

# HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm den 9 juli 2019

Mål nr

Ö 2479-19

## ANSÖKANDE STAT

Folkrepubliken Kina

## PERSON SOM FRAMSTÄLLNINGEN AVSER

QJ (även känd som FL)

Ombud: Advokat HOL

## SAKEN

Prövning enligt 18 § lagen (1957:668) om utlämning för brott

---

## HÖGSTA DOMSTOLENS BESLUT

Högsta domstolen förklarar att det enligt 7 § utlämningslagen finns hinder mot utlämning av QJ till Kina. Högsta domstolen förklarar att det enligt 10 § andra stycket utlämningslagen finns hinder mot utlämning av QJ till Kina i den del som framställningen avser misstanke om förskingring i april 2008.

Dok.Id 165191

---

HÖGSTA DOMSTOLEN	Postadress	Telefon 08-561 666 00	Expeditionstid
Riddarhustorget 8	Box 2066	Telefax -	08:45-12:00
	103 12 Stockholm	E-post:	13:15-15:00
		hogsta.domstolen@dom.se	
		www.hogstadamstolen.se	

Högsta domstolen förklarar att en utlämning av QJ till Kina är **oförenlig** med artiklarna 2, 3 och 6 i Europakonventionen.

Sekretessen enligt 18 kap. 17 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för de uppgifter som hänför sig till brottsutredningen ska bestå.

## SKÄL

### Framställningen

1. Folkrepubliken Kina, genom den allmänna byrån för korruptionsbekämpning och bestickning inom Folkets högsta åklagarämbete, har begärt att QJ, medborgare i Kina och Federationen Saint Kitts och Nevis, ska utlämnas till Kina för lagföring.

### Den påstådda brottsligheten

2. Till stöd för framställningen har Kina åberopat ett beslut meddelat av Folkets åklagarämbete i Henan-provinsen den 23 oktober 2011 om arrestering av QJ. Av beslutet framgår att QJ är misstänkt för vad som angetts utgöra förskingring. Brottsmisstankarna beskrivs närmare i utlämningsframställningen och i handlingar som har tillhandahållits kompletteringsvis från kinesisk sida. Härav framgår att QJ är misstänkt för fem olika gärningar:

- a) förskingring av cirka 57 miljoner yuan under perioden juni–oktober 2011,
- b) förskingring av cirka 31 miljoner yuan under perioden juni–oktober 2011,
- c) förskingring av cirka 64 miljoner yuan under 2010 och 2011,
- d) förskingring av cirka 55 miljoner yuan under perioden juli–oktober 2011, och
- e) förskingring av cirka 3 miljoner yuan under april 2008.

Enligt riksåklagaren motsvarar det sammanlagda beloppet, cirka 210 miljoner yuan, ungefär 280–290 miljoner svenska kr.

3. Samtliga gärningar har samband med QJs tidigare anställning som chefstjänsteman inom den statliga spannmålsindustrin. Enligt framställningen är gärningarna straffbelagda enligt artiklarna 382 och 384 i den kinesiska strafflagstiftningen (i engelsk översättning ”embezzlement” respektive ”misappropriation of public funds”). Maximistraflet för brott enligt artikel 382 är dödsstraff medan maximistraflet för brott enligt artikel 384 är fängelse på livstid.

#### **Riksåklagarens och QJs inställning m.m.**

4. Enligt riksåklagaren finns det hinder mot utlämning enligt 10 § andra stycket utlämningslagen beträffande den gärning som upptas under punkten 2 e) i det föregående. Såvitt avser övriga påstådda gärningar finns det, enligt riksåklagaren, inte hinder mot utlämning enligt utlämningslagen. Riksåklagaren har vidare anfört att det inte heller torde finnas hinder enligt Europakonventionen mot att utlämna QJ till Kina förutsatt att kinesiska myndigheter lämnar godtagbara garantier till den svenska regeringen. Dessa garantier borde enligt riksåklagaren avse

- att QJ inte kommer att straffas med döden; i ärendet finns en uppgift om att den kinesiska högsta domstolen beslutat att han inte får dömas till dödsstraff,
- att han kommer att tillförsäkras en rättvis rättegång med rätt till ett effektivt försvar,
- att han får ett skydd mot tortyr och annan omänsklig behandling (med tillgång till adekvat läkarvård i anstalt), samt



- att svenska myndigheter får möjlighet att kontrollera hans förhållanden framgent.

5. QJ har motsatt sig utlämning. Han har i Högsta domstolen gjort gällande att det finns hinder mot utlämning enligt 7 och 9 §§ samt, beträffande den påstådda gärningen under punkten 2 e), 10 § andra stycket utlämningslagen. Han har även gjort gällande att en utlämning skulle stå i strid med Europakonventionen.

6. QJ har i utlämningsärendet varit frihetsberövad från den 25 juni 2018 och till dess att Högsta domstolen den 19 juni 2019 beslutade att häva häktningsbeslutet.

#### **QJs uppgifter**

7. QJ har bestritt ansvar för brott och uppgett bl.a. följande.

8. Han var tidigare ordförande i en lokalavdelning av kommunistpartiet och ledamot av Folkkongressen i Kina. Sedan han i augusti 2009 erhållit visum till USA reste han fram och tillbaka mellan Kina och USA. Han lämnade Kina för gott i mitten av oktober 2011, eftersom han hade gått med i Kinesiska demokratiska partiet (China Democracy Party) i maj 2010. Han utsågs till lokalordförande för partiet i Singapore och Dominikanska republiken samt även i Norden. Efter att ha fått klart för sig att kinesiska myndigheter starkt ogillar medlemmar i det partiet vågade han inte åka tillbaka till Kina. Han tog med sig sin familj till USA och bosatte sig där. Han blev medborgare i Saint Kitts och Nevis 2012. Han flyttade till Österrike 2012 eller 2013. I slutet av 2013 reste han till Sverige och han flyttade hit under 2014 med sin nya hustru, som är medborgare i Österrike. I mars 2019 ansökte han om asyl i Sverige. Migrationsverket har ännu inte fattat något beslut med anledning av hans ansökan.



9. Hans deltagande i den kinesiska demokratirörelsen är det verkliga skälet till att kinesiska myndigheter felaktigt anklagar honom för brott. Grunden för brottsanklagelserna är således politisk. Han avskedades från sin anställning den 9 oktober 2011 sedan det blivit känt för kinesiska myndigheter att han var medlem i Kinesiska demokratiska partiet. Kort tid därefter anklagades han för brott. Han hade dessutom varit politiskt aktiv i samband med demonstrationerna på Himmelska fridens torg 1989.

10. Den kinesiska rättsprocessen syftar till att få fram erkännanden. Med hänsyn till de bristande rättssäkerhetsgarantier som omgärdar förhör med misstänkta, tilltalade och vittnen kan uppgifter från sådana förhör inte läggas till grund för bedömningen av om det föreligger sannolika skäl för brottsmisstankarna mot honom. Brottspåståendena är under alla förhållanden orimliga och stöds inte av återopad bevisning.

