



JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas Riksdagens ombudsmäns framställning 2010/11:JO2 JO som nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). I framställningen begär JO att en ändring görs i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän så att det framgår att ombudsmännen, utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har, även fullgör uppgiften som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

Utskottet tillstyrker med vissa redaktionella ändringar Riksdagens ombudsmäns förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Framställningens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	5
JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	9
Framställningen	9
<i>Bilaga 2</i>	
Utskottets lagförslag	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat

Riksdagen antar utskottets förslag i bilaga 2 till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Därmed bifaller riksdagen framställning 2010/11:JO2.

Stockholm den 8 mars 2011

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har hänvisat Riksdagens ombudsmäns framställning 2010/11:JO2 JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat till konstitutionsutskottet för beredning. Framställningen har inte föranlett någon motion.

Konstitutionsutskottet har remitterat framställningen till Riksrevisionen, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och Sveriges Kommuner och Landsting för yttrande.

Framställningens huvudsakliga innehåll

Riksdagens ombudsmän (JO) har i framställning 2010/11:JO2 till riksdagen begärt att den gällande JO-instruktionen ändras så att det klart framgår att ombudsmännen, utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har, även ska fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan enligt 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling.

Utskottets överväganden

JO som nationellt besöksorgan enligt Opcat

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker med vissa redaktionella ändringar Riksdagens ombudsmäns förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Bakgrund

År 2005 ratificerade Sverige det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat) (SÖ 2006:17, prop. 2004/05:107, bet. 2004/05:UU13, rskr. 2004/05:283). Enligt det fakultativa protokollet ställs krav på att det skapas en internationellt förebyggande besöksmekanism och nationella besöksorgan, i protokollet benämnda nationella förebyggande mekanismer (NPM).

I samband med Sveriges godkännande av protokollet uttalade regeringen att Sverige fick anses uppfylla kravet på ett nationellt besöksorgan genom den verksamhet som bedrivs av Riksdagens ombudsmän (JO) och av Justitiekanslern (JK). Någon lagstiftning i detta avseende behövdes därför inte (prop. 2004/05:107 s. 16 f.).

JO hade i sitt remissyttrande bl.a. framhållit att JO har en extraordinär ställning och att det har ansetts att JO:s handlingsfrihet inte borde begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en vanlig myndighet (KU 1986/87:2 s. 12 och 15 f.). JO ansåg också att med de begränsade resurser som JO har framstår det som en omöjlighet att genom inspektioner kontinuerligt täcka de områden och myndigheter som förutsätts i tilläggsprotokollet.

I riksdagen behandlades regeringens proposition av utrikesutskottet (bet. 2004/05:UU13). Konstitutionsutskottet bereddes tillfälle att yttra sig över propositionen (2004/05:KU5y). I sitt ställningstagande anförde konstitutionsutskottet att de uppgifter och befogenheter som JO har överensstämmer med de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har. Utskottet hänvisade även till att Justitiedepartementet under utskottets behandling av ärendet anfört att regeringens förslag inte byggde på att JO skulle tilldelas några nya, löpande uppgifter. Konstitutionsutskottet underströk vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas och att JO själv avgör vilka former den egna verksamheten kräver. Konstitutionsutskottet anförde även att det regeringen föreslagit i propositionen inte innebar att JO ålagts något särskilt ansvar att fungera som nationellt besöksorgan. Med hänvisning till bl.a.

det nu anförda föreslog utskottet att utrikesutskottet skulle avstyrka en motion. Motionen innebar att regeringen borde återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om det nationella besöksorganet.

Utrikesutskottet fann att konstitutionsutskottet hade utrett frågan om JO och JK kan fungera som nationella besöksorgan och gjort bedömningen att dessa instanser redan har de uppgifter och befogenheter som protokollet kräver (bet. 2004/05:UU13). Utrikesutskottet hade ingen annan uppfattning.

JO anförde följande i ämbetsberättelsen för 2010/11 om bakgrunden till den nu framlagda framställningen (2010/11:JO1 s. 17).

Under det gångna verksamhetsåret har frågan om JO som nationellt besöksorgan mer och mer kommit i fokus, bl.a. genom ett ökat internationellt tryck på JO att redovisa sina aktiviteter som NPM och att delta i ett växande internationellt samarbete mellan besöksorgan i många länder. Efter samråd med KU:s presidium och med ombudsmannakolleger i bl.a. Danmark och Finland beslöt JO under våren 2010 att aktualisera frågan om ett uppdrag för JO att vara NPM enligt OPCAT i JO:s budgetunderlag för 2011–2014. I budgetunderlaget har JO föreslagit dels att verksamheten lagregleras (t.ex. i JO-instruktionen), dels att JO tillförs nödvändiga öronmärkta resurser.

