



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Anton Lechner

# Rättighetsskyddet vid kvalificerade säkerhetsärenden

En granskning av förenligheten mellan lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll och rättighetsskydden i Europakonventionen och regeringsformen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT 2021

# Innehållsförteckning

<b>SUMMARY</b>	<b>4</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Bakgrund	7
1.2 Syfte och frågeställningar	8
1.3 Metod, material och avgränsningar	8
1.4 Tidigare forskning	11
1.5 Disposition	12
<b>2 LSU OCH RÄTTSPROCESSEN</b>	<b>13</b>
2.1 Föregångarna till LSU	13
2.1.1 1973 års terroristlag	13
2.1.2 Reformen till utlänningslagen	14
2.2 Gällande rätt	15
2.2.1 Förutsättningarna för utvisning genom LSU	15
2.2.2 Utvisningsförfarandet	17
2.2.3 Den begränsade partsinsynen	19
<b>3 FÖRENLIGHETEN MED RÄTTIGHETSSKYDDEN</b>	<b>21</b>
3.1 Rättighetskällorna och kontrollorganen	21
3.2 Rätten till personlig frihet	22
3.2.1 Förbudet mot frihetsberövande	22
3.2.1.1 Begreppet frihetsberövande	23
3.2.1.2 Undantagen från förbudet	25
3.2.2 Konklusion avseende rätten till personlig frihet	28
3.3 Rätten till rörelsefrihet	29
3.3.1 Laglighetskravet	30
3.3.2 Konklusion avseende rätten till rörelsefrihet	32
3.4 Rätten till en rättvis rättegång	33
3.4.1 Skyddet i Europakonventionen	33
3.4.2 Skyddet i regeringsformen	36
3.4.3 Konklusion avseende rätten till en rättvis rättegång	38

3.5 Rätten till ett effektivt rättsmedel	38
3.5.1 Definitionen av ett effektivt rättsmedel	39
3.5.2 Prövning av en oberoende instans	40
3.5.3 Kravet på delgivning av de konkreta skälen	42
3.5.4 Konklusion avseende rätten till ett effektivt rättsmedel	42
<b>4 AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>44</b>
4.1 Förenligheten mellan LSU och rättighetsskydden	44
4.2 Avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet	44
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>47</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>50</b>

# Summary

The application of the Act (1991:572) Concerning Special Controls in Respect of Aliens have had a major increase these last few years. The law refers to qualified security cases and enables the Security Police to take foreign citizens who are deemed to pose a danger to national security into custody pending their deportation. As the deportations can seldom be carried out due to the risk of inhumane treatment in the receiving country, the foreigners are generally required to report to the Police Authority a certain number of times a week. The application of the law has been criticized by lawyers and other experts due to the lack of transparency, secrecy of evidence and low evidentiary requirements.

The purpose of this paper has been to examine whether the deportation procedure is compatible with the protection of rights that individuals are given through the Constitution of Sweden and the European Convention, and to base the discussion on the balance between human rights and national security.

Through a legal dogmatic method, the content of current Swedish legislation and the European Convention have been clarified through processing of law, preparatory work, case law and literature. Practical examples have also been used in order to illustrate how the law is applied in practice. Subsequently, the compatibility between the Act Concerning Special Controls in Respect of Aliens and the protection of rights in the European Convention and Constitution of Sweden has been analyzed (*de lege lata*). Finally, by using a legal policy method a discussion has taken place regarding the balance between human rights and national security (*de lege ferenda*).

The results have overall shown a good conformity between the Act Concerning Special Controls in Respect of Aliens and the protection of rights in the European Convention and Constitution of Sweden. The Act has been assessed to be compatible with the protection of rights. However, there have been reports of the Security Police withholding evidence before the Migration Court of Appeal which has led to the assessment that the application of the law in this part is incompatible with the right to an effective remedy.

Despite the general conformity between the Act Concerning Special Controls in Respect of Aliens and the protection of rights in the European Convention and Constitution of Sweden the balance of interests between human rights and national security is not equivalent. The rights of the European Convention allow a wide margin of appreciation which is primarily favorable to the national security interests of individual states. The protection of the rights of individuals should therefore be ensured so that foreigners who are branded as terrorists and national security threats are not without rights.

# Sammanfattning

Tillämpningen av lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll har de senaste åren kraftigt ökat. Lagen avser kvalificerade säkerhetsärenden och möjliggör för Säkerhetspolisen att ta utländska medborgare som bedöms utgöra en fara för rikets säkerhet i förvar i avvaktan på att de utvisas. Eftersom utvisningarna sällan kan verkställas med anledning av risken för omänsklig behandling i mottagandelandet åläggs utlänningarna i regel en anmälningsplikt hos Polismyndigheten ett visst antal gånger i veckan. Tillämpningen av lagen har kritiserats av verksamma advokater och andra sakkunniga med anledning av brist på insyn, hemlighållande av bevisning och låga beviskrav.

Syftet med denna uppsats har varit att granska om utvisningsförfarandet vid kvalificerade säkerhetsärenden är förenligt med det rättighetsskydd som enskilda ges genom Europakonventionen och regeringsformen, samt att utifrån resultatet föra en diskussion kring avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet.

Genom en rättsdogmatisk metod har innehållet i gällande svensk lagstiftning samt Europakonventionen klarlagts genom bearbetning av lagtext, förarbeten, praxis och den juridiska litteraturen. Även praktiska exempel från verkliga kvalificerade säkerhetsärenden har använts ett i syfte att åskådliggöra hur lagen tillämpas i praktiken. Därefter har förenligheten mellan lagen om särskild utlänningskontroll och rättighetsskydden i Europakonventionen och regeringsformen analyserats (*de lege lata*). Genom en rättspolitisk metod har en diskussion därefter förts över hur avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet bör se ut (*de lege ferenda*).

Resultatet har visat en generell överensstämmelse mellan lagen om särskild utlänningskontroll och rättighetsskydden i Europakonventionen och regeringsformen. Ingen bestämmelse i lagen har bedömts vara oförenlig med rättighetsskyddet. Emellertid har uppgifter om att Säkerhetspolisen undanhåller bevisning inför Migrationsöverdomstolen föranlett bedömningen att tillämpningen av lagen i denna del är oförenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel.

Trots den generella överensstämmelsen mellan lagen om särskild utlänningskontroll och rättighetsskydden kan inte intresseavvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet i nuvarande form anses vara balanserad. Tvärtom möjliggör de allmänt hållna och undantagsrika rättigheterna i Europakonventionen ett stort tolkningsutrymme som i första hand är gynnsamma för konventionsstaternas nationella säkerhetsintressen. Rättighetsskyddet avseende enskilda bör således tillses för att inte utlänningar som stämplas som terrorister och nationella säkerhetshot i praktiken ska lämnas rättslösa.

# Förkortningar

Aktbil.	Aktbilaga
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
GC	Grand Chamber
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HUDOC	Human Rights Documentation
JK	Justitiekanslern
Kap.	Kapitlet
LSU	Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll
M.fl.	Med flera
No.	Number
NJA	Nytt juridiskt arkiv
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
S.	Sida
SFS	Svensk författningssamling
Skr.	Skrivelse
SOU	Statens offentliga utredningar
SVT	Sveriges Television
TP	Tilläggsprotokoll
UL	Utlänningslag (2005:716)
VT	Vårtermin

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Våren 2019 avslöjades att Säkerhetspolisen inom loppet av några få dagar hade gripit sex utländska personer och satt dem i förvar. Säkerhetspolisen var förtegen om vad som egentligen låg bakom besluten men hänvisade till lagen<sup>1</sup> om särskild utlänningskontroll, LSU.<sup>2</sup> Lagen möjliggör för säkerhetstjänsten att ansöka om utvisning för utländska medborgare som bedöms utgöra ett hot mot den nationella säkerheten, samt att frihetsberöva dem medan processen pågår.<sup>3</sup>

En av de personer som greps var en lokalt känd man som vid tidpunkten arbetade som imam i Gävle. Efter att han hade suttit i förvar i över sex månader beslutades att han skulle utvisas med stöd av LSU eftersom det ansågs vara påkallat med hänsyn till rikets säkerhet.<sup>4</sup> Vilka konkreta uppgifter som beslutet grundade sig på offentliggjordes aldrig. Inte heller har mannen eller hans offentliga ombud, under processens gång eller senare, delgivits vilka bevis som åberopas mot honom.<sup>5</sup> Omedelbart efter utvisningsbeslutet försattes mannen på fri fot. Migrationsöverdomstolen hade emellertid kommit fram till att det rådde verkställighetshinder med anledning av risk för mannens liv och hälsa. Därför ålades han en anmälningsskyldighet fem dagar i veckan på en viss polisstation som han blev anvisad.<sup>6</sup>

Sedan LSU år 1991 blev en del av svensk lagstiftning hade lagen fram till juni 2020 tillämpats totalt 87 gånger. Närmare hälften av dessa tillfällen har varit mellan år 2015 och 2020, vilket visar en markant ökning i användandet av lagen.<sup>7</sup> Inte i något av de 87 fallen har utläningen fått rätt och vunnit mot Säkerhetspolisen. Sedan år 2008 har det i samtliga fall utom två inte varit möjligt att verkställa utvisningen, vilket innebär att utläningarna i merparten av fallen även fortsättningsvis blir föremål för tvångsåtgärder från Säkerhetspolisen.<sup>8</sup>

Gripandet av de sex utläningarna år 2019 utgjorde på flera sätt kulmen av den offensiv som Säkerhetspolisen genomförde med hjälp av LSU i kampen mot religiös extremism. Lagen har sedan dess varit föremål för en omfattande offentlig debatt, där kritiken bland annat har handlat om att varken utläningen eller dess ombud får ta del av den bevisning som

---

<sup>1</sup> SFS 1991:572.

<sup>2</sup> Se SVT Nyheter, ”Samtliga sex förvarstagna islamister utvisas”, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/samtliga-sex-forvarstagna-islamister-utvisas>, besökt 2021-01-28.

<sup>3</sup> Se 1 och 8 §§ LSU.

<sup>4</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 41.

<sup>5</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 26 och 37.

<sup>6</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 54 och 62–63.

<sup>7</sup> Se skr. 2020/21:69 s. 5–6.

<sup>8</sup> Se SOU 2020:16 s. 138.

säkerhetstjänsten grundat sitt beslut på. Inte heller får de myndigheter som prövar Säkerhetspolisens ansökningar ta del av all bevisning, vilket i praktiken innebär att de prövande instanserna är utelämnade till att lita på Säkerhetspolisens bedömning.<sup>9</sup>

Genom Europakonventionen<sup>10</sup> och regeringsformen har människor som befinner sig i Sverige grundläggande rättigheter till bland annat frihet, rättssäkra domstolsprövningar och effektiva rättsmedel. Samtidigt är rättigheterna generellt utformade och medger vissa inskränkningar i syfte att staten effektivt kan skydda sig själva mot grov brottslighet och terrorism.<sup>11</sup> Utifrån den skarpa kritik som riktats mot LSU finns det därför anledning att granska huruvida tillämpningen av lagen överensstämmer med rättighetsskydden och dess praxis.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Uppsatsen syftar till att granska om utvisningsförfarandet vid kvalificerade säkerhetsärenden är förenligt med det rättighetsskydd som enskilda ges genom regeringsformen och Europakonventionen, samt att utifrån resultatet föra en diskussion kring avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet.

Följande frågeställningar kommer att besvaras:

- Hur förhåller sig LSU och tillämpningen av lagen till rättighetsskydden i Europakonventionen och 2 kap. regeringsformen?
- Hur kan avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet balanseras i LSU?

## 1.3 Metod, material och avgränsning

Den första frågeställningen besvaras genom användning av en rättsdogmatisk metod. Det primära syftet med rättsdogmatisk metod är att fastställa ett rättsläge. Fastställandet av rättsläget sker genom användandet av de allmänt accepterade rättskällorna inom den så kallade rättskällevärdet, vilket innebär att söka svar genom att i följande ordning studera lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Se SVT Nyheter, ”Anne Ramberg om den omdiskuterade lagen: ’inte oproblematisk’”, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/anne-ramberg-om-den-omdiskuterade-lagen-inte-oproblematisk>, besökt 2021-05-23.

<sup>10</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortat EKMR.

<sup>11</sup> Se art. 5, 6 och 13 EKMR.

<sup>12</sup> Se Lehrberg s. 167.



För att kunna besvara första frågeställningen krävs en djupgående beskrivning av hur LSU är uppbyggd. I enlighet med den rättsdogmatiska metoden har lagtext utgjort den primära källan för detta ändamål. Första frågeställningen fordrar dock även en fördjupning i vilka förutsättningar som krävs för uppfyllandet av de olika rekvisiten och vilka avsikter lagstiftaren hade med införandet av LSU. Eftersom dessa frågor inte kan besvaras enbart utifrån lagtext studeras även förarbetena till lagen.

Den rättsdogmatiska analysen har traditionellt sett skilt mellan de lege lata-argumentation och de lege ferenda-argumentation. Medan de lege lata-argumentation har för avsikt att förklara hur rättsläget *faktiskt* är, gör de lege ferenda-argumentation anspråk på att föreslå hur rättsläget *borde* vara.<sup>13</sup> Eftersom uppsatsens första frågeställning ämnar diskutera i var mån LSU och Europakonventionen är förenliga är analysen rörande denna frågeställning av de lege lata-karaktär. Här är argumentationen bunden av ett strikt iakttagande av förutsättningarna enligt rättskälleläran.

Den första frågeställningen innefattar inte enbart hur LSU är uppbyggd som lagstiftning, utan frågeställningen inkluderar även lagens tillämpning. Således är det nödvändigt att ge exempel från flera verkliga fall där Migrationsverket och sedermera regeringen har beslutat om utvisning genom LSU. Dessa fall har inget prejudikatsvärde utan syftar enbart till att belysa hur den praktiska tillämpningen kan se ut.

Rättsdogmatiken kan ibland beskyllas för att enbart fokusera på rättsreglerna, och inte på hur de tillämpas. Emellertid är den rättsdogmatiska metoden primärt en praktiskt syftande verksamhet eftersom det är sambandet mellan den konkreta tillämpningssituationen och den abstrakta rättsregeln som är i huvudfokus. Därför kan det anses vara nödvändigt med att återge iakttagelser av exempelvis den praktiska tillämpningen av rättsreglerna för att ge läsaren en förståelse för hela problembilden.<sup>14</sup> Således får den rättsdogmatiska metoden anses vara anpassad även för en granskning av lagens tillämpning.

Eftersom utvisningsförfaranden genom LSU klassas som kvalificerade säkerhetsärenden<sup>15</sup> är sekretessen omfattande kring dokumentationen av konkreta processer. Sekretessen har föranlett att handläggande myndigheter inte har kunnat lämna ut vissa enskilda uppgifter från exempelvis beslut och yttranden. Således används andrahandsuppgifter från en partsinlägga i viss utsträckning som käll- och referensmaterial till ett av de konkreta fall som praktiska exempel har tagits ifrån. De använda andrahandsuppgifterna används dock med ett extra kritiskt förhållningssätt.

Utifrån uppsatsens syfte är det även nödvändigt med en redogörelse för relevanta bestämmelser i regeringsformen och artiklar ur Europakonventionen samt för rättsfall som behandlar de frågor som är intressanta för en jämförelse med LSU. Eftersom konventionen gäller som

---

<sup>13</sup> Se Kleineman s. 36.

<sup>14</sup> Se Kleineman s. 24 och 26.

<sup>15</sup> Se Fridström not 3.

lag i Sverige<sup>16</sup> är användandet av konventionens artiklar och Europadomstolens praxis i enlighet med den rättsdogmatiska metoden.