11. Om han skulle bli utlämnad till Kina kommer han inte att få en rättvis rättegång. Hans fall kommer att prövas inom ramen för kommunistpartiets interna disciplinära system och således utanför det reguljära rättsväsendet. Sådana prövningar mynnar alltid ut i erkännanden. Han kommer säkerligen att utsättas för tortyr och få svåra fysiska skador. I hans fall har myndigheterna i kinesisk TV redan hävdat att han är skyldig till brott. Detta är en etablerad metod i Kina och innebär att det inte finns någon möjlighet för honom att bli friad från anklagelserna. Enligt ett flertal rapporter har försvarsadvokater i Kina stor lojalitet till statsmakten, och de försvarare som har avvikande uppfattningar fängslas eller lämnar landet. Detta påverkar möjligheterna till ett effektivt försvar.

12. Det finns skäl att starkt ifrågasätta tillförlitligheten av den kinesiska högsta domstolens beslut om att han inte får dömas till dödsstraff. Domstolen agerar under det partipolitiska systemet och är således inte oberoende. Beslutet utgör endast en tillfällig anpassning till de krav som det svenska rättssystemet ställer för att utlämning ska kunna beviljas. I stället måste utgångspunkten

vara att han kommer att dömas till döden i enlighet med den praxis som finns avseende personer i hans ställning.

### **Bevisning åberopad av QJ**

13. På QJs begäran har det hållits syn på ett reportage i kinesisk TV (jfr p. 11). QJ har vidare åberopat vittnesförhör med EP, PH och PD.

14. EP är professor i juridik vid King's College i London. Hennes arbete är inriktat på mänskliga rättigheter och kinesiska samhällsförhållanden. Hon har berättat om det kinesiska rättssystemet och lämnat uppgifter som ligger i linje med vad som framgår om detta i internationella rapporter (se p. 16–22 i det följande).

15. PH och PD har tidigare varit anklagade för brott i Kina. PH, som i många år arbetat i Kina som journalist och affärskonsult, har varit frihetsberövad och lagförd inom ramen för det reguljära straffprocessuella systemet. PD, som arbetat med mänskliga rättigheter och rättssäkerhetsfrågor i Kina, har varit berövad friheten enligt ett särskilt administrativt system (Residential Surveillance at a Designated Location). De har båda berättat om sina egna erfarenheter som frihetsberövade i Kina. De har också i övrigt lämnat uppgifter om det kinesiska rättssystemet som ligger i linje med såväl den bild som framgår av internationella rapporter som de uppgifter som EP lämnat.

### **Internationella rapporter om det kinesiska rättssystemet**

#### *Utrikesdepartementets rapport*

16. Av Utrikesdepartementets rapport "Kina – Mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer: situationen per den 31 december 2018" framgår bl.a. följande.

17. Kina är, även om det officiellt finns flera partier, i praktiken en enpartistat utan allmänna och fria val. Politisk opposition är inte tillåten. Det är i

regel förbjudet att förespråka politiska rättigheter, och det förekommer att aktivister och människorättsförsvarare frihetsberövas.

18. Rättsväsendet är underställt kommunistpartiets kontroll. Partiets inblandning är särskilt påtaglig i politiskt känsliga fall. I praktiken tillämpas rättsstatens principer endast selektivt.

19. Lagföring av partimedlemmar följer delvis ett eget förfarande vid sidan av det vanliga straffprocessuella systemet. Inom ramen för detta särskilda administrativa förfarande har det tidigare funnits ett system som möjliggjort placering av partimedlemmar på hemlig plats utan kontakt med omvärlden (*shuanggui*). Detta har under 2018 ersatts av ett nytt system kallat kvarhållande i häkte (*liuzhi*). Det förhållandet att den utredande myndigheten (Nationella tillsynsmyndigheten) i praktiken är underställd kommunistpartiet och att utredningar sker utanför den ordinarie straff- och straffprocessrätten innebär en stor brist på rättssäkerhet och risk för godtycklig tillämpning. Det förekommer påtvingade TV-sända erkännanden av personer som är frihetsberövade.

20. Tortyr är förbjudet. Enligt rapporter från bl.a. Amnesty International och Human Rights Watch förekommer emellertid såväl fysisk som psykisk tortyr. Risken för tortyr är större för personer som är administrativt frihetsberövade.

21. Dödsstraff finns i straffskalan för 46 brott. Antalet personer som avrättas är en statshemlighet, men enligt Amnesty International är Kina den stat som under 2017 avrättade flest personer.

#### *Andra internationella rapporter*

22. De uppgifter som framgår av Utrikesdepartementets redogörelse stöds av rapporter från bl.a. FN:s kommitté mot tortyr, Human Rights Watch, US Department of State och brittiska Home Office, liksom av de vittnesuppgifter



som lämnats i ärendet. Av rapporten från US Department of State framgår också att det finns åtskilliga uppgifter om godtyckliga och utomrättsliga avrättningar, om försvinnanden där personer hålls fängslade på okänd plats under lång tid och om olika former av våld och tortyr.

### **Kravet på dubbel straffbarhet enligt 1, 4 och 10 §§ utlämningslagen**

#### *Allmänt om kravet på dubbel straffbarhet*

23. En utlämning förutsätter, såvitt fråga inte är om s.k. accessorisk utlämning, att den eller de gärningar för vilka utlämning begärs motsvarar brott enligt svensk lag för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (4 § utlämningslagen).
24. Bestämmelsen i 4 § kan tillsammans med 1 § – enligt vilken det krävs att den eftersökte är misstänkt, tilltalad eller dömd för en gärning som är straffbelagd i den anmodande staten – sägas ge uttryck för ett krav på dubbel straffbarhet (se t.ex. Karin Påle, Villkor för utlämning, 2003, s. 132 ff.). Även det krav på att preskription inte får ha inträtt enligt svensk rätt som framgår av 10 § andra stycket, kan sägas utgöra en del i kravet på dubbel straffbarhet.
25. Någon närmare prövning av att gärningen eller gärningarna är straffbara enligt den anmodande statens lagstiftning ska dock inte göras; det är tillräckligt att den anmodande staten anser detta och hänvisar till relevant lagstiftning. Om det emellertid står klart att straff inte kan utdömas i den anmodande staten, ska utlämning inte ske (jfr prop. 1957:156 s. 45). Detta innebär bl.a. att utlämning inte ska ske om det står klart att gärningen är preskriberad enligt den anmodande statens lagstiftning (se t.ex. NJA 2012 N 23 p. 10).
26. Vid en prövning enligt 4 § av om en viss gärning motsvarar brott enligt svensk lag är rubriceringen inte avgörande. Det centrala är att den konkreta gärning som ligger till grund för utlämningsframställningen skulle utgöra brott

vid en bedömning enligt svensk lag. Det är alltså tillräckligt att det straffbara området enligt svensk rätt överlappar det straffbara området enligt den anmodande statens lag just när det gäller den påstådda gärningen. Uttrycket "motsvarar brott" indikerar härutöver att det i viss utsträckning är tillåtet att vid bedömningen utgå från gärningen som om den hade begåtts i Sverige under motsvarande förhållanden. Det sagda kom till tydligt uttryck i 1913 års utlämningslag: "gärningen är eller, om den hade begåtts i Sverige och under motsvarande förhållanden, skulle vara att anse såsom brott".