Riksdagsstyrelsen beslutade, vid sin behandling den 16 juni 2010 av förslag till budgetproposition för 2011 vad gäller Riksdagens ombudsmän, att föreslå riksdagen att anvisa ett ramanslag på 74 740 000 kr.¹ Det föreslagna beloppet rymmer bl.a. de kostnader som beräknades vara nödvändiga för att JO fr.o.m. den 1 juli 2011 ska fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Förslaget överlämnades till riksdagen i budgetpropositionen för 2011 (prop. 2010/11:1 utg.omr. 1).

Konstitutionsutskottet föreslog i sitt betänkande (2010/11:KU1 s. 18 f.) att riksdagen skulle anvisa 74 740 000 kr till anslag 2:3 Riksdagens ombudsmän, justitieombudsmännen (JO) för 2011. Den 9 december 2010 fattade riksdagen beslut i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2010/11:84).

Framställningen

Riksdagens ombudsmän begär i framställning 2010/11:JO2 till riksdagen att den gällande JO-instruktionen ändras så att det klart framgår att ombudsmännen, utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har, även ska fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan enligt 2002 års fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

JO anför att uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a. på så sätt att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag. Det bör därför genom ett tillägg i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen) klargöras att JO även har denna uppgift.

¹ I framställningen anges summan vara 74 800 kr, vilket är en felskrivning.

JO föreslår som en möjlig lagteknisk lösning att efter de bestämmelser i JO-instruktionen som kan sägas ange ombudsmännens mer traditionella tillsynsuppdrag (2–5 §§) lägga till en bestämmelse om uppgiften att verka som nationellt besöksorgan. En sådan paragraf skulle enligt JO förslagsvis kunna utformas enligt följande.

5 a § Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt 2002 års Fakultativa protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Remissyttranden

Framställningen och den lagtekniska lösningen som föreslås i denna har tillstyrkts eller lämnats utan invändningar av Riksrevisionen, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Statens institutionsstyrelse.

Justitiekanslern anför i sitt yttrande att det givetvis har varit besvärande att Sveriges åtaganden enligt den berörda konventionen har kunnat sättas i fråga vad gäller inspektionsverksamheten, i varje fall såvitt den ankommit på och bort fullgöras av JK. Mot den angivna bakgrunden är det med djup tillfredsställelse som JK noterar att JO numera även i en mer formell mening förklarat sig vara beredd att ta på sig denna viktiga uppgift och att detta åtagande också tydliggörs genom ett tillägg i JO-instruktionen. JK hade ingen invändning mot den föreslagna författningstexten.

Rikspolisstyrelsen tillstyrker förslaget, men framför följande. Vad uppgiften att vara nationellt besöksorgan närmare innebär liksom omfattningen av de granskningar som ska utföras går inte att utläsa av remissunderlaget, vilket hade varit önskvärt. Det är enligt Rikspolisstyrelsens mening rimligt att anta att polisen kommer att bli berörd av JO:s nya uppdrag eftersom granskningen även omfattar frihetsberövade personer som förvaras hos polismyndigheterna. Polisen kommer då sannolikt att behöva ställa resurser till förfogande för att svara på frågor, tillhandahålla material m.m. Utifrån ramanslagets storlek bör den slutsatsen kunna dras att granskningarna i detta hänseende troligtvis inte kommer att vara så omfattande att den polisiära verksamheten kommer att belastas i nämnvärd omfattning.

Även Kriminalvården tillstyrker förslaget i sak, men lämnar några redaktionella anmärkningar. Kriminalvården noterar att grundkonventionen heter Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Den benämns ibland i dagligt tal FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. På detta sätt har konventionen också benämnts i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. Huruvida man i JO-instruktionen bör använda den riktiga eller den vedertagna, men mindre korrekta, översättningen bör man noga överväga, anför Kriminalvården.

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har i sak inget emot att ett specifikt svenskt organ ges de i framställningen angivna uppgifterna. Fakulteten anför dock att det kan noteras att JO redan har svårigheter med att genomföra granskningar inom ramen för den idag reglerade verksamheten. Den föreslagna regeln riskerar att ytterligare minska utrymmet för JO:s generella inspektionsverksamhet, anför fakulteten i sitt remissvar.

Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att lämna synpunkter.

Utskottets ställningstagande

Riksdagens ombudsmän har i en framställning till riksdagen begärt att JO-instruktionen ändras så att det klargörs att ombudsmännen även har getts uppdraget som nationellt besöksorgan enligt Opcat. Riksdagens ombudsmän har tilldelats ett ramanslag som rymmer de kostnader som bedömts nödvändiga för att JO ska kunna fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan. Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet med vissa redaktionella ändringar Riksdagens ombudsmäns förslag till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Utskottets förslag framgår av *bilaga 2*.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

*Framställning 2010/11:JO2 JO som nationellt besöksorgan enligt
Opcat:*

Riksdagen antar Riksdagens ombudsmäns förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

BILAGA 2

Utskottets lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Ombudsmännen fullgör därutöver de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.