De artiklar i Europakonventionen som inkluderas i uppsatsen har valts utifrån vilka som bedöms vara av relevans för de rättigheter som spontant får anses beröras genom en tillämpning av LSU, däribland rätten till frihet och en rättvis rättegång. Därefter har motsvarade bestämmelser granskats i regeringsformen. Även om uppsatsen har som syfte att granska förenligheten med både Europakonventionen och regeringsformen har ett större utrymme ägnats åt jämförelser med Europakonventionen. Skälen till det är dels att Europakonventionen ur ett svenskt perspektiv utgör en mer komplex rättskälla än landets grundlag, dels att Europadomstolens mycket omfattande praxis i sig ger anledning till ett större utrymme. Därutöver får det antas att jämförelser med Europakonventionen är av större relevans än jämförelser med regeringsformen eftersom det torde ligga närmare till hands att förutsätta att LSU överensstämmer med svensk grundlag än med Europakonventionen.

Den praxis från Europadomstolen som används har hittats genom olika tillvägagångssätt. Den vanligaste metoden har inneburit en fördjupning i de rättsfall som refereras till i litteraturen. En ytterligare metod har varit att ta upp rättsfall som var vanligt förekommande referenser i de rättsfallen som hittades i litteraturen. Dessa källor har sedan blivit föremål för separata sökningar via Europadomstolens elektroniska databas HUDOC i syfte att finna mer aktuella fall. Även de tolkningar som redan är gjorda i litteraturen används som material, men då görs hänvisningar till litteraturen och inte till rättsfallet. Praxis från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har hittats främst genom lagkommentarer och som referensmaterial till förarbeten.

Uppsatsens andra frågeställning är av de lege ferenda-karaktär eftersom den är inriktad på hur rättsläget i form av avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet potentiellt kan utformas. Inom rättsvetenskapen råder det delade meningar i frågan om rättdogmatisk metod tillåter de lege ferenda-argument. En del rättsvetenskapsmän<sup>17</sup> anser att rättsdogmatiken enbart är en metod för att utstaka gällande rätt, medan andra<sup>18</sup> menar att metoden visst kan användas för att påpeka fel och föreslå ändringar. Med anledning av oenigheten som råder kring den rättsdogmatiska metodens tillämplighet avseende de lege ferenda-frågor används en rättspolitisk metod beträffande den andra frågeställningen. Kännetecknande för rättspolitisk metod är att den utkristalliserar förhållandet mellan rättsordningens mål och de medel som står till förfogande. Enligt metoden betraktas rätten uteslutande som ett styrmedel och ett instrument för genomförande av en viss politik.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Se 1 § lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>17</sup> Se Sandgren s. 45.

<sup>18</sup> Se Kleineman s. 24.

<sup>19</sup> Se Olsen s. 118 och 135.

Eftersom diskussionen kring den andra frågeställningen är grundade i skälighets- och rättviseargument hade en fördjupning av innebörden av dessa begrepp möjligen varit befogad. Definitionen av vad som är skäligt och rättvist grundar sig dock ytterst i subjektiva uppfattningar. En sådan beskrivning har därför valts bort med hänsyn till att framställningen inte ska uppfattas som spretig eller oskarp. Istället har den allmänna definitionen av rättssäkerhet, i form av att lagtillämpningen ska vara förutsebar och skydda enskilda mot godtyckliga ingrepp, varit utgångspunkten vid denna diskussion.<sup>20</sup>

## 1.4 Tidigare forskning

I dagsläget finns det ett antal utgivna publikationer om Europakonventionens rättighetskatalog där innebörder och definitioner utstakas genom bearbetning av praxis. Exempelvis har det före detta justitierådet och ledamoten av Europakommissionen Hans Danelius och Elizabeth Wicks, professor i mänskliga rättigheter vid universitetet i Leicester, båda skrivit om hur utvisningsärenden har behandlats i Europadomstolens praxis.<sup>21</sup>

Inga kända studier har gjorts beträffande förenligheten mellan nuvarande gällande rätt i form av LSU och Europakonventionen. I augusti 2018 beslutade dock regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdraget att göra en systematisk översyn av LSU. Utredningen överlämnades till regeringen i form av ett betänkande i mars 2020 och innehöll flera reflektioner om hur en ny lag bör utformas med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter.<sup>22</sup>

Den huvudsakliga skillnaden mellan betänkandet och denna uppsats är att betänkandet har ett genomgående de lege ferenda-perspektiv, det vill säga hur en framtida lag bör utformas, medan denna uppsats huvudsakligen anlägger ett de lege lata-perspektiv. Uppsatsen avser alltså i första hand att granska förenligheten mellan svensk och internationell rätt under nuvarande förhållanden. På så sätt kommer uppsatsen att tillföra något nytt till kunskapsfältet om gällande svensk lagstiftnings förhållande till mänskliga fri- och rättigheter.

## 1.5 Disposition

Utöver detta inledande avsnitt består uppsatsen av tre delar. I den första delen, som presenteras i avsnitt två, görs en grundlig redogörelse av LSU som lagstiftning. Avsnittet inleds med en historisk bakgrund till lagens tillkomst och hur tidigare motsvarande lagstiftning var uppbyggd. Därefter görs en

---

<sup>20</sup> Se prop. 1984/85:32 s. 36.

<sup>21</sup> Se Danelius s. 708 och Rainey m.fl. s. 666.

<sup>22</sup> Se SOU 2020:16 s. 3 och 127.

systematisk beskrivning över vilka förutsättningar som krävs för utvisning enligt gällande rätt, och sedan en genomgång av utvisningsprocessen från början till slut. Syftet med dessa delar är att ge läsaren en grundlig förståelse för lagens systematik och hur processen ser ut. Därefter följer en redogörelse för den omfattande partssekretess som gäller vid kvalificerade säkerhetsärenden. Med hjälp av några exempel tagna från verkligheten ges läsaren här en bild av hur sekretessen kan påverka utlänningens möjligheter att hävda sin rätt.

Avsnitt tre, som behandlar rättighetsskydden i regeringsformen och Europakonventionen, är uppdelat i fem delar. Inledningsvis ges en koncis beskrivning av Europakonventionens och Europadomstolens funktioner. Därefter avhandlas fyra olika fri- och rättigheter som direkt eller indirekt inskränks genom LSU. Angående dessa fri- och rättigheter redogörs även för praxis som bedöms vara relevant utifrån uppsatsens problemformulering.

Uppsatsen fullbordas i det fjärde avsnittet med en avslutande diskussion. I detta avsnitt besvaras slutligen frågeställningarna.

## 2 LSU och rättsprocessen

I detta avsnitt redogörs för huvuddragen i LSU, lagens systematik och hur den förhåller sig till bestämmelser i andra lagar. Därefter beskrivs själva rättsprocessen, från dess initierande till att utvisningen är verkställd alternativt att den inte kan verkställas. Avsnittet inleds dock med en kort tillbakablick över hur Sverige historiskt sett har hanterat frågan om utvisning av potentiella terrorister.

### 2.1 Föregångarna till LSU

Lagstiftning som möjliggör utvisning av potentiella terrorister i Sverige har funnits sedan 1970-talet. Innan dess fanns enbart en allmänt hållen bestämmelse<sup>23</sup> i utlänningslagen som medgav utvisning med hänsyn till rikets säkerhet eller statens intresse. Under början av 1970-talet inträffade dock flera politiskt motiverade våldsdåd i Sverige som ansågs föranleda särskild lagstiftning. I februari 1971 ockuperades jugoslaviska konsulatet i Göteborg av terrorister och senare samma år mördades den jugoslaviske ambassadören. Året därpå kapades ett passagerarplan på Bulltofta flygplats varpå terroristerna, med passagerarna som gisslan, lyckades få några av de landsmän som dömts för ockupationen och mordet året innan frigivna. Efter dessa händelser efterfrågades det förebyggande åtgärder mot politiska våldsdåd. Bland annat ansågs det vara nödvändigt med en lag som möjliggjorde utvisning av presumtiva terrorister, vilket inte dåvarande utlänningslagen gav stöd för.<sup>24</sup>

#### 2.1.1 1973 års terroristlag

Året efter händelserna på Bulltofta flygplats infördes lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund<sup>25</sup>, även kallad terroristlagen. Den möjliggjorde dels utvisning av utlänningar som kunde misstänkas vara presumtiva terrorister, dels utförandet av kontrollåtgärder ifall utvisningarna inte gick att verkställa.<sup>26</sup> Utvisning med stöd av lagen krävde att det fanns ”grundad anledning att antaga, att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som [...] kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften.”<sup>27</sup> Det anfördes att de uppgifter som lades till grund för ett sådant beslut skulle vara kontrollerade, men att beviskraven i övrigt anpassades till vad som var möjligt att uppnå i det konkreta fallet för att lagen skulle få en större praktisk effekt.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> Se 34 § i dåvarande utlänningslagen (1954:173).

<sup>24</sup> Se SOU 1989:104 s. 71–72.

<sup>25</sup> SFS 1973:162.

<sup>26</sup> Se SOU 1989:104 s. 71–72.

<sup>27</sup> 1 § terroristlagen.

<sup>28</sup> Se SOU 1989:104 s. 74.

Lagen hade en begränsad giltighetstid om ett år och var därmed till en början enbart provisorisk. Skälen till att lagen var provisorisk var dels att bestämmelserna ansågs vara extraordinära i dess ingripande natur, dels att riksdagen efter giltighetstiden skulle utvärdera lagen för att sedan eventuellt besluta om fortsatt giltighet.<sup>29</sup>

## 2.1.2 Reformen av utlänningslagen

År 1975, två år efter terroristlagens tillkomst, gjordes omfattande ändringar i den dåvarande utlänningslagen.<sup>30</sup> Terroristlagens bestämmelser kring utvisning och kontrollåtgärder fördes nu in i utlänningslagen, och giltigheten av dessa bestämmelser var därigenom ej längre begränsade i tid.<sup>31</sup> I bestämmelsen om utvisning infördes ett personligt farlighetsrekvisit, innebärande att enbart tillhörigheten till en viss organisation inte var tillräckligt, utan att det även krävdes att personen individuellt var kapabel att begå politiska våldshandlingar. Dessutom fanns nu en lagstadgad definition av de grupper och organisationer som åsyftades.<sup>32</sup> Syftet med nämnda ändringar var att anpassa lagtexten till den praxis som tillämpades.<sup>33</sup> År 1980 ersattes 1954 års utlänningslag med en helt ny utlänningslag.<sup>34</sup> Inga väsentliga ändringar av terroristbestämmelserna gjordes emellertid.

Både den gamla och nya utlänningslagen innehöll krav på att förhandling skulle hållas gällande frågan om tagande av utlänningsen i förvar. Regeringen brukade tillgodose kravet genom att uppdra åt Rikspolisstyrelsen att hålla i förhandlingen. Denna ordning blev emellertid föremål för kritik eftersom uppgiften överläts till samma myndighet som hade anhängiggjort ärendet.<sup>35</sup> Två år efter den nya utlänningslagens tillkomst föreskrevs därför att förhandling gällande förvarsfrågan skulle hållas i domstol.<sup>36</sup>

År 1989 bröts terroristbestämmelserna återigen ut till en nyskapad lag.<sup>37</sup> Det främsta skälet var att terroristärenden i praktiken krävde en helt annan handläggning än vanliga utlänningsärenden i form av särskilda utrikespolitiska ställningstaganden, samt att dessa ärenden präglades av hög sekretess.<sup>38</sup> Den nya lagen fick dock motstå kritik på grund av att rekvisiten ansågs vara alltför oprecisa samt att tillämpningen ansågs ha brister ur effektivitets- och rättssäkerhetshänsyn. Redan efter två år beslutades det därför om införandet av en ny lag, LSU, dit bestämmelserna flyttades och där de går att hitta än idag.<sup>39</sup>

---

<sup>29</sup> Se SOU 1989:104 s. 72–75.

<sup>30</sup> Se SFS 1954:173.

<sup>31</sup> Se prop. 1975/76:18 s. 2.

<sup>32</sup> Se 20 § i dåvarande utlänningslagen (1954:173).

<sup>33</sup> Se prop. 1975/76:18 s. 2.

<sup>34</sup> SFS 1980:376.

<sup>35</sup> Se prop. 1981/82:146 s. 101.

<sup>36</sup> Se prop. 1981/82:146 s. 89.

<sup>37</sup> Se lag (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund.

<sup>38</sup> Se prop. 1988/89:86 s. 139.

<sup>39</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 23.

Sedan LSU trädde i kraft har dock en del ändringar gjorts till följd av annan lagstiftning. Det tidigare uttrycket om våld, hot eller tvång för politiska syften ersattes år 2003 av en hänvisning till den nya lagen<sup>40</sup> om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.<sup>41</sup> Anledningen till ändringen var att det inte skulle förekomma olika definitioner av begreppet terrorism i svensk rätt.<sup>42</sup>

## 2.2 Gällande rätt

Statens möjligheter att utvisa utländska medborgare är idag väsentligen reglerade genom utlänningslagen<sup>43,44</sup>. För utvisning krävs normalt sett att utlänningen inte har ett giltigt uppehållstillstånd eller att han eller hon har begått brott.<sup>45</sup> Utlänningslagen förkunnar dock att möjligheten till utvisning även omfattar utläningar som bedöms utgöra en risk med hänsyn till rikets säkerhet eller med anledning av befarade terroristbrott. Utvisningsförfaranden som grundas i sådana misstankar hänvisas från utlänningslagen till LSU.<sup>46</sup>

Nedan följer en genomgång av förutsättningarna för tillämpning av LSU, för övrig relevant lagstiftning samt för hur utvisningsförfarandet är konstruerat.

### 2.2.1 Förutsättningarna för utvisning genom LSU

Portalparagrafen i LSU har följande lydelse:

*En utlänning får utvisas ur landet enligt denna lag, om det*

- 1. är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, eller*
- 2. med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.<sup>47</sup>*

Fram till år 2010 var LSU subsidiär till utlänningslagen, men sedan LSU ändrades samma år utgör den lex specialis och har därmed företräde.<sup>48</sup>

---

<sup>40</sup> SFS 2003:148.

<sup>41</sup> Se SOU 2020:16 s. 134.

<sup>42</sup> Se prop. 2002/03:38 s. 79.

<sup>43</sup> SFS 2005:716.

<sup>44</sup> Se SOU 2020:16 s. 135.

<sup>45</sup> Se främst 8 kap. 6 § och 8 a kap. 1 § UL.

<sup>46</sup> Se 8 kap. 1 § tredje stycket UL.

<sup>47</sup> 1 § LSU.

<sup>48</sup> Se SOU 2020:16 s. 134.

