

# Kvalificerade säkerhetsärenden

Om partsinsyn, sekretess & särskilda ombud.

*Artikel 1 tilläggsprotokoll 7*

Juristprogrammet HT 2022

Juridiska institutionen

Göteborgs Universitet

HRO800 H22 Examensarbete 30 HP

Författare: Philip Holm

Handledare: Kristina Hultegård

Examinator: Wanna Svedberg Andersson



## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b>	<b>6</b>
1.1. Bakgrund	6
1.2. Syfte och frågeställningar	9
1.3. Avgränsningar	9
1.4. Metod och material	10
1.4.1. Närmare om materialet för frågeställning 3	14
1.5. Disposition	17
<b>2. Relevanta förvaltningsrättsliga bestämmelser</b>	<b>19</b>
2.1. Om rättssäkerhet	19
2.2. Partsinsyn	19
2.3. Andra relevanta bestämmelser i förvaltningsrätten	22
2.3.1. Kommunikationsskyldighet	22
2.3.2. Motiveringsskyldighet	24
<b>3. Ärenden med säkerhetsaspekter</b>	<b>26</b>
3.1. Säkerhetsärenden	27
3.2. Kvalificerade säkerhetsärenden	28
3.2.1. Syftet med lagstiftningen	28
3.2.2. Tillämpningsområde	29
3.2.3. Förfarande	32
3.2.4. Sekretess	34
<b>4. Relevanta konventionsåtaganden</b>	<b>38</b>
4.1. Europakonventionens tillämplighet på utvisningsärenden	38
4.2. Artikel 1 tilläggsprotokoll 7	39
4.2.1. Om konventionsstaten vidtagit s.k. rättfärdigande åtgärder	43
4.2.2. Om konventionsstaten vidtagit s.k. kompenserande åtgärder	44
4.3. Sammanfattning	48
<b>5. Kvalificerade säkerhetsärenden i förhållande till</b>	
<b>Europadomstolens krav</b>	<b>50</b>
5.1. Kort om vad Regeringen uttryckt om bedömningen	50
5.2. Om handläggningen begränsar utlänningens processuella rättigheter	51
5.3. Om Sverige vidtagit s.k. rättfärdigande åtgärder	54

5.3.1. Om beslutet är tillräckligt väl motiverat	54
5.3.2. Om beslutet om sekretess har genomgått en oberoende granskning	56
5.4. Om Sverige vidtagit s.k. kompenserande åtgärder	57
5.4.1. Om utlänningen fått ta del av relevanta uppgifter	58
5.4.2. Om ombud, information om processen och andra rättigheter	59
5.4.3. Om en oberoende beslutsfattare tagit del i handläggningen	61
<b>6. Sammanfattande analys</b>	<b>65</b>
<b>7. Särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden</b>	<b>71</b>
7.1. Bakgrund	71
7.2. Särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden	73
7.2.1. Närmare om förslaget	74
7.3. Jämförande utblick	75
7.3.1. Offentliga ombud i tvångsmedelsärenden	75
7.3.2. Sammanfattning	81
7.3.3. Integritetsskyddsombud i signalspaningsärenden	81
7.3.4. Sammanfattning	86
7.4. De identifierade skälen i jämförelse	87
<b>8. Avslutande sammanfattning</b>	<b>91</b>
<b>Källförteckning</b>	<b>93</b>

## Förkortningar

Betrf.	beträffande
Ds	Departementsserien
EUF-fördraget	fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt
f.	följande sida/punkt
f.d.	före detta
f.d. LSU	lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll
ff.	flera följande sidor/punkter
FL	förvaltningslagen (2017:900)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FRA	Försvarets radioanstalt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
jfr.	jämför
jmt.	jämte
kap.	kapitel
LSU	lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.
m.fl.	med flera
men.	meningen
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
OSL	offentlighet- och sekretesslag (2009:400)
p.	punkt/punkterna
prop.	proposition
ref.	referat
RÅ	Regeringsrättens årsbok
s.	sida/sidorna
s.k.	så kallad/så kallade
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
UtIL	utlänningslag (2005:716).

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Terrorismen har under de senaste årtiondena utvecklats till ett allvarligt internationellt problem. Liksom andra länder har Sverige regelbundet vidtagit åtgärder för att säkerställa att den samlade ansträngningen mot terrorrelaterad brottslighet är anpassad till hotbilden. Den ursprungliga terroristlagstiftningen växte fram efter den internationella terrorismens genomslag under den senare delen av 1900-talet.<sup>1</sup> Sedan terrorattackerna den 11 september 2001 har diskussionen om skyddet för rikets säkerhet intensifierats. Tonläget är högre och förslag om nya krafttag mot terrorverksamhet presenteras med kortare mellanrum.

Med *terrorlagstiftning* menar man typiskt sett den samlade lagstiftningen mot terrorrelaterad brottslighet i sin helhet. Till den del man talar om de regler som straffbelägger terroristaktioner i sig finns de närmare bestämmelserna härom i terroristbrottslagen (2022:666).<sup>2</sup> Kvalificerade säkerhetsärenden har ett mera begränsat ändamål. För att Sverige så långt som möjligt ska kunna skydda sig mot terroristaktioner måste lagstiftningen bland annat vara anpassad för att kunna hindra utländska medborgare som äventyrar rikets säkerhet från att uppehålla sig i Sverige.<sup>3</sup> För Säkerhetspolisens arbete med att förebygga brott mot rikets säkerhet spelar därför lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar (LSU) en betydelsefull roll.<sup>4</sup> Om Säkerhetspolisen kan anta att en utländsk medborgare kommer att begå eller medverka till ett terrorbrott eller på annat sätt äventyra rikets säkerhet kan Säkerhetspolisen ansöka om att få personen utvisad.<sup>5</sup> Säkerhetspolisens arbete är då till stora delar sekretessbelagt av förklarliga skäl. Möjligheten för Säkerhetspolisen att undanhålla information om sin verksamhet är många gånger nödvändig för att Säkerhetspolisen på ett ändamålsenligt sätt ska kunna förverkliga sitt uppdrag.<sup>6</sup> Det utrikes- och säkerhetsintresse som betingar ärenden av ifrågavarande slag innebär i sin tur att kvalificerade säkerhetsärenden gör flera avsteg från vad som typiskt sett kännetecknar förvaltningsprocessen. Utlänningen kan till exempel bli satt under uppsikt eller i

---

<sup>1</sup> Se prop. 1973:37 s. 16 ff. och prop. 1990/91:118 s. 21.

<sup>2</sup> Se t.ex. 4 § terroristbrottslagen (2022:666).

<sup>3</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 3 och 30.

<sup>4</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 64–65.

<sup>5</sup> Se 2 kap. 1 § LSU.

<sup>6</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 206–207; jfr. prop. 1990/91:118 s. 67 ff.

förvar, föreläggas med anmälningsplikt och-/eller bli föremål för tvångsmedelsåtgärder som annars är reserverade för det straffprocessuella området.<sup>7</sup>

Mer intressant för den här uppsatsen är hur säkerhetsintresset påverkar utlänningens möjligheter att på ett konstruktivt sätt tillvarata sina intressen under själva handläggningen. Säkerhetspolisens utredning i kvalificerade säkerhetsärenden bygger ofta på uppgifter som kan avslöja känsliga detaljer om svensk underrättelsetjänst, inhämtningsförmåga och formerna för det internationella samarbetet mot terrorism. Sådana uppgifter får inte under några omständigheter hamna i orätta händer. Det innebär att Säkerhetspolisens utredning i avgörande delar inte bara beläggs med sekretess så till vida att den förvägras allmänheten utan också utlänningen själv. Säkerhetspolisen har i flera uppmärksammade fall framgångsrikt drivit utvisningsärenden utan att närmare behöva redogöra för omständigheterna som underbygger deras misstanke.

Med anledning härav har handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden tilldragit sig stark kritik från flera namnkunniga organisationer.<sup>8</sup> 2018 lät Regeringen uppdra åt en särskild utredare att se över lagstiftningen i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering.<sup>9</sup> I sitt remissutlåtande till förslaget skrev Civil Rights Defenders att "[...]den nuvarande lagstiftningen är utformad och tillämpas på ett sätt som innebär att det i princip är omöjligt för den enskilda att gå vinnande ur processen". Civil Rights Defenders tillade att "[d]en enskilde behöver bevisa sin oskuld, vilket i praktiken görs omöjligt eftersom den enskilde inte får lov att ta del av den bevisning som Säkerhetspolisen åberopar".<sup>10</sup> Trots det gjordes såvitt nu är relevant inga förändringar i den nya lagen.

Som intresse betraktat är rikets säkerhet å ena sidan förhållandevis okontroversiellt. Sveriges inre och yttre säkerhet måste naturligtvis försvaras. Å andra sidan är det lika angeläget för den som är föremål för en ansökan om utvisning att han eller hon får tillräckligt med information om sitt ärende för att kunna bemöta Säkerhetspolisens anklagelser. Avvägningsfrågan har därmed blivit en komplicerad sak att försöka reda ut. Uppsatsen kommer att ta fasta på den

---

<sup>7</sup> Se 3–5 kap. LSU; jfr. SOU 2007:22 s. 180.

<sup>8</sup> Se t.ex. Sveriges advokatsamfunds remiss, 2020-06-29 och Civil Rights Defenders remiss, 2020-06-17.

<sup>9</sup> Se Regeringens dir. 2018:89.

<sup>10</sup> Se Civil Rights Defenders remiss, 2020-06-17 s. 2.

intressebegränsning som uppstår när utlänningen med stöd i sin rätt till partsinsyn gör anspråk på uppgifter som Säkerhetspolisen menar inte kan lämnas ut med hänsyn till rikets säkerhet. Uppsatsen kommer då först att undersöka om det förfarande som föregår ett beslut om utvisning med stöd i LSU begränsar utlänningens rätt till partsinsyn på ett sätt som är förenligt med Sveriges konventionsåtaganden i utvisningsärenden. Beroende på slutsatsen i den första delen kommer uppsatsen sedan att undersöka om Sverige kan leva upp till sina konventionsåtaganden med hjälp av ett särskilt ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. Regeringen övervägde om än mycket kortfattat en sådan lösning i förarbetena till den nya lagstiftningen men stannade vid att det vore olämpligt bland annat med hänsyn till sekretesskäl. Trots det använder Sverige särskilda ombud i andra ärendetyper som till sin karaktär måste omgärda sig med en minst lika sträng sekretess. Uppsatsen kommer då att jämföra hur Regeringen resonerade inför beslutet att trots det använda sig av ett särskilt ombud. För det ändamålet har jag valt att fästa särskild vikt vid det s.k. integritetsskyddsombudet som har till uppgift att bevaka det enskilda integritets- och rättssäkerhetsintresset när Försvarsunderrättelsedomstolen sammanträder för beslut i mål om tillstånd till signalspaning.



## 1.2. Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka om det förfarande som föregår ett beslut om utvisning med stöd i LSU begränsar utlänningens rätt till partsinsyn på ett sätt som är förenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen). I det fall det visar sig att begränsningarna inte är förenliga med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 kommer uppsatsen att undersöka om den svenska handläggningen av utvisningsärenden med stöd i LSU kan leva upp till en i konventionens mening rättssäker utvisningsprocess med hjälp av en motsvarighet till det s.k. integritetsskyddsombudet i signalspaningsärenden.

För syftet har jag följande frågeställningar:

1. Vilka rättssäkerhetsgarantier tillförsäkras utländska medborgare i utvisningsärenden enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7;
2. i hur stor utsträckning får de ifrågavarande rättigheterna begränsas;
3. om handläggning av kvalificerade säkerhetsärenden uppfyller de krav som artikel 1 tilläggsprotokoll 7 ställer beträffande rätten till partsinsyn i utvisningsärenden och;
4. om Sverige i det fall handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden inte är förenlig med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 kan leva upp till kraven på en i konventionens mening rättssäker utvisningsprocess med hjälp av ett särskilt ombud.

## 1.3. Avgränsningar

Uppsatsen begränsar sig till den intresse motsättning som uppstår när utlänningen med stöd i sin rätt till partsinsyn gör anspråk på uppgifter som Säkerhetspolisen och/-eller andra myndigheter menar inte kan lämnas ut med hänsyn till rikets säkerhet. Med utlänningar förstås här personer som lagligen uppehåller sig i Sverige utan svenskt medborgarskap. Med kvalificerade säkerhetsärenden förstås här bara utvisningsbeslut som fattas med stöd i 2 kap. 1 § LSU. Uppsatsen kommer inte att behandla den typ av säkerhetsärenden som handläggs enligt utlänningslagen (2005:716) (UtlL). Uppsatsen kommer inte heller att undersöka andra konventionsenliga rättigheter än de som tas upp i artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Andra utvisningsrelaterade frågor lämnas alltså utanför.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> T.ex. problem eller frågeställningar hänförliga till frågan om verkställighet, se t.ex. artikel 3, 5 och 8 Europakonventionen.

Artikel 13 i Europakonventionen tillförsäkras visserligen utlänningar en rätt till effektiva rättsmedel som i vissa delar sammanfaller med vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har för avsikt att skydda. Europadomstolen har dock i sin rättstillämpning visat att artikel 1 tilläggsprotokoll har status som *lex specialis* när rättigheterna åberopas samtidigt och konstaterat att det då inte finns någon anledning att pröva artikel 13 i det fall artikel 1 tilläggsprotokoll 7 är tillämpligt.<sup>12</sup> Uppsatsen kommer alltså inte heller att bedöma den svenska handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden i förhållande till artikel 13. Artikel 1.2 tilläggsprotokoll 7 medger undantagsvis konventionsstaterna en rätt att utvisa en utlänning innan han eller hon hunnit utöva sina rättigheter i det fall omständigheterna kräver det.<sup>13</sup> I alla de ärenden som kommer att studeras i den här uppsatsen har utlänningen genomgått den process som LSU stipulerar. Undantaget är därför inte intressant för denna uppsats.

#### 1.4. Metod och material

För frågeställning 1–3 kommer jag att använda mig av rättsdogmatisk metod i klassisk mening. Traditionellt sett brukar rättsdogmatiken beskrivas med uppgiften att kartlägga gällande rätt med ledning i de allmänt accepterade rättskällorna.<sup>14</sup> Till den del uppsatsen behandlar de första tre frågeställningarna kommer svaren alltså att sökas i lagstiftning, praxis, förarbeten och juridisk doktrin.<sup>15</sup> Hjerstedt kallar detta för kartläggande rättsdogmatik.<sup>16</sup> Avgörande för hur den rättsdogmatiska studien har genomförts är således vilka rättskällor som ligger till grund för uppsatsens analys.

För frågeställning 1–2 kommer materialet i första hand att bestå av Europakonventionens artikel 1 tilläggsprotokoll 7 med tillhörande praxis. I det fall ett beslut om utvisning tas med hänsyn till rikets säkerhet har Europadomstolen accepterat att nödvändiga processuella begränsningar måste tillåtas.<sup>17</sup> För att ändå möta sina konventionsåtaganden måste begränsningarna besvaras

---

<sup>12</sup> Se t.ex. *Ljatifi v. Macedonia*, p. 45; se också *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 88–90. Guide on Article 13, p. 63.

<sup>13</sup> I artikel 1.2 tilläggsprotokoll 7 framgår att “[a]n alien may be expelled before the exercise of his rights under paragraph 1.a, b and c of this Article, when such expulsion is necessary in the interests of public order or is grounded on reasons of national security”.

<sup>14</sup> Se Kleineman, s. 21 och Sandgren, s. 51 f.

<sup>15</sup> Se Kleineman, s. 21 och Sandgren, s. 47–48 och 51.

<sup>16</sup> Se Hjerstedt, s. 167.

<sup>17</sup> *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 130.

med andra åtgärder.<sup>18</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* presenterade Europadomstolen till stöd för den bedömningen en metod i två steg.<sup>19</sup> Det finns då anledning att fästa särskild vikt vid det avgörandet. Avgörandet bygger i allt väsentligt på Europadomstolens tidigare praxis varför det blir nödvändigt att också undersöka andra avgörande som närmare redogör för rättigheterna i artikel 1 tilläggsprotokoll 7.

För frågeställning 3 måste jag först redogöra för förvaltningsrättens regler om rätten till partsinsyn, vilka undantag det finns från rätten till partsinsyn och i vilken utsträckning rätten till partsinsyn kan begränsas. Uppsatsens syfte är att undersöka om det förfarande som föregår ett beslut om utvisning med stöd i LSU begränsar utlänningens *rätt till partsinsyn* på ett sätt som är förenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 i Europakonventionen (se avsnitt 1.2). Trots det kan det vara värt att också redogöra för andra bestämmelser som vid sidan av partsinsynen är till för att parten ska få del av så mycket information om sitt ärende som möjligt. Materialet kommer då att bestå i lag, förarbetsuttalanden, praxis och doktrin.

För frågeställning 3 måste jag också redogöra för själva handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden i sig. Det finns i princip ingen doktrin om kvalificerade säkerhetsärenden. Den litteratur jag tagit del av består bara av kortfattade redogörelser av lagstiftningen såsom den framgår av lagtexten. Materialet kommer därför huvudsakligen att bestå av lag och förarbetsuttalanden. Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden bygger i stora delar på den tidigare lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll (f.d. LSU).<sup>20</sup> Jag kommer därför att använda mig av motsvarande material hänförlig till den tidigare lagstiftningen i delar som fortfarande är aktuella. Vad som sägs om den nuvarande lagstiftningen med en hänvisning till den tidigare lagstiftningen är sådant som alltså inte förändrats i sak.

I *Muhammad & Muhammad v. Romania* redogjorde Europadomstolen bland annat för vilken typ av uppgifter som utlänningen som utgångspunkt måste få tillgång till. Frågeställning 3 kräver alltså att jag också undersöker vilken typ av information utlänningen får respektive inte får ta del av för att avgöra om det överhuvudtaget är tal om en begränsning i Europakonventionens mening. För det ändamålet kommer jag i första hand att undersöka

---

<sup>18</sup> Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 133.

<sup>19</sup> Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 137.

<sup>20</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 61–63.

Regeringens beslut (se dock avsnitt 1.4.1.). Själva utvisningsbeslutet prövas först hos Migrationsverket och sedan i Regeringen. Innan Regeringen befattar sig med ärendet ska Migrationsöverdomstolen lämna ett yttrande. För att få en så bra bild av vilka uppgifter utlännningen får eller inte får del av kan det då också vara värt att undersöka Migrationsöverdomstolens yttrande och Migrationsverkets beslut. I det fall till exempel Migrationsverkets beslut om att inte lämna ut uppgifterna överklagas till Kammarrätten kan det av samma anledning vara värt att studera Kammarrättens avgörande i mål om begäran om utlämnande av allmän handling (se dock avsnitt 1.4.1.). Trots att varken Kammarrätten eller Regeringen ingår i vad som typiskt sett kännetecknar den traditionella rättskälleläran har jag alltså valt att använda mig av deras beslut. Jag återkommer till skälen härför och en närmare beskrivning av materialet för frågeställning 3 i avsnitt 1.4.1.

Frågeställning 3 besvaras sedan i en sammanfattande analys. Hjertstedt talar i det här sammanhanget om kritisk rättsdogmatik.<sup>21</sup> Den kritiskt inriktade rättsdogmatiken är till för att undersöka om lagstiftningen som den ser ut idag är otillfredsställande och om rättsläget isåfall borde ändras.<sup>22</sup> I analysen redogör jag för mina slutsatser om Sveriges handläggning av kvalificerade säkerhetsärenden i förhållande till artikel 1 tilläggsprotokoll 7. För att göra en sådan bedömning på ett metodologiskt gångbart krävs det enligt Hjertstedt någon form av måttstock eller standard för vad som utgör ett problem eller inte.<sup>23</sup> I mitt fall sker som sagt jämförelsen med vad jag tidigare har kommit fram till om kraven enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Det rättssäkerhetsbegrepp som används i den här uppsatsen åsyftar alltså vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 menar med en rättssäker utvisningsprocess. Avsnittet ska således ägnas åt att den svenska ordningens förtjänster och brister i kvalificerade säkerhetsärenden i förhållande till slutsatsen om vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 ställer för krav.

För frågeställning 4 kommer jag istället att använda mig av vad Hjertstedt beskriver som en konstruktiv rättsdogmatisk analys.<sup>24</sup> Den konstruktiva rättsdogmatiska analysen tar sikte på att presentera, diskutera och i förekommande fall föreslå lösningar på de brister som

---

<sup>21</sup> Hjertstedt, s. 167.

<sup>22</sup> Kleineman, s. 35–36.

<sup>23</sup> Hjertstedt, s. 170–171.

<sup>24</sup> Se Hjertstedt, s. 172; jfr. Lambertz, SvJT 2002, s. 265–266 och Kleineman, s. 36–38.

uppmärksammas i den kritiska analysen.<sup>25</sup> Rättsdogmatisk metod förknippas visserligen typiskt sett med uppgiften att rekonstruera rätten.<sup>26</sup> Jareborg har då påpekat att "[d]etta hindrar dock på intet sätt att man vid rättsdogmatisk argumentation vidgar perspektivet och går utanför gällande rätt. All vetenskaplig verksamhet går ut på att finna nya svar och bättre lösningar. Det är helt legitimt för rättsdogmatiker att söka efter ideala lösningar".<sup>27</sup> Jareborg tillade därvid att "[e]ftersom rättsdogmatik, i motsats till annan rättsvetenskap, är så att säga systemintern, får man emellertid i regel utgå från en speciell bundenhet till det som gör det möjligt att identifiera systemet, dvs. en viss sorts maktutövning".<sup>28</sup> I mitt fall är frågeställning 4 inspirerad av det s.k. integritetsskyddsombudet i mål om signalspaning vid Förvarsunderrättelsesdomstolen. På det sättet håller jag mig också till vad som Jareborg beskriver som systeminternt.

Hjertstedt påpekade också att det för den s.k. konstruktiva rättsdogmatiken är lämpligt att föra en metodologisk diskussion om den eventuella lösningsstrategins för- och nackdelar.<sup>29</sup> Som särskilt ombud är integritetsskyddsombudet ett lämpligt jämförelseobjekt av i huvudsak två skäl. För det första därför att signalspaningsverksamheten till sin karaktär måste omgärda sig med en minst lika sträng sekretess som kvalificerade säkerhetsärenden. För det andra därför att Förvarsunderrättelsesdomstolen då måste tillvarata den enskildes intressen inom ramen för sin egen sammansättning. Förslaget om att använda sig av ett särskilt ombud i signalspaningsärenden väckte i allt väsentligt samma frågor som ett motsvarande förslag i kvalificerade säkerhetsärenden skulle.

Med det sagt finns det förstås betydelsefulla delar i vilka ärendetyperna skiljer sig åt som också måste uppmärksammas. Utgångspunkten kommer då att vara Regeringens skäl för att å ena sidan använda sig av ett särskilt ombud i signalspaningsärenden och å andra sidan Regeringens skäl mot att använda sig av ett särskilt ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. Det blir då nödvändigt att se till det samlade lagstiftningsarbete som ledde fram till förslaget om integritetsskyddsombudet i sin nuvarande form. Med det förstås framför allt två propositioner och det beredningsarbete som skedde innan och efter Regeringen framlade sitt förslag om

---

<sup>25</sup> Se Hjertstedt, s. 172.

<sup>26</sup> Se Jareborg, SvJT 2004, s. 4.

<sup>27</sup> Se Jareborg, SvJT 2004, s. 4.

<sup>28</sup> Jareborg, SvJT 2004, s. 4.

<sup>29</sup> Hjertstedt, s. 172.

integritetsskyddsombud.<sup>30</sup> Integritetsskyddsombudet utformades i allt väsentligt efter vad som gäller för offentliga ombud i mål om hemliga tvångsmedel.<sup>31</sup> Med anledning härav kommer jag också att undersöka de överväganden som gjordes i samband med beslutet att använda offentliga ombud i tvångsmedelsärenden. I det fall rättskällorna inte gett några tydliga svar har jag ändamålsinriktat försökt tolka lagtext, förarbetsuttalanden och andra rättskällor. Vad beträffar doktrin gäller i stort sett samma sak för signalspaningsärenden som för kvalificerade säkerhetsärenden. Det finns mycket lite skrivet om signalspaningsärenden i allmänhet och än mindre om integritetsskyddsombudet som enskilt rättsinstitut.

#### **1.4.1. Närmare om materialet för frågeställning 3**

Migrationsverkets och Regeringens beslut brukar normalt sett inte ingå i den traditionella rättskälleläran. Med praxis brukar bara avses avgöranden från domstol i högsta instans.<sup>32</sup> Trots det har jag valt att använda mig av beslut från både Migrationsverket och Regeringen i min uppsats. Anledningen till det är för det första att Regeringen är högsta prövande instans i kvalificerade säkerhetsärenden. Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden innehåller överhuvudtaget ingen domstolsprövning i egentlig mening. Visserligen ska Migrationsöverdomstolen lämna ett yttrande till Regeringen innan Migrationsverkets beslut tillsätts Regeringen. Förfarandet i Migrationsöverdomstolen är dock närmast ett led i Regeringens egen handläggning. Migrationsöverdomstolens yttrande är varken ett avgörande i sak eller bindande för Regeringen i själva utvisningsfrågan.<sup>33</sup> Migrationsöverdomstolen som annars har en prejudikatbildande roll i migrationsrätten har alltså en helt annan uppgift i kvalificerade säkerhetsärenden. Det finns helt enkelt ingen praxis i den meningen som typiskt sett kännetecknar den traditionella rättskälleläran. För det andra är det inte heller beslutet i själva utvisningsfrågan i sig som är intressant för den här uppsatsen. För att besvara frågeställning 3 måste jag bland annat undersöka vilken typ av information utlänningen får tillgång till för att avgöra om det överhuvudtaget är tal om en begränsning i Europakonventionens mening. Migrationsverkets och Regeringens beslut kommer då huvudsakligen att användas för att behandla två andra frågor.

---

<sup>30</sup> Se prop. 2008/09:201 och prop. 2006/07:63.

<sup>31</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>32</sup> Jfr. Sandgren, s. 47 f.

<sup>33</sup> Se 7 kap. 15 § LSU; jfr. prop. 2004/05:170 s. 248–249 och prop. 2021/22:131 s. 190.

Migrationsverkets och Regeringens beslut ska först och främst användas just för att undersöka vilket material utlänningen får eller inte får del av. Det kan då vara mest lämpligt att undersöka Regeringens beslut. Material som tidigare varit okänt för utlänningen i till exempel Migrationsverket kan Säkerhetspolisen då ha hunnit delge utlänningen under till exempel den muntliga förhandlingen i Migrationsöverdomstolen. För det har jag studerat 10 beslut i ärenden om utvisning i kvalificerade säkerhetsärenden.<sup>34</sup> Trots att Migrationsöverdomstolen inte avgör utvisningsärendet i sak är det inte otänkbart att det framkommit uppgifter under Migrationsöverdomstolens handläggning om vilken information utlänningen fått eller inte fått del av som framgår i Migrationsöverdomstolens yttrande. Med tanke på det har jag också studerat Migrationsöverdomstolens yttrande till Regeringen. Skulle till exempel Migrationsverkets beslut att inte lämna ut uppgifterna till utlänningen överklagas hamnar ärendet i Kammarrätten. Det blir då aktuellt att också studera förvaltningsdomstolarnas beslut i mål om utlämnande allmän handling. Vad beträffar Kammarrätten gäller emellertid samma sak som för Migrationsverket och Regeringen. Kammarrätten ingår typiskt sett inte heller i den traditionella rättskälleläran. Trots det har jag valt att använda mig av Kammarrättsavgöranden i mål om utlämnande av allmän handling. Skälet till det är att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) inte tagit något beslut i mål om utlämnande av allmän handling som bidrar till frågeställning 3. HFD har överhuvudtaget bara fattat ett mycket knapphändigt utformat beslut i fråga om allmän handling relaterat till kvalificerade säkerhetsärenden.<sup>35</sup> Däremot kommer jag att använda mig av HFD:s avgöranden för att klarlägga andra frågor relaterade till frågeställning 3, till exempel vad begränsningen i utlänningens rätt till partsinsyn i 10 kap. 3 § offentlighet- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) närmare innebär.

För att få en så bra bild av vilket material utlänningen får tillgång till har jag också använt mig av annat material. Jag har studerat ett beslut i ärende om utlämnande av handling från Säkerhetspolisen.<sup>36</sup> I mina kontakter med Säkerhetspolisen framgick det att Säkerhetspolisen inte hade tagit mer än ett beslut i ärenden där utlänningen begärt ut information om sitt ärende. Jag har studerat Migrationsverkets beslut i frågor om utlämnande av allmän handling i kvalificerade säkerhetsärenden. Jag har också studerat en inläga till och två beslut av

---

<sup>34</sup> Se Regeringens beslut 2019-08-22 nr. Ju2019/02462; 2019-10-17 nr. Ju2019/02924; 2019-10-31 nr. Ju2019/02590; 2019-10-31 nr. Ju2019/02723; 2019-10-31 nr. Ju2019/02724; 2019-10-31 nr. Ju2019/02798; 2019-10-31 nr. Ju2019/03009; 2020-10-22 nr. Ju2020/03319; 2021-02-25 nr. Ju2020/04776; och 2022-10-27 nr. Ju2022/02546.

<sup>35</sup> Se HFD, 2010-09-16, mål nr. 5458–10.

<sup>36</sup> Se Säkerhetspolisens beslut, dnr: 2022-14616-4.

Justitiekanslern.<sup>37</sup> Inlagan till Justitiekanslern handlar om ett ärende i vilket utlänningen begärt skadestånd efter avslutad prövning på den grunden att han eller hon inte fått tillgång till relevant material. Utan att tillmäta det särskild betydelse har jag också uppmärksammat diskussionen om kvalificerade säkerhetsärenden i den allmänna debatten.

