



Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet har den 12 april 2005 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2004/05:107 Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m. samt följdmotion i den del som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

I propositionen anför regeringen att Sverige uppfyller de krav som protokollet ställer såvitt avser det nationella besöksorganet genom de kontrollfunktioner som Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern har. Någon lagstiftning anser regeringen därför inte behövs i detta avseende.

I anslutning till ärendets beredning har upplysningar lämnats muntligen inför utskottet av statssekreteraren Dan Eliasson och rättssakkunniga Åsa Giselman, Justitiedepartementet.

Ärendet hos konstitutionsutskottet

Det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Den 18 december 2002 antog Förenta nationernas generalförsamling ett fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (nedan kallat tilläggsprotokoll). Tilläggsprotokollet syftar till att stärka möjligheterna att förebygga tortyr. Enligt protokollet skall det skapas en internationell förebyggande besöksmekanism samt nationella besöksorgan, i protokollet benämnda nationella förebyggande mekanismer. Det internationella besöksorganet har likheter med det organ som har tillsatts av Europarådets tortyrkommitté i enlighet med 1987 års Europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Något särskilt inrättat nationellt besöksorgan finns inte sedan tidigare i Sverige.

De nationella besöksorganen skall vara funktionellt oberoende, liksom dess personal skall vara oberoende. När ett sådant organ inrättas skall principerna om den rättsliga ställningen för nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna beaktas.

Ett nationellt besöksorgan skall enligt artikel 19 i tilläggsprotokollet åtminstone ha följande befogenheter:

- Att regelbundet få granska behandlingen av frihetsberövade personer där de hålls i förvar enligt vad som anges i artikel 4 med sikte på att, om så erfordras, förstärka skyddet för dem mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- Att avge rekommendationer till de behöriga myndigheterna med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning med beaktande av Förenta nationernas normer på detta område.
- Att överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagna lagstiftning.

För att ett nationellt besöksorgan skall kunna fullgöra sina mandat skall det enligt artikel 20 få

- tillgång till uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade i förvar enligt definitionen i artikel 4 samt om hur många sådana för var det finns och var de ligger,
- tillgång till alla uppgifter om behandlingen av sådana personer och under vilka förhållanden de hålls i förvar,
- tillträde till alla platser med tillhörande anläggningar där personer hålls frihetsberövade,

- tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, antingen personligen eller genom tolk om det behövs, samt med andra personer som det nationella besöksorganet anser kunna lämna relevanta upplysningar,
- frihet att utse platser besöksorganet önskar besöka och personer det önskar intervjua,
- rätt att ha kontakt med underkommittén, att delge den uppgifter samt att sammanträffa med den.

Med termen frihetsberövande avses i tilläggsprotokollet varje form av kvarhållande, fängslande eller placering av en person i ett offentligt eller privat förvar, som denna person inte har tillåtelse att lämna frivilligt, genom beslut av en rättslig, administrativ eller annan myndighet (artikel 4. 2.).

Varje part skall tillåta besök av det nationella besöksorganet till varje plats under partens jurisdiktion eller kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Vidare skall uppgifter som lämnas till det nationella besöksorganet vara sekretessbelagda och några repressalier får inte utövas mot den som lämnat uppgifter.

Vilka platser kan komma i fråga för besök?

I tidigare lagstiftningsarbete i samband med 1987 års Europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning har begreppet frihetsberövad diskuterats (prop. 1987/88:133 s. 15 f.). Enligt den europeiska konventionen skulle begreppet ges samma innebörd som det har fått genom rättspraxis från den europeiska kommissionen och domstolen vid dessa organs tolkning och tillämpning av artikel 5 i europakonventionen. Som exempel på vad som ansågs utgöra frihetsberövande i konventionens mening angavs t.ex. förvaring på sluten anstalt såsom häktad eller dömd och husarrest under övervakning. Regeringen gjorde bedömningen att de platser som i första hand kunde komma i fråga för besök var kriminalvårdsanstalter, allmänna häkten, polisarrester, rättspsykiatriska kliniker och sjukhus där intagna bereds sluten vård, institutioner och hem för vård av unga och vård av missbrukare samt förvarslokaler där utlännningar hålls i förvar. Den uppräkningslista i ovan nämnda proposition av lokaler där frihetsberövade vistas är inte uttömmande och torde inte skilja sig från de platser som det kan bli aktuellt för det nationella besöksorganet att besöka.

Vilka tillsynsorgan vakar över de myndigheter som kan komma i fråga att hysa frihetsberövade?

