

Dnr 1191–2019/20
Riksdagsförvaltningen
Riksgatan 1–3
111 28 Stockholm

YTTRANDE ÖVER ÖVERSYN AV JO- ÄMBETET (2021/22:URF2)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar tillsättandet av denna utredning och tillstyrker i stort kommitténs förslag. Det hade dock varit önskvärt att utredningen fått ett mer utvidgat mandat redan från början. Nu kvarstår flera frågeställningar vilka Civil Rights Defenders anser behöver utredas vidare. Civil Rights Defenders är därtill kritiska till att kommittén stundtals själv valt att inte lämna förslag på författningsändringar som skulle göra att Sverige i högre grad skulle leva upp till internationella rekommendationer och regelverk om ombudsmannainstitutioner.

Civil Rights Defenders anser att det i lag behöver införas en uttömmande förteckning över gränser för ett entledigande av ombudsman eller ställföreträdande ombudsman på sätt som framgår av 2019 års Venedigprinciper. Civil Rights Defenders är vidare bekymrade över att motiveringsskyldigheten gällande avskrivningsärenden helt kommer att falla bort om kommitténs förslag gällande att förvaltningslagen (2017:900) (FL) inte ska tillämpas i JO:s tillsynsverksamhet går igenom. Kommittén föreslår att det i JO-instruktionen ska stå att ombudsmännen inom JO:s verksamhet ska vidta de utredningsåtgärder personen bedömer vara *nödvändiga*. Civil Rights Defenders menar att ett förtydligande av vad detta innebär behöver göras. Civil Rights Defenders anser att kommitténs förslag om JO:s ställning som särskild åklagare i relation till allmänna åklagares regler behöver kompletteras med en utredning som undersöker behovet av en rättssäker mekanism för de fall då JO väljer att inte utreda eller väcka åtal.

Civil Rights Defenders anser vidare att det finns utrymme för att i större utsträckning anpassa JO:s verksamhet som nationellt besöksorgan enligt det Fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Opcat). Civil Rights Defenders är särskilt kritiska till kommitténs ståndpunkt om att nuvarande regelverk tillsammans med etablerad praxis erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Civil Rights Defenders menar att frågor om en institutions oberoende måste garanteras genom reglering i lag eller grundlag. Våra nordiska grannländer har implementerat de internationella styrdokumentet relaterade till detta uppdrag på ett utförligare sätt än vad Sverige har gjort. Civil Rights Defenders uppfattning är att vi bör göra detsamma.

Slutligen anser Civil Rights Defenders att det hade varit önskvärt att utredningen inkluderat översyn av enskildas möjlighet att få klagomål prövade gällande barn eftersom de inte har den möjligheten varken genom Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat kommitténs förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Det regelverk som främst blivit relevant att analysera inom ramen för detta remissvar är Opcat.

Civil Rights Defenders har även granskat huruvida kommittén beaktat Venedigprinciperna antagna av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen)¹ Dessa innehåller bestämmelser om bland annat mandatperiodens längd, avsättning från tjänst, myndighetens oberoende och extraordinära ställning. Ett särskilt fokus ska ges åt principer och metoder som befrämjar demokratiska institutioners effektivitet samt stärkande och också rättsstatens principer, grundläggande rättigheter och friheter och lokala och regionala myndigheters bidrag till demokratins stärkande. Dessa principer ska enligt Venedigkommissionen läsas, tolkas och användas för att konsolidera och stärka ombudsmannens institution.

Utöver detta har Civil Rights Defenders granskning av utredningen skett i ljuset av Principerna för de nationella institutionernas status (Parisprinciperna)², vilka FN:s generalförsamling har uppmanat medlemsländerna att följa när en ombudsman tilldelas uppdraget att fungera som nationellt besöksorgan.

Civil Rights Defenders har enbart kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5.2.12.5 ENTLEDIGANDE, SKYLDIGHET ATT KVARSTÅ I UPPDRAG OCH AVGÅNG I FÖRTID

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att det ska krävas en kvalificerad majoritet bestående av tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av de röstande för att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Civil Rights Defenders anser dock att det i lag bör införas en uttömmande förteckning över gränser för ett entledigande i enlighet med Venedigprinciperna.