Migrationsverkets och Regeringens beslut ska också användas för att undersöka om handläggningen är oberoende och effektiv i Europakonventionens mening. Det knyter an till bedömningen i artikel 1 tilläggsprotokoll 7. I ”*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*” (motiven till LSU) skrev Regeringen att sekretess till följd av Säkerhetspolisens arbete med kontraspionage, författningsskydd och kontraterrorism måste gälla inte bara mot den som är föremål för själva prövningen utan också i förhållande till andra svenska myndigheter.<sup>38</sup> Europadomstolen har som sagt accepterat att nödvändiga processuella begränsningar måste få tillåtas i utvisningsärenden med särskilt känsliga säkerhetsaspekter. För att ändå möta sina konventionsåtaganden måste begränsningarna besvaras med andra åtgärder. En del i den bedömningen är huruvida en oberoende och effektiv beslutsfattare tagit del i handläggningen. För att utvärdera om Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen är oberoende och effektiva i sin handläggning blir det på samma sätt som i förhållande till utlänningen själv aktuellt att studera deras eventuella informationsunderskott. Regeringens beslut kommer då att användas för att undersöka om besluten ger uttryck för att Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen saknar material till stöd för sin egen bedömning. För att studera huruvida handläggningen är oberoende och effektiv i Europakonventionens mening kommer dock Regeringens beslut att spela en mindre roll. Materialet kommer istället att huvudsakligen bestå av förarbetsuttalanden om hur instansordningen är uppbyggd och varför. I det fall rättskällorna inte gett några tydliga svar har jag ändamålsinriktat försökt tolka lagtext och förarbetsuttalanden.

Avslutningsvis bör det tilläggas att kritik mot handläggningen till den del bedömningen består i vilket material utlänningen får eller inte får tillgång till av förklarliga skäl är svår att underbygga med mer än tecken på brister, utlåtanden från utlänningen själv eller de ifrågasvarande myndigheterna. Det ligger i sakens natur att tillgången till uppgifterna är än mer begränsade för allmänheten. I flera av de beslut jag studerat har beslutsmotiven

---

<sup>37</sup> Se Justitiekanslern, dnr. 2021/1160; dnr. 2020/4485 och Justitiekanslern inlaga, 2020-07-16.

<sup>38</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.



sekretessmarkerats så till vida att de i princip varit meningslösa som studieobjekt. Det ska också sägas att LSU bara har tillämpats 92 gånger sedan den f.d. LSU trädde ikraft 1991.<sup>39</sup> Till de 92 räknas också omprövade beslut i samma ärende och beslut som inte är beslut om utvisning. Det innebär alltså att det i jämförelse med andra förvaltningsrättsliga ärenden finns ett betydligt mindre utbud av beslut att grunda sina slutsatser på även i det fall innehållet inte är sekretessmarkerat. Oaktat att det då i principiell mening går att kritisera handläggningen redan på den grunden att det finns utrymme att undanhålla angelägen information för den mot vilka anklagelserna riktar sig kan det bli svårt att komma till klara slutsatser i den här delen. Däremot är det inte otänkbart att det går att urskilja brister ur rättssäkerhetssynpunkt som tillsammans med hur förfarandet annars går till gör det möjligt att nå rättvisande slutsatser sett till prövningen i kvalificerade säkerhetsärenden i sin helhet.

### **1.5. Disposition**

Uppsatsen är indelad i 8 kapitel. I uppsatsens andra kapitel redovisar jag först vad uppsatsen begreppsmässigt menar med rättssäkerhet. Bortsett från det kommer det andra kapitlet att huvudsakligen ägnas åt den svenska förvaltningsrättens regler om partsinsyn och andra bestämmelser som har för avsikt att se till att parten får så mycket information om sitt ärende som möjligt. I uppsatsens tredje kapitel redogör jag för kvalificerade säkerhetsärenden som ärendetyp. Jag kommer då att beskriva förfarandet, syftet med lagstiftningen, tillämpningsområdet och sekretessen. I uppsatsen fjärde kapitel beskriver jag först Europakonventionens tillämplighet på utvisningsärenden. Resten av kapitlet kommer att ägnas åt artikel 1 tilläggsprotokoll 7 och då särskilt vilka rättigheter Europadomstolen tillskrivit artikel 1 tilläggsprotokoll 7 i sin praxis. Kapitlet avslutas sedan med en sammanfattning. I kapitel fem undersöker jag hur väl den svenska handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden svarar mot rättigheterna i artikel 1 tilläggsprotokoll 7 såsom Europadomstolen formulerat dem i sin praxis. Kapitlet inleds med en genomgång av vad Regeringen själva har sagt i sin bedömning. Därefter går jag igenom de bedömningspunkterna som Europadomstolen fäste särskilt vikt vid i *Muhammad & Muhammad v. Romania*. Kapitel sex är sedan en sammanfattande analys av vad jag kommit fram till i uppsatsen till dess. Kapitlet kommer alltså att redogöra för hur väl den svenska handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden svarar mot rättigheterna i artikel 1 tilläggsprotokoll 7 såsom Europadomstolen formulerat dem i sin praxis. I kapitel sju

---

<sup>39</sup> Se Regeringens skr. 2022/23:38.

kommer jag sedan undersöka om handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden kan leva upp till Europadomstolens krav med hjälp av ett särskilt ombud. Kapitlet inleds med en bakgrund till varför förslaget är en lämplig lösning. Sedan kommer jag att undersöka hur Regeringen själva ställt sig till ett system med särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. Jag kommer sedan att jämföra Regeringen ställningstaganden till förslaget om särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden med hur Regeringen resonerade i sitt förslag om att använda särskilda ombud i signalspaningsverksamheten. Integritetsskyddsombudet utformades i allt väsentligt efter offentliga ombud. Förutom att då redogöra för Regeringens skäl till integritetsskyddsombudet kommer jag att också redogöra för Regeringens skäl till offentliga ombud. Kapitlet avslutas sedan med analysdel där jag jämför Regeringens skäl att å ena sidan framlägga ett förslag om särskilda ombud i signalspaningsärenden med Regeringens skäl att inte göra det i kvalificerade säkerhetsärenden. Uppsatsen avslutas sedan i kapitel 8 med en avslutande sammanfattning.

## 2. Relevanta förvaltningsrättsliga bestämmelser

### 2.1. Om rättssäkerhet

Trots sin betydelse finns ingen entydig definition av rättssäkerhetsbegreppet.<sup>40</sup> Traditionellt sett har diskussionen om rättssäkerhet huvudsakligen fokuserat på frågan om legalitet och förutsebarhet (s.k. formell rättssäkerhet).<sup>41</sup> Beslutets och/eller avgörandets innehåll eller materiella resultat är då som regel inte intressant.<sup>42</sup> Andra menar istället att rättssäkerhetsbegreppet också måste få ta sociala värden som rättvisa och jämlikhet med i bedömningen (s.k. materiell rättssäkerhet).<sup>43</sup> Själva beslutet borde då alltså förutom att vara förutsebart och fattat med stöd i lag vara etiskt godtagbart.<sup>44</sup> Det kan härvid vara värt att påpeka att legalitet och förutsebarhet ofta ses som nödvändiga men inte tillräckliga villkor för vad som kan betraktas som rättssäkert.<sup>45</sup> En strikt uppdelning mellan materiell rättssäkerhet å ena sidan och formell rättssäkerhet å andra sidan är alltså sällan meningsfull.<sup>46</sup> Uppsatsens syfte är att undersöka om det förfarande som föregår beslut i ett kvalificerat säkerhetsärende begränsar utlänningens rätt till partsinsyn på ett sätt som är förenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 i Europakonventionen (se avsnitt 1.2). Oaktat att rättsäkerhetsbegreppet då kan ha olika betydelser görs själva bedömning i den här uppsatsen mot artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Med *rättssäkerhet* förstås alltså i den här uppsatsen de krav som artikel 1 tilläggsprotokoll 7 ställer på handläggningen av ett utvisningsärende. För den bedömningen är det nödvändigt att först redogöra för de svenska reglerna om rätten till partsinsyn.

### 2.2. Rätten till partsinsyn

I mål C-298/16 *Ispas* konstaterade EU-domstolen bland annat att "[d]en allmänna unionsrättsliga principen om rätten till försvar ska tolkas så, att en enskild i administrativa förfaranden [...] måste ha möjlighet att på begäran få tillgång till den information och de handlingar som finns i den administrativa akten[...]"<sup>47</sup> Principen om rätten till försvar i

---

<sup>40</sup> Se Zila, SvJT 1990, s. 284; jfr. Peczenik, s. 89.

<sup>41</sup> Se Zila, SvJT 1990, s. 300–305.

<sup>42</sup> Se Zila, SvJT 1990, s. 286.

<sup>43</sup> Se Zila, SvJT 1990, s. 300.

<sup>44</sup> Se Peczenik, s. 94–95.

<sup>45</sup> Jfr. Zila, SvJT 1990, s. 304 och Peczenik, s. 91.

<sup>46</sup> Jfr. Peczenik, s. 95.

<sup>47</sup> Se mål C-298/16 *Ispas*, p. 39.

administrativa förfaranden motsvarar i allt väsentligt förvaltningslagens regler om rätten till partsinsyn.<sup>48</sup> I förvaltningsrättsliga ärenden härleder den enskilde typiskt sett sin rätt till partsinsyn genom antingen 10 § förvaltningslagen (2017:900) (FL) eller 43 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) (FPL). Det kan härvid tilläggas att rätten också tillkommer den enskilde redan som allmän rättsgrundsats.<sup>49</sup> I 10 § FL står det bland annat att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet.<sup>50</sup> Tanken är att ”[p]arten ska under handläggningens alla stadier ha möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts ärendet i sak att han eller hon kan bemöta vad som talar mot honom eller henne”.<sup>51</sup> Med rätt till fullständig insyn i allt material som tillförts ärendet kan parten förutom att förbereda sig i själva sakfrågan också kontrollera att myndigheterna fullföljer sin kommunikationsplikt och ta ställning till om beslutet är värt att överklaga.<sup>52</sup> Det betraktas typiskt sett som en nödvändig förutsättning för att på ett ändamålsenligt sätt kunna bemöta myndighetens anklagelser och har en lång tradition som förvaltningsrättslig princip och kontrollfunktion.<sup>53</sup>

Begreppet *tillförts* ska emellertid inte förstås så att varje handling som faktiskt ligger i akten ska betraktas som tillförd ärendet. Det är inte den praktiska hanteringen av uppgifterna som avgör om materialet ska anses ingå i ärendet eller inte.<sup>54</sup> Tvärtom är det som utgångspunkt upp till den ifrågavarande myndigheten själv att avgöra om till exempel en minnesanteckning eller en föredragningspromemoria har en sådan betydelse för beslutet att de ska tillföras ärendet.<sup>55</sup> Avgörande är istället om materialet är relevant som beslutsunderlag.<sup>56</sup> Varje uppgift som har betydelse för myndighetens beslut ska alltså läggas till ärendet.<sup>57</sup> I ”*Förvaltningsrättens grunder*” framhöll von Essen m.fl. till exempel skrivelser från en motpart, yttrande av andra

---

<sup>48</sup> Se von Essen m.fl., s. 174.

<sup>49</sup> Se RÅ 1994 ref. 79 och RÅ 2001 ref. 27; se också mål C-185/95, P Baustahlgewebe om rätten till partsinsyn som EU-rättslig princip.

<sup>50</sup> Se 10 § första men. FL.

<sup>51</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 78.

<sup>52</sup> Se von Essen m.fl., s. 131 och prop. 2016/17:180 s. 78.

<sup>53</sup> Se Lundmark & Säfsten, s. 81; von Essen m.fl., s. 131; och prop. 2016/17:180 s. 78.

<sup>54</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 80.

<sup>55</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 80.

<sup>56</sup> Jfr. von Essen m.fl., s. 132.

<sup>57</sup> Se Lundmark & Säfsten, s. 85.

enskilda eller myndigheter, sakkunnigutlåtanden eller utdrag från olika register.<sup>58</sup> Begreppet *material* används för att klargöra att partsinsynen omfattar annat utredningsmaterial än bara handlingar, till exempel föremål, muntliga uppgifter, iakttagelser vid syn eller besiktning.<sup>59</sup> Parten har förstås rätt till offentliga allmänna handlingar som är tillgängliga för var och en redan genom tryckfrihetsförordningens handlingsoffentlighet.<sup>60</sup> Men partsinsynen omfattar också handlingar som inte hunnit bli allmänna eller är sekretessbelagda oaktat om det är motparten, myndigheten själv eller någon annan som inkommit med uppgifterna.<sup>61</sup> Insynen bör alltså vara i princip obegränsad oavsett uppgifternas form eller avsändare.<sup>62</sup>

Rätten till partsinsyn gäller närmast undantagslöst så till vida att den bara får begränsas i de fall ”[...]det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs”.<sup>63</sup> Utrymmet är tänkt att vara mycket litet.<sup>64</sup> I RÅ 1994 ref. 79 påpekade HFD till exempel att ”[u]tgångspunkten är att partens intresse i det stora flertalet situationer skall tillmätas större betydelse och sekretessen vika”.<sup>65</sup> Om undantaget trots allt skulle utnyttjas måste myndigheten ändå upplysa parten om uppgifternas innehåll på något annat sätt.<sup>66</sup> Bestämmelsen gör på det sättet skillnad mellan att lämna ut en handling eller annat redan befintligt material och upplysningsvis redogöra för innehållet. Det har till syfte att klargöra partsinsynen överordnade karaktär.<sup>67</sup> I första hand ska myndigheten så långt det går alltså försöka lämna ut materialet skriftligen. Ibland kan det räcka med att maskera särskilt känsliga delar av innehållet eller sammanfatta materialet utan att redogöra för omständigheterna i detalj.<sup>68</sup> Myndigheten kan också lämna ut hela eller delar av underlaget med ett förbehåll om att parten inte får sprida uppgifterna vidare.<sup>69</sup> Om det inte visar sig vara tillräckligt för att säkerställa det intresse som sekretessen har för avsikt att skydda kan myndigheten istället lämna

---

<sup>58</sup> Se von Essen, m.fl., s. 133.

<sup>59</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 80–81.

<sup>60</sup> Se 2 kap. Tryckfrihetsförordningen (TF).

<sup>61</sup> Se von Essen, m.fl., s. 132; se också prop. 1971:30 s. 429 och prop. 2016/17:180 s. 80.

<sup>62</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 80; jfr. också Lundmark & Säfsten, s. 84.

<sup>63</sup> Se 10 kap. 3 § 1 st. andra men. OSL.

<sup>64</sup> Se von Essen, m.fl., s. 134.

<sup>65</sup> Se RÅ 1994 ref. 79.

<sup>66</sup> Se 10 kap. 3 § 1 st. sista men. OSL.

<sup>67</sup> Se prop. 1971:30 s. 431.

<sup>68</sup> Se von Essen, m.fl., s. 135; jfr. RÅ 1992 ref. 9.

<sup>69</sup> Se 10 kap. 4 § OSL.

en muntlig redogörelse för uppgifterna.<sup>70</sup> I ”Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971” påpekade Regeringen att ”[...] annan information om innehållet än den utlämnande ger får vägras endast om och i den mån avgörande hinder föreligger också mot att parten får just den insyn som sådan annan information medför.”<sup>71</sup> I vissa fall kan det istället vara lämpligare att lämna materialet till partens ombud än till parten själv.<sup>72</sup> Myndigheten kan då med ett motsvarande förbehåll om att inte sprida uppgifterna vidare lämna ut hela eller delar av materialet till ombudet eller upplysningsvis informera honom eller henne om materialets innehåll i partens frånvaro.<sup>73</sup>

### **2.3. Andra relevanta bestämmelser i förvaltningsrätten**

I ”*En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*” (motiven till 2017 års förvaltningslag) framhöll Regeringen att ”[e]tt av förvaltningslagens övergripande syften är att den ska värna enskildas rättssäkerhet. Av central betydelse för att uppnå detta mål är att en part i ett ärende i princip ges tillgång till allt material som ligger till grund för beslutet i ärendet”.<sup>74</sup> Uppsatsens syfte är att undersöka om det förfarande som föregår ett beslut om utvisning med stöd i LSU begränsar utlämningsens *rätt till partsinsyn* på ett sätt som är förenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 (se avsnitt 1.2). Trots det kan det vara värt att redogöra för andra bestämmelser som vid sidan av partsinsynen är till för att parten ska få så mycket information om sitt ärende som möjligt. Rätten till partsinsyn ålägger till exempel inte myndigheterna att kommunicera med parten på eget initiativ. För att parten då inte ska behöva vara aktiv för att undvika att ett beslut fattas på uppgifter som han eller hon inte fått bemöta finns istället andra närliggande rättigheter som vänder sig direkt till myndigheterna.

#### **2.3.1. Kommunikationsskyldighet**

Kommunikationsskyldigheten kommer till uttryck i 25 § FL. I det första stycket står det bland annat att en myndighet ska underrätta den som är part om ”[...]allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet”.<sup>75</sup> Kommunikationsskyldigheten består alltså av två led. Parten ska först och främst underrättas

---

<sup>70</sup> Se von Essen, m.fl., s. 135.

<sup>71</sup> Se prop. 1971:30 s. 431.

<sup>72</sup> Se von Essen, m.fl., s. 134.

<sup>73</sup> Se 10 kap. 4 § OSL.

<sup>74</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 78.

<sup>75</sup> Se 25 § 1 st. FL.

om utredningsmaterialet. Med *material av betydelse* förstås här typiskt sett sakuppgifter med individuell betydelse för ärendet.<sup>76</sup> Regeringen konstaterade att det gäller "[...]sådana omständigheter eller uppgifter som påverkar myndighetens ställningstagande i den fråga som beslutet gäller. Det kan handla om t.ex. uppgifter i utredningar eller remissyttranden som talar till fördel eller nackdel för parten i ärendet".<sup>77</sup> Rättsutredningar i strikt mening faller typiskt sett utanför.<sup>78</sup> Kommunikationsskyldigheten omfattar alltså bara sådant material som är intressant som underlag för beslutet – inte all information som myndigheten har tillgång till.<sup>79</sup> Undantag gäller till exempel för obehövligen uppgifter och ska förstås som att kommunikationen objektivt sett ur den enskildes perspektiv är onödig eller att behovet är mycket litet.<sup>80</sup> I tveksamma fall bör myndigheten alltid kommunicera.<sup>81</sup> Det kan härvid vara värt att påminna om att rätten till partsinsyn till skillnad mot kommunikationsskyldigheten gäller oavsett om materialet har eller har haft någon betydelse som underlag för beslut i ärendet.<sup>82</sup> Rätten till partsinsyn är alltså mer omfattande än kommunikationsskyldigheten.<sup>83</sup> Om allt material som är föremål för partsinsynen också skulle behöva kommuniceras skulle reglerna om partsinsyn förlora sin självständiga betydelse.

Kommunikationsskyldigheten kräver också att myndigheten bereder parten tillfälle att yttra sig över materialet. I "*Förvaltningsrättens grunder*" uttryckte von Essen m.fl. det så att "[d]et räcker alltså inte med att parten får ett meddelande om materialet existens och sin rätt att ta del av materialet eller att detta översänds "för kännedom"". <sup>84</sup> Tidsfristen under vilken parten ska få möjlighet att yttra sig måste bedömas så att kommunikationen blir meningsfull.<sup>85</sup> Med en skyldighet för myndigheten att kommunicera material av betydelse för ärendet ska parten alltså inte behöva utnyttja sin rätt till partsinsyn för att försäkra sig om att myndighetens beslut bygger på uppgifter som han eller hon känt till. Begränsningar i kommunikationsskyldigheten

---

<sup>76</sup> Se von Essen, m.fl., s. 177; jfr. prop. 2016/17:180 s. 158 f.

<sup>77</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 311.

<sup>78</sup> Jfr. von Essen, m.fl., s. 177.

<sup>79</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 310.

<sup>80</sup> Se 25 § 1 st. FL jmt. prop. 2016/17:180 s. 160.

<sup>81</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 156 ff.

<sup>82</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 158.

<sup>83</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 158.

<sup>84</sup> Se von Essen, m.fl., s. 176; jfr. RÅ 1993 ref. 1.

<sup>85</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 170 och 311.

gäller såvitt nu är relevant i det fall uppgifterna på samma sätt som partsinsynen aktualiserar undantagsbestämmelserna i 10 kap. 3 § OSL (jfr. avsnitt 2.2).<sup>86</sup>

### 2.3.2. Motiveringsskyldighet

I 32 § FL framgår bland annat att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering.<sup>87</sup> Med *klargörande* avses här att parten "[...] ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet".<sup>88</sup> Det innebär till exempel att myndigheten bör ange de skäl som bestämt utgången i ärendet, vilka omständigheter som myndigheten tillmätt betydelse och hur myndigheten har bedömt eventuella invändningar.<sup>89</sup> Motiveringsskyldigheten har flera funktioner. Motiveringsskyldigheten bidrar till en enhetlig rättstillämpning mellan myndigheterna och till att varje prövning blir omsorgsfull och saklig.<sup>90</sup> För parten är en tydlig motivering viktig för att förstå beslutet och kunna avgöra om beslutet antingen är korrekt eller om det är värt att överklaga och vad talan isåfall bör inrikta sig på.<sup>91</sup> Motiveringen måste dock inte innehålla detaljerade redogörelser för varje sakförhållande.<sup>92</sup> Regeringen har tidigare påpekat att resonemangen med fördel kan koncentreras till de delar där det råder delade meningar mellan myndigheten och parten.<sup>93</sup> Motiveringsskyldigheten ska alltså inte tolkas så att den belastar förfarandet i onödan. Med hänsyn till beslutsmotiveringens betydelse för partens möjligheter att på ett konstruktivt sätt tillvarata sina rättigheter bör det enskilda intresset i en sådan avvägning däremot tillmätas särskild betydelse.<sup>94</sup> Skälen för beslutet måste alltid innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.<sup>95</sup>

---

<sup>86</sup> Se 25 § sista st. FL.

<sup>87</sup> Se 32 § 1 st. första men. FL.

<sup>88</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 320.

<sup>89</sup> Se prop. 2016/17:180. s. 320–321 och s. 193 ff.

<sup>90</sup> Se von Essen, m.fl., s. 197.

<sup>91</sup> Se von Essen, m.fl., s. 197 och prop. 2016/17:180 s. 188.

<sup>92</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 193.

<sup>93</sup> Se prop. 1971:30 del 2 s. 493; jfr. prop. 2016/17:180 s. 193.

<sup>94</sup> Se prop. 2016/17:180. s. 188.

<sup>95</sup> Se 32 § 1 st. sista meningen FL.



Förutom vad beslutet måste innehålla i sak måste det också vara skrivet på ett lättbegripligt sätt så att parten kan tillgodogöra sig informationen.<sup>96</sup> I ”Förvaltningsrättens grunder” framhöll von Essen m.fl. särskilt de omständigheterna att besluten bör hålla ihop och att det inte bör förekomma några s.k. skenmotiveringar.<sup>97</sup> Med skenmotivering menar von Essen m.fl. ”[...]skäl som vid första påseende ger intryck av att vara en riktig motivering men som endast innehåller en omskrivning av de abstrakta rekvisiten i den tillämpliga föreskriften”.<sup>98</sup> Beslutsmotiveringen bör också hålla ihop. För det ändamålet bör det enligt von Essen m.fl. finnas en korrespondens mellan de ifrågavarande rekvisiten och de faktiska omständigheterna.<sup>99</sup> Myndigheten bör alltså redovisa varför olika omständigheter är relevanta eller hur myndigheten har bedömt dem i förhållande till rekvisiten. Visserligen finns det inget uttryckligt krav på att myndigheten måste redovisa varför en omständighet är bevisad eller inte.<sup>100</sup> Likväl påpekade von Essen m.fl. att ”[i] de ärenden där de faktiskt handlar om huruvida vissa omständigheter är bevisade eller inte finns det emellertid anledning att ställa krav på myndigheterna att förklara vilken värdering man gjort”.<sup>101</sup>

Undantag gäller såvitt nu är relevant för de fall i vilka delar av motiveringen måste utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet.<sup>102</sup> *Nödvändigt* används här att markera att utrymmet för undantaget ska tillämpas med återhållsamhet.<sup>103</sup> En motivering kan inte heller utelämnas i sin helhet om bara vissa av uppgifterna i beslutet måste undanhållas för att tillvarata det intresse som sekretessen har för avsikt att skydda.<sup>104</sup>

---

<sup>96</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 187–188 och 321.

<sup>97</sup> Se von Essen, m.fl., s. 199 f.

<sup>98</sup> Se von Essen, m.fl., s. 200.

<sup>99</sup> Se von Essen, m.fl., s. 199.

<sup>100</sup> Jfr. 32 § FL och prop. 2016/17:180 s. 186 ff.; se också von Essen, m.fl., s. 200.

<sup>101</sup> Von Essen, m.fl., s. 200.

<sup>102</sup> Se 32 § 2 st. p. 3 FL.

<sup>103</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 322.

<sup>104</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 322.

### 3. Ärenden med säkerhetsaspekter

#### 3.1. Säkerhetsärenden

De grundläggande bestämmelserna för utlänningsrätten finns i UtIL.<sup>105</sup> UtIL reglerar förutom rätten att vistas, avvisa och utvisa utlänningar också andra tvångs- och kontrollåtgärder för vissa säkerhetsrelaterade ärenden.<sup>106</sup> I 1 kap. 7 § UtIL står det att ett säkerhetsärende är ärenden i vilka Säkerhetspolisen förordnar att en utlänning till exempel ska utvisas på grund av "[...] skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet[...]"<sup>107</sup>

Säkerhetsärenden handläggs typiskt sett enligt UtIL i första hand.<sup>108</sup> Ärendet avgörs då i princip på samma sätt som andra utlänningsärenden vilket bland annat innebär att Migrationsverkets beslut om utvisning överklagas till migrationsdomstol.<sup>109</sup> Vad *rikets säkerhet* närmare innebär framgår inte i UtIL varför det redan nu kan vara värt att påpeka att det är upp till Säkerhetspolisen själva att avgöra om ett utlänningsärende ska betraktas som ett säkerhetsärende eller inte. I "*Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*" skrev Regeringen att "[a]vgörande för när ett utlänningsärende skall anses som ett säkerhetsärende i den nya ordningen [enligt den f.d. LSU] bör lämpligen knytas till att Säkerhetspolisen under åberopande av säkerhetsskäl förordar avvisning eller utvisning".<sup>110</sup> Regeringen tillade därvid att om det "[f]öreligger ett sådant ställningstagande av Säkerhetspolisen, får ärendet anses vara ett säkerhetsärende och regeringen överklagandeinstans".<sup>111</sup>

Om Säkerhetspolisen menar att ärendet ska handläggas som ett säkerhetsärende får Migrationsverket alltså inte avvika från den uppfattningen.<sup>112</sup> Ärendet betraktas då som ett s.k. säkerhetsärende. Som ärendegrupp betraktat är säkerhetsärenden sedan inbördes kategoriserade

---

<sup>105</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 51.

<sup>106</sup> Se 1 kap. 7 § UtIL; betr. kontroll- och tvångsåtgärder, se 9 kap. UtIL.

<sup>107</sup> Se 1 kap. 7 § 1 st. p. 1 UtIL.

<sup>108</sup> Jfr. prop. 1990/91:118 s. 59; prop. 2004/05:170 s. 244.

<sup>109</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 54.

<sup>110</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 251.

<sup>111</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 251.

<sup>112</sup> Se SOU 2006:61 s. 162.

antingen som säkerhetsärenden eller s.k. kvalificerade säkerhetsärenden.<sup>113</sup> Beträffande sådana utläningar som Säkerhetspolisen menar måste utvisas därför att dem antingen kan antas göra sig skyldig till ett brott enligt terroristbrottslagstiftningen eller på annat sätt allvarligt hota rikets säkerhet tillämpas istället de särskilda bestämmelserna om utvisning i LSU.<sup>114</sup> Ärendet handläggs då som ett kvalificerat säkerhetsärende.

Tillämpningsområdet för kvalificerade säkerhetsärenden sammanfaller dock i vissa delar med tillämpningsområdet för säkerhetsärenden.<sup>115</sup> Vem som har rätt att avgöra om ett säkerhetsärende faktiskt är kvalificerat eller inte har Regeringen inte heller klargjort på något meningsfullt sätt. Om till exempel Migrationsverket har anledning att anta att förutsättningarna för ett beslut om utvisning är uppfyllda ska myndigheten anmäla det till Säkerhetspolisen.<sup>116</sup> Säkerhetspolisen ska då bara ta ansökan vidare i det fall man delar Migrationsverkets bedömning.<sup>117</sup> I förarbetena till den f.d. LSU skrev Regeringen att "[d]et får anses ligga i sakens natur att rikspolisstyrelsen [jfr. Säkerhetspolisen], efter en anmälan från annan myndighet, inte är skyldig att ge in en ansökan enligt första stycket".<sup>118</sup> Säkerhetspolisen har alltså i det läget att själva avgöra om Migrationsverket som sedan ska bedöma ansökan som första instans har gjort en korrekt bedömning. Ett skäl till det kan vara att bland förvaltningsmyndigheterna faller frågor hänförliga till terroristbekämpning och brott mot rikets säkerhet inom Säkerhetspolisens ansvarsområde.<sup>119</sup> I "*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*" (utredningen till den nuvarande lagstiftningen) konstaterade till exempel den s.k. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att det i första hand ankommer på Säkerhetspolisen och Regeringen att avgöra vad som till exempel ska betraktas som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.<sup>120</sup> Med tanke på att det är just frågan om utläningen utgör ett *allvarligt hot* mot rikets säkerhet som avgör om ärendet ska handläggas som ett kvalificerat säkerhetsärende eller inte tyder utredningens uttalande på att det också är upp till Säkerhetspolisen att avgöra vilken typ av säkerhetsärendet det är tal om. Stöd för den slutsatsen

---

<sup>113</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 51.

<sup>114</sup> Se 2 kap. 1 § LSU.

<sup>115</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 251; jfr. prop. 1990/91:118 s. 29 f. och 37.

<sup>116</sup> Se 2 kap. 3 § LSU.

<sup>117</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 82 och jfr. s. 231.

<sup>118</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 79.

<sup>119</sup> Se 3 § Polislagen (1984:387); jfr. t.ex. prop. 2013/14:110 s. 705–706 och prop. 1990/91:118 s. 59.