Ett nationellt besöksorgan skall granska behandlingen av frihetsberövade personer där de hålls i förvar i syfte att, om så erfordras, förstärka skyddet för dem mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det skall avge rekommendationer till de behöriga myndigheterna med sikte på att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade personer och att förebygga tortyr och annan grym,

omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det skall dessutom överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagen lagstiftning. För att utföra dessa uppgifter skall de bl.a. ha rätt att få tillgång till uppgifter om var frihetsberövade befinner sig. De skall dessutom ges möjlighet att besöka dessa samt samtala med dem.

De beskrivna uppgifterna för de nationella besöksorganen är sådana som normalt anses tillkomma en tillsynsmyndighet. Kriminalvårdsanstalter och allmänna häkten står under tillsyn av Kriminalvårdsstyrelsen. Polisarrester står under tillsyn av Rikspolisstyrelsen. Rättspsykiatriska kliniker och sjukhus där intagna bereds sluten vård, och vårdinstitutioner som bereder vård enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård står under tillsyn av Socialstyrelsen (jfr prop. 1980/81:201 s. 37). Så gör även vissa vårdinrättningar för vård av missbrukare och av unga. Statens institutionsstyrelse skall särskilt svara för bl.a. tillsyn över de särskilda ungdomshemmen och de s.k. LVM-hemmen. Att skapa sig en bild av vad tillsynen mer konkret innebär är dock inte helt oproblematiskt. I vissa fall har tillsynsmyndigheten beslutanderätt i frågor som kan tänkas komma att ingå i underlaget för det besöksmyndigheten skall kontrollera. Migrationsverket har förvarslokaler för utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen (1989:529). Det torde inte vara någon myndighet som utövar tillsyn över Migrationsverket och dess lokaler.

Några bestämmelser om rätt att besöka sitt tillsynsobjekt finns inte generellt för tillsynsmyndigheterna. För t.ex. Övervakningsnämnderna finns dock bestämmelser om att de genom besök i de kriminalvårdsanstalter som hör till nämndens verksamhetsområde skall skaffa sig kännedom om förhållandena i anstalterna. De intagna skall då få tillfälle till samtal med nämnden eller någon ledamot av denna. Övervakningsnämnden skall årligen avge berättelse om sin verksamhet under det senaste budgetåret till Kriminalvårdsstyrelsen.

Regeringen har i propositionen inte närmare övervägt möjligheten att ålägga befintliga tillsynsmyndigheter uppgifterna att utgöra nationellt besöksorgan. Regeringen har dock hänvisat till översyn av kriminalvårdens verksamhet och arbetet med en ny häkteslag där frågor om tillsyn och kontroll är centrala.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Förutom tillsynsmyndigheterna utövar Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) tillsyn över myndigheterna. JO:s arbetsuppgifter framgår av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän medan JK:s arbetsuppgifter framgår av lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn samt förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Regeringen har i propositionen gått igenom de uppgifter som åvilar JO och JK samt deras befogenheter. Enligt regeringens mening finns redan ett fungerande system för kontroll av att myndigheter och att de tjänstemän som utövar myndighetsutövning fullgör sina skyldigheter på ett korrekt sätt.

Regeringen konstaterar att det av JO:s ämbetsberättelser de senaste åren framgår att JO gjort inspektioner vid häkten och kriminalvårdsanstalter cirka fyra – fem gånger per år. Utöver detta har JO besökt andra platser i samhället som också är ”platser där personer hålls frihetsberövade” enligt tilläggsprotokollets definition, t.ex. slutna ungdomsvårdshem.

Inför utskottet har företrädarna för Justitiedepartementet vidhållit att man anser att JO:s och JK:s tillsyn såsom den redan bedrivs är tillräcklig för att Sverige skall anses leva upp till tilläggsprotokollets krav på nationella besöksorgan. Vid underhandskontakter som förevarit mellan Regeringskansliet och JO har JO upplysts om att det inte är några nya arbetsuppgifter som åläggs JO i detta avseende, varvid JO godtagit att den verksamhet som JO bedriver är av den karaktär att Sverige uppfyller de krav som ställs på ett nationellt besöksorgan i tilläggsprotokollet.

Företrädarna för Justitiedepartementet har därutöver i skrift till utskottet lämnat den kompletterande upplysningen att den enskilde som anser att Sverige inte uppfyller tilläggsprotokollets krav på nationellt besöksorgan kan vända sig till den underkommitté som enligt tilläggsprotokollet skall inrättas. Denna kommitté har bl.a. till uppgift att framföra rekommendationer och synpunkter till parterna i syfte att förstärka det nationella besöksorganets duglighet och mandat med sikte på att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 11 b iv). En enskild som anser att Sverige inte uppfyller sitt såvitt avser det nationella besöksorganet kan framföra sina synpunkter till underkommittén som sedan kan agera enligt ovan.

