

Motion till riksdagen 2006/07:K265

av **Bodil Ceballos m.fl. (mp)**

Fri- och rättigheter i grundlag

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att inskränkningar i lag av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och stå i proportion till nyttan med bestämmelsen för alla invånare i landet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det är önskvärt att utländska och svenska medborgare i så stor utsträckning som möjligt ska vara jämställda i 2 kap. regeringsformen om grundläggande fri- och rättigheter.
3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag på ändring av lagen så att alla skillnader mellan svenska och utländska medborgare undanröjs.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utlänningslagstiftningen, regeringsformen och Europakonventionen inte får stå i motsatsförhållande till varandra.¹
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utlänningslagstiftningen bör omarbetas om det visar sig att den på grund av t.ex. kopplingen till avsaknad av de materiella skyddsreglerna, eller annat, strider mot Europakonventionen.¹
6. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av 2 kap. RF i syfte att göra det begripligt för även andra än jurister.

¹ Yrkandena 4 och 5 hänvisade till SfU.

Fel! Okänt namn på

Bakgrund

Att fri- och rättigheter inte gäller på samma sätt för svenska medborgare och utländska medborgare är beklagligt. I regeringsformen (RF) 2 kap. finns en bestämmelse – 22 § – med syfte att grundlagsskydda utlänningars rättigheter inom ett antal områden. I övrigt gäller Europakonventionen, som införlivats i svensk lagstiftning, i vilken de fördragsslutande staterna förbundit sig att garantera *envar* som befinner sig under dess jurisdiktion de fri- och rättigheter som följer av konventionen.

Utlänningars grundlagsskyddade rättigheter är begränsade eftersom vissa rättigheter i 2 kap. RF endast garanteras svenskar. I vissa fall är svenskar och utlänningar likställda, och i ytterligare ett antal fall är de likställda samtidigt som det i lag är möjligt att inskränka skyddet på olika sätt för svenska medborgare och utländska medborgare.

När det gäller svenska medborgare kan i vissa fall de mänskliga rättigheterna begränsas genom lag eller annan författning. I 2 kap. 12 § RF finns vissa s.k. materiella skyddsregler som måste iaktas vid sådana begränsningar. Skyddsreglerna gäller delvis även vid begränsningar av utlänningars fri- och rättigheter. 2 kap. 22 § tredje stycket lyder: ”På sådana särskilda föreskrifter som avses i andra stycket tillämpas 12 § tredje stycket, fjärde stycket första meningen samt femte stycket.” De materiella skyddsregler vi syftar på finns i 12 § andra stycket (det materiella skyddet mot ingrepp på grund av åskådning i styckets tredje mening betraktas som en särskild fri- och rättighet, gäller redan och återfinns även i 22 § andra stycket 7):

Begränsning som avses i första stycket får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Ovanstående stycke gäller således inte när utlänningars rättigheter begränsas. Skillnaderna innebär bl.a. att begränsningar i lag kan ske beträffande utlänningar utan att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och utan att stå i proportion till nyttan med bestämmelsen.

Detta är enligt vårt förmenande ytterst diskriminerande och inte godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En diskussion fördes i utredningen om medborgarskapskrav i lagstiftningen, och kommittén gjorde i övervägandedelen bedömningen att denna särbehandling, att de materiella skyddsreglerna i 12 § andra stycket inte gäller fullt ut vid begränsningar av utlänningars fri- och rättigheter, är sakligt motiverad efter att först ha sagt att dessa principer i och för sig är självklara i ett demokratiskt samhälle. Det skulle kunna tala för att det inte föreligger sakliga skäl till särbehandlingen. En hänvisning görs till att det enligt Europakonventionen under normala förhållanden inte torde gå att underlåta att följa dessa principer.

En uttrycklig hänvisning till Europakonventionen finns också med i RF i direkt anslutning till ”utlänningsparagrafen”. (23 §: Lag eller annan föreskrift

Fel! Okänt namn på

får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.) Enligt Europakonventionen ska begränsningar vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle och endast för de syften med hänsyn till vilka de tillåts.

Anledningen till kommitténs ställningstagande var att en ändring av tillämpningen av de materiella skyddsreglerna skulle kunna påverka riksdagens och regeringens handlingsutrymme under extraordinära förhållanden (dvs. krig eller krigsfara eller andra extraordinära förhållanden föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i). Kommittén hänvisade till Europakonventionens artikel 15 som stadgar att de fördragsslutande parterna under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens kan vidta åtgärder som innebär avvikelser från konventionen då det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav, under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot landets övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Europakonventionens begrepp ”allmänt nödläge som hotar nationens existens” är vidare än de extraordinära förhållanden som avses i RF 13 kap. En i RF reglerad skyldighet för statsmakterna att iaktta de nu aktuella skyddsreglerna skulle enligt kommitténs mening kunna inskränka det handlingsutrymme Sverige i allmänt nödläge har enligt Europakonventionen. Av denna anledning vill kommittén ha särbehandlingen kvar.