<sup>120</sup> Se SOU 2020:16 s. 170.

finns får också delvis i Regeringens tidigare uttalanden.<sup>121</sup> Det kan härvid tilläggas att Migrationsverket i vart fall tillmätte stor betydelse till Säkerhetspolisens uppfattning enligt den tidigare lagstiftningen (f.d. LSU). Regeringen konstaterade då att Migrationsverket i sin praxis regelmässigt underkastade sig Säkerhetspolisens bedömning.<sup>122</sup>

## 3.2. Kvalificerade säkerhetsärenden

### 3.2.1. Syftet med lagstiftningen

Med *terrorlagstiftning* menar man typiskt sett den samlade lagstiftningen mot terrorrelaterad brottslighet i sin helhet. Till den del man talar om regler som straffbelägger terroristaktioner i sig finns de närmare bestämmelserna härom i terroristbrottslagen (2022:666).<sup>123</sup> Kvalificerade säkerhetsärenden har ett mera begränsat ändamål. För att Sverige så långt som möjligt ska kunna skydda sig mot terroristaktioner måste lagstiftningen bland annat vara anpassad för att kunna hindra utlänningar som äventyrar rikets säkerhet från att uppehålla sig i Sverige.<sup>124</sup> Kvalificerade säkerhetsärenden syftar alltså till att skydda Sveriges inre och yttre säkerhet mot terrorrelaterade hot och ”[...]möta behovet av att kunna utvisa sådana utlänningar som kan antas utgöra allvarliga säkerhetshot”.<sup>125</sup>

Lagstiftningen bygger i stora delar på den f.d. LSU.<sup>126</sup> Innan dess fanns i allt väsentligt motsvarande bestämmelser i 1973 års terroristlag.<sup>127</sup> Tidigare än så fanns det en möjlighet att

---

<sup>121</sup> Jfr. t.ex. prop. 2004/05:170 s. 249; Regeringen skrev då bland annat att ”[b]edömningen avseende frågor med anknytning till rikets säkerhet måste det alltid ankomma på regeringen att göra. I ärendet hos regeringen kan också komma fram uppgifter som inte har varit tillgängliga för domstolen, t.ex. att Säkerhetspolisen kan ha tillgång till underrättelseinformation från främmande stat som på grund av förbehåll från denna stat endast får lämnas till regeringen”. Det innebär att Säkerhetspolisen kan ha information som Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen inte får ta del av. För att informationen ska kunna överlämnas till Regeringen inför deras beslut i rollen som överklagandeinstans måste ärendet trots det först tillsättas Migrationsverket som ett kvalificerat säkerhetsärende. Migrationsverket kan alltså hamna i en situation där de måste acceptera Säkerhetspolisens uppfattning om att det rör sig om ett kvalificerat säkerhetsärende för att Regeringen sedan ska kunna bedöma de närmare detaljerna i ärendet.

<sup>122</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 251.

<sup>123</sup> Se t.ex. 4 § terroristbrottslagen (2022:666).

<sup>124</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 3, 23 och 30.

<sup>125</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 76 och 61.

<sup>126</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 61–63.

<sup>127</sup> Se lagen (1973: 162) om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund.

utvisa en utlänning om det var påkallat med hänsyn till statens intresse.<sup>128</sup> Möjligheten att med särskilda bestämmelser utvisa en utlänning eller vidta andra åtgärder med hänsyn till rikets säkerhet är på det sättet ingen ny företeelse.<sup>129</sup> I augusti 2018 lät Regeringen uppdra åt en särskild utredare att se över lagstiftningen i syfte att åstadkomma en mer ändamålsenlig, effektiv och överskådlig reglering.<sup>130</sup> Knappt två år senare framlade den s.k. Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter sitt betänkande ”*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*”.<sup>131</sup> Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter föreslog då en helt ny lag som följaktligen trädde i kraft i juni 2022 (fortfarande förkortad LSU).<sup>132</sup>

### 3.2.2. Tillämpningsområde

Säkerhetspolisen ansöker om att få utlänningen utvisad med stöd i 2 kap. 1 § LSU. Härav följer att en utlänning får utvisas ur Sverige om utlänningen (1) med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) eller (2) kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.<sup>133</sup>

I och med den nya lagstiftningen förändrades tillämpningsområdet på i huvudsak två sätt.<sup>134</sup> För det första omfattas fler brott än tidigare. Säkerhetspolisen kan från och med nu hänga upp sin utvisningsansökan på alla brott i den specialstraffrättsliga lagstiftningen på terrorismområdet.<sup>135</sup> Tidigare gällde det bara för terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.<sup>136</sup> För det andra har nivån på den misstanke som krävs sänkts. En utlänning kan numera utvisas i det fall han eller hon *kan antas* begå eller medverka till ett terrorrelaterat brott.<sup>137</sup> Tidigare gällde

---

<sup>128</sup> Se 34 § i 1954 års utlänningslag; jfr. prop. 1990/91:118 s. 30.

<sup>129</sup> Jfr. prop. 1990/91:118 s. 23 ff.

<sup>130</sup> Se Regeringens dir. 2018:89.

<sup>131</sup> Se SOU 2020:16.

<sup>132</sup> Se SOU 2020:16 s. 20.

<sup>133</sup> Se 2 kap. 1 § LSU.

<sup>134</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 71 ff.

<sup>135</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 74.

<sup>136</sup> Se 1 § p. 2 f.d. LSU; se också prop. 2021/22:131 s. 74.

<sup>137</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 76.

istället att utlänningen får utvisas om han eller hon *kan befaras* komma att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.<sup>138</sup> På det straffprocessuella området används uttrycket *kan antas* typiskt sett för att markera en låg nivå av misstanke.<sup>139</sup>

Kvalificerade säkerhetsärenden träffar i första hand utländska medborgare som tidigare medverkat till, planerat för eller själv begått terrorbrott eller haft samröre med terrororganisationer.<sup>140</sup> Det kan till exempel röra sig om en utlänning som tidigare varit föremål för en utredning utan att ha blivit dömd för något brott.<sup>141</sup> Till exempel i det fall utlänningen "[...] frikänts på grund av att bevisningen inte har varit tillräcklig för en fällande dom eller som av annat skäl gått fri från ansvar, exempelvis på grund av preskription".<sup>142</sup> I "Straffansvar för terroristbrott" påpekade Regeringen att "[d]et krävs inte att det föreligger konkreta bevis om ett visst brott. Om så är fallet skall utredning av detta brott ske enligt sedvanliga straffprocessuella regler".<sup>143</sup> Vad som krävs är istället att det finns uppgifter som pekar på att den ifrågavarande utlänningen antingen kommer att begå eller medverka till ett terrorrelaterat brott vid ett senare tillfälle.<sup>144</sup> Bedömningen är då en prognos om utlänningens framtida förehavanden.<sup>145</sup> Kvalificerade säkerhetsärenden tar alltså typiskt sett sikte på handlingar som inträffar i ett tidigare skede än förberedelse, försök eller stämpling men som likväl kan antas leda till åtminstone sådant brott. Med andra ord innan misstanken är så väl avgränsad och utredningen så väl underbyggd att straffprocessrätten tar vid. Själva handlingen behöver vid den aktuella tidpunkten inte heller ha varit straffbar utan det räcker med att den kan ha kriminaliserats som terrorbrottslig i någon form vid ett senare tillfälle.<sup>146</sup> Det kan också röra sig om en utlänning som haft vissa kontakter med andra som misstänkts för terroristbrott eller som öppet visat sympatier för terrorhandlingar.<sup>147</sup>

---

<sup>138</sup> Se 1 § p. 2 f.d. LSU; se också prop. 2021/22:131 s. 76.

<sup>139</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 76 och 401; jfr. SOU 2020:16 s. 222.

<sup>140</sup> Se 2 kap. 1 § p. 1 LSU; jfr. prop. 2021/22:131 s. 77.

<sup>141</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 77.

<sup>142</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 77.

<sup>143</sup> Se prop. 2002/03:38 s. 96.

<sup>144</sup> Se prop. 2002/03:38 s. 96.

<sup>145</sup> Jfr. Lagrådets yttrande, 2022-01-18, s. 4.

<sup>146</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 77.

<sup>147</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 77.

Kvalificerade säkerhetsärenden träffar förutom utlänningar som kan antas begå eller på annat sätt medverka till terrorrelaterade brott också utlänningar som på annat sätt *allvarligt hotar* Sveriges säkerhet.<sup>148</sup> Vad beträffar tillämpningsområdet i den här delen har lagen bara förändrats så till vida att utlänningen numera ska utvisas om han eller hon *kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet*.<sup>149</sup> Tidigare gällde att utlänningen ska utvisas om det *är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet*.<sup>150</sup> Omskrivningen har inte inneburit någon förändring i sak.<sup>151</sup> Regeringen påpekade först att det gäller ärenden "[...]som är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten".<sup>152</sup> Typiskt sett har rikets säkerhet använts för att beskriva skyddet för Sveriges självständighet och bestånd genom åtgärder för att bevara landsgränser, det svenska självstyret och statsskickets grundläggande funktionalitet.<sup>153</sup> Med ett *allvarligt hot mot Sveriges säkerhet* ska här förstås utlänningar som på annat sätt än genom att begå eller medverka till terrorrelaterade brott äventyrar till exempel de grundläggande samhällsfunktionerna och det demokratiska statsskicket.<sup>154</sup> Regeringen medgav att det visserligen inte alltid går att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet.<sup>155</sup> Det rör sig då typiskt sett om utlänningar som inte själv kan befaras medverka till terrorbrott men som på annat sätt allvarligt hotar den inre säkerheten. Till exempel ärenden där risken för terrorrelaterade brott inte kan knytas direkt till den ifrågavarande utlänningen själv men där han eller hon till exempel radikaliserar och-/eller hjälper enskilda med att komma i kontakt med organisationer som i sin tur har direkta eller indirekta kopplingar till terrorrelaterad verksamhet.<sup>156</sup> I förarbetena till den f.d. LSU talades det bland annat om "[...]personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer".<sup>157</sup>

---

<sup>148</sup> Se 2 kap. 1 § p. 2 LSU.

<sup>149</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>150</sup> Se 1 § p. 1 f.d. LSU; jfr. prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>151</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>152</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>153</sup> Se t.ex. prop. 2013/14:51 s. 20.

<sup>154</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>155</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>156</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 78.

<sup>157</sup> Se prop. 2009/10:31 s. 238.

### 3.2.3. Förfarande

Säkerhetspolisen ansöker om att få utlänningen utvisad hos Migrationsverket.<sup>158</sup> Om Migrationsverket eller Polismyndigheten själva bedömer att förutsättningarna för ett beslut om utvisning är uppfyllda ska de på eget initiativ anmäla det till Säkerhetspolisen.<sup>159</sup> Säkerhetspolisen avgör då om till exempel Polismyndighetens anmälan ska tas vidare till Migrationsverket för prövning.<sup>160</sup> Migrationsverket meddelar sedan sitt beslut efter en s.k. muntlig handläggning.<sup>161</sup> Handläggningen kan alltså bestå antingen i en vanlig muntlig förhandling eller i en muntlig handläggning som på annat sätt möjliggör för utlänningen att komma till tals.<sup>162</sup> Det viktiga är att utlänningen själv hörs och får tillfälle att redogöra för sina ståndpunkter och uttala sig om de omständigheter som läggs honom eller henne till last.<sup>163</sup> En förvaltningsmyndighet är redan som utgångspunkt skyldig att utreda ett ärende i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.<sup>164</sup> Regeringen påpekade då att "[e]tt utvidgat utredningsansvar anses dessutom föreligga för förvaltningsmyndigheterna i ärenden där det finns ett starkt skyddsintresse".<sup>165</sup> Kvalificerade säkerhetsärenden brukar därför inte avgöras utan ett omfattande muntligt inslag i handläggningen.<sup>166</sup>

I avsnitt 3.1 framgick att säkerhetsärenden enligt UtIL i princip handläggs på samma sätt som andra utlänningsärenden. Det innebär bland annat att Migrationsverkets beslut om utvisning överklagas till migrationsdomstol.<sup>167</sup> Migrationsverkets beslut om utvisning i kvalificerade säkerhetsärenden överklagas istället till Regeringen.<sup>168</sup> Skälet till det är bland annat de känsliga utrikespolitiska bedömningar som kan behöva göras i ärenden av ifrågavarande slag.<sup>169</sup> I

---

<sup>158</sup> Se 2 kap. 2 § LSU.

<sup>159</sup> Se 2 kap. 3 § LSU.

<sup>160</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 82.

<sup>161</sup> Se 2 kap. 10 § LSU.

<sup>162</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 87.

<sup>163</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 87 och 188.

<sup>164</sup> Se 23 § 1 st FL; jfr. prop. 2021/22:131 s. 87.

<sup>165</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 87

<sup>166</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 87.

<sup>167</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 54.

<sup>168</sup> Se 2 kap. 2 § 2 st och 7 kap. 1 § LSU.

<sup>169</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 231; jfr. prop. 1990/91: 118 s. 54.



propositionen till den f.d. LSU skrev Regeringen att "[h]andläggningen av terroristärendena kräver ingående utrikespolitisk och säkerhetspolisiär sakkunskap som kan förvärfvas endast genom ständigt återkommande kontakt med problem och företeelser som rör den internationella terrorismen".<sup>170</sup> Regeringen tillade också att sådana ställningstaganden "[...] ter sig som ett naturligt utflöde av regeringens yttersta ansvar för den allmänna säkerheten".<sup>171</sup> Regeringen är visserligen inte en förvaltningsmyndighet och inte heller bunden vid förvaltningslagen i strikt mening. Trots det bör Regeringen i så stor utsträckning som möjligt iaktta förvaltningslagens bestämmelser när man handlägger ett ärende med förvaltningsrättsliga förtecken.<sup>172</sup>

Innan Regeringen befattar sig med Migrationsverkets beslut om utvisning ska Migrationsöverdomstolen lämna ett eget yttrande.<sup>173</sup> I Regeringen förekommer överhuvudtaget ingen muntlig handläggning.<sup>174</sup> Istället ska Migrationsöverdomstolen hålla en muntlig förhandling med en chans för utlänningen att komma till tals och höras av Säkerhetspolisen om de omständigheter som ligger honom eller henne till last.<sup>175</sup> Förfarandet i Migrationsöverdomstolen är närmast ett led i Regeringens egen handläggning. I "*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*" uttryckte Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter det så att "Migrationsöverdomstolen är främst ett rådgivande organ till regeringen när det gäller utvisningsfrågan".<sup>176</sup> Det rör sig alltså inte om någon prövning i egentlig mening. Migrationsöverdomstolens yttrande är varken ett avgörande i sak eller bindande för Regeringen i någon annan fråga än den om verkställigheten.<sup>177</sup> Migrationsöverdomstolens yttrande kan inte heller överklagas i sig. Utlänningen får istället angripa Regeringens beslut med en ansökan om rättsprövning.<sup>178</sup> Rätten till rättsprövning tillkommer dock bara EES-medborgare eller familjemedlemmar till EES-medborgare.<sup>179</sup> Tredjelandsmedborgare har alltså som utgångspunkt ingen rätt att angripa Regeringens beslut

---

<sup>170</sup> Se prop. 1990/91: 118 s. 54.

<sup>171</sup> Se prop. 1990/91: 118 s. 54; jfr. prop. 2021/22:131 s. 199.

<sup>172</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 70; jfr. prop. 2016/17:180 s. 25–27 och prop. 1973:90 s. 287.

<sup>173</sup> Se 7 kap. 14 § 2 st. LSU.

<sup>174</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 87.

<sup>175</sup> Se 7 kap. 14 § jmt. 6 kap. 3 § LSU; se också prop. 2021/22:131 s. 189 f.

<sup>176</sup> Se SOU 2020:16 s. 170.

<sup>177</sup> Se 7 kap. 15 § LSU; jfr. prop. 2004/05:170 s. 248–249 och prop. 2021/22:131 s. 190.

<sup>178</sup> Se 7 kap. 19 § LSU.

<sup>179</sup> Se 7 kap. 19 § LSU jmt. 2 a § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

med en rättsprövning annat än i de mycket speciella fall där den ifrågavarande tredjelandsmedborgaren har tillerkänts en s.k. härledd uppehållsrätt.<sup>180</sup>

### 3.2.4. Sekretess

Säkerhetspolisens arbete med författningsskydd, kontraterrorism och kontraspionage är till stora delar sekretessbelagt av förklarliga skäl.<sup>181</sup> Möjligheten för Säkerhetspolisen att undanhålla information om sin verksamhet är många gånger nödvändig för att myndigheten på ett ändamålsenligt sätt ska kunna förverkliga sitt uppdrag.<sup>182</sup> Den begränsade möjligheten för utlänningen att ta del av information i kvalificerade säkerhetsärenden måste också ses mot bakgrund av det internationella samarbetet mot terrorism.<sup>183</sup> Säkerhetspolisen byter regelbundet information med sina utländska motsvarigheter på den grundläggande premissen att uppgiftslämnaren har en ovillkorlig rätt att bestämma över hur informationen används.<sup>184</sup> Samarbetet har en mycket stor betydelse för Säkerhetspolisens arbete med kvalificerade säkerhetsärenden. Regeringen har själva hänvisat till Säkerhetspolisens uttalande om att det till och med kan vara så att ett säkerhetsärende helt och hållet bygger på sådan information.<sup>185</sup> Typiskt sett är den underrättelseinformation som Säkerhetspolisen då tar emot från andra utländska säkerhetstjänster förenad med ett förbehåll om att uppgifterna inte får vidarebefordras utanför den mottagande myndigheten utan uppgiftslämnarens samtycke (den s.k. tredjepartsregeln).<sup>186</sup> Säkerhetspolisen tolkar i regel förbehållen så att det som huvudregel bara är Regeringen som kan anförtros med uppgifter som härrör från andra utländska säkerhetstjänster i det internationella samarbetet mot terrorism.<sup>187</sup> Om Säkerhetspolisen inte respekterar det förtroendet riskerar Sverige att förlora sin roll i den gemensamma ansträngningen mot terrorism och i förlängningen gå miste om information som i förekommande fall är nödvändig för att avvärja hot mot rikets säkerhet.<sup>188</sup> Det innebär såvitt nu är relevant att Säkerhetspolisens utredning i kvalificerade säkerhetsärenden i vissa fall inte

---

<sup>180</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 211; jfr. artikel 20 EUF-fördraget och mål C-82/16, K.A. m.fl.

<sup>181</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 206–207.

<sup>182</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 206–207; jfr. prop. 1990/91:118 s. 67.f.

<sup>183</sup> Se SOU 2020:16 s. 172.

<sup>184</sup> Se SOU 2020:16 s. 172; se också SOU 2006:61 s. 177.

<sup>185</sup> Se prop. 2009/10:31 s. 239.

<sup>186</sup> Se SOU 2006:61 s. 177 och prop. 2009/10:31 s. 235.

<sup>187</sup> Se SOU 2006:61 s. 177–178; jfr. prop. 2009/10:31 s. 239.

<sup>188</sup> Se SOU 2020:16 s. 172.

kan tillsättas Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen.<sup>189</sup> Det utrikes- och säkerhetsintresse som betingar kvalificerade säkerhetsärenden slår alltså i vissa fall åt två håll. Å ena sidan i förhållande till utlänningen själv genom bestämmelserna i OSL. Å andra sidan i förhållande till Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen med hänsyn till de aktuella förbehållen. Till Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen får vi emellertid anledning att återkomma i ett senare kapitel (se avsnitt 5.4.3.). I den fortsatta delen av det här avsnittet kommer framställningen att ta sikte på sekretessens betydelse i förhållande till utlänningen själv.

Säkerhetspolisens olika verksamhetsområden träffas av olika sekretessbestämmelser beroende på ärendetyp och uppgifternas beskaffenhet. Att döma av de beslut jag tagit del av vinner sekretessen i kvalificerade säkerhetsärenden typiskt sett stöd i den s.k. utrikessekretessen för uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat och/-eller bestämmelsen till skydd för Säkerhetspolisens mer allmänna brottsförebyggande underrättelseverksamhet.<sup>190</sup> Säkerhetspolisens lämnar i regel in sin ansökan om utvisning till Migrationsverket tillsammans med en separat bilaga. Migrationsöverdomstolen har i de ärenden jag studerat beslutat om att sekretessen för bilagan i varje enskilt fall ska bestå med en hänvisning till bland annat 18 kap. 2 § och 15 kap. 1 § OSL. Migrationsverket och Kammarrätten har i sin tur hänvisat framför allt till 18 kap. 2 § OSL.<sup>191</sup>

Trots det gäller som sagt att sekretess åtminstone som utgångspunkt inte ska hindra den som är part i ett ärende från att ta del av en handling eller annat material om sitt ärende (se avsnitt 2.2).<sup>192</sup> Vad rätten till partsinsyn närmare innebär framgår av 10 kap. 3 § OSL. Bestämmelsen ger emellertid inget stöd för själva partsinsynen i sig utan redovisar istället vad någon med partsinsyn på annan grund följaktligen har rätt till.<sup>193</sup> Typiskt sett härleder som sagt den med partsställning i förvaltningsrättsliga ärenden sin rätt till partsinsyn med stöd i 10 § FL eller 43

---

<sup>189</sup> Jfr. prop. 2004/05:170 s. 249.

<sup>190</sup> Se 15 kap. 1 § OSL och 18 kap. 2 § OSL.

<sup>191</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping 2015-09-04, mål nr. 2108–15; dom 2016- 02-10 i mål nr. 2348–15; dom 2016-02-10 i mål nr. 2349–15; dom 2019-02-08 i mål nr. 3904–18; och dom 2019-06-18 i mål nr. 1865–19; dom 2022-01-20 i mål nr. 2272–21; och Migrationsverkets beslut 2018-12-03, dnr. 11–169294; beslut 2015-07-30, dnr. 50–198404; beslut 2019-05-09, dnr. 92–17668; beslut 2015-07-13, dnr. 50–152213.

<sup>192</sup> Se 10 kap. 3 § första meningen OSL.

<sup>193</sup> Se RÅ 2001 ref. 27.

§ FPL.<sup>194</sup> Rätten tillkommer dock utlänningen redan på den grunden att partsinsynen betraktas som en allmän rättsgrundsats.<sup>195</sup> Det innebär att i det fall utlänningen har intagit partsställning mot Säkerhetspolisen har han eller hon alltså i princip rätt till partsinsyn också i förhållande till Säkerhetspolisen som självständig myndighet. Det ligger emellertid i sakens natur att det är först när handlingarna inkommer till Migrationsverket efter Säkerhetspolisens ansökan om utvisning som rätten i praktisk mening blir aktuell.

Undantag gäller då "[...]i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs".<sup>196</sup> Vad som hittills har sagts gäller förutom för partsinsynen och kommunikationsskyldigheten också i allt väsentligt för utlänningens rätt att ta del av skälen för myndighetens beslut.<sup>197</sup> I 32 § p. 3 FL står det istället att motiveringsskyldigheten får undantas bland annat i det fall det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. I kvalificerade säkerhetsärenden innebär det alltså vanligtvis en avvägning mot det allmänna intresset att hemlighålla uppgifterna som blivit sekretessbelagda med stöd i antingen 18 kap. 2 § eller 15 kap. 1 § OSL. Avgörande för bedömningen är således om det tjänar ett *allmänt intresse* och hemlighållandet är av *synnerlig vikt*. I fråga om motiveringsskyldigheten gäller istället att undanhållandet måste vara *nödvändigt* för *rikets säkerhet*.

Synnerlig vikt markerar att det rör sig om särskilda undantagsfall.<sup>198</sup> Sekretess med hänsyn till rikets säkerhet bör dock typiskt sett uppfylla kravet på synnerlig vikt.<sup>199</sup> Vad sedan beträffar frågan om vad som utgör ett enskilt eller allmänt intresse skrev Rikard Karlsson i "*Begränsningar i partsinsynen – HFD:s tolkning av rekvisitet synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL*" att det är "[...] tämligen klart att begreppen korresponderar med de s.k. sekretessgrunderna i 2 kap. 2 § första stycket TF."<sup>200</sup> Härav följer att till allmänt intresse räknas bland annat rikets

---

<sup>194</sup> Se dock 3 § FL. Regeringen har konstaterat att hela Säkerhetspolisens verksamhet i princip måste betraktas som brottsbekämpande, se prop. 2013/14:110 s. 480–481 och prop. 2015/16:65 s. 40.

<sup>195</sup> Se t.ex. RÅ 1994 ref. 79 och RÅ 2001 ref. 27.

<sup>196</sup> Se 10 kap. 3 § andra men. OSL.

<sup>197</sup> Se 25 § FL och 25 § sista st. FL (kommunikationsskyldighet) och 32 § FL 2 st. p. 3 FL 6 kap. 10 § LSU (motiveringsskyldighet). Se också 6 kap. 10 § LSU om Säkerhetspolisens motiveringsskyldighet enligt LSU.

<sup>198</sup> Se RÅ 1994 ref. 79.

<sup>199</sup> Se von Essen, m.fl., s. 134.

<sup>200</sup> Se Karlsson, s. 709.

säkerhet och intresset att förebygga och beivra brott.<sup>201</sup> Rikard Karlssons ställningstagande får också stöd i den praktiska rättstillämpningen. I RÅ 1984 2:94 konstaterade HFD till exempel att ”[o]m identiteten röjs beträffande sagesmän som lämnar upplysningar till svenska diplomater, kan detta allvarligt skada Sverige. Regeringsrätten finner [...] att det är av synnerlig vikt att den begärda uppgiften inte lämnas ut”.<sup>202</sup> I förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen påpekade också Regeringen att ”[d]en principiella rätten att ta del av allt det tillförda materialet måste kunna inskränkas om den kolliderar med tungt vägande sekretesshänsyn, t.ex. i fråga om skydd för rikets säkerhet eller något annat allmänt eller enskilt intresse”.<sup>203</sup> Att motiveringsskyldigheten får inskränkas med hänsyn till rikets säkerhet följer redan av bestämmelsens ordalydelse.<sup>204</sup>

I det fall sekretesskyddat material inte kan lämnas ut till en part ska myndigheten så långt det är möjligt ändå lämna parten upplysning om materialets innehåll på annat sätt (se avsnitt 2.2). Tanken är förstås att myndigheten inte ska undanhålla mer information än vad som är absolut nödvändigt. Likväl finns det situationer där informationen varken kan lämnas ut till parten själv eller partens ombud oavsett eventuella förbehåll eller om innehållet är maskerat eller inte (jfr. avsnitt 2.2).<sup>205</sup> I ”*Förvaltningsrättens grunder*” skriver von Essen m.fl. att ”[d]å fråga är om ett synnerligen starkt sekretessintresse, t.ex. hänsyn till rikets säkerhet, kan det vara aktuellt att inte lämna några upplysningar alls om innehållet i vissa handlingar”.<sup>206</sup> Det kan härvid tilläggas att ett förbehåll inte får förbjuda det offentliga biträdet från att muntligen återge materialets innehåll till utlänningen.<sup>207</sup> Det innebär att Migrationsverket och Kammarrätten vid sitt beslut måste beakta den omständigheten att ombudet eventuellt kommer att vidarebefordra uppgifterna till utlänningen muntligen. Utlänningen har fått avslag på sin begäran om att få ut information om sitt ärende med stöd i 10 kap. 3 § OSL i varje enskilt fall jag har studerat.<sup>208</sup> Migrationsverket och Regeringen kan alltså hamna i en situation där de har tillgång till uppgifter

---

<sup>201</sup> Se 2 kap. 2 § p. 1 och 4 TF. Sekretess till skydd för allmänna intressen regleras sedan i 15–20 kap OSL.

<sup>202</sup> Se RÅ 1984 2:94; se också RÅ 2000 ref. 15 (om sekretess till skydd för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet) och RÅ 1986 not. 877 och RÅ 1994 not. 403 (om utrikessekretess).

<sup>203</sup> Se prop. 2016/17:180 s. 80; se också s. 168 om kommunikationsskyldigheten.

<sup>204</sup> Jfr. prop. 2016/17:180 s. 322.

<sup>205</sup> Se von Essen, m.fl., s. 135.

<sup>206</sup> Se von Essen, m.fl., s. 135.

<sup>207</sup> Se 10 kap. 4 § sista men. OSL.

<sup>208</sup> Se Kammarrätten i Jönköping, dom 2015-09-04 i mål nr. 2108–15; dom 2022-01-20 i mål nr. 2272–21; dom 2016-02-10 i mål nr. 2348–15; dom 2016-02-10 i mål nr. 2349–15; dom 2019-06-18 i mål nr. 1865–19; jfr. också dom 2019-02-08 i mål nr. 3904–18.

som på grund av sekretess inte har kunnat redovisas för utlänningen. I förvaltningsrätten krävs det starka skäl för att ett avgörande ska få grunda sig på uppgifter som inte kommit parten till del.<sup>209</sup> I ”*Kungl. Maj:ts proposition nr 30 år 1971*” skrev departementschefen till exempel att ”[...]det i undantagsfall kan vara motiverat att rätten använder sig också av utredningsmaterial som parten inte kan få del av på något sätt”.<sup>210</sup> Departementschefen tillade därvid att det bör gälla i de fall där uppgifterna oundgängligen behövs för avgörandet.<sup>211</sup>

## 4. Relevanta konventionsåtaganden

### 4.1. Europakonventionens tillämplighet på utvisningsärenden

I Europakonventionens artikel 1 framgår det att “[th]e High Contracting Parties shall secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms defined in Section I of this Convention.”<sup>212</sup> Europakonventionens skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna gäller alltså för alla som befinner sig under det ifrågasvarande landets jurisdiktion oaktat om konventionsstatens maktutövning träffar en medborgare eller inte.<sup>213</sup> Med hänsyn till utvisningsärendenas nära förbindelse med den folkrättsliga principen om suveränitet påverkar konventionen typiskt sett inte staternas rätt att avvisa, utvisa eller på annat sätt bestämma över sitt territorium.<sup>214</sup> Med anledning härav är flera utlänningsrättsliga frågor inte heller skyddade som en civil rättighet i konventionens mening.<sup>215</sup> Det innebär bland annat att artikel 6 som typiskt sett blir aktuell i frågor om processuella rättigheter inte är tillämplig i utvisningsärenden.<sup>216</sup> I första hand har man istället att tänka på artikel 1 tilläggsprotokoll 7.<sup>217</sup> Visserligen behandlar också artikel 13 om rätten till effektiva rättsmedel vissa processuella rättigheter som delvis överlappar med vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har för avsikt att skydda. I *Ljatifli v. Macedonia* konstaterade emellertid Europadomstolen att det inte fanns

---

<sup>209</sup> Se von Essen, m.fl., s. 135.