5.5.1 FÖRVALTNINGSLAGENS TILLÄMPLIGHET

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Vi instämmer i att det finns oklarheter i gällande lagstiftning om FL är tillämplig i JO:s tillsynsverksamhet eller inte och ställer oss således positiva till att ett förtydligande av nämnd karaktär införs. Dock vill vi poängtera att det är högst viktigt att se över de rättsliga följder denna ändring skulle kunna medföra i praktiken. Vår farhåga är kopplad till avskrivningsärenden och motiveringsskyldigheten gällande allmänhetens möjlighet inom klagomålsprövningen. Klagomålsprövningen ingår i tillsynsärendehantering, och således tillsynsverksamheten (5 § lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen). Denna del av myndighetens uppdrag skulle således inte längre regleras av FL.

¹ Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (Venice Principles), CDL-AD (2019)005.

² Principles relating to the Status of National Institutions, 20 December 1993 (Paris Principles), General Assembly resolution 48/134.

Idag regleras motiveringsskyldigheten i 32 § st. 1 FL och stadgar att det krävs att ett avskrivningsbeslut kan antas påverka anmälarens eller någon annans situation *på ett inte obetydligt sätt* för att det ska finnas någon motiveringsskyldighet för en myndighet. Detta innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan (prop. 2016/17:180 s. 253 och 332 f). Visserligen innebär denna regel en hög tröskel, men motiveringsskyldigheten finns åtminstone lagstadgad. Det är i dagsläget oklart huruvida denna idag gällande regel ska tillämpas på JO:s tillsynsverksamhet eller inte, men den föreslagna förändringen skulle definitivt leda till att den inte skulle vara applicerbar alls i framtiden.

För JO:s verksamhet skulle detta följaktligen innebära att det inte finns någon regel alls som säger att det någonsin behövs någon motiveringsskyldighet vid avskrivningsärenden. Någon motsvarighet till denna bestämmelse finns inte i JO-instruktionen och föreslås inte heller införas i den nya JO-instruktionen. Civil Rights Defenders vill uppmärksamma att det kan tolkas som att det kommer att finnas ännu mindre utrymme för motiveringar till varför ärenden avskrivs än vad det redan gör idag.

Avskrivningsbesluten är idag ofta standardiserade eller kortfattade och många gånger förstår inte mottagaren anledningen till att ärendet avskrivs. Dessutom går inte JO:s beslut att överklaga, vilket ytterligare inskränker anmälarens möjlighet att förstå beslutet.

I utredningen påvisas det att det de senaste åren har skett en ökad tillströmning av klagomålsärenden hos myndigheten, samt att JO i hög grad tvingas att rationalisera handläggningen av de klagomålsärenden som inte tas upp till prövning. Civil Rights Defenders noterar detta och förstår att ett sätt att göra arbetet mer effektivt är att inte behöva motivera avskrivningsbeslut. Dock anser vi att detta skulle kunna leda till bristande rättssäkerhet och förtroende för JO-ämbetet från allmänhetens sida. Då syftet med JO:s verksamhet just är att främja rättssäkerheten krävs det att befolkningen har förtroende för myndigheten.

I nuvarande ordning anser Civil Rights Defenders att det föreligger brister i form av otillräcklig information om varför ärenden läggs ner och att rutinerna och resurserna på området bör omstruktureras och utvidgas. Då den enda bestämmelse som i nuläget reglerar motiveringsskyldigheten i FL enligt kommitténs förslag ska plockas bort samt att det inte föreligger någon möjlighet att överklaga JO:s beslut anser vi att en paragraf som reglerar motiveringsskyldigheten införs i den nya JO-instruktionen - vilken gärna får vara mer omfattande än den i FL.

Vi förstår samtidigt att detta är svårt att få till stånd av flera anledningar men tror ändå att det i långa loppet skulle leda till att rättssäkerheten ökar och att befolkningen hyser större tillit till myndigheten, något som är en nyckelpelare för JO:s verksamhet.

