



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Alicia Persson

Den bristande partsinsynen vid utvisning på  
grund av nationell säkerhet och dess  
förhållande till Europakonventionen

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet

30 högskolepoäng

Handledare: Valentin Jeutner

Termin för examen: Period 1 VT 2022

# Innehåll

Sammanfattning .....	4
Abstract .....	5
1. Inledning.....	6
1.1. Bakgrund .....	6
1.2. Syfte och Frågeställningar .....	7
1.3. Avgränsningar .....	8
1.4. Metod och Material .....	10
1.4.1. Metod .....	10
1.4.2. Material .....	11
1.5. Disposition.....	12
2. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna .....	13
2.1. Artikel 6 – Rätt till en rättvis rättegång .....	13
2.2. Artikel 13 – Rätt till ett effektivt rättsmedel.....	15
2.3. Artikel 1 i protokoll nummer 7.....	16
2.4. Praxis om utvisning av utlänningar på grund av nationell säkerhet .....	17
2.4.1. <i>Chahal v The United Kingdom</i> .....	17
2.4.2. <i>Al-Nashif v Bulgaria</i> (2002).....	19
2.4.3. <i>A and others v The United Kingdom</i> .....	21
2.4.4. <i>Ljatići v The Former Yugoslav Republic of Macedonia</i> .....	23
2.4.5. <i>Muhammad and Muhammad v Romania</i> .....	24
2.4.6. Slutsatser .....	26
3. Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll .....	28
3.1. Lagens syfte och tillämpningsområde .....	28
3.2. Förfarandet enligt lagen.....	29
3.3. Sekretessen vid förfarandet i relation till Europakonventionen .....	31
4. Utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen i det norska rättssystemet 33	
4.1. Utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska hänsynstaganden.....	33
4.2. Sekretess och särskild advokat .....	34
4.3. Rätten till ett effektivt rättsmedel och rättssäkerhetsgarantierna.....	35
4.3.1. Införandet av särskilda advokater och Europakonventionen .....	35
4.3.2. HR-2016-1252-A .....	37
5. Analys.....	40
5.1. Strider det svenska förfarandet mot artikel 1 i protokoll nummer 7?.....	40

5.2. Kan ett system med särskilda advokater införas i Sverige för att förfarandet inte ska strida mot artikel 1 i protokoll nummer 7?.....	43
6. Slutsatser .....	46
7. Källförteckning.....	47

## Sammanfattning

Nationell säkerhet har varit ett viktigt ämne de senaste åren och flera olika åtgärder har implementerats för att skydda stater och deras medborgare. En av dem är att utvisa utlänningar som anses utgöra säkerhetsshot. Det krävs inte att utlänningen faktiskt har begått ett brott som har hotat statens säkerhet, utan det räcker att det kan befaras att utlänningen kan begå sådana brott i framtiden. Detta är problematiskt ur flera aspekter och lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll som reglerar dessa ärenden i Sverige har fått omfattande kritik på flera punkter, däribland bristande partsinsyn under ärendets gång. Detta innebär att utlänningen inte får se alla bevis i ärendet emot sig på grund av omfattande sekretess. Sekretessen rättfärdigas av nationell säkerhet. Denna sekretess innebär dock att utlänningen kan utvisas baserat på uppgifter som utlänningen inte fått ta del av och därmed inte kunnat bemöta på ett effektivt sätt.

Med utgångspunkt i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ämnar uppsatsen utreda om den bristande partsinsynen är förenlig med utlänningens rättigheter i konventionen. Genom en undersökning av Europadomstolens praxis i ämnet konstateras att utlänningens rättigheter i dessa ärenden skyddas av artikel 13 och artikel 1 i protokoll nummer 7 i konventionen. Rätten till att se specifika dokument i ärendet har tydliggjorts främst i *Muhammad and Muhammad v. Romania* där Europadomstolen slog fast att denna rättighet kan inskränkas, men att inskränkningen måste vara rättfärdigad och uppvägd genom andra åtgärder. En av dessa åtgärder kan vara att utlänningen blir representerad av ett säkerhetsklassat ombud i den sekretessbelagda delen av ärendet. I Sverige är visserligen inskränkningen rättfärdigad genom nationell säkerhet, men inskränkningen uppvägs inte genom andra åtgärder. Därmed strider det svenska förfarandet i dessa fall mot Europakonventionen.

Uppsatsen syfte är vidare att undersöka om ett system med säkerhetsklassade ombud kan införas i Sverige och medföra att förfarandet inte strider mot Europakonventionen. Detta görs genom en komparativ analys med Norge som har infört särskilda advokater som representerar utlänningen i den sekretessbelagda delen av ärendet. Systemet infördes för att reglerna vid utvisning på grund av nationell säkerhet inte skulle vara konventionsstridiga. Eftersom systemet används i Norge och har tagits upp i Europadomstolens praxis finns det ingen anledning för Sverige att inte införa detta system. Införandet hade även medfört att förfarandet enligt de svenska reglerna i dessa fall inte hade varit konventionsstridigt.

## Abstract

National security has been an important subject over the last years and several measures have been implemented to protect states and their citizens. One of them is to expel aliens that are considered security threats. It is not required that the alien actually committed a crime that threatened the security of the state, it is enough that it can be anticipated that the alien can commit those crimes in the future. This is problematic from several aspects and The Special Controls of Aliens Act (1991:572) that regulates these cases in Sweden has received criticism on several areas, among them the lack of insight for the alien during the case. This implies that the alien cannot view all the evidence against them because of extensive confidentiality. The confidentiality is justified by national security. This confidentiality entails that the alien can be expelled based on information that the alien did not view and therefore could not counter in an effective way.

Based on the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms this essay aims to investigate if the lack of insight is compatible with the rights of the alien stated in the Convention. By a study of the case law of the European Court of Human Rights it is established that the rights of the alien in these cases are protected by article 13 and article 1 of protocol no. 7 of the Convention. The right to view specific documents in the case has been clarified mainly by *Muhammad and Muhammad v. Romania* where the Court established that the right can be limited, but the limitation must be justified and compensated by other measures. One of these measures can be that the alien is represented by a special advocate in the confidential part of the case. In Sweden the limitation is justified by national security, but the limitation is not compensated by other measures. The Swedish proceedings in these cases are therefore conflicting with the Convention.

The purpose of this essay is further to investigate whether a system with special advocates can be implemented in Sweden and result in the Swedish proceedings not conflicting with the Convention. This is done by a comparative analysis with Norway who has implemented special advocates that represent the alien in the confidential part of the case. The system was implemented in order for the rules regarding expulsion due to national security to not be conflicting with the Convention. Since the system is used in Norway and has been brought up in the case law of the European Court of Human Rights, there is no reason for Sweden to not implement this system. The implementation would mean that the Swedish rules in these cases would not be conflicting with the Convention.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

De senaste åren har nationell säkerhet stått i centrum både globalt och i Sverige. Det har varit en viktig fråga politiskt som fortfarande diskuteras. Framför allt undersöks allt fler metoder för att stärka den nationella säkerheten och skydda det demokratiska samhället.<sup>1</sup> Ett stort hot mot den nationella säkerheten är terrorism och andra aktioner som kan hota statens medborgare och funktioner. Ett sätt att skydda staten mot detta är att utvisa utlänningar som anses utgöra säkerhetshot.<sup>2</sup>

De utlänningar som riskerar utvisning på grund av att de anses utgöra säkerhetshot måste inte nödvändigtvis ha begått ett brott som har hotat den nationella säkerheten i Sverige. Det räcker att det *kan befaras* att utlänningen kan begå terroristbrott i framtiden eller att utvisningen är särskilt påkallad med hänsyn till nationell säkerhet.<sup>3</sup> Utvisningen försöker därmed att förhindra att brott som kan hota Sveriges nationella säkerhet begås i framtiden. Även om intresset att skydda den nationella säkerheten är legitimt kan detta ifrågasättas juridiskt på flera områden. Det kan ifrågasättas att någon kan utvisas utan att ha begått ett brott utan enbart på det faktum att personen kanske kommer begå brott i framtiden. Att en person är oskyldig tills motsatsen bevisats är en allmän princip inom juridiken<sup>4</sup>, vilken äventyras vid utvisningar på grund av nationell säkerhet. Men även processen där utlänningen kan överklaga och få sitt fall prövat har brister. Utlänningen får sällan tillgång till all bevisning mot sig eftersom det om denna röjs kan påverka den nationella säkerheten. Det innebär att utlänningen kan dömas på bevisning som denne inte fått se och därför troligtvis inte heller ha kunnat bemöta på ett sätt som ger en ärlig chans att ifrågasätta utvisningsbeslutet. På grund av den starka sekretessen är det bara Säkerhetspolisen som har tillgång till bevisningen i sin ursprungliga form. Detta innebär att inget annat självständigt organ granskar uppgifterna, även detta kan kritiserars.<sup>5</sup>

Alla dessa faktorer gör att det kan ifrågasättas om statens intresse av att skydda den nationella säkerheten i dessa fall ges alltför mycket vikt i avvägningen mellan statens intresse och den enskildes intresse. Detta i kombination med att ingen av de utlänningar som riskerat utvisning

---

<sup>1</sup> Se exempelvis motion 2021/22:4191.

<sup>2</sup> Se prop. 1990/91:118, s. 22 f.

<sup>3</sup> Se 1 § i lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>4</sup> Se Axberger (2016), s. 294

<sup>5</sup> Se Drysén, <https://sverigesradio.se/artikel/myndigheter-far-inte-ta-del-av-all-sapos-bevisning>, besökt 06-04-2022.

på grund av att de anses utgöra säkerhetshot har vunnit mot Säkerhetspolisen i de mål som uppkommit gör att en granskning av de både intressena i fallen är intressant.<sup>6</sup>

Det finns flera sätt att kritisera förfarandet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Ett intressant perspektiv är att se till Sveriges internationella relationer och åtaganden. Den nationella säkerheten är en viktig fråga i alla länder. På grund av likheterna mellan EU:s medlemsstater är det givande att se hur andra stater har löst problematiken med utlänningar som anses utgöra säkerhetshot. Vidare är det intressant att se hur lösningarna som staterna har följer de internationella konventioner som medlemsstaterna åtagit sig att följa. Ett av de viktigaste instrumenten är Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna<sup>7</sup> eftersom den innehåller flera rättigheter både vid rättegångsförfaranden och utvisningar.<sup>8</sup>

Med utgångspunkt i Europakonventionen uppkommer flera frågetecken kring det svenska förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet. Uppsatsen ämnar utreda en del av denna kritik och se till en möjlig lösning.

## 1.2. Syfte och Frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll i förhållande till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Uppsatsen ämnar utreda en del av de konflikter som uppkommer vid tillämpningen av lagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden enligt konventionen. Uppsatsen fokuserar särskilt på brist på information för utlänningen vid förfarandet på grund av begränsad partsinsyn rättfärdigad av sekretess. Syftet är vidare att undersöka den potentiella lösningen med säkerhetsklassade ombud som återfinns i det norska rättssystemet och analysera hur införandet av dessa ombud hade påverkat de svenska reglerna vid fall av utvisning på grund av nationell säkerhet i förhållande till Europakonventionen.

För att uppfylla syftet har följande frågeställningar utarbetats och besvarats:

- Strider bristen på information för utlänningen vid förfarandet enligt lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll mot rättssäkerhetsgarantierna vid utvisning av utlänningar enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna?

---

<sup>6</sup> Se Drysen, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7325387>, besökt 30-03-2022.

<sup>7</sup> Hädanefter ”Europakonventionen”.

<sup>8</sup> Se artikel 6 och artikel 1 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen.

- På vilket sätt kan den lösning som uppställs i det norska rättssystemet medföra att förfarandet enligt lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll inte strider mot rättssäkerhetsgarantierna vid utvisning av utlänningar enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna?

### 1.3. Avgränsningar

Det finns flera aspekter av lagen om särskild utlänningskontroll som kan ses som problematiska. Lagen har fått kritik på flera områden<sup>9</sup> och en avgränsning av dessa områden var nödvändig för att möjliggöra fördjupning. Uppsatsen hade kunnat ta flera olika riktningar med utgångspunkt i kritiken. Intresset var störst för den problematik som uppkommer av att den misstänkta inte får se hela utredningen mot sig med hänvisning till att utlämnandet av sådana uppgifter kan utgöra en risk mot Sveriges säkerhet. Dock innebär detta en nackdel i form av att den misstänkta har svårt att försvara sig. Denna intressekonflikt var engagerande, särskilt eftersom det finns argument för bådas sidor. Att sedan använda Europakonventionen som instrument för att undersöka konflikten närmare var naturligt eftersom det inledningsvis kändes som att den enskildes intresse fick stå tillbaka alltför mycket för statens. Europadomstolen har även i flertalet rättsfall nämnt den svåra avvägningen mellan den enskildes och statens intresse och att en balans måste hittas.<sup>10</sup>

Det finns en hel del rättsfall som behandlar utvisning på grund av nationell säkerhet i Europakonventionen. Ett urval var därför tvunget att göras. Rättsfallen är valda för att kunna ge en bra bild av hur systemet med säkerhetsklassade ombud har utvecklats. En del rättsfall har även påverkat medlemsstater att direkt ändra sin nationella lagstiftning, och i en del rättsfall framkommer att medlemsstaterna tidigare ändrat sin nationella lagstiftning för att inte strida mot Europakonventionen. I flera rättsfall har Europadomstolen även kommenterat den intressekonflikt mellan den enskilde och staten som uppkommer i dessa fall vilket är utav intresse för uppsatsen.

Det finns ett flertal länder som infört ett system med säkerhetsklassade ombud vilket är vad uppsatsen undersöker närmare. Dessa system kan vara en lösning på bristerna som finns vid förfarandet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. För att undersöka dessa system valdes ett komparativt perspektiv på uppsatsen. Det första steget efter beslutet att göra en komparativ analys var att välja med vilket land jämförelsen skulle utföras. Det ökade behovet

---

<sup>9</sup> Se Drysen, <https://sverigesradio.se/artikel/professor-lsu-process-kan-strida-mot-europakonventionen> och <https://sverigesradio.se/artikel/inga-utpekade-har-vunnit-mot-sapo>, besökt 30-03-2022.