<sup>210</sup> Se prop. 1971:30 s. 564.

<sup>211</sup> Se prop. 1971:30 s. 564.

<sup>212</sup> Se artikel 1 Europakonventionen.

<sup>213</sup> Jfr. *Ilascu & Others v. Moldova & Russia*, p. 311.

<sup>214</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 114 och *De Souza v. France*, p. 77; jfr. *Danelius*, s. 638.

<sup>215</sup> Se t.ex. *Maaouia v. France*, p. 37–38 och 40–41; *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 115–116.

<sup>216</sup> Se *Maaouia v. France*, p. 40–41.

<sup>217</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 115–116.

något skäl att pröva artikel 13 i de fall artikel 1 tilläggsprotokoll 7 är tillämpligt.<sup>218</sup> I och med det har Europadomstolen visat att artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har status som *lex specialis* när rättigheterna åberopas samtidigt.<sup>219</sup> Det finns därför ingen anledning att undersöka artikel 13 i de ärenden som kommer att studeras inom ramen för denna uppsats. Europadomstolen har däremot konstaterat att en utlänning åtnjuter både det skydd som bland annat artikel 13 och artikel 1 tilläggsprotokoll 7 tillförsäkrar honom eller henne i ett utvisningsförfarande.<sup>220</sup>

#### 4.2. Artikel 1 tilläggsprotokoll 7

I artikel 1 tilläggsprotokoll 7 framgår att en utlänning som lagligen är bosatt inom en stats territorium får inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut. Utlänningen ska tillåtas att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen, (b) få sin sak omprövad, och (c) för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.

För det första är artikel 1 tilläggsprotokoll 7 alltså bara tillämpligt på utlänningar som lagligen uppehåller sig i någon av konventionsstaterna. I *A.M. & Others v. Sweden* konstaterade Europadomstolen att uttrycket *lagligen bosatt* knyter an till frågan om uppehållstillstånd.<sup>221</sup> En utlänning med uppehållstillstånd är alltså lagligen bosatt och tvärtom är en utlänning som saknar uppehållstillstånd inte det. Med utlänningar förstås i den här uppsatsen personer som lagligen uppehåller sig i Sverige utan svenskt medborgarskap (se avsnitt 1.3.). Alla ärenden som studeras inom ramen för denna uppsats rör alltså utlänningar som i Europakonventionens mening är lagligen bosatta i Sverige. För det andra medger artikel 1.2 tilläggsprotokoll 7 konventionsstaterna en rätt att undantagsvis utvisa en utlänning innan han eller hon utövat sina konventionsenliga rättigheter i det fall omständigheterna kräver det.<sup>222</sup> I alla de ärenden som studeras i den här uppsatsen har utlänningen genomgått den process som LSU stipulerar. Undantaget i artikel 1.2 tilläggsprotokoll 7 är därför inte heller intressant (se avsnitt 1.3.).

---

<sup>218</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, p. 45; se också *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 88–90.

<sup>219</sup> Se *Guide on Article 13*, p. 63.

<sup>220</sup> Se *Lupsa v. Romania*, p. 51 och *Baltaji v. Bulgaria*, p. 54.

<sup>221</sup> Se *A.M. & Others v. Sweden*, p. 4.

<sup>222</sup> I artikel 1.2 tilläggsprotokoll 7 framgår att “[a]n alien may be expelled before the exercise of his rights under paragraph 1.a. b and c of this Article, when such expulsion is necessary in the interests of public order or is grounded on reasons of national security”.

Som första rättssäkerhetsgaranti gäller då istället att "[e]n utlänning som lagligen är bosatt inom en stats territorium får inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut [...]". Laga ordning återkommer i flera av Europakonventionens artiklar och tilläggsprotokoll med i allt väsentligt samma innebörd.<sup>223</sup> Det innebär typiskt sett att beslutet måste ha internrättsligt stöd i lag, fattas av en kvalificerad beslutsfattare i en godtagbar ordning som är tillgänglig, förutsebar och skyddad mot godtyckliga ingrepp.<sup>224</sup> Uttrycket laga ordning tar alltså sikte på den nationella lagstiftningen som förutom att bereda konventionsstaten en formell rätt att utvisa utlänningar också måste hålla en särskild nivå eller kvalité. I *Muhammad & Muhammad v. Romania* konstaterade Europadomstolen att "[a]rbitrariness entails a negation of the rule of law [...]and could not be more tolerated in respect of procedural rights than it is in respect of substantive rights."<sup>225</sup> Trots det har Europadomstolen påpekat att kravet på förutsebarhet inte alltid kan förväntas vara lika väl avgränsat i ärenden som kräver att hänsyn tas till rikets säkerhet.<sup>226</sup> Vad som närmare karaktäriserar ett hot mot rikets säkerhet kan nämligen variera, vara svårt att upptäcka i förväg och då vara svårt att redogöra för på ett lika tydligt sätt som i andra sammanhang.<sup>227</sup> I övrigt får det inte förekomma några undantag från vad Europakonventionen menar med att ett beslut om utvisning ska vara fattat i laga ordning.<sup>228</sup>

Konventionsstaten ska förutom att fatta utvisningsbeslutet i en laga ordning också bereda utlänningen en möjlighet att (a) framlägga skäl som talar mot utvisningen; (b) få sin sak omprövad och för dessa ändamål; (c) företrädas genom ombud inför myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer.<sup>229</sup> För uppsatsens syfte är det just konventionsstaternas skyldighet att tillåta utlänningen att framlägga sin sak som är intressant (se avsnitt 1.2.).

---

<sup>223</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 118.

<sup>224</sup> Se t.ex. *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 118; *C.G. & Others v. Bulgaria*, p. 40; *Lupsa v. Romania*, p. 55; *Baltaji v. Bulgaria*, p. 55; jfr. *Guide on Article 1 of Protocol No. 7*, p. 31-35.

<sup>225</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 118.

<sup>226</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, p. 35 jfr. *C.G. & Others v. Bulgaria*, p. 40.

<sup>227</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, p. 35 jfr. *C.G. & Others v. Bulgaria*, p. 40.

<sup>228</sup> Jfr. *Guide on Article 13* p. 34-35 och *Sharma v. Latvia*, p. 80.

<sup>229</sup> Se § 1 a-c i artikel 1 tilläggsprotokoll 7.



I *Muhammad & Muhammad v. Romania* klagade Europadomstolen först den närmare innebörden av utlänningens rätt att framlägga skäl som talar mot utvisningen.<sup>230</sup> I rättsfallet hade de två utlänningarna framhållit att de varken hade blivit informerade om de faktiska omständigheterna som föranledde misstankarna eller fått tillgång till det underlag som beslutet var fattat på. Tidigare hade domstolen i fall där ansökan om utvisning bara bestått av allmänt hållna påståenden om utlänningens förehavanden stannat vid att en närmare beskrivning av de omständigheter som underbygger misstankarna i vart fall måste komma den myndighet eller domstol som har att pröva ärendet till del.<sup>231</sup> I till exempel *Lupsa v. Romania* redogjorde den rumänska underrättelsetjänsten inte för mer än att det fanns “[...]sufficient and serious intelligence that [the alien] was engaged in activities capable of endangering national security”.<sup>232</sup> Europadomstolen konstaterade då att grunderna för det åtminstone måste kunna underställas en “[...]independent and impartial body competent to review all the relevant questions of fact and law, in order to determine the lawfulness of the measure and censure a possible abuse by the authorities”.<sup>233</sup> Om det var nödvändigt att samma uppgifter tillsattes utlänningen själv hade Europadomstolen inte tagit ställning till.<sup>234</sup> Likväl hade Europadomstolen redan tidigare understrukit konventionsstaternas skyldighet att tyda artikel 1 tilläggsprotokoll 7 så att de garanterar att rättigheterna får ett reellt genomslag.<sup>235</sup> Varje beslut om utvisning måste åtminstone genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>236</sup> Artikel 1 tilläggsprotokoll 7 får alltså inte tillämpas så att rättigheterna bara är illusoriska eller teoretiska.<sup>237</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* påpekade Europadomstolen bland annat att “[...]an alien cannot meaningfully challenge the authorities’ allegations to the effect that national security is at stake, or reasonably submit reasons against his expulsion without being aware of the relevant factual elements which have led the domestic authorities to believe that the alien represents a threat to national security”.<sup>238</sup> Utlänningens rätt att framlägga skäl som

---

<sup>230</sup> Jfr. *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 125.

<sup>231</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 127.

<sup>232</sup> Se *Lupsa v. Romania*, p. 10.

<sup>233</sup> Se *Lupsa v. Romania*, p. 38 och 45–61; jfr. *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 127.

<sup>234</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 127–128.

<sup>235</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 122.

<sup>236</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 128 jmt. 133 och *Ljatifi v. Macedonia*, p. 35; jfr. *C.G. & Others v. Bulgaria*, p. 40.

<sup>237</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 122.

<sup>238</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 126.

talar mot beslutet om utvisning innebär alltså i första hand att konventionsstaten måste tillåta utlänningen att presentera sin egen bevisning. Det innebär också att formerna för utvisningsbeslutet inte får vara sådana att utlänningens rätt i den delen blir meningslös. En konventionsstat som visserligen tillåter utlänningen att presentera sin egen bevisning i formell mening får inte undergräva den rätten genom att till exempel inte berätta för utlänningen vad hans eller hennes bevisning måste ha för avsikt att motbevisa. För det ändamålet måste utlänningen både få reda på de relevanta omständigheterna som underbygger anklagelserna om att han eller hon utgör ett hot mot rikets säkerhet *och* tillgång till det material som myndigheten eller domstolen fattar sitt beslut på (hädanefter processuella rättigheter).<sup>239</sup> Beslutsunderlaget ska överlämnas företrädesvis i skriftlig form.

Trots det måste det få förekomma begränsningar med hänsyn till särskilt känsliga uppgifter. Rätten för utlänningen att framlägga skäl mot beslutet om utvisning är alltså inte absolut.<sup>240</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* framhöll Europadomstolen till exempel ärenden om beslut om utvisning som berör rikets säkerhet, källskyddet eller särskilda delar av polisens arbetsmetoder.<sup>241</sup> Europadomstolen påpekade därvid att “[...] it is acutely conscious of the extent of the danger represented by terrorism and the threat it poses to society, and consequently of the importance of counterterrorism considerations”.<sup>242</sup> Artikel 1 tilläggsprotokoll 7 ska alltså inte tolkas på ett sätt som gör det oproportionerligt svårt för konventionsstaterna att genomföra sitt förebyggande arbete mot terrorism.<sup>243</sup> Samtidigt får begränsningarna inte förta själva kärnan i vad protokollet har för avsikt att skydda.<sup>244</sup> Utlänningen måste trots begränsningarna alltså kunna framlägga skäl som talar mot beslutet om utvisning på ett sätt som skyddar honom eller henne mot godtycke.<sup>245</sup> Varje beslut om utvisning måste alltså genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>246</sup>

---

<sup>239</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 129.

<sup>240</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 130.

<sup>241</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 130.

<sup>242</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 132.

<sup>243</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 132.

<sup>244</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 133.

<sup>245</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 133.

<sup>246</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 128 jmt. 133 och *Ljatifi v. Macedonia*, p. 35.

I *Muhammad och Muhammad v. Romania* föreslog domstolen med stöd i tidigare avgöranden en metod i två steg för att pröva huruvida beslutet om utvisning med hänsyn till rikets säkerhet trots begränsningarna är förenligt med protokollet.<sup>247</sup> Om konventionsstaten har begränsat utlänningens processuella rättigheter ska domstolen i ett första steg pröva om inskränkningarna är rättfärdigade i sig (s.k. rättfärdigande åtgärder). I ett nästa steg ska domstolen pröva om konventionsstaten isåfall vidtagit andra åtgärder för att så långt som möjligt försöka överkomma bristen (s.k. kompenserande åtgärder). I den fortsatta delen av det här avsnittet kommer framställningen att redogöra för de hållpunkter som domstolen framhåller som riktlinjer för bedömningen i varje del.

#### **4.2.1. Om konventionsstaten vidtagit s.k. rättfärdigande åtgärder**

I *Muhammad och Muhammad v. Romania* skrev Europadomstolen först att “[t]he Court accepts that there may be duly justified reasons, such as the need to protect national security, for limitations to be imposed on the alien’s procedural rights”.<sup>248</sup> Rikets säkerhet är alltså ett rättfärdigat intresse i sig. Europadomstolen tillade därvid att det typiskt sett är upp till konventionsstaterna själva att avgöra om utlänningens processuella rättigheter måste begränsas (jfr. subsidiaritetsprincipen).<sup>249</sup> Bedömningen i den här delen tar istället sikte på själva förfarandet som föranledde slutsatsen att undanhålla informationen.<sup>250</sup> För att undvika att rikets säkerhet godtyckligt används som ett skäl till att begränsa utlänningens processuella rättigheter måste de anförda grunderna till varför informationen måste undanhållas först och främst vara tillräckligt väl motiverade. Beslutet måste också kunna underställas en ordentlig granskning.<sup>251</sup> Att beslutet kan granskas är särskilt angeläget i de fall skälen till att informationen måste undanhållas inte kommer utlänningen till del.<sup>252</sup> Europadomstolen påpekade då att “[i]n order for such scrutiny to be in accordance with the rule of law, which opposes legal discretion being granted to the executive in terms of an unfettered power [...] it should be entrusted to an authority, judicial or not, which is independent from the executive body seeking to impose the

---

<sup>247</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 137.

<sup>248</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 139.

<sup>249</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania* p. 139.

<sup>250</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 139.

<sup>251</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 139.

<sup>252</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 139.

limitation”.<sup>253</sup> Visserligen måste den bedömning som den nationella säkerhetstjänsten gör av naturliga tillmätas betydelse.<sup>254</sup> Trots det måste det finnas en möjlighet för en myndighet och/eller domstol att ingripa i de fall grunderna till att informationen måste undanhållas inte är godtagbara eller innebär en allt för generös tolkning av vad som kan konstituera ett hot mot rikets säkerhet.<sup>255</sup> I sin bedömning kommer Europadomstolen att fästa vikt vid granskningens omfattning och särskilt överväga om den ifrågavarande myndigheten eller domstolen är berättigad att själv ompröva beslutet eller begära att den ansökan myndigheten gör det.<sup>256</sup> I det fall myndigheten eller domstolen kommer fram till att beslutet att undanhålla informationen var korrekt ska Europadomstolen istället pröva hur väl identifierade och avvägda de motstående intressena var.<sup>257</sup>

Skulle beslutet att undanhålla information ha genomgått en i Europadomstolens mening otillräcklig granskning är det i sig ändå inte tillräckligt för att orsaka ett konventionsbrott.<sup>258</sup> I vilket fall ska Europadomstolen undersöka om konventionsstaten har vidtagit andra åtgärder för att försöka överkomma bristen så till vida att utvisningsförfarandet trots det bevarar själva kärnan i vad protokollet har för avsikt att skydda.<sup>259</sup>

#### **4.2.2. Om konventionsstaten vidtagit s.k. kompenserande åtgärder**

Europadomstolen skrev först att “[...] it cannot be seen from the information at its disposal that there is a European consensus as to the types of factors that would be capable of counterbalancing the limitations of aliens’ procedural rights or as to the scope of such factors.”<sup>260</sup> Vad som får betraktas som godtagbara eller tillräckligt kompenserande åtgärder måste istället få variera från fall till fall efter rättssystemets uppbyggnad i respektive konventionsstat.<sup>261</sup> Konventionsstaterna åtnjuter alltså ett visst mått av självbestämmande såvitt vi talar om hur de bör gå till väga i sitt försök att balansera ut utlänningens processuella

---

<sup>253</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 140.

<sup>254</sup> Se Ljatici v. Macedonia, p. 35.

<sup>255</sup> Se Ljatici v. Macedonia, p. 35.

<sup>256</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 141–142.

<sup>257</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 143.

<sup>258</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 144.

<sup>259</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 144.

<sup>260</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 148.

<sup>261</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 148.

begränsningar.<sup>262</sup> Utgångspunkten är att större begränsningar fordrar mer långtgående krav på s.k. kompenserande åtgärder.<sup>263</sup> I varje enskilt fall ska Europadomstolen göra en helhetsbedömning med hänsyn till de relevanta omständigheterna.<sup>264</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* framhöll Europadomstolen följande hållpunkter till stöd för deras bedömning i den här delen.

1. Hur relevant den information som utlänningen faktiskt får tillgång till är i förhållande till de omständigheter som underbygger beslutet och beslutsmaterialet i sin helhet.<sup>265</sup> Det är inte tal om någon kvantitativ bedömning i den meningen att frågan om den informationen som utlänningen får del av är relevant eller inte kan avgöras med hänsyn till dess storlek. Det är vilken typ av uppgifter utlänningen får del av som är det viktiga. I vart fall är det inte tillräckligt att bara hänvisa till de enstaka bestämmelser i lag.<sup>266</sup> Europadomstolen framhöll vidare att "[i]t will ascertain whether the national authorities have [...]informed the alien concerned, in the proceedings, of the substance of the accusations against him or her".<sup>267</sup> Vad Europadomstolen menar med substansen i anklagelserna är inte helt självklart. Det kan härvid vara värt att påminna om att begränsningarna åtminstone inte får förta själva kärnan i vad protokollet har för avsikt att skydda.<sup>268</sup> Varje beslut om utvisning måste alltså trots begränsningarna genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>269</sup> I *Ljatifi v. Macedonia* hade utlänningen till exempel inte blivit informerad om mer än att hon var ett hot mot rikets säkerhet på grund av "[...] her alleged knowledge of and support for other people's involvement in the commission of multiple thefts and acts of concealment".<sup>270</sup> Informationen som utlänningen fick del av avslöjade varken hur många personer det var tal om, deras identitet eller på vilket sätt de skulle ha haft en relation med den nu ifrågavarande utlänningen. Utlänningen hade inte heller fått ta del av någon närmare eller ens översiktlig beskrivning av grunderna till varför hon utgjorde ett hot mot rikets säkerhet. Europadomstolen konstaterade då att hon inte haft möjlighet att

---

<sup>262</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 149.

<sup>263</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 145–146.

<sup>264</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 157.

<sup>265</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 151–152.

<sup>266</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 168.

<sup>267</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 151.

<sup>268</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 133.

<sup>269</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 128 jmt. 133 och *Ljatifi v. Macedonia*, p. 35.

<sup>270</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, jfr. p. 37–39 och 12.

framlägga skäl som talar mot beslutet om utvisning på ett effektivt sätt.<sup>271</sup> I *Hassine v. Romania* hade utlänningen bara fått ta del av allmänt hållen information om hans tidigare förehavanden utan att få någon närmare beskrivning av grunderna som underbyggde åklagarens påståenden. Europadomstolen konstaterade då att utlänningen bara kunde framlägga motbevisning på vad han antog om anklagelserna.<sup>272</sup> Det betraktade Europadomstolen som en betydande begränsning av utlänningens rätt enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7.<sup>273</sup>

2. Hur väl konventionsstaten har tillhandahållit information till utlänningar om hur utvisningsförfarandet går till och vilka rättigheter som står honom eller henne till buds.<sup>274</sup> Informationen måste först och främst göras tillgänglig i ett skede där utlänningen fortfarande har möjlighet att tillgodogöra sig den på ett ändamålsenligt sätt. Att utlänningen får information om processen och hans eller hennes rättigheter är särskilt angeläget i det fall utlänningen inte företräds av ett juridiskt ombud, om konventionsstaten tillämpar särskilda förfaranderegler och underlåtenheten att bistå utlänningen med sådan information riskerar att försvåra hans eller hennes chanser att utnyttja sina rättigheter.<sup>275</sup>

3. Om utlänningen är representerad av ett ombud.<sup>276</sup> Den som är föremål för ett utvisningsärende tillförsäkras uttryckligen rätten till ett ombud redan enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7. I *Muhammad & Muhammad v. Romania* tillade Europadomstolen att det ska betraktas som en betydelsefull kompenserande åtgärd i det fall utlänningen är representerad av ett juridiskt ombud. Särskilt stor betydelse tillmäter Europadomstolen till den omständigheten att det juridiska ombudet kan ta del av säkerhetsklassat material och-/eller andra uppgifter som annars inte tillkommer utlänningen.<sup>277</sup> Flera andra länder har till exempel infört en särskild handlägningsform för ärenden med särskilt känsliga säkerhetsaspekter. I Kanada använder man sig till exempel av ett system som tillåter en särskild advokat att ta del

---

<sup>271</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, p. 39.

<sup>272</sup> Se *Hassine v. Romania*, p. 65.

<sup>273</sup> Se *Hassine v. Romania*, p. 56.

<sup>274</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 153.

<sup>275</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 153.

<sup>276</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 154.

<sup>277</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 155.

av uppgifterna till den del materialet är sekretessbelagt.<sup>278</sup> I ”Ökad rättssäkerhet i asylärenden” förklarade NIPU det kanadensiska systemet enligt följande:

”Enligt det kanadensiska systemet, som det beskrevs av Amnesty och andra frivilligorganisationer, håller en domare i Federal Court ett slutet förhör om all bevisning. Utlänningen förses vid förhöret med ett uttalande som så långt möjligt sammanfattar materialet mot honom eller henne och har rätt att företrädas av ombud och att åberopa bevisning. Sekretessen för säkerhetsmaterial upprätthålls genom att sådan bevisning granskas i frånvaro av både utlänningen och hans eller hennes biträde. Deras plats intas av en säkerhetskontrollerad och av domstolen instruerad advokat som korsförhör vittnen och allmänt biträder domstolen för att pröva styrkan i statens material. En sammanfattning av den erhållna bevisningen ges till utlänningen med nödvändiga utslutningar”.<sup>279</sup>

I *Chahal v. The United Kingdom* lyfte Europadomstolen fram den kanadensiska modellen och påpekade att ”[t]his example illustrates that there are techniques which can be employed which both accommodate legitimate security concerns about the nature and sources of intelligence information and yet accord the individual a substantial measure of procedural justice”.<sup>280</sup> I Storbritannien använder man sig av en motsvarande lösning.<sup>281</sup> Norge som till viss del tillhör en rättstradition som påminner om vår tillhandahåller en liknande handläggningsform.<sup>282</sup>

4. Om en oberoende beslutsfattare tagit del i utvisningsförfarandet. I *Muhammad & Muhammad v. Romania* skrev Europadomstolen att det har betydelse om det är en eller flera oberoende beslutsfattare inblandade i prövningen, om beslutsfattaren är en myndighet eller domstol och vilken hierarkisk status beslutsfattaren isåfall har i den nationella rättsordningen. Typiskt sett har en prövning i domstol större betydelse än motsvarande prövning i myndighet.<sup>283</sup> Europadomstolen ska också undersöka om den beslutsfattare som anförtrotts uppgiften att överpröva beslutet kan ändra eller upphäva beslutet i det fall den ifrågavarande beslutsfattaren kommer till en annan slutsats. Om beslutet att utvisa utlänningen trots allt var en nödvändig

---

<sup>278</sup> Se Artikel 85.1, Immigration and Refugee Protection Act.

<sup>279</sup> Se SOU 1999:16 s. 322-323.

<sup>280</sup> Se *Chahal v. The United Kingdom*, p. 131.

<sup>281</sup> Se Artikel 6, Special Immigration Appeals Commission Act 1997.

<sup>282</sup> Se 134 § Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

<sup>283</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 156 i.

följd av de anförda omständigheterna ska Europadomstolen undersöka huruvida skälen härför åtminstone sammanfattningsvis framgick i det utvisningsbeslut som utlänningen fick del av.<sup>284</sup> Stor betydelse har det om beslutsfattaren självständigt kan kontrollera uppgifternas tillförlitlighet och trovärdighet utan någon presumtion till fördel för den nationella säkerhetstjänsten.<sup>285</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* framföll Europadomstolen att “[t]he Court will take account of whether, to perform its task in that regard, that authority had access to the totality of the file constituted by the relevant national security body in order to make its case against the alien, including to the classified documents”.<sup>286</sup> Med *oberoende* förstås här alltså bland annat att beslutsfattaren själv bör kunna undersöka grunderna och den förevarande bevisningen som beslutet eller ansökan om utvisning vilar på.<sup>287</sup> I *Ljatifi v. Macedonia* konstaterade till exempel Europadomstolen att ingenting pekade på att den ifrågavarande beslutsfattaren själv fått ta del av det sekretessbelagda uppgifterna i säkerhetstjänsten ansökan om utvisning. Under sådana omständigheter kan alltså beslutsfattaren inte bekräfta säkerhetstjänstens misstankar på egen hand. Europadomstolen konstaterade då att “[i]n such circumstances, the Court considers that the courts confined themselves to a purely formal examination of the impugned order”.<sup>288</sup>

### 4.3. Sammanfattning

Utgångspunkten är att den som är föremål för ett utvisningsärende har rätt att ta del av anklagelserna riktade mot honom eller henne och beslutsunderlaget i övrigt. Vad gäller utvisningsärenden med särskilt känsliga uppgifter gäller dock att nödvändiga begränsningar i förekommande fall måste tillåtas. Trots det får utvisningsförfarandet inte förta själva kärnan i vad protokollet har för avsikt att skydda. Varje beslut om utvisning måste genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande. För att avgöra om begränsningarna i utlänningens processuella rättigheter är förenliga med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har Europadomstolen i *Muhammad och Muhammad v. Romania* utarbetat ett test i två steg.

---

<sup>284</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 156 v.

<sup>285</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 156 iii.

<sup>286</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 156 iii.

<sup>287</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 156 iii.

<sup>288</sup> Se *Ljatifi v. Macedonia*, p. 40; *C.G. & Others v. Bulgaria*, p. 74; och *Geleri v. Romania*, p. 48.



(1.) *Om begränsningen var rättfärdigad* (s.k. rättfärdigande åtgärder). Först undersöker Europadomstolen själva förfarandet som föranledde slutsatsen att begränsa utlänningens processuella rättigheter. Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen

- (a.) om beslutet att begränsa utlänningens processuella är tillräckligt väl motiverat;
- (b.) om beslutet att begränsa utlänningens processuella rättigheter fattades av en domstol eller myndighet som är självständig i förhållande till intresset att undanhålla information och;
- (c.) vilken makt den ifrågavarande beslutsfattaren har och då särskilt om beslutsfattaren

(c.1) själv kan ändra beslutet att begränsa utlänningens processuella rättigheter eller; (c. 2) annars påverka beslutet att undanhålla information i det fall beslutsfattaren gör en annan bedömning.

Oavsett om beslutet möter kraven i steg ett eller inte ska Europadomstolen fortsätta med sin bedömning i steg två.

(2.) *Om konventionsstaten vidtagit kompenserande åtgärder* (s.k. kompenserande åtgärder). I det fall konventionsstaten har begränsat utlänningens processuella rättigheter ska Europadomstolen undersöka om konventionsstaten vidtagit andra åtgärder för att försöka överkomma bristen. Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen

- (a.) relevansen i de uppgifter som utlänningen faktiskt får tillgång till;
- (b.) om utlänningen fått information om hur processen går till och vilka rättigheter som den nationella lagstiftningen ställer till buds;
- (c.) om utlänningen är berättigad ett juridiskt ombud och vilka befogenheter ombudet isåfall har och;
- (d.) om en självständig beslutsfattare på ett effektivt sätt tagit del i förfarandet.

De uppräknade bedömningsgrunderna är inte uttömmande. Europadomstolen gör en helhetsbedömning av hur konventionsstaten hanterar ärendet sett till omständigheterna i det enskilda fallet.

## 5. Kvalificerade säkerhetsärenden i förhållande till Europadomstolens krav

### 5.1. Kort om vad Regeringen har uttryckt om bedömningen

I detta kapitel kommer jag att undersöka hur väl den svenska handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden svarar mot artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Utgångspunkten är den tvåstegsmetod som Europadomstolen utvecklade i *Muhammad & Muhammad v. Romania*. Eftersom vad Europadomstolen anförde inte är en uttömmande lista på kriterier finns det anledning att uppmärksamma den svenska handläggningens brister och förtjänster i sin helhet. Trots att det finns skäl att koncentrera bedömningen på vad Europadomstolen fäste särskild vikt vid i *Muhammad & Muhammad v. Romania* kommer jag alltså inte att begränsa mig till det. För det ändamålet kan det vara värt att först uppmärksamma vad Regeringen själva uttalat i sin bedömning. I ”*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*” framhöll Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter först att det är viktigt att ”[...]hålla isär den lag som reglerar utvisning och kontroll av presumtiva terrorister och andra utlänningar som annars utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet från den straffrättsliga lagstiftningen”.<sup>289</sup> För det första därför att utlänningen inte föremål för någon konkret brottsanklagelse. För det andra därför att de rättssäkerhetskrav som gör sig gällande i straffprocessrätten av den anledningen inte hör hemma i utlänningsrätten.<sup>290</sup> Tvärtom gäller att utgångspunkten i utvisningsärenden ofta måste vara att handläggningen sekretessbeläggs med hänsyn till bland annat den offentliga verksamheten. Utredningen tillade samtidigt att vad som nu anförts inte nödvändigtvis innebär att rättssäkerheten i kvalificerade säkerhetsärenden är sämre.<sup>291</sup> Sverige tillgodoser ett rättssäkert förfarande med bestämmelser om bland annat ”[...]muntlig handläggning och rätt för utlänningen att komma till tals, överklaganderegler och rätt till juridiskt biträde”.<sup>292</sup> Regeringen anslöt sig av allt att döma till den uppfattningen.<sup>293</sup>

Tidigare hade Regeringen själva inte tagit ställning till just artikel 1 tilläggsprotokoll 7 på något meningsfullt sätt. I ”*Terroristlagstiftningen*” (utredningen till den f.d. LSU) konstaterade den s.k. Terroristlagskommittén först att ”[r]ätten att framlägga de skäl som talar mot utvisning tillgodoses enligt de svenska terroristbestämmelserna bl.a. genom reglerna om förhandling, och

---

<sup>289</sup> Se SOU 2020:16 s. 169.

