

## Remissvar

### Översyn av JO-ämbetet

#### 2021/22:URF2

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet *Översyn av JO-ämbetet* (2021/22:URF2), inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

#### Sammanfattning

Institutet lyfter fram JO:s viktiga roll för att se till att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Institutet lämnar framför allt synpunkter på de delar av översynen som rör JO:s konstitutionella ställning och JO:s uppdrag.

Institutet tillstyrker flera av förslagen om JO:s konstitutionella ställning. Dessa är:

- införandet av en reglering som innebär förbud mot förtroendeskadande bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, likom den föreslagna anmälningsskyldigheten för ombudsmän av anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka uppdraget,
- att det ska krävas en kvalificerad majoritet för att entlediga en ombudsman eller en ställföreträdande ombudsman som inte har riksdagens förtroende,
- att det i JO-instruktionen ska framgå att förvaltningslagen (2017:900) inte är tillämplig i JO:s verksamhet, liksom att JO:s beslut i tillsynsärenden inte ska vara överklagbara.

Institutet ifrågasätter kommitténs val att inte lämna ytterligare förslag på författningsändringar som skulle innebära att Sverige i högre grad skulle leva upp till internationella rekommendationer och regelverk, framför allt de s.k.

Venedigprinciperna om ombudsmannainstitutioner antagna av Europarådets Venedigkommission.

Institutet uttalar:

- att garantier för tilldelning av tillräckliga och oberoende budgetresurser samt skydd mot indragning av finansiella resurser, så långt det är möjligt, garanteras genom reglering i lag eller grundlag,
- att mandatperioden för en ombudsman bör bestämmas till minst sju år, i enlighet med Venedigprinciperna. Även möjligheten till omval bör begränsas,
- att det bör införas en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga gränser för ett entledigande, i enlighet med Venedigprinciperna.

Angående JO:s uppdrag tillstyrker institutet:

- förslaget som innebär att JO i sin roll som åklagare inte längre ska vara bunden av de allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt,
- förslaget om att en utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att bl.a. identifiera behov av reformer i den ordinära tillsynen och klagomålshanteringen.

Institutet delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att utreda frågan om JO:s tillsyn över privata aktörer ytterligare. En sådan översyn bör, enligt institutet, ha som utgångspunkt att ta fram generella kriterier som skulle utvidga tillsynskretsen.

Institutet har ett särskilt intresse av JO:s Opcat-verksamhet då den är en del av Sveriges internationella människorättsåtaganden.

Institutet tillstyrker:

- förslaget på att det ska förtydligas i JO-instruktionen att JO ska fullgöra uppgifterna som s.k. nationellt besöksorgan.

Institutet uttalar emellertid att det finns behov av att justera översättningen av Opcat-protokollet och att JO:s uppdrag som s.k. national preventive mechanism, NPM, enligt protokollet bör översättas till nationell förebyggande mekanism snarare än dagens nationella besöksorgan. Institutet uttalar även att det finns ett

behov av en översyn av Opcat-verksamheten för att behandla frågor som rör dess funktionella oberoende hos JO samt ett behov av att utöka tillsynskretsen så att besök kan göras på samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade. Även införandet av en särskild reglering om publicering av en årsrapport för Opcat-verksamheten bör ses över.

Institutet uttalar slutligen att det finns särskild anledning att ytterligare se över tillgänglighet för barn till JO:s klagomålsfunktion.

## **Allmänna synpunkter**

JO har ett lagfäst uppdrag att se till att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Ämbetet utgör på så sätt en mycket viktig del av skyddet för mänskliga rättigheter i Sverige. Institutet avgränsar sitt svar till att i huvudsak omfatta kommitténs överväganden om JO:s konstitutionella ställning och om JO:s uppdrag. Dessa delar av betänkandet bedömer institutet ha störst relevans för frågor som rör mänskliga rättigheter.

Institutet anser att den parlamentariska kommittén har gjort ett mycket gediget arbete och betänkandet belyser väl hur JO som organisation ser ut och hur JO:s verksamhet fungerar i dag. Denna ökade insyn, och i förlängningen möjlighet till ansvarsutkrävande, är framför allt av mycket stor principiell betydelse för medborgarna, men också för andra intressenter. Redan översynen i sig är således mycket värdefull.

Det har skett stora förändringar sedan den förra JO-utredningen presenterades 1985. Det gäller bl.a. en omfattande privatisering av offentlig verksamhet, men även genomgripande förändringar i svensk rätt. Mänskliga rättigheter har fått en helt annan betydelse i och med 1990-talets EU-medlemskap och inkorporering av EKMR och den senare inkorporeringen av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utifrån detta perspektiv är de ramar för översynen som satts i direktiven snäva och de förslag på förändringar som presenteras i betänkandet förhållandevis få och försiktiga. Institutet vill i sammanhanget understryka att principen om JO:s konstitutionella uthållighet, dvs. förmågan att över tid utföra kontrollfunktionen enligt regeringsformen, som framhålls i en del av direktiven faktiskt kan utgöra tungt vägande skäl för att överväga mer omfattande förändringar än dem som kommittén föreslår.

## **JO:s konstitutionella ställning**

Institutet ställer sig självfallet bakom principen att JO-ämbetets institutionella oberoende både värnas och utvecklas. Enligt institutet finns det därför mycket

starka skäl för att söka vägledning i internationella rekommendationer och regelverk som finns på området. Institutet vill särskilt framhålla 2019 års Venedigprinciper antagna av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen).<sup>1</sup> Venedigprinciperna kan ses som motsvarigheten till de s.k. Parisprinciperna för nationella institutioner för mänskliga rättigheter och utgör på det sättet en bas för bedömning av nationella ombudsmanna-institutioner, precis som Parisprinciperna utgör en grund för bedömning av nationella MR-institutioner, som Institutet för mänskliga rättigheter. Principerna är inte bara av relevans i en europeisk kontext, utan stöds även av FN.<sup>2</sup>

Det är därför olyckligt att kommittén delvis avfärdar den vägledning som står att finna i bl.a. Venedigprinciperna med uttalanden som att ”utländska eller internationella lösningar [är] ibland svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang” (s. 217). I de fall där det finns en speciell svensk konstitutionell eller rättslig konstruktion som tydligt tillgodoser de intressen som de internationella principerna är satta att värna måste denna enligt institutets mening redogöras för på ett tydligt och utförligt sätt. Kommittén för sådana resonemang i avsnitten om förfarandet för att välja en ombudsman samt om JO:s årsredovisning bör redogöras för riksdagen.

I betänkandet redovisar kommittén dock även andra områden där det nuvarande regelverket för JO inte lever upp till de krav som ställs i internationella rekommendationer och regelverk. Det gäller bl.a. garantier för tilldelning av tillräckliga och oberoende budgetresurser samt skydd mot indragning av finansiella resurser (avsnitt 5.2.12.2). Kommittén menar att nuvarande regelverk tillsammans med etablerad praxis erbjuder motsvarande skydd som en reglering i lag skulle göra. Institutet delar inte denna bedömning utan vill betona vikten av att frågor om en institutions oberoende, så långt det är möjligt, garanteras genom reglering i lag eller grundlag.

En annan diskrepans i jämförelse med de internationella reglerna gäller mandatperiodens längd (avsnitt 5.2.12.4). Här förelår kommittén en förlängning av den inledande mandatperioden för en ombudsman från fyra år till sex år. Enligt institutet bör mandatperioden i möjligaste mån svara mot de internationella rekommendationerna. En mandatperiod bör därför bestämmas till minst sju år, i enlighet med Venedigprinciperna. Även möjligheten till omval bör begränsas. I Venedigprinciperna anges att en begränsning till en

---

<sup>1</sup> Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (“Venice Principles”), CDL-AD (2019)005

<sup>2</sup> Se FN:s generalförsamlings resolution A/RES/75/186 av den 16 december 2020.

mandatperiod är att föredra, men att om en förlängning är möjlig ska omval endast kunna ske en gång.<sup>3</sup> Institutet noterar som jämförelse att riksrevisorn har en fast mandatperiod om sju år utan möjlighet till omval (se 13 kap. 6 § riksdagsordningen).

Institutet tillstyrker de förslag om en reglering som innebär förbud mot förtroendeskadande bisysslor för justitieombudsmännen och de ställföreträdande ombudsmännen, likom den föreslagna anmälningsskyldigheten för ombudsmän av anställning, uppdrag eller verksamhet som kan antas påverka uppdraget (avsnitt 5.2.1.2).

Institutet tillstyrker förslaget om 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 (avsnitt 5.2.12.5). Institutet anser dock att det bör införas en uttömmande och lagfäst förteckning över tydliga och rimliga gränser för ett entledigande, i enlighet med Venedigprinciperna. Även i detta avseende kan jämförelser göras med motsvarande bestämmelser för riksrevisorn (se 13 kap. 8 § regeringsformen och 13 kap. 7 § riksdagsordningen).

Institutet tillstyrker kommitténs förslag om att det i JO-instruktionen ska framgå att förvaltningslagen inte är tillämplig i JO:s verksamhet (5.5.3.1), liksom att JO:s beslut i tillsynsärenden inte ska vara överklagbara.

## **JO:s uppdrag**

### **JO:s tillsynsområde (avsnitt 6.2)**

Enligt Venedigprinciperna ska en ombudsmans behörighet omfatta all offentlig förvaltning på alla nivåer och samtliga offentliga tjänster som erbjuds allmänheten, oavsett om de tillhandahålls av stat, kommun eller privata aktörer.

Kommittén uttalar att det framstår som angeläget att privata utförare inom välfärdsområdet omfattas av JO:s tillsyn när dessa utför offentliga förvaltningsuppgifter som finansieras med allmänna medel, men lämnar inte några förslag på utvidgning av JO:s tillsynskrets i JO-instruktionen. Kommittén kommer till slutsatsen att ett generellt stadgande om att JO:s tillsyn skulle följa offentlig finansiering eller offentliga förvaltningsuppgifter skulle få JO att behöva ta ställning till finansieringsfrågor och vad gränserna för offentlig

---

<sup>3</sup> Princip 10 i Venedigprinciperna.

förvaltning är i det enskilda fallet. I stället föreslår kommittén sektorsvisa översyner.

Institutet anser att det är angeläget att frågan om JO:s tillsyn över privata aktörer utreds ytterligare (se även nedan under Opcat-verksamheten). Sådana framtida översyner bör dock i möjligaste mån ha som utgångspunkt att identifiera generella kriterier för att undvika att JO:s tillsynskrets börjar spreta på ett sätt som gör att regelverket i denna del riskerar bli svårbegripligt och oförutsebart. Uppdelningen är inte heller rimlig ur en enskilds perspektiv då det är lätt att föreställa sig en situation när samma klagomål rör två eller flera sektorer, t.ex. socialtjänst och hälso- och sjukvård. Om JO ges specificerade tillsynsuppgifter inom en viss sektor finns dessutom en risk för att JO:s roll som extraordinärt tillsynsorgan påverkas.

### **JO som åklagare (avsnitt 6.3)**

Kommittén lämnar förslag som innebär att JO i sin roll som åklagare inte längre ska vara bunden av de allmänna reglerna om åtalsplikt med tillhörande förundersökningsplikt. Detta har varit svårt att förena med JO:s extraordinära tillsyn och den diskretionära prövningen av klagomål. Förslaget ligger i linje med den utveckling som i praktiken ägt rum. Institutet tillstyrker förslaget.

Vid framtida översyner av JO kan det finnas skäl att utreda hur JO:s åklagarroll är förenlig med övriga uppgifter, framför allt det förebyggande uppdraget enligt Opcat.

### **JO som extraordinärt tillsynsorgan (avsnitt 6.4)**

Institutet för mänskliga rättigheter saknar möjlighet att pröva klagomål från enskilda som upplever att deras rättigheter har kränkts. Det är heller inte en obligatorisk uppgift för en nationell MR-institutiton enligt Parisprinciperna. Institutet vill emellertid betona att den enskildes klagomöjlighet till oberoende granskare är en grundpelare för skyddet av de mänskliga rättigheterna i en stat. Den prövning av enskilda klagomål som görs av bl.a. JO är på så sätt en nödvändig del i det nationella systemet för att skydda de mänskliga rättigheterna. Institutet ser av samma skäl ett stort värde i att den offentliga tillsynen utökas så att det finns ett ordinarie tillsynsorgan inom varje verksamhetsområde i den offentliga sektorn för enskilda att vända sig till. Detta förstärker även möjligheten för JO att vara ett extraordinärt tillsynsorgan.

Institutet tillstyrker därför kommitténs förslag om att en utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en bred översyn av den offentliga tillsynen för att bl.a. identifiera behov av reformer i den ordinära tillsynen och klagomålshanteringen.

### **Opcat-verksamheten (avsnitt 6.5)**

JO fullgör de uppgifter som ankommer en NPM enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr (Opcat). JO är därmed en av få offentliga aktörer med ett särskilt uppdrag inom ramen för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Institutet har därför ett särskilt intresse av JO:s verksamhet i denna del.

Kommittén föreslår att det ska förtydligas i JO-instruktionen att JO ska fullgöra uppgifterna som en NPM har. Institutet tillstyrker förslaget. Den föreslagna bestämmelsen liknar beskrivningen i lag av institutets uppdrag som oberoende nationell mekanism enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (1 § andra stycket i lagen [2021:642] om Institutet för mänskliga rättigheter). Institutet anser dock att det finns vissa brister i den nuvarande översättningen av Opcat-protokollet och att en NPM bör benämnas nationell förebyggande mekanism i JO-instruktionen. Besök, eller inspektioner, är en av de uppgifter som ska utföras, men syftet med besöken och t.ex. de uttalanden och rekommendationer som följer därpå är att förebygga uppkomsten av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

### ***Behov av ytterligare översyn av Opcat-verksamheten hos JO***

Kommittén lämnar inte några andra förslag på förändringar för Opcat-verksamheten. Institutet anser dock att det finns skäl att bl.a. se över Opcat-verksamhetens funktionella oberoende likväl som frågor om JO:s möjlighet att få tillgång till samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade.

Institutet kommenterar nedan några av kommitténs slutsatser utifrån vad som kommit fram i internationella granskningar. Vägledning för Opcat-uppdraget går bl.a. att hitta i riktlinjer från FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee for the Prevention of Torture, SPT) för nationella förebyggande mekanismer, från 2010.<sup>4</sup>

JO har under lång tid bedrivit tillsyn av platser där människor kan hållas frihetsberövade, inte minst genom inspektioner av t.ex. kriminalvårdens häkten

---

<sup>4</sup> CAT/OP/12/5.

och fängelser samt inrättningar för psykiatrisk tvångsvård. Ämbetet har på så sätt sedan länge både en upparbetad kompetens, och förtroende hos myndigheter samt riksdag och regering, för arbetet med att förebygga kränkningar av intagnas rättigheter. Detta måste ses som en styrka för bedrivandet av Opcat-verksamheten. I NPM-riktlinjerna anges dock att när NPM-uppdraget är placerat hos en aktör med annan verksamhet än den som anges i Opcat, bör NPM-verksamheten bedrivas i en avskild enhet eller avdelning med egen personal och budget,<sup>5</sup> dvs. med en form av funktionellt oberoende.

Institutet anser att det finns skäl att ifrågasätta om Opcat-verksamheten kan betecknas som funktionellt oberoende. Kommittén uttrycker att Opcat-verksamheten framstår som avskild från JO:s verksamhet i övrigt i den utsträckning som förutsätts enligt Opcat-protokollet, och anför bl.a. att en särskild enhet ”bedriver verksamheten”. Institutet noterar dock att JO:s egen beskrivning av hur verksamheten bedrivs skiljer sig från kommitténs. I JO:s arbetsordning anges t.ex. att den särskilda enheten ”ska biträda” ombudsmännen i arbetet med att utföra Opcat-uppgifterna, dvs. precis som anges i JO-instruktionen fullgörs uppgifterna av ombudsmännen själva.<sup>6</sup> Enligt institutets mening behöver tydligare garantier för Opcat-verksamhetens bedrivande, t.ex. i form av en särskild budget för arbetet med att förebygga kränkningar av frihetsberövade människors rättigheter, inte nödvändigtvis inverka på en ombudsmans möjlighet att fullgöra både Opcat-uppgifterna och övriga uppgifter.

Institutet invänder även mot kommitténs slutsats att det inte är nödvändigt att utöka JO:s tillsynskrets för att JO ska kunna utföra Opcat-uppdraget. Institutet vill påminna om att nationella förebyggande mekanismer måste ha tillgång till samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade. SPT 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. SPT har också betonat att artiklarna 4.1 och 4.2 i Opcat måste läsas tillsammans. Det betyder bl.a. att varje offentligt eller privat förvar under statens jurisdiktion eller kontroll, där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut

---

<sup>5</sup> När NPM-funktionen är placerad i t.ex. en ombudsmannainstitution eller en nationell MR-institution bör budgeten för NPM-verksamheten tas fram och presenteras separat från institutionernas. Se *Preventing torture: The Role of National Preventive Mechanisms, A practical guide*, OHCHR 2018, s. 16 f.

<sup>6</sup> Se 5 § Arbetsordningen för Riksdagens ombudsmän, JO:s dnr ADM 27–22, men även t.ex. Opcat-enhetens årsrapport för 2019, s. 10.



av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande, utgör platser där personer hålls frihetsberövade, i den mening som avses i protokollet.<sup>7</sup>

Kommittén nämner att det kan finnas situationer där JO inte kan utöva tillsyn. Ombudsmännen har själva i kommunikationen med SPT angett situationer där personer kan hållas frihetsberövade, och där JO ser rättsliga hinder för att utföra Opcat-uppgifterna.<sup>8</sup> Dessa är situationer är:

- de facto frihetsberövade personer i en privat institution, t.ex. ett privat omsorgsboende,
- de jure frihetsberövade personer som placerats i en privat institution som en utslussningsåtgärd, t.ex. ett halvvägshus,
- de jure frihetsberövade personer som av någon annan anledning placerats i en privat institution, t.ex. om en tvångsvårdad patient av någon anledning flyttats till en privat vårdinrättning.

Institutet noterar att kommittén anger att andra rättsvårdande myndigheter ska beivra avsteg i samband med frihetsberövanden som inte faller under JO:s tillsyn. Enligt institutet kan inte det förebyggande arbete som ska bedrivas enligt Opcat-protokollet överlämnas till aktörer som inte pekats ut som nationella förebyggande mekanismer. Det finns därför skäl att skyndsamt utreda hur JO inom ramen för Opcat-uppdraget kan få möjlighet att besöka samtliga platser där människor kan hållas frihetsberövade.

En översyn bör även omfatta behovet av reglering av publiceringen av en årsrapport för Opcatverksamheten. Detta är en viktig uppgift för en nationell förebyggande mekanism som för närvarande inte är reglerad i svensk rätt.<sup>9</sup>

## **Tillgänglighet i klagomålshanteringen**

Institutet noterar att den parlamentariska kommittén inte haft något särskilt uppdrag att se över hur tillgänglig JO är för den enskilde, oavsett t.ex. kön,

---

<sup>7</sup> Compilation of advice provided by the Subcommittee in response to requests from national preventive mechanisms, CAT/OP/C/57/4.

<sup>8</sup> Information från JO till SPT i samband med utarbetande av en allmän kommentar till artikel 4 i Opcat, JO:s dnr O 13-2021.

<sup>9</sup> Enligt artikel 23 i Opcat ska NPMers årsrapporter ska tillgängliggöras av en stat som är ansluten till protokollet. Även SPT:s riktlinjer anger att NPMer bör ta fram särskilda årsrapporter. Institutet noterar att JO i skrivande stund inte publicerat någon årsrapport för Opcat-verksamheten för åren 2020 eller 2021.

ursprung, ålder eller funktionsvariation. Detta är en viktig del för förtroendet för JO-ämbetet.

Enligt institutet finns det särskild anledning att se över JO:s tillgänglighet för barn, med anledning av att barn inte har någon möjlighet att få enskilda klagomål prövade av Barnombudsmannen eller Institutet för mänskliga rättigheter.<sup>10</sup> Här vill institutet framhålla hur den danska ombudsmannen, Folketingets ombudsmand, arbetar med att tillgängliggöra klagomöjligheten för barn genom sitt s.k. børnekontor som bl.a. har en särskild barnanpassad hemsida.<sup>11</sup> Barn som vill klaga kan kommunicera med børnekontoret genom att t.ex. ringa, skriva eller fylla i ett webbformulär. Kontoret har också särskilda besökstider för den som vill samtala direkt med en tjänsteperson.

I övrigt avstår institutet från att uttala sig om förslagen i betänkandet.

Detta remissvar har beslutats av institutets styrelse och föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson. Vid den slutliga handläggningen har också ställföreträdande vikarierande direktören Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander deltagit.

För styrelsen,



Charlotte Palmstierna  
Ställföreträdande vikarierande direktör

---

<sup>10</sup> Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter som har att ta ställning till att Sverige bör ratificera det tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen om en individuell klagomålsmekanism ska redovisas senast den 8 augusti 2023, dir. 2022:35.

<sup>11</sup> Se <https://boernekontoret.ombudsmanden.dk/>