<sup>10</sup> Se exempelvis *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009.



av nationell säkerhet finns hos flera länder, där olika typer av lösningar blivit aktuella. Just lösningen med säkerhetsklassade advokater återfinns som nämnts i ett par olika länder, däribland England<sup>11</sup>, Danmark<sup>12</sup> och Norge<sup>13</sup>. Valet mellan England och de två nordiska länderna var relativt enkelt på grund av likheterna mellan det danska, norska och svenska rättssystemet. Det finns flera olika typer av indelningar i så kallade rättsfamiljer. I de flesta av dem har Norges, Danmarks och Sveriges rättssystem delats in i samma familj, medan England har tillhört en annan rättsfamilj. I den traditionella uppdelningen mellan rättssystem som tillhör *civil law* och de som tillhör *common law* har Norge, Danmark och Sverige tillhört *civil law* medan England har tillhört *common law*. En vanlig indelning är annars att dela in Norge, Danmark och Sverige i vad som kallas för den skandinaviska eller romersk-germanska rättsfamiljen, medan England i dessa fall tillhör den engelska eller den anglo-amerikanska rättsfamiljen.<sup>14</sup> Eftersom syftet med den komparativa analysen är att undersöka om systemet med säkerhetsklassade advokater i ett annat land går att införa i svensk rätt, fyller Norge och Danmark den funktionen på ett bättre sätt än England med tanke på likheterna mellan norsk, dansk och svensk rätt.

Valet mellan Norge och Danmark var mer komplicerat eftersom båda länderna har systemet med säkerhetsklassade ombud. Valet föll till slut på Norge av en del olika anledningar. Det finns bra källor om hur systemet fungerar i Norge, men även källor som tar upp den diskussion som förts i norsk rätt om säkerhetsklassade ombud.<sup>15</sup> Vidare är det norska språket enklare att förstå än det danska vilket gör den nödvändiga undersökningen lättare och mer effektiv.

Den svenska lagstiftningen på området har varit under granskning de senaste åren och ett nytt lagförslag har lagts fram. Lagförslaget ska förslagsvis träda i kraft i juli 2022. Det nya lagförslaget fokuserar bland annat på att ge fler möjligheter att utvisa utlänningar på grund av misstanke om brott som kan utgöra ett hot mot nationell säkerhet.<sup>16</sup> Uppsatsen kommer inte att titta mycket närmare på lagförslaget, främst eftersom det inte kommer innebära några förändringar kring partsinsynen och sekretessen i dessa fall. Den diskussion lagförslaget ger

---

<sup>11</sup> Se sektion 6 av Special Immigration Appeals Commission Act 1997.

<sup>12</sup> Se 25 § 4 kap. Utländingeloven.

<sup>13</sup> Se 133–134 §§ Utländingsloven.

<sup>14</sup> Se Valguarnera (2018), s. 151 f.

<sup>15</sup> Bordvik, Røyneberg & Baklund Adale (2019) s. 209.

<sup>16</sup> Se prop. 2021/22:131.

kring sekretess kommer kort att uppmärksammas. Uppsatsen kommer dock att utgå ifrån de lagbestämmelser som är i kraft just nu.

## 1.4. Metod och Material

### 1.4.1. Metod

En rättsdogmatisk metod är nödvändig i arbetet. Detta eftersom det krävs att den svenska rätten beskrivs för att kunna utreda dess problematik i förhållande till Europakonventionen samt undersöka lösningar på problemet. Den rättsdogmatiska metoden fokuserar på att fastställa gällande rätt. Fastställandet innebär att både beskriva den gällande rätten samt att kategorisera denna.<sup>17</sup> Rent praktiskt innebär detta att svar på problemställningen söks efter i rättskällorna.<sup>18</sup>

Rättsdogmatiken behöver inte nödvändigtvis vara rent objektiv trots sitt syfte. Det klara syftet är att fastställa gällande rätt men arbetet kan genom metoden tillåtas att påverkas av vissa värderingar. Värderingarna måste dock vara allmänt erkända inom uppsatsens område. Det innebär att exempelvis vissa principer som rör rättssäkerhet kan beaktas.<sup>19</sup> Att välja den rättsdogmatiska metoden begränsar därmed inte behandlingen av olika principer inom ramen för uppsatsen.

Efter att ha fastställt gällande rätt på området krävs en jämförelse mellan de svenska och de norska reglerna. Jämförelsen är nödvändig för att kunna utvärdera möjligheten att införa det norska systemet i svensk rätt och förstå införandets betydelse för de svenska reglerna i förhållande till Europakonventionen. Den komparativa metoden efterforskar utländska rättssystem vilket ger nya perspektiv på svensk rätt.<sup>20</sup> Metoden kan med fördel användas för att utforska utländska lösningar på juridiska problem som det svenska rättssystemet ställs inför. På detta sätt kan utvärdering av exempelvis ett eventuellt lån av ett rättsinstitut ske. För att kunna utvärdera om lånet kommer att vara till fördel för den svenska rätten eller ens vara möjligt krävs en undersökning av vilka förutsättningar som möjliggör användningen av det utländska rättsinstitutet i det egna rättssystemet. Dessa förutsättningar behöver föreligga även i det svenska rättssystemet för att det lånade rättsinstitutet ska fungera på önskat sätt. Den komparativa metoden möjliggör denna undersökning.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Se Sandgren (2018), s. 43.

<sup>18</sup> Se Kleineman (2018), s. 21.

<sup>19</sup> Se Sandgren (2018), s. 45.

<sup>20</sup> Ibid, s. 54.

<sup>21</sup> Se Valguarnera (2018), s. 145.

Den komparativa metoden kan användas på ett flertal olika sätt och vägledas av olika principer. Vid jämförelse av rättssystem och lån mellan rättssystemen är begreppsskillnader en fallgröp. Samma begrepp kan användas till olika företeelser vilket skapar problem vid jämförelsen, eftersom en jämförelse kräver en *tertium comparationis*. Detta innebär att det krävs att jämförelsen sker av två skilda saker men som har något gemensamt. Om begreppsskillnader finns kan detta vålla problem eftersom begreppen inte innefattar en gemensam sak i de båda rättssystemen. För att undvika detta kan funktionalitetsprincipen användas. Denna princip fokuserar inte på begrepp utan på funktionen av en särskild företeelse. Det är själva funktionen som utgör *tertium comparationis* och inte begreppet i sig.<sup>22</sup> Uppsatsen kommer därmed inte att fördjupa några begrepp i de norska och svenska rättssystemen för att möjliggöra den komparativa analysen, utan fokusera på funktionen reglerna har i situationen där en utlänning blir utvisad på grund av nationell säkerhet.

#### 1.4.2. Material

Ett flertal olika källor var nödvändiga för att undersöka utvisning på grund av nationell säkerhet. Vad gäller Europakonventionen har materialet främst utgått ifrån officiella dokument från Europadomstolen. Praxis från Europadomstolen har vidare varit viktig för att förstå artiklarnas djup i konventionen samt hur de förhåller sig till nationella regler om utvisning på grund av nationell säkerhet.

Vid undersökningen av de svenska och norska reglerna har information främst hämtats från förarbeten. Förarbetena ger viktig insikt i reglernas syfte och struktur. Förarbetena diskuterar även de nationella bestämmelserna i förhållande till Europakonventionen vilket är av intresse för uppsatsen. Diskussionen visar även på olika tolkningar av konventionen och Europadomstolens praxis vilket visar på komplexiteten i dessa fall.

Utöver dessa källor har även viss litteratur använts. Litteraturen har främst fördjupat och förklarat artiklarna i Europakonventionen och den svenska och norska lagstiftningen. En del online-källor har vidare använts. Dessa källor är främst artiklar på området och tillmäts inte lika stor vikt som övriga, officiella källor. Dessa källor används i stället för att visa på diskussionen i samhället kring utvisning på grund av säkerhetsshot och kritiken mot lagstiftningen på området.

---

<sup>22</sup> Se Valguarnera (2018), s. 155.

## 1.5. Disposition

Uppsatsen börjar med en genomgång av de för området viktiga artiklarna i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. I detta andra kapitel tas även viktig praxis upp, som visar utvecklingen av utvisning på grund av säkerhetshot samt systemet med säkerhetsklassade ombud.

Det tredje kapitlet undersöker den svenska rätten och utvecklar syftet med de svenska reglerna på området. Kapitlet undersöker mer noga det kritiserade förfarandet vid tillämpningen av lagen vilket är uppsatsens fokus. Vidare undersöks resonemangen angående Europakonventionen vid införandet av lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

I fjärde kapitlet behandlas norsk rätt och dess system med särskilda advokater. Uppsatsen fokuserar här på diskussionen i norsk rätt angående systemet och rättsfall för att klarlägga reglerna och lyfta vad som lett fram till att systemet används. Fokus ligger även på att se hur systemet förhåller sig till Europakonventionen.

Uppsatsens femte kapitel avser fastställa om de svenska reglerna strider mot Europakonventionen. Därefter följer en analys om möjligheten att införa säkerhetsklassade ombud i den svenska lagstiftningen mot bakgrund av de norska reglerna och vad detta hade inneburit för rättssäkerhetsgarantierna vid utvisning av utlänningar på grund av nationell säkerhet i Sverige.

Uppsatsen avslutas med slutsatser kring de svenska reglerna i förhållande till rättssäkerhetsgarantierna enligt Europakonventionen. Slutsatser kring att införa säkerhetsklassade ombud, likt det system som finns i Norge, i det svenska rättssystemet kommer även att framföras.

## 2. Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

Europakonventionen är ett viktigt instrument för att skydda enskilda mot staters maktmissbruk.<sup>23</sup> Det finns flera artiklar som innehåller rättigheter för den enskilde vid rättegångar och ärenden. Detta kapitel tar upp dessa artiklar och kapitlet inleds med en genomgång av artikel 6, som tydligt stadgar individens rättigheter. Därefter tar uppsatsen upp artikel 13 och artikel 1 i protokoll nummer 7. Kapitlet avslutas med en genomgång av flera rättsfall från Europadomstolen som tydligare visar hur artiklarna som reglerar utvisning på grund av nationell säkerhet tillämpas i konkreta fall.

### 2.1. Artikel 6 – Rätt till en rättvis rättegång

Artikel 6 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna ställer upp flera rättigheter för enskilda vid rättegångar. Ett viktigt syfte med artikel 6 är att göra domstolsprövningar av rättigheter och anklagelser rättssäkra.<sup>24</sup> Rättssäkerhet innefattar att det finns ett skydd för enskilda mot maktmissbruk och kränkningar från statens sida, en viktig funktion av Europakonventionen.<sup>25</sup>

Rättigheterna är flera och uppräknade i artikeln.<sup>26</sup> Rättigheterna tillfaller, liksom samtliga rättigheter i Europakonventionen, alla som är under en konventionsstats jurisdiktion.<sup>27</sup> Nedan följer en genomgång av några av de viktigaste rättigheterna ur uppsatsens perspektiv.

Artikel 6 är tillämplig vid prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter, samt vid anklagelse av brott. De civila rättigheterna är materiella rättigheter grundade i lag.<sup>28</sup> Den som är anklagad för brott har flera minimirättigheter som är uppräknade i tredje punkten i artikel 6.<sup>29</sup> Oskuldspresumtionen lyfts särskilt fram i artikelns andra punkt.<sup>30</sup>

Artikeln innefattar en rätt till domstolsprövning. Detta innebär inte nödvändigtvis att prövningen måste ske i en domstol utan även andra administrativa rättsmedel som uppfyller kraven i artikel 6 kan användas. Ett rättsmedel måste dock vara självständigt, opartiskt, ha

---

<sup>23</sup> Se Dahlman (2019), s. 25

<sup>24</sup> Se Danelius (2015), s. 158.

<sup>25</sup> Se Dahlman (2019), s. 25 och artikel 1 i Europakonventionen.

<sup>26</sup> Se artikel 6 i Europakonventionen.

<sup>27</sup> Se Danelius (2019) s. 159.

<sup>28</sup> Se Grabenwarter (2013) s. 101.

<sup>29</sup> Se artikel 6.3 Europakonventionen.

<sup>30</sup> Se artikel 6.2 Europakonventionen.

kompetens och ha möjlighet att fatta bindande beslut för parterna. Beslutet ska också kunna överklagas.<sup>31</sup>

En rättvis rättegång enligt artikeln kräver en muntlig och offentlig förhandling.<sup>32</sup> Att förhandlingen ska vara muntlig är en huvudregel som bara kan brytas i exceptionella fall där en skriftlig process är mer fördelaktig på grund av saken i målet.<sup>33</sup> Att förhandlingen ska vara offentlig är givetvis inte nödvändigt i fall av sekretess där Europadomstolen godtagit en del olika undantag med hänsyn till sekretess.<sup>34</sup> Rätten till en rättvis rättegång ställer dock upp en mängd flera krav.<sup>35</sup> Bland annat ska den tilltalade bli hörd, parterna ska vara likställda i processen (dock tillåts den tilltalade i vissa fall att favoriseras för att undvika att en oskyldig döms<sup>36</sup>) och det ska finnas ett kontradiktoriskt förfarande. Kravet på ett kontradiktoriskt förfarande är särskilt intressant utifrån uppsatsens perspektiv eftersom det innefattar att båda parter ska få tillgång till det material som målet utgår ifrån samt ha möjlighet att yttra sig över materialet.<sup>37</sup> Givetvis kan visst material undanhållas parterna på grund av sekretess, men det är tydligt i artikeln att den tilltalade i annat fall har rätt att ta del av materialet. Det är endast i de fall då det är strikt nödvändigt med sekretess som material kan undanhållas den tilltalade. Detta ställer upp en relativt hög tröskel för när intresset av sekretess går före den enskildes intresse.<sup>38</sup>

På grund av de många rättigheter som artikel 6 föranleder, särskilt i fråga om rätten till ett kontradiktoriskt förfarande, vore det naturligt att vända sig till denna artikel även i fall som undersöks av denna uppsats. Det hade gett ett optimalt skydd och gett ett tydligt svar till de fall som uppsatsen undersöker. Däremot har Europadomstolen i rättsfallet *Maaouia v France* fastslagit att artikel 6 inte är tillämplig på fall som rör utvisning.<sup>39</sup>

*Maaouia v France* rörde ett utvisningsbeslut mot en tunisisk medborgare som varit bosatt i Frankrike i flera år. Utvisningsbeslutet togs på grund av brott som begåtts av Maaouia i Frankrike. Maaouia framförde klagomål till Europadomstolen mot processen som lett fram till beslutet på grund av att den tagit oskäligt lång tid, vilket skulle strida mot artikel 6 av konventionen. Fallet med Maaouia ansågs inte falla in under artikelns tillämpningsområde,

---

<sup>31</sup> Se Grabenwarther (2013) s. 114.