Paragrafens första punkt möjliggör utvisning med hänsyn till rikets säkerhet. Med rikets säkerhet avses i allmänhet skyddet för Sveriges självständighet och suveränitet.<sup>49</sup> Enligt förarbetena till LSU är det främst spioneri och liknande brott från 19 kap. brottsbalken som avses här.<sup>50</sup> För tillämpning krävs att utvisning ska vara *särskilt* påkallat med hänsyn till rikets säkerhet, vilket innebär att lagen endast kan tillämpas på kvalificerade säkerhetsärenden. Exempel på sådana ärenden är utvisningar av utlänningar med starka kopplingar till organisationer som bejaktar våld eller annan brottslighet för att uppnå politiska syften.<sup>51</sup>

Enligt paragrafens andra punkt ska en bedömning göras om det *kan befaras* att utlänningen kommer att begå terroristbrott eller någon osjälvständig brottsform av samma gärning, exempelvis medhjälp eller förberedelse. Det krävs således inga bevis för att ett konkret brott kan komma att begås. Lagen riktar sig över huvud taget inte mot personer som är föremål för misstankar om brott. Sådana misstankar ska istället utredas inom ramen för en straffrättslig process enligt rättegångsbalken. Istället för konkreta bevis krävs uppgifter om den aktuella personen som ger anledning att befara att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott. En sådan uppgift kan exempelvis vara att utlänningen har samröre med en våldsbejakande organisation eller sammanslutning.<sup>52</sup>

Före tillkomsten av LSU var uppgifter om kopplingar till en våldsbejakande sammanslutning eller organisation ett krav för utvisning. Detta så kallade organisationsrekvisit är emellertid borttaget i den nuvarande lagstiftningen eftersom det ansågs medföra tillämpningssvårigheter samt oönskade stämplingseffekter. För utvisning krävs således inte längre uppgifter om kopplingar till en våldsbejakande sammanslutning eller organisation.<sup>53</sup> Vidare är det inte enbart terroristaktioner mot Sverige som ska beaktas vid bedömningen enligt paragrafens andra punkt, utan även befarade attentat mot andra stater. Motivet till att befarade terrorhandlingar även utanför Sveriges gränser beaktas är att det råder en stark önskan om att Sverige inte ska utgöra en fristad för terrorister. Ett beslut om utvisning behöver alltså inte nödvändigtvis beröra svenska intressen.<sup>54</sup>

Ett av lagstiftarens syften med införandet av LSU, trots att de tidigare terroristbestämmelserna två år dessförinnan hade brutits ut till en ny lag, var att kunna införa portalparagrafens andra punkt om utvisning på grund av befarat terroristbrott. Enligt de tidigare terroristbestämmelserna var utvisning enbart möjlig då utlänningen kunde anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Emellertid ansågs det inte vara möjligt att tillgodose intresset att förebygga terroristdåd med hänsyn till ”rikets säkerhet” eller ”statens intresse”.

---

<sup>49</sup> Se SOU 2020:16 s. 156.

<sup>50</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 77.

<sup>51</sup> Se prop. 2009/10:31 s. 290.

<sup>52</sup> Se prop. 2002/03:38 s. 96.

<sup>53</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 3–4.

<sup>54</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 38.



Eftersom ett terroristbrott inte nödvändigtvis behöver utgöra en fara för rikets säkerhet kompletterade denna bestämmelse den första punkten.<sup>55</sup>

## 2.2.2 Utvisningsförfarandet

### Hur ärendet initieras

Frågan om utvisning enligt LSU initieras av Säkerhetspolisen genom att en ansökan lämnas in till Migrationsverket som har beslutsbefogenhet i frågan. Endast Säkerhetspolisen har befogenhet att inleda en LSU-process. Ifall en annan myndighet finner anledning att anta att ett utvisningsbeslut bör meddelas måste myndigheten kontakta Säkerhetspolisen som därefter kan utfärda en ansökan.<sup>56</sup> Efter att Migrationsverket mottagit en ansökan gör myndigheten en prövning enligt 1 § LSU.<sup>57</sup>

### Tagande i förvar

Ifall det redan finns ett beslut om utvisning, eller om det är sannolikt att ett sådant beslut kommer att meddelas, får utlänningen tas i förvar i avvaktan på att beslutet verkställs. Ett förvarstagande kräver att det finns anledning att anta att utlänningen på fri fot kan hålla sig undan ett verkställande eller bedriva brottslig verksamhet i Sverige, alternativt att utlänningens identitet är oklar. Ifall utlänningen är under 18 år krävs synnerliga skäl för förvarstagande.<sup>58</sup>

Det är den myndighet som handlägger utvisningsärendet som kan besluta om förvarstagande, undantaget regeringen som enbart kan upphäva ett förvarsbeslut.<sup>59</sup> Säkerhetspolisen har ansvaret att verkställa beslut om förvarstagande.<sup>60</sup> Om frågan om utvisning ännu inte har förts till Migrationsverket får Säkerhetspolisen själv besluta om att ta utlänningen i förvar. Ett sådant beslut ska genast anmälas till Migrationsverket som ska pröva ifall åtgärden ska bestå.<sup>61</sup>

### Ärendets fortskridande

Migrationsverkets beslut om utvisning kan överklagas till regeringen.<sup>62</sup> Innan ärendet överflyttas dit efter att ha överklagats ska dock Migrationsverket lämna över handlingarna till Migrationsöverdomstolen, som ska yttra sig i frågan om det föreligger verkställighetshinder.<sup>63</sup> Innan Migrationsöverdomstolen yttrar sig ska den hålla muntlig förhandling i

---

<sup>55</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 29–30.

<sup>56</sup> Se 2 § första och andra styckena LSU.

<sup>57</sup> Se föregående avsnitt 2.2.1.

<sup>58</sup> Se 8 § första stycket LSU.

<sup>59</sup> Se 9 a första stycket och 9 c §§ LSU.

<sup>60</sup> Se 8 a § första stycket LSU.

<sup>61</sup> Se 9 § och 9 a § andra stycket LSU.

<sup>62</sup> Se 2 a § LSU.

<sup>63</sup> Se 3 § första och andra styckena LSU.

ärendet om det inte är uppenbart obehövt. Under förhandlingen ska Säkerhetspolisen och Migrationsverket redogöra för vilka omständigheter som föreligger, och utlänningen ska i sin tur få ange sin ståndpunkt samt höras om dessa omständigheter. Även andra personer kan komma att höras.<sup>64</sup>

Efter att regeringen har mottagit Migrationsöverdomstolens yttrande ska regeringen fatta ett slutligt beslut i frågan. Regeringen utgör således slutlig instans i processen. Om Migrationsöverdomstolen kommer fram till att verkställighetshinder föreligger är regeringen bunden till domstolens bedömning. Kommer domstolen däremot fram till att verkställighetshinder inte föreligger är regeringen inte bunden till domstolens slutsats.<sup>65</sup> Att det är regeringen, och inte en oberoende domstol, som agerar överinstans motiveras av att en sådan ordning säkerställer regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet.<sup>66</sup>

### När utvisningen inte kan verkställas

Så fort ett utvisningsbeslut har vunnit laga kraft ska det verkställas.<sup>67</sup> Migrationsöverdomstolen kan dock i sitt yttrande ha bedömt att det föreligger hinder för verkställighet av utvisningen. Sådana hinder kan bestå i att utlänningen i mottagandelandet riskerar förföljelse, tortyr och döds- eller kroppsstraff.<sup>68</sup> Vid förekommande verkställighetshinder ska den myndighet som har beslutat om utvisning inhibera beslutet alternativt erbjuda utlänningen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.<sup>69</sup>

Beslutet om inhibition ska omprövas av den beslutande myndigheten när det finns skäl till det.<sup>70</sup> Skäl kan uppstå genom att ändrade förutsättningar föreligger, exempelvis genom upplysningar från Säkerhetspolisen eller utlänningen i fråga.<sup>71</sup> Så länge utvisningsbeslutet gäller är Säkerhetspolisen oavsett förpliktade till att en gång per år anmäla hos den beslutande myndigheten huruvida det finns skäl för prövning av beslutet.<sup>72</sup>

### Anmälningsplikt

Vid ett beslut om inhibition alternativt ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får Migrationsverket eller regeringen, beroende av vilken myndighet som beslutade om själva utvisningen, ålägga utlänningen en anmälningsplikt hos Polismyndigheten. Anmälningsplikten gäller i tre år från dagen för utvisningsbeslutet.<sup>73</sup> De närmare villkoren för hur plikten ska fullgöras kan variera, och utformas av antingen den åläggande myndigheten,

---

<sup>64</sup> Se 13 b § LSU.

<sup>65</sup> Se 3 § tredje stycket LSU.

<sup>66</sup> Se prop. 2009/10:31 s. 237–238.

<sup>67</sup> Se 13 § första stycket LSU.

<sup>68</sup> Se 12 kap. 1–2 §§ UL.

<sup>69</sup> Se 10 § första stycket LSU.

<sup>70</sup> Se 10 § andra stycket LSU.

<sup>71</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 64.

<sup>72</sup> Se 10 § andra stycket LSU.

<sup>73</sup> Se 12 § LSU.

Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten.<sup>74</sup> Medan utlänningen är ålagd anmälningssplikt kan denne även underkastas olika tvångsmedel, exempelvis hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, i syfte att utreda om han eller hon planlägger eller förbereder terroristbrott.<sup>75</sup>

Anmälningssplikten kan av domstol, via ansökan från Säkerhetspolisen, förlängas med ytterligare tre år i taget.<sup>76</sup> Domstolen ska då pröva om det föreligger risk att utlänningen medverkar till eller begår brott mot rikets säkerhet eller terroristbrott. Det ska således föreligga en konkret fara för brott.<sup>77</sup> En sådan prövning görs alltså enbart när en förlängning av anmälningssplikten aktualiseras, och inte första gången utlänningen åläggs förpliktelsen. Det finns ingen övre gräns avseende hur länge en utlänning kan åläggas anmälningssplikt. I propositionen anges att det saknas tillräckliga skäl utifrån konstitutionell synpunkt samt utifrån Sveriges internationella åtaganden att ange någon övre tidsgräns.<sup>78</sup>

Att inte hörsamma en ålagd anmälningssplikt är straffbart. Ifall utlänningen efter att ha ålagts en anmälningssplikt inte fullföljer förpliktelsen riskerar denne att dömas till böter eller fängelse i upp till ett år.<sup>79</sup> Det är inte enbart när utlänningen uteblir vid de tidpunkter denne ska anmäla sig på som denne riskerar att straffas, utan även när utlänningen anmäler sig för sent – eller för tidigt. I april 2021 dömdes en syrisk medborgare för att ha anmält sig 13 minuter för tidigt.<sup>80</sup>

Utvisningsbeslut enligt LSU preskriberas aldrig. I förarbetena anges emellertid att utvisningsbeslut som inte har verkställts inom fem år i allmänhet bör kunna upphävas. En bedömning i varje enskilt fall måste dock göras, vilket kan innebära både längre och kortare tid än riktlinjen om fem år.<sup>81</sup>

### 2.2.3 Den begränsade partsinsynen

På grund av terroristärendens känsliga natur präglas handlingar och material av mycket hög sekretess.<sup>82</sup> Det faktum att en handling omfattas av sekretess ska som utgångspunkt inte hindra en part från att ta del av materialet. Från denna utgångspunkt görs undantag avseende uppgifter för vilka det är av synnerlig vikt att de inte röjs med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse.

---

<sup>74</sup> Se 11 § första stycket LSU.

<sup>75</sup> Se 19–20 §§ LSU.

<sup>76</sup> Se 14 § första och andra styckena LSU.

<sup>77</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 86.

<sup>78</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 45.

<sup>79</sup> Se 23 § första stycket 3 LSU.

<sup>80</sup> Se Malmö tingsrätts dom 2021-04-06 i mål B 6900-20.

<sup>81</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 83.

<sup>82</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 67.

Trots undantaget har parten rätt<sup>83</sup> att ta del av omständigheter som läggs till grund för en dom eller ett beslut i ett ärende.<sup>84</sup> Rätten att ta del av omständigheter som ligger till grund för dom eller beslut ska dock inte tolkas som en rätt att ta del av den bevisning som styrker omständigheterna. Domstolar och myndigheter har således genom undantaget en möjlighet att undanhålla parten dels vilken bevisning som åberopas, dels vad bevisningen består i.<sup>85</sup>

I fallet med den s.k. Gävleimamen<sup>86</sup> har dennes ombud angett att Säkerhetspolisens ansökan om utvisning enbart innehöll diverse påståenden och olika omständigheter till stöd för att imamen utgjorde en fara för rikets säkerhet. Påståendena var allmänt hållna och inte preciserade i tid och rum. I ansökan angavs att ytterligare information fanns att tillgå i en bilaga som Gävleimamen hindrades från att ta del av på grund av sekretess. Varken Gävleimamen eller ombudet fick någon gång under processen ta del av bilagan eftersom Migrationsverket och sedermera kammarrätten avslag deras begäran vid flera tillfällen.<sup>87</sup>

Vidare har ombudet anfört att det aldrig åberopades någon bevisning som kunde styrka de påståenden som gjordes i ansökan eller bilagan. Ingen av beslutsinstanserna redovisade heller några konkreta skäl till att Gävleimamen utgjorde en fara för rikets säkerhet och därför borde utvisas. Migrationsverket hade i sitt beslut enbart angivit att det saknades skäl att frånga Säkerhetspolisens bedömning, utan att återge någonting av vad Säkerhetspolisens bedömning bestod i. Migrationsöverdomstolen hade i sin tur enbart återgett de uppgifter Säkerhetspolisen hade angett i sin ansökan och förlitat sig på den bedömningen Säkerhetspolisen gjorde. Regeringen hade slutligen i sin prövning enbart hänvisat till underinstansernas bedömningar.<sup>88</sup>

I propositionen till LSU angavs att huvudregeln ska vara att utlänningen får ta del av allt material i ärendet. Undantag ska tillämpas restriktivt. En bristande partsinsyn får aldrig motiveras av skäl som kan anses gynna utlänningen, exempelvis att inte röja dennes identitet. Istället är det myndigheternas källor, vilka riskerar repressalier från den utpekade utlänningen eller dennes bundsförvanter, som avses skyddas. Därutöver syftar sekretessen till att skydda känsliga uppgifter kring rikets säkerhet eller Säkerhetspolisens verksamhet. Regeringen angav vidare att en ökad partsinsyn skulle påverka lagens effektivitet negativt i alltför hög grad, då det med stor sannolikhet skulle öka svårigheterna med att få fram uppgifter från utomstående, och i vissa fall kunna utsätta dessa för livsfara.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> Rättigheten är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning med avvikande bestämmelser, däribland LSU som förordnar att rättigheten inte gäller avseende beslut om tvångsmedel, se 14 § fjärde stycket LSU.

<sup>84</sup> Se 10 kap. 3 § första och andra styckena OSL.

<sup>85</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 68.

<sup>86</sup> Se avsnitt 1.1.

<sup>87</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 22–26, 35–37 och 89.

<sup>88</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 88 och 90.

<sup>89</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 67–69.

# 3 Förenligheten med rättighetsskydden

I Sverige skyddas enskilda mot statliga ingrepp genom grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Dessa rättigheter återfinns både i regeringsformen och Europakonventionen.<sup>90</sup> Detta avsnitt inleds med en kort beskrivning av Europakonventionens och Europadomstolens funktioner samt hur Sverige förhåller sig till dem. Därefter följer fördjupande redogörelser av olika artiklar i Europakonventionen och dess motsvarigheter i svensk grundlag, inklusive praxis som bedöms vara av intresse avseende LSU. I samband med klarläggandet av fri- och rättigheternas innebörd kommer förenligheten med LSU och dess utvisningsprocess att analyseras löpande.

## 3.1 Rättighetskällorna och kontrollorganen

I 2 kap. regeringsformen anges de grundläggande fri- och rättigheter som var och en som vistas i Sverige är tillförsäkrad. Fri- och rättigheterna gäller enbart gentemot det allmänna, det vill säga domstolar, myndigheter och offentligt rättligt normgivande organ, och kan således inte åberopas mellan enskilda.<sup>91</sup> De offentliga organens verksamheter står under tillsyn av Riksdagens ombudsmän, även kallat Justitieombudsmannen.<sup>92</sup> Tillsynen ska enligt lag särskilt omfatta hur domstolar och förvaltningsmyndigheter iakttar medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter i sina verksamheter.<sup>93</sup>

Vid sidan av regeringsformen måste svenska offentliga organ även följa Europakonventionen, som likt regeringsformen stadgar grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Bestämmelserna i både konventionen och dess tilläggsprotokoll gäller som lag i Sverige.<sup>94</sup> Nya lagar får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen.<sup>95</sup> Varje enskild konventionsstat ska kunna garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion att inte utsättas för kränkningar av de föreskrivna fri- och rättigheterna.<sup>96</sup> Förpliktelseerna är därmed, precis som i regeringsformen, inte begränsade till att gälla det aktuella landets egna medborgare.<sup>97</sup>

Europadomstolen är ett av de organ som kontrollerar ifall medlemsstaterna följer konventionen. Eventuella överträdelser prövas av Europadomstolen, vars domar är bindande för de berörda staterna. Vid konstaterade

---

<sup>90</sup> Se 2 kap. RF och art. 1 EKMR.