*Det står inte klart att gärningen inte är straffbar enligt kinesisk rätt*

27. Kina har angett att gärningarna är straffbara enligt artiklarna 382 och 384 i den kinesiska strafflagen. Det saknas mot bakgrund av den begränsade prövning som i denna del ankommer på Högsta domstolen anledning att ifrågasätta denna bedömning (se p. 25). Enligt utredningen är preskriptionstiden för de misstänkta gärningarna i kinesisk rätt 20 år.

28. Det står alltså inte klart att QJ inte kan straffas i Kina.

*De brott som QJ misstänks för motsvarar brott enligt svensk lag*

29. De gärningar som upptas under punkten 2 a)–d) ska ha bestått i att QJ har sett till att han fått del av medel som allokaterats till olika företag för inköp av spannmål och del av betalningar för försålda spannmål. I åtminstone tre av fallen ska falska eller osanna handlingar ha använts i något led av förfarandet.

30. Beroende på de närmare omständigheterna kring gärningarna kan dessa böttna i ett missbruk av den förtroendeställning QJ haft eller i att det förekommit vilsledanden som har lett till utbetalningar eller till att medel inte har återkrävts. Gärningarna bör enligt svensk rätt primärt vara att bedöma antingen som grovt bedrägeri (alternativt anstiftan till sådant brott) eller som grov trolöshet mot huvudman (se 9 kap. 3 § och 10 kap. 5 § andra stycket brottsbalken). Även om det inte skulle ha förelegat något missbruk av

förtroendeställning eller något vilseledande, måste de påstådda gärningarna anses motsvara grovt mutbrott enligt den vid tiden för gärningarna gällande lagstiftningen (se 20 kap. 2 § brottsbalken i dess lydelse före den 1 juli 2012).

31. Beträffande den gärning som upptas under punkten 2 e) är det närmast fråga om anstiftan eller medhjälp till grov förskingring eller grov trolöshet mot huvudman (se 10 kap. 3 § och 5 § andra stycket brottsbalken).

32. Det förhållandet att det inte i detalj går att slå fast hur brotten ska ha gått till bör ses i ljuset av att fråga är om utlämning för lagföring och att prövningen av utlämningsärendet sker i ett relativt tidigt skede av rättsprocessen. Att det finns vissa oklarheter kan därför inte hindra att gärningarna anses motsvara brott på det sätt som förutsätts enligt 4 §.

*Beträffande en av gärningarna har preskription inträtt enligt svensk rätt*

33. Utlämning får inte ske för en gärning i relation till vilken preskription har inträtt enligt svensk rätt (10 § andra stycket utlämningslagen).

34. Alla de gärningar som QJ är misstänkt för motsvarar grova förmögensbrott med en straffskala som sträcker sig från fängelse sex månader till sex år. Det innebär att preskriptionstiden är tio år (se 35 kap. 1 § första stycket 3 brottsbalken).

35. De gärningar som avses under punkten 2 a)–d) är förövade 2010 eller 2011. Preskription har alltså i dessa fall inte inträtt.

36. Den gärning som tas upp under punkten 2 e) ska emellertid ha förövats i april 2008, låt vara att vissa efterföljande åtgärder ska ha vidtagits senare under 2008 och under 2009. Det finns inget som tyder på att preskriptionsavbrott har skett. Straffet är alltså förfallet enligt svensk rätt och det föreligger hinder mot utlämning avseende den gärningen. Denna gärning bortses därför från vid bedömningen enligt 9 §.



**Kravet enligt 9 § utlämningslagen på att det föreligger ett häktningsbeslut och viss bevisning***Allmänt om kravet på viss bevisning*

37. En utlämning för lagföring förutsätter att framställningen grundas på ett häktningsbeslut som meddelats av en behörig myndighet i den anmodande staten. När – som i detta fall – Sverige och den anmodande staten inte har ingått en sådan överenskommelse som avses i 9 § tredje stycket utlämningslagen krävs vidare att det finns sannolika skäl att personen har begått den aktuella gärningen. (Se 9 § andra stycket.) Lagstiftaren har alltså uppställt samma krav på bevisningen som normalt gäller för häktning enligt svensk rätt.

38. Ett häktningsbeslut utgör inte i sig tillräcklig bevisning om den som begärs utlämnad bestrider att han eller hon gjort sig skyldig till det påstådda brottet och anför trovärdiga grunder för sitt bestridande (se prop. 1957:156 s. 65). I regel är det underlag som presenteras i en utlämningsframställning mer omfattande än det som läggs fram vid en begäran om häktning inom ramen för en svensk brottmålsrättegång. När ett mer omfattande underlag på detta sätt presenteras i utlämningsärendet fordras i regel, för att det inte ska föreligga sannolika skäl, att det finns någon omständighet som gör att det finns skäl att ifrågasätta utredningen. Sådana omständigheter kan bestå bl.a. i att det finns oklarheter eller inkonsekvenser som inte beror på att det är fråga om en prövning i ett tidigt skede av processen. Av betydelse vid bedömningen kan också vara vad som är känt om rättssystemet i den anmodande staten (se t.ex. NJA 2013 s. 88 p. 16).

*Utlämningsframställningen grundas på ett häktningsbeslut och det föreligger sannolika skäl att QJ har begått gärningarna*

39. Kina har till stöd för utlämningsframställningen åberopat ett beslut som har fattats av en behörig myndighet och som får anses motsvara ett häktningsbeslut.

40. Till stöd för utlämningsframställningen har åberopats en omfattande utredning som, i förhållande till var och en av gärningarna, innefattar domar mot personer som medverkat i den påstådda brottsligheten, förhör med personer som lämnat uppgifter som ligger i linje med misstankarna och visst annat underlag i form av kontoutdrag eller utlåtanden beträffande räkenskapsmaterial. QJ har bekräftat att han har rört sig med mycket stora penningssummor, men han har lämnat endast relativt vaga och kortfattade uppgifter om hur han har fått tillgång till dessa summor.

41. Utredningen om brotten väcker förvisso frågor, bl.a. om det är möjligt att under relativt kort tid hantera så stora mängder pengar i form av kontanta medel som det ska ha rört sig om. Sammantaget är utredningen emellertid – också med beaktande av vad som är känt om det kinesiska rättssystemet och av vad QJ anfört som grund för sitt bestridande – sådan att kravet på sannolika skäl enligt 9 § andra stycket utlämningslagen är uppfyllt.

#### **Hinder enligt 7 § utlämningslagen på grund av risk för förföljelse**

*Allmänt om hinder på grund av risk för förföljelse*

42. Utlämning får inte ske av den som på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller annars på grund av politiska förhållanden i den anmodande staten löper risk för att utsättas för förföljelse som riktar sig mot hans liv eller frihet eller annars är av svår beskaffenhet (7 § utlämningslagen). Bestämmelsens avfattning överensstämmer i stort sett med flyktingdefinitionerna i 1954 års

utlänningslag och 4 kap. 1 § i nu gällande utlänningslag (2005:716). Någon fullständig överensstämmelse mellan utlänningslagen och rätten att stanna i landet enligt utlänningsrätten finns emellertid inte (jfr bl.a. NJA 2017 s. 975 p. 10–14).

43. För att 7 § ska hindra utlämning fordras att det finns underlag för att konstatera att det finns en konkret risk för förföljelse. Vid politisk förföljelse ska risken grundas på den berörda personens politiska uppfattning eller åtminstone på att den anmodande staten antar att han eller hon har en viss politisk uppfattning. Det är alltså inte tillräckligt att förhållandena i landet i allmänhet är politiskt besvärliga och att det förekommer förföljelse av politiska motståndare.