<sup>32</sup> Se Danelius (2019), s. 237.

<sup>33</sup> Ibid, s. 239.

<sup>34</sup> Ibid, s. 256.

<sup>35</sup> Se Grabenwarther (2013), s. 134.

<sup>36</sup> Se Danelius (2019), s. 260.

<sup>37</sup> Ibid, s. 260.

<sup>38</sup> Se Grabenwarther (2013) s. 137.

<sup>39</sup> Se *Maaouia v France* [GC] no. 39652/98, 5 oktober 2000.

varken avseende prövning av hans civila rättigheter eller skyldigheter och inte heller åtal för brott. Europadomstolen slog fast att dessa begrepp är autonoma och inte kan tolkas utifrån inhemsk rätt, därmed ska de tolkas utifrån konventionen. Enligt de bestämmelser som finns i konventionen, särskilt utifrån artikel 1 i tilläggsprotokoll 7, går att utläsa att utvisningsmål inte omfattas av begreppen i artikel 6. Om artikel 6 hade varit tillämplig på fall av utvisning hade inte artikel 1 i protokoll nummer 7 behövts. Domstolen belyste visserligen att det finns olika tolkningar vad gäller den brottsliga aspekten av artikeln. Detta särskilt i utvisningsmål som har karaktär av att behandla straffrätt, exempelvis i mål där utvisning sker på grund av brott eller misstanke om brott. Detta ska dock inte förändra målets preventiva natur. Utvisningsmål på grund av brott faller därmed inte inom artikelns tillämpningsområde.<sup>40</sup>

Det är därmed klarlagt och ostridigt att artikel 6 inte kan tillämpas på de fall som uppsatsen behandlar, trots det starka skyddet. Skydd för utlänningens rättigheter i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet får därmed letas i andra artiklar.

## 2.2. Artikel 13 – Rätt till ett effektivt rättsmedel

Artikel 13 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna behandlar rätten till ett effektivt rättsmedel.<sup>41</sup> Endast i de fall där den enskilde har lidit av ett konventionsbrott på rimliga grunder, alltså där den enskilde har en ”*arguable claim*”, kan artikel 13 aktualiseras.<sup>42</sup> Det krävs däremot inte att en annan rättighet av konventionen har överträtts, även om så ofta är fallet i de rättsfall som tagits upp av Europadomstolen.<sup>43</sup> Europadomstolen har inte helt klargjort vad som räknas som en ”*arguable claim*”, mer än att det är något som måste avgöras från fall till fall. Rättsfrågan i saken är även utav betydelse.<sup>44</sup>

Det finns vägledning kring vad som räknas som ett effektivt rättsmedel enligt artikeln. Rättsmedlet måste ge en tillräcklig prövning av den enskildes påstående men det krävs inte att prövningen görs av en domstol. Även ett administrativt rättsmedel kan kvalificera under artikel 13. Det ställs dock fortfarande krav på detta administrativa rättsmedel för att det ska verka effektivt och det krävs att det administrativa organets befogenheter och vilka garantier som organet kan ge undersöks. Rättsmedlet i sig måste kunna användas av den enskilde,

---

<sup>40</sup> Se *Maaouia v France* [GC] no. 39652/98, 5 oktober 2000.

<sup>41</sup> Se artikel 13 i Europakonventionen.

<sup>42</sup> Se Danelius, 2015 s. 539.

<sup>43</sup> Se *Klass and others v Germany* 6 september 1978, Series A no. 28, p. 64.

<sup>44</sup> Se *Silver and others v United Kingdom*, 24 oktober 1983, Series A no. 67.

beslut måste ges inom en skälig tid och beslutet måste kunna verkställas. Dessa krav måste anses uppfyllda av sakkunniga på juridikens område.<sup>45</sup>

Artikel 13 är inte absolut och rättigheterna i artikeln kan inskränkas. Dock har Europadomstolen fastslagit att de inskränkningar som görs måste vara restriktiva. Endast inskränkningar som är nödvändiga bör göras.<sup>46</sup>

I fall som rör utvisning av utlänningar pga att de anses utgöra säkerhetsrisk har artikel 13 använts eftersom artikel 6 inte varit tillämplig.<sup>47</sup> Vad gäller problemet med att utlänningen inte får ta del av utredningen mot sig har även artikel 1 i protokoll nummer 7 använts.

### 2.3. Artikel 1 i protokoll nummer 7

Artikel 1 i protokoll nummer 7 slår fast rättssäkerhetsgarantier för de utlänningar som fått beslut om utvisning mot sig. Rättigheterna omfattar att få lägga fram skäl som talar emot utvisningen, få saken omprövad och få företrädas av ett ombud. Genom denna artikel stadgas en miniminivå för processuella garantier i dessa situationer som inte täcks av artikel 6 i konventionen som annars hade gett ett starkt skydd.<sup>48</sup>

Artikeln utgör *lex specialis* till artikel 13.<sup>49</sup> Europadomstolen har i flera rättsfall valt att pröva artikel 1 i protokoll nummer 7 i stället för artikel 13, särskilt i de situationer som uppsatsen behandlar. Detta syns bland annat i rättsfallet *Muhammad and Muhammad v Romania* från 2020 där två utlänningar skulle utvisas på grund av att de ansågs vara säkerhetsrisker. De framförde klagomål om att deras rättigheter enligt både artikel 1 i protokoll nummer 7 och artikel 13 hade kränkts. Domstolen ansåg att det fanns anledning att pröva artikel 1 i protokoll nummer 7 separat, och eftersom en kränkning av artikeln förelåg fanns ingen anledning att även pröva målet mot artikel 13.<sup>50</sup>

Rättigheterna i artikeln är alltså inte absoluta och får därför begränsas enligt artikelns andra punkt om själva utvisningen är nödvändig utifrån den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten.<sup>51</sup> Europadomstolen har dock tagit upp flera olika åtgärder som kan väga upp för

---

<sup>45</sup> Se Danelius (2015) s. 539 f.

<sup>46</sup> Se *Kudla v Poland*, nr. 30210/96, 26 oktober 2000.

<sup>47</sup> Se *Chahal v United Kingdom* [GC] no. 22414/93, 15 november 1996.

<sup>48</sup> Se Guide on Article 1 of Protocol No. 7 of the European Convention on Human Rights, besökt 29-04-2022, s. 6.

<sup>49</sup> Se Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, besökt 24-03-2022. s. 22.

<sup>50</sup> Se *Ljatić v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, nr 19017/16, 17 maj 2018, och *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

<sup>51</sup> Se artikel 1.2 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen.



de begränsningar som görs av utlänningens rättigheter i dessa fall. I de fall där utlänningen inte får tillgång till allt material i utredningen mot sig, kan detta vägas upp med ett säkerhetsklassat ombud som har rätt att se materialet.<sup>52</sup> Givetvis ställs fortfarande krav på förfarandet om säkerhetsklassade ombud används, vilket kommer att utvecklas under nästa avsnitt.

## 2.4. Praxis om utvisning av utlänningar på grund av nationell säkerhet

Det finns flera rättsfall från Europadomstolen som behandlar utvisning på grund av nationell säkerhet. De rättsfall som återfinns i detta kapitel har valts ut för att visa på utvecklingen av dessa fall och särskilt utvecklingen av användandet av säkerhetsklassade ombud.<sup>53</sup>

Kapitlet inleds med *Chahal v The United Kingdom* där utlänningens rättigheter i stora delar bortsågs ifrån på grund av att fallet rörde nationell säkerhet. Europadomstolen fastslog att rätten till ett effektivt rättsmedel måste justeras i fall som rör nationell säkerhet, men det går inte att helt bortse ifrån denna rättighet. Kapitlet fortsätter med *Al-Nashif v Bulgaria*, där Europadomstolen utvecklade det som fastslogs i *Chahal v The United Kingdom* och tydligare klargjorde vilka krav som ställs på ett effektivt rättsmedel i dessa fall. Europadomstolen nämnde även möjligheten till att ha säkerhetsklassade ombud som representerar utlänningen, något som domstolen utvecklade vidare i *A and others v The United Kingdom* som uppsatsen behandlar därefter. Kapitlet tar vidare upp *Ljatif v The Former Yugoslavic Republic of Macedonia*, där Europadomstolen fastslog utlänningens rättigheter i dessa fall utifrån artikel 1 i protokoll nummer 7. Det blir även tydligt i detta fall att artikel 1 i protokoll nummer 7 utgör *lex specialis* till artikel 13. Kapitlet avslutas med en genomgång av *Muhammad and Muhammad v Romania*, där Europadomstolen tydliggjorde vilka begränsningar som får göras av artikel 1 i protokoll nummer 7 samt hur säkerhetsklassade ombud kan vara en uppvägande åtgärd vid inskränkningar i dessa fall.

### 2.4.1. *Chahal v The United Kingdom*

*Chahal* är ett mål från 1996 som blivit vägledande på flera sätt. Karamjit Singh Chahal var en indisk medborgare som bodde i Storbritannien och tillhörde den indiska religionen sikhism. Chahal var i Storbritannien politiskt aktiv på grund av en konflikt i sin hemregion. Han greps på grund av misstankar om att han var inblandad i en konspiration för att mörda den indiska

---

<sup>52</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

<sup>53</sup> Se avsnitt 1.3.

premiärministern under ett officiellt besök i Storbritannien. Han släpptes dock på grund av bristfällig bevisning. Han blev gripen igen på grund av misstankar om konspirationer om mord på andra personer som tillhör sikhismen men senare släppt. Han blev därefter åtalad och fälld för överfall och slagsmål och avtjänade ett fängelsestraff.<sup>54</sup> En tid därefter togs beslut om att Chahal skulle utvisas eftersom han ansågs vara ”*unconducive to the public good*” och på grund av nationell säkerhet. Chahal uppgav att han hade en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av politisk uppfattning i enlighet med FN:s flyktingkonvention om han skulle återvända till Indien.<sup>55</sup> Inrikesministeriet lyfte fram flera punkter mot Chahal, som de menade hade en koppling till terrorism. Chahal hade dock inte fått någon information om varken källorna till informationen eller bevisen mot honom.<sup>56</sup> Han hade inte heller möjlighet att bli försvarad av en advokat inför den rådgivande panel som var sista instans att granska fallet.<sup>57</sup> Efter att fallet behandlats av den rådgivande panelen följde flera processer inom andra organ, men slutligen fastställdes beslutet att utvisa Chahal.<sup>58</sup>

Chahal framförde klagomål till Europadomstolen. Klagomålen omfattade flera kränkningar av konventionen, däribland en kränkning av artikel 13. Chahal hävdade att han inte haft något effektivt rättsmedel på grund av att hans mål rörde nationell säkerhet.<sup>59</sup>

Europadomstolen uttryckte tidigt i domen förståelsen för att det i dagens samhälle finns ett ökat behov av skydd mot terrorism i staterna, samt svårigheterna med att göra detta skydd effektivt.<sup>60</sup> Att Chahals mål rörde nationell säkerhet påverkade rättsmedlets effektivitet, men enligt domstolens tidigare praxis ändras kravet på ett rättsmedels effektivitet när det rör frågor om nationell säkerhet. I de fallen är kravet endast att rättsmedlet ska vara så effektivt det kan vara under omständigheterna, särskilt eftersom stor del av information är sekretessbelagd.<sup>61</sup> I de fall som tidigare behandlat kravet på ett effektivt rättsmedel i mål som rör utvisning på grund av nationell säkerhet har artikel 13 använts med rättigheter så som rätten till privat- och familjeliv<sup>62</sup> och yttrandefrihet<sup>63</sup>. I detta fall användes artikel 13 tillsammans med förbudet mot tortyr.<sup>64</sup> Domstolen menade att det i dessa fall inte är lämpligt att kravet är att rättsmedlet

---

<sup>54</sup> Se *Chahal v The United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996, p. 12, 23–24.

<sup>55</sup> *Ibid*, p. 25–26.

<sup>56</sup> *Ibid*, p. 30.

<sup>57</sup> *Ibid*, p. 32.

<sup>58</sup> *Ibid*, p. 34–43.

<sup>59</sup> *Ibid*, p. 68.

<sup>60</sup> *Ibid*, p. 79.

<sup>61</sup> *Ibid*, p. 142.

<sup>62</sup> Se artikel 8 i Europakonventionen.

<sup>63</sup> Se artikel 10 i Europakonventionen.

<sup>64</sup> Se artikel 3 i Europakonventionen.

endast ska vara så effektivt som möjligt under omständigheterna, eftersom det finns en risk för tortyr om utvisning sker. Detta är särskilt olämpligt eftersom domstolen slog fast att hot mot nationell säkerhet inte är en omständighet som kan tas i beaktning vid bedömningen om en utvisning skulle strida mot tortyrförbudet i artikel 3 av konventionen.<sup>65</sup> Den rådgivande panelen ansågs inte ha uppfyllt kraven i artikel 13, eftersom Chahal inte haft möjlighet till en försvarare, han hade endast fått en översikt över grunderna för beslutet om utvisning samt att panelens beslut inte var bindande. Det ansågs därför föreligga en kränkning av artikel 13.<sup>66</sup>

Beslutet i *Chahal v the United Kingdom* påverkade den engelska lagstiftningen eftersom den inte ansågs uppfylla kraven i artikel 13 i fall av utvisning. Genom *Special Immigration Appeals Commission Act 1997* infördes flera åtgärder. En av åtgärderna var att utöka skyddet för utlänningar genom speciella advokater.<sup>67</sup> Dessa advokater får se det sekretessbelagda materialet i utredningen och ska tillvarata utlänningens intressen.<sup>68</sup> Däremot får de ej diskutera materialet med utlänningen och handlar därmed utan instruktioner av sin klient.<sup>69</sup>

*Chahal v the United Kingdom* fastslog alltså att det krävs ett effektivt rättsmedel i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Det kvarstod dock flera frågetecken kring kraven på rättsmedlet i dessa fall. Europadomstolen klargjorde dock kraven i *Al-Nashif v Bulgaria*.