<sup>91</sup> Se Jermsten not 31.

<sup>92</sup> Se 13 kap. 6 § första stycket RF.

<sup>93</sup> Se 3 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

<sup>94</sup> Se 1 § lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>95</sup> Se 2 kap. 19 § RF.

<sup>96</sup> Se art. 1 EKMR.

<sup>97</sup> Se Danelius s. 41.

överträdelser kan konventionsstaterna tvingas att anpassa sin lagstiftning och utge skadestånd till motparterna.<sup>98</sup> Samtliga länder som har ratificerat konventionen har en skyldighet att beakta hur domar rörande andra stater påverkar deras egen lagstiftning och tillämpning. Även om Europadomstolens domar inte är juridiskt bindande för andra stater än de svarande är avgörandena således högst relevanta för utomstående stater.<sup>99</sup>

Nedan följer redogörelser för de för ämnet relevanta artiklarna i Europakonventionen samt deras motsvarigheter i regeringsformen med exempel på hur rättigheterna har definierats och utvecklats genom praxis från både Europadomstolen och svenska domstolar. I vissa fall har praxis även hämtats från Europakommissionen<sup>100</sup>, som tidigare hade i uppgift att granska anmälningar om överträdelser och i vissa fall göra förhandsprövningar som kunde komma att få prejudicerande verkan.<sup>101</sup>

## 3.2 Rätten till personlig frihet

Var och ens rätt till personlig frihet är en av de mest grundläggande rättigheterna i Europakonventionen, som genom flera separata artiklar avser garantera den enskildes rätt till frihet och säkerhet. Den mest centrala bestämmelsen angående rätten till personlig frihet är artikel 5 som, med särskilda undantag, förbjuder frihetsberövanden.<sup>102</sup>

I regeringsformens rättighetskatalog återfinns en mängd bestämmelser som gör anspråk på att försäkra enskildas personliga frihet. Här stadgas exempelvis var och ens rätt till yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet. Eftersom LSU sedan flera år inte längre uppställer något krav om att utlänningen ska vara medlem i en våldsbejakande organisation torde inte rätten till föreningsfrihet vara omedelbart hotad genom nuvarande lagstiftning.<sup>103</sup> Istället är det enligt min uppfattning den bestämmelse som motsvarar Europakonventionens förbud mot frihetsberövanden som är relevant avseende LSU.

### 3.2.1 Förbudet mot frihetsberövande

Precis som i artikel 5 Europakonventionen stadgas det i regeringsformen att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden.<sup>104</sup> Regeringsformen anger dock att rättigheten genom lag får begränsas i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till

---

<sup>98</sup> Se art. 41 och 46.1 EKMR.

<sup>99</sup> Se exempelvis *Opuz mot Turkiet*, no. 33401/02, 9 juni 2009.

<sup>100</sup> Europarådets kommission för de mänskliga rättigheterna.

<sup>101</sup> Se Cameron s. 45; van Dijk m.fl. s. 30–31; de Londras och Dzehtsiarou s. 11.

<sup>102</sup> Se art. 5 EKMR.

<sup>103</sup> Mer om det slopade s.k. organisationsrekvisitet finns att läsa i avsnitt 2.1.1 och 2.2.1.

<sup>104</sup> Se 2 kap. 8 § RF.

det ändamål som har föranlett den.<sup>105</sup> Europakonventionen godtar särskilda undantag från förbudet mot frihetsberövanden, men kräver precis som i regeringsformen att undantagen ska följa den ordning som lagen föreskriver.<sup>106</sup>

Den omedelbara möjlighet till frihetsberövande som LSU uppställer är att ta utlänningen i förvar i avvaktan på beslut om utvisning eller verkställighet. Att ett förvarstagande av utlänningen utgör ett frihetsberövande torde inte kunna bli föremål för diskussion. LSU möjliggör emellertid även för staten att ålägga utlänningen en anmälningssplikt i de fall utvisningsbeslutet inte går att verkställa.<sup>107</sup> Frågan är därmed om även ett beslut om anmälningssplikt är en så pass ingripande åtgärd att den bör betraktas som ett frihetsberövande, och om det faktum att det inte finns någon övre tidsgräns för hur länge anmälningssplikten kan upprätthållas är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

### 3.2.1.1 Begreppet frihetsberövande

Varken i regeringsformen eller Europakonventionen ges någon definition av frihetsberövande som begrepp, och det kan därför te sig oklart ifall begränsade eller kortvariga frihetsinskränkande åtgärder ska betraktas som frihetsberövanden, eller ifall de enbart utgör rörelseinskränkningar. Svaret förefaller vara än mer ovisst när en person har ålagts att vistas inom ett större område men får röra sig fritt inom denna zon.<sup>108</sup> Europadomstolen och Europakommissionen har i några fall gett vägledning i denna fråga.

I *Guzzardi mot Italien* hade en man ålagts av italiensk domstol att vistas på en liten ö utanför Sardinien. Beslutet var brottsförebyggande och grundade sig i att mannen ansågs vara maffiamedlem. Mannen hade rörelserestriktioner på själva ön och kunde därmed inte röra sig fritt. Under hela den sexton månader långa vistelsen på ön var han nästan konstant övervakad och fick inte lov att vistas utomhus nattetid utan tillstånd. Det krävdes även tillstånd för att göra kortare resor till Sardinien eller fastlandet, resor som övervakades strikt av polisen. Ifall förpliktelserna inte uppfylldes fanns risk för arrestering. Europadomstolen skrev i det aktuella målet att frågan om ett frihetsberövande föreligger ska avgöras efter en samlad bedömning av vederbörandes situation, men att övervakning kombinerat med obligatorisk vistelse inom ett specifikt område inte är tillräckligt för att utgöra ett frihetsberövande. Angående fallet med den italienska mannen ansåg Europadomstolen att var och en av de angivna omständigheterna i sig inte kunde anses utgöra ett frihetsberövande, men att de kumulativt skapade en situation som kvalificerades under artikel 5. Förfarandet ansågs således oförenligt med Europakonventionen.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> Se 2 kap. 21–22 §§ RF.

<sup>106</sup> Se art. 5.1 EKMR.

<sup>107</sup> Se 11 § LSU.

<sup>108</sup> Se Danelius s. 100–101.

<sup>109</sup> Se *Guzzardi mot Italien*, no. 7367/76, 6 november 1980, punkt 94–95.

Sedan lagens uppkomst år 1991 har LSU aldrig varit föremål för Europadomstolens prövning. De närmaste åren före, under slutet av 1980-talet, prövades dock tillämpningen av de dåvarande terroristbestämmelserna i utlänningslagen vid ett par tillfällen. I *Aygün mot Sverige* hade den svenska regeringen beslutat om utvisning av en turkisk medborgare. Eftersom utvisningen inte kunde verkställas ålades han så kallad kommunarrest tills vidare, innebärande att han enbart fick lov att vistas inom Stockholms kommun samt att han förpliktigades att anmäla sig till polisen tre gånger i veckan. Dessutom fick han inte lov att byta hemvist eller arbete utan tillstånd. Alla förpliktelser gällde under hot om straff ifall de inte följdes. Ärendet prövades av Europakommissionen som ansåg att restriktionerna, trots att de vid prövningen hade fortlöpt under nästan tre år, inte var på pass allvarliga att de sammantaget utgjorde ett frihetsberövande.<sup>110</sup>

I ett annat svenskt fall, *Ulusoy mot Sverige*, var det fråga om en turkisk medborgare som av regeringen under nästan fem års tid hade ålagts med förbud att lämna Malmös och Helsingborgs kommuner, med undantag för de kommuner som fordrades för resa däremellan. Förbuden var förenade med anmälningsplikt hos polisen tre gånger i veckan i någon av kommunerna.<sup>111</sup> Europakommissionen konstaterade att restriktionerna inte var så pass långtgående att de kunde jämföras med ett frihetsberövande, eftersom Malmö och Helsingborg bedömdes vara stora kommuner utifrån deras sammanlagda invånarantal.<sup>112</sup>

I det betänkande som den svenska utredningskommittén arbetade fram som förslag till nuvarande LSU diskuterades frågan om ett beslut om anmälningsplikt är att betrakta som ett frihetsberövande. Kommittén konstaterade att ifall en långvarig begränsning av rörelsefriheten skulle jämföras med ett frihetsberövande vore dessa bestämmelser sannolikt otillåtna eftersom frihetsberövanden i så pass allmänt brottsförebyggande syften strider mot förbudet mot frihetsberövande. Slutsatsen var dock att bestämmelser om anmälningsplikt som utgångspunkt inte kunde innebära ett frihetsberövande eftersom det enligt kommittén skulle krävas en alltför långtgående tolkning från Europadomstolens sida. En sådan långtgående tolkning skulle kräva att rörelseinskränkningarna vidmakthålls under extremt lång tid, något som kommittén inte såg någon risk för i praktiken.<sup>113</sup> Kommittén fick medhåll från regeringen, som tillade att antagandet att anmälningsplikten inte innebär ett frihetsberövande förutsätter att åläggandet av en anmälningsplikt inte utformas på ett sätt som gör att anmälningsplikten i praktiken inskränker utlännings rörelsefrihet inom landet.<sup>114</sup>

Av de tre redogjorda fallen där antingen Europadomstolen eller Europakommissionen har prövat frågan om anmälningsplikt utgör ett

---

<sup>110</sup> Se *Aygün mot Sverige*, no. 14102/88, 9 oktober 1989. Högsta domstolen hade i NJA 1989 s. 131 dessförinnan prövat frågan och kommit fram till samma slutsats.

<sup>111</sup> Se NJA 1990 s. 636.

<sup>112</sup> Se *Ulusoy mot Sverige*, no. 13344/87, 3 juli 1989; SOU 1989:104 s. 126.

<sup>113</sup> Se SOU 1989:104 s. 127.

<sup>114</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 45.



frihetsberövande har domstolen i två av tre fall kommit fram till att anmälningssplikten inte har utgjort ett frihetsberövande. I båda av de två fallen som inte bedömdes utgöra ett frihetsberövande avsåg prövningen anmälningssförpliktelser i Sverige enligt den lagstiftning som föregick LSU. Omständigheterna i de svenska fallen var, av naturliga skäl, över lag mer överensstämmande med de inskränkningar som LSU möjliggör än i fallet Guzzardi. LSU medger förvisso tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, men sådana åtgärder kräver synnerliga skäl och kan därför inte anses vara en del av ett standardförfarande. LSU medger däremot inte förordnanden om utgångsförbud eller reserestriktioner. Olikheterna med fallet Guzzardi leder till uppfattningen att den formen av anmälningssplikt som LSU möjliggör generellt sett inte är att betrakta som ett frihetsberövande. Det faktum att en anmälningssplikt inte längre kan kombineras med rörelserestriktioner, vilket var för handen i de svenska fallen, stärker denna tes.

Den oro som kommittén uttryckte i betänkandet till LSU, gällande att en långvarig begränsning av rörelsefriheten kan medföra att Europadomstolen betraktar det som ett frihetsberövande, avfärdades utifrån den påstått låga risken för ett långvarigt upprätthållande av anmälningssplikten. Oron kan dock te sig befogad utifrån fråvaron av en maximigräns avseende hur länge anmälningssplikten kan gälla. Ett upprätthållande på tre respektive fem år var enligt Europakommissionen emellertid inte så pass lång tid att det utgjorde ett frihetsberövande.

Min slutsats angående frågan om ett beslut om anmälningssplikt är att likställa med ett frihetsberövande är att det inte kan uteslutas att extremt långvariga förpliktelser i kombination med en omfattande övervakning kan i det enskilda fallet kan likställas med ett frihetsberövande. Dock avser frågan anmälningssplikt i ett generellt avseende utan särskilda omständigheter, och här talar ingenting i europeisk praxis för ett frihetsberövande. Således torde inte ett beslut om anmälningssplikt utgöra ett frihetsberövande enligt Europakonventionen.

### **3.2.1.2 Undantagen från förbudet**

Även om ett beslut om anmälningssplikt inte utgör ett frihetsberövande torde det inte råda något tvivel om att ett förvarstagande enligt LSU är ett sådant. Europakonventionen uppställer ett flertal undantag av förbudet mot frihetsberövanden. Dessa undantag rör frihetsberövanden med anledning av fällande dom, ouppfyllt domstolsföreläggande, misstänkt brottslighet, skyddsuppfostran, förhindrande av smittspridning eller utvisning.<sup>115</sup> Endast två av dessa undantag, de beträffande misstänkt brottslighet och utvisning, är relevanta avseende LSU.

---

<sup>115</sup> Se art. 5.1 EKMR.

### Undantaget avseende misstänkt brottslighet

Från förbudet mot frihetsberövanden undantas situationer när den som frihetsberövas misstänks för brott eller när frihetsberövandet avser hindra någon att begå eller undkomma ett brott. Undantaget har följande lydelse:

*Ingen får berövas friheten utom [...] när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att ställas inför behörig rättslig myndighet såsom skäligen misstänkt för att ha begått ett brott, eller när det skäligen anses nödvändigt att hindra honom från att begå ett brott eller att undkomma efter att ha gjort detta.<sup>116</sup>*

Eftersom utvisningsbeslut genom LSU hänför sig till befarad brottslighet torde detta undantag vara tillämpligt utifrån dess ordalydelse. För tillämplighet krävs emellertid att det rör sig om ett konkret brott som måste kunna specificeras avseende plats, tidpunkt och mot vem eller vad brottet primärt riktas mot. Att frihetsberöva en person enbart på grund av att denne anses farlig eller benägen att begå brott är därmed inte förenligt med undantaget.<sup>117</sup> Följaktligen drar jag slutsatsen att frihetsberövanden genom LSU inte kan rättfärdigas utifrån detta undantag.

### Undantaget avseende utvisning

Ett annat undantag från konventionens förbud mot frihetsberövande är beträffande förvarstaganden av utlänningar inför utvisning eller utlämning. Undantaget har följande lydelse:

*Ingen får berövas friheten utom [...] när någon är lagligen arresterad eller på annat sätt berövad friheten för att förhindra att han obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans utvisning eller utlämning.<sup>118</sup>*

Eftersom LSU ger stöd för förvarstaganden av utlänningar i väntan på utvisning torde detta undantag vara tillämpligt. För att en rättsprocess ska legitimeras genom detta undantag krävs dels att utvisningsprocessen är pågående, dels att processen syftar till att utlänningen ska utvisas.<sup>119</sup> En process med avsikt att enbart förvara eller övervaka en utlänning är således inte godtagbar.<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Art. 5.1 c EKMR.

<sup>117</sup> Se van Dijk m.fl. s. 456; Danelius s. 114.

<sup>118</sup> Art. 5.1 f EKMR.

<sup>119</sup> Se A. m.fl. mot Förenade kungariket [GC], no. 3455/05, 18 februari 2009. Se även van Dijk s. 466.

<sup>120</sup> Se van Dijk m.fl. s. 467.