<sup>290</sup> Se SOU 2020:16 s. 169–170.

<sup>291</sup> Se SOU 2020:16 s. 171.

<sup>292</sup> Se SOU 2020:16 s. 171.

<sup>293</sup> Jfr. prop. 2021/22:131 s. 82 och 87–88.

utlänningen har därvid möjlighet att biträdas av ombud och att erhålla rättshjälp”.<sup>294</sup> Att den dåvarande sekretesslagstiftningen gav utrymme för att hemlighålla vissa uppgifter menade Terroristlagskommittén knappast skulle innebära att utlänningens rätt att framlägga sin sak skulle vara begränsad på ett otillåtet sätt.<sup>295</sup> I sin därpå följande proposition med anledning av den f.d. LSU uttalade Regeringen sig inte om artikel 1 tilläggsprotokoll särskilt. Det kan härvid tilläggas att protokollet fram till dess bara varit ikraft i knappt två år. Trots det var artikel 1 tilläggsprotokoll 7 aldrig uppe för diskussion i någon av de efterföljande omarbetningarna av lagen heller.<sup>296</sup> Först i och med beredningsarbetet inför den nuvarande lagstiftningen fick diskussionen nytt genomslag. Inte minst tack vare att antalet beslut i kvalificerade säkerhetsärenden hade ökat markant bara de tre föregående åren.<sup>297</sup> I den utsträckning Regeringen då själva behandlade artikel 1 tilläggsprotokoll 7 konstaterades inte mer än att ”Europadomstolen har i sin praxis framhållit att ansvariga myndigheter måste ha tillräckliga skäl för en sådan begränsning av information. Bedömningen att begränsa informationen behöver dessutom kunna underställas granskning av till exempel en överrätt”.<sup>298</sup> Regeringen tillade därvid att ”[e]n begränsad tillgång till information bör också mötas upp av åtgärder som på ett annat sätt garanterar rättssäkerheten i processen. Det kan till exempel ske genom att utlänningen är företräd av ett behörigt juridiskt ombud”.<sup>299</sup>

## 5.2. Om handläggningen begränsar utlänningens processuella rättigheter

Med processuella rättigheter avses här alltså den omständigheten att utlänningen ska ha rätt att framlägga skäl som talar mot beslutet om utvisning.<sup>300</sup> Utlänningens rätt att framlägga skäl som talar mot beslutet om utvisning innebär först och främst att konventionsstaten måste tillåta utlänningen att presentera sin egen bevisning. För det ändamålet måste utlänningen (1) få del av de relevanta omständigheterna som underbygger Säkerhetspolisens anklagelser om att han eller hon utgör ett hot mot rikets säkerhet och (2) få tillgång till det material som

---

<sup>294</sup> Se SOU 1989:104 s.137.

<sup>295</sup> Se SOU 1989:104 s.138.

<sup>296</sup> Se prop. 2021/22:134; 2020/21:191; 2019/20:64; 2019/20:9; 2017/18:284; 2017/18:108; 2017/18:34; 2016/17:191; 2016/17:17; 2015/16:65; 2013/14:237; 2013/14:110; 2013/14:83; 2013/14:82; 2012/13:151; 2012/13:148; 2011/12:55; 2011/12:60; 2011/12:22; 2009/10:181; 2009/10:31; 2008/09:150; 2005/06:77; 2004/05:170; 2004/05:143; 2003/04:59; 2002/03:38.

<sup>297</sup> Jfr. Regeringens skr. 2022/23:38.

<sup>298</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

<sup>299</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

<sup>300</sup> Se artikel 1 tilläggsprotokoll 7 § (a).

Migrationsverket och Regeringen fattat sitt beslut på. I första hand har jag då att se till Migrationsverkets och Regeringens beslut. Beslutsmotiven är emellertid väldigt kortfattade. Den övervägande delen är sekretessbelagd. Här är det viktigt att återigen förtydliga att kritik mot handläggningen till den del bedömningen består i vilken information utlänningen får eller inte får tillgång till av förklarliga skäl är svår att underbygga. Det ligger i sakens natur att tillgången till uppgifterna är än mer begränsade för allmänheten. Oaktat att det i principiell mening går att kritisera handläggningen redan på den grunden att det finns utrymme att undanhålla angelägen information för den mot vilka anklagelserna riktar sig blir det svårare att komma till klara slutsatser i den här delen. Trots det finns det tecken på att utlänningen i vissa fall saknar information om sitt ärende som återkommer i flera av de beslut jag studerat. Utlänningen framhåller då typiskt sett att Säkerhetspolisen inte informerat vederbörande om mer än mycket allmänt hållna påståenden om hans eller hennes tidigare förehavanden. Det kan till exempel röra sig om utlänningens tidigare militära erfarenheter, mer eller mindre lösa förbindelser med extremistgrupper eller religiösa församlingar och-/eller andra kontakter med särskilda personer. I vissa fall utan att individualisera uppgifterna eller begränsa förekomsten av omständigheterna i tid och rum.

I Regeringens beslut Ju2019/02798 påpekade NN till exempel att det underlag han tagit del av gjorde det omöjligt för honom att tillvarata sina intressen på ett ändamålsenligt sätt. NN hade inte fått tillgång till alla uppgifter. Särskilt besvärande var den omständigheten att den verksamhet som Säkerhetspolisen lagt honom till last inte var avgränsad i vare sig tid eller rum. NN tillade därvid att informationsunderskottet gjorde det svårt för honom att överhuvudtaget förstå Säkerhetspolisens påståenden.

I Regeringens beslut Ju2019/02924 påpekade NN till exempel att Säkerhetspolisens påståenden inte var tillräckligt konkreta för att kunna invända mot. NN tillade därvid att Säkerhetspolisens uppgifter både var vaga och spekulativa. NN framhöll också att Migrationsverkets bedömning var mycket knapphändig. Det gick överhuvudtaget inte att förstå om Migrationsverket hade gjort en egen bedömning eller inte. I vart fall hade Säkerhetspolisen inte förklarat på vilket sätt den verksamhet han påstods vara inblandad i innebär en fara för rikets säkerhet.

I Regeringens beslut Ju2019/03009 påpekade NN till exempel att skälen för Migrationsverkets beslut var mycket kortfattade. Det framgick inte vilka bevis eller omständigheter som Migrationsverket fattat sitt beslut med stöd på. Migrationsverket hade såvitt NN själv

uppfattade det heller inte tagit ställning till hans invändningar. Säkerhetspolisen medgav att NN inte fått ta del av alla uppgifter i ärendet. NN framhöll att det var särskilt besvärande med tanke på vilka konsekvenser som skulle drabba honom i händelse av ett utvisningsbeslut. Migrationsöverdomstolen och Säkerhetspolisen menade tvärtom att utlänningen fått del av konkreta omständigheter till stöd för anklagelserna.

Först kan sägas att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden är uppbyggd delvis på det faktum att det ibland måste kunna få förhålla sig på det sättet att utlänningen inte kan ta del av vissa uppgifter.<sup>301</sup> Med anledning av förslaget om den nya lagstiftningen skrev Advokatsamfundet i sitt remissutlåtande att "[i] praktiken får den enskilde och dennes biträde ta del av uppgifterna i Säkerhetspolisens ansökan om utvisning. Till ansökan finns regelmässigt en bilaga med ytterligare information, som beslutande instanser får ta del av, men som bedöms omfattas av sekretess mot part".<sup>302</sup> Säkerhetspolisen och Migrationsöverdomstolen har själva bekräftat att bilagan inte alltid kommer utlänningen till del.<sup>303</sup> I ett yttrande till Regeringen uttalade Migrationsöverdomstolen till exempel att "[d]en utredning som finns i ärendet och som kommit domstolen tillhanda, är visserligen inte särskilt konkret beträffande den verksamhet som läggs N.N. till last. Det informationsunderskott som finns i dessa ärenden hos domstolen och i än högre grad ibland hos utlänningen och dennes ombud är dock i första hand en fråga för lagstiftaren".<sup>304</sup> Att Migrationsöverdomstolen inte bara beklagar sig över utredningen i det ifrågavarande ärendet utan beskriver ett allmänt informationsunderskott i kvalificerade säkerhetsärenden antyder att utlänningen inte får del av Migrationsverkets och/eller Migrationsöverdomstolens underlag i ett betydande antal fall. Det måste då i vart fall vara klarlagt att utlänningen saknar delar av det underlag som Migrationsverket och Regeringen fattar sitt beslut om utvisning på. Låt vara att bedömningen huruvida utlänningen blivit informerad om de relevanta omständigheterna som underbygger Säkerhetspolisens anklagelser är betydligt svårare att göra. Att det ibland måste kunna få förhålla sig på det sättet att utlänningen inte kan ta del av Säkerhetspolisens uppgifter har Regeringen själva framhållit.<sup>305</sup>

---

<sup>301</sup> Se t.ex. prop. 2021/22:131 s. 206–207; jfr. prop. 2009/10:31 s. 239 och prop. 2004/05:170 s. 249.

<sup>302</sup> Se Sveriges advokatsamfunds remiss, 2020-06-29, s. 2.

<sup>303</sup> Se t.ex. Regeringens beslut Ju2019/03009 och Ju2019/02723.

<sup>304</sup> Se Regeringens beslut Ju2019/02723.

<sup>305</sup> Jfr. prop. 2004/05:170 s. 249; prop. 2021/22:131 s. 206–207; prop. 2009/10:31 s. 239 och prop. 1990/91:118 s. 67–69.

Det kan härvid vara värt att påminna om att utgångspunkten i den här delen av bedömningen är att utlänningen måste få del av de relevanta omständigheterna som underbygger Säkerhetspolisens anklagelser *och* få tillgång till det material som Migrationsverket och Regeringen fattat sitt beslut på.<sup>306</sup> Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden begränsar då utlänningens processuella rättigheter enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7 redan på den grunden att utlänningen inte får del av Säkerhetspolisens bilaga. Till stöd för den slutsatsen att utlänningen i vissa fall saknar Säkerhetspolisens bilaga finns också flera beslut från Kammarrätten och Migrationsverket.<sup>307</sup> Vidare finns det två beslut från Justitiekanslern i vilka det framgår att utlänningen inte hade tillgång till uppgifterna i Säkerhetspolisens bilaga.<sup>308</sup> Informationsunderskottet i kvalificerade säkerhetsärenden har också uppmärksammat vid ett par tillfällen i den mediala debatten.<sup>309</sup>

### **5.3. Om Sverige vidtagit s.k. rättfärdigande åtgärder**

För att avgöra om begränsningarna i utlänningens processuella rättigheter är förenliga med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har Europadomstolen i *Muhammad och Muhammad v. Romania* utarbetat ett test i två steg. Först undersöker Europadomstolen själva förfarandet som föranledde slutsatsen att begränsa utlänningens processuella rättigheter (s.k. rättfärdigande åtgärder). Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen (1) om beslutet att begränsa utlänningens processuella rättigheter var tillräckligt väl motiverat; (2) om beslutet att begränsa utlänningens processuella rättigheter fattades av en domstol eller myndighet som är självständig i förhållande till intresset att undanhålla informationen och; (3) vilken makt den ifrågavarande beslutsfattaren har över beslutet.

#### **5.3.1. Om beslutet är tillräckligt väl motiverat**

I mina kontakter med Säkerhetspolisen har jag bara fått ta del av ett beslut. Säkerhetspolisen lutade sig då mot mycket allmänt hållna beslutsmotiv. Säkerhetspolisen konstaterade bara att ”[...]den handling som [NN] begärt att få ta del av i sin helhet omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § första stycket och andra stycket 4 offentlighets- och sekretesslagen. [NN:s] begäran

---

<sup>306</sup> Jfr. *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 129.

<sup>307</sup> Se Kammarrätten i Jönköping, 2015-09-04, mål nr. 2108–15; dom 2016-02-10, mål nr. 2349–15; 2019-02-08, mål nr. 3904–18; 2022-01-20, mål nr. 2272–21. Se också Migrationsverkets beslut 2015-07-13, dnr. 50–152213; 2018-12-03, dnr. 11–169294.

<sup>308</sup> Se Justitiekanslern, dnr. 2021/1160 och 2020/4485; se också Justitiekanslern inlaga, 2020-07-16.

<sup>309</sup> Se t.ex. Sveriges Radio, hämtad 2023-01-14 från: <https://sverigesradio.se/artikel/domstolen-sapos-utredning-problematisk>.

ska därför avslås”.<sup>310</sup> Frågan om beslutet att undanhålla information är tillräckligt väl motiverat eller inte vänder sig visserligen av allt att döma mot just det beslut som den nationella säkerhetstjänsten fattat i första hand.<sup>311</sup> Trots det finns det anledning att också undersöka Migrationsverkets och i förekommande fall Kammarrättens beslut. Inte minst med tanke på att det är först när handlingarna inkommer till Migrationsverket efter Säkerhetspolisens ansökan om utvisning som rätten i praktisk mening blir aktuell. Att Säkerhetspolisen inte hade fler beslut i ärenden om begäran om att få ta del av handling i kvalificerade säkerhetsärenden med stöd i 10 kap. 3 § OSL tyder också på att utlänningen vänder sig till Migrationsverket i första hand.

Att döma av de beslut jag tagit del av skriver Migrationsverket och Kammarrätten typiskt sett inte mer än att det är av synnerlig vikt med hänsyn till allmänt intresse att informationen inte lämnas vidare till utlänningen och-/eller hans ombud.<sup>312</sup> I andra fall hänvisar Kammarrätten bara vidare till Migrationsverket som antingen konstaterar att det föreligger synnerlig vikt och ett allmänt intresse och-/eller att det inte finns skäl att frångå, ifrågasätta eller avvika från Säkerhetspolisens bedömning.<sup>313</sup> Väldigt sällan redovisar Migrationsverket eller Kammarrätten hur de ifrågavarande uppgifterna relaterar till rikets säkerhet med mer än att hänvisa till en sekretessbestämmelse.<sup>314</sup> Vad beträffar Regeringen och Migrationsöverdomstolen gäller i allt väsentligt samma sak. Kritiken i den här delen påminner därför om vad som anförts tidigare. I ett ärende skriver NN till exempel att ”[d]en motivering som Migrationsverket har gett är ytterst knapphändig och så abstrakt formulerad att det överhuvudtaget inte är möjligt att förstå varför handlingarna inte kan lämnas ut”.<sup>315</sup> I ett annat ärende skriver NN att ”[a]v Migrationsverkets beslut framgår det inte på vilket sätt det med hänsyn till allmänt intresse är av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjs för honom”.<sup>316</sup>

---

<sup>310</sup> Säkerhetspolisens beslut, dnr: 2022-14616-4.

<sup>311</sup> Jfr. Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 139 f.

<sup>312</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping, 2015-09-04, mål nr. 2108–15; 2016-02-10, mål nr. 2348–15; dom 2016-02-10, mål nr. 2349–15; 2019-06-18 i mål nr. 1865–19; 2019-02-08, mål nr. 3904–18. Se också Migrationsverkets beslut 2015-07-13, dnr. 50–152213; 2019-05-09, dnr. 92–17668; 2018-12-03, dnr. 11–169294.

<sup>313</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping 2016-02-10, mål nr. 2348–15; 2019-06-18 i mål nr. 1865–19; se också t.ex. Migrationsverkets beslut 2019-05-09, dnr. 92–17668 och 2018-12-03, dnr. 11–169294.

<sup>314</sup> Migrationsverket och Kammarrätten hänvisar regelmässigt till 15 kap. 1 § utrikessekretess, 18 kap. 2 § underrättelsesekretess och 37 kap. 1 § om sekretess i ärenden om utlänningskontroll.

<sup>315</sup> Se Kammarrätten i Jönköping 2022-01-20, mål nr. 2272–21.

<sup>316</sup> Se Kammarrätten i Jönköping 2015-09-04, mål nr. 2108–15.

Trots det finns det exempel på något mer generösa beslutsmotiv. I ett beslut skriver Migrationsverket till exempel att det mot bakgrund av "[...]den information och inblick i säkerhetspolisens arbetsätt som ges i bilagan, bedömer verket [...] att inte heller upplysningar om vad bilagan innehåller kan lämnas utan att det allvarligt kan skada det intresse som sekretessen ska skydda".<sup>317</sup> Här kan det återigen vara värt att påminna om den osäkerhet som följer med uppgiften att försöka reda ut vilken information utlänningen får eller inte får tillgång till. Säkerhetspolisen kan till exempel utveckla sina motiv under den påföljande muntliga förhandlingen varför utlänningen i förekommande fall får tillgång till mer uppgifter än vad det skriftliga materialet antyder. I vart fall bör det tilläggas att det inte heller alltid går att utveckla skälen till att sekretessen är nödvändig utan att också röja vad sekretessen har för avsikt att skydda. I "*Förvaltningsrättens grunder*" uttryckte von Essen m.fl. det så att "[j]ust sekretessmål kan dock många gånger vara svårmotiverade, eftersom de sekretessbelagda uppgifterna inte får röjas genom avslagsbeslutet".<sup>318</sup> Det är alltså inte konstigt att beslutsmotiven ofta bara är en omskrivning av de abstrakta rekvisiten i den tillämpliga föreskriften (jfr. skenmotivering i avsnitt 2.3.2.). Att Migrationsverket till exempel hänvisar till Säkerhetspolisens verksamhet på förevarande sätt får därför betraktas som godtagbart i min mening. Oavsett om beslutet att undanhålla information är tillräckligt väl motiverat eller inte är slutsatsen i den här delen inte tillräcklig för att orsaka ett brott mot artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Europadomstolen tillmäter av allt att döma desto större betydelse till huruvida beslutet att undanhålla uppgifterna har underställts en granskning av en oberoende myndighet eller domstol.<sup>319</sup>

### **5.3.2. Om beslutet om sekretess har genomgått en oberoende granskning**

Migrationsverket och Kammarrätten prövar var och en särskilt frågan om partsinsyn mot OSL:s bestämmelser. Det framgår också av de redovisade besluten om utvisning att Migrationsöverdomstolen och Regeringen själva har övervägt frågan om sekretess i varje enskilt fall. Skulle till exempel Migrationsverket eller Kammarrätten göra en annan bedömning än Säkerhetspolisen har de också rätt att överlämna uppgifterna till utlänningen och-/eller hans eller hennes ombud.<sup>320</sup> På det sättet granskas skälen till att utlänningens processuella rättigheter

---

<sup>317</sup> Se Migrationsverkets beslut 2015-07-30, dnr. 50-198404 och Kammarrätten i Jönköping 2022-01-20, mål nr. 2272-21.

<sup>318</sup> Se von Essen, m.fl., s. 201.

<sup>319</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 139.

<sup>320</sup> Jfr. Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 141-142.



måste begränsas av en auktoritet som åtminstone i teorin står i ett oberoende förhållande till Säkerhetspolisen. Det är särskilt viktigt i de fall beslutet om att undanhålla informationen inte varit tillräckligt väl motiverade.<sup>321</sup> Härvid kan det emellertid vara värt att lyfta den omständigheten att Säkerhetspolisens inställning till själva sekretessen i sig upprepande gånger har spelat roll för Migrationsverkets egen bedömning.<sup>322</sup> Europadomstolen accepterar visserligen att den bedömning som den nationella säkerhetstjänsten gör av förklarliga skäl måste tillmätas betydelse.<sup>323</sup> I det fall Säkerhetspolisens beslut står fast ska Europadomstolen istället pröva hur väl identifierade och avvägda de motstående intressena var i förhållande till utlännings.<sup>324</sup> Det måste då tala i negativ riktning att varken Migrationsverket eller Kammarrätten ger något inget intryck av att ha gjort en egen bedömning överhuvudtaget (jfr. avsnitt 5.2.1.). Till stöd för den slutsatsen finns flera avgöranden där Migrationsverket och Kammarrätten inte gör mer än att hänvisa till varandras eller Säkerhetspolisens bedömning.<sup>325</sup> Vad beträffar Regeringen och Migrationsöverdomstolen gäller i allt väsentligt samma sak. Det bör också tilläggas att i alla beslut som jag har studerat har sekretessen fortsatt att bestå i enlighet med Säkerhetspolisens uppfattning.

#### **5.4. Om Sverige vidtagit s.k. kompenserade åtgärder**

För att avgöra om begränsningarna i utlännings processuella rättigheter är förenliga med artikel 1 tilläggsprotokoll 7 ska Europadomstolen förutom att se till de s.k. rättfärdigande åtgärderna också undersöka om konventionsstaten vidtagit andra åtgärder för att försöka jämna ut bristen (s.k. kompenserande åtgärder). Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen (1) relevansen i de uppgifter som utlännings faktiskt får tillgång till; (2) om utlännings fått information om hur processen går till och vilka rättigheter som den nationella lagstiftningen ställer till buds; (3) om utlännings är berättigad ett juridiskt ombud och vilka befogenheter ombudet isåfall har; och (4) om en oberoende beslutsfattare på ett effektivt sätt tagit del i förfarandet.

---

<sup>321</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 139.

<sup>322</sup> Se t.ex. Migrationsverkets beslut 2018-12-03, dnr. 11-169294; 2015-07-30, dnr. 50-198404; 2019-05-09, dnr. 92-17668; 2015-07-13, dnr. 50-152213.

<sup>323</sup> Se Ljatif v. Macedonia, p. 35.

<sup>324</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 143.

<sup>325</sup> Se t.ex. Kammarrätten i Jönköping 2019-02-08, mål nr. 3904-18; 2019-06-18 i mål nr. 1865-19; 2016-02-10, mål nr. 2348-15. Se också t.ex. Migrationsverkets beslut 2018-12-03, dnr. 11-169294; 2019-05-09, dnr. 92-17668; 2015-07-13, dnr. 50-152213.

#### 5.4.1. Om utlännigen fått ta del av relevanta uppgifter

Med relevant information ska förstås “[...]whether the national authorities have, to the extent compatible with maintaining the confidentiality and proper conduct of investigations, informed the alien concerned, in the proceedings, of the substance of the accusations against him or her”.<sup>326</sup> Vad Europadomstolen menar med substansen i anklagelserna är inte helt självklart. I *Muhammad & Muhammad v. Romania* påpekade Europadomstolen bara att bedömningen tar sikte på hur relevant den information som utlännigen faktiskt får tillgång till är i förhållande till de omständigheter som underbygger beslutet och beslutsmaterialet i sin helhet.<sup>327</sup> Det kan härvid vara värt att påminna om att begränsningarna i vart fall inte får förta själva kärnan i vad protokollet har för avsikt att skydda.<sup>328</sup> Varje beslut om utvisning måste trots begränsningarna genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>329</sup> För att åstadkomma det bör informationen åtminstone bidra till att konkretisera anklagelserna på ett sådant sätt att de går att ta fasta på och invända mot (jfr. avsnitt 4.2.2.).<sup>330</sup> Kritiken i den här delen påminner därför i allt väsentligt om vad som redan anförts i avsnitt 5.2 och 5.3.1. Utlännen framhåller typiskt sett att Säkerhetspolisen inte informerat om mer än mycket allmänt hållna påståenden om hans eller hennes tidigare förehavanden. Det kan till exempel röra sig om utlännings tidigare militära erfarenheter, mer eller mindre lösa förbindelser med extremistgrupper eller religiösa församlingar och-/eller andra kontakter med särskilda personer. I vissa fall utan att individualisera uppgifterna eller begränsa förekomsten av omständigheterna i tid och rum. Kritiken kan illustreras närmare med hjälp av två exempel.

I det första framhöll NN att Säkerhetspolisens ”[a]nsökan består enbart av påståenden om förekomsten av olika omständigheter”. NN tillade att ”[d]et går inte heller av själva ansökan att utläsa vilken typ av bevisning som uppgifterna påstås grunda sig på”. Skälen härför var framförallt att ”[...] uppgifterna genomgående var mycket allmänt hållna och i vissa delar verkade avse aktiviteter bedrivna av ett kollektiv snarare än hans egna handlingar”. NN tillade att “[...]ingen av de belastande uppgifterna i ansökan [var] individualiserade i vare sig tid eller

---

<sup>326</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania* nr, p. 143.

<sup>327</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania* nr, p. 151–152.

<sup>328</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 133.

<sup>329</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 128 jmt. 133 och *Ljatići v. Macedonia*, p. 35.

<sup>330</sup> Jfr. *Hassine v. Romania*, p. 56 jmt. 65 och *Ljatići v. Macedonia*, p. 37–39 jmt. 12.

rum”. Med anledning härav konstaterade NN att det var ”[...] förenat med stora svårigheter för honom att bemöta anklagelserna och åberopa motbevisning”.<sup>331</sup>

I det andra framhöll NN att Säkerhetspolisen bara redovisat uppgifter ”[...] om hans militära erfarenheter, om vissa aktiviteter som han påstås ha utfört samt om vissa oklara kontakter som han påstås ha haft i Sverige”. NN tillade att ”[d]et framgår dock inte vilken typ av information Säkerhetspolisen har gällande detta. Det framgår inte vilken typ av militär erfarenhet han har, vilken typ av aktiviteter han har utfört eller vilken roll han ska ha haft i dessa aktiviteter. Vidare framgår det inte på vilket sätt han har haft kontakter med de aktörer som han påstås ha haft kontakter med i Sverige. Det är således oklart om hans kontakter överhuvudtaget har haft något sådant syfte som innebär en risk för rikets säkerhet”. NN anförde med anledning härav att ”[d]e upplysningar som hittills har lämnats ut är av sådan allmän karaktär att han inte ges rimlig möjlighet att ta tillvara sin rätt”.<sup>332</sup>

Om slutsatsen i den här delen bara skulle bygga på utlåtanden från utlänningen själv skulle den av förklarliga skäl vara mindre trovärdig. Det kan till exempel inte uteslutas att utlänningen i vissa fall skulle tjäna på att spela ner betydelsen av den information han får tillgång till. Med tanke på att utlänningens påståenden om informationsunderskottet får stöd från flera olika håll finner jag ingen anledning att ifrågasätta att Säkerhetspolisens uppgifter i bästa fall är mycket allmänt hållna (jfr. avsnitt 5.2.). Att Säkerhetspolisen i vissa fall varken redogör för under vilken tid den påstådda gärningen skulle ha utspelat sig och-/eller tillskriver utlänningen ett ansvar för aktiviteter som är begångna i ett kollektiv måste betraktas som särskilt besvärande.

#### **5.4.2. Om ombud, information om processen och andra rättigheter**

Utlänningen har rätt till ett offentligt biträde om det inte måste antas att ett sådant behov saknas.<sup>333</sup> I och med den nya lagstiftningen gäller samma krav på ett offentligt biträde som för en offentlig försvarare.<sup>334</sup> I *Muhammad & Muhammad v. Romania* påpekade Europadomstolen att den omständigheten att utlänningen har tillgång till ett juridiskt biträde är en betydande

---

<sup>331</sup> Se Justitiekanslern, inläga 2020-07-16.

<sup>332</sup> Se Kammarrätten i Jönköping 2015-09-04 i mål nr. 2108–15.

<sup>333</sup> Se 6 kap. 6 § LSU.

<sup>334</sup> Jfr. 6 kap. 8 § LSU och 21 kap. 5 § RB; se också prop. 2021/22:131 s. 193.

balanserande åtgärd.<sup>335</sup> Europadomstolen har därvid tillmätt särskilt stor betydelse till huruvida ombudet har tillgång till sekretessbelagt material eller material som annars är otillgängligt för utlänningen själv.<sup>336</sup> I betänkandet ”*Terroristlagstiftningen*” övervägde den s.k. Terroristlagskommittén bland annat en sådan lösning.<sup>337</sup> Det offentliga biträdet skulle då få tillgång till material som han eller hon inte fick röja för utlänningen varken muntligen eller skriftligen. Terroristlagskommittén menade emellertid att ett sådant förslag skulle stå i strid med principen för sekretessbestämmelsen. På inrådan från advokathåll tillade Terroristlagskommittén att en sådan lösning också riskerade att undergräva klientens förtroende för sitt ombud.<sup>338</sup> I propositionen till den nuvarande lagstiftningen anslöt sig Regeringen till den uppfattningen med en hänvisning till Terroristlagskommitténs resonemang.<sup>339</sup> Visserligen kan ombudet få del av vissa uppgifter med ett förbehåll om att inte lämna materialet vidare till sin klient.<sup>340</sup> Ett sådant förbehåll får emellertid inte förbjuda det offentliga biträdet att muntligen återge materialets innehåll till utlänningen.<sup>341</sup> Det innebär som sagt att till exempel Migrationsverket måste beakta den omständigheten att ombudet i förekommande fall kommer att vidarebefordra uppgifterna till utlänningen muntligen. Att döma av de beslut jag studerat får det offentliga biträdet typiskt sett del av samma information som utlänningen själv (se avsnitt 3.2.4.).

Stor betydelse har utlänningens rätt till ombud emellertid till den del bedömningen avser huruvida utlänningen fått information om hur processen går till och vilka rättigheter som den nationella lagstiftningen erbjuder utlänningen. Kvalificerade säkerhetsärenden handläggs som bekant i en ordning som typiskt sett är främmande för andra förvaltningsrättsliga ärenden. Trots det finns inga tecken på kritik riktad mot informationen om hur själva förfarandet går till eller vilka rättigheter som står utlänningen till buds i de ärenden jag själv studerat. Det tyder på att det offentliga biträdet är en behjälplig tillgång för utlänningen i den delen.

---

<sup>335</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 154–155.

<sup>336</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 154–155.

<sup>337</sup> Se SOU 1989:104 s. 256.

<sup>338</sup> Se SOU 1989:104 s. 256.

<sup>339</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207 jfr. prop. 1990/91:118 s. 69 och SOU 1989:104 s. 256.

<sup>340</sup> Se 10 kap. 4 § OSL.

<sup>341</sup> Se 10 kap. 4 § sista men. OSL.