7.2 ÄRENDEUTVECKLINGEN OCH ÄRENDEHANTERINGEN HOS JO

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Vi anser att det är nödvändigt med ett omfattande utredningsansvar inom JO:s verksamhet och vill därför understryka vikten av att lagtexten framgent kommer att innebära samma sak som gällande lagreglering gör.

Civil Rights Defenders anser att det är viktigt att utredningsansvaret inte inskränks, i och med

FL:s bortfallande, och att den föreslagna nya lydelsen motsvarar den i nuvarande JO-instruktion och även FL:s i samma omfattning. Det framgår av utredningen att syftet med förändringen i JO-instruktionen är en språklig och redaktionell anpassning i förhållande till nuvarande reglering men att någon ändring i sak inte är avsedd. Om nuvarande reglering anses ha samma innebörd har vi inget att påpeka. Är det däremot så att det föreligger skillnad och att bestämmelsen i och med FL:s bortfallande och den nya formuleringen i JO-instruktionen innebär en inskränkning i utredningsskyldigheten vill vi varna för att rättssäkerheten i detta hänseende kan naggas i kanten. Därför är det enligt Civil Rights Defenders viktigt att bestämmelsen blir tydligt utformad och att innebörden av *bedömer vara nödvändiga* inte lämnas utan vidare förklaring till vad den faktiskt ska innebära. Eftersom kommitténs olika förslag i utredningen syftar till att få till stånd ett överblickbart, tydligt, lättillgängligt och ändamålsenligt regelverk för att säkerställa att JO-ämbetet även framöver ges goda förutsättningar för att bedriva sin verksamhet anser Civil Rights Defenders att detta är viktigt.

6.3 ÅKLAGARROLLEN

Civil Rights Defenders tillstyrker detta förslag. Vi instämmer i att det är logiskt med lösningen att bundenheten till reglerna inträder för JO när han eller hon beslutat att ta upp frågan till utredning. Det Civil Rights Defenders vill koncentrera uppmärksamheten på är vad som gäller i det fall då JO väljer att inte utreda eller väcka åtal.

Till att börja med kan poängteras att JO:s ställning som extraordinärt tillsynsorgan, inom vilket justitieombudsmännen har en principiell frihet att själva avgöra vad som ska tas upp till granskning och vad granskningen ska omfatta, ligger i linje med den föreslagna bestämmelsen. Dock vill vi understryka vikten av att det behöver finnas en mekanism som försäkrar att allmän åklagare kan inleda förundersökning eller väcka åtal i de fall JO väljer att inte göra det. Som det poängteras flertalet gånger i utredningen skulle detta innebära att de allmänna reglerna om förundersökning och åtalsplikt då inte kommer att gälla för JO. Av rättssäkerhetsskäl måste det då finnas en reglering som tillåter att allmän åklagare kan väcka åtal och att det klargörs för allmänheten hur hanteringen går till.

Medskicket vi vill göra är således att det är av högsta vikt att regleringen mellan JO och allmän åklagare i fall som rör åtal mot befattningshavares brott i tjänsten eller uppdraget måste tillåta att både JO och allmän åklagare ges befogenhet att utreda ärendet. Det vill säga, om det först hamnar hos JO men att JO väljer att inte utreda, att allmän åklagare då fortfarande ska kunna ta upp fallet. Vi uppmärksammar att JO i och med sin extraordinära ställning och den i utredningen redovisade ökade klagomålsärendetillströmningen inte alltid har samma möjlighet att ta upp alla fall - särskilt när brottet också ligger under allmänt åtal. Dessutom, om förundersökning beslutas läggas ner av allmän åklagare i "vanliga" fall, finns det fler möjligheter för målsäganden att själv i stället väcka enskilt åtal. Det finns således andra vägar att gå och i vår mening inget hinder för att JO också då skulle kunna ta upp fallet, om det är så att det inte föreligger en pågående juridisk process. Det är viktigt att det också fungerar på samma sätt vice versa.