44. Vid en tillämpning av 7 § finns det inte något utrymme att göra en avvägning mot den anmodande statens intresse av lagföring eller straffverkställighet. Ett sådant förslag lämnades visserligen av 1949 års utlänningskommitté i det lagstiftningsärende som ledde fram till den nu gällande utlänningslagen (se SOU 1951:42 s. 223 f.; ett visst utrymme för avvägning förordades även av Lagrådet, se prop. 1957:156 s. 118). Departementschefen anslöt sig emellertid till det förslag som fanns i den promemoria som utarbetats inom ramen för lagstiftningsärendet och som innebar att det vid risk för förföljelse av relevant slag skulle föreligga ett absolut hinder mot utlämning (se a. prop. s. 32, 60 f. och 128). Lagstiftningen kom också att utformas i enlighet med departementschefens ställningstagande.

*Det föreligger hinder mot utlämning på grund av risk för förföljelse*

45. QJ har hävdats att han varit politiskt aktiv i samband med demonstrationerna på Himmelska fridens torg. Dessa händelser ligger nu 30 år tillbaka i tiden, och QJ har i tiden därefter haft en relativt hög position i statsförvaltningen och varit verksam i kommunistpartiet. Vad han har anfört om sin



medverkan kring händelserna på Himmelska fridens torg bör därför inte vägas in vid prövningen enligt 7 §.

46. Han har emellertid också gjort gällande att det finns en risk för förföljelse på grund av att han är medlem och aktiv i Kinesiska demokratiska partiet. Partiet är, enligt vad som framgår av utredningen, oppositionellt och agerar för införande av demokrati och mänskliga rättigheter i Kina. I den delen får hans påståenden visst stöd av utredningen. Bland annat finns det en handling som utvisar att han utnämnts till ordförande för det beredande utskottet vid huvudkontoret i Dominikanska republiken, ett brev om hans verksamhet i partiet, hans ansökan om medlemskap och kvitton som avser betalning av partiavgift. Utredningen omfattar också regimkritiska texter undertecknade med namnet FL (QJs alias).

47. Hans engagemang är nu känt för den kinesiska staten. Detta förhållande får, sammantaget med Kinas förhållningssätt till politiska motståndare, anses innebära att det föreligger en risk för förföljelse av det slag som avses i 7 §.

48. Det finns följaktligen hinder mot utlämning enligt 7 § utlämningslagen.

### **Europakonventionen**

#### *Allmänt om när utlämning står i strid med Europakonventionen*

49. Enligt Europadomstolens praxis kan en stat som utlämnar en person till en annan stat göra sig skyldig till brott mot Europakonventionen om det finns skäl att anta att personen kan komma att utsättas för konventionskränkningar i den anmodande staten (se det grundläggande rättsfallet *Soering v. the United Kingdom*, 7 July 1989, Series A no. 161).

50. Av Europadomstolens praxis framgår att en utlämning är oförenlig med artikel 2 om rätten till liv (och artikel 3 om förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling), om den person som begärs utlämnad löper en

verklig risk att bli föremål för dödsstraff i det land han eller hon begärs utlämnad till (se t.ex. *Al Nashiri v. Poland*, no. 28761/11, § 576, 24 July 2014 och *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, no. 61498/08, §§ 123 och 137, ECHR 2010; se också sjätte och trettonde tilläggsprotokollen till konventionen). Också om den eftersökte löper en verklig risk att dödas utom ramarna för rättssystemet i den anmodande staten måste en utlämning anses stå i strid med artikel 2 (jfr NJA 2007 s. 574).

51. Av artikel 3 i Europakonventionen följer vidare att en stat inte får lämna ut en person till ett annat land, om det finns starka skäl att tro att han eller hon löper en verklig risk att i det landet utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (jfr Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 93).

52. Vad som ska bedömas är, enligt såväl artikel 2 som artikel 3, den individuella risk som föreligger för den person som eftersöks.

53. När det sedan gäller frågan om utlämning kan utgöra ett brott mot artikel 6 i Europakonventionen har Europadomstolen i sin praxis uttalat att det krävs att det finns en risk för ”a flagrant denial of a fair trial” (se *Soering v. the United Kingdom*, § 113; se även NJA 2009 s. 280). För att en utlämning ska utgöra ett brott mot artikel 6 för det utlämnande landet krävs alltså enligt Europadomstolen mer än att överträdelsen har varit eller kan förväntas vara sådan att den skulle ha utgjort ett brott mot artikel 6 om den inträffat i det egna landet. Det fordras att det föreligger eller kan förväntas ett brott mot kravet på rättvis rättegång som är så grundläggande att rätten som garanteras av artikeln helt tillintetgörs eller att kärnan i rätten ödeläggs. (Se *Ahorugeze v. Sweden*, no. 37075/09, § 115, 27 October 2011: ”breach of the principles of fair trial guaranteed by Article 6 which is so fundamental as to amount to a nullification, or destruction of the very essence, of the right guaranteed by that Article”).

54. Europadomstolens formuleringar är mycket restriktiva och det kan diskuteras om de ska läsas helt bokstavligt. Det står emellertid klart att tröskeln är hög för att en utlämning ska befinnas vara oförenlig med artikel 6 i Europakonventionen. I princip ankommer det på den som gör gällande att en utlämning skulle stå i strid med artikel 6 att visa att så är fallet. (Se NJA 2017 s. 677 p. 16–19.)

55. En försäkran från den anmodande staten om att den eftersökte inte kommer att utsättas för behandling i strid med artikel 2, 3 eller 6 – t.ex. inte kommer att avrättas eller inte kommer att utsättas för tortyr – kan i ett visst fall bidra till bedömningen att en utlämning inte står i strid med Europakonventionen.

56. För att en försäkran ska kunna tillmätas en sådan betydelse att en utlämning, som annars skulle stå i strid med nämnda artiklar, ändå kan ske, måste emellertid krävas att det finns goda skäl att förlita sig på den försäkran som lämnats (jfr de kriterier som ställts upp i Europadomstolens avgörande *Othman [Abu Qatada] v. the United Kingdom*, no. 8139/09, § 188 f., ECHR 2012 [extracts]).

57. Enligt 12 § utlämningslagen ankommer det på regeringen att ställa upp villkor för att bevilja utlämning. Mot bakgrund av det anförda får det emellertid anses vara en uppgift för Högsta domstolen att yttra sig över möjligheten att godta försäkringar från den anmodande staten som ett led i bedömningen av om en utlämning skulle strida mot Europakonventionen.

*En utlämning av QJ skulle stå i strid med artiklarna 2, 3 och 6 i Europakonventionen*

58. Dödsstraff ingår i straffskalan för flera av de gärningar för vilka QJ begärs utlämnad. Av utredningen framgår att dödsstraff både utdöms och



verkställs i Kina. Mot denna bakgrund måste anses att QJ löper en verklig risk att bli föremål för dödsstraff.

