i demokratiska fri- och rättigheter. Diktaturer försöker öka sitt inflytande genom medierna. Genom egna internationella medier försöker diktaturer förmedla sina egna narrativ och bemöta internationell kritik. För att bemöta dessa odemokratiska tendenser bör Sverige sätta upp direkta stöd och samarbeten som kan hjälpa journalister att verka trots restriktioner till följd av covid-19.

2020/21:UU7

## Särskilt yttrande

### **Oberoende undersökningskommission, punkt 2 (C)**

Kerstin Lundgren (C) och Magnus Ek (C) anför:

Utskottet väljer att delvis bifalla vår motion genom ett tillkännagivande. Vi står bakom utskottet och tillkännagivandet om oberoende undersökningskommission men vill understryka att vi inte ändrat uppfattning i de frågor som tas upp i yrkande 8 i motion 2020/21:2942.

BILAGA 1

## Förteckning över behandlade förslag

## Motioner från allmänna motionstiden 2018/19

2018/19:723 av Håkan Svenneling m.fl. (V):

6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige som enskilt land såväl som medlem i EU och FN ska verka för att pressfriheten och fria mediers handlingsfrihet värnas runt om i världen och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1090 av Lawen Redar (S):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att få Selahattin Demirtas frisläppt i enlighet med Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas krav och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:1385 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka arbetet för att skydda oppositionspolitiker och journalister som far illa i Ryssland och tillkännager detta för regeringen.

2018/19:2903 av Hans Wallmark m.fl. (M):

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om frihet i den digitala världen och tillkännager detta för regeringen.
33. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om informationsteknologins betydelse och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2019/20

2019/20:775 av Markus Wiechel m.fl. (SD):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka arbetet för att skydda oppositionspolitiker och journalister som far illa i Ryssland och tillkännager detta för regeringen.



2020/21:UU7

BILAGA 1 FÖRTECKNING ÖVER BEHANDLADE FÖRSLAG

*2019/20:2068 av Lawen Redar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att få Selahattin Demirtas frisläppt i enlighet med Europadomstolen för mänskliga rättigheters krav och tillkännager detta för regeringen.

*2019/20:3357 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):*

9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige som enskilt land såväl som medlem i EU och FN ska verka för att stärka friheten på internet i Ryssland och tillkännager detta för regeringen.

## Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

*2020/21:256 av Désirée Pethrus (KD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör tillsätta en undersökningskommission för att granska ärendet med Dawit Isaak och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU och Sverige gemensamt bör agera för att Dawit Isaak snarast släpps fri, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2020/21:671 av Björn Söder m.fl. (SD):*

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utöka arbetet för att skydda oppositionspolitiker och journalister som far illa i Ryssland och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:891 av Helén Pettersson och Fredrik Lundh Sammeli (båda S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kampen för att få Dawit Isaak fri och vikten av att Sverige som nation står upp för det fria ordet och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:1304 av Jonas Sjöstedt m.fl. (V):*

14. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör såväl som enskilt land som inom EU och FN verka för att alla politiska fångar i Eritrea frigges, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
15. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tillsätta en undersökningskommission med uppdrag att sammanställa de olika insatser som gjorts för Dawit Isaak och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2358 av Lawen Redar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att få Dawit Isaak frigiven och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2359 av Lawen Redar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att få Gui Minhai frigiven och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2360 av Lawen Redar (S):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om frigivning av Selahattin Demirtas och andra politiska fångar i Turkiet och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2545 av Amineh Kakabaveh m.fl. (-, M, C, L, MP, KD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen snarast bör tillsätta en undersökningskommission för att granska ärendet med Dawit Isaak och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att EU och Sverige gemensamt bör agera för att Dawit Isaak snarast släpps fri, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

*2020/21:2776 av Lars Adaktusson m.fl. (KD):*

29. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att intensifiera ansträngningarna för att hjälpa frihetsberövade svenskar i utlandet och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:2942 av Kerstin Lundgren m.fl. (C):*

8. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att svenska medborgaren och publicisten Gui Minhai omedelbart ska släppas fri och tillkännager detta för regeringen.