JO:s remissyttrande

JO har i sitt remissyttrande till Justitiedepartementet anmärkt att JO har en extraordinär ställning som innebär att JO i princip skall ha fria händer när det gäller att välja vad som skall tas upp till prövning och vad tillsynen skall inriktas på. Det har ansetts att JO:s handlingsfrihet inte bör begränsas genom att JO tillförs uppgifter eller ärenden som omvandlar JO till en vanlig myndighet (SOU 1985:26 s. 141 f. samt KU 1986/87:2 s. 12 och 15 f.). JO konstaterar att de uppgifter som åläggs det nationella besöksorganet är av ordinärt slag. De spänner över ett brett fält av myndigheter med ansvar för frihetsberövade personer och är sammantaget av stor omfattning. Det bör enligt JO därför inte komma i fråga att JO av statsmakterna åläggs ett formellt ansvar för tillsynen.

JO tillägger också att tyngdpunkten i arbetsuppgifterna för JO:s del ligger i klagomålshanteringen (KU 1986/87:2 s. 19 f.). Det utrymme som kan finnas för andra uppgifter är beroende av vilka resurser som går åt för denna handläggning

JO anser 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.

JK:s remissyttrande

JK har i sitt remissyttrande till Justitiedepartementet anfört att JK har formella befogenheter som får sägas uppfylla de krav som ställs på de nationella besöksorganen. JK har emellertid framhållit att JK:s roll på tillsynsområdet i praktiken är relativt begränsad. JK är en liten myndighet med ett antal olika arbetsuppgifter. Tillsynsverksamheten är av resursskäl huvudsakligen inriktad på områden där det inte finns någon ordinarie tillsynsmyndighet. När det gäller klagomål från enskilda tas ett ärende normalt upp till närmare granskning endast om det framstår som att den berörda myndigheten har begått ett uppenbart fel. Justitiekanslern har vidare ambitionen att varje verksamhetsår göra två eller tre myndighetsinspektioner.

JK anser att det är tveksamt om JK kan sägas uppfylla de krav som rimligen bör ställas på ett nationellt besöksorgan. I vart fall gäller det om man i tilläggskonventionens artikel 19 läser in ett krav på att besöksorganet faktiskt utför regelbundna inspektioner av häkten och fängelser. För den typen av verksamhet är JK:s organisation inte anpassad.

Motion

I *motion 2004/05:U9 av Agne Hansson m.fl. (c)* föreslås att riksdagen tillkännager som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om det nationella besöksorganet.

Konstitutionsutskottets bedömning

Utskottet anser att frågor om bekämpande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är viktiga. Det är därför angeläget att Sverige nu godkänner FN:s tilläggsprotokoll.

De uppgifter och befogenheter som JO har stämmer överens med de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har. Från Justitiedepartementet har under konstitutionsutskottets behandling av detta ärende anförts att regeringens förslag inte bygger på att JO tilldelas några nya, löpande uppgifter.

Konstitutionsutskottet understryker vikten av att JO:s handlingsfrihet inte begränsas. JO avgör själv vilka former den egna verksamheten kräver. Det regeringen nu föreslagit innebär inte att JO har ålagts något särskilt ansvar att fungera som nationellt besöksorgan.

Vid en framtida översyn av de nationella besöksorganen kan det finnas anledning för regeringen att åter överväga om det är lämpligt att JO och JK fungerar som nationella besöksorgan. Utskottet anser emellertid inte att det finns någon anledning att nu begära att regeringen återkommer med ett nytt förslag om särskilda nationella besöksorgan.

Med hänvisning till vad som ovan anförts föreslår utskottet att utrikesutskottet avstyrker motionen 2004/05:U9.

Stockholm den 17 maj 2005

På konstitutionsutskottets vägnar

Göran Lennmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lennmarker (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Tobias Krantz (fp), Pär Axel Sahlberg (s), Ingvar Svensson (kd), Inger Jarl Beck (s), Anders Bengtsson (s), Helena Bargholtz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp), Karin Åström (s), Carl-Erik Skårman (m) och Yoomi Renström (s).

Avvikande mening

Av Ingvar Svensson (kd) och Kerstin Lundgren (c)

Vi delar utskottets bedömning att arbetet med att förebygga och förhindra tortyr är mycket viktigt. Att inte förstärka och komplettera de kontrollfunktioner som finns anser vi däremot är både oansvarigt och oetiskt. Eftersom både JO och JK i remissyttrandena uttryckt tveksamhet till om de har möjlighet och resurser att utföra det arbete som protokollet syftar till bör regeringen återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om nationella besöksorgan, vilket tar hänsyn till den arbetssituation som idag råder i både JO och JK.

Vi tillstyrker således att riksdagen godkänner tilläggsprotokollet men anser att vad som ovan anförts om att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om det nationella besöksorganet bör ges regeringen till känna.