Kravet på att processen ska ha ändamålet att utlänningen utvisas har prövats av Europadomstolen. Efter terrorattackerna den 11 september 2001 inrättade Storbritannien en särskild form av frihetsberövande avseende utlänningar som kunde misstänkas utgöra ett hot mot landets säkerhet men som inte kunde utvisas på grund av risken för omänsklig behandling. Eftersom en av förutsättningarna för ett sådant frihetsberövande var att utvisning inte kunde ske ansåg Europadomstolen att förfarandet inte kunde prövas mot undantaget.<sup>121</sup>

Den process som regleras genom LSU får enligt min uppfattning anses ha ett tydligt utvisningsändamål. LSU är förvisso tillämplig på fall som kan förutses inte kommer att kunna verkställas, men eftersom lagen har som utgångspunkt att verkställighet ska ske torde tillämpligheten avseende utsiktslösa verkställighetsfall inte ha någon betydelse. Frågan är emellertid om det går att förbise utvisningsändamålet sett till det faktum att inga utvisningar någonsin har kunnat verkställas med hjälp av lagen sedan den infördes. Sett till den totala frånvaron av verkställda utvisningar går det enligt min mening att ifrågasätta vad förfarandet egentligen har för syfte, och om processen, åtminstone materiellt sett, enbart syftar till att utöva kontroll över utlänningen. Det faktum att LSU har ett lagfäst<sup>122</sup> utvisningsändamål utgör dock en väsentlig skillnad från det brittiska förfarandet som Europadomstolen inte ansåg kunde prövas mot undantaget. Problemet med att en utvisning inte går att verkställa påverkas oavsett inte av hur LSU är konstruerad, utan grundar sig ytterst i internationella humanitära konventioner. Således torde Europadomstolens avgörande enligt min uppfattning inte ha någon effekt gentemot LSU.

Kravet på att utvisningsprocessen ska vara pågående har hittills inte blivit föremål för prövning av Europadomstolen. Fram till det att utvisningsbeslutet eventuellt inhiberas torde ingen med fog kunna påstå att processen inte är pågående. Frågan är emellertid om utvisningsförfarandet kan anses vara pågående efter ett beslut om inhibition. Ett beslut som är inhiberat innebär emellertid inte att processen är avslutad, utan att beslutet är tillfälligt förbjudet att verkställa.<sup>123</sup>

Trots att verkställigheten genom ett inhibitionsbeslut formellt sett enbart skjuts upp menar jag att det kan ifrågasättas om utvisningsförfarandet i ett sådant skede av processen fortfarande kan anses vara pågående. Skälet är att det inte finns tillräckliga juridiska incitament för att antingen verkställa beslutet eller att upphäva det. Enligt hur LSU för närvarande är konstruerad är den beslutande myndigheten förvisso förpliktigad till att ompröva både beslutet om utvisning och beslutet om inhibition så fort det finns skäl till det.<sup>124</sup> Lagstiftaren har angett att sådana skäl kan uppstå genom upplysningar från polisiära myndigheter eller från utlänningen själv.<sup>125</sup> Säkerhetspolisen

---

<sup>121</sup> Se Rainey m. fl. s. 238; Danelius s. 124.

<sup>122</sup> Se 8 kap. 1 § tredje stycket UL.

<sup>123</sup> Se Nationalencyklopedins nätupplaga: *inhibition*, hämtat 2021-05-19.

<sup>124</sup> Se 10 § andra stycket LSU.

<sup>125</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 64.

har dessutom en skyldighet att en gång per kalenderår anmäla hos den beslutande myndigheten huruvida det finns skäl för omprövning av utvisningsbeslutet.<sup>126</sup>

Utifrån dessa förpliktelser kan det enligt min mening verka som att utlänningsen tillgodoses en regelbunden omprövning av besluten. Vid en närmare anblick framstår emellertid förpliktelserna som tämligen uddlösa. Utifrån att det i regel krävs upplysningar om ändrade förutsättningar för att den beslutande myndigheten ska anses ha skäl till omprövning av besluten är det svårt att se att den beslutande myndighetens omprövningsförpliktelse gäller ex officio. Den beslutande myndigheten är alltså beroende av anmälningar från antingen Säkerhetspolisen eller utlänningsen själv. Säkerhetspolisens årliga anmälningsskyldighet omfattar enbart huruvida det finns skäl för omprövning av utvisningsbeslutet. Säkerhetspolisen har således ingen plikt att vid varje anmälningstillfälle redovisa vilka konkreta skäl som alltjämt påstås vara utvisningsgrundande.

Enligt min uppfattning talar även det faktum att det inte finns en lagfäst maximigräns avseende hur länge en utlänningsen kan åläggas anmälningsskyldighet, trots att anmälningsskyldigheten i sig inte utgör ett frihetsberövande, för ifrågasättandet av att denna del av utvisningsprocessen ska anses vara pågående. En rimlig förutsättning för att kunna avgöra om en rättsprocess är pågående eller inte torde vara att den har en tydlig slutpunkt. Vid ett iniberat utvisningsbeslut existerar inte en sådan.

### **3.2.2 Konklusion avseende rätten till personlig frihet**

I avsaknaden av en definition av ett frihetsberövande har möjligheten att ålägga en anmälningsskyldighet vid ett iniberat utvisningsbeslut granskats utifrån Europadomstolens praxis. Det kan konstateras att ett beslut om anmälningsskyldighet i normalfallet inte utgör ett frihetsberövande, men att utdragna varianter som inkluderar sträng övervakning i extrema fall kan inkluderas inom begreppet.

Beträffande de undantag som finns mot Europakonventionens förbud mot frihetsberövanden kan konstateras att undantaget avseende misstänkt brottslighet inte kan användas som rättfärdigande grund gentemot LSU. Anledningen är kravet på konkret brottsmisstanke vilket inte LSU tillgodoser eftersom det faller inom ramen för den straffrättsliga processen.

Det undantag som är tänkt att legitimera förvarstaganden enligt LSU är av allt att döma undantaget avseende frihetsberövanden med anledning av pågående utvisningsprocess. Underlaget av praxis på området är skralt vilket föranleder försiktiga slutsatser. Av samma anledning talar mycket för att LSU omfattas av undantaget, eftersom det inte ges några klara definitioner av när ett förfarande har ett utvisningsändamål eller vad som krävs för att ett förfarande

---

<sup>126</sup> Se 10 § andra stycket LSU.

ska vara pågående. Det tål emellertid att ifrågasätta huruvida den delen av LSU-förfarandet när utvisningsbeslutet är inhiberat är att anse som pågående. Trots det kan enligt min uppfattning ingen annan slutledning dras än att frihetsberövanden med stöd av LSU även har stöd i Europakonventionen.

### 3.3 Rätten till rörelsefrihet

En rättighet som är nära besläktad med rätten till frihet är rätten till rörelsefrihet. Rättigheten återfinns både i Europakonventionens och i regeringsformens respektive rättighetskataloger. Så som rörelsefriheten är formulerad i regeringsformen är rättigheten dock enbart förbehållen svenska medborgare.<sup>127</sup> Eftersom LSU enbart är tillämplig avseende utlänningar föreligger således ingen grundlagsskyddad rätt för utlänningar att röra sig fritt inom Sveriges gränser.

Till skillnad från regeringsformen är rätten till rörelsefrihet enligt Europakonventionen tillämplig på samtliga individer som befinner sig i en konventionsstat. I konventionen stadgas att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bostadsort.<sup>128</sup> En förutsättning för återopande av rörelsefriheten är alltså att personen befinner sig lagligt i landet. En utlänning som ett visst land har beslutat att utvisa kan följaktligen inte stödja sig mot rättigheten gentemot det aktuella landet.<sup>129</sup>

Enligt konventionen får rörelsefriheten inskränkas med vad som i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt för att upprätthålla statens och det allmännas säkerhet, för att upprätthålla allmän ordning, för att förhindra brott, för att skydda hälsa och moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter.<sup>130</sup> Konventionen ger således staterna möjlighet att genom olika åtgärder begränsa rörelsefriheten för individer som inte bara misstänks utgöra ett hot mot statens säkerhet, utan även avseende individer som kan misstänkas för brottslighet generellt.<sup>131</sup>

Eventuella inskränkningar måste alltid stå i proportion till vad inskränkningen avser skydda.<sup>132</sup> Europadomstolen har i ett proportionalitetssammanhang uttalat att en rörelsebegränsning innebärande att individen inte får röra sig utanför sitt bostadsområde är att betrakta som en mindre inskränkande åtgärd.<sup>133</sup>

Sett till andra sidan av proportionalitetsbedömningen – vad åtgärden avser skydda – har Europadomstolen historiskt sett godtagit inskränkningar som

---

<sup>127</sup> Se 2 kap. 8 § RF.

<sup>128</sup> Se art. 2 EKMR TP 4.

<sup>129</sup> Se Danelius s. 595.

<sup>130</sup> Se art. 2 EKMR TP nr 4 e contrariovis.

<sup>131</sup> Se van Dijk m.fl. s. 938.

<sup>132</sup> Se Danelius s. 594.

<sup>133</sup> Se *Fedorov och Fedorova mot Ryssland*, no. 31008/02, 13 oktober 2005, punkt 41.

grundar sig i att en person misstänks för kopplingar till organiserad brottslighet. Samröre med den italienska maffian har varit en sådan koppling som rättfärdigat begränsningar av rörligheten. Även inskränkningar som syftar till att förebygga brottslighet har accepterats av Europadomstolen.<sup>134</sup> Så länge det finns så pass stark bevisning att det motiverar en rimlig rädsla för att den berörda personen i framtiden kan begå brott anses inskränkningen legitim.<sup>135</sup> Beviskravet gällande att ett brott är förestående är inte lika högt ställt som för en fällande dom, men det krävs alltså konkret bevisning relaterat till objektiva faktorer som gör det sannolikt att individen är involverad i kriminella aktiviteter.<sup>136</sup>

Vid sidan av vikten av proportionalitet har Europadomstolen lyft fram den enskildes rätt till en rättvis och effektiv rättsprocess som en central del vid inskränkningar av rörelsefriheten. Om en inskränkning är utdragen under en längre period måste det finnas en lättillgänglig och effektiv möjlighet till regelbundna omprövningar av proportionaliteten och nödvändigheten i åtgärden. Sådana omprövningar ska helst ske av en opartisk domstol.<sup>137</sup>

LSU medger omprövningar av beslut om anmälningsskyldighet minst en gång vart tredje år. Beslutet omprövas av Stockholms tingsrätt på ansökan från Säkerhetspolisen.<sup>138</sup> Här kan noteras att den enskilde inte har någon möjlighet att påkalla omprövning under den treårsperiod som beslutet gäller i taget. Varken Europadomstolen eller Europakommissionen har emellertid uttryckt något krav om att en sådan möjlighet borde finnas.

### 3.3.1 Laglighetskravet

Det behöver knappast påpekas att en utlänning som har mottagit ett lagkraftvunnet utvisningsbeslut av princip inte befinner sig lagligt i landet. Ett föreliggande utvisningsbeslut innebär emellertid inte att utvisningen kan verkställas. Om verkställighetshinder är vid handen och utvisningsbeslutet inhiberas kan utlänningen antingen erbjudas ett tillfälligt uppehållstillstånd eller åläggas en anmälningsskyldighet.<sup>139</sup> Frågan är därmed om en utlänning kan anses vistas lagligt i ett land där han eller hon antingen har erhållit ett temporärt uppehållstillstånd alternativt ålagts en anmälningsskyldighet.

#### När utlänningen erbjuds ett tillfälligt uppehållstillstånd

Ifall utlänningen vid ett verkställighetshinder erbjuds ett tillfälligt uppehållstillstånd torde hans eller hennes fortsatta vistelse per definition, åtminstone temporärt, vara laglig. Å andra sidan utsätts utlänningen vid ett erbjudet uppehållstillstånd inte för några inskränkningar i rörelsefriheten. Att

---

<sup>134</sup> Se van Dijk m.fl. s. 938.

<sup>135</sup> Se *Labita mot Italien*, no. 26772/95, 6 april 2000, punkt. 195.

<sup>136</sup> Se *Labita mot Italien*, no. 26772/95, 6 april 2000, punkt 195 och van Dijk m.fl. s. 938.

<sup>137</sup> Se van Dijk m.fl. s. 939.

<sup>138</sup> Se 14 § andra stycket LSU.

<sup>139</sup> Se 11 § första stycket LSU.

ett erbjudet uppehållstillstånd emellertid förefaller vara en ovanlig praktik vid föreliggande verkställighetshinder är en fråga för ett annat tillfälle.

Varken Europadomstolen eller Europakommissionen har yttrat sig i frågan om en utlänning, som enbart erbjudits tillfälliga uppehållstillstånd men inte ålagts anmälningsplikt, kan anses befinna sig lagligen i ett land. I de rättsfall som har innefattat provisoriska uppehållstillstånd har utlänningarna även ålagts reserestriktioner. I dessa rättsfall har Europakommissionen ansett att det faktum att en utlänning befinner sig lagligt i ett land förutsätter hörsamhet från utlänningen i form av att reserestriktionerna efterföljs.<sup>140</sup> Vid ålagda reserestriktioner krävs således ett efterföljande av dem för att vistelsen ska anses vara laglig.

#### När utlänningen åläggs en anmälningsplikt

Frågan om utlänningen kan anses befinna sig lagligen i Sverige när han eller hon istället har ålagts en anmälningsplikt har prövats av Europakommissionen. Det aktuella fallet är det tidigare nämnda *Ulusoy mot Sverige*, där en turkisk medborgare hade ålagts anmälningsplikt under fem års tid i Malmö och Helsingborg. Europakommissionen förde här samma resonemang som i frågan om utlänningen kan anses befinna sig lagligen i Sverige när han eller hon erbjudits tillfälligt uppehållstillstånd med reseförbud; en utlänning kan endast anses befinna sig i landet lagligen i den mån utlänningen följer de villkor som uppställts för hans eller hennes vistelse. Europakommissionen ansåg att eftersom lagligheten av den turkiske medborgarens vistelse i Sverige förutsätter att utlänningen följer anmälningsplikten hade rätten till rörelsefrihet inte åsidosatts.<sup>141</sup>

Europakommissionens resonemang i de refererade fallen väcker enligt min uppfattning en del frågor. Enligt Europakommissionen är det en nödvändighet att utlänningen följer villkoren för dennes vistelse för att vistelsen ska anses vara laglig. Denna slutsats förefaller vara ett cirkelresonemang eftersom lagligheten (i förhållande till vistelsen) förutsätter laglighet (i förhållande till villkoren för vistelsen). Dessutom torde det logiskt sett vara omöjligt för en person att uppfylla villkoren för vistelsen om personen samtidigt inte får lov att vistas i landet, vilket personen inte får vara om denne inte uppfyller villkoren enligt Europakommissionens resonemang. För att kunna uppfylla villkoren måste personen rimligtvis ha tillstånd, om än ett provisoriskt sådant, för att befinna sig i landet.

Det kan konstateras att det inte i något av fallen gjordes en materiell prövning av inskränkningarnas legitimitet i förhållande till rörelsefriheten. Frågan om en utlänning som är ålagd anmälningsplikt befinner sig lagligt i landet lämnas därmed obesvarad av Europakommissionen. Avgörande för frågan om vistelsen är laglig eller inte är enligt min uppfattning följaktligen beroende av om kravet på hörsammade villkor utgör en nödvändig eller en tillräcklig

---

<sup>140</sup> Se *Udayanan a. Sivakumaran mot Tyskland*, no. 11825/85, 9 oktober 1989 och *Paramanathan mot Tyskland*, no. 12068/86, 1 december 1986.