*2020/21:3241 av Fredrik Malm m.fl. (L):*

3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att de som arbetar för tryckfrihet i Kina, såsom den svenske förläggaren Gui Minhai, ska släppas eller få en rättvis dom och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör sätta upp direkta stöd och samarbeten för att underlätta friheten hos journalister att verka trots restriktioner till följd av covid-19 och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:UU7

BILAGA 2

## Motionsyrkanden som avstyrks av utskottet

Motion	Motionärer	Yrkanden
<b>3. Motioner som bereds förenklad</b>		
2018/19:1090	Lawen Redar (S)	
2019/20:2068	Lawen Redar (S)	
2020/21:256	Désirée Pethrus (KD)	1 och 3
2020/21:891	Helén Pettersson och Fredrik Lundh Sammeli (båda S)	
2020/21:2358	Lawen Redar (S)	
2020/21:2359	Lawen Redar (S)	



# Personer som kommissionen har intervjuat rörande Dawit Isaak

Stefan Löfven, statsminister 2014–2021

## Utrikesdepartementet

Gunnar Aldén, t.f. biträdande chef UD AF 2008–2010, gruppchef  
UD AF 2005–2010, 2016–2017

Frank Belfrage, kabinettssekreterare 2006–2014

Carl Bildt, utrikesminister 2006–2014

Anna Björkander, biträdande chef UD KC 2012–2016

Anna Brandt, chef UD AF 2002–2006

Hans Dahlgren, kabinettssekreterare 2000–2006

Carl Henrik Ehrenkrona, rättschef 2002–2010

Andreas Ershammar, handläggare för Eritrea, UD AF, 2004–2007

Marika Fahlén, särskilt sändebud för Afrikas horn 2006–2012

Elinor Hammarskjöld, rättschef 2016–2019

Carl-Magnus Hyltenius, utrikesråd bl.a. 2005–2006

Pereric Högberg, chef UD AF 2012–2016

Camilla Mellander, biträdande chef UD KC 2010–2012

Carl-Magnus Nesser, rättschef från 2019

Helena Rietz, chef UD AF 2016–2019

Lars Ronnås, chef UD AF 2009–2012, biträdande chef UD AF  
2001–2006

Robert Rydberg, kabinettssekreterare från 2019

Anders Rönquist, rättschef 2010–2016  
Irina Schoulgin-Nyoni, chef UD AF från 2019  
Peter Svensson Kemeny, biträdande chef UD KC 2019–2022  
Annika Söder, kabinettssekreterare 2014–2019  
Isabella Törngren, biträdande chef UD KC 2012–2016  
Margot Wallström, utrikesminister 2014–2019  
Charlotte Wrangberg, biträdande chef UD KC 2005–2010

### **Svenska Stockholmsbaserade ambassadörer till Eritrea**

Per Enarsson 2015–2017  
Annika Molin Hellgren 2012–2015  
Svante Liljegren, från 2017  
Folke Löfgren 2002–2005  
Fredrik Schiller 2008–2012

### **Svenska honorärkonsuler i Eritrea**

Agneta Lostelius 2002–2003  
Lis Truelsson 1997–2002

### **Riksdagen**

Amineh Kakabaveh, Riksdagsgruppen för Dawit Isaak

### **EU/EEAS**

Gianluca Grippa, Ambassador designate to Eritrea  
Lothar Jaschke, Political Officer  
Karin Johansson, Acting Head of Division East Africa  
Hanne Kristoffersen, Human Rights Division,  
Rita Laranjinha, Managing Director Africa