#### 2.4.2. *Al-Nashif v Bulgaria* (2002)

Detta fall rörde Daruish Auni Al-Nashif, en statslös person som under några år bodde i Bulgarien.<sup>70</sup> Al-Nashif hade ett permanent uppehållstillstånd i Bulgarien, men detta återkallades på grund av att Al-Nashif ansågs vara ett hot mot den Bulgariska statens säkerhet eller intressen, främst på grund av hans påstådda kopplingar till en fundamentalistisk religiös organisation.<sup>71</sup> Al-Nashif togs i förvar och satt isolerad under en månads tid. Beslutet om förvar kunde inte överklagas.<sup>72</sup> När Al-Nashif försökte överklaga utvisningsbeslutet klargjordes att det inte gick att överklaga eftersom han blivit utvisad på grund av nationell säkerhet.<sup>73</sup> Al-Nashif överklagade till Europadomstolen. Han menade att hans rätt till privat-

---

<sup>65</sup> Se *Chahal v The United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996, p. 150.

<sup>66</sup> Ibid, p. 154–155.

<sup>67</sup> Se JUSTICE, Deportation on grounds of national security, <https://justice.org.uk/deportation-grounds-national-security/>, besökt 22-02-2022.

<sup>68</sup> Se Section 6 Special Immigration Appeals Commission Act 1997.

<sup>69</sup> Se JUSTICE, Deportation on grounds of national security, <https://justice.org.uk/deportation-grounds-national-security/>, besökt 22-02-2022

<sup>70</sup> Se *Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002, p. 9.

<sup>71</sup> Ibid, p. 22–23.

<sup>72</sup> Ibid, p. 27.

<sup>73</sup> Se *Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002, p. 36 och 40.

och familjeliv enligt artikel 8 hade kränkts eftersom han skilts från sin fru och sina underåriga barn, samt att han inte haft något effektivt rättsmedel enligt artikel 13.<sup>74</sup>

Europadomstolen fastslog att medlemsstaterna måste se till att personer har möjlighet att överklaga utvisningsbeslut och att fallet ska granskas av ett självständigt, inhemskt forum på ett grundligt och processuellt säkert sätt. Utvisningsbeslutet av den sökande kränkte hans rätt till familjeliv, vilket gav honom rätt till ett effektivt rättsmedel i Bulgarien.<sup>75</sup> I detta fall kunde beslutet inte överklagas på grund av att det rörde nationell säkerhet. Domstolen konstaterade att vissa begränsningar av ett effektivt rättsmedel kan göras när det gäller nationell säkerhet. Rättsmedlet ska i dessa fall vara så effektivt som möjligt utifrån omständigheterna.<sup>76</sup> Även om det i fall av nationell säkerhet krävs processuella inskränkningar för att undvika läckage av hemliga källor och information, innebär inte detta att en medlemsstat helt kan ta bort effektiva rättsmedel för den enskilde endast på grund av att termen nationell säkerhet används. Domstolen slog fast att som ett minimum krävs att överklagandemyndigheten måste informeras om grunderna till utvisningsbeslutet, samt ha kompetens att avvisa påståendet om hot mot nationell säkerhet. Ett kontradiktoriskt förfarande är ett krav. För att detta förfarande ska kunna genomföras kan det krävas att den enskilde har ett särskilt ombud som godkänts efter en säkerhetsprövning. Under förfarandet måste det fastställas om det finns en rättvis avvägning mellan det allmänna intresset i frågan och den enskildes rättigheter.<sup>77</sup>

Rättsfallet *Al-Nashif v Bulgaria* klargjorde därmed flera minimumkrav på ett effektivt rättsmedel i fall som rör nationell säkerhet och utvecklade de krav som domstolen redan slagit fast i *Chahal v The United Kingdom*. Domstolen lyfte möjligheten till att ha ett säkerhetsklassat ombud, något som infördes i England efter *Chahal v The United Kingdom*, och nämnde även den svåra balansgången mellan två motstridiga intressen. Även om denna avvägning är svår krävs det alltså att den nationella domstolen fastställer att balansgången är rättvis utifrån båda håll.

Systemet med säkerhetsklassade ombud nämndes i rättsfallet men utvecklades inte vidare. Kraven på systemet klargjordes dock i *A and others v The United Kingdom*.

---

<sup>74</sup> Ibid, p. 130.

<sup>75</sup> Ibid, p. 133–134 .

<sup>76</sup> Ibid, p. 136.

<sup>77</sup> Ibid, p. 137.

### 2.4.3. *A and others v The United Kingdom*

Detta fall påbörjades efter terroristattacker i USA under år 2001. Efter dessa attacker ansåg Storbritannien att det fanns ett nationellt säkerhetsshot mot staten. Detta möjliggjorde teoretiskt sett utvisning av personer misstänkta för terrorism, men en stor del av utvisningarna var omöjliga att genomföra rent praktiskt eftersom personerna vid utvisning till sina hemländer riskerade tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling i strid mot artikel 3 i Europakonventionen. I stället för att utvisas placerades de i förvar, något som skulle upphöra när hotet mot Storbritannien minskades. Förhållandena i förvar motsvarade de förhållanden som fanns i högriskfängelser.<sup>78</sup>

11 personer överklagade till Europadomstolen.<sup>79</sup> De sökande ansåg att förvaret hade kränkt deras rättigheter under både artikel 3 och artikel 13 av konventionen.<sup>80</sup> De tog upp den svåra situation flera av dem satts i; att välja mellan att skickas tillbaka till sina hemländer där de riskerade att bli utsatta för omänsklig och förnedrande behandling, eller att stanna i förvar i Storbritannien under förhållanden som starkt påverkade deras mentala och fysiska hälsa negativt. De höga säkerhetsåtgärderna under vilka de levde under tillsammans med det faktum att det inte fanns något slutdatum för förvaringen påverkade de sökande på ett oproportionerligt sätt. Att bevismaterialet mot dem i stora delar var sekretessbelagt påverkade tillika deras lidande.<sup>81</sup>

Storbritannien menade att inhemska domstolar redan prövat de sökandes klagomål om att förvaringen stred mot artikel 3 i konventionen och kommit fram till att så inte var fallet. Förvaringen tog hänsyn till de enskildas individuella omständigheter och granskades efter sex månader. De enskilda fick så mycket tillgång till bevisningen mot dem som möjligt utifrån kravet på nationell säkerhet och det fanns möjlighet att överklaga beslutet om förvaring. De förhållandena som förelåg under förvaringen stred inte heller mot artikel 3 i konventionen.<sup>82</sup>

Europadomstolen öppnade med att förklara att det finns förståelse för stater idag har stora svårigheter med att skydda sina samhällen mot de hot som terrorism utgör. Trots detta hot kan det dock inte ske några inskränkningar eller undantag avseende artikel 3 i konventionen, eftersom den utgör en av de mest fundamentala värderingarna i ett demokratiskt samhälle.

---

<sup>78</sup> Se *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009, p. 71.

<sup>79</sup> *Ibid*, p. 29–69.

<sup>80</sup> *Ibid*, p. 114.

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 115–116.

<sup>82</sup> *Ibid*, p. 119–121.

Inte ens i fall av nationella säkerhetshot kan inskränkningar av denna artikel göras.<sup>83</sup>

Europadomstolen ansåg dock inte att förvarets förhållanden hade föranlett någon kränkning av artikel 3. Det ansågs heller inte föreligga någon kränkning av artikel 13.<sup>84</sup>

Det intressanta från rättsfallet utifrån uppsatsens perspektiv är den diskussion som Europadomstolen sedan för angående förfarandet i dessa fall. Diskussionen utgår ifrån artikel 5 av konventionen som kan ses som *lex specialis* till artikel 13.<sup>85</sup> Domstolen tar upp den svåra avvägningen mellan det allmänna intresset och den enskildes rättigheter som måste göras i dessa fall. I fallen är det mycket svårt att tillmötesgå båda intressena, eftersom processen vid fall som rör nationell säkerhet måste innehålla element som går emot den enskildes rättigheter. I tidigare rättsfall har domstolen nämnt att det finns möjlighet att inrätta åtgärder som gör avvägningen mer rättvis när exempelvis ett kontradiktoriskt förfarande i full utsträckning inte är möjligt.<sup>86</sup> En av dessa åtgärder är att använda sig av särskilda ombud som har möjlighet att se det sekretessbelagda materialet i utredningen mot den enskilda. Detta har domstolen kommenterat på under tidigare fall men som domstolen nämner har de aldrig fastslagit om åtgärden är förenlig med artikel 5 eller 6 av konventionen.<sup>87</sup>

I detta fall ansåg Europadomstolen att det särskilda ombudet kunde utgöra en sorts skyddsgaranti för den enskilda genom möjligheterna att korsförhöra vittnen, ifrågasätta sekretessskälen och ha tillgång till det sekretessbelagda materialet.<sup>88</sup> Ombudet har en viktig roll för att uppväga bristen på öppenhet och kontradiktoriskt förfarande. Detta kräver dock att den misstänkta får tillgång till tillräcklig information om anklagelserna mot sig för att kunna ge instruktioner till det särskilda ombudet. Detta är något som får avgöras från fall till fall.<sup>89</sup> Domstolen ansåg att de flesta sökande i detta fall fått tillräckligt mycket information för att kunna överklaga beslutet och för att kunna ge instruktioner till deras särskilda ombud som tillvaratagit deras intressen utifrån det sekretessbelagda materialet i processen.<sup>90</sup> I två av de sökandes fall var de bevis som knöt de sökande till terrorism sekretessbelagda och därmed ansågs de inte kunna överklaga beslutet och en kränkning av artikel 5 hade skett. På liknande sätt ansågs två andra sökande inte ha kunnat överklaga besluten eftersom bevisen mot dem

---

<sup>83</sup> Se *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009, p. 126.

<sup>84</sup> *Ibid*, p. 136.

<sup>85</sup> Se *Chahal v The United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996, p. 202.

<sup>86</sup> Se *A and others v The United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009, p. 207.

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 209.

<sup>88</sup> *Ibid*, p. 219.

<sup>89</sup> *Ibid*, p. 120.

<sup>90</sup> *Ibid*, p. 122.

var sekretessbelagda och det öppna materialet i stort sett grundlöst. Alltså hade en kränkning av artikel 5 skett även i detta fall<sup>91</sup>.

Rättsfallet tar upp systemet med säkerhetsklassade ombud i förhållande till konventionen. Domstolen förklarar att detta system har potential att kompensera för bristen på öppet material och kontradiktoriskt förfarande, något som den enskilde annars har rätt till. Det blir ett sätt att hitta någon jämvikt mellan det allmänna intresset och den enskildas intressen i fall som rör utvisning på grund av nationell säkerhet. Däremot ställs fortfarande krav på förfarandet. Att enbart ha ett särskilt ombud är inte tillräckligt, utan den misstänkta måste få tillgång till tillräckligt med information och material för att kunna ge instruktioner till ombudet som därefter kan tillvarata den misstänktes rättigheter.<sup>92</sup> Rättsfallet klargjorde därmed kraven på systemet med säkerhetsklassade ombud som tagits upp i det tidigare rättsfallet *Al-Nashif v Bulgaria*.

#### 2.4.4. *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*

Detta fall rörde en kvinna som hade asyl i Nordmakedonien. Hennes asyl återkallades eftersom hon ansågs vara ett hot mot rikets säkerhet.<sup>93</sup> Efter att ha uttömt alla nationella möjligheter till att överklaga beslutet vände hon sig till Europadomstolen, eftersom hon ansåg att det inte fanns något som bevisade att hon var ett hot mot rikets säkerhet samt att hon inte fått möjlighet att ifrågasätta den bevisning som låg bakom beslutet.<sup>94</sup> Europadomstolen ansåg att hennes talan skulle prövas mot artikel 1 i protokoll nummer 7, eftersom artikel 6 som den sökande inledningsvis ansåg att beslutet bröt emot inte är tillämplig i fall av utvisning på grund av hot mot rikets säkerhet.<sup>95</sup>

Vad gäller fall som rör utvisning på grund av nationell säkerhet krävs inte att staten måste lista alla orsaker som föranleder utvisningsbeslutet. Men även i dessa fall är orsakerna underkastade behovet av rättssäkerhet i demokratiska stater. Detta innebär att utvisningsbesluten måste undergå en typ av kontradiktoriskt förfarande inför en självständig myndighet. Denna myndighet måste kunna granska materialet i målet, även om vissa delar av materialet kan sekretessbeläggas om nödvändigt. Den enskilde måste även kunna överklaga beslutet.<sup>96</sup> I detta fall hade anledningarna till att den sökande ansågs utgöra ett hot mot rikets

---

<sup>91</sup> Se *A and others v The United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009, p. 123–124.

<sup>92</sup> Ibid, p. 220.

<sup>93</sup> Se *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, nr 19017/16, 17 maj 2018, p. 7.

<sup>94</sup> Ibid, p. 18.

<sup>95</sup> Ibid, p. 18 och *Maaouia v France*, nr 39652/98, 5 oktober 2000.

<sup>96</sup> Se *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, nr 19017/16, 17 maj 2018, p. 35.

säkerhet inte uppgetts, och de organ som tagit beslutet uppgav att de tagit dem baserat på sekretessbelagt material. När dessa anledningar presenterades inför Europadomstolen konstaterade domstolen att de var alltför vaga.<sup>97</sup> Den sökande hade vidare inte fått någon information om de sekretessbelagda uppgifterna som låg bakom beslutet, och ansågs därför inte ha kunnat försvara sig själv på ett effektivt sätt i de nationella överklagandeprocesserna.<sup>98</sup> Den nationella myndighet som tog upp överklagandet hade inte heller fått tillgång till de sekretessbelagda uppgifterna och ansågs inte ha granskat beslutet om att den sökande ansågs utgöra en säkerhetsrisk. Det fanns inte heller någon motivering till varför uppgifterna behövde vara sekretessbelagda.<sup>99</sup>

Europadomstolen ansåg att den sökandes rättigheter enligt artikel 1 i protokoll nummer 7 hade blivit kränkta.<sup>100</sup> Den sökande hade även framfört att hennes rättigheter enligt artikel 13 blivit kränkta, men domstolen ansåg att det inte var nödvändigt att även pröva fallet mot artikel 13 efter vad som redan framkommit under artikel 1 i protokoll nummer 7.<sup>101</sup> Detta visar på att artikel 1 i protokoll nummer 7 utgör *lex specialis* till artikel 13.<sup>102</sup>

*Ljatići v The Former Yugoslav Republic of Macedonia* klargör därmed flera av utlänningens rättigheter enligt artikel 1 i protokoll nummer 7. Hur artikeln får inskränkas i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet fastslogs dock i *Muhammad and Muhammad v Romania*.