### 5.4.3. Om en oberoende beslutsfattare har tagit del i handläggningen

I Sverige prövas kvalificerade säkerhetsärenden först hos Migrationsverket och sedan i Regeringen. Innan Regeringen befattar sig med ärendet ska Migrationsöverdomstolen lämna ett yttrande som trots att det inte är ett avgörande i sak åtminstone berikar handläggningen med ett visst mått av domstolsinflytande. Migrationsöverdomstolen är dessutom den instans med störst auktoritet i utlänningsrättsliga frågor. Ordningen innebär alltså förutom en prövning i två instanser också ett visst mått av domstolsinflytande. Prövningen är oberoende så till vida att beslutsfattarna är separerade både inbördesvis och från den ansökande myndigheten. I den delen svarar svensk lagstiftning väl mot Europadomstolens krav åtminstone i formell mening.<sup>342</sup> Det kan då vara värt att påpeka att prövningen också måste vara effektiv. Migrationsverket, Migrationsöverdomstolen och Regeringen bör kunna utreda ärendet utan någon presumtion till fördel för Säkerhetspolisen. För det ändamålet spelar det stor roll om beslutsfattarna själva får tillgång till allt material och kan kontrollera innehållet, trovärdigheten och tillförlitligheten i uppgifterna (se avsnitt 4.2.2.).<sup>343</sup>

Säkerhetspolisen har en märkbart mer framträdande roll i kvalificerade säkerhetsärenden än vid andra utlänningsärenden.<sup>344</sup> Det är först och främst upp till Säkerhetspolisen själva att avgöra vilka ärenden som överhuvudtaget ska betraktas som säkerhetsärenden (se avsnitt 3.1.).<sup>345</sup> Om Migrationsverket inte delar Säkerhetspolisens uppfattning kan det visserligen påverka utgången i själva ärendet, men Migrationsverkets ställningstagande är då ointressant för hur ärendet i sig ska klassificeras.<sup>346</sup> I *"Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt"* skrev den s.k. Asylförfarandeutredningen att "[ö]verprövning av Migrationsverkets beslut skall därför göras i enlighet med den särskilda ordningen för säkerhetsärenden även om Säkerhetspolisen inte fått gehör för sin inställning i första instans".<sup>347</sup> Asylförfarandeutredningen tillade att "[s]åledes har det överlåtits åt en förvaltningsmyndighet – Säkerhetspolisen – att ensam avgöra definitionsfrågan, vilken i sig är avgörande för frågan

---

<sup>342</sup> Jfr. Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 156.

<sup>343</sup> Se Muhammad & Muhammad v. Romania, p. 156 i-v.

<sup>344</sup> Jfr. SOU 2020:16 s. 170.

<sup>345</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 251; jfr. SOU 2006:61 s. 162.

<sup>346</sup> Jfr. SOU 2006:61 s. 162–163.

<sup>347</sup> Se SOU 2006:61 s. 163.

om vilken instansordning som kommer att tillämpas.<sup>348</sup> Att döma av avsnitt 3.1 tyder mycket på att det förhåller sig på samma sätt beträffande bedömningen om ett säkerhetsärende är kvalificerat eller inte. Om Säkerhetspolisen förordnar att en utlänning ska utvisas inom ramen för ett kvalificerat säkerhetsärende avskärmas alltså utlänningen från den normala förvaltningsprocessliga ordningen i migrationsdomstol redan i och med det ställningstagandet.

Mer intressant för bedömningen i den här delen är dock hur den omständigheten att kvalificerade säkerhetsärenden präglas av särskilt känsliga intressen påverkar rollfördelningen under själva handläggningen. I ”*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*” skrev Regeringen att sekretess till följd av Säkerhetspolisens arbete med kontraspionage, författningsskydd och kontraterrorism måste gälla inte bara mot den som är föremål för själva prövningen utan också i förhållande till andra svenska myndigheter.<sup>349</sup> Med anledning härav bör Säkerhetspolisen ”[...] få avgöra vilka uppgifter som kan föras vidare för att garantera utlänningens rättssäkerhet utan att Sveriges säkerhet och andra viktiga intressen äventyras.”<sup>350</sup> Varför Regeringen menar att andra myndigheter inte kan ta del av all information är inte helt självklart. Att handläggningen av terroristärendena kräver sådan ingående utrikespolitisk och säkerhetspolisiär sakkunskap att Regeringen måste vara sista instans bör inte nödvändigtvis innebära att sådana uppgifter överhuvudtaget inte skulle kunna lämnas vidare till Migrationsöverdomstolen eller Migrationsverket (jfr. avsnitt 3.2.3.).

Här har man istället att tänka på de förbehåll som uppmärksammades i avsnitt 3.2.4. Ett annat skäl till att Regeringen måste vara sista beslutande instans i kvalificerade säkerhetsärenden är att Säkerhetspolisen kan ha uppgifter som bara kan överlämnas till just Regeringen. Tidigare har Regeringen nämligen konstaterat att ”[b]edömningen avseende frågor med anknytning till rikets säkerhet måste det alltid ankomma på regeringen att göra”.<sup>351</sup> Skälet till det var bland annat att det ”[i] ärendet hos regeringen kan [...] komma fram uppgifter som inte har varit tillgängliga för domstolen, t.ex. att Säkerhetspolisen kan ha tillgång till underrättelseinformation från främmande stat som på grund av förbehåll från denna stat endast

---

<sup>348</sup> Se SOU 2006:61 s. 163.

<sup>349</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 206–207.

<sup>350</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

<sup>351</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 249.

får lämnas till regeringen”.<sup>352</sup> Att Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen har till uppgift att bedöma Säkerhetspolisens ansökan om utvisning har ingen betydelse för deras möjlighet att ta emot information som härrör från det internationella samarbetet med utländska säkerhetstjänster.<sup>353</sup> Ingenting tyder heller på att förutsättningarna för andra myndigheter att ta del av sådana uppgifter skulle ha förändrats. Det innebär alltså att i de fall Säkerhetspolisens utredning till största del består av uppgifter som träffas av den s.k. tredjepartsregeln genomgår ärendet inte någon fullständig prövning förrän det tillsätts Regeringen. Oaktat att det inte går att redogöra för precis vilket material Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen faktiskt får tillgång till påverkar det oundvikligen omfattningen av deras prövning. Betydelsen av det bör inte heller underskattas. Regeringen har själva hänvisat till Säkerhetspolisens uttalande om att säkerhetsärenden i vissa fall helt och hållet bygger på sådana uppgifter som inte får vidarebefordras utanför deras egen verksamhet.<sup>354</sup>

I ”*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*” framhöll Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att ”Migrationsverket, som är expertmyndighet när det gäller frågor om bl.a. uppehållstillstånd, statusförklaring och hinder mot verkställighet, får också en delvis förändrad roll i kvalificerade säkerhetsärenden”.<sup>355</sup> Bedömningen om vad som till exempel utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet är i första hand upp till Säkerhetspolisen och Regeringen.<sup>356</sup> ”Migrationsverkets roll blir främst att se till att utlänningsärenden får komma till tals och bemöta påståenden från Säkerhetspolisen, att bedöma förutsättningarna för utvisning och verkställighet och att ta ställning till andra utlänningsrättsliga frågor i utvisningsärendet”.<sup>357</sup> Regeringen uttalade sig visserligen inte själva om Migrationsverkets handläggning i den delen med mer än att utredningens förslag överensstämmer med Regeringens.<sup>358</sup> Utan att helt tillskriva Regeringen den uppfattningen om hur det påverkar Migrationsverkets roll har man trots allt själva konstaterat att det bara är Regeringen som ska bedöma frågor hänförliga till rikets säkerhet. I vart fall finns det beslut som tyder på att Migrationsverket underkastar sig Säkerhetspolisens bedömning. I ett beslut

---

<sup>352</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 249.

<sup>353</sup> Jfr. prop. 2009/10:31 s. 239.

<sup>354</sup> Se prop. 2009/10:31 s. 239.

<sup>355</sup> Se SOU 2020:16 s. 170.

<sup>356</sup> Se SOU 2020:16 s. 170.

<sup>357</sup> Se SOU 2020:16 s. 170.

<sup>358</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 86–87.

skrev till exempel Migrationsverket att Säkerhetspolisen är expertmyndighet i kvalificerade säkerhetsärenden och det saknas anledning att ifrågasätta deras bedömning.<sup>359</sup> I ett annat beslut som uppmärksammades i Sveriges radios granskning den 17 december 2019 skrev Migrationsverket att "[e]nligt Migrationsverkets mening har du inte lämnat några uppgifter som medför att det finns anledning att ifrågasätta Säkerhetspolisens bedömning."<sup>360</sup> Det trots att det alltså är Säkerhetspolisen som har bevisbördan.

I huvudsak gäller detsamma för Migrationsöverdomstolen. Precis som framgick tidigare är förfarandet i Migrationsöverdomstolen närmast ett led i Regeringens egen handläggning. Det rör sig alltså inte om någon prövning i egentlig mening. Migrationsöverdomstolens yttrande är varken ett avgörande i sak eller bindande för Regeringen i någon annan fråga än den om verkställigheten. Migrationsöverdomstolen ska förvisso ska yttra sig i *samtliga omständigheter av betydelse för ärendet*.<sup>361</sup> Migrationsöverdomstolen ska dock inte ta ställning i själva sakfrågan.<sup>362</sup> I första hand ska Migrationsöverdomstolen alltså avgöra frågan om verkställighetshinder.<sup>363</sup> I det fall Migrationsöverdomstolen befattar sig med andra omständigheter av betydelse för ärendet ska domstolen i vart fall inte ta ställning i själva sakfrågan. Migrationsöverdomstolen har själva uppmärksammat informationsunderskottet i två separata yttranden från 2019. I det ena uttalade Migrationsöverdomstolen – som framgick redan i avsnitt 5.2 – att "[d]en utredning som finns i ärendet och som kommit domstolen tillhanda, är visserligen inte särskilt konkret beträffande den verksamhet som läggs N.N. till last. Det informationsunderskott som finns i dessa ärenden hos domstolen och i än högre grad ibland hos utlänningen och dennes ombud är dock i första hand en fråga för lagstiftaren."<sup>364</sup> Det andra uttalandet uppdagades efter Sveriges radios granskning den 17 december 2019. I det uttalade Migrationsöverdomstolen uttryckligen att "[b]egränsningarna i det underlag domstolen har tillgång till leder till att det är svårt för domstolen att göra en självständig prövning av underlaget för Säkerhetspolisens bedömning [...]".<sup>365</sup> I båda fallen rekommenderade

---

<sup>359</sup> Se Regeringens beslut Ju2019/02462.

<sup>360</sup> Se Sveriges Radio, hämtad 2023-01-14 från: <https://sverigesradio.se/artikel/domstolen-sapos-utredning-problematisk>.

<sup>361</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 206; jfr. prop. 2004/05:170 s. 248 f.

<sup>362</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 249.

<sup>363</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 296; jfr. SOU 2020:16 s. 802.

<sup>364</sup> Se Regeringens beslut Ju2019/02723.

<sup>365</sup> Se Sveriges Radio, hämtad 2023-01-14 från: <https://sverigesradio.se/artikel/domstolen-sapos-utredning-problematisk>.



Migrationsöverdomstolen att Regeringen borde fastställa Migrationsverkets beslut om utvisning.

## 6. Sammanfattande analys

Det måste sett till vad som framkommit vara klarlagt att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden typiskt sett begränsar utlänningens rätt att framlägga sin sak enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Låt vara att det i varje enskilt fall kan ske i olika omfattning. Att det måste få kunna förhålla sig på det sättet har Europadomstolen accepterat. Nödvändiga begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet måste alltså få tillåtas. Samtidigt får begränsningarna inte förta själva kärnan i vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har för avsikt att skydda. Varje beslut om utvisnings måste genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>366</sup> För att möta sina konventionsåtaganden måste begränsningarna besvaras med åtgärder som tillmötesgår de krav Europadomstolen utvecklat i sin praxisbildning (jfr. kapitel 4).

I *Muhammad & Muhammad v. Romania* utvecklade Europadomstolen en metod i två steg för att bedöma om begränsningarna i utlänningens rätt till partsinsyn är förenliga med artikel 1 tilläggsprotokoll 7. I ett första steg ska Europadomstolen undersöka om konventionsstaten vidtagit s.k. rättfärdigande åtgärder (se avsnitt 4.2.1.). Bedömningen tar då sikte på förfarandet som föregick beslutet att med hänsyn till rikets säkerhet undanhålla uppgifterna från utlänningen. Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen (1) om beslutet var tillräckligt väl motiverat; (2) om beslutet fattades av en domstol eller myndighet som är självständig i förhållande till den ansökande myndigheten; (3) och vilket utrymme myndigheten eller domstolen har att själva ändra beslutet i det fall deras bedömning inte överensstämmer med den ansökande myndighetens. I ”*Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden*” konstaterade Regeringen såvitt nu är relevant att ”Europadomstolen har i sin praxis framhållit att ansvariga myndigheter måste ha tillräckliga skäl för en sådan begränsning av information. Bedömningen att begränsa informationen behöver dessutom kunna underställas granskning av till exempel en överrätt”.<sup>367</sup> Att beslutet att undanhålla uppgifter från utlänningen kunde genomgå en domstolsprövning lyftes också fram om en stor fördel i förarbetena till den f.d. LSU.<sup>368</sup> Det får förstås som att Regeringen menar att kraven såvitt vi talar om rättfärdigande

---

<sup>366</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 128 jmt. 133 och *Ljatici v. Macedonia*, p. 35.

<sup>367</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

<sup>368</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 69.

åtgärder tillgodoses genom att beslutet genomgår en prövning i åtminstone två instanser. Sett till vad som framkommit i avsnitt 5 får handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden också anses svara väl mot Europadomstolens krav i den här delen. Låt vara att beslutsmotiven ofta är väldigt knapphändiga. Migrationsverket och Kammarrätten prövar var och en särskilt frågan om partsinsyn mot OSL:s bestämmelser. Det framgår också av de redovisade besluten att Migrationsöverdomstolen och Regeringen själva har övervägt frågan om sekretess i varje enskilt fall. Skulle till exempel Migrationsverket eller Kammarrätten göra en annan bedömning än Säkerhetspolisen har de rätt att överlämna uppgifterna till utlänningen.

I ett andra steg ska Europadomstolen undersöka om konventionsstaten vidtagit s.k. kompenserande åtgärder (se avsnitt 4.2.2.). Bedömningen i den delen tar istället sikte på andra åtgärder som konventionsstaten vidtagit för att försöka balansera ut bristen som utlänningen drabbas av till följd av begränsningarna. Till stöd för sin bedömning undersöker Europadomstolen (1) relevansen i de uppgifter som utlänningen faktiskt får tillgång till; (2) om utlänningen fått information om hur processen går till och vilka rättigheter som den nationella lagstiftningen ställer till buds; (3) om utlänningen är berättigad ett juridiskt ombud och vilka befogenheter ombudet isåfall har och; (4) om en oberoende beslutsfattare på ett effektivt sätt tagit del i förfarandet. I *”Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter”* konstaterade Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att lagen trots begränsningarna tillgodoser ett rättssäkert förfarande med hjälp av ”[...] bestämmelser om muntlig handläggning och rätt för utlänningen att komma till tals, överklaganderegler och rätt till juridiskt biträde”.<sup>369</sup> Regeringen anslöt sig av allt att döma till den uppfattningen.<sup>370</sup> I den utsträckning Regeringen uttryckligen behandlade Europadomstolens krav på s.k. kompenserande åtgärder påpekade man inte mer än att ”[e]n begränsad tillgång till information bör också mötas upp av åtgärder som på ett annat sätt garanterar rättssäkerheten i processen. Det kan till exempel ske genom att utlänningen är företrädd av ett behörigt juridiskt ombud”.<sup>371</sup>

Det är beklagligt att inte Regeringen utvecklar sitt resonemang i den här delen. Visserligen måste handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden anses svara väl mot

---

<sup>369</sup> Se SOU 2020:16 s. 171.

<sup>370</sup> Jfr. t.ex. prop. 2021/22:131 s. 82 och 87–88.

<sup>371</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

Europadomstolens krav till den delen bedömningen tar sikte på hur handläggningen ska vara uppbyggd i formell mening. Själva sakfrågan prövas först hos Migrationsverket och sedan i Regeringen. Innan Regeringen befattar sig med ärendet ska Migrationsöverdomstolen lämna ett yttrande. Ordningen innebär alltså förutom en prövning i två instanser också ett visst mått av domstolsinflytande. Regeringen övervägde däremot inte om prövningen är oberoende och effektiv. För den svenska handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden visade det sig också vara en mycket viktig distinktion. Särskilt gäller det just beträffande överklagandereglerna. Det är nämligen tveksamt om ett beslut om utvisning i kvalificerade säkerhetsärenden genomgår någon fullständig prövning innan det tillsätts Regeringen. Vad Regeringen egentligen menar med att bara Regeringen ska bedöma frågor med anknytning till rikets säkerhet är inte helt självklart. Med en strikt tolkning innebär det att till exempel Migrationsverket som regelrätt prövningsinstans inte ska ta ställning till själva sakfrågan. Rimligtvis borde inte det vara Regeringens avsikt. Samtidigt är det svårt att tänka sig ett fall som kan beskrivas som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet eller ett terrorrelaterat brott utan att för den sakens skull aktualisera frågor med *anknytning* till rikets säkerhet. I vart fall råder det inget tvivel om att den omständigheten att bara Regeringen kan ta del av vissa uppgifter innebär att Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket ibland saknar underlag för sin egen bedömning. Att Migrationsöverdomstolen inte alltid får ta del av Säkerhetspolisens utredning framkom bland annat med hjälp av utdrag ur två beslut om utvisning som redovisades i avsnitt 5.4.3. Besluten uppmärksammar såvitt nu är relevant två omständigheter som är betydelsefulla för bedömningen i den här delen. För det första att det material som Migrationsöverdomstolen i förekommande fall saknar är tillräckligt stort för att domstolen ibland ska ha svårt att göra en självständig bedömning. Uppgifterna som informationsunderskottet består i är alltså inte obetydliga. Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen genomför då snarast vad Europadomstolen har beskrivit som en formell undersökning av omständigheterna.<sup>372</sup> För det andra att Migrationsöverdomstolen av allt att döma inte håller Säkerhetspolisen ansvariga för bevisbördan. Det är en sak att Migrationsöverdomstolen inte har tillräckligt med information för en självständig prövning. Typiskt sett ska ansökan då antingen kompletteras eller förfalla. Det är en helt annan sak att Migrationsöverdomstolen trots det vidhåller Migrationsverkets beslut om utvisning.

---

<sup>372</sup> Se Ljatif v. Macedonia, p. 40; C.G. & Others v. Bulgaria, p. 74; och Geleri v. Romania, p. 48.

Det kan härvid tilläggas att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden kompletterades med Migrationsöverdomstolen just för att åstadkomma ytterligare rättssäkerhetsgarantier.<sup>373</sup> Tidigare fattade Regeringen ensamt beslut om utvisning. Migrationsverket hade då en roll som påminner om den Migrationsöverdomstolen har idag. I ”*Ökad rättssäkerhet i asylärenden*” (utredningen till förslaget om den nya instansordningen) menade den s.k. Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) att en prövning med Regeringen som sista instans vore otillräcklig utan något som helst domstolsinslag. NIPU framhöll då att Regeringen kan anses ha någon form av partsställning i frågor om rikets säkerhet, att det är tveksamt om Regeringens ledamöter i sig har tillräckliga garantier för sitt oberoende och att det då kan betecknas som en brist om ärendet inte tillsätts ett organ som har en fristående ställning från staten.<sup>374</sup> Att döma av vad som framkommit om handläggningen i Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket är det tveksamt om de eftersträlvade garantierna faktiskt får något reellt genomslag. Om Säkerhetspolisens utredning till största del består av uppgifter som härrör från det internationella samarbetet med andra utländska säkerhetstjänster är Regeringen av allt att döma fortfarande den enda instans som kan göra en fullständig prövning av det ärendet. Det kan kritiseras redan på den grunden att det är en för dem ovanlig verksamhet. Vilket i sin tur bör ställas mot de allvarliga konsekvenser som drabbar utlänningen i händelse av ett utvisningsbeslut. Vad som nu sagts gäller bara såvitt vi talar om den rent rättsliga bedömningen. Härvid föreligger naturligtvis också risken att Regeringen tillåter att politiska övervägningar hamnar i förgrunden.<sup>375</sup>

Låt vara att ett offentligt biträde här är en behjälplig tillgång för utlänningen på flera sätt. Inte minst under den muntliga förhandlingen i Migrationsverket och Migrationsöverdomstolen. Att utlänningen överhuvudtaget har tillgång till ett offentligt biträde kan däremot inte betraktas som en bärkraftig invändning mot den kritik som handläggningen tilldragit sig. I sitt remissyttrande till förslaget om den nuvarande lagstiftningen skrev Advokatsamfundet till exempel att ”[d]et blir ytterst svårt, för att inte säga omöjligt, för den enskilde att bemöta Säkerhetspolisens påståenden på ett adekvat sätt, och åberopa relevant motbevisning. Av samma skäl är det offentliga biträdets möjlighet att tillvarata sin klients rätt på ett effektivt sätt begränsad i dessa

---

<sup>373</sup> Se prop. 2004/05:170 s. 246–247.

<sup>374</sup> Se SOU 1999:16 s. 344; jfr. prop. 2004/05:170 s. 247.

<sup>375</sup> prop. 2004/05:170, s. 246.

ärenden.”<sup>376</sup> Kritiken i den här delen riktar sig alltså delvis mot att den sekretess som typiskt sett omgärdar kvalificerade säkerhetsärenden går ut över det offentliga biträdets förmåga att fullgöra sina uppgifter. I *Muhammad & Muhammad v. Romania* påpekade därför Europadomstolen att det spelar stor roll om biträdet får del av sekretessbelagd information eller information som annars inte är tillgänglig för utlänningen. En sådan lösning är inte tillåten i svensk rätt (se avsnitt 5.4.2.). Att döma av de beslut jag tagit del av får det offentliga biträdet då typiskt sett tillgång till samma uppgifter som utlänningen själv. I avsnitt 5.4.1 framkom att utlänningen i bästa fall blir informerad om Säkerhetspolisens mycket allmänt hållna påståenden om hans eller hennes tidigare förehavanden. Att Säkerhetspolisen i vissa fall varken redogör för under vilken tid eller plats den påstådda gärningen skulle ha utspelat sig och-/eller tillskriver utlänningen ett ansvar för aktiviteter som är begångna i ett kollektiv måste betraktas som särskilt besvärande.

Utlänningen måste alltså i vissa fall förlita sig på antaganden om vilka omständigheter som underbygger Säkerhetspolisens misstankar. Begränsningarna i utlänningens processuella rättigheter måste då betraktas som förhållandevis stora.<sup>377</sup> Det ställer i sin tur höga krav på de s.k. kompenserande åtgärderna.<sup>378</sup> Trots begränsningarna måste Sverige som sagt bevara själva kärnan i vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har för avsikt att skydda. Varje beslut om utvisning måste genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande. Handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden möter visserligen Europadomstolens krav i vissa delar.<sup>379</sup> Samtidigt kan inte de olika bedömningsgrunderna tillmätas lika stor betydelse.<sup>380</sup> Sverige har i min mening inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att åstadkomma en godtagbar kontradiktorisk effekt. I första hand därför att det offentliga biträdet inte på något meningsfullt sätt kan avhjälpa den bristen att utlänningen inte får relevanta uppgifter om sitt ärende på egen hand. I andra hand därför att varken Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen fungerar som en i Europadomstolens mening effektiv beslutsfattare eller rättssäkerhetsgaranti. Det måste då spela mindre roll hur handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden till exempel är uppbyggd i formell mening.

---

<sup>376</sup> Se Sveriges advokatsamfunds remiss, 2020-06-29 s. 2.

<sup>377</sup> Jfr. *Hassine v. Romania*, p. 56 jmt. 65.

<sup>378</sup> Se *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 146.

<sup>379</sup> Jag tänker då främst på att beslutet om att undanhålla information kan underställas en prövning i åtminstone två instanser; att utlänningen trots allt har tillgång till ett ombud; att handläggningen svarar väl mot kraven på hur instansordningen bör vara uppbyggd i formell mening och; att utlänningen får chans att höras muntligen.

<sup>380</sup> Jfr. *Muhammad & Muhammad v. Romania*, p. 157.

Vad handläggningen i övrigt erbjuder utlänningen för rättigheter måste alltid ställas mot att Säkerhetspolisen har ett märkbart inflytande över flera viktiga bedömningar. Det kan härvid tilläggas att avvikelser från vad utlänningen har rätt till enligt artikel 1 tilläggsprotokoll 7 inte heller rimligtvis ska behöva visa sig ens i en övervägande majoritet av fallen för att betraktas som ett problem. Redan ett par exempel borde behandlas som allvarligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Särskilt med tanke på vilka konsekvenser som drabbar utlänningen i händelse av ett utvisningsbeslut. Min slutsats i den här delen av uppsatsen är alltså att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden begränsar utlänningens rätt till partsinsyn på ett sätt som är oförenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7.

## 7. Särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden

### 7.1. Bakgrund

Med tanke på slutsatsen i den första delen av den här uppsatsen blir det naturligt att fråga sig på vilket sätt handläggningen kan förbättras. Låt vara att man i kvalificerade säkerhetsärenden kanske måste acceptera att partsinsynen aldrig kan utnyttjas fullt ut. I ”*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter*” skrev Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter att det var en naturlig följd av att kvalificerade säkerhetsärenden i grunden är ett förvaltningsrättsligt ärende. Förvaltningsrättsliga ärenden varken kan eller behöver visa samma öppenhet som till exempel ärenden i straffrätten.<sup>381</sup> Tvärtom gäller att utgångspunkten i utlänningsärenden ofta måste vara att handläggningen omfattas av sträng sekretess med hänsyn till bland annat den offentliga verksamheten.<sup>382</sup> Att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden åtminstone behöver fler insatser ur rättssäkerhetssynpunkt – utan att nödvändigtvis jämställa behovet med straffrätten – följer redan av den slutsatsen att handläggningen inte lever upp till kraven i artikel 1 tilläggsprotokoll 7. För att göra det måste handläggningen alltså erbjuda en lösning som tillvaratar utlänningens intresse bättre än idag utan att för den sakens skull förta skyddet för uppgifter om rikets säkerhet.

Själva utgångspunkten för eventuella förslag härom är då förstås att den krets som får ta del av särskilt känsligt material inte får inbegripa fler personer än vad som är absolut nödvändigt. Det gäller särskilt med hänsyn till ärenden där Säkerhetspolisen är beroende av uppgiftslämnarnas samtycke. I ”*Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt*” påpekade Asylförfarandeutredningen att ”[m]an kan anta att möjligheten att få sådana medgivanden ökar, om kretsen av de svenska myndigheter som skall behandla uppgifterna hålls begränsad”.<sup>383</sup> Med tanke på vad som framkommit hittills måste det anses vara utsiktslöst att påstå att utlänningen själv borde få vara en del av den personkretsen. Det kan tilläggas att riskerna med en sådan lösning inte nödvändigtvis försvinner bara för att utlänningen blir utvisad. Utlänningen skulle i sådana fall ändå sitta på känslig information om rikets säkerhet som kan användas mot svenska intressen från utlandet.

---

<sup>381</sup> Se SOU 2020:16 s. 169 f.

<sup>382</sup> Se SOU 2020:16 s. 169.

<sup>383</sup> Se SOU 2006:61 s. 206.

Först och främst kan man då tänka sig en uppgörelse mellan utlänningens biträde och till exempel Migrationsöverdomstolen. I avsnitt 5.4.2 framkom att Regeringen har övervägt bland annat det förslaget att ombudet skulle få ta del av uppgifterna med ett förbud mot att muntligen röja dem för sin klient. Det är visserligen inget förslag om ett särskilt ombud i egentlig mening men praktiskt sett ligger lösningarna mycket nära varandra. Regeringen avfärdade en sådan lösning därför att det skulle stå i strid med principen för sekretessbestämmelsen och riskera att undergräva klientens förtroende för sitt ombud.<sup>384</sup> Trots att en sådan lösning skulle kunna förenas med ett straffsanktionerat förbehåll om att inte sprida uppgifterna vidare innebär det oundvikligen en överenskommelse om särskilt känsliga uppgifter med någon som står utanför Migrationsöverdomstolen. Typiskt sett bör det vara en mindre lämplig lösning redan på den grunden. Med tanke på att uppdraget som offentligt biträde dessutom är knutet till en särskild person skulle en sådan överenskommelse nödvändigtvis behöva göras med varje biträde som företräder en utlänning i kvalificerade säkerhetsärenden. Antalet personer som får del av särskilt känslig information skulle då bli större än vad som kan anses lämpligt med hänsyn till att kvalificerade säkerhetsärenden ofta måste omgärdas av sträng sekretess.<sup>385</sup>

Det ligger då närmast till hands att istället se till en lösning innanför domstolen. I avsnitt 5.4.3 framkom visserligen att Säkerhetspolisens utredning i vissa delar överhuvudtaget inte kan överlämnas till domstol. Möjligheten för Säkerhetspolisen att dela med sig av sådana uppgifter skulle alltså inte förändras beroende på rättens sammansättning. Trots det har andra länder lyckats med att bevaka legitima säkerhetsintressen och samtidigt låta sådan information som utlänningen själv inte kan få del av granskas av en person som företräder hans eller hennes intressen särskilt (se avsnitt 4.2.2.). Det kan tilläggas att det visserligen ligger utanför uppsatsens syfte att närmare jämföra hur andra länder handlägger utvisningsärenden. Likväl finns det alltså skäl att ifrågasätta om Säkerhetspolisens tolkning av de aktuella förbehållen är korrekt.

I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till det system med särskilda ombud som används i till exempel Kanada, Storbritannien och Norge. För att undersöka om Sverige kan leva upp till artikel 1 tilläggsprotokoll 7 med hjälp av särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden har jag istället valt att söka inspiration i svensk rätt med de förutsättningar som finns redan idag.

---

<sup>384</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207; jfr. 1990/91:118 s. 69.

<sup>385</sup> Jfr. prop. 2002/03:74 s. 23.