<sup>141</sup> Se *Ulusoy mot Sverige*, no. 13344/87, 3 juli 1989; SOU 1989:104 s. 130.

förutsättning. Inte heller i denna fråga ger praxis någon vägledning. Även om en materiell prövning hade gjorts av inskränkningarnas legitimitet vore det enligt min uppfattning osannolikt att Europadomstolen skulle komma fram till annat än att inskränkningarna är nödvändiga för att upprätta den nationella säkerheten, vilket den aktuella bestämmelsen i konventionen ger utrymme för.

Enligt min mening förefaller det enda som skulle kunna få inskränkningarna att framstå som icke nödvändiga vara att de upprätthålls under oproportionerligt långa tidsperioder. En sådan prövning görs dock tidigast tre år efter utvisningsbeslutet, eftersom Säkerhetspolisen efter denna tidsperiod behöver rättens tillstånd att fortsätta ålägga utlänningen en anmälningssplikt. Det är först vid detta tillfälle som en helt oberoende instans i form av Stockholms tingsrätt prövar anmälningsspliktens nödvändighet bland annat mot rätten till rörelsefrihet.<sup>142</sup> Ingenting hindrar Säkerhetspolisen att själva göra proportionalitetsprövningar mellan treårsperioderna, men här kan noteras att Säkerhetspolisens skyldighet att ompröva inhibitionsbeslutet senast i slutet av varje kalenderår enbart gäller frågan om utvisningsbeslutet ska förbli inhiberat, inte frågan om utlänningen fortfarande ska åläggas anmälningssplikt.<sup>143</sup>

Ifall beslutet om inhibition hävs förfaller utlänningens anmälningssplikt, antingen på grund av att utvisningsbeslutet upphävs eller att beslutet bedöms kunna verkställas. Om beslutet om inhibition däremot består får det enligt min uppfattning antas att behovsprincipen och proportionalitetsprincipen är de enda kvarvarande rättsliga incitamenten för Säkerhetspolisen att pröva anmälningsspliktens nödvändighet under den treårsperiod inhibitionsbeslutet är giltigt. Ett sådant antagande kan inte anses vara tillräckligt sett till den materiella innebörden av rätten till rörelsefrihet.

### **3.3.2 Konklusion avseende rätten till rörelsefrihet**

Avseende frågan om en utlänning vistas lagligt när denne är ålagd en anmälningssplikt kan konstateras att Europakommissionen har tagit upp frågan flera gånger, men har i samtliga fall undvikit att göra en materiell prövning. Utifrån oklarheten i om det utgör en tillräcklig eller enbart en nödvändig förutsättning för lagligheten att utlänningen hörsammar villkoren för vistelsen kan enligt min mening inte någon annan slutledning göras än att rättsläget är oklart gällande denna fråga. För det fall att det är en tillräcklig förutsättning torde en diskussion kunna föras om en utlänning som får rörelsefriheten begränsad av en ålagd anmälningssplikt får sin rätt till rörelsefrihet kränkt.

Utifrån det utrymme som konventionen ger avseende inskränkningar med hänsyn till nationell säkerhet torde en ålagd anmälningssplikt i huvudfallet anses vara nödvändig. Det enda som kan få inskränkningarna att framstå som

---

<sup>142</sup> Se 14 § första och andra styckena LSU.

<sup>143</sup> Se 10 § andra stycket LSU.



icke nödvändiga är ett upprätthållande av anmälningssplikten under väldigt lång tid, vilket inte kan uteslutas sett till frånvaron av en maximigräns i svensk lag.

Det faktum att Säkerhetspolisen inte har en lagstadgad skyldighet att löpande ompröva beslutet om anmälningssplikt i förhållande väcker enligt min uppfattning en del tvivel kring rättssäkerheten i förfarandet, och talar även i sig för att det inte är realistiskt med oproportionerligt långa upprätthållanden av anmälningssplikter. Denna problematik hade med fördel delvis kunnat undvikas genom att lagstifta om en löpande omprövningsskyldighet. Trots frånvaron av en sådan skyldighet torde utlänningens rätt till omprövning av anmälningssplikten i domstol vart tredje år tillfredsställa Europakonventionens övriga krav om rätten till en rättvis och effektiv process, särskilt mot bakgrund av att det inte har uttryckts några sådana krav i praxis.

### 3.4 Rätten till en rättvis rättegång

Enskildas rätt till en rättvis rättegång finns formulerad både i regeringsformen och i Europakonventionen. Rättigheten är mångfacetterad vilket har gett upphov till en stor praxisbildning från Europadomstolen i syfte att klarlägga exakt vilka rättsfrågor som rättigheten avser skydda.<sup>144</sup> I detta avsnitt kommer först skyddet genom Europakonventionen att avhandlas och därefter dess svenska motsvarigheter i regeringsformen och rättsprövningslagen<sup>145</sup>.

#### 3.4.1 Skyddet i Europakonventionen

Artikel 6.1 i Europakonventionen anger följande:

*Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.*

För tillämpning av artikeln krävs att tvisten är reell och seriös och har sin grund i den nationella rätten. Dessutom krävs att det råder en tvist om en

---

<sup>144</sup> Se Danelius s. 146.

<sup>145</sup> Lag (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

enskilds civila rättighet eller skyldighet, alternativt att den enskilde har blivit anklagad för brott. Att tvisten ska vara reell och seriös innebär att det måste gälla ett anspråk på något som är eller påstås vara en rättighet enligt nationell rätt. Finner Europadomstolen att det rättsliga anspråket är uppenbart ogrundat är artikel 6 inte tillämplig. Dock finns en presumtion för att artikeln är tillämplig.<sup>146</sup>

Artikeln utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti eftersom den stadgar att tvister om civila rättigheter och vid anklagelser om brott ska kunna prövas av en opartisk domstol. Rätten till domstolsprövning vid anklagelser om brott förutsätter att en person har formellt blivit delgiven misstanke om brott.<sup>147</sup> Även om utvisning kan komma i fråga till följd av att utlänningen har begått brott anses utvisningsförfaranden vara av annan karaktär.<sup>148</sup> Eftersom LSU är ett renodlat utvisningsförfarande delges aldrig utlänningen någon formell brottsmisstanke inom ramen för utvisningsprocessen. Således är inte artikel 6 tillämplig avseende LSU genom rekvisitet om brottsanklagelse. Frågan är då om LSU-processen istället berör utlänningens civila rättigheter, och att artikel 6 därigenom är tillämplig.

#### Innebörden av civila rättigheter och skyldigheter

Begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* ska tolkas autonomt, det vill säga enhetligt för alla konventionsstater, och är inte beroende av vilka rättigheter och skyldigheter som finns enligt nationell rätt.<sup>149</sup> Avgörande för om en rättighet eller skyldighet är att betrakta som civil eller inte är dess privata natur, det vill säga om förfarandet påverkar privata rättigheter eller skyldigheter. Exempel på klara fall av civila rättigheter är de som gäller fordringsanspråk, äganderätt, arbetsrätt, familjemål och arvsrätt.<sup>150</sup>

Europadomstolen har genom praxis förvisso utvidgat ramen för vad som är giltigt i form av en civil rättighet eller skyldighet jämfört med vad motsvarande rättigheter och skyldigheter betraktas som i konventionsstaternas nationella rättssystem.<sup>151</sup> Trots Europadomstolens utvidgade tolkning har de i ett principavgörande slagit fast att artikel 6 inte är tillämplig på utvisnings- och utlämningsärenden. Det faktum att utvisningen eller utlämningen i fråga indirekt kan medföra kränkningar av utlänningens privata rättigheter, exempelvis genom splittringen av utlänningens familj, ändrade inte Europadomstolens bedömning i avgörandet.<sup>152</sup>

I ett senare avgörande från år 2004 har Europadomstolen framhållit att deras tidigare praxis inte utesluter att artikel 6 under exceptionella förhållanden kan

---

<sup>146</sup> Se Danelius s. 149–152.

<sup>147</sup> Se *Corigliano mot Italien*, no. 8304/78, 10 december 1982, punkt 34.

<sup>148</sup> Se *Se Maaouia mot Frankrike* [GC], no. 39652/98, 5 oktober 2000, punkt 39.

<sup>149</sup> Se van Dijk m.fl. s. 511.

<sup>150</sup> Se Danelius s. 155.

<sup>151</sup> Se Danelius s. 155.

<sup>152</sup> Se *Maaouia mot Frankrike* [GC], no. 39652/98, 5 oktober 2000, punkt 40.

Europadomstolens hållning bekräftades även i det senare fallet *Taheri Kandomabadi mot Nederländerna*, no. 6276/03, 29 juni 2004.

anses tillämplig på fall rörande utvisning. Domstolen menade att det för en sådan tillämpning krävs att utlänningen tidigare har utsatts för alternativt riskerar att utsättas för flagranta kränkningar av rätten till en rättvis rättegång i mottagandelandet. Även en risk för utlänningen att avrättas i mottagandelandet skulle enligt Europadomstolen utgöra en omständighet som talade för ett undantag från principavgörandet.<sup>153</sup>

### Rätten till rättsprövning av regeringsbeslut

Utifrån ordalydelsen av artikel 6 Europakonventionen krävs för att ett förfarande ska vara förenligt med artikeln att den enskilde har möjlighet att pröva tvisten kring den civila rättigheten eller skyldigheten i domstol. Denna förutsättning har föranlett den svenska rättsprövningslagen.<sup>154</sup> I lagen framgår att en enskild får ansöka om domstolsprövning av beslut som regeringen har fattat om beslutet innebär en prövning av den enskildes rättigheter enligt Europakonventionen.<sup>155</sup> Rättsprövningslagen ersatte den tidigare lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut som hade införts i syfte att garantera att Sverige fullgjorde sina åtaganden enligt Europakonventionen om enskildas rätt till domstolsprövning avseende tvister om civila rättigheter och skyldigheter.<sup>156</sup> Utifrån ordalydelsen innebär lagen att ifall regeringen har beslutat om utvisning av en utlänning har han eller hon, trots att regeringen utgör sista instans, möjlighet att ansöka om rättsprövning i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).<sup>157</sup>

Den utifrån ordalydelsen teoretiska möjligheten till domstolsprövning av regeringens utvisningsbeslut innebär dock inte att utlänningen har rätt till prövning i varje fall. HFD måste först i varje enskilt ärende bedöma ifall ansökningen omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. HFD har i ett fall rörande en utlänning som utvisats med stöd av LSU prövat om denne hade rätt till rättsprövning av regeringens beslut. I målet hänvisade HFD till en slutsats från Europadomstolen om att beslut rörande utvisning inte berör enskildas rätt till domstolsprövning avseende tvister om civila rättigheter och skyldigheter.<sup>158</sup> HFD avvisade därmed utlänningens ansökan och upptog därmed inte fallet till prövning.<sup>159</sup>

### Slutsats avseende art. 6 Europakonventionen

Utifrån Europadomstolens principavgörande är det enligt min uppfattning svårt att se hur konventionens skydd för rätten till domstolsprövning och en rättssäker process ska kunna omfatta ett utvisningsförfarande som LSU. Målet avgjordes i stor kammare och är därmed ett avgörande med hög

---

<sup>153</sup> Se *F. mot Förenade kungariket*, no. 17341/03, 22 juni 2004, punkt 2.

<sup>154</sup> Se prop. 2005/06:56 s. 8.

<sup>155</sup> Se 1 § rättsprövningslagen.

<sup>156</sup> Se prop. 1987/88:69 s. 15.

<sup>157</sup> Se 3 § rättsprövningslagen.

<sup>158</sup> Se HFD 2020 not 10 punkt 15 och *Maaouia mot Frankrike* [GC], no. 39652/98, 5 oktober 2000. Jfr HFD 2011 ref. 22.

<sup>159</sup> Se HFD 2020 not 10 punkt 24–25.

auktoritet som svårligen kan ignoreras. De krav som ställs för ett undantag i det senare tillkomna avgörandet bekräftar denna bild.

Utifrån den utbredda problematiken kring verkställigheten av utvisningar genom LSU kan det enligt min uppfattning förvisso antas att det inte är ovanligt att enskilda som är föremål för processen löper en risk för att utsättas för allvarliga kränkningar i mottagandelandet. Ett sådant antagande skulle kunna öppna upp för möjligheten att tillämpa artikel 6 i de fall utlännigen löper stor risk för allvarliga kränkningar i mottagandelandet, med hänvisning till avgörandet från 2004. Alldeles oavsett är emellertid Europadomstolens tydliga avsikt att artikel 6 inte ska tillämpas på utvisningsärende, och eventuella avsteg från huvudregeln får betraktas som sällsynta undantag. Det, i kombination med att HFD vägrade pröva ett LSU-ärende utifrån att rättsskyddslagen delar Europakonventionens kriterium om civila rättigheter, leder ofrånkomligen till slutsatsen att artikel 6 Europakonventionen får betraktas som icke tillämplig avseende LSU.

### 3.4.2 Skyddet i regeringsformen

Konstaterandet att artikel 6 inte är tillämplig gällande utvisningsförfaranden hindrar inte att konventionsstaterna i sina nationella rättsordningar förordnar om ett motsvarande skydd som även gäller avseende utvisningsprocesser. I Sveriges regeringsform anges att en rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid.<sup>160</sup> Trots att bestämmelsen avsåg motsvara det skydd som gavs genom artikel 6 Europakonventionen framhöll regeringen i propositionen vikten av att bestämmelsen hålls oberoende av Europadomstolens tolkningar av artikel 6. Regeringen uttalade därefter att grundlagsbestämmelsen ska omfatta varje rättegång i domstol, det vill säga utan begränsning till mål rörande civil rättigheter och skyldigheter eller anklagelser om brott.<sup>161</sup>

Frågan är följaktligen om utvisningsförfarandet enligt LSU är att betrakta som en rättegång. Någon beskrivning av vad som utgör en rättegång framgår inte av bestämmelsens ordalydelse. Utifrån det sammanhang som paragrafen i övrigt verkar i, angående offentlighet vid domstolsförhandling och att domstol inte får inrättas för en redan begången gärning, får det antas att rättegång som begrepp är kopplat till ett förfarande i domstol.<sup>162</sup>

En LSU-process utgör till största delen ett myndighetsförfarande. Vid ett överklagande handlägger förvisso Migrationsöverdomstolen ärendet temporärt med syftet att överlämna ett yttrande till regeringen. Denna handläggning utgör emellertid en förhållandevis liten del av det totala förfarandet. Vidare har inte Migrationsöverdomstolen en beslutande funktion utan får snarare betraktas som en remissinstans till regeringen. Min slutsats är därmed att förfarandet enligt LSU är att betrakta som ett myndighetsförfarande, och inte ett rättegångsförfarande, och att

---

<sup>160</sup> Se 2 kap. 11 § andra stycket RF.

<sup>161</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 162.

<sup>162</sup> Se 2 kap. 11 § RF och Bylander s. 391.

regeringsformens bestämmelse om rätt till en rättvis rättegång följaktligen inte är tillämplig avseende hela förfarandet.

Slutsatsen att regeringsformens bestämmelse inte är tillämplig avseende hela förfarandet enligt LSU torde emellertid inte hindra att bestämmelsen är partiellt tillämplig avseende den delen av förfarandet då ärendet handläggs i Migrationsöverdomstolen. I den utredning som gjordes avseende införandet av den aktuella grundlagsbestämmelsen uttalades att inte endast mål i domstol, utan även domstolsärenden, omfattades av rätten till rättvis rättegång.<sup>163</sup> Således torde åtminstone den delen av LSU-processen som handläggs av Migrationsöverdomstolen omfattas av rätten till en rättvis rättegång.