#### 2.4.5. *Muhammad and Muhammad v Romania*

Detta fall rörde två medborgare av Pakistan som hade studentvisum i Rumänien.<sup>103</sup> Ett beslut om utvisning togs eftersom de bådvas närvaro i landet ansågs utgöra ett hot mot nationell säkerhet.<sup>104</sup> Efter att ha uttömt de inhemska rättsmedlen vände sig de sökande till Europadomstolen eftersom de ansåg att deras rättigheter enligt artikel 1 i protokoll nummer 7 och artikel 13 blivit kränkta. De sökande ansåg att de inte hade kunnat försvara sig själva tillräckligt effektivt och de hade inte fått vetskap om de anklagelser som riktats mot dem.<sup>105</sup> Domstolen ansåg att en prövning av artikel 1 i protokoll nummer 7 skulle göras. Det fanns

---

<sup>97</sup> Ibid, p. 37–38.

<sup>98</sup> Ibid, p. 39.

<sup>99</sup> Ibid, p. 40.

<sup>100</sup> Ibid, p. 42.

<sup>101</sup> Ibid, p. 45.

<sup>102</sup> Se Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, besökt 24-03-2022, s. 22.

<sup>103</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020, p. 9–10.

<sup>104</sup> Ibid, p. 24 och 27.

<sup>105</sup> Ibid, p. 88.



ingen anledning att pröva även artikel 13 eftersom artikel 1 i protokoll nummer 7 utgör *lex specialis*.<sup>106</sup>

Att få ta del av utredningen i sitt mål är ingen rättighet som är utskriven i artikel 1 i protokoll nummer 7. Domstolen måste därför avgöra om det är en rättighet som omfattas av artikeln.<sup>107</sup> Artikeln fastslår rätten att få framlägga skäl som talar emot utvisningsbeslutet, men detta kan inte göras om utlänningen inte har fått information om varför denne anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet.<sup>108</sup> Att utlänningen ska ha rätt att ta del av anklagelserna emot sig har Europadomstolen klargjort i tidigare praxis, men inte om det finns en rättighet att få tillgång till specifika dokument i utredningen enligt artikel 1 i protokoll nummer 7.<sup>109</sup>

Europadomstolen konstaterar att artikel 1 i protokoll nummer 7 ställer upp ett krav på att utlänningen ska få information om varför de anses utgöra säkerhetshot och att de ska få tillgång till det material som beslutet baseras på.<sup>110</sup> Detta är ingen absolut rättighet utan den kan inskränkas på grund av motstridiga intressen, bland annat intresset av att säkerställa den nationella säkerheten.<sup>111</sup> Enligt domstolen ska inte artikeln göra det oproportionerligt svårt att säkerställa den nationella säkerheten och att arbeta mot terrorism för att skydda statens medborgare, trots kraven den ställer upp. Det är däremot inte möjligt att helt bortse från rättigheterna som uppställs i artikeln. Begränsningar ska endast göras om nödvändigt och utlänningen måste ha tillräckligt mycket skydd. En begränsning ska vara både rättfärdigad och vägas upp av olika åtgärder för att försöka uppnå en rimlig balans mellan den enskildes intresse och statens intresse.<sup>112</sup>

Utlänningarna i målet fick inte tillgång till det sekretessbelagda materialet i utredningen. Alltså hade deras rättigheter begränsats. Domstolen prövade därför om begränsningen var rättfärdigad och vilka åtgärder som tagits för att väga upp för begränsningen.<sup>113</sup> De nationella domstolarna hade inte undersökt om begränsningen av utlänningarnas rättigheter var nödvändig, vilket innebar att Europadomstolen gjorde en särskilt strikt bedömning av de åtgärder som satts in.<sup>114</sup> Domstolen ansåg att de sökande inte fått tillräcklig information, varken om anledningarna till att de skulle bli utvisade eller information om deras rättigheter i

---

<sup>106</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020, p. 90.

<sup>107</sup> *Ibid*, p. 125.

<sup>108</sup> *Ibid*, p. 126.

<sup>109</sup> *Ibid*, p. 127–128.

<sup>110</sup> *Ibid*, p. 129.

<sup>111</sup> *Ibid*, p. 130.

<sup>112</sup> *Ibid*, p. 132–133.

<sup>113</sup> *Ibid*, p. 160–161.

<sup>114</sup> *Ibid*, p. 165.

processen.<sup>115</sup> De sökande hade blivit representerade av var sitt ombud, något som dock inte var ett krav enligt de nationella reglerna. Det fanns enligt dessa regler även möjlighet att bli representerad av ett ombud med ett särskilt certifikat som skulle ha fått tillgång till all utredning i målet, även sekretessbelagda uppgifter. Detta var dock inget som de sökande fick någon information om.<sup>116</sup> Visserligen hade ett självständigt organ granskat fallet, vilket är en åtgärd som är utav stor vikt. Den kan dock inte ensam väga upp för den stora begränsning som de sökande fick utstå.<sup>117</sup> Sammanfattningsvis hade det inte vidtagits tillräckligt många åtgärder för att väga upp för begränsningen av de sökandes rättigheter. Det hade därför skett en kränkning av artikel 1 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen.<sup>118</sup>

Rättsfallet tydliggör rättigheten till att få information om ärendet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Vid tillämpning av artikel 1 i protokoll nummer 7 återfinns rättigheter till att inte bara ta del av anklagelserna mot sig vilket fastslogs i *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, utan även mer specifika uppgifter. Rättsfallet ställer även tydliga krav på de inskränkningar som kan göras av rättigheterna i artikeln.

#### 2.4.6. Slutsatser

Fall där en utlänning riskerar utvisning på grund av nationell säkerhet har alltså tagits upp flera gånger i Europadomstolen. Europadomstolen har länge visat förståelse för att det finns ett stort behov för staterna att skydda sina intressen, och att ett större behov att skydda medborgarna mot terrorism har vuxit fram. Svårigheter uppkommer dock avseende den svåra avvägningen mellan staternas intressen och de enskildas rättigheter.<sup>119</sup>

Rättsfallen har däremot visat att ett hot mot nationell säkerhet inte helt kan åsidosätt staternas skyldigheter enligt Europakonventionen.<sup>120</sup> Samtidigt kan det inte ställas lika stora krav på staterna eftersom de blir alltför utsatta om de inte sekretessbelägger material som är viktigt att hålla hemligt för staternas säkerhet. Att hitta en balans mellan intressena är svårt men där erbjuder systemet med särskilda ombud en potentiell lösning. De särskilda ombuden kan uppväga för att ett rent kontradiktoriskt förfarande inte är möjligt och att den misstänkta inte

---

<sup>115</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020, p. 177 och 182.

<sup>116</sup> Ibid, p. 184–185.

<sup>117</sup> Ibid, p. 201.

<sup>118</sup> Ibid, p. 206–207.

<sup>119</sup> Se *Chahal v United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996, och *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009.

<sup>120</sup> Se *Chahal v United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996, och *Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002.

får tillgång till all information i fallet.<sup>121</sup> Europadomstolen har dock slagit fast vissa krav på systemet. Att enbart ha särskilda ombud är otillräckligt för att konventionen inte ska kränkas. Den enskilde måste få tillräcklig information för att kunna ge instruktioner till sitt särskilda ombud, där denna sedan kan tillvarata den enskildes intressen i processen och överklaga beslutet. Detta måste avgöras från fall till fall.<sup>122</sup>

Vad som sammanfattningsvis kan utläsas från de rättsfall som tagits upp är att den brist på information som en utlänning i dessa situationer får på grund av intresset av att säkerställa nationell säkerhet kan vägas upp med att utlänningen företräds av ett särskilt ombud som får tillgång till allt material i utredningen. Alltså kan ett system med sådana ombud säkerställa utlänningens rättigheter i dessa fall och därmed undvika en kränkning av artikel 1 i protokoll nummer 7.

---

<sup>121</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

<sup>122</sup> Se *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009.

### 3. Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll

I Sverige regleras fall av utvisning genom Utlänningslagen (2005:716). Utvisningar på grund av rikets säkerhet eller befarade terroristbrott regleras dock i lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.<sup>123</sup> Detta kapitel tar upp denna lags syfte och tillämpningsområde och förfarandet vid utvisning i dessa fall. Kapitlet avslutas med lagens förhållande till Europakonventionen enligt förarbetena.

#### 3.1. Lagens syfte och tillämpningsområde

Lagen om särskild utlänningskontroll uppkom för att ersätta lag (1989:530) om åtgärder för att förebygga våldsdåd med internationell bakgrund, även kallad terroristlagen.<sup>124</sup> Syftet med lagstiftning på området var att skydda medborgarna mot det ökande hotet som terrorism utgjorde.<sup>125</sup> Detta presenterades som att skyddet var ett krav på staten från medborgarnas sida. Arbetet mot terrorism måste ske på flera olika sätt men ett av sätten är att förhindra att terrorister kommer in i Sverige eller stannar kvar i landet, vilket var terroristlagens huvudsakliga uppgift. Eftersom det vid tidpunkten för utredningen till en ny lag på området kvarstod en hotbild var utredningens syfte att undersöka de motstridiga intressena mellan stat och den enskilde, och om en avvägning mellan dessa kunde ge en annan utgång än dåtidens lagstiftning.<sup>126</sup>

Terroristlagen ställde upp två rekvisit för att en utlänning skulle kunna utvisas. För det första krävdes en berättigad anledning att anta att utlänningen var aktiv inom en organisation som kunde befaras utföra handlingar som anses vara terrorism, vilket enligt lagstiftningen var att för politiska syften använda sig av våld, tvång eller hot. Detta kallades för organisationsrekvisitet. Det andra rekvisitet var kopplat till utlänningen själv. Det krävdes att det förelåg en fara för att utlänningen skulle utföra eller medverka i sådana handlingar inom riket, även kallat det personliga rekvisitet. Utredningen ansåg att det fanns stora tillämpningsproblem med organisationsrekvisitet. Utredningen ansåg även att det personliga rekvisitet var problematiskt eftersom utlänningen blev stämplad som en presumtiv terrorist vilket var en stor belastning för den enskilde. Det kunde även medföra svårigheter med avvisning och utvisning.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup> Se 8 kap. 1 § i Utlänningslag (2005:716).

<sup>124</sup> Se prop. 1990/91:118 s. 3

<sup>125</sup> Se SOU 1989:104 s. 49.

<sup>126</sup> Ibid, s. 9–10.

<sup>127</sup> Ibid, s. 10 ff.

Terroristlagen gav alltså upphov till flera svårigheter och en ny lag skulle arbetas fram. Redan vid utredningen konstaterades att den nya lagen var tvungen att tillgodose både behovet av effektivitet och behovet av rättssäkerhet för den enskilde. Avvägningen mellan dessa två intressen skulle visa sig främst i utformningen av de materiella reglerna.<sup>128</sup>

Utredningen konstaterade alltså att det finns två motstridiga intressen som måste tillgodoses i lagen. Syftet med lagstiftningen är att skydda samhället och förhindra aktioner som kan hota den nationella säkerheten. Detta syfte måste dock uppnås utan att den enskilde måste godta alltför stora begränsningar i dennes rättigheter.<sup>129</sup>

I den nuvarande lagen får en utlänning utvisas i två fall. En utvisning kan ske om det är ”särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet”, eller om ”det kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott”.<sup>130</sup> En utvisning kan ske med hänsyn till rikets säkerhet exempelvis om det framgått att utlänningen kan kopplas ihop med en organisation som avser uppnå politiska framsteg genom brottslighet, däribland våld. Formuleringen om terroristbrott som framgår av paragrafens andra punkt utgår ifrån definitionen i lag (2003:148) om straff för terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. Kraven för när en utlänning får utvisas enligt denna lag är därmed höga.<sup>131</sup>

Lagen har använts ett fåtal gånger per år.<sup>132</sup> Potentiella begränsningar och brister med förfarandet enligt lagen påverkar därmed endast ett fåtal individer. Det är dock viktigt att förfarandet är rättssäkert och att det följer de internationella instrument om mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att följa, eftersom konsekvenserna för individerna i dessa fall kan bli oerhört stora om utvisning sker.<sup>133</sup>

### 3.2. Förfarandet enligt lagen

Det är Säkerhetspolisen som ansöker om att få en utlänning utvisad enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll. Utvisningsbeslut enligt lagen meddelas av Migrationsverket efter ansökan av Säkerhetspolisen. Det är möjligt för både Migrationsverket och Polismyndigheten att informera Säkerhetspolisen om myndigheterna anser att en individ bör

---

<sup>128</sup> Se SOU 1989:104, s. 55 f.

<sup>129</sup> Ibid, s. 55.

<sup>130</sup> Se 1 § i lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>131</sup> Fridström, *Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll*.

<sup>132</sup> Detta framgår av redogörelser av tillämpningen av lagen som regeringen lägger fram varje år, se exempelvis Skr. 2021/22:73.

<sup>133</sup> Se exempelvis *Chahal v The United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996.

utvisas enligt lagen.<sup>134</sup> Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen. Ett överklagande kan ske av både utlänningen och Säkerhetspolisen.<sup>135</sup> Innan överklagandet når regeringen ska handlingarna från Migrationsverket skickas till Migrationsöverdomstolen.