Civil Rights Defenders ställer sig således sammanfattningsvis positiva till det av kommittén presenterade förslaget men poängterar vikten av att det då måste finnas en författningsreglerad mekanism som stadgar exakt hur de fall inom vilka JO väljer att lägga ner en förundersökning eller att inte väcka åtal ska gå till för att alla fall ska täckas in och för att

rättsosäkerheten i samhället inte ska öka. Civil Rights Defenders anser därför att en utredning som har i uppgift att se över detta bör tillsättas.

6.5 OPCAT-VERKSAMHETEN

Civil Rights Defenders tillstyrker kommitténs förslag. Det är enligt vår mening positivt att det tydligt framgår av lag att ombudsmännen förväntas genomföra det uppdrag som ett nationellt besöksorgan har enligt Opcat. Civil Rights Defenders invänder dock mot utredningens slutsats att det inte är nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra Opcat-uppdraget.

Sammantaget medför de åtgärder som JO kan vidta inom ramen för sitt tillsynsuppdrag enligt vår mening att JO i stor omfattning har möjlighet att vidta de åtgärder som anges i Opcat, med vissa rekommenderade förändringar, för vilka redogörs nedan.

Expertis inom mänskliga rättigheter knutna till de nordiska JO-institutionerna

Av utredningen framgår det att FN:s generalförsamling i resolution 75/186 (2020) har uppmanat att medlemsstaterna bland annat ska ta vederbörlig hänsyn till Parisprinciperna när en ombudsman tilldelas uppdraget att fungera som nationellt besöksorgan. I princip IV stadgas rekommendationer för sammansättning, oberoende och pluralism. Bland annat ska civilsamhället vara involverat i främjandet för mänskliga rättigheter genom befogenheter för, eller närvaro av, frivilligorganisationer, olika filosofiska och religiösa inriktningar, universitet och experter samt parlamentet och regeringen (vad gäller rådgivande funktion) (se också Ds 2019:4 och bet. 2017/18:KU6). På s. 435 i utredningen står det även att det av JO:s riktlinjer för verksamheten framgår att Opcat-enheten ska ta initiativ till och delta i dialoger med det civila samhället.

I de andra nordiska länderna är det också JO som är nationellt besöksorgan men man har också samarbeten med mänskliga rättighetsexperter på ett mer omfattande sätt än i Sverige. I Finland samarbetar man med ett människorättscentrum, i Norge med en förebyggingsenhet och i Danmark med nationella människorättsinstitutionen Institut for Menneskerettigheder och den privata organisationen Dignity – Dansk Institut Mod Tortur.

Civil Rights Defenders välkomnar att JO:s Opcat-enhet i Sverige använder sig av experter samt har ett forum bestående av civilsamhällesorganisationer knutet till sig. Civil Rights Defenders finns med i nämnt forum och har endast positiva saker att framhålla vad gäller detta. De andra nordiska länderna har dock till synes gjort mer för att utforma sina enheter i enlighet med de regler och rekommendationer som finns för hur ett nationellt besöksorgan bör utformas än vad Sverige har gjort. Vi menar att det vore positivt att se att Opcat-enheten i Sverige också utvecklas i den riktningen, för att vi på ett ändamålsenligt sätt ska kunna verkställa de åtaganden de internationella styrdokumenterna knutna till detta uppdrag, ställer på oss.

Författningsreglerat samarbete med mänskliga rättighetsexperter i de andra nordiska länderna

Kommittén skriver också att det i Sverige inte finns några hinder för att JO knyter experter till Opcat-enheten, antingen som anställda eller som uppdragstagare. Det är därför i kommitténs mening inte nödvändigt att särskilt reglera att JO i sin Opcat-verksamhet får eller ska anlita

sakkunniga vid utförande av uppdraget.

De andra nordiska länderna har lagreglerat detta, alternativt utformat befogenheten på ett tydligare sätt än vad man gjort i Sverige. I Finland anges i författningen för ombudsmannen att ombudsmannen i sin Opcat-verksamhet får anlita sakkunniga. I Norge anges i 19 § sivilombudslagen att sivilombudet ska ha en rådgivande kommitté för arbetet som förebyggande mekanism och i Danmark genomförs uppdraget som nationellt besöksorgan i sig i samarbete med andra organ som bistår med medicinsk och människorättslig expertis. Formerna för inhämtande av expertkunskap har med andra ord en tydligare utformning i dessa nordiska länder.