59. Av utredningen framgår att tortyr, även om det är förbjudet enligt lag, förekommer i inte obetydlig omfattning. QJ var medlem av kommunistpartiet vid tiden för de påstådda gärningarna. Det betyder att hans fall med stor sannolikhet kommer att hanteras inom ramen för det system som gäller för partimedlemmar (se p. 19 i det föregående). Där får risken att han utsätts för behandling i strid med artikel 3 bedömas som särskilt stor (se p. 20). Sammantaget gör Högsta domstolen bedömningen att det finns starka skäl att tro att QJ, också om man bortser från risken för dödsstraff, löper en verklig risk att utsättas för behandling i strid med artikel 3 i Europakonventionen.

60. Högsta domstolen gör motsvarande bedömning, när det gäller risken att rättegången mot QJ påtagligt kommer att avvika från en standard som är godtagbar enligt artikel 6 i Europakonventionen.

61. Riksåklagaren har anfört att en utlämning inte torde stå i strid med Europakonventionen om kinesiska myndigheter i utlämningsärendet lämnar godtagbara garantier till den svenska regeringen (jfr p. 4).

62. I utredningen finns en e-postkorrespondens mellan riksåklagaren och kinesiska myndigheter i vilken det från kinesiskt håll uppges att den högsta domstolen i Kina ska ha beslutat att dödsstraff inte får tillämpas i QJs fall. Beslutet har emellertid inte getts in i ärendet.

63. Med hänsyn till vad som är känt om Kinas rättssystem, inte minst att rättsväsendet inte är oberoende utan underställt den politiska makten, kan det ifrågasättas om det finns möjlighet att förlita sig på en försäkran från Kina att QJ inte kommer att utsättas för behandling i strid med Europakonventionen. Det finns vidare uppgifter om att Kina tidigare har lämnat utfästelser till andra länder som sedan inte hållits, bl.a. när det gäller användningen av dödsstraffet

(se t.ex. Matthew Bloom, A Comparative Analysis of the United States' Response to Extradition Requests from China, Yale Journal of International Law 2008, s. 196). De praktiska möjligheterna att, på det sätt riksåklagaren anger, kontrollera att en försäkran från Kinas sida efterlevs är dessutom mycket begränsade (jfr t.ex. det förhållandet att Kina har reserverat sig mot föreskrifterna om en ordning för oberoende granskning enligt artikel 20 i FN:s tortyrkonvention och att Kina inte har ratificerat det fakultativa protokollet av den 18 december 2002 om sådan granskning).

64. Sammantaget kan, med beaktande av de krav som ställs upp i Europadomstolens praxis (jfr p. 55 och 56), en eventuell försäkran från Kina inte ges någon avgörande betydelse vid bedömningen av om det skulle stå i strid med Europakonventionen att utlämna QJ. En utlämning av QJ till Kina skulle följaktligen strida mot artiklarna 2, 3 och 6 i Europakonventionen.

#### **Sammanfattande bedömning**

65. Det föreligger hinder mot utlämning av QJ till Kina enligt 7 § utlämningslagen. En utlämning skulle också stå i strid med artiklarna 2, 3 och 6 i Europakonventionen. Mot denna bakgrund saknas anledning att närmare pröva om övriga förutsättningar för utlämning är uppfyllda.

---

I avgörandet har deltagit: justitieråden Gudmund Toijer, Lars Edlund, Petter Asp (referent), Eric M. Runesson och Stefan Reimer  
Föredragande justitiesekreterare: Christina Berg

# SUPREME COURT DECISION

announced in Stockholm on 9 of July 2019

Case No.

Ö 2479-19

## APPLYING STATE

People's Republic of China

## PERSON REFERRED TO IN THE PROCEEDINGS

QJ (also known as FL)

Attorney: Lawyer HOL

## ARTICLE

Decision aligns with the provisions of section 18 of the Extradition for Criminal Offenses Act (1957:668)

---

## DECISION OF THE SUPREME COURT

The Supreme Court declares that according to the section 7 of the Extradition Act, that there are impediments to the extradition of QJ to China. The Supreme Court declares that according to the second paragraph of the section 10 of the Extradition Act, there are impediments to the extradition of QJ to China in the part that the application concerns suspicion of embezzlement in April 2008.

Doc. ID 165191

SUPREME COURT  
8 Riddarhustorget St.

Postal Address  
Box 2066  
103 12 Stockholm

Phone 08-561 666 00  
Fax -  
E-mail:  
hogsta.domstolen@dom.se  
www.hogstodomstolen.se

Office work hours  
08:45–12:00  
13:15–15:00



The Supreme Court declares that the extradition of QJ to China is incompatible with Articles 2, 3 and 6 of the European Convention.

The secrecy according to chapter 18 section 17 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009: 400) for the information relating to the criminal investigation shall remain in place.

## CONSIDERATIONS

### The application

1. The People's Republic of China, through the Anti-Corruption and Bribery Bureau of the Supreme People's Procuratorate, has demanded that QJ, a citizen of China and the Federation of Saint Christopher and Nevis, be extradited to China for prosecution.

### The alleged crime

2. In support of its request, China relies on a decision issued by the Public Prosecutor's Office in Henan Province on 23 October 2011 to arrest QJ. The decision states that QJ is suspected of what is stated to constitute embezzlement. The criminal suspicions are described in more detail in the extradition request and in documents that have been provided additionally by the Chinese side. This shows that QJ is suspected of five different acts:

- a) embezzlement of approximately 57 million yuan during the period between June and October 2011,
- b) embezzlement of approximately 31 million yuan during the period between June and October 2011,
- c) embezzlement of approximately 64 million yuan in 2010 and 2011,
- d) embezzlement of approximately 55 million yuan during the period between July and October 2011, and
- e) embezzlement of approximately 3 million yuan in April 2008.

According to the public prosecutor, the total amount corresponds to 210 million yuan, which is about 280-290 million SEK.

G. BOURAS  
FICIAL TRANSLATOR

3. All acts are related to QJ's previous employment as a senior state official in grain industry. According to the application, all acts are punishable based on the Articles 382 and 384 of Penal Code of the People's Republic of China (in English translation "embezzlement" and "misappropriation of public funds"). For an offense under Article 382 the maximum penalty is death, while the maximum penalty for an offense under Article 384 is life imprisonment.

**Public Prosecutor's and QJ's attitudes etc.**

4. According to the Public Prosecutor, there are bars against extradition pursuant to the second paragraph of the section 10 of the Extradition Act regarding the acts listed in clause 2 e) above. In regard to other alleged acts, according to the Public Prosecutor, there are no bars against extradition under the Extradition Act. The Public Prosecutor has further stated that there should also be no bars under the European Convention against extraditing QJ to China, under a condition that the Chinese authorities would provide acceptable guarantees to the Swedish government. According to the Public Prosecutor, these guarantees should provide

- that QJ will not be punished with death penalty; in this case an indication may be that the Chinese Supreme Court has ruled that he may not be sentenced to death,
- that he will be guaranteed a fair trial with the right to an effective defense,
- that he receives protection against torture and other inhuman treatment (with access to adequate medical care in a medical institution), and
- that Swedish authorities will have an opportunity to control his circumstances in the future.

5. QJ has opposed extradition. He has argued in the Supreme Court that there are bars against extradition in accordance with Sections 7 and 9 and, regarding the act alleged under clause 2 e), in the second paragraph of the section 10 of the Extradition Act. He has also argued that extradition would be in breach of the European Convention.

6. QJ has been in custody in the extradition case from 25 June 2018 until 19 June 2019 when the Supreme Court decided to revoke the detention decision.