Migrationsöverdomstolen ska tillföra ett eget yttrande till handlingarna innan de lämnas till regeringen. I yttrandet ska det särskilt anges om det finns hinder mot att utvisningsbeslutet verkställs.<sup>136</sup> Innan yttrandet ska dock Migrationsöverdomstolen som huvudregel hålla en muntlig förhandling, under vilken utlänningen ska höras. Utlänningen får även möjlighet att uttala sig om det som framförs i ärendet.<sup>137</sup> Säkerhetspolisen och Migrationsverket är utlänningens motparter i ärendet.<sup>138</sup> Under den muntliga förhandlingen ska dessa motparter redogöra för omständigheterna och får även ställa frågor till utlänningen som under förhandlingen ska höras.<sup>139</sup>

Under den muntliga förhandlingen ska alltså ärendet gå igenom. Under ett ärende har en part rätt att ta del av allt material i ärendet. Detta följer av principen om partsinsyn som regleras i förvaltningslagen.<sup>140</sup> Rätten till partsinsyn är en långtgående rättighet men kan trots detta inskränkas i vissa fall.<sup>141</sup> Enligt 3 § 10 kap. i offentlighets- och sekretesslagen får partsinsynen begränsas om det ”med hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs”.<sup>142</sup> Att det endast är när det är av synnerlig vikt innebär att det endast är i undantagsfall som sekretessen ska begränsa partsinsynen. I de flesta situationer ska därför parternas intresse väga tyngst.<sup>143</sup> Dock utgör ärenden om utvisning på grund av nationell säkerhet ett av de undantagsfallen, eftersom nationell säkerhet är ett motstående intresse till den enskilde som oftast väger tyngre. I fall där sekretess måste tillämpas enligt offentlighets- och sekretesslagen stadgas att parten ska få upplysning om uppgifterna på annat sätt. Parten måste få tillräcklig information för att kunna tillvarata sin rätt. Emellertid nämns återigen att detta endast får ske om det intresse som sekretessen har till syfte att skydda inte hotas.<sup>144</sup>

---

<sup>134</sup> Se 2 § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>135</sup> Se 2 a § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>136</sup> Se 3 § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>137</sup> Se 13 b § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>138</sup> Se 3 c § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>139</sup> Se 13 b § lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll.

<sup>140</sup> Se 10 § i Förvaltningslag (2017:900).

<sup>141</sup> Se Ahlström, *Förvaltningslag (2017:900)*.

<sup>142</sup> Se 3 § 10 kap. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

<sup>143</sup> Se RÅ 1994 ref. 79.

<sup>144</sup> Se 3 § 10 kap. Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Sekretessen är en av anledningarna till att lagen om särskild utlänningskontroll fått mycket kritik. Sekretessen begränsar kraftigt utlänningsens möjlighet att tillvarata sin rätt i ärendet i dessa mål. Kritik mot sekretessen i förfarandet framfördes redan i utredningen till lagen.<sup>145</sup> Sekretessen mot parterna ansågs vara alltför omfattande. Detta eftersom ett beslut kan tas baserat på bevisning som utlänningsen inte själv har sett eftersom sekretessen begränsar partsinsynen. Dock får inte heller myndigheterna alltid tillgång till allt material som Säkerhetspolisen grundar sin ansökan på. Varken Migrationsverket eller Migrationsöverdomstolen får ta del av uppgifterna i sin ursprungliga form, utan får utgå från deskriptiva skrivelser av Säkerhetspolisen. Myndigheterna får alltså inte ta del av allt material från Säkerhetspolisen innan de tar beslut eller avger yttrande. Det är därmed endast Säkerhetspolisen som har tillgång till allt material i ärendet.<sup>146</sup>

### 3.3. Sekretessen vid förfarandet i relation till Europakonventionen

Lagens förhållande till Europakonventionen togs upp redan i utredningen till lagen. Utredningen diskuterade lagen både i förhållande till artikel 13 och artikel 1 i protokoll nummer 7 av Europakonventionen. Utredningen ansåg att det var osannolikt att de svenska reglerna skulle strida mot artikel 13 av konventionen, men att detta inte hade avgjorts tydligt genom praxis än.

Vid tiden för utredningen var artikel 1 i protokoll nummer 7 ny och hade därmed inte blivit klargjord genom praxis. Utgångspunkt fick tas i ordalydelsen i artikeln. Utredningen framförde att den begränsande sekretessen visserligen kunde utgöra ett problem i förhållande till utlänningsens rätt till att framlägga skäl som talas emot utvisningen. Däremot ansåg inte utredningen att lagen skulle begränsa utlänningsens rätt på ett enligt artikeln otillåtet sätt. Sekretessen i dessa fall skyddar vanligtvis nationella säkerhetsintressen och utredningen ansåg att det faktum att detta intresse fick gå före utlänningsens inte var otillåtet enligt konventionen. Det ansågs därmed inte finnas några problem vid tillämpningen av lagen i förhållande till Europakonventionen.<sup>147</sup>

Den begränsade partsinsynen får dock fortfarande kritik idag. Det är främst balansen mellan parterna i ärendena som kritiserats, eftersom utlänningsens rättssäkerhet begränsas till förmån för statens intresse av sekretess. Denna kritik lyfts med hänvisning till Europakonventionen

---

<sup>145</sup> Se SOU 1989:104 s. 54.

<sup>146</sup> Se Drysén, <https://sverigesradio.se/artikel/myndigheter-far-inte-ta-del-av-all-sapos-bevisning>.

<sup>147</sup> Se SOU 1989:104 s. 137 f.

och Europadomstolens praxis.<sup>148</sup> De senaste uttalanden kring frågan från regeringens sida kom i samband med nya lagförslag som presenterades under år 2020. Utredningen om lagförslaget tog upp den stränga sekretess som omger ärendena i fall vid utvisning på grund av nationell säkerhet. Utredningen konstaterade att sekretessen behövs för Säkerhetspolisens verksamhet, både för att skydda staten och för att behålla internationella kontakter i arbetet för att bekämpa terrorism. Utredningen ansåg därför att det inte var möjligt att göra några förändringar kring sekretessen i dessa ärenden, trots att insynen är extremt begränsad.<sup>149</sup>

---

<sup>148</sup> Se exempelvis Svenska Advokatsamfundets remissvar 29 juni 2020, s. 2–5.

<sup>149</sup> Se SOU 2020:16, s. 171–171.



#### 4. Utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen i det norska rättssystemet

Till skillnad från Sverige regleras inte fall av utvisning på grund av nationell säkerhet i en enskild lag i Norge. Utvisningar av detta slag regleras i *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Utvisningar regleras generellt i kapitel 8 av lagen, medan utvisningar på grund av nationell säkerhet regleras i kapitel 14.<sup>150</sup> Detta fjärde kapitel av uppsatsen förklarar hur lagen tillämpas i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet, eller ”utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska hänsynstaganden” som lagen benämner det. Kapitlet avslutas med en inblick i införandet av särskilda advokater och hur detta både motiverats och senare kritiserats, bland annat i ett rättsfall.

##### 4.1. Utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska hänsynstaganden

Utvisning på grund av nationell säkerhet regleras i Norge genom *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, förkortat Utlendingsloven.<sup>151</sup> Lagens 126 § är huvudbestämmelsen för utvisning i dessa fall och har, i de relevanta delarna<sup>152</sup>, följande lydelse:

*”Av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser kan det treffes vedtak om utvisning eller om tilbakekall av en innvilget tillatelse eller andre rettigheter.*

*Det kan ikke treffes vedtak om utvisning eller tilbakekall etter annet ledd dersom det i betraktning av forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket vil være et uforholdsmessig tiltak overfor utlendingen selv eller de nærmeste familiemedlemmene. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.”*

Bestämmelsen innebär att beslut om utvisning eller återkallning av tillstånd och andra rättigheter får tas på grund av grundläggande nationella intressen. Grundläggande nationella intressen är ett förhållandevis nytt begrepp som ersatte begreppen rikets säkerhet och tvingande samhälleliga hänsyn, eftersom det var mer anpassningsbart efter samhällets förändringar samt tydligt visade på intresset som bestämmelsen avsåg skydda.<sup>153</sup> Beslut om utvisning kan dock inte tas om det är oproportionerligt utifrån utlänningen själv eller dennes

---

<sup>150</sup> Se kap. 8 & 14, *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, LOV-2008-05-15-35.

<sup>151</sup> Se *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, LOV-2008-05-15-35.

<sup>152</sup> Se 126 § andra och tredje stycket *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, LOV-2008-05-15-35.

<sup>153</sup> Se Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 385.

närmaste familjemedlemmar. Detta är hänförligt till artikel 8 i Europakonventionen som reglerar rätten till familje- och privatliv.<sup>154</sup> Paragrafen tar även upp att principen om barnets bästa gäller vid dessa beslut. Det är dock en hög tröskel för att ett beslut ska anses vara oproportionerligt. Det är en avvägning mellan grundläggande nationella intressen och utlänningens intresse där grundläggande nationella intressen nästan alltid väger tyngst.<sup>155</sup>

För att avgöra om en utlänning utgör ett hot mot grundläggande nationella intressen görs två bedömningar. Den första bedömningen gäller bevis för tidigare fakta, vilket ser till vad utlänningen gjort tidigare. Vid denna bedömning kan exempelvis medlemskap i extremistiska organisationer eller uttalade hot mot Norge spela in. Den andra bedömningen avser sannolikheten för att utlänningen i framtiden kommer att begå handlingar som kan skada grundläggande nationella intressen. Bedömningarna är skilda men vanligtvis görs en helhetsbedömning. Däremot har bedömningarna olika sannolikhetskrav. Sannolikhetskravet för tidigare fakta är generell sannolikhetsövervikt.<sup>156</sup> Sannolikhetskravet vid den andra bedömningen beror på allvarligheten i de handlingar som eventuellt kommer att begås i framtiden. Om den handling som eventuellt kommer att begås är extremt allvarlig kan även en bedömning som anser att risken för att handlingen kommer begås är låg vara tillräcklig för ett utvisningsbeslut.<sup>157</sup> Risken måste dock fortfarande vara verklig.<sup>158</sup>

#### 4.2. Sekretess och särskild advokat

Precis som i Sverige är utlänningens partsinsyn begränsad vid förfarandet vid utvisning på grund av grundläggande nationella intressen. Partsinsyn är en förvaltningsrättslig princip, men begränsningar av den kan göras när det gäller att få tillgång till uppgifter som har betydelse för Norges säkerhetsintressen.<sup>159</sup> Begränsningen på tillgång till uppgiften strider även mot det kontradiktoriska förfarandet. Begränsningen beror dock på att säkerhetsintresset värderas högt jämfört med utlänningens intresse av partsinsyn och kontradiktoriskt förfarande.<sup>160</sup>

Norge har infört åtgärder för att försöka att väga upp det faktum att utlänningens partsinsyn begränsas i ärenden som rör utvisning på grund av hot mot nationell säkerhet. En särskild advokat som får tillgång till sekretessbelagt material i ärendet kan förordnas för utlänningen.

---

<sup>154</sup> Se artikel 8 i Europakonventionen. Artikeln har behandlats i samband med utvisning på grund av nationell säkerhet i flertalet rättsfall, se exempelvis *Al-Nashif v Bulgaria*.

<sup>155</sup> Se Prop. 141 L 2010–2013 s. 50 f.

<sup>156</sup> Se Baklund Adale, Bordvik & Røyneberg (2019) s. 194.

<sup>157</sup> Se Prop. 58 L (2015–2016) s. 8.

<sup>158</sup> Se Baklund Adale, Bordvik & Røyneberg (2019) s. 196.

<sup>159</sup> Se 19 a § Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, LOV-1967-02-10.

<sup>160</sup> Se Baklund Adale, Bordvik & Røyneberg (2019) s. 206.

Det är Oslo tingsrett som utser en grupp advokater som sikkerhetsklassas. Det er från denna grupp som en særskild advokat utses till utlanningen. I vissa fall kan även advokater utanför gruppen förordnas som særskilda advokater, men i huvudsak er det advokater från gruppen som förordnas.<sup>161</sup> Den særskilda advokaten får ta del av de sekretessbelagda oppgifterna i ærendet og får delta vid alla förhandlingar vid domstolen. Den særskilda advokaten arbeitar parallellt med utlanningens ordinarie advokat og ska utifrån de sekretessbelagda oppgifterna tillvarata utlanningens interesse under ærendets gång.<sup>162</sup> Den særskilda advokaten får dock inte informera utlanningen om innehålllet i de sekretessbelagda oppgifterna. Kommunikationen mellom utlanningen og dess særskilda advokat er vidare begrensa. Det får ikke ske någon muntlig eller skriftlig kommunikation mellom utlanningen og den særskilda advokaten. Den særskilda advokaten får dock ta emot skrivelser med instruktioner från utlanningen. I undantagsfall kan även andra typer av kommunikation godkännas.<sup>163</sup>

Systemet med særskilda advokater fungerer endast om utlanningen får tillrækelig informasjon för att kunna instruera sin særskilda advokat. Utlanningen måste derfor få tillgång till så pass mycket informasjon att denne kan instruera sin særskilda advokat og på så sätt försvara sig effektivt.<sup>164</sup>

### 4.3. Rätten till ett effektivt rettsmedel og rettsikkerhetsgarantierna

Utvisning på grund av nasjonal sikkerhet i forhold til Europakonventionen har diskutert flitig i Norge. Kapitlet börjar med att behandle innføringen av særskilda advokater, något som innførtes spesifikt på grund av rettigheterna i Europakonventionen. Systemet har däremot ikke undgått kritikk og kapitlet avsluttes med ett rettsfall där systemet försvarades av Norges høyeste domstol.

#### 4.3.1. Innføringen av særskilda advokater og Europakonventionen

Rettigheterna i Europakonventionen var en viktig punkt når systemet med særskilda advokater innførtes i Norge. Europadomstolens praksis togs opp i samband med att forarbeidene kommenterte den begrensede partsinsynen. Forarbeidene nämte særskilt *Al-Nashif v*

---

<sup>161</sup> Se 19 A-8 §, Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

<sup>162</sup> Se 134 § Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her, LOV-2008-05-15-35.

<sup>163</sup> Se 19A-11 §, Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

<sup>164</sup> Se Bordvik, Røyneberg & Baklund Adale (2019) s. 208 f.