I förarbetena till regeringsformens bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång redogörs för rättighetens materiella innebörd. Här återfinns krav på bland annat opartiskhet, muntlighet, omedelbarhet, kontradiktion och rätt till att ta del av utredningen.<sup>164</sup> Angående det sistnämnda kravet ansåg regeringen att den konkreta innebörden i insynsrätten måste anpassas till varje enskilt ärendes art. Regeringen angav vidare att det kan finnas fall när en rättegång måste anses rättvis även om den enskilde inte får tillgång till allt enskilt material, förutsatt att den enskilde får möjlighet att på ett annat sätt bemöta sakomständigheterna inför domstolen. Slutligen drog regeringen slutsatsen att Säkerhetspolisens nuvarande möjligheter att begränsa tillgången till underrättelseinformation inte torde påverkas av grundlagsbestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång.<sup>165</sup>

Även om de i förarbetena angivna beståndsdelarna till en rättvis rättegång uppfylls genom direkta processbestämmelser i LSU<sup>166</sup> eller utlänningslagen<sup>167</sup> kan det ifrågasättas om förfarandet i praktiken uppfyller samtliga av dem. I LSU anges uttryckligen att när muntlig förhandling hålls i Migrationsöverdomstolen ska utläningen ges tillfälle att yttra sig över de omständigheter som åberopas i ärendet. Vidare stadgas att Säkerhetspolisen och Migrationsverket ska redogöra för omständigheterna i ärendet och lämna andra upplysningar som behövs för att genomföra förhandlingen.<sup>168</sup> I fallet med den så kallade Gävleimamen uppgav emellertid ombudet att klienten aldrig fick ta del av någon konkret beskrivning av vad som utgjorde grunden till ansökan om utvisning, samt att det aldrig åberopades någon bevisning som kunde styrka grunderna. Enligt ombudet hade Migrationsöverdomstolen i sitt yttrande enbart återgivit de uppgifter Säkerhetspolisen hade angett i sin ansökan.<sup>169</sup>

---

<sup>163</sup> Se SOU 2008:125 s. 427.

<sup>164</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 158–161.

<sup>165</sup> Se prop. 2009/10:80 s. 162.

<sup>166</sup> Se exempelvis 13 b § LSU.

<sup>167</sup> Se 16 kap. UL.

<sup>168</sup> Se 13 b § andra och tredje styckena LSU.

<sup>169</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 89.

### Slutsats avseende rätten till en rättvis rättegång enligt regeringsformen

Min uppfattning är att även om ombudets redogörelser av processen utgör subjektiva andrahandsuppgifter är de samstämmiga med övriga iakttagelser som gjorts av diverse experter och sakkunniga på området. En sådan samstämmighet gällande bristen på partsinsyn i processen tyder på att förfarandet enligt LSU inte uppfyller rättssäkerhetskravet om rätten att ta del av utredningen. Denna rättighet framgår emellertid inte direkt ur lagtext, utan är framtolkad ur förarbeten till den väldigt allmänt hållna bestämmelsen om rätten till en rättvis rättegång. Därutöver framgår det tydligt i förarbetena hur regeringen har gett ett stort utrymme för Säkerhetspolisen att hemlighålla uppgifter med hänsyn till källskydd, och att den enskildes rätt till partsinsyn i sammanhanget är underordnad. Utifrån lagstiftarens reservationer avseende säkerhetsärenden är det enligt min uppfattning svårt att se annat än att både lagen och den praktiska tillämpningen är förenliga med regeringsformens stadgande om enskildas rätt till en rättvis rättegång.

#### **3.4.3 Konklusion avseende rätten till en rättvis rättegång**

Envars rätt till en rättvis rättegång enligt art. 6 Europakonventionen är både enligt ett principavgörande från Europadomstolen och svensk praxis inte tillämplig avseende LSU, med undantag för extrema kränkingsfall. Således kan förenligheten mellan LSU och art. 6 inte vidare granskas.

Eftersom regeringsformens bestämmelse om rätten till en rättvis rättegång hänför sig till domstolsförfaranden får rättigheten i vart fall anses vara tillämplig avseende den delen av LSU-processen som handläggs i Migrationsöverdomstolen. Trots att de informella kraven på vad som utgör en rättvis rättegång uppfylls genom konkreta processbestämmelser i LSU och utlänningslagen kan det ifrågasättas hur kraven, i synnerhet det om partsinsyn, efterlevs i praktiken. Utifrån lagstiftarens reservationer beträffande säkerhetsärenden är min slutsats dock att varken LSU i form av lagstiftning eller den praktiska tillämpningen av lagen strider mot grundlagens bestämmelse om rätt till en rättvis rättegång.

#### **3.5 Rätten till ett effektivt rättsmedel**

Europadomstolens verksamhet vilar mot en subsidiaritetsprincip som innebär att eventuella förbrytelser mot Europakonventionen i första hand ska beivras genom ett inhemskt rättsförfarande. Principen kommer till uttryck bland annat i artikel 13 Europakonventionen där det anges att var och en, vars i konventionens angivna fri- och rättigheter kränks, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.<sup>170</sup> En motsvarande bestämmelse till artikel 13 Europakonventionen finns inte i regeringsformen.

---

<sup>170</sup> Se Danelius s. 505.

Ordalydelsen i artikel 13 kan ge sken av att det för tillämpning krävs att Europadomstolen, eller i vart fall nationell domstol, har konstaterat att en överträdelse av konventionen har skett. Emellertid räcker det att klaganden påstår att dennes fri- och rättigheter har blivit åsidosatta för att rätten till ett effektivt rättsmedel ska gälla.<sup>171</sup> För att Europadomstolen inte ska behöva pröva fall som är uppenbart ogrundade har den krävt att endast den som på rimliga grunder kan påstå sig ha blivit utsatt för ett konventionsbrott har rätt till ett rättsmedel enligt artikel 13.<sup>172</sup>

### 3.5.1 Definitionen av ett effektivt rättsmedel

Ett effektivt rättsmedel kan beskrivas som ett system som medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål. Det är således kvaliteten på den juridiska prövningen som är relevant, och inte utfallets eventuella fördelar för den klagande. Kravet på högkvalitativ juridisk prövning behöver inte nödvändigtvis tillfredsställas genom ett domstolsförfarande, utan likväl genom administrativa processer hos myndigheter.<sup>173</sup>

Beträffande utvisningar med hänsyn till nationell säkerhet har Europadomstolen uttalat att vissa begränsningar av rätten till ett effektivt rättsmedel kan vara motiverade. Syftet med sådana begränsningar är att information som kan skada riket inte ska läcka ut. Oavsett måste det alltid finnas en självständig och oberoende instans som med kännedom om de relevanta omständigheterna kan pröva om utvisningen är rimlig, även för det fall att uppgifterna kring omständigheterna inte är offentliga. Vidare krävs att instansen har förutsättningar att kunna avfärda den utvisningsansökande myndighetens påstående om att det föreligger ett hot mot rikets säkerhet. Det krävs även att förfarandet är kontradiktoriskt i syfte att kunna avväga allmänna och enskilda intressen, och att det beslut eller den dom som rättsmedlet leder fram till kan verkställas.<sup>174</sup>

Europadomstolen har vid ett antal tillfällen prövat om ett utvisningsförfarande som saknat någon eller några av ovan angivna förutsättningar har berövat utlänningen sin rätt till ett effektivt rättsmedel. I *Al-Nashif mot Bulgarien* hade myndigheterna beslutat att utvisa en palestiniere som hade uppehållit sig lagligen i landet under sju års tid. Anledningen var att myndigheterna ansåg att palestiniern utgjorde ett säkerhetshot sedan han hade hållit religiösa undervisningar. När palestiniern ansökte hos utrikesdepartementet om att få utvisningsbeslutet prövat av en oberoende instans svarade de med att intyga att skälet till beslutet var att palestinierns handlingar hade utgjort ett nationellt säkerhetshot. Syftet med intygandet var

---

<sup>171</sup> Se van Dijk m.fl. s. 1038.

<sup>172</sup> Se Rainey m.fl. s. 131.

<sup>173</sup> Se Danelius s. 506.

<sup>174</sup> Se *Al-Nashif mot Bulgarien*, no. 50963/99, 20 juni 2002, punkterna 136–137; *Kaushal m.fl. mot Bulgarien*, no. 1537/08, 2 september 2010, punkt 36. Se även Danelius s. 508.

att hindra nationell domstol från att pröva utvisningsbeslutet.<sup>175</sup> Europadomstolen ansåg att det i förfarandet saknades en instans med möjlighet att avfärda påståendena om att palestiniern utgjorde en nationell säkerhetsrisk. Europadomstolen menade även att överprövningsinstansen inte hade delgetts de konkreta skäl som låg till grund för beslutet, och att förfarandet ej heller var kontradiktoriskt. Europadomstolens slutsats var följaktligen att utvisningsförfarandet stred mot rätten till ett effektivt rättsmedel.<sup>176</sup>

I *Kaushal m.fl. mot Bulgarien* hade en nationell myndighet beslutat om utvisning av en indisk medborgare. Den nationella instans som skulle överpröva utvisningsbeslutet hade inte prövat de påstådda faktiska omständigheter som utgjorde grund för utvisning. Trots att utvisningen hade beslutats utifrån nationella säkerhetsintressen, och att processuella begränsningar därigenom var befogade, ansåg Europadomstolen att förfarandet inte uppnådde de rättssäkerhetskrav som rätten till ett effektivt rättsmedel uppställer.<sup>177</sup>

Europadomstolen förkunnade i ett par andra fall att två utländska medborgares rätt till ett effektivt rättsmedel hade kränkts. Slutsatserna drogs inte enbart utifrån att påståendena om att utlänningarna utgjorde hot mot den nationella säkerheten aldrig hade prövats ordentligt, utan även med anledning av att processen inte hade inkluderat en prövning av proportionaliteten med åtgärden.<sup>178</sup>

### 3.5.2 Prövning av en oberoende instans

Beträffande utlänningens rätt till ett effektivt rättsmedel kan inledningsvis konstateras att Europadomstolen har en bredare bedömningsmarginal avseende utvisningsärenden som initierats med hänsyn till ett lands nationella säkerhet. Trots detta har domstolen genom praxis utvecklat olika förutsättningar som ska vara uppfyllda för att utlänningen ska anses ha ett effektivt rättsmedel till sitt förfogande. En första sådan förutsättning är att utvisningsbeslutet kan prövas av en oberoende instans.

Utvisningsbeslut med stöd av LSU fattas av Migrationsverket och överklagas därefter till regeringen, som är slutlig instans i processen. Regeringen är i egenskap av högsta förvaltningsorgan överordnad Migrationsverket. Eftersom det är ytterst regeringen som sätter ramarna för Migrationsverkets verksamhet delar är det rimligt att anta att regeringen och Migrationsverket delar de säkerhetspolitiska intressen som påverkar vilka enskilda individer som kan anses utgöra ett hot mot riket. Förvaltningsmyndigheters oberoende

---

<sup>175</sup> Se Mowbray s. 806.

<sup>176</sup> Se *Al-Nashif mot Bulgarien*, no. 50963/99, 20 juni 2002, punkterna 137–138.

<sup>177</sup> Se *Kaushal m.fl. mot Bulgarien*, no. 1537/08, 2 september 2010, punkt 38.

<sup>178</sup> Se *C.G. m.fl. mot Bulgarien*, no. 1365/07, 24 april 2008, punkterna 59–64 och *Raza mot Bulgarien*, no. 31465/08, 11 februari 2010, punkterna 63–64.



inför riksdag och regering är grundlagsfäst genom regeringsformen.<sup>179</sup> Det får således förutsättas att Migrationsverket och regeringen fattar beslut enligt LSU oberoende av varandras intressen, även i fall rörande kvalificerade säkerhetsärenden. En annan sak är däremot att regeringen, i egenskap av både uppdragsgivare och överinstans till Migrationsverket, inte rimligen kan anses utgöra en sådan oberoende instans som Europadomstolen åsyftar.

Innan regeringen överprövar Migrationsverkets beslut ska dock ärendet handläggas av Migrationsöverdomstolen,<sup>180</sup> som i egenskap av domstol får anses vara kapabel till att göra en oberoende prövning av utvisningsfrågan. Det förefaller emellertid enligt min uppfattning vara oklart ifall den svenska processordningen i LSU-ärenden faktiskt medger Migrationsöverdomstolen att överpröva själva utvisningsfrågan. 3 § LSU anger dels att Migrationsöverdomstolen ska med ett eget yttrande lämna handlingarna vidare till regeringen, dels att det i yttrandet *särskilt* ska anges om det föreligger hinder för verkställighet. Varken i lagtext eller i förarbeten anges om yttrandet enbart ska röra frågan om verkställighetshinder, eller om yttrandet även avser omfatta utvisningsfrågan.

I fallet med Gävleimamen uppgav förvisso ombudet att Migrationsöverdomstolen yttrade sig även i utvisningsfrågan.<sup>181</sup> Detta kan tyda på att det existerar en praktik innefattande att Migrationsöverdomstolen bedömer frågan om utvisning även om den inte har en uttrycklig skyldighet att göra det enligt lag. Alldeles oavsett föreligger ingen lagstadgad förpliktelse för Migrationsöverdomstolen att göra en sådan prövning.

Det faktum att Migrationsöverdomstolens utlåtande är ett yttrande, och inte ett beslut, är kanske den mest graverande omständigheten ur rättssäkerhetssynpunkt. Migrationsöverdomstolen har i praktiken därmed inte någon beslutande funktion. Regeringen är förvisso bundna till Migrationsöverdomstolens uppfattning om att det föreligger verkställighetshinder, men någon motsvarande bundenhet finns inte beträffande Migrationsöverdomstolens eventuella bedömning i utvisningsfrågan.

De ovan anförda bristerna i LSU kan enligt min mening med fog hävdas vara uppenbara rättssäkerhetsbrister. Ett sådant konstaterande innebär emellertid inte nödvändigtvis att LSU inte är förenlig med bestämmelsen om rätten till ett effektivt rättsmedel. I det ovan anförda fallet *Al-Nashif mot Bulgarien* ansåg Europadomstolen att utlänningen hade berövats denna rätt eftersom utvisningsförfarandet saknade en instans med möjlighet att avfärda påståendena om att palestiniern utgjorde en nationell säkerhetsrisk. Faktum är att Migrationsöverdomstolen, som konstaterades vara en legitimt oberoende instans, utgör en instans med möjlighet att avfärda anklagelser om nationella säkerhetsrisker. Denna möjlighet kan realistiskt sett tillgodoses i det yttrande Migrationsöverdomstolen har i uppgift att överlämna till

---

<sup>179</sup> Se 12 kap. 2 § RF.

<sup>180</sup> Se 3 § LSU.

<sup>181</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 53.

regeringen. Ombudets uppgifter från processen med Gävleimamen tyder på att Migrationsöverdomstolen faktiskt tar vara på denna möjlighet. Att LSU inte förpliktigar Migrationsöverdomstolen att yttra sig i utvisningsfrågan, eller att domstolen inte har någon formell beslutsbefogenhet, är således enligt min uppfattning inte i sig tillräckligt för att utlänningen inte kan anses få rätten till ett effektivt rättsmedel tillgodosett.