Vi anser att tolkningen inte är så självklar, att den är motsägelsefull och att man kan lösa denna fråga på annat sätt. I en tid när vi talar om integration, att bekämpa främlingsfientlighet och rasism, att komma bort från ett ”vi och dom”-samhälle, då vi ska få de nya svenskarna (med eller utan medborgarskap) att känna sig hemma och välkomna här i landet, kan vi inte ge en sådan signal som avsaknaden av de materiella skyddsreglerna ger uttryck för. Att ha dessa kvar i nuvarande skepnad, dvs. att de inte gäller fullt ut för utlänningar, visar att vi anser att utlänningar, som inte valt att bli svenska medborgare av en eller annan anledning, inte är fullvärdiga ”invånare”, att det finns anledning att bemöta dem med en viss misstänksamhet.

Många invandrare och flyktingar kommer hit med uppfattningen att Sverige är ett av de mest demokratiska länderna i världen, att fri- och rättigheter gäller alla, att alla är lika inför lagen etc. Det är den bild vi själva har gett vår omvärld. Inte sällan är det så att de hitkomna känner en mycket stor lojalitet med landet, kanske större än många infödda svenskar. Lojaliteten ligger naturligtvis inte i medborgarskapet.

Det är därför upp till oss att visa att vi är ett demokratiskt och generöst folk. Demokrati är inte bara att rösta fram en riksdag eller fullmäktige. Demokrati innebär också att alla invånare är lika inför lagen och har samma värde.

Vi lever i en föränderlig värld där risken för konventionell krigsföring kanske inte är den allra mest överhängande, vilket den senaste tidens terrorhändelser klart visat. Vi lever i ett mycket sårbart samhälle där ”fienden” är svår att definiera och de potentiella hoten av mångahanda slag. Det kan handla om våldshandlingar och terrordåd, kapningar av flygplan eller transporter av farligt avfall/kärnavfall, gasutsläpp, IT-sabotage etc. Någon form av skyddslagstiftning måste landet naturligtvis ha för att minimera riskerna att

Fel! Okänt namn på

utsättas för sådant och för att lagföra de skyldiga. Det innebär dock inte att människor med annat medborgarskap ska behöva särbehandlas. En presumtiv orosstiftare kan vara såväl infödd svensk, naturaliserad svensk som utlänning. Det är som i så många andra sammanhang gärningarna som är avgörande för hur människor ska bedömas, inte medborgarskapet.

Den lagstiftning som tydligast varit förknippad med ”utlänningsparagrafen” i regeringsformen är den tidigare utlänningslagstiftningen. Frågan är om den nya utlänningslagens regler står i bättre samklang med Europakonventionens regelverk, vilket annars skulle strida mot våra förpliktelser såväl gentemot övriga fördragsslutande parter som till RF 2 kap. 23 § där det uttryckligen står:

Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Visar det sig att utlänningslagstiftningen, eller tillämpningen av den, bygger på avsaknaden av de materiella skyddsreglerna bör man fråga sig om detta strider mot Europakonventionen, som talar om *envar* oberoende av nationell härkomst. Strider den mot konventionen bör den snarast omarbetas.

Europakonventionen är tillämplig i svensk rätt och naturligtvis också dess regel om krig eller allmänt nödläge som hotar nationens existens (art. 15) förutom regeringsformen 13 kap. om krig och krigsfara. Vi anser att det ger tillräckliga garantier för handlingsutrymme under extraordinära förhållanden. En uttrycklig hänvisning till Europakonventionen skulle kunna införas i 2 kap. 22 § RF för att understryka den ”ventil” den aktuella regleringen i nuvarande rättighetskatalog ger uttryck för, även om det ändå torde stå klart att Europakonventionen gäller. En ännu bättre lösning är att omarbeta kapitlet.

I motionen talar vi om att utlänningar särbehandlas, men i vår nuvarande rättighetskatalog finns det också exempel på motsatsen. När det gäller svenskar behandlas de annorlunda än utlänningar eftersom begränsningar i svenskarnas rättigheter kan ske på delegation (12 § första stycket), vilket inte är möjligt för utlänningar.

Hela kapitel 2 är svårtytt och rörigt med många korsreferenser. Vid förändringar i kapitlet har rörigheten inte blivit mindre, och det är möjligt att vissa felaktigheter, eller luckor, insmugit sig. Hela kapitlet borde därför skrivas om för att bli mer överskådligt och lättare att förstå.

Stockholm den 30 oktober 2006

Bodil Ceballos (mp)

Karla López (mp)

Mehmet Kaplan (mp)

Mats Pertoft (mp)