Civil Rights Defenders är kritiska till kommitténs ståndpunkt att nuvarande regelverk och etablerad praxis på området erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Frågor om en institutions oberoende måste garanteras genom grundlag eller lag enligt vår mening. Även Parisprincipernas artikel 2 under "Competence and responsibilities" stadgar detta.

Civil Rights Defenders poängterar trots allt att JO i Sverige i dagsläget knyter experter till Opcat-enheten på ett utförligare sätt än vad man tidigare gjort och uppmuntrar starkt till att ta ännu ett steg och lagstifta den möjligheten, likt de andra nordiska länderna.

Syftet med det nationella besöksorganet i relation till JO:s extraordinära roll

Opcat förutsätter att det nationella besöksorganets inspektioner är regelbundna (jfr artikel 19 a), vilket inte överensstämmer med JO:s grundläggande extraordinära position och möjligheten att själv bestämma vad som ska tas upp till granskning och inte. JO ingriper i sin verksamhet dessutom främst mot redan begångna fel medan det nationella besöksorganets syfte är att förstärka skyddet för den omhändertagne, att förebygga tortyr med mera och se till att förekomna incidenter aldrig upprepas.

Som framgår av DEL IV artikel 20(c) av Opcat ska staterna som är parter i protokollet ge de nationella förebyggande mekanismerna tillgång till samtliga platser där personer kan hållas frihetsberövade. Underkommittén till Opcat (The Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) har angett att definitionen av vad som utgör en plats för ett frihetsberövande, och därmed faller under Opcat-mandatet, ska tolkas så extensivt som möjligt.³

Som nationellt besöksorgan genomför JO visserligen exempelvis dialogmöten med institutioner och myndigheter som håller personer frihetsberövade och även med andra tillsynsmyndigheter, för att därigenom verka för att sådan behandling som protokollet är avsett att förebygga inte uppkommer. Civil Rights Defenders anser dock att detta inte sker i tillräcklig utsträckning, särskilt med tanke på att det ska ske i stort omfattning, och uppmuntrar starkt att denna typ av verksamhet utvidgas mer.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att vi anser att den nuvarande konstruktionen av JO som nationellt besöksorgan fungerar på ett godtagbart sätt men att det definitivt finns utrymme för förbättring, i enlighet med det redovisade. Vi vill sammantaget poängtera att de internationella styrdokumenterna gällande JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan i enlighet med Opcat

³ Annex: Compilation of advice provided by the Subcommittee in response to requests from national preventive mechanisms, CAT/OP/C/57/4.

starkt rekommenderar att utformningen av enheten är mer omfattande än den JO idag har. Våra nordiska grannländer har implementerat dessa internationella styrdokument utförligare än vad vi har gjort och vår uppmaning är att Sverige går i deras fotspår och gör detsamma. Med tanke på JO:s extraordinära roll är det dessutom extra viktigt att enheten regleras rättsligt och kompletteras med nödvändig expertis och arbetskraft i största möjliga utsträckning – detta för att vi på ett optimalt sätt ska kunna efterkomma vårt internationella åtagande som nationellt besöksorgan enligt Opcat.

AVSLUTANDE KOMMENTAR

Med anledning av att barn inte har någon möjlighet att få enskilda klagomål prövade av Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter anser Civil Rights Defenders att barns klagorätt måste fångas upp, vilket vi noterar att utredningen inte har gjort. Kommittén kan dock verka för att utredningen Barns möjligheter att klaga och utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen (dir. 2022:35) inkluderar detta i sin utredning om det inte är möjligt att klargöra det inom ramen för arbetet med JO:s verksamhet.

Remissvaret har beretts av Lisa Gauffin Dahlin. I den slutliga handläggningen har också Annika Åkerberg deltagit.

Stockholm som ovan,
John Stauffer/Annika Åkerberg
Chefsjurist/Senior jurist