### 3.5.3 Kravet på delgivning av de konkreta skälen

Det är utifrån Europadomstolens praxis inte tillräckligt att det finns en faktisk möjlighet för en oberoende instans att avfärda anklagelserna om en nationell säkerhetsrisk. I fallet *Kaushal mot Bulgarien* ansåg Europadomstolen att rätten till ett effektivt rättsmedel inte hade blivit tillgodosett med anledning av att domstolen i det fallet inte hade delgetts de konkreta skäl som låg bakom beslutet. Enligt Gävleimamens ombud hade Migrationsöverdomstolen aldrig någon reell möjlighet att bedöma huruvida påståendena mot Gävleimamen stämde eftersom Säkerhetspolisen aldrig återopade någon bevisning till styrkande av uppgifterna i sin ansökan.<sup>182</sup>

Ombudet har vidare anfört att Migrationsöverdomstolen har motiverat sitt yttrande om att skäl för utvisning föreligger med att det saknas skäl att frångå Säkerhetspolisens bedömning.<sup>183</sup> Eftersom dessa uppgifter inte har kunnat vidimeras ska de tas med stor försiktighet. Som redogjordes för inledningsvis i uppsatsen har dock denna bild av processen bekräftats av sakkunniga yrkespersoner.<sup>184</sup> Förutsatt att uppgifterna stämmer kan de tyda på att det finns brister i Migrationsöverdomstolens möjligheter att pröva de påståenden som görs kring att utlänningen utgör ett säkerhetshot. Utifrån Europadomstolens bedömning i *Kaushal mot Bulgarien* torde dessa brister enligt min mening anses vara så pass allvarliga att utlänningens rätt till ett effektivt rättsmedel inte tillgodoses.

### 3.5.4 Konklusion avseende rätten till ett effektivt rättsmedel

Europakonventionens krav på en självständig och oberoende instans får enligt min mening anses vara uppfyllda genom LSU. Skälen till det är dels att Migrationsöverdomstolen får anses vara en självständig och oberoende instans, dels att LSU inte uppställer några hinder för att Migrationsöverdomstolen prövar utvisningsfrågan. Att Migrationsöverdomstolen inte har någon formell beslutanderätt är ovidkommande avseende frågan om LSU är förenlig med Europakonventionen. Däremot utgör både frånvaron av en formell beslutanderätt och det faktum att det inte finns någon lagstadgad skyldighet

---

<sup>182</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 88.

<sup>183</sup> Se aktbil. 2 i JK-ärende 4485-20-432, punkt 88.

<sup>184</sup> Se avsnitt 1.1.

för Migrationsöverdomstolen att yttra sig i utvisningsfrågan betydande rättssäkerhetsbrister som med enkelhet hade kunnat åtgärdas.

De förekommande uppgifterna om att Migrationsöverdomstolen undanhålls bevisning som påstås styrka att utlänningen utför ett nationellt säkerhetshot är emellertid enligt min mening allvarliga både ur förenlighetssynpunkt med Europakonventionen och ur en rättssäkerhetssynpunkt. Ett sådant undanhållande skulle innebära att den oberoende instansen i form av Migrationsöverdomstolen aldrig har någon reell möjlighet att pröva frågan om utlänningen utgör ett säkerhetshot för nationen. Europadomstolens praxis pekar entydigt mot att denna typ av förfarande kränker den enskilde. Således får den praktiska tillämpningen av LSU, i form av att bevisning undanhålls den enda oberoende instans som har möjlighet att pröva utvisningsbeslutets giltighet, anses var oförenlig med Europakonventionen.

## 4 Avslutande diskussion

Uppsatsens syfte har varit att granska om utvisningsförfarandet vid kvalificerade säkerhetsärenden är förenligt med det rättighetsskydd som enskilda ges genom regeringsformen och Europakonventionen, samt att föra en diskussion kring avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet utifrån resultatet av granskningen. Nedan besvaras uppsatsens frågeställningar slutligen.

### 4.1 Förenligheten mellan LSU och rättighetsskydden

Granskningen har omfattat fyra artiklar ur Europakonventionen och motsvarande bestämmelser i regeringsformen. Utifrån granskningen kan det konstateras att LSU generellt betraktat överensstämmer med de rättighetsskydd som uppställs i Europakonventionen och regeringsformen. Ingen bestämmelse har genom sin utformning bedömts vara oförenlig med rättighetsskydden.

Sett till hur LSU faktiskt tillämpas i praktiken har tre av fyra granskade fri- och rättigheter bedömts vara förenliga med tillämpningen av lagen. Den enda praktiska tillämpning av LSU som har konstaterats vara oförenlig med rättighetsskyddet är Säkerhetspolisens påstådda undanhållande av bevisning inför Migrationsöverdomstolen. Studier av praxis till artikel 13 Europakonventionen har visat att en utlänning som är belastad med ett utvisningsbeslut har rätt att få beslutet prövat av en oberoende domstol som har kännedom om de relevanta omständigheterna. Det krävs även att domstolen har förutsättningar att kunna avfärda de påståenden som läggs utlänningen till last. Dessa krav kan enligt min mening svårligen anses vara tillgodosedda ifall Säkerhetspolisen tillhandahåller hemlig bevisning som inte behöver åberopas. Min slutsats är följaktligen att den praktiska tillämpningen av LSU är i detta avseende inte förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel.

### 4.2 Avvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet

LSU är en av de lagar som används i kampen mot terrorism och spionage som riktas mot Sverige. Det nationella intresset av att skydda sig mot politiskt motiverade angrepp och från främmande makt är och måste kunna tillåtas få vara starkt, vilket även ska representeras av de lagar som utgör viktiga verktyg avseende bevarandet av rikets säkerhet. Detta skyddsintresse får emellertid inte tillåtas urholka rättssäkerheten till vilken grad som helst.

Vid en jämförelse med en normal utvisningsprocess enligt utlänningslagen bygger ett utvisningsbeslut på ostridiga rättsfakta. Antingen finns inget uppehållstillstånd, eller så finns det. På samma sätt finns antingen en dom om att utlänningen är skyldig till brott, eller så finns det inte. Ett utvisningsbeslut genom LSU förefaller däremot enbart grunda sig på antagelser. Beviskravet för att utvisa en utlänning på grund av terrormisstankar är att det *kan befaras* att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott. Det bör övervägas om detta beviskrav är tillräckligt för att uppnå en anständig grad av rättssäkerhet i en rättsstat. Ett mer rättssäkert beviskrav vore att det ska kunna *skäligen antas*. På så sätt krävs det att utlänningen kan kopplas till konkreta omständigheter som med viss styrka talar för hypotesen.

Enbart det faktum att det råder en generell överensstämmelse mellan LSU och rättighetsskydden innebär inte nödvändigtvis att intresseavvägningen mellan mänskliga rättigheter och nationell säkerhet är balanserad. Det kan konstateras att Europadomstolen rent allmänt tillämpar breda bedömningsmarginaler beträffande vad en konventionsstat tillåts göra vid avgöranden gällande utvisningar med hänsyn till nationell säkerhet. De breda bedömningsmarginalerna är enligt min uppfattning sällan till utlännings fördel.

Även om de allmänt hållna bestämmelserna och de breda bedömningsmarginalerna i Europakonventionen möjligtvis syftar till att öka tillämpbarheten och därmed utgöra ett starkare skydd fungerar det inte i praktiken. Det utrymme som konventionen generellt sett ger avseende inskränkningar och undantag med hänsyn till nationell säkerhet tenderar enligt min uppfattning ibland att förvandlas till en stark presumtion för att en viss inskränkande åtgärd är tillåten såvida den inte uttryckligen förbjuds i praxis.

Över lag hade skarpare definitioner, gränsdragningar samt förtydliganden av innebörden av särskilda förutsättningar varit önskvärt för att kunna tillförsäkra enskilda deras rättigheter i en större utsträckning. Exempelvis framgår det inte av Europadomstolens praxis ifall utlännings hörsammande av villkoren för vistelsen utgör en nödvändig eller tillräcklig förutsättning för att vistelsen ska betraktas som laglig. Om vistelsen vore laglig torde inte utlänningen kunna åläggas en anmälningsplikt utan att få sin rätt till rörelsefrihet kränkt. Trots detta ligger det nära till hands, med anledning av oklarheten kring rättsläget och det stora utrymmet för inskränkande åtgärder med hänsyn till nationell säkerhet, att dra slutsatsen att ett beslut om anmälningsplikt inte är oförenlig med konventionen.

Ett annat exempel är det i praxis formulerade kravet avseende ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 Europakonventionen. Enligt praxis krävs det i utvisningsärenden att utlänningen tillgodoses en prövning av en oberoende instans som har möjlighet att bedöma frågan om utlänningen utgör ett nationellt säkerhetshot. I LSU tillgodoses detta krav genom Migrationsöverdomstolens förpliktelse att yttra sig *särskilt* över frågan angående verkställighetshinder. Ingenstans i LSU förpliktigas emellertid

Migrationsöverdomstolen att yttra sig över utvisningsfrågan. Eftersom det inte kan uteslutas att Migrationsöverdomstolen även yttrar sig i frågan om utvisning kan enligt min mening inte en slutsats dras om att någon sådan prövning görs. Vidare ger LSU Migrationsöverdomstolen enbart en möjlighet att *pröva* utvisningsbeslutet. Domstolen har således ingen formell rätt att *besluta* i frågan. Eftersom Europadomstolens praxis inte kräver att den prövande instansen ska ha en beslutanderätt i utvisningsfrågan torde enligt min uppfattning ingen annan slutsats kunna dras än att förfarandet enligt LSU överensstämmer med kraven som uppställs i Europakonventionens praxis, trots de uppenbara bristerna i form av rättssäkerhet.

Konklusionen avseende frågan om avvägningen mellan grundläggande mänskliga fri- och rättigheter är att den är i behov av förändring för att kunna anses vara balanserad. Enligt min mening hade det nuvarande ojämna förhållandet mellan upprätthållandet av nationell säkerhet och grundläggande fri- och rättigheter kunnat balanseras genom flera olika åtgärder. Den viktigaste åtgärden för att tillförsäkra enskilda deras fri- och rättigheter torde vara att låta utvisningsförfarandet avseende kvalificerade säkerhetsärenden handläggas genom en renodlad förvaltningsrättslig process där samtliga instanser utgörs av oberoende domstolar. Ett alternativ är att låta Migrationsöverdomstolen utgöra sista instans i förfarandet med full beslutanderätt. Fram till att en ändring sker kommer LSU genom sin nuvarande utformning att fortsätta bidra till rättsosäkra processer som till viss del bryter mot Europakonventionen.

# Käll- och litteraturlista

## KÄLLOR

### Elektroniska källor

”Anne Ramberg om den omdiskuterade lagen: ’inte oproblematiske’”, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/anne-ramberg-om-den-omdiskuterade-lagen-inte-oproblematisk>, besökt 2021-05-23.

”Samtliga sex förvarstagna islamister utvisas”, SVT Nyheter, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/samtliga-sex-forvarstagna-islamister-utvisas>, besökt 2021-01-28.

### Otryckta källor

Partsinlaga till JK i ärende 4485-20-432, aktbilaga 2, daterad 16 juli 2020.

### Tryckta källor

#### *Propositioner*

Prop. 1975/76:18: *Ändring i utlänningslagen (1954:193) m.m.*

Prop. 1984/85:32: *Riktlinjer för det framtida arbetet mot ekonomisk brottslighet.*

Prop. 1981/82:146: *Ändring i utlänningslagen (1980:376).*

Prop. 1987/88:69: *Europakonventionen och rätten till domstolsprövning i Sverige.*

Prop. 1988/89:86: *Förslag till utlänningslag m.m.*

Prop. 1990/91:118: *Förslag till lag om särskild kontroll av vissa utlänningar, m.m.*

Prop. 2002/03:38: *Straffansvar för terroristbrott.*

Prop. 2009/10:31: *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*

Prop. 2009/10:80: *En reformerad grundlag.*

Prop. 2013/14:82: *Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.*

### ***Regeringens skrivelser***

Skr. 2020/21:69: 2020 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

### ***Statens offentliga utredningar***

SOU 1989:104: *Terroristlagstiftningen*.

SOU 2008:125: *En reformerad grundlag*.

## **LITTERATUR**

Bylander, Eric (2017), *Regeringsformens krav på alla rättegångars genomförande rättvist och inom skälig tid*, SvJT s. 370–398.

Cameron, Iain (2018), *An Introduction to the European Convention on Human Rights*. Åttonde upplagan. Iustus Förlag AB: Uppsala.

De Londras, Fiona – Dzehtsiarou, Kanstanstsin (2018), *Great Debates on the European Convention on Human Rights*. London: Macmillan Publishers Ltd.

Danelius, Hans (2012), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Fjärde upplagan. Stockholm: Nordstedts Juridik.

Fridström, Ingela, kommentar till lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll 1 § första punkten, not 3, Juno internet, besökt 2021-05-22.

Jermsten, Henrik, kommentar till regeringsformen 2 kap., not 17, Juno internet, besökt 2021-05-15.

Kleineman, Jan (2018), *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, Maria – Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur AB.

Lehrberg, Bert (2010), *Praktisk juridisk metod*. Sjätte upplagan. Uppsala: Iusté.

Mowbray, Alastair (2012), *Cases, Materials, and Commentary on the European Convention on Human Rights*. Tredje upplagan. Oxford: Oxford University Press.

Olsen, Lena (2004), *Rättsvetenskapliga perspektiv*, SvJT s. 118–135.



Rainey, Bernadette – Wicks, Elizabeth – Ovey, Clare (2014), *The European Convention on Human Rights*. Sjätte upplagan. Oxford: Oxford University Press.

Sandgren, Claes (2015), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*. Tredje upplagan. Stockholm: Nordstedts juridik.

Van Dijk, Pieter – van Hoof, Fried – van Rijn, Arjen – Zvaak (2018), Leo, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Femte upplagan. Cambridge: Intersentia Ltd.

# Rättsfallsförteckning

## *Europadomstolen*

*Al-Nashif mot Bulgarien*, no. 50963/99, 20 juni 2002.

*A. m.fl. mot Förenade kungariket [GC]*, no. 3455/05, 18 februari 2009.

*Amie m.fl. mot Bulgarien*, no. 58149/08, 12 februari 2013, punkt 98.

*C.G m.fl. mot Bulgarien*, no. 1365/07, 24 april 2008.

*Cherif mot Italien*, no. 1860/07, 7 april 2009.

*Corigliano mot Italien*, no. 8304/78, 10 december 1982.

*F. mot Förenade kungariket*, no. 17341/03, 22 juni 2004.

*Fedorov och Fedorova mot Ryssland*, no. 31008/02, 13 oktober 2005.

*Guliev mot Litauen*, no. 10425/03, 16 december 2008.

*Guzzardi mot Italien*, no. 7367/76, 6 november 1980.

*Kaya mot Rumänien*, no. 33970/05, 12 oktober 2006.

*Kaushal m.fl. mot Bulgarien*, no. 1537/08, 2 september 2009.

*Labita mot Italien*, no. 26772/95, 6 april 2000.

*Liu mot Ryssland (no. 2)*, no. 29157/09, 26 juli 2011.

*Maaouia mot Frankrike [GC]*, no. 39652/98, 5 oktober 2000.

*Opuz mot Turkiet*, no. 33401/02, 9 juni 2009.

*Raza mot Bulgarien*, no. 31465/08, 11 februari 2010.

## *Europakommissionen*

*Aygün mot Sverige*, no. 14102/88, 9 oktober 1989.

*Paramanathan mot Tyskland*, no. 12068/86, 1 december 1986.

*Udayanan a. Sivakumaran mot Tyskland*, no. 11825/85, 9 oktober 1989.

*Ulusoy mot Sverige*, no. 13344/87, 3 juli 1989.

*Svenska rättsfall*

HFD 2011 ref. 22.

HFD 2020 not 10.

Malmö tingsrätts dom meddelad 2021-04-06 i mål B 6900-20.

NJA 1989 s. 131.

NJA 1990 s. 636.