**Anhöriga**

Betlehem Isaak, dotter till Dawit Isaak

Esayas Isaak, bror till Dawit Isaak

Sofia Isaak, Dawit Isaaks hustru

**Enskilda organisationer m.fl.**

Kurdo Baksi, Författarförbundet

Donald Boström, journalist, författare och fotograf

Per Hultengård, Tidningsutgivarna

Ulrika Hyllert, Journalistförbundet

Erik Jennische, Stödkommittén för Free Dawit

Elisabeth Löfgren, Stödkommittén för Free Dawit

Martin Schibbye, journalist

Björn Tunbäck, Reportrar utan gränser

Maja Åberg, Amnesty

Leif Öbrink, Stödkommittén för Free Dawit





# Personer som kommissionen har intervjuat rörande Gui Minhai

Stefan Löfven, statsminister 2014–2021

## **Utrikesdepartementet**

Henrik Bergquist, gruppchef UD ASO 2017–2022

Jon Åström Gröndahl, chef UD KC 2015–2020

Elinor Hammarskjöld, rättschef 2016–2019

Cecilia Julin, chef UD KC från 2020

Peter Svensson Kemeny, biträdande chef UD KC 2019–2022

Carl-Magnus Nesser, rättschef från 2019

Cecilia Ruthström Ruin, chef UD ASO 2016–2021

Anders Rönquist, rättschef 2010–2016

Annika Söder, kabinettssekreterare 2014–2019

Isabella Törngren, biträdande chef UD KC 2015–2019

Helena Wahlström, ämnesråd UD KC från 2009

Margot Wallström, utrikesminister 2016–2019

## **Sveriges ambassad i Kina**

Karl-Olof Andersson, andreman 2017–2022

Per Augustsson, andreman 2014–2017

Lars Fredén, ambassadör 2010–2016

Anna Lindstedt, ambassadör 2016–2019

Nina Lissvik, tjänsteman ansvarig för konsulära frågor 2016–2020  
Anita Lundquist, tjänsteman ansvarig för konsulära frågor 2013–2016  
Helena Sångeland, ambassadör från 2019

### **Sveriges generalkonsulat i Shanghai**

Lisette Lindahl, generalkonsul 2016–2020  
Sebastian Magnusson, vice konsul 2017–2019

### **EU/EEAS**

Nicoletta Pusterla, Policy Officer China desk

### **Anhörig**

Angela Gui, dotter till Gui Minhai

### **Enskilda organisationer m.fl.**

Jesper Bengtsson, Svenska Pen  
Peter Dahlin, Safeguard Defenders  
Magnus Fiskesjö, professor  
Erik Halkjaer, Reportrar utan gränser  
John Kamm, The Dui Hua Foundation  
Måns Molander, Human Rights Watch  
Malin Oud, Raoul Wallenberginstitutet  
Mikaela Zabrodsky, Förläggarföreningen  
Maja Åberg, Amnesty

# Statens offentliga utredningar 2022

## Kronologisk förteckning

---

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornion-laaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.

# Statens offentliga utredningar 2022

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet  
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

### Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin  
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen  
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]

### Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

### Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]

### Kulturdepartementet

- Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
- Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
- Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki

Då människovärdet mättes.  
Exkludering och assimilering av torne-  
dalingar, kväner och lantalaiset. [32]  
Kreativa Sverige! Nationell strategi för  
främjande av hållbar utveckling i  
kulturella och kreativa branscher. [44]

### **Miljödepartementet**

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet  
2022. Samhället, tekniken och etiken.  
[7]  
Sveriges globala klimatavtryck. [15]  
Rätt för klimatet. [21]  
Om prövning och omprövning  
– en del av den gröna omställningen.  
[33]  
Ändrade regler för vattenskottrar. [49]

### **Näringsdepartementet**

Friska djur behöver inte antibiotika  
– bättre verkan genom internationell  
påverkan [43]

### **Socialdepartementet**

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19  
– framgång genom samarbete och  
helgardering. [3]  
Hälso- och sjukvårdens beredskap  
– struktur för ökad förmåga.  
Del 1 och 2. [6]  
Sverige under pandemin. Volym 1  
Samhällets, företagets och enskildas  
ekonomi. Volym 2 Förutsättningar,  
vägval och utvärdering. [10]  
Handlingsplan för en långsiktig utveckling  
av tolktjänsten för döva, hörselskadade  
och personer med dövblindhet. [11]  
Vägen till ökad tillgänglighet  
– delaktighet, tidiga insatser och inom  
lagens ram. [22]  
Extraordinära smittskyddsåtgärder – en  
bedömning. [26]  
Begränsningar i möjligheterna för vissa  
aktörer att få tillstånd att bedriva  
öppenvårdsapotek. [27]  
Rätt och lätt  
– ett förbättrat regelverk för VAB. [31]

Stärkt arbete med att bekämpa bidrags-  
brott. Administrativt sanktionssystem  
och effektivare hantering av  
misstänkta brott. [37]

God tvångsvård – trygghet, säkerhet och  
rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård  
och rättspsykiatrisk vård. [40]

Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet  
i vård och omsorg för äldre personer.  
[41]

Naloxon kan rädda liv  
– bedömningar av nuläget och nästa  
steg. [54]

### **Utbildningsdepartementet**

En modell för att mäta och belöna  
progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska  
nå målen med sin gymnasieutbildning.  
[34]

Tryggare i vårddyrket  
– en översyn av vissa frågor inom  
utbildning till sjuksköterska och  
barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan  
– ett besluts- och kunskapsunderlag.  
Volym 1 och 2. [53]

### **Utrikesdepartementet**

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka  
uppnå frigivning av Dawit Isaak och  
Gui Minhai. [55]