**Information provided by QJ**

7. QJ has denied responsibility for the crime and among other things declared the following reason.

8. He was former chairman of a local branch of the Communist Party and a member of the People's Congress of China. Since obtaining a visa to the United States in August 2009, he has traveled back and forth between China and the United States. He left China for good in mid-October 2011, having joined the China Democracy Party in May 2010. He was appointed local chairman of the party in Singapore and the Dominican Republic, as well as in the Nordic countries. After realizing that the Chinese authorities strongly disapprove of members of that party, he did not dare to return to China. He took his family to the United States and settled there. He became a citizen of Saint Kitts and Nevis in 2012. He moved to Austria in 2012 or 2013. At the end of 2013 he traveled to Sweden and he moved here in 2014 with his new wife, who is a citizen of Austria. In March 2019, he applied for asylum in Sweden. The Swedish Migration Agency has not yet issued a decision on his application.

9. His participation to the Chinese democracy movement is the real reason why Chinese authorities wrongly accuse him of crime. The basis for the criminal charges is thus political. He was fired on 9 October 2011 after it became known to Chinese authorities that he was a member of the Chinese Democratic Party. Shortly afterwards, he was charged with a crime. He had also been politically active in connection with the demonstrations in Tiananmen Square in 1989.

10. The Chinese legal process's aim is to get a confession. Considering the lack of guarantees of legal certainty surrounding the interrogation of suspects, defendants and witnesses, information from such interrogations cannot be used as a basis for assessing whether there are probable grounds for the criminal suspicions against him. The criminal allegations are in all circumstances unreasonable and are not supported by evidence.

11. If he were extradited to China, he would not receive a fair trial. His case will be tried within the framework of the Communist Party's internal disciplinary system and thus outside the regular judiciary. Such trials always result in confessions. He



G. BOURAS  
OFFICIAL TRANSLATOR

will certainly be tortured and severely injured. In his case, Chinese authorities have already claimed on television he is guilty of a crime. This is an established method in China and means that there is no possibility for him to be acquitted of the charges. According to several reports, defense lawyers in China have great loyalty to the government, and those defenders who have dissenting views are imprisoned or leave the country. This affects the possibilities for effective defense.

12. There are strong grounds for questioning the reliability of the Chinese Supreme Court's ruling that he may not be sentenced to death. The court acts within the Party's political frame and is thus not independent. The decision is only a temporary adaptation to the requirements set by the Swedish legal system for ted. Instead, the starting point must be that he will be sentenced to death in accordance with the existing practice regarding persons in his position.

#### **Evidence that QJ relied on**

13. At QJ's request, a report on Chinese television has been viewed (cf. clause 11). QJ has further invoked witness interviews with EP, PH and PD.

14. EP is Professor of Law at King's College London. Her work focuses on human rights and Chinese society. She has talked about the Chinese legal system and provided information that is in line with what is stated about this in international reports (see clauses 16-22 below).

15. PH and PD have previously been accused of crimes in China. PH, who for many years worked in China as a journalist and business consultant, has been deprived of his liberty and prosecuted within the framework of the regular penal procedure system. PD, who worked on human rights and legal security issues in China, has been deprived of his liberty under a special administrative framework (Residential Surveillance at a Designated Location). They have both told of their own experiences as detainees in China. They have also provided information on the Chinese legal system, which is in line with both the picture that emerges from international reports and the information provided by EP.

**International reports on the Chinese legal system***Report of the Foreign Ministry*

16. The report of the Ministry for Foreign Affairs "China - Human rights, democracy and rule of law: the situation as of 31 December 2018" states, among other things the following.
17. China, although there are officially several parties, is in practice a one-party state without general and free elections. Political opposition is not allowed. Advocacy of political rights is generally prohibited, and activists and human rights defenders are deprived of their liberty.
18. The judiciary is under the control of the Communist Party. The party's involvement is particularly evident in politically sensitive cases. In practice, the principles of the rule of law are applied only selectively.
19. Prosecution of party members partly follows a separate procedure in addition to the ordinary penal procedure. Within the framework of this special administrative procedure, there has previously been a system that made it possible to place party members in a secret place without contact with the outside world (*shuanggui*). In 2018, this was replaced by a new system called "detention in custody" (*liuzhi*). The fact that the investigating authority (National Supervisory Commission) is in practice subordinate to the Communist Party and that investigations take place outside the ordinary penal and penal procedure law means a great lack of legal certainty and risk of arbitrary application. There are forced TV broadcasts of confessions of persons deprived of their liberty.
20. Torture is prohibited. According to the reports of Amnesty International and Human Rights Watch, among others, there are both physical and mental torture present. The risk of torture is greater for people who are administratively detained.
21. The death penalty is included in the penalty scale for 46 crimes. The number of people executed is a state secret, but according to Amnesty International, China is the state that executed the most people in 2017.



*Other international reports*

22. The information that appears in the report of Ministry for Foreign Affairs is supported by reports from e.g., UN Committee against Torture, Human Rights Watch, US Department of State and British Home Office, as well as the testimonies provided in the case. The report of the US Department of State also advocates that there are numerous pieces of information about arbitrary and extrajudicial executions, about disappearances where people are kept in secret places for a long time and about various forms of violence and torture.

**The requirement for double criminality according to Sections 1, 4 and 10 of the Extradition Act***General information on the requirement of double criminality*

23. Extradition presupposes, as far as it is not a question of so-called ancillary extradition (*accessorisk utlämning*), that the act or acts for which extradition is requested correspond to a crime under Swedish law for which imprisonment for a year or more is prescribed (Section 4 of the Extradition Act).

24. It can be said that the provisions of section 4 together with section 1 – according to which it is required that the wanted person is suspected, accused or sentenced for an act that is punishable in the requesting state – express a requirement of double criminality (see e.g., Karin Pålé, Terms for extradition, 2003, p. 132 et seq.). The requirement that statute of limitations may not have been reached in accordance with Swedish law, which becomes evident from the second paragraph of the section 10 can also be said to form a part of the requirement of double criminality.

25. However, no further examination of whether the act or acts are punishable under the law of the requesting state shall be made; it is sufficient that the requesting State takes it into consideration and refers to the relevant legislation. However, if it is clear that punishment cannot be imposed in the requesting state, extradition shall not take place (cf. Bill 1957:156 p. 45). This means among other



things that extradition shall not take place if it is clear that the act has reached statute of limitations in accordance with the law of the requesting state (see e.g., NJA [New Legal Archive] 2012 N 23 p. 10).

26. In an examination according to section 4 of whether a certain act corresponds to a crime under Swedish law, the classification is not crucial. The key point is that the specific act on which the extradition request is based would constitute a crime in an assessment under Swedish law. It is thus sufficient that the criminal scope according to Swedish law overlaps the criminal scope according to the law of the requesting state with regard to the alleged act. In addition, the expression "corresponds to a crime" indicates that to a certain extent it is permissible to base the assessment on the act as if it had been committed in Sweden under similar circumstances. This was clearly stated in the Extradition Act of 1913: "the act is, or if it had been committed in Sweden and under similar circumstances, would be, regarded as a crime".