Sverige använder som bekant en typ av särskilda ombud i andra sammanhang. Mest känt är förmodligen det offentliga ombudet som har till uppgift att bevaka det enskilda intresset i mål om hemliga tvångsmedel. För uppsatsens del ligger det närmare till hands att se till det något mindre omtalade integritetsskyddsombudet. Det s.k. integritetsskyddsombudet ska på motsvarande sätt tillvarata det enskilda integritets- och rättssäkerhetsintresset när Försvarsunderrättelsesdomstolen sammanträder för beslut om tillstånd till signalspaning. Som särskilt ombud är integritetsskyddsombudet ett lämpligt jämförelseobjekt av i huvudsak två skäl. För det första därför att signalspaningsverksamheten till sin karaktär måste omgärdas sig med en minst lika sträng sekretess som kvalificerade säkerhetsärenden. För det andra därför att Försvarsunderrättelsesdomstolen då måste tillvarata den enskildes intressen inom ramen för sin egen sammansättning. Det ligger nämligen i sakens natur att den som blir föremål för signalspaning inte kan delta när rätten sammanträder lika lite som den brottsmisstänkte i allmän domstol när tingsrätten beslutar om till exempel hemlig avlyssning. Samtidigt finns det förstås olikheter mellan signalspaningsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden som också måste beaktas. I den fortsatta delen av det här kapitlet kommer jag att jämföra å ena sidan Regeringens skäl *för* att använda särskilda ombud i signalspaningsärenden med å andra sidan Regeringens skäl *mot* att använda särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. Integritetsskyddsombudet utformades i tillämpliga delar efter vad som gäller för offentliga ombud i tvångsmedelsärenden. Det blir då nödvändigt att också göra på samma sätt med offentliga ombud i tvångsmedelsärenden. Kapitlet kommer sedan att avslutas med en sammanfattande analys av Regeringens resonemang.

## **7.2. Särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden**

Jämförelsen med integritetsskyddsombudet uppmärksammades först av bland annat Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet. I sitt remissutlåtande skrev fakultetsnämnden såvitt nu är relevant att ”Migrationsöverdomstolen i högre grad ska få ta del av Säkerhetspolisens underlag och att företrädare för den enskilda kan utses och agera på liknande sätt som vid Försvarsunderrättelsesdomstolen”.<sup>386</sup> Tanken var alltså att ett s.k. rättssäkerhetsombud skulle träda in i utlänningens ställe när ärendet handläggs i Migrationsöverdomstolen. Fakultetsnämnden tillade därvid att ”[v]id båda nämnda domstolar präglas processen av ett

---

<sup>386</sup> Se Juridiska fakultetskansliet vid Stockholms universitets remiss, 2020-06-30 s. 2.

förvaltningsrättsligt förfarande som angår nationell säkerhet med höga krav på sekretess samtidigt som enskildas intressen ska värnas”.<sup>387</sup>

Regeringen menade att en sådan lösning inte var nödvändig. Sverige tillgodoser alltjämt sina konventionsåtaganden med hjälp av muntlig förhandling, rätt till offentligt biträde och en möjlighet att pröva beslutet om att undanhålla information i överrätt (se kapitel 6.). Regeringen menade också att en sådan lösning ökade risken för att särskilt känsligt material hamnar i orätta händer. Regeringen framhöll först att det ligger ”[...]i sakens natur att Säkerhetspolisens arbete inom kontraterrorism, kontrapionage och författningsskydd måste präglas av omfattande sekretess för att kunna ge önskat resultat, och ytterst för att avvärja hot mot Sveriges säkerhet”.<sup>388</sup> Insyn i den ifrågavarande verksamheten måste därför begränsas inte bara mot utlänningsen själv utan också andra svenska myndigheter. I vart fall är jämförelsen med signalspaningsärenden inte rättvisande. Regeringen medgav visserligen att signalspaningsärenden och kvalificerade säkerhetsärenden är lika så till vida att båda processerna är förvaltningsrättsliga. Regeringen nöjde sig dock med att konstatera att den som är föremål för kvalificerade säkerhetsärenden redan har rätt till ett offentligt biträde. Regeringen tillade därvid att ”[n]ågot sådant offentligt biträde finns inte vid Försvarsunderrättelsesdomstolen. Med hänsyn till bland annat detta är processerna inte jämförbara. Det finns därför sammantaget inte skäl att utse sådana företrädare för enskilda enligt den nya lagen”.<sup>389</sup>

### 7.2.1. Närmare om förslaget

Det ligger visserligen utanför uppsatsens syfte att i detalj redogöra för hur en motsvarighet till det s.k. integritetsskyddsombudet skulle se ut i kvalificerade säkerhetsärenden. Trots det kan det vara värt att åtminstone redovisa idén om den principiella strukturen för ett sådant förslag. Tanken är alltså att det särskilda ombudet skulle träda in i utlänningsen ställe när ärendet handläggs i Migrationsöverdomstolen. Det särskilda ombudet skulle då medverka när Migrationsöverdomstolen överväger det sekretessbelagda materialet tillsammans med Säkerhetspolisen i utlänningsen frånvaro. Med hjälp av de uppgifter som utlänningsen tidigare

---

<sup>387</sup> Se Juridiska fakultetskansliet vid Stockholms universitets remiss, 2020-06-30 s. 2.

<sup>388</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 206–207.

<sup>389</sup> Se prop. 2021/22:131 s. 207.

har instruerat ombudet med kan det särskilda ombudet efter att ha hört Säkerhetspolisens närmare beskrivning av omständigheterna ställa mer initierade motfrågor, förhöra vittnen och allmänt biträda Migrationsöverdomstolen. Kommunikationen mellan det särskilda ombudet och utlänningen skulle av förklarliga skäl bara få vara riktad åt ett håll. Att det särskilda ombudet får ta emot instruktioner från utlänningen är en nödvändig förutsättning för att ombudet ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt sätt. Men det särskilda ombudet kan i sin tur naturligtvis inte berätta för utlänningen om vad han eller hon fått ta del av för information. Det är däremot inte uteslutet att utlänningen skulle kunna ta del av sammanfattade uppgifter under ärendets gång eller i vart fall efter Migrationsöverdomstolens handläggning. En sådan sammanfattning skulle då bara kunna lämnas ut med nödvändiga begränsningar. Trots det skulle utlänningen och hans eller hennes offentliga biträde inte rimligtvis få vare sig mer eller mindre uppgifter än vad de hade haft tillgång till annars.

### **7.3. Jämförande utblick**

Integritetsskyddsombudet utformades i allt väsentligt efter vad som gäller för offentliga ombud.<sup>390</sup> När Regeringen redogjorde för fördelarna med en liknande lösning i signalspanningsärenden hänvisade Regeringen typiskt sett bara till vad som tidigare hade anförts om offentliga ombud. För den fortsatta framställningen kan det därför vara nyttigt att först redogöra för skälen till att Regeringen bestämde sig för en lösning med särskilda ombud i tvångsmedelsärenden.

#### **7.3.1 Offentliga ombud i tvångsmedelsärenden**

Offentliga ombud i sin nuvarande form presenterades först 2003.<sup>391</sup> Vad uppdraget som offentligt ombud innebär idag kommer till uttryck i 27 kap. 26 § Rättegångsbalken (RB). Där framgår bland annat att det offentliga ombudet ska bevaka de "[...] enskildas integritetsintressen i ärenden hos domstol om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning."<sup>392</sup> För det ändamålet ska det offentliga ombudet ha rätt att ta del av allt material som förekommer i ärendet, yttra sig och överklaga rättens beslut.<sup>393</sup>

---

<sup>390</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>391</sup> Se prop. 2002/03:74.

<sup>392</sup> Se 27 kap. 26 § 1 st. RB.

<sup>393</sup> Se 27 kap. 26 § 2 st. RB.

Det huvudsakliga skälet till att Regeringen bestämde sig för att använda ett särskilt ombud i tvångsmedelsärenden var att beslut i mål om hemliga tvångsmedel i och med ombudet skulle föregås av ett kontradiktoriskt förfarande redan vid tillståndsprövningen.<sup>394</sup> Regeringen påpekade att "[e]n sådan process ger bättre förutsättningar för en allsidig belysning av saken."<sup>395</sup> Tidigare fattade rätten ensamt beslut om hemliga tvångsmedel efter sammanträde med åklagaren. Rätten hade då bara åklagarens och polisens material till stöd för sin bedömning.<sup>396</sup> I "*Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*" (utredningen till förslaget) skrev den s.k. Buggningsutredningen att "[e]tt kontradiktoriskt förfarande innebär, menar utredningen, att underlaget för avgörandena kan förutsättas bli säkrare genom att utredningsmaterialet blir fullständigare och mer allsidigt belyst. Det skapar även en bättre balans mellan motstående intressen".<sup>397</sup> Genom frågor till åklagaren kan ombudet alltså fästa rättens uppmärksamhet på svagheter i utredningen. Buggningsutredningen lyfte då särskilt frågan misstankegraden och proportionalitetsbedömningen.<sup>398</sup> Att domstolen redan var underkastad en skyldighet att officialpröva tvångsmedelsanvändningen innebar inte att det saknades behov av ett offentligt ombud.<sup>399</sup> Buggningsutredningen hade tidigare påpekat att "[d]enna princip gäller nämligen vid all tvångsmedelsanvändning och i alla brottmål och det torde knappast finnas någon som - med hänvisning till domstolens officialprövning - vill hävda att det vid en häktningsförhandling eller vid en huvudförhandling saknas behov av en offentlig försvarare för den misstänkte respektive för den tilltalade".<sup>400</sup> Regeringen anslöt sig alltså till den uppfattningen.<sup>401</sup>

Ett annat skäl för ett system med offentliga ombud var att den misstänkte på det sättet får en reell chans att överklaga beslutet.<sup>402</sup> Med tanke på att den som varit föremål för hemlig tvångsmedelsanvändning helt enkelt inte känner till att han eller hon blivit övervakad saknade

---

<sup>394</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 22.

<sup>395</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

<sup>396</sup> Se SOU 1975:95 s. 100.

<sup>397</sup> Se SOU 1998:46 s. 421; jfr. prop. 2002/03:74 s. 24.

<sup>398</sup> Se SOU 1998:46 s. 421.

<sup>399</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 22.

<sup>400</sup> Se SOU 1998:46 s. 421.

<sup>401</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 22.

<sup>402</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

den tidigare överklaganderätten i praktiken betydelse. Buggningsutredningen påpekade att ”[d]et har - såvitt utredningen känner till - heller aldrig förekommit att ett beslut om t.ex. hemlig teleavlyssning har överklagats av den misstänkte”.<sup>403</sup> Att åklagaren själv skulle begära en omprövning av sin egen ansökan om hemliga tvångsmedel menade Buggningsutredningen var otroligt.<sup>404</sup>

Frågan om särskilda ombud i tvångsmedelsärenden hade varit uppe för diskussion i åtminstone fyra lagstiftningsärenden tidigare.<sup>405</sup> Förslaget hade då fått kritik särskilt på den punkten att det särskilda ombudet inte skulle innebära mer än ett s.k. fiktivt företräderskap. Justitiekanslern hade då bland annat påpekat att det av naturliga skäl aldrig kan få förekomma någon kontakt mellan ombudet och den misstänkte.<sup>406</sup> Att ombudet då skulle kunna genomföra någon egen utredning var otänkbart.<sup>407</sup> Buggningsutredningen skrev istället att ”[...]den omständigheten att det offentliga ombudet inte kan hämta in någon egen information är enligt utredningens uppfattning någon bärkraftig invändning mot institutet.”<sup>408</sup> Det gällde nämligen redan i andra sammanhang där en person tillförordnas för att bevaka ett särskilt intresse.<sup>409</sup> I ”*Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet*” hade den s.k. Tvångsmedelskommittén tidigare lyft exemplen exempen god man för bortovarande, offentligt biträde för psykiskt sjuka, jämställdhetsombudsmannen och konsumentombudsmannen.<sup>410</sup> Trots att ingen av dem kunde ha kontakt med den vars intresse han eller hon representerade betraktades godmanskapet som en betydelsefull åtgärd för rättssäkerheten.<sup>411</sup>

Mot förslaget hade också anförts att ombudet i och med sin ställning skulle känna sig tvungen att överklaga domstolens beslut.<sup>412</sup> Att inte bestrida åklagarens ansökan om

---

<sup>403</sup> Se SOU 1998:46 s. 422.

<sup>404</sup> Se SOU 1998:46 s. 422.

<sup>405</sup> Se prop. 1975/76:202 s. 205–222; prop. 1988/89:124 s. 52–54; SOU 1990:51 s. 175–177; SOU 1998:46 s. 133–134 och 423.

<sup>406</sup> Se prop. 1975/76:202 s. 205.

<sup>407</sup> Se prop. 1975/76:202 s. 205.

<sup>408</sup> Se SOU 1998:46 s. 422.

<sup>409</sup> Se SOU 1998:46 s. 422.

<sup>410</sup> Se SOU 1984:54 s. 145.

<sup>411</sup> Se SOU 1998:46 s. 422.

<sup>412</sup> Se t.ex. prop. 1975/76:202 s. 205–222; prop. 1988/89:124 s. 52–54; SOU 1990:51 s. 175–177; SOU 1998:46 s. 133–134 och 423; och prop. 2002/03:74 s. 96–97.

tvångsmedelsanvändning skulle alltså uppfattas som att ombudet inte gjorde sitt jobb. Särskilt gällde det i det fall ombudet skulle företräda en särskild person. Regeringen anslöt sig till den uppfattningen. Det offentliga ombudet ska istället företräda de enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet.<sup>413</sup> Regeringen tillade att ombudet av naturliga skäl då bara skulle föra talan "[...] mot de beslut han eller hon inte anser vara förenliga med lag eller där rätten enligt ombudets uppfattning gjort en felaktig bedömning i fråga om hänsynen till annat motstående intresse".<sup>414</sup> För en sådan lösning talade också säkerhetsskäl. Om varje misstänkt skulle tillförordnas ett offentligt ombud skulle det vara nödvändigt att utse ett mycket stort antal ombud.<sup>415</sup> Antalet ombud skulle då bli större än vad som kunde anses lämpligt med hänsyn till att ärenden av ifrågavarande slag ofta omgärdas av sträng sekretess.<sup>416</sup>

I några av de överläggningarna som Buggningsutredningen tidigare hade haft framkom andra säkerhetsrelaterade orosmoment. Polismyndigheten i Stockholm och Skåne uppmärksammade bland annat risken för avsiktliga och-/eller oavsiktliga läckor.<sup>417</sup> Ett system med offentliga ombud innebär dessutom att fler personer oundvikligen blir införstådda i hur Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Säkerhetspolisen går till väga i sin tvångsmedelsanvändning. Med andra ord skulle det offentliga ombudet få ta del av känsliga uppgifter om bland annat Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbetsmetoder. Åklagarmyndigheten i Malmö och Polismyndigheten i Stockholm påpekade å sin sida särskilt den omständigheten att kriminella grupperingar regelbundet företräds av samma advokat.<sup>418</sup> Samma person skulle nu ingå i den krets som kunde bli föremål för uppdraget som offentligt ombud. Åklagarmyndigheten i Malmö tillade då bland annat att uppdraget som offentligt ombud skulle kunna krocka med advokatens klientintressen.<sup>419</sup> Polismyndigheten i Stockholm påpekade vidare att "[h]emlig teleavlyssning och hemlig kameraövervakning är polisens enda hemliga hjälpmedel. Medverkan av ett offentligt ombud vid prövning av om tillstånd skall ges till en sådan åtgärd kan göra hjälpmedlen mindre verkningsfulla".<sup>420</sup>

---

<sup>413</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

<sup>414</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

<sup>415</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

<sup>416</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 23.

<sup>417</sup> Se SOU 1998:46 s. 134.

<sup>418</sup> Se SOU 1998:46 s. 133–134.

<sup>419</sup> Se SOU 1998:46 s. 133.

<sup>420</sup> Se SOU 1998:46 s. 134.

Att risken för brott mot förundersökningssekretessen i vissa fall kunde öka i och med förslaget om offentliga ombud var i Buggningsutredningens mening ingen gångbar invändning.<sup>421</sup> Buggningsutredningen konstaterade istället att "[s]amma argument kan nämligen användas för att man då bör avstå från att låta en misstänkt som har restriktioner enligt 24 kap. 5 a § rättegångsbalken få en offentlig försvarare, något som knappast är tänkbart".<sup>422</sup> Visserligen kvarstod då det faktum att den personkrets som får tillgång till känsliga uppgifter om Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens arbetsmetoder oundvikligen skulle bli större. Buggningsutredningen menade att riskerna härmed rimligen bör kunna undvikas med hjälp av kraven på den ifrågavarande personkretsen.<sup>423</sup> Regeringen anslöt sig till den uppfattningen.<sup>424</sup>

Vad som nu sagts beträffande säkerhetsrisken gäller åtminstone för polisens öppna verksamhet. Mer intressant för uppsatsens del är emellertid förslaget om offentliga ombud till den del det träffar Säkerhetspolisens arbete. Säkerhetspolisen får nämligen i vissa fall använda sig av tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.<sup>425</sup> Att Regeringen föreslog att de offentliga ombuden skulle medverka vid beslut om tvångsmedel i ärenden ledda av Säkerhetspolisen mötte av förklarliga skäl ännu större säkerhetsrelaterade utmaningar. Under Justitiedepartementets beredning av propositionen hade Säkerhetspolisen bland annat begärt att de personer som till slut skulle förordnas som offentliga ombud bör säkerhetsprövas med registerkontroll.<sup>426</sup> Anledningen till det var att de offentliga ombuden skulle få tillgång till mycket känslig information om förhållandet till andra utländska underrättelsetjänster, källor och Säkerhetspolisens arbetsmetoder.<sup>427</sup> Konsekvenserna av eventuella läckor i Säkerhetspolisens arbete är alltså betydligt mer drabbande än motsvarande risk i ärenden ledda av den öppna polisen. Regeringen framhöll själva att "[d]e offentliga ombuden kommer att få insyn i såväl den öppna polisens som säkerhetspolisens arbetsmetoder".<sup>428</sup> Trots det menade Regeringen att offentliga ombud även i sådana fall måste få tillgång till allt material som

---

<sup>421</sup> Se SOU 1998:46 s. 424.

<sup>422</sup> Se SOU 1998:46 s. 424.

<sup>423</sup> Se SOU 1998:46 s. 424.

<sup>424</sup> Jfr. prop. 2002/03:74 s. 24–25.

<sup>425</sup> Se t.ex. 5 kap. LSU; jfr. prop. 2021/22:131 s. 140 ff.

<sup>426</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 7.

<sup>427</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 7.

<sup>428</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 25.

förekommer i ärendet.<sup>429</sup> För att så långt som möjligt ändå kunna hantera säkerhetsrisken måste det ställas höga krav på den personkrets som kan komma att förordnas som offentligt ombud. Särskilt med tanke på att de offentliga ombuden kommer att bevaka integritetsintressen i ”[...]känsliga ärenden som ofta kringgärdas av omfattande sekretess.”<sup>430</sup>

I första hand ska uppgiften som offentligt ombud tillfalla advokater och personer som tidigare varit advokater.<sup>431</sup> I ”*Om buggning och andra hemliga tvångsmedel*” framhöll Buggningsutredningen att Sveriges advokatsamfund hade påpekat att en advokatroll som innebär att man inte kan ta kontakt med den man företräder visserligen är något speciell. Sveriges advokatsamfund konstaterade då samtidigt att ett uppdrag som går ut på att rent allmänt bevaka rättsskyddsintressen trots det vore väl förenligt med advokatrollen.<sup>432</sup> I andra hand ska uppgiften tillfalla den som tidigare varit ordinarie domare.<sup>433</sup> Med personer som tidigare varit domare menade Regeringen att risken för intressekonflikter skulle minska.<sup>434</sup>

Förutom kraven på ombudets utbildning och erfarenhet förenades uppgiften som offentligt ombud med tystnadsplikt.<sup>435</sup> På inrådan av Säkerhetspolisen ska de offentliga ombuden genomgå en säkerhetsprövning med registerkontroll.<sup>436</sup> I ”*Säkerhetsprövning av offentliga ombud*” framhöll Regeringen bland annat att ”[n]är Säkerhetspolisen initierar ärenden om tillstånd att använda hemliga tvångsmedel gäller det frågor om skyddet av rikets säkerhet och skyddet mot terrorism”.<sup>437</sup> Regeringen skrev också att ”[u]ppdraget som offentligt ombud innebär alltså att han eller hon vid prövningen av tillstånd till hemlig telefonavlyssning och hemlig kameraövervakning får del av känsliga uppgifter som i vissa fall rör rikets säkerhet.”<sup>438</sup> Personkretsen kan alltså behöva genomgå en säkerhetsprövning med registerkontroll för att säkerställa att den är lämplig som offentligt ombud.

---

<sup>429</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 24.

<sup>430</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 24–25.

<sup>431</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 25.

<sup>432</sup> Se SOU 1998:46 s. 426.

<sup>433</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 25.

<sup>434</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 25.

<sup>435</sup> Se prop. 2002/03:74 s. 25 och 30.

<sup>436</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 7 jfr. 5.

<sup>437</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 9.

<sup>438</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 8.



När den s.k. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användning av vissa hemliga tvångsmedel utvärderade systemet med offentliga ombud 2018 i sitt slutbetänkande *Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel*<sup>439</sup> konstaterade man att sammanträdena fått en bättre struktur, att processen blivit mer kontradiktorisk och att ombudens åsikter beaktas och inte sällan leder till att ansökningar justeras eller begränsas.<sup>439</sup>

### 7.3.2. Sammanfattning

De huvudsakliga skälen *för* att låta ett offentligt ombud medverka när domstolen sammanträder för beslut i mål om hemliga tvångsmedel var (1) att beslutet i och med ombudet skulle föregås av ett kontradiktoriskt tillståndsförfarande som skulle (2) stärka rättssäkerheten för den enskilde redan vid tillståndsprövningen och (3) skapa förutsättningar för en reell möjlighet till att överklaga beslutet. De huvudsakliga skälen *mot* att låta ett offentligt ombud medverka vid beslut om hemliga tvångsmedel var (1) att det inte skulle innebära mer än en skenbar förbättring; (2) att det skulle innebära en större risk för att sekretessbelagt material hamnade i fel händer och; (3) att ombudet skulle uppleva att han eller hon hade en skyldighet att överklaga beslutet.

### 7.3.3. Integritetsskyddsombud i signalspaningsärenden

Integritetsskyddsombudet har sin bakgrund i det samlade lagstiftningsarbete som gemensamt kom att kallas för den s.k. FRA-lagen. Efter terrorattackerna den 11 september 2001 lät Regeringen uppdra åt en särskild utredare att "[...] kartlägga och analysera myndigheternas och de övriga offentliga organens samlade beredskap och förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige".<sup>440</sup> I "Vår beredskap efter den 11 september" påpekade den s.k. 11-septemberutredningen sedan att den tekniska utvecklingen hade förändrat förutsättningarna för bland annat den s.k. signalspaningsverksamheten.<sup>441</sup> Utvecklingen riskerade därmed att drabba Försvarets radioanstalts (FRA) verksamhet särskilt.<sup>442</sup>

---

<sup>439</sup> Se SOU 2018:61 s. 157; se också prop. 2013/14:237 s. 120.

<sup>440</sup> Se Regeringens dir. 2001:120, sid. 5.

<sup>441</sup> Se SOU 2003:32 s. 19 och 269.

<sup>442</sup> Se SOU 2003:32 s. 269.

Signalspaning innebär att med "[...] mottagarsystem och andra elektroniska hjälpmedel registrera radiosignaler för att hämta in underrättelser".<sup>443</sup> Med andra ord att avläsa data- och/eller teletrafik som överförs mellan enskilda för att upptäcka sådan information som är intressant för försvarsunderrättelseverksamheten.<sup>444</sup> Tidigare hade FRA bara rätt att spana mot s.k. trådlös kommunikation, d.v.s. i radio eller satellit.<sup>445</sup> Vid tiden för 11-septemberutredningens betänkande överfördes i princip all elektronisk utrikeskommunikation med hjälp av fiberoptik istället, d.v.s. trådbunden kommunikation.<sup>446</sup> FRA hade i ett utlåtande till 11-septemberutredningen själva uppskattat att mer än 98 % av all trafik till och från Sverige överfördes i kabel år 2003.<sup>447</sup> Med anledning härav föreslog Regeringen att "[...]en lagreglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten därför bör vara teknikneutral på så sätt att signalerna rättsligt sett bör behandlas lika oavsett hur och från vilket medium kommunikationen inhämtas."<sup>448</sup> Lagrådet tillade i sitt yttrande att "[s]om företeelse får likväl signalspaning, såväl eterburen som trådbunden, anses acceptabel endast under förutsättning att den inskränkning av rättighetsskyddet som uppkommer står i rimlig proportion till det syfte som skall uppnås genom förfarandet samt att systemet i sig innehåller sådana effektiva rättssäkerhetsgarantier och kontroller att missbruk förhindras".<sup>449</sup> Konstitutionsutskottet påpekade vidare att inhämtning i trådburen kommunikation dessutom alltid har ansetts mer integritetskänslig än motsvarande span mot trådlös kommunikation.<sup>450</sup> Med hänsyn till just signalspaningsverksamhetens integritetskänsliga karaktär blev frågan om vilken myndighet eller domstol som skulle anförtros med uppgiften att meddela tillstånd om signalspaning särskilt omdiskuterad. Det är i det efterföljande beredningsarbetet hänförlig till diskussionen om tillståndsgivarens sammansättning som integritetsskyddsombudet växer fram i sin nuvarande form.

---

<sup>443</sup> SOU 2003:30 s. 15.

<sup>444</sup> Jfr. prop. 2008/09:201 s. 23–25.

<sup>445</sup> Se Ds 2005:30 s. 67.

<sup>446</sup> Se SOU 2003:32 s. 129 och 268.

<sup>447</sup> Se SOU 2003:32 s. 129 jfr. 268.

<sup>448</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 70.

<sup>449</sup> Se prop. 2006/07:63, s.173.

<sup>450</sup> Se Konstitutionsutskottets yttrande 2006/07.

Förslaget om integritetsskyddsombud presenterades först 2008 i Regeringens proposition ”Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning”.<sup>451</sup> Uppdraget som integritetsskyddsombud kommer idag till uttryck i 5 § i lag (2009:966) om Förvarsunderrättelsedomstol. Där framgår bland annat att ”[e]tt integritetsskyddsombud ska bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen”.<sup>452</sup> För det ändamålet ska integritetsskyddsombudet ha rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig.<sup>453</sup> När Förvarsutskottet senare utvärderade signalspaningsverksamheten 2014 konstaterade man att integritetsskyddet fungerar som tänkt.<sup>454</sup>

Skälen till att Regeringen bestämde sig för att använda ett system med särskilda ombud i signalspaningsärenden överensstämmer i stora drag med vad som framfördes med anledning av förslaget om offentliga ombud. Integritetsskyddsombudet skulle framför allt stärka tillståndsprövningens kontradiktoriska karaktär.<sup>455</sup> Tanken på ett särskilt ombud i signalspaningsärenden hade visserligen diskuterats tidigare i beredningsarbetet men övergivits när förslaget av olika skäl blivit återförvisat och omarbetat. Regeringen hade då avfärdat ett förslag om särskilda ombud redan på den grunden att man bestämt sig för att inte lägga tillståndsfunktionen i domstol. I ”*En anpassad förvarsunderrättelseverksamhet*” (Regeringens första proposition från 2007) skrev Regeringen att ”[f]ör ett domstolsförfarande talar rättssäkerhetsskäl och att det system med offentliga ombud som nu finns vid domstolsprövningen av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning skulle kunna utnyttjas också vid frågor om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamheten”.<sup>456</sup> Samtidigt menade Regeringen att det fanns flera skäl som talade mot ett domstolsförfarande. Bland annat därför att signalspaning inte låter sig jämföras med hemlig teleavlyssning- och teleövervakning i tvångsmedelsärenden.<sup>457</sup> Tillstånd om signalspaning riktar sig till exempel inte mot en specifik fysisk person och är inte heller till för att bekräfta några misstankar om brott.<sup>458</sup> Tillståndsprövningen i signalspaningsärenden innefattar inte heller ”[...]åtgärder som vidtas

---

<sup>451</sup> Se prop. 2008/09:201.

<sup>452</sup> Se 5 § första men. i lag (2009:966) om Förvarsunderrättelsedomstol.

<sup>453</sup> Se 5 § andra men. i lag (2009:966) om Förvarsunderrättelsedomstol.

<sup>454</sup> Se bet. 2015/16:FöU5.

<sup>455</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>456</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>457</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>458</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 92.

inom ramen för ett processrättsligt system [...]. I stället kommer handläggningen av tillståndsärendena att ställa särskilda krav på erfarenhet av verksamhet som är främmande för en domstol [...]”.<sup>459</sup>

Regeringen talade då överhuvudtaget bara om särskilda ombud som aktuellt i det fall beslutet om signalspaning skulle prövas av domstol. Varför förslaget om särskilda ombud inte kunde frigöras från ett domstolsförfarande förklarade inte Regeringen. I det fortsatta lagstiftningsarbetet ledde emellertid beredningsinstanserna successivt Regeringen till en annan slutsats. I promemorian ”*Förstärkt integritetskydd vid signalspaning*” konstaterade Försvarsdepartementet till slut att det med hänsyn till den begränsade insynen i signalspaningsverksamheten fanns skäl att ”[...]så långt möjligt markera tillståndsgivningens oberoende. Ett sådant oberoende kan visserligen åstadkommas inom ramen för flera olika organisatoriska lösningar. I detta speciella fall är dock prövning i domstol att föredra”.<sup>460</sup> Regeringen anslöt sig till den uppfattningen.<sup>461</sup>

I och med att tillstånd om signalspaning nu skulle meddelas efter ett beslut i den s.k. Försvarsunderrättsedomstolen återvände Regeringen till förslaget om ett system med särskilda ombud. Försvarsunderrättsedomstolen skulle inom ramen för sin egen sammansättning visserligen säkerställa en allsidig belysning av saken redan utan ett system med särskilda ombud.<sup>462</sup> Tillstånd om signalspaning skulle inte heller kunna överklagas.<sup>463</sup> Trots det menade Regeringen att det fanns anledning ”[...] att överväga om ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att säkerställa ett rättssäkert förfarande i Försvarsunderrättsedomstolen”.<sup>464</sup> Regeringen tillade därvid att ”[e]n av grundstenarna i den kritik som riktats mot förslaget att inrätta en specialdomstol synes nämligen vara att prövningen inte i tillräcklig grad motsvarar den som i övrigt förekommer vid domstolar, framförallt med avseende på partsställningen[...]”<sup>465</sup> Regeringen konstaterade då att ett sätt att åstadkomma det på var att använda sig av ett ombud som stod i ett tydligare motsatsförhållande till den ansökande

---

<sup>459</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>460</sup> Se Ds 2009:1 s. 54.