*Bulgaria*<sup>165</sup> för att visa på kraven som Europakonventionen har på förfarandet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet.<sup>166</sup>

Efter en genomgång av Europadomstolens praxis konstaterades att partsinsynen vid utvisning på grund av grundläggande nationella intressen är begränsad i norsk rätt. Det konstaterades även att en sådan begränsning kan vara godtagbar enligt Europakonventionen under vissa förhållanden. För att en begränsning ska godtas måste det finnas ett kontradiktoriskt förfarande där utlänningen har möjlighet att bemöta den bevisning som tas upp i ärendet. På grund av den begränsade partsinsynen har utlänningen inte tillgång till det sekretessbelagda materialet och har därmed ingen möjlighet att bemöta det. Denna begränsning är normalt inte tillåten utifrån kravet på ett kontradiktoriskt förfarande men kan godtas genom att förfarandet delas upp i en ”öppen” och en ”stängd” del, där en särskild advokat kan representera utlänningen i den stängda delen.<sup>167</sup>

Kraven i Europakonventionen var ett skäl till att införa ett system med säkerhetsklassade advokater i Norge.<sup>168</sup> Förarbetena diskuterade även att det inte är tillräckligt att systemet finns. Det krävs att utlänningen får tillräcklig information om ärendet för att kunna instruera sin särskilda advokat, ett krav som ställdes upp i *A and others v. The United Kingdom*<sup>169</sup>. *A and others v. The United Kingdom* rörde visserligen nationell säkerhet, men prövades efter artikel 5 eftersom fallet rörde frihetsberövande. De norska förarbetena ansåg därför att det inte kan ställas lika höga krav på att utlänningen ska få tillräcklig information om ärendet eftersom det är stora skillnader mellan ett frihetsberövande och en utvisning. Detta gäller särskilt i fall där personen som utvisas inte har en stark anknytning till landet, eller har en stark anknytning till sitt hemland. I dessa fall är ett frihetsberövande betydligt mer inskränkande och allvarligare än en utvisning. I fallet *A and others v. The United Kingdom* konstaterades även att de processuella kraven beror på fallets sak och omständigheter. Kraven på tillräcklig information får därför anses vara lägre i fall av utvisning enligt förarbetena.<sup>170</sup>

Förarbetena diskuterade endast införandet av särskilda, säkerhetsklassade advokater i förhållande till artikel 13 i Europakonventionen, efter att ha konstaterat att artikel 6 inte är tillämplig på utvisningar.<sup>171</sup> Förarbetena nämnde endast artikel 1 i protokoll nummer 7 vid

---

<sup>165</sup> Se avsnitt 2.4.2.

<sup>166</sup> Se Prop. 141 L (2012–2013) s. 15.

<sup>167</sup> Ibid, s. 41.

<sup>168</sup> Ibid, s. 46.

<sup>169</sup> Se avsnitt 2.4.3.

<sup>170</sup> Se Prop. 141 L (2012–2013) s. 42.

<sup>171</sup> Ibid, s. 14.

denna utläggning eftersom Europadomstolen tidigare har fastslagit att det faktum att artikel 1 i protokoll nummer 7 existerar är bevis på att artikel 6 inte är tillämplig vid utvisningar. Om artikel 6 hade varit tillämplig i dessa fall hade inte artikel 1 i protokoll nummer 7 behövts.<sup>172</sup> I övrigt nämndes inte artikel 1 i protokoll nummer 7. En anledning kan vara att rättsfallet *Muhammad and Muhammad v Romania* som klargjorde rättigheterna i artikel 1 i protokoll nummer 7 kom flera år efter förarbetena. Det är möjligt att artikeln hade diskuterats i förarbetena om systemet med särskilda advokater införts efter att rättsfallet kom.<sup>173</sup>

#### 4.3.2. HR-2016-1252-A

Systemet med särskilda advokater i Norge har inte varit utan kritik efter införandet. I fallet HR-2016-1252-A framförde en utlänning som riskerade utvisning på grund av nationell säkerhet kritik mot systemet på flera grunder. Utlänningen A hade kommit till Norge från Afghanistan år 2001 och tillsammans med sin familj fått uppehållstillstånd och flyktingstatus.<sup>174</sup> År 2014 togs beslut om utvisning av A på grund av hänsyn till grundläggande nationella intressen. Grunden för beslutet var att A hade extremistiska åsikter och hade radikaliserat andra personer. Det ansågs därför finnas risk för att A i framtiden skulle begå terroristiska handlingar. Beslutet hade tagits mot bakgrund av upplysningar som A inte fått ta del av på grund av sekretess.<sup>175</sup>

A framförde kritik mot systemet med särskilda advokater i ärendet med utgångspunkt i artikel 13 och artikel 8 (rätt till skydd för privat- och familjeliv) i Europakonventionen. A anförde att han inte fått tillräcklig information om de grunder utvisningsbeslutet byggde på. Därmed hade han inte heller kunnat ge effektiva instruktioner till sin särskilda advokat.<sup>176</sup> Just denna kritik besvarades redan i *Lagmannsretten* och kommenterades inte närmare i *Høyesterett*, den högsta instansen dit A överklagade. *Lagmannsretten* ansåg att A hade fått tillräcklig information genom den ”öppna” delen i ärendet för att kunna ge effektiva instruktioner till sin särskilda advokat och därmed kunna bemöta de grunder som togs upp i ärendet.<sup>177</sup>

A ansåg att det fanns en för stor brist på kommunikation mellan honom och hans särskilda advokat, men även mellan hans ordinarie advokat och den särskilda advokaten.<sup>178</sup> Den särskilda advokaten har tystnadsplikt avseende det sekretessbelagda materialet och får bara

---

<sup>172</sup> Se *Maaouia v France* [GC] no. 39652/98, 5 oktober 2000.

<sup>173</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

<sup>174</sup> Se HR-2016-1252-A, p. 2.

<sup>175</sup> *Ibid*, p. 3.

<sup>176</sup> Se *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009.

<sup>177</sup> Se HR-2016-1252-A, p. 38.

<sup>178</sup> *Ibid*, p. 39.

motta skrivelser från sin klient, annan kommunikation kan i undantagsfall godkännas.<sup>179</sup> A ansåg att denna begränsning var för restriktiv samt att eftersom advokater i brottmål kan beläggas med tystnadsplikt ska det vara tillräckligt även i fall av utvisning på grund av hänsyn till grundläggande nationella intressen.<sup>180</sup> *Høyesteretten* hänvisade till Europadomstolens praxis som har godkänt en ordning som i stort sett motsvarar den som finns i Norge avseende kommunikationen mellan utlänningen och den särskilda advokaten. Den kunde därför inte anses vara konventionsstridig.<sup>181</sup>

A framförde även kritik mot valet av särskild advokat och jämförde här de norska reglerna med de danska.<sup>182</sup> Även Danmark har ett system med särskilda advokater som liknar det i Norge.<sup>183</sup> Danmark har, precis som Norge, en lista över säkerhetsklassade advokater där en väljs ut för att representera utlänningen i fallet. Skillnaden är att de danska reglerna även innehåller en bestämmelse som stadgar att en annan advokat kan utses om utlänningen har välgrundade invändningar mot den advokat som utses i första hand. A menade att det fanns begränsade möjligheter att själv välja eller ha invändningar mot den utsedda särskilda advokaten i Norge. *Høyesteretten* ansåg dock att trots att avsaknaden av en liknande bestämmelse i det norska rättssystemet är det inte sannolikt att domstolen inte skulle acceptera ett byte av särskild advokat om utlänningen i fallet har välgrundade invändningar mot valet.<sup>184</sup>

A ansåg vidare att det inte fanns tillräckligt precisa instruktioner för den särskilda advokatens uppdrag. Enligt *Utlendingsforskriften* ska den särskilda advokaten ”vareta utlendingens interesser i forbindelse med rettens behandling av disse”. *Høyesteretten* konstaterade att vad som anses med denna fras måste avgöras från fall till fall samt god advokatsed. Med hänvisning till Europadomstolens praxis ansåg *Høyesteretten* att detta inte kunde anses vara konventionsstridigt och att instruktionerna var tillräckliga.<sup>185</sup>

Efter att ha bemött kritiken från A avslutade *Høyesteretten* med att konstatera att systemet med särskilda advokater inte kunde anses strida mot artikel 13 i förening med artikel 8 av Europakonventionen.<sup>186</sup>

---

<sup>179</sup> Se 19A-11 §, Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

<sup>180</sup> Se HR-2016-1252-A, p. 41.

<sup>181</sup> Ibid, p. 45–47 och 51.

<sup>182</sup> Ibid, p. 55.

<sup>183</sup> Se 25 § 4 kap. Utlændingeloven.

<sup>184</sup> Se HR-2016-1252-A, p. 55–56.

<sup>185</sup> Ibid, p. 57–58.

<sup>186</sup> Ibid, p. 59.

Rättsfallet visar på att systemet med särskilda advokater knappast är en perfekt lösning på problemen som uppstår vid utvisning med hänsyn till grundläggande nationella intressen i Norge. Rättsfallet visar dock tydligt att Norges högsta instans anser att systemet är förenligt med kraven i artikel 13 av konventionen, precis som förarbetena ansåg.<sup>187</sup> Återigen kom detta rättsfall innan förtydliganden av artikel 1 i protokoll nummer 7 i *Muhammad and Muhammad v Romania* och det är möjligt att rättsfallet skulle ha framfört en diskussion kring även denna artikel om det kommit idag.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Se HR-2016-1252-A.

<sup>188</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

## 5. Analys

Efter att ha undersökt Europakonventionen och Europadomstolens praxis och därefter de svenska reglerna vid utvisning på grund av nationell säkerhet är det klart att det finns frågetecken kring tillämpningen av de svenska reglerna i förhållande till individens rättigheter i Europakonventionen. Analysen börjar med att klargöra om nuvarande förfarande enligt de svenska reglerna strider mot artikel 1 i protokoll nummer 7 av konventionen. Därefter undersöker analysen om införandet av säkerhetsklassade ombud, likt det system som finns i Norge, kan medföra en förändring kring de svenska reglernas förhållande till Europakonventionen.

### 5.1. Strider det svenska förfarandet mot artikel 1 i protokoll nummer 7?

Det svenska förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet har fått utstå omfattande kritik på flera punkter de senaste åren. Förfarandet anses bristfälligt främst avseende utlänningens rättigheter under ärendets gång. Den begränsade partsinsynen, vilket är uppsatsens fokus, är endast en av de punkter som kan kritiseras, särskilt utifrån internationella instrument.<sup>189</sup>

I de internationella instrumenten återfinns flera rättigheter som äventyras under ett ärendes gång i Sverige i dessa fall, däribland rätten till ett kontradiktoriskt förfarande. I Europakonventionen kan flera artiklar vara aktuella. Eftersom artikel 6 som konstaterat inte är tillämplig är artikel 13 om rätten till ett effektivt rättsmedel nästa steg.<sup>190</sup> Artikel 13 kräver en ”arguable claim”, vilket inte nödvändigtvis kräver att artikel 13 används med en annan artikel i konventionen även om detta ofta är fallet.<sup>191</sup> I praxis från Europadomstolen har bristerna vid förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet tagits upp i flera fall. Rättsfallen som tagits upp i uppsatsen har utvecklat kraven på förfarandet. I *Al-Nashif v Bulgaria* konstaterades att det trots bristande partsinsyn krävs ett kontradiktoriskt förfarande. Domstolen lyfte här möjligheten till att ha ett säkerhetsklassat ombud för att utlänningens rättigheter inte ska kränkas. Domstolen framförde även att det måste ske en avvägning mellan utlänningens intresse och statens intresse i dessa fall.<sup>192</sup> Kraven på det kontradiktoriska förfarandet och användningen av säkerhetsklassade ombud preciserades i *A and others v The*

---

<sup>189</sup> Se exempelvis Drysén, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7326881>, besökt 30-03-2022.

<sup>190</sup> Se *Maaouia v France* [GC] no. 39652/98, 5 oktober 2000 och avsnitt 2.1.

<sup>191</sup> Se avsnitt 2.2.

<sup>192</sup> Se *Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002, och avsnitt 2.4.2.



*United Kingdom*. Domstolen ansåg att det inte var tillräckligt att ett system med säkerhetsklassade ombud finns; det krävs att utlänningen får tillräckligt med information i ärendet för att kunna ge effektiva instruktioner till sitt säkerhetsklassade ombud för att försvaret ska bli tillräckligt. Detta krav fastslogs dock för artikel 13 i samband med rättigheter för en person under förvaring enligt artikel 5.<sup>193</sup> Som tidigare nämnt är det inte ostridigt att detta krav gäller i situationer då förvaring inte skett.<sup>194</sup>

De exakta kraven för säkerhetsklassade ombud som uppvägande åtgärd vid bristande partsinsyn i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet har dock fastställts i förhållande till artikel 1 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen. I *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia* konstaterades att även artikel 1 i protokoll nummer 7 ställer upp krav på ett kontradiktoriskt förfarande framför en självständig myndighet. Utlänningen ska även få information om anklagelserna mot sig.<sup>195</sup> Detta utvecklades vidare i *Muhammad and Muhammad v Romania*. Enligt rättsfallet ställer artikel 1 i protokoll nummer 7 upp ett krav på att utlänningen ska få information om varför de anses utgöra ett säkerhetshot och att denne även ska få tillgång till materialet i ärendet. Denna rättighet kan inskränkas för att säkerställa den nationella säkerheten. Om rättigheten inskränks på grund av detta syfte är inskränkningen rättfärdigad. Inskränkningen måste dock vägas upp genom andra åtgärder. De andra åtgärderna som togs upp i fallet var att ett självständigt organ granskar fallet, att utlänningen i övrigt får tillräckligt med information i ärendet och information om sina rättigheter, och att utlänningen representeras av ett säkerhetsklassat ombud i de delar av ärendet som är sekretessbelagda.<sup>196</sup>

Kraven på förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet har därmed blivit relativt klara i Europadomstolens praxis. Hur förhåller sig förfarandet enligt de svenska reglerna då till dessa krav utifrån bristande partsinsyn?

Partsinsyn är en grundläggande princip i Sverige. Även om rättigheten är långtgående kan den inskränkas. I fall av utvisning på grund av nationell säkerhet inskränks rättigheten för att skydda staten och statens medborgare. Detta motstående intresse anses väga tyngre än utlänningens rättighet till information om ärendet. Redan i förarbetena till lagen om särskild utlänningskontroll konstaterades att denna inskränkning måste anses vara rättfärdigad utifrån

---

<sup>193</sup> Se *A and others v United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009 och avsnitt 2.4.3.

<sup>194</sup> Se Prop. 141 L (2012–2013) s. 42 och avsnitt 4.3.1.

<sup>195</sup> Se *Ljatifi v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, nr 19017/16, 17 maj 2018 och avsnitt 2.4.4.

<sup>196</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020 och avsnitt 2.4.5.