*It is not clear that the act is not punishable under Chinese law*

27. China has stated that the acts are punishable under Articles 382 and 384 of the Chinese Penal Code. In the light of the limited review that falls to the Supreme Court in this part, there is no reason to question this assessment (see clause 25). According to the investigation, the statute of limitations for the suspected acts in Chinese law is 20 years.

28. It is therefore not clear that QJ cannot be punished in China.

*The crimes that QJ is suspected of correspond to crimes according to Swedish law*

29. The acts listed in clauses 2 a) to d) must have consisted in that QJ ensured that he received a share of funds allocated to various companies for the purchase of cereals and a share of payments for cereals sold. In at least three of the cases, fraudulent or dishonest acts must have been used at some stage of the proceedings.

30. Depending on specific circumstances of the acts, these may be the result of an abuse of the position of trust held by QJ or of the fact that there have been deceptions

which have led to payments or to the fact that funds have not been recovered. According to Swedish law, the acts should primarily be assessed either as gross fraud (alternatively, incitement to such a crime) or as gross breach of trust (see Chapter 9, Section 3 and Chapter 10, Section 5, second paragraph of the Penal Code). Even if there had been no abuse of office or deception, the alleged acts must be considered to correspond to a gross bribery according to the legislation in force at the time of the acts (see Chapter 20, Section 2 of the Penal Code as amended before 1 July 2012).

31. With regard to the act that is included in clause 2 e), it is most likely a matter of incitement or aiding and abetting gross embezzlement or gross breach of trust (see Chapter 10, Section 3 and Section 5, second paragraph of the Penal Code).

32. The fact that it is not possible to determine in detail how the crimes were committed should be seen in the light of the fact that the issue is extradition for prosecution and that the extradition case is examined at a relatively early stage of the legal process. The fact that there are certain ambiguities can therefore not prevent the acts from being considered to correspond to crime in the manner presumed according to section 4.

*Regarding one of the acts, the statute of limitations has expired in accordance with Swedish law*

33. Extradition may not take place for an act in relation to which the statute of limitations has entered into force under Swedish law (Section 10, second paragraph of the Extradition Act).

34. All the acts for which QJ is suspected correspond to gross property offenses with a penalty scale ranging from imprisonment for six months to six years. This means that the statute of limitations is ten years (see Chapter 35, Section 1, first paragraph, subparagraph 3 of the Penal Code).

35. The acts referred to in clauses 2 a) to d) were committed in 2010 or 2011. Statute of limitations thus hasn't been reached for these cases.

36. However, the act referred to in clause 2 e) must, however, have been



committed in April 2008, let alone some subsequent measures must have been taken later in 2008 and in 2009. There is no indication that the statute of limitations has been interrupted. The punishment is thus due under Swedish law and there are bars against extradition regarding that act. This act is therefore disregarded in the assessment according to section 9.

**The requirement according to section 9 of the Extradition Act that there is an arrest warrant and certain evidence**

*General information on the requirement for certain evidence*

37. Extradition for prosecution presupposes that the request is based on an arrest warrant issued by a competent authority of the requesting state. When - as in this case - Sweden and the requesting state have not entered into such an agreement as it is referred to in section 9, third paragraph, of the Extradition Act, it is further required that there are probable reasons that the person has committed the act in question. (See section 9, second paragraph). The legislator has thus set the same requirements for the evidence that normally apply to detention under Swedish law.

38. An arrest warrant does not in itself constitute sufficient evidence if the person requested to be extradited denies that he or she has committed the alleged crime and states credible grounds for his or her contention (see Bill 1957:156 p. 65). As a rule, the evidence presented in an extradition application is more extensive than that presented in a request for detention within the framework of a Swedish penal trial. When a more comprehensive basis in this way is presented in the extradition case, it is generally required, in order for there to be no probable grounds, there should be a circumstance that gives reason to question the investigation. Such circumstances may include ambiguities or inconsistencies that are present not due to the fact that it is a matter of a trial at an early stage of the process. It is important in the assessment to consider knowledge about the legal system of the requesting state (see, e.g., NJA 2013 p. 88 clause 16).

*The extradition request is based on an arrest warrant and there are probable causes regarding QJ committing the acts*



39. In support of the extradition request, China relies on a decision taken by a competent authority which may be regarded as an arrest warrant.

40. In support of the extradition request, a comprehensive investigation has been invoked which, in relation to each of the acts, includes convictions against persons who participated in the alleged crime, interrogations of persons who provided information that is in line with the suspicions and certain other evidence in the form of bank statements or statements on accounting documents. QJ has confirmed that he has moved with very large amounts of money, but he has provided only relatively vague and concise information on how he has gained access to these amounts.

41. The investigation of the crimes certainly raises questions, e.g., how it is possible to handle such a large amount of money in form of cash in a relatively short time as it should have been. Overall, however, the investigation – also taking into account what is known about the Chinese legal system and what QJ has stated as a basis for its contest – shows that the requirement for probable cause under section 9, second paragraph, of the Extradition Act is met.

#### **Bars according to section 7 of the Extradition Act due to the risk of persecution**

##### *General information about bars due to the risk of persecution*

42. Extradition may not be granted for a person who, because of his or her origin, belonging to a particular social group, religious or political opinions or otherwise due to political circumstances in the requesting State, is at risk of being subjected to persecution putting at risk his or her life or liberty or persecution of other serious nature (Section 7 of the Extradition Act). The wording of the provision largely corresponds with the refugee definitions in the 1954 Aliens Act and chapter 4 Section 1 of the current Aliens Act (2005:716). However, there is no complete correspondence between the Extradition Act and the right to stay in the country according to the Aliens Act (cf., inter alia, NJA 2017 p. 975 clauses 10–14).

43. In order for section 7 to prevent extradition, there must be evidence to establish that there is a concrete risk of persecution. In the case of political persecution, the risk shall be based on the political opinion of the person concerned or at least on the requesting state assuming that he or she has a certain political opinion. It is therefore not enough that conditions in the country in general are politically difficult and that there is persecution of political opponents.

44. In the application of section 7, there is no scope for balancing the requesting State's interest in prosecution or enforcement. But such a proposal was submitted by the 1949 Aliens Committee in the legislative matter that led to the current Extradition Act (see SOU [Government's Official Investigations] 1951:42 p. 223 et seq.; a certain scope for balancing was also recommended by the Law Council, see Bill 1957:156 p. 118). The head of the ministry agreed with the proposal contained in the memorandum prepared within the framework of the legislative matter, which meant that in the event of a risk of persecution of a relevant kind, it would constitute an absolute bar against extradition (see above Bill p. 32, 60 et seq. and 128). The legislation was also formulated in accordance with the Minister's position.

*There are obstacles to extradition due to the risk of persecution*

45. QJ has claimed that he was politically active in connection with the demonstrations in Tiananmen Square. These events are now 30 years back in time, and QJ has in the time since then had a relatively high position in the state administration and been active in the Communist Party. What he has stated about his participation in the events on Tiananmen Square should therefore not be weighed in the trial according to section 7.

46. However, he has also argued that there is a risk of persecution because he is a member and active in the Chinese Democratic Party. The party is, according to the investigation, oppositional and is acting for the introduction of democracy and human rights in China. In that part, his claims receive some support from the investigation. Among other things, there is a document showing that he has been appointed chairman of the preparatory committee at the head office in the Dominican Republic, a letter about his activities in the party, his application for membership and receipts relating to the payment of party dues. The inquiry also includes regime-



critical texts signed with the name FL (QJ's alias).