<sup>461</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 1.

<sup>462</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 69.

<sup>463</sup> Se Ds 2009:1 s. 79.

<sup>464</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>465</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

myndigheten.<sup>466</sup> Det som tidigare hade anförts mot att införa ett system med särskilda ombud i signalspaningsärenden besvarade Regeringen nu typiskt sett inte med mer än att bara framhålla fördelarna med en sådan lösning. Varför det inte längre spelade någon roll att signalspaningsverksamheten till exempel inte låter sig jämföras med hemliga tvångsmedel förklarade inte Regeringen.<sup>467</sup> Att Regeringen tidigare konstaterat att tillståndsprövningen inte innefattar några åtgärder som vidtas inom ramen för ett *processrättsligt system* och därför vore *främmande för en domstol* verkade inte heller spela någon avgörande roll.<sup>468</sup> Regeringen påpekade bara att det "[...]med hänsyn till att införandet av ett system med en särskild företrädare för integritetsintresset är ägnat att både skapa förutsättningar för en prövning bättre anpassad för domstol och bidra till en allsidig belysning av saken, anser regeringen att en ordning med någon form av ombud som företräder integritetsintresset bör införas".<sup>469</sup>

Med tanke på signalspaningsärendenas beskaffenhet skulle förslaget om integritetsskyddsombud mötas av samma säkerhetsrelaterade problem som uppmärksammades i förarbetena till frågan om offentliga ombud. Tidigare hade Regeringen påpekat att "[d]en underrättelseverksamhet som bedrivs till stöd för landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik måste av naturliga skäl omgärdas av en sträng sekretess".<sup>470</sup> Regeringen tillade då att "[...] det ligger i sakens natur att det finns mycket begränsade möjligheter att ge enskilda insyn i verksamheten, ens på mycket lång sikt [...] De mekanismer som skall tillgodose enskildas integritetsintresse måste därför i huvudsak utgöras av generella kontrollfunktioner [...]".<sup>471</sup> Trots att Regeringen tidigare alltså sagt att integritetsintresset bara kan tillgodoses med hjälp av generella kontrollfunktioner föreslog man nu ett system med särskilda ombud. Regeringen vidhöll att "[t]illståndsprövningen kommer att bygga på utomordentligt känslig information kring prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och om inhämtningsförmågan".<sup>472</sup> Regeringen konstaterade till och med att "[ä]ven om det i allmän domstol i viss utsträckning behandlas utomordentligt känsliga uppgifter, framförallt i samband med de så kallade säkerhetsmålen, är konsekvenserna av ett röjande av sekretessbelagd

---

<sup>466</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>467</sup> Jfr. prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>468</sup> Jfr. prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>469</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>470</sup> Se prop. 2006/07:63 s. 75.

<sup>471</sup> Se prop. 2006/07:63, s. 111.

<sup>472</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 46.

information betydligt mer långtgående när det gäller signalspaningen”.<sup>473</sup> Likväl menade Regeringen att integritetsskyddsombudet måste vara berättigad till allt material som förekommer i ärendet. Det måste då ställas minst lika höga krav på integritetsskyddsombud som för offentliga ombud.<sup>474</sup> Integritetsskyddsombud ska vara eller ha varit advokat eller ordinarie domare.<sup>475</sup> Av säkerhetsskäl inordnade Regeringen integritetsskyddsombuden under en egen kategori ombud. Regeringen påpekade därvid att det ”[...] är olämpligt att ge samma personkategori långtgående insyn i såväl Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhet som i försvarsunderrättelseverksamheten”.<sup>476</sup> Tillförordnandet pågår under en fyraårsperiod och vilka som ska ingå i den ifrågavarande personkretsen meddelas av Regeringen. Uppdraget förenades med tystnadsplikt och personkretsen kan behöva genomgå en säkerhetsprövning med registerkontroll.<sup>477</sup>

#### **7.3.4. Sammanfattning**

Det huvudsakliga skälet *för* att använda integritetsskyddsombud i signalspaningsärenden var i första hand för att (1) stärka prövningens kontradiktoriska karaktär. Regeringen menade att det i sin tur skulle innebära en (3) en lösning som är bättre anpassad för domstol; (4) som ökar förtroendet för domstolens verksamhet; och (5) som ser till att materialet blir mer allsidigt belyst. De huvudsakliga skälen *mot* att använda ett särskilt ombud vid tillståndsgivningen i mål om signalspaning var (1) att signalspaning inte går att likna vid straffprocessuella tvångsmedel; att (2) beslutet inte ska kunna överklagas; och att (3) det skulle innebära en större risk för att sekretessbelagt material hamnade i fel händer.

---

<sup>473</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 47.

<sup>474</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 71.

<sup>475</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 16.

<sup>476</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 70.

<sup>477</sup> Se 10 kap. 10 § 2 st. OSL; prop. 2008/09:201 s. 118.

#### 7.4. De identifierade skälen i jämförelse

Vad beträffar skälen till att ett särskilt ombud inte bör användas i kvalificerade säkerhetsärenden skrev Regeringen först att en sådan lösning inte är nödvändig. Sverige tillgodoser redan sina konventionsåtaganden med hjälp av regler om muntlig förhandling, överklaganderegler, offentligt biträde och en möjlighet att pröva beslutet om att undanhålla information i överrätt. Kvalificerade säkerhetsärenden träffar utländska medborgare som på ett eller annat sätt hotar rikets säkerhet. Det är då tänkbart att Regeringen inte vill gå längre än vad som är absolut nödvändigt. Med tanke på slutsatsen i kapitel 6 är det min bedömning att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden inte ens gör det.

Regeringen skrev sedan att en lösning med särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden ökade risken för att särskilt känsligt material hamnar i fel händer. Säkerhetspolisens arbete med kontraterrorism, kontraspionage och författningsskydd måste även i fortsättningen få omgärdas av sträng sekretess. Det kan då vara värt att tillägga att bedömningen redan idag är att allmän domstol klarar av att hantera samma typ av säkerhetsrisk i det fall Säkerhetspolisens utredning är så pass väl underbyggd att en förundersökning om brott är för handen – och ärendet istället ska prövas enligt de straffprocessuella reglerna – eller i det fall Säkerhetspolisen begagnar sig av tvångsmedel i kvalificerade säkerhetsärenden.<sup>478</sup> Säkerhetspolisen framförde då bland annat att de offentliga ombuden skulle få tillgång till mycket känslig information om förhållandet till andra utländska underrättelsetjänster, källor och Säkerhetspolisens arbetsmetoder.<sup>479</sup> Trots det menade Regeringen alltså att det offentliga ombudet måste kunna ta del av alla uppgifter i ärendet. Samma typ av säkerhetsrelaterat problem diskuterades sedan i samband med förslaget om integritetsskyddsombud. Regeringen konstaterade då till exempel att "[ä]ven om det i allmän domstol i viss utsträckning behandlas utomordentligt känsliga uppgifter, framförallt i samband med de så kallade säkerhetsmålen, är konsekvenserna av ett röjande av sekretessbelagd information betydligt mer långtgående när det gäller signalspaningen".<sup>480</sup> Trots att konsekvenserna i signalspaningsverksamheten alltså är *betydligt* mer drabbande än motsvarande risk i kvalificerade säkerhetsärenden var den eventuella säkerhetsrisken som följde med ett integritetsskyddsombud inte ett oöverkomligt hinder i sig. Det räckte då med högt ställda krav på den som blir tillförordnad som integritetsskyddsombud. Till exempel att

---

<sup>478</sup> Jfr. t.ex. prop. 2003/04:77 s. 4.

<sup>479</sup> Se prop. 2003/04:77 s. 7.

<sup>480</sup> Se prop. 2008/09:201 s. 47.

personen kontrollerades i en säkerhetsprövning med registerkontroll, att integritetsskyddsombudet inordnades under en egen personkategori och att integritetsskyddsombudet förelades med en straffsanktionerad tystnadsplikt.

Regeringen skrev sedan att jämförelser med integritetsskyddsombudet i vart fall inte låter sig göras. Regeringen påpekade då först att utlänningen till skillnad mot den enskilde i Förvarsunderrättelsesdomstolen redan har rätt till ett offentligt biträde *och* att kvalificerade säkerhetsärenden "[...]bland annat med hänsyn till det inte går att jämföra med tillståndsgivningen om signalspaning". Regeringens svar är riktat mot Fakultetsnämndens förslag om ett s.k. rättssäkerhetsombud vilket i sin tur sprunget ur det faktum att utlänningen trots sin rätt till ett offentligt biträde har svårt att tillvarata sina rättigheter. Den omständigheten att utlänningen överhuvudtaget har tillgång till ett offentligt biträde kan då inte betraktas som en gångbar invändning mot Fakultetsnämndens förslag i sig. Vad Regeringen sedan menar med att jämförelsen *bland annat med hänsyn till det* inte går att göra framgår inte. Naturligtvis kan ärendetyperna inte vara helt lika. Om så var fallet skulle handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden förlora sin självständiga betydelse. Tanken är att ett särskilt ombud i kvalificerade säkerhetsärenden bara skulle ta efter integritetsskyddsombudet i tillämpliga delar. Med det sagt finns det mer eller mindre betydelsefulla delar i vilka ärendetyperna skiljer sig åt. Vad jag tar upp i den här analysdelen är de skillnader jag bedömer är de som förtjänar mest uppmärksamhet.

En tänkbar skillnad är att signalspaningsverksamheten skulle ha mer gemensamt med till exempel beslut om hemlig avlyssning i tvångsmedelsärenden. I "*Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning*" motsatte sig Regeringen emellertid alla sådana jämförelser. Signalspaningsärenden är ett förvaltningsrättsligt ärende som varken är inriktade på en specifik fysisk person eller till för att bekräfta misstankar om brott. Att beslut om hemliga tvångsmedel är inriktad på en specifik fysisk person är tvärtom något som förenar tvångsmedelsärenden med kvalificerade säkerhetsärenden. Visserligen rör det sig inte heller om att bekräfta någon konkret misstanke om brott i kvalificerade säkerhetsärenden men den omständigheten spelade alltså ingen avgörande roll för Regeringens förslag om integritetsskyddsombud.

En annan skillnad är då att själva tillståndet om signalspaning meddelas i domstol som regelrätt prövningsinstans. Bortsett från att integritetsskyddsombudet skulle bidra till en mer allsidig belysning av saken var det huvudsakliga skälet till att Regeringen återvände till förslaget om



ett särskilt ombud i signalspaningsärenden att en sådan lösning var ägnad att skapa bättre förutsättningar för en prövning bättre anpassad för just domstol. Migrationsöverdomstolens yttrande är till skillnad mot Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut om tillstånd i signalspaningsärenden inte ett avgörande i sak. Den skillnaden bör dock inte överdrivas. Med Fakultetsnämnden förslag skulle det s.k. rättssäkerhetsombudet träda in i utlänningens ställe när ärendet handläggs vid Migrationsöverdomstolen. Den omständigheten att Migrationsöverdomstolen då själv inte fungerar som en regelrätt prövningsinstans bör i min mening inte ha någon utslagsgivande betydelse. Migrationsöverdomstolen ska trots det assistera Regeringen i deras uppgift att fatta ett så korrekt beslut som möjligt. För det ändamålet är det nödvändigt att ärendet blir så genomlyst som möjligt redan i Migrationsöverdomstolen. Inte minst därför att den rent rättsliga bedömningen är en ovanlig verksamhet för Regeringen.

Den mest uppenbara skillnaden är att den som är föremål för ett signalspaningsärende överhuvudtaget inte kan vara med när Försvarsunderrättelsesdomstolen sammanträder. Innan Regeringens förslag om integritetsskyddsombud fanns alltså inget riktigt partsförhållande alls. Beträffande den information som inte kan överlämnas till utlänningen i kvalificerade säkerhetsärenden är situationen principiellt sett likadan. Med tanke på den typ av information utlänningen får om sitt ärende är det i bästa fall tveksamt om han eller hon på ett konstruktivt sätt kan tillvarata sina intressen på egen hand. Visserligen är utlänningen medveten om Säkerhetspolisens ansökan om utvisning och har rätt att framlägga skäl som talar mot ett beslut om utvisning. Men motbevisningen kan då bara rikta in sig på vad utlänningen antar om Säkerhetspolisens uppgifter. Till den del Säkerhetspolisens ansökan om utvisning består av uppgifter som utlänningen inte får del av måste utlänningen alltså förlita sig på att hans eller hennes intressen tillvaratas inom ramen för till exempel Migrationsöverdomstolens sammansättning. Att domstolen var underkastad en skyldighet att själva utreda ärendet var inte tillräckligt i vare sig signalspanings- eller tvångsmedelsärendena. Det trots att både Försvarsunderrättelsesdomstolen och Tingsrätten har tillgång till allt material. Med tanke på att Migrationsöverdomstolen och Migrationsverket i vissa fall saknar avgörande uppgifter om Säkerhetspolisens utredning är deras chanser att tillvarata den enskildes intressen inom sin egen sammansättning rimligen betydligt mindre.

Att döma av vad som nu framkommit finns det i min mening inga övertygande skäl mot att införa ett system med särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. I vart fall måste skälen

för att använda sig av ett särskilt ombud i kvalificerade säkerhetsärenden åtminstone överträffa de skäl mot som Regeringen tog upp särskilt.

## 8. Avslutande sammanfattning

Säkerhetspolisens utredning i kvalificerade säkerhetsärenden måste ofta vara sekretessbelagd av förklarliga skäl. Möjligheten för Säkerhetspolisen att undanhålla information om sin egen verksamhet eller formerna för det internationella samarbetet mot terrorism är många gånger en nödvändig förutsättning för underrättelsearbetet. Arbetet skulle omöjliggöras om de närmare detaljerna om verksamheten offentliggjordes. Det innebär i sin tur att kvalificerade säkerhetsärenden måste göra flera avsteg från vad som typiskt sett kännetecknar förvaltningsprocessen. Säkerhetspolisens utredning kan i regel inte tillsättas utlänningen i sin helhet. Att det ibland måste få kunna förhålla sig på det sättet att den som är föremål för ett utvisningsärende inte alltid kan få tillgång till all information har Europadomstolen accepterat. Rikets säkerhet är alltså ett rättfärdigat intresse i sig. Samtidigt får begränsningarna inte förta själva kärnan i vad artikel 1 tilläggsprotokoll 7 har för avsikt att skydda. Varje beslut om utvisnings måste trots nödvändiga utslutningar genomgå någon form av ett kontradiktoriskt förfarande. För att möta sina konventionsåtaganden måste begränsningarna besvaras med åtgärder som tillmötesgår de krav Europadomstolen utvecklat i sin praxisbildning.

Att döma av det material jag tagit del av begränsar kvalificerade säkerhetsärenden utlänningens rätt till partsinsyn på ett sätt som är oförenligt med artikel 1 tilläggsprotokoll 7. Handläggningen åstadkommer trots andra åtgärder inte ett i Europadomstolens mening godtagbart kontradiktoriskt förfarande. I första hand därför att det offentliga biträdet inte på något meningsfullt sätt kan avhjälpa den bristen att utlänningen inte får relevanta uppgifter om sitt ärende på egen hand. I andra hand därför att varken Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen fungerar som en i Europadomstolens mening effektiv beslutsfattare. Det får då spela mindre roll att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden möter Europadomstolens krav på andra mindre betydelsefulla sätt. Till exempel på hur instansordningen bör vara uppbyggd i formell mening.

Med tanke på den slutsatsen blir det naturligt att undersöka på vilket sätt handläggningen kan förbättras. För det ändamålet stannade jag vid ett förslag om särskilda ombud motsvarande det s.k. integritetsskyddsombudet i signalspaningsärenden. Som särskilt ombud är integritetsskyddsombudet ett lämpligt jämförelseobjekt av i huvudsak två skäl. För det första därför att signalspaningsverksamheten till sin karaktär måste omgärda sig med en minst lika sträng sekretess som kvalificerade säkerhetsärenden. För det andra därför att

Försvarsunderrättelsesdomstolen då måste tillvarata den enskildes intressen inom ramen för sin egen sammansättning. Att döma av jämförelsen mellan hur Regeringen har resonerat i respektive fall fanns det i min mening inga övertygande skäl mot att införa ett system med särskilda ombud i kvalificerade säkerhetsärenden. I vart fall måste skälen för att använda sig av ett särskilt ombud i kvalificerade säkerhetsärenden åtminstone överträffa de skäl mot som Regeringen tog upp särskilt. Med tanke på att ett särskilt ombud är ägnat att kompensera för just att utlänningen själv inte kan ta del av det sekretessbelagda materialet och stärka Migrationsöverdomstolens ställning som effektiv rättssäkerhetsgaranti är det min bedömning att handläggningen av kvalificerade säkerhetsärenden skulle leva upp till kraven i artikel 1 tilläggsprotokoll 7 såsom Europadomstolen har formulerat dem i sin praxis med hjälp av ett särskilt ombud.

# KÄLLFÖRTECKNING

## Offentligt tryck

### Propositioner

- Prop. 1971:30. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.
- Prop. 1973:37. Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lagstiftning om åtgärder mot vissa våldsdåd med internationell bakgrund.
- Prop. 1975/76:202. Med förslag till nya regler om telefonavlyssning vid förundersökning m.m.
- Prop. 1988/89:124. Om vissa tvångsmedelsfrågor.
- Prop. 1990/91:118. Med förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, m.m.
- Prop. 2002/03:38. Straffansvar för terroristbrott.
- Prop. 2002/03:74. Hemliga tvångsmedel – offentliga ombud och en mer ändamålsenlig reglering.
- Prop. 2003/04:59. Prövning av verkställighetshinder i utlänningsärenden.
- Prop. 2003/04:77. Säkerhetsprövning av offentliga ombud.
- Prop. 2004/05:143. Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m.
- Prop. 2004/05:170. Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.
- Prop. 2005/06:77. Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.
- Prop. 2006/07:63. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.
- Prop. 2008/09:150. Offentlighets- och sekretesslag.
- Prop. 2008/09:201. Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning.
- Prop. 2009/10:31. Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.
- Prop. 2009/10:181. Utnämning av ordinarie domare.
- Prop. 2011/12:22. Fortsatt giltighet av de tidsbegränsade lagarna om hemliga tvångsmedel.
- Prop. 2011/12:60. Genomförande av återvändandedirektivet.
- Prop. 2012/13:148. Genomförande av blåkortsdirektivet.
- Prop. 2012/13:151. Överflyttning av vissa utlänningsärenden till den ordinarie migrationsprocessen m.m.
- Prop. 2013/14:51. Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet.
- Prop. 2013/14:82. Tydligare regler om fri rörlighet för EESmedborgare och deras

familjemedlemmar.

Prop. 2013/14:83. Genomförande av det ändrade direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning.

Prop. 2013/14:110. En ny organisation för polisen.

Prop. 2013/14:237 Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.

Prop. 2015/16:65. Utlänningsdatalag.

Prop. 2016/17:17. Genomförande av det omarbetade asylprocedurdirektivet.

Prop. 2016/17:180. En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.

Prop. 2016/17:191. Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

Prop. 2017/18:34. Uppehålls- och arbetstillstånd för företagsintern förflyttning – genomförande av ICT-direktivet.

Prop. 2017/18:108. Genomförande av säsonganställningsdirektivet.

Prop. 2017/18:284. Moderna och rättssäkra regler för att hålla utlänningar i förvar.

Prop. 2019/20:9. Nya regler om uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning.

Prop. 2019/20:64. Hemlig dataavläsning.

Prop. 2020/21:191. Ändrade regler i utlänningslagen.

Prop. 2021/22:131. Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden.

Prop. 2021/22:134. Skärpta och förbättrade regler om arbetskraftsinvandring.

### **Statens offentliga utredningar**

SOU 1975:95. Telefonavlyssning.

SOU 1984:54. Tvångsmedel – anonymitet – integritet.

SOU 1989:104. Terrorlagstiftningen.

SOU 1990:51. Säkerhetspolisens arbetsmetoder, personalkontroll och meddelarfrihet.

SOU 1998:46. Om buggning och andra hemliga tvångsmedel.

SOU 1999:16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden.

SOU 2003:32. Vår beredskap efter den 11 september.

SOU 2006:61. Asylförfarandet - genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt.

SOU 2007:22. Skyddet för den personliga integriteten - kartläggning och analys.

SOU 2018:61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel.

SOU 2020:16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter.

## **Departementsserien**

Ds 2005:30. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. (cit: Ds 2005:30.).

Ds 2009:1. Förslag till ändring av signalspaningslagen. (cit: Ds 2009:1.).

## **Betänkanden**

2015/16:FöU5. Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. (cit: bet. 2015/16:FöU5.).

## **Svenska domstolar**

### **Högsta förvaltningsdomstolen**

RÅ 1984 2:94.

RÅ 1986 not. 877

RÅ 1992 ref. 9.

RÅ 1993 ref. 1.

RÅ 1994 ref. 79.

RÅ 1994 not. 403.

RÅ 2000 ref. 15.

RÅ 2001 ref. 27.

HFD, 2010-09-16, mål nr. 5458–10.

### **Kammarrätten**

Kammarrätten i Jönköping 2015-09-04, mål nr. 2108–15.

Kammarrätten i Jönköping 2016-02-10, mål nr. 2348–15.

Kammarrätten i Jönköping 2016-02-10, mål nr. 2349–15.

Kammarrätten i Jönköping 2019-02-08, mål nr. 3904–18.

Kammarrätten i Jönköping 2019-06-18, mål nr. 1865–19.

Kammarrätten i Jönköping 2022-01-20, mål nr. 2272–21.

## **Svenska myndigheter**

## **Migrationsverket**

Migrationsverkets beslut 2015-07-13, dnr. 50–152213.

Migrationsverkets beslut 2015-07-30, dnr. 50–198404.

Migrationsverkets beslut 2018-12-03, dnr. 11–169294

Migrationsverkets beslut 2019-05-09, dnr. 92–17668.

## **Säkerhetspolisen**

Säkerhetspolisens beslut 2022-07-15, dnr: 2022-14616-4. (cit: Säkerhetspolisens beslut, dnr: 2022-14616-4.).

## **Justitiekanslern**

Justitiekanslern beslut 2021-03-29, dnr. 2021/1160. (cit: Justitiekanslern, dnr. 2021/1160.).

Justitiekanslern beslut 2021-03-29, dnr. 2020/4485. (cit: Justitiekanslern, dnr. 2020/4485.).

Ansökan om skadestånd, Justitiekanslern 2020-07-16, dnr. 4485–20-4.32. (cit:

Justitiekanslern inlaga, 2020-07-16.).

## **EU-domstolen**

### **Avgöranden**

Mål C-185/95 17 december 1998, *P Baustahlgewebe mot Kommissionen*. EU:C:1998:608.

(cit: mål C-185/95, P Baustahlgewebe)

Mål C-298/16 9 november 2017, *Ispas mot Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj*. EU:C:2017:843. (cit: mål C-298/16, Ispas.)

Mål C-82/16 8 maj 2018, *K.A. m.fl. mot Belgien*. EU:C:2018:308. (cit: mål C-82/16, K.A. m.fl.).

## **Europadomstolen**

### **Avgöranden**



*Chahal v. The United Kingdom*, 1996-11-15 nr. 22414/93. (cit: Chahal v. The United Kingdom.)

*Maaouia v. France*, 2000-10-05 nr. 39652/98. (cit: Maaouia v. France).

*Ilascu and Others v. Moldova and Russia*, 2004-07-08 nr. 48787/99. (cit: Ilascu & Others v. Moldova & Russia.).

*Lupsa v. Romania*, 2006-06-08 nr. 10337/04. (cit: Lupsa v. Romania.).

*C.G. and Others v. Bulgaria*, 2008-04-24 nr. 1365/07. (cit: C.G. & Others v. Bulgaria.).

*A.M. and Others v. Sweden*, 2009-06-16 nr. 38813/08. (cit: A.M. & Others v. Sweden.).

*Baltaji v. Bulgaria*, 2011-07-12 nr. 12919/04. (cit: Baltaji v. Bulgaria.).

*Geleri v. Romania*, 2011-09-15 nr. 33118/05. (cit: Geleri v. Romania.).

*De Souza Ribeiro v. France*, 2012-12-13 nr. 22689/07. (cit: De Souza v. France.)

*Sharma v. Latvia*, 2016-03-24 nr. 28026/05. (cit: Sharma v. Latvia.).

*Ljatififi v. the former Yugoslav Republic of Macedonia*, 2018-05-17 nr. 19017/16. (cit: Ljatififi v. Macedonia).

*Muhammad and Muhammad v. Romania* [GC], 2020-10-15 nr. 80982/12. (cit: Muhammad & Muhammad v. Romania.).

*Hassine v. Romania*, 2021-03-09 nr. 36328/13. (cit: Hassine v. Romania).

## **Regeringen**

### **Beslut**

Regeringens beslut, 2019-08-22 nr. Ju2019/02462.

Regeringens beslut, 2019-10-17 nr. Ju2019/02924.

Regeringens beslut, 2019-10-31 nr. Ju2019/02590.

Regeringens beslut, 2019-10-31 nr. Ju2019/02723.

Regeringens beslut, 2019-10-31 nr. Ju2019/02724.

Regeringens beslut, 2019-10-31 nr. Ju2019/02798.

Regeringens beslut, 2019-10-31 nr. Ju2019/03009.

Regeringens beslut, 2020-10-22 nr. Ju2020/03319.

Regeringens beslut, 2021-02-25 nr. Ju2020/04776.

Regeringens beslut, 2022-10-27 nr. Ju2022/02546.

## **Direktiv**

Regeringens dir. 2001:120. Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige. (cit: Regeringens dir. 2001:120.).

Regeringens dir. 2018:89. Effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. (cit: Regeringens dir. 2018:89.).

## **Skrivelser**

Regeringens skrivelse 2022/23:38. 2022 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll. (cit: Regeringens skr. 2022/23:38.).

## **Remissyttranden**

Konstitutionsutskottets yttrande 2006/07: KU2y. (cit: Konstitutionsutskottets yttrande 2006/07.).

Civil Rights Defenders 2020-06-17, dnr. Ju2020/01303/L4. (cit: Civil Rights Defenders remiss, 2020-06-17.).

Sveriges advokatsamfund 2020-06-29, nr. R-2020/0734 (dnr. Ju2020/01303/L4). (cit: Sveriges advokatsamfunds remiss, 2020-06-29.).

Juridiska fakultetskansliet vid Stockholms universitet, 2020-06-30 nr. SU FV-1694-20 (dnr. Ju2020/01303/L4). (cit: Juridiska fakultetskansliet vid Stockholms universitets remiss, 2020-06-30.).

Lagrådets yttrande 2022-01-18, dnr. Ju2020/01303/L4. (cit: Lagrådets yttrande, 2022-01-18.)

## **Litteratur**

Danelius, Hans (2015). *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, uppl. 5:5. Stockholm: Norstedts Juridik AB. (cit: Danelius.).

Hjertstedt, Mattias. (2019) *Beskrivningar av rättsdogmatisk metod: om innehållet i metodavsnitt vid användning av ett rättsdogmatiskt tillvägagångssätt* i: Festskrift till Örjan

Edström. (red.) Mannelqvist, Ingmanson & Ulander-Wänman, s. 165–173. Umeå: Juridiska institutionen vid Umeå universitet. (cit: Hjertstedt).

Jareborg, Nils. *Rättsdogmatik som vetenskap*. Svensk Juristtidning 2004, s. 1–10. (cit: Jareborg, SvJT 2004.)

Karlsson, Rikard, *Begränsningar i partsinsynen – HFD:s tolkning av rekvisitet synnerligen vikt i 10 kap. 3 § OSL*. (2018). Förvaltningsrättslig tidskrift, no. 4, s. 703–723. (cit: Karlsson.)

Kleineman, Jan. (2018). Rättsdogmatisk metod. Nääv & Zamboni (red.) *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur. (cit: Kleineman.)

Lambertz, Göran, ”Nyttig och onyttig rättsvetenskap”, Svensk Juristtidning 2002. s. 261–278. (cit: Lambertz, SvJT 2002.).

Lundmark, Johan & Säfsten, Mathias. (2020). *Förvaltningslagen – en kommentar*. uppl. 1:1. Stockholm: Nordstedts juridik AB. (cit: Lundmark & Säfsten.)

Peczenik, Aleksander (1995). *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. uppl. 1:1. Stockholm: Nordstedts juridik AB. (cit: Peczenik.)

Sandgren, Claes. (2021) *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. uppl 5. Stockholm: Nordstedts juridik AB. (cit: Sandgren.)

Von Essen, Ulrik, Bohlin, Alf, & Conradsson Warnling, Wiweka. (2020) *Förvaltningsrättens grunder*. 4 uppl. Stockholm: Nordstedts juridik AB. (cit: von Essen m.fl.).

Zila, Josef. *Om rättssäkerhet* (1990). Svensk Juristtidning, s. 284–305. (cit: Zila, SvJT 1990.)

## Övriga källor

Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, uppdaterad 31 augusti

2022. ([https://www.echr.coe.int/documents/guide\\_art\\_13\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_13_eng.pdf)). (cit: Guide on Article 13.).

Guide to Article 1 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights, uppdaterad 31 augusti 2022. ([https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_1\\_Protocol\\_7\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_7_ENG.pdf)). (cit: Guide on Article 1 of Protocol No. 7.).

Sveriges Radio. (2019). *Domstolen: Säpos utredning "problematis"*. Hämtad 2023-01-14 från: <https://sverigesradio.se/artikel/domstolen-sapos-utredning-problematis>. (cit: Sveriges Radio, hämtad 2023-01-14 från: <https://sverigesradio.se/artikel/domstolen-sapos-utredning-problematis>).