Europakonventionen. Förarbetena diskuterade lagen både i förhållande till artikel 13 och till artikel 1 i protokoll nummer 7.<sup>197</sup> Artikel 1 i protokoll nummer 7 hade dock precis trätt i kraft vid tidpunkten för utredningen. Artikeln är precis i rättigheterna som följer av artikeln samt de begränsningar som kan göras. Vid första åsynen kan tyckas att inga klara problem föreligger med tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll i förhållande till artikeln. Däremot har Europadomstolen som nämnt tydligare klargjort vilka rättigheter som följer av artikeln samt vilka begränsningar som får göras och hur, vilket framgår tydligast i *Muhammad and Muhammad v. Romania*. Enligt rättsfallet måste en inskränkning vara både rättfärdigad och uppvägd genom flera åtgärder för att balansen mellan utlänningens intresse och statens intresse ska bli jämn.<sup>198</sup> Frågan är därför om begränsning av partsinsynen i svensk rätt är rättfärdigad och om den blivit uppvägd genom andra åtgärder.

Vad gäller om inskränkningen är rättfärdigad grundas inskränkningen på nationell säkerhet. Nationell säkerhet är en av de faktorer som anges i artikel 1 i protokoll nummer 7 som kan motivera en inskränkning av rättigheterna enligt artikeln. Inskränkningen bör således vara rättfärdigad. Däremot finns det inte många åtgärder som satts in för att väga upp för inskränkt partsinsyn. Med utgångspunkt i *Muhammad and Muhammad v. Romania* får utlänningen inte tillräcklig information om ärendet mot sig eftersom en stor del av materialet i dessa mål vanligtvis är sekretessbelagt. De blir representerade av ett ombud, dock inte ett ombud som har tillgång till det sekretessbelagda materialet. Det innebär att utlänningen inte får möjlighet att bemöta stora delar av bevisen mot sig, vilket i sin tur innebär att utlänningen inte kan anses kunna försvara sig själv och tillvarata sin rätt på ett effektivt sätt. Som tidigare nämnt har det framgått att varken Migrationsverket eller Migrationsdomstolen får tillgång till ärendets sekretessbelagda materialet i sin ursprungliga form. Detta försvårar en bedömning av uppgifterna och bevisningen mot utlänningen. Det kan även ifrågasättas utifrån att ett självständigt organ inte har möjlighet att granska uppgifterna, vilket hade varit en viktig åtgärd.<sup>199</sup> Sammantaget innebär detta troligtvis att även om inskränkningen är rättfärdigad har inte tillräckligt med åtgärder satts in för att väga upp för inskränkningen av utlänningens rättigheter enligt artikel 1 i protokoll nummer 7. Förfarandet strider därmed mot Europakonventionen.

---

<sup>197</sup> Se avsnitt 3.3.

<sup>198</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020 och avsnitt 2.4.5.

<sup>199</sup> Se artikel 1 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och *Muhammad and Muhammad v. Romania*, [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

Frågan är då vad för åtgärder som hade kunnat sättas in för att undvika att förfarandet strider mot artikel 1 i protokoll nummer 7. Europadomstolen har i flertalet rättsfall lyft möjligheten att ha säkerhetsklassade ombud som får tillgång till det sekretessbelagda materialet och tillvaratar utlänningens rättigheter i den del av ärendet som är ”stängd”.<sup>200</sup> Detta system finns redan i flera länder. Uppsatsen ska nu diskutera om systemet med särskilda advokater i Norge kan införas i Sverige och medföra att förfarandet inte strider mot artikel 1 i protokoll nummer 7 i Europakonventionen.

## 5.2. Kan ett system med särskilda advokater införas i Sverige för att förfarandet inte ska strida mot artikel 1 i protokoll nummer 7?

Det finns flera länder som använder ett system med säkerhetsklassade ombud i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Denna uppsats utgår ifrån hur systemet ser ut i Norge, men systemets grund är i princip likadan i de länder som använder systemet.<sup>201</sup>

Systemet med särskilda advokater infördes i Norge för att förfarandet inte skulle strida mot utlänningens rättigheter i Europakonventionen. Systemet skulle möjliggöra ett kontradiktoriskt förfarande och väga upp för inskränkningen i utlänningens partsinsyn. Systemet diskuterades endast i förhållande till artikel 13 av konventionen vid införandet<sup>202</sup>, förmodligen eftersom betydelsen av artikel 1 i protokoll nummer 7 inte hade klagjorts genom Europadomstolens praxis än. Frågan är därför om det norska förfarandet strider mot artikel 1 i protokoll nummer 7 eller ej. Med utgångspunkt i kraven enligt *Muhammad and Muhammad v Romania* kan konstateras att inskränkningen är rättfärdigad utifrån nationell säkerhet. Att ha säkerhetsklassade ombud som representerar utlänningen i de sekretessbelagda delarna av ärendet är en av åtgärderna som tas upp som kan motbalansera att utlänningens partsinsyn är begränsad. Detta är endast en av åtgärderna. Tillsammans med att utlänningen får tillräckligt med information om anledningen till att denne anses utgöra ett säkerhetsshot samt information om sina rättigheter kan det anses att den begränsade partsinsynen är uppvägd genom dessa åtgärder.<sup>203</sup> Systemet får därför anses medföra att förfarandet inte strider mot artikel 1 i protokoll nummer 7.

---

<sup>200</sup> Se exempelvis *A and others v The United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009 och avsnitt 2.4.3.

<sup>201</sup> Se avsnitt 4.2.

<sup>202</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>203</sup> Se *Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020 och avsnitt 2.4.5.

Norges rättssystem är likt det svenska och ett införande av systemet, med anpassning utifrån svenska regler, kan knappast anses vara omöjligt. Värt att nämna är att även Danmark, som generellt delas in i samma rättsfamilj som Sverige och Norge, har ett system med säkerhetsklassade ombud.<sup>204</sup> Varför har då Sverige inte motiverats till att införa systemet, då alla tre länder har inkorporerat Europakonventionen? Norge införde systemet uttryckligen för att förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet inte skulle strida mot Europakonventionen.<sup>205</sup> Även i Sverige diskuterades Europakonventionen i förhållande till förfarandet i förarbetena. Till skillnad från de norska förarbetena diskuterades även förfarandet i förhållande till artikel 1 i protokoll nummer 7. Förarbetena konstaterade att det svenska förfarandet inte stred mot Europakonventionen och att andra åtgärder därmed inte behövdes.<sup>206</sup>

Trots att förarbetena inte ansåg att förfarandet stred mot Europakonventionen har mycket ändrats sedan dess. Framför allt har ny praxis från Europadomstolen tillkommit. Diskussionen i Sverige kring säkerhetsklassade ombud har varit svag från regeringens sida. De har dock nyligen konstaterat att någon förändring kring de stränga sekretessreglerna inte är möjligt i dessa fall. Detta kanske kan tolkas som att regeringen anser att det inte är möjligt att införa säkerhetsklassade ombud heller. Säkerhetsklassade ombud togs dock inte upp i diskussionen specifikt. Uttalandena visar dock på Sveriges förhållning till sekretessen i dessa fall, nämligen att en sträng sekretess är nödvändig.<sup>207</sup>

Det är intressant att två länder med liknande rättssystem som båda har inkorporerat Europakonventionen kom till två olika slutsatser om förfarandet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. När förarbetena skrevs hade inte rättigheterna i artikel 1 i protokoll nummer 7 klargjorts genom *Muhammad and Muhammad v Romania* än. Frågan är om de svenska förarbetena hade gjort en annan bedömning om detta rättsfall kommit tidigare. Samtidigt utgick de norska förarbetena endast ifrån artikel 13 och ansåg att särskilda advokater behövdes i förhållande till denna. Europadomstolen har ännu inte prövat sekretessen i de svenska reglerna i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet med konventionen. Det är mycket möjligt att det svenska förfarandet skulle anses strida mot konventionen med bakgrund i de brister som kommenterats tidigare i uppsatsen. Detta särskilt eftersom Europadomstolen har framfört kritik mot andra länders regler kring dessa fall och

---

<sup>204</sup> Se 25 § 4 kap. Utländingeloven och avsnitt 1.3.

<sup>205</sup> Se avsnitt 4.3.1.

<sup>206</sup> Se avsnitt 3.3.

<sup>207</sup> Se avsnitt 3.2.

fastslagit åtgärder som krävs för att förfarandet inte ska anses strida mot konventionen. Europadomstolen har godkänt systemen med säkerhetsklassade ombud i flera rättsfall. Det är möjligt att detta är en ny typ av standard i förfaranden i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Om detta är den nya standarden kommer Sverige troligtvis att fällas om Europadomstolen prövar de svenska reglerna.

Mot bakgrund av det som anförts skulle införandet av ett system med säkerhetsklassade advokater likt det i Norge kunna förhindra att de svenska reglerna kring förfarandet vid utvisning på grund av nationell säkerhet anses vara konventionsstridiga.

## 6. Slutsatser

Sammantaget finns det starka argument för att Sverige bör ändra reglerna kring förfarandet i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet för att undvika att strida mot Europakonventionen, särskilt artikel 1 i protokoll nummer 7 men även artikel 13 i fall då artikel 1 i protokoll nummer 7 inte är tillämplig.

Kritiken som framförts mot lagen om särskild utlänningskontroll är omfattande och bör uppmärksammas och åtgärdas. Att införa säkerhetsklassade advokater kan vara ett viktigt steg för att säkerställa utlänningens rättigheter i dessa fall, särskilt med utgångspunkt i Europakonventionen och Europadomstolens praxis. Systemet hade även medfört att balansen mellan de motstridiga intressena i dessa fall hade blivit mer jämn. Som tidigare nämnt har Europadomstolen slagit fast att det krävs att de nationella domstolarna gör en avvägning och försöker balansera de båda intressena.<sup>208</sup>

Säkerhetsklassade ombud är ett sätt att väga upp de inskränkningar som sker av utlänningens rättigheter i fall av utvisning på grund av nationell säkerhet. Detta eftersom systemet möjliggör ett kontradiktoriskt förfarande vilket är ett krav enligt Europakonventionen. Systemet återfinns i flertalet länder. Det finns flera argument för att även Sverige bör införa detta system. Norge och andra länder som redan infört säkerhetsklassade ombud kan vara vägledande vid ett svenskt införande.

---

<sup>208</sup> Se *Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002, och avsnitt 2.4.2.

## 7. Källförteckning

### Källor

#### Tryckta källor

*Offentligt tryck*

#### Sverige

SOU 1989:104 Terroristlagstiftningen

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

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

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

Sveriges advokatsamfund, remissvar den 29 juni 2020 över SOU 2020:16, R-2020/0734.

Skr. 2021/22:73 2021 års redogörelse för tillämpningen av lagen om särskild utlänningskontroll.

Mot. 2021/22:4191, av Andreas Carlson m.fl., Terrorism.

#### Norge

Ot.prp. nr 75 (2006–2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Prop. 141 L (2012–2013) Endringer i utlendingsloven mv. (behandling av sikkerhetssaker)

Prop. 58 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven (bortvisning av hensyn til grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn m.m.)

#### *Rättsfall*

#### Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna

*Klass and others v Germany*, 6 september 1978, Series A no. 28.

*Silver and others v The United Kingdom*, 24 oktober 1983, Series A no. 67.

*Chahal v The United Kingdom* [GC], nr 22414/93, 15 november 1996.

*Maaouia v France*, nr 39652/98, 5 oktober 2000.

*Kudla v Poland*, 30210/96, 26 oktober 2000.

*Al-Nashif v Bulgaria*, nr 50963/99, 20 juni 2002.

*A and others v The United Kingdom*, nr 3455/05, 19 februari 2009.

*Ljatif v The Former Yugoslav Republic of Macedonia*, nr 19017/16, 17 maj 2018.

*Muhammad and Muhammad v Romania* [GC], nr 80982/12, 15 oktober 2020.

## Sverige

RÅ 1994 ref. 79.

## Norge

HR-2016-1252-A

## **Elektroniska källor**

Ahlström, Kristina, *Förvaltningslagen (2017:900)*, Karnov kommentar (JUNO), hämtad 6 april 2022.

Drysen, Sanna, Sveriges Radio, *Professor: LSU-process kan strida mot Europakonventionen*, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7326881>, 22 oktober 2019, besökt 30 mars 2022.

Drysen, Sanna, Sveriges Radio, *Inga utpekade har vunnit mot Säpo*, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7325387>, 21 oktober 2019, besökt 30 mars 2022.

Drysen, Sanna, Sveriges Radio, *Myndigheter får inte ta del av all Säpos bevisning*, <https://sverigesradio.se/artikel/myndigheter-far-inte-ta-del-av-all-sapos-bevisning>, 22 oktober 2019, besökt 6 april 2022.

Guide on Article 13 of the European Convention on Human Rights, senast uppdaterad 31 December 2021, besökt 24-03-2022.

Guide on Article 1 of Protocol no. 7 of the European Convention on Human Rights, senast uppdaterad 31 December 2021, besökt 29-04-2022.

Fridström, Ingela, Lag (1991:572) om särskild utlänningskontroll, Karnov lagkommentar (JUNO), hämtad 30 mars 2022.

<https://justice.org.uk/deportation-grounds-national-security/>  
JUSTICE, Deportation on grounds of national security, besökt 29 mars 2022.

## **Litteratur**

Axberger, Hans-Gunnar, (2016), *Rättspyramiden*, Svensk Juristtidning, Festskrift 100 år

Bordvik, Sigurd, Røyneberg, Øyvind & Baklund Adale, Kenneth (2019), *Utvising, tvangsmidler og straff*, Gyldendal

Dahlman, Christian och Wahlberg, Lena (2019), *Juridiska grundbegrepp*, Studentlitteratur AB

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

Grabenwarter, Christoph (2013), *European Convention on Human Rights Commentary*, Bloomsbury Academic



Kleineman, Jan, "Rättsdogmatisk metod" i Zamboni, Mauro & Nääv, Maria (red.), *Juridisk metodlära* (2018), Studentlitteratur AB.

Sandgren, Claes (2015), *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: Ämne, material, metod och argumentation*, Norstedts Juridik AB.

Valguarnera, Filippo, "Den komparativa metoden" i Zamboni, Mauro & Nääv, Maria (red.), *Juridisk metodlära* (2018), Studentlitteratur AB.