47. His commitment is now known to the Chinese state. This situation, taken together with China's approach to political opponents, may be considered to imply that there is a risk of persecution of the kind referred to in section 7.

48. Consequently, there are bars against extradition under section 7 of the Extradition Act.

### **European Convention**

#### *General information on when extradition is in breach of the European Convention*

49. According to the case-law of the European Court of Justice, a State which extradites a person to another State may be in breach of the European Convention if there are grounds for believing that the person may be subject to a breach of convention in the requesting State (see the fundamental case of *Soering v. The United Kingdom*, 7 July 1989, Series A No. 161).

50. According to the case-law of the European Court of Justice, extradition is incompatible with Article 2 on the right to life (and Article 3 on the prohibition of torture and inhuman or degrading treatment), if the person sought for extradition is at real risk of being sentenced to death in the country he or she is requested to be extradited to (see e.g., *Al Nashiri v. Poland*, no. 28761/11, section 576, 24 July 2014 and *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, no. 61498/08, sections 123 and 137, ECHR 2010; see also the sixth and thirteenth Additional Protocols to the Convention). Also, if the wanted person runs a real risk of being killed outside the framework of the legal system in the requesting state, an extradition must be considered to be in violation of Article 2 (cf. NJA 2007 p. 574).

51. It also follows from Article 3 of the European Convention that a State may not extradite a person to another country if there are strong grounds for believing that he or she is at real risk of being subjected to torture or inhuman or degrading treatment or punishment in that country (cf. Hans Danelius, *Human Rights in European Practice*, 5th ed. 2015, p. 93).



52. What is to be assessed is, according to both Article 2 and Article 3, the individual risk that exists for the person wanted.

53. As regards the question whether extradition may constitute an infringement of Article 6 of the European Convention, the European Court of Justice has ruled in its case-law that there is a need for a "flagrant denial of a fair trial" (see *Soering v. The United Kingdom*, section 113; see also NJA 2009 p. 280). Thus, according to the European Court, in order for an extradition to constitute a violation of Article 6 for the extraditing country, more is required than that the infringement has been or can be expected to be such that it would have constituted a violation of Article 6 if it had occurred in the extraditing country. It is required that there is or can be expected a breach of the requirement of a fair trial that is so fundamental that the right guaranteed by the article is completely annulled or that the core of the right is destroyed. (See *Ahorugeze v. Sweden*, no. 37075/09, section 115, 27 October 2011: "breach of the principles of fair trial guaranteed by Article 6 which is so fundamental as to amount to a nullification, or destruction of the very essence, of the right guaranteed by that Article")

54. The formulation of the European Court of Justice is very restrictive and it can be discussed whether it should read quite literally. However, it is clear that the extradition threshold is incompatible with Article 6 of the European Convention. Basically, it is up to the person who claims that the extradition is contrary to Article 6 to prove that this is the case. (See NJA 2017 p. 677 clauses 16–19)

55. A declaration by the requesting state that the requested person will not be subjected to treatment in breach of Article 2, 3 or 6 – e.g., will not be executed or will not be subjected to torture – may in some cases contribute to the assessment that extradition is not in breach of the European Convention.

56. However, in order for a declaration to be of such importance that extradition, which would otherwise be contrary to the said articles, can still take place, it must be required that there are good reasons to rely on the declaration made (cf. the criteria set out in the judgment of the European Court of Justice *Othman [Abu Qatada] v. the*

*United Kingdom*, no. 8139/09, § 188 f., ECHR 2012 [extracts]).

57. According to section 12 of the Extradition Act, it is up to the government to set conditions for granting extradition. In the light of the foregoing, however, it may be considered a task for the Supreme Court to rule on the possibility of accepting assurances from the requesting State as part of the assessment of whether an extradition would be contrary to the European Convention.

*The extradition of QJ would be contrary to Articles 2, 3 and 6 of the European Convention*

58. The death penalty is included in the penalty scale for several acts for which QJ is requested to be extradited. The investigation shows that in China the death penalty is both given as a sentence and carried out. Based on the foresaid, it must be considered that QJ does indeed run the risk of being sentenced to death penalty.

59. The investigation shows that torture, even if it is prohibited by law, is often used. QJ was a member of the Communist Party at the time of the alleged actions. This means that his case is likely to be dealt with under the system applicable to party members (see clause 19 above). In that case, there is a risk that he will be subjected to treatment in violation of Article 3, and this risk can be assessed as particularly high (see clause 20 above). Overall, the Supreme Court considers that there are strong reasons to believe that QJ, even if the risk of the death penalty is not taken into account, is at high risk of ill-treatment in violation of Article 3 of the European Convention.

60. The Supreme Court makes a similar assessment that there is a risk that the proceedings against QJ will deviate significantly from the standard acceptable under Article 6 of the European Convention.

61. The Public Prosecutor has stated that an extradition should not be in conflict with the European Convention if Chinese authorities in the extradition case provide acceptable guarantees to the Swedish government (refer to clause 4 above).

62. The investigation contains e-mails between the prosecutor and the Chinese authorities, in which the Chinese side states that the Chinese Supreme Court has issued a decision not to use death penalty in the QJ's case. However, no decision was presented in the case.

63. Given what is known about China's legal system, namely that the judiciary is not independent but is subject to political authority, it is doubtful whether China's statement can be relied on and that QJ will not be subjected to treatment contrary to the European Convention. There is also evidence that China has previously failed to fulfill its obligations to other countries, e.g., with regard to the use of death penalty (See, e.g., Matthew Bloom, A Comparative Analysis of the United States' Response to Extradition Requests from China, Yale Journal of International Law 2008, p. 196). Moreover, in practice, the possibility of verifying that China's declaration will be complied with is very limited, as indicated by the Prosecutor, (cf., for example, the fact that China has reserved itself against the provisions on an independent audit system under Article 20 of the UN: Convention against Torture, and that China has not ratified the Optional Protocol of 18 December 2002 on such an audit).

64. Overall, given the requirements set out in the case-law of the European Court of Justice (cf. clauses 55 and 56), a possible declaration by China cannot be given any determinative significance in assessing whether it would be contradictory to the European Convention to extradite QJ. An extradition of QJ to China would therefore be contrary to Articles 2, 3 and 6 of the European Convention.

#### **Summary assessment**

65. There are obstacles to the extradition of QJ to China under Section 7 of the Extradition Act. Extradition would also be in violation of Articles 2, 3 and 6 of the European Convention. Based on the foresaid, there is no reason to examine in more detail whether the other conditions for extradition are met.



IOURAS  
AL TRANSLATOR

Participating in the decision: Judges Gudmund Toijer, Lars Edlund, Petter Asp (main judge), Eric M. Runesson and Stefan Reimer  
Reporting registrar: Christina Berg

*This is a true and accurate translation, from the Swedish language into the English language, of the attached document of which I have adequate knowledge.*

*Athens, 26/11/2021  
The translating Lawyer*

IOANNIS G. BOURAS  
SOLICITOR - OFFICIAL TRANSLATOR  
Member of the Athens Bar Association  
Registry Number 18761  
Solonos Str. 121 / Athens 10678  
Tel. 210-3305169, 6932482888