



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

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande regeringens proposition 2004/05:107 Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m. samt en motion som väckts med anledning av propositionen.

I propositionen föreslås att Sverige godkänner ett fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Propositionen innehåller även förslag till de lagändringar som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt protokollet. Lagändringarna innebär i huvudsak att tillämpningsområdet för lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. utvidgas till att även avse det aktuella protokollet.

Konstitutionsutskottet har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Yttrandet är, i sin helhet, fogat till betänkandet i en bilaga.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag med de följdenliga lagändringarna och avstyrker motionen.

Till betänkandet har fogats en reservation från Centerpartiet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Motionen.....	8
Utskottets överväganden.....	9
Reservation.....	11
Det nationella besöksorganet, punkt 1 (c)	11
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	13
Propositionen.....	13
Följdmotion.....	13
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	14
<i>Bilaga 3</i>	
Det fakultativa protokollet.....	17
<i>Bilaga 4</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05:KU5y.....	31

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Det nationella besöksorganet**

Riksdagen avslår motion 2004/05:U9.

Reservation (c)

2. **Godkännande av det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr m.m.**

Riksdagen godkänner det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:107 i denna del.

3. **Ändring i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:107 i denna del.

4. **Ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall**

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Därmed bifaller riksdagen proposition 2004/05:107 i denna del.

Stockholm den 26 maj 2005

På utrikesutskottets vägnar

Urban Ahlin

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Urban Ahlin (s), Gunilla Carlsson i Tyresö (m), Berndt Ekholm (s), Carina Hägg (s), Birgitta Ahlqvist (s), Holger Gustafsson (kd), Alice Åström (v), Kent Härstedt (s), Göran Lindblad (m), Kaj Nordquist (s), Birgitta Ohlsson (fp), Kenneth G Forslund (s), Veronica Palm (s), Lotta Hedström (mp), Björn Hamilton (m), Cecilia Wikström (fp) och Annika Qarllsson (c).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Förenta nationernas (FN:s) generalförsamling antog den 18 december 2002 ett fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (även benämnd FN:s tortyrkonvention). Protokollet syftar till att stärka möjligheterna att förebygga tortyr. Genom protokollet skapas en internationell förebyggande besöksmekanism lik den som tillsattes av Europarådets tortyrkommitté (CPT) i enlighet med 1987 års europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Därutöver innehåller protokollet krav på nationella övervakningsorgan. En svensk översättning av protokollet finns i bilaga 3.

Sverige undertecknade det fakultativa protokollet den 23 juni 2003. Med anledning av detta har det inom Justitiedepartementet utarbetats en promemoria, Svenskt godkännande av tilläggsprotokoll till FN:s konvention om tortyr m.m. (dnr Ju2002/5083/KRIM). I promemorian föreslås att Sverige godkänner protokollet. Vidare innehåller promemorian en analys av vilka lagändringar som krävs för att Sverige skall uppfylla sina åtaganden enligt protokollet och förslag till lagändringar. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i ärendet (dnr Ju2004/5083/KRIM).

Regeringen beslutade den 10 februari 2005 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran.

Det fakultativa protokollets innehåll

Syftet med tilläggsprotokollet är att öka frihetsberövade personers skydd mot tortyr m.m. samt att stärka tillämpningen av artiklarna 2 och 16 i FN:s tortyrkonvention, dvs. staters skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att förhindra tortyr m.m.

Protokollet innehåller bl.a. artiklar om allmänna principer för de internationella och nationella organ som skall besöka platser där personer hålls frihetsberövade för att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Av artikel 2 framgår att det internationella organet utgörs av en underkommitté som skall inrättas under FN:s tortyrkommitté (CAT). Staterna åtar sig att på nationell nivå inrätta, utse eller upprätthålla ett eller flera besöksorgan för att förebygga tortyr m.m. (artikel 3). Underkommittén skall under sekretess förmedla sina observationer och rekommendationer till staten och även till det nationella besöksorganet (artikel 16). Dess rapport bör publi-

ceras tillsammans med statens kommentarer, men staten avgör om rapporten skall vara offentlig. Inga personuppgifter får dock publiceras utan samtycke från den berörda personen (artikel 16).

Vid upprättandet av ett nationellt organ bör Parisprinciperna om den rättsliga ställningen för nationella institutioner för främjande och skydd för de mänskliga rättigheterna beaktas (artikel 18).

Det nationella besöksorganet skall ha samma rättigheter i förhållande till staterna som underkommittén har enligt artikel 14 (artikel 20).

Vidare innehåller protokollet artiklar som behandlar den immunitet och de privilegier som är nödvändiga för att underkommitténs medlemmar skall kunna utöva sitt uppdrag oberoende. Mer specifikt skall de åtnjuta immunitet och privilegier enligt avsnitt 22 i konventionen om Förenta nationernas privilegier och immuniteter av den 13 februari 1946 med förbehåll för bestämmelserna i avsnitt 23 i den konventionen (artikel 35).

Lagändringarna

Europarådets tortyrkonvention och FN-protokollet

Sverige anslöt sig år 1987 till den europeiska konventionen för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Europarådets tortyrkonvention). Denna konvention har många likheter med det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN-protokollet). Precis som FN-protokollet syftar Europarådets tortyrkonvention till att stärka frihetsberövade personers skydd. Båda har alltså en förebyggande funktion. I enlighet med Europarådets tortyrkonvention har Europarådets tortyrkommitté (CPT) inrättats. CPT har likartade uppgifter som underkommittén enligt FN-protokollet kommer att ha, dvs. att genom besök undersöka hur frihetsberövade personer behandlas. Det förekommer också likheter beträffande CPT:s och underkommitténs rapportering till staterna efter inspektioner och även vad avser staternas åtaganden i förhållande till CPT och till underkommittén beträffande besöksverksamheten.

För att tillgodose tortyrkonventionens krav och i övrigt underlätta CPT:s arbete infördes en särskild lag, lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m., i samband med tillträdet till konventionen. Lagen gäller sedan den 1 februari 1989 (SFS 1988:1561). Lagen tillförsäkrar CPT tillträde till de platser där frihetsberövade personer är placerade under förutsättning att besöket har till syfte att undersöka hur personen behandlas och kommittén har underrättat regeringen om sin avsikt att göra besöket (2 §). Vidare finns bestämmelser om att CPT har rätt till information och enskilda samtal med frihetsberövade och andra som kan ge upplysningar om en sådan persons behandling (3 §). Regeringen anser att tillämpningsområdet för lagen med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. bör utvidgas till att även omfatta det fakultativa protokollet till FN:s tortyrkonven-

tion, vilket skulle innebära att Sverige fullgör sina skyldigheter enligt protokollet. Att lagen även föreslås omfatta underkommitténs verksamhet innebär bl.a. att upplysningsskyldigheten och möjligheten att lämna upplysningar också kommer att gälla i förhållande till underkommittén (3 § 2–3). Det är en grundläggande princip att den som utnyttjar sin yttrandefrihet inte skall bli utsatt för någon sanktion. Det finns därför enligt regeringens mening inte behov av att i svensk lagstiftning föra in ett uttryckligt förbud mot repressalier mot personer som lämnat information om tortyr till underkommittén. Däremot bör i förtydligande syfte en bestämmelse om att upplysningar och information som lämnas till såväl CPT som underkommittén får lämnas utan hinder av sekretess.

Immunitet och privilegier

Regeringen föreslår att lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ändras så att medlemmarna i underkommittén tillförsäkras det skydd som förutsätts i det fakultativa protokollet. Som skäl för förslaget anför regeringen att protokollets bestämmelser om immunitet och privilegier måste införlivas i svensk rätt för att de skall bli gällande inför svenska domstolar och myndigheter. Frågor om immunitet och privilegier för internationella organ och personer med anknytning till sådana organ regleras i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall. Regeringens förslag innebär att bilagan till lagen kompletteras så att den omfattar också underkommitténs medlemmar. Samtliga remissinstanser tillstyrker alternativet och har inte något att invända mot förslaget.

Det nationella besöksystemet

Regeringen gör bedömningen att Sverige genom de kontrollfunktioner som Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har uppfyller de krav som protokollet ställer såvitt avser det nationella besöksorganet. Någon lagstiftning behövs således inte i detta avseende. Om det skulle visa sig att den verksamhet som JO och JK bedriver inte är tillräcklig för att Sverige skall anses uppfylla sina åtaganden får naturligtvis nya överväganden göras, betonas regeringen.

Regeringen menar att Sverige, enligt FN-protokollets åtaganden, måste ha ett fungerande system med besök på platser där personer hålls frihetsberövade för att förebygga och förhindra förekomsten av tortyr m.m. Enligt regeringens mening finns redan ett väl fungerande system för kontroll av att myndigheter och de tjänstemän som utövar myndighetsutövning fullgör sina skyldigheter på ett korrekt sätt. JO, som bl.a. utför inspektioner för att kontrollera att frihetsberövade personer behandlas på ett korrekt sätt, har möjlighet att uttala kritik, lämna råd och förslag till myndigheterna samt kommentera lagstiftningen. Även JK har sådana möjligheter.

Regeringen vill, i sammanhanget, framhålla att den lagstiftning som reglerar kriminalvårdens verksamhet för närvarande är föremål för översyn. Kriminalvårdskommittén (dir. 2002:90 och 2004:33) kommer den 1

juni 2005 att lämna ett förslag till en ny, modern kriminalvårdslag som svarar mot kraven på en effektivt och humant bedriven kriminalvård. Frågor om tillsyn och kontroll blir centrala i den nya lagstiftningen som kommittén arbetar med. Dessutom har regeringen nyligen tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utarbeta ett förslag till en ny häkteslag (dir. 2005:5). Utredaren skall lämna sitt betänkande senast den 15 januari 2006. Även i det sammanhanget kommer frågor om kontroll och tillsyn att aktualiseras.

Enligt artikel 21.2 i protokollet skall konfidentiella uppgifter som inhämtas av det nationella besöksorganet vara sekretessbelagda. Regeringen gör bedömningen att den sekretessreglering som gäller hos JO och JK uppfyller de krav som ställs i protokollet. Vidare får, enligt artikel 16.2 och 21.2, inga personuppgifter publiceras utan den berörda personens samtycke. JO publicerar varje år en ämbetsberättelse, som bl.a. innehåller referat av meddelade beslut. I denna publiceras dock inte några personuppgifter. Inte heller i övriga beslut som JO publicerar framgår några personuppgifter. Det samma gäller för de beslut JK publicerar. Det finns därför enligt regeringens mening tillräckligt skydd i svensk lagstiftning för att tillgodose protokollets bestämmelser i detta avseende.

Regeringens förslag

Regeringen anser att det är viktigt att Sverige genom att godkänna protokollet ger stöd åt det internationella arbete som bedrivs i avsikt att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vid förhandlingarna om det aktuella protokollet var Sverige aktivt och bidrog tillsammans med övriga EU-medlemmar till att mobilisera det stöd som krävdes för antagandet av detta i Förenta nationerna. Protokollet undertecknades av Sverige den 23 juni 2003.

Regeringen påpekar att Europarådets tortyrkonvention och FN-protokollet ställer likartade krav på staterna och föreslår därför att ändringar i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. bör genomföras så att den även blir tillämplig såvitt avser FN-protokollet. Vidare anser regeringen att namnet på lagen bör ändras för att återspegla att den rör både Europarådets tortyrkonvention och FN-protokollet. Namnet skall i stället lyda lag om vissa internationella åtaganden mot tortyr m.m.

Regeringen föreslår även att lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ändras så att medlemmarna i underkommittén tillförsäkras det skydd som förutsätts i det fakultativa protokollet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2005.

Motionen

I kommittémotion *2004/05:U9 (c)* uppmanar motionärerna regeringen att återta förslaget om att inte göra någon lagändring vad avser det nationella besöksorganet eftersom både JO och JK är tveksamma till om de har erforderliga möjligheter och resurser för att utföra det inspektionsarbete som tilläggsprotokollet kräver. Motionärerna anför att regeringen bör återkomma med ett nytt förslag om det nationella besöksorganet.

Utskottets överväganden

Utskottet instämmer i regeringens konstaterande att det är viktigt att Sverige genom att godkänna det fakultativa protokollet ger stöd åt det internationella arbete som bedrivs i avsikt att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Utskottet delar även uppfattningen att en svensk ratifikation av protokollet kan bidra till att arbetet med dessa frågor förbättras och förstärks i Sverige.

Vidare konstaterar utskottet att syftet med protokollet är att inrätta ett preventivt besökssystem. Besöken skall genomföras av oberoende internationella och nationella organ. Regeringen gör bedömningen att Sverige genom den kontrollfunktion som Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har uppfyller de krav som tilläggsprotokollet ställer vad avser nationella besöksorgan. Någon lagstiftning anses därför inte behövas i detta avseende.

Justitiedepartementets tidigare nämnda promemoria Svenskt godkännande av tilläggsprotokoll till FN:s konvention om tortyr m.m. har remissbehandlats av ett flertal instanser. Remissvaren har i stort sett varit positiva. Emellertid har Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) samt ytterligare några remissinstanser uttryckt tveksamhet vad beträffar den roll som nationella besöksorgan vilken regeringen vill tilldela dessa myndigheter.

Centerpartiet har i sin kommittémotion 2004/05:U9 tagit upp frågan om de nationella besöksorganens tillsynsverksamhet och instämmer i Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tveksamhet inför regeringens förslag. Motionärerna anser att regeringen bör återta förslaget om att inte göra någon lagändring beträffande det nationella besöksorganet och återkomma till riksdagen med ett nytt förslag.

I konstitutionsutskottets yttrande till utrikesutskottet behandlas särskilt de nationella besöksorganens roll och de åsikter som framförs i remissvaren i detta sammanhang. Särskild uppmärksamhet ägnas åt remissvaren från Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

Konstitutionsutskottet har, i sitt yttrande över propositionen till utrikesutskottet, anfört följande:

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.

Utrikesutskottet finner att konstitutionsutskottet har 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. Utrikesutskottet har ingen annan uppfattning.

Utskottet noterar att parterna enligt artikel 23 i protokollet förbinder sig att offentliggöra och sprida de nationella besöksorganens årsrapporter. För såvitt avser Riksdagens ombudsmän får, enligt utskottets mening, protokollets krav anses uppfyllda genom den årliga ämbetsberättelse som ombudsmännen avlåter till riksdagen.

Med anledning av vad ovan anförts föreslår utskottet att riksdagen godkänner det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vidare föreslår utskottet att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. och lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall samt avslår motion 2004/05:U9.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Det nationella besöksorganet, punkt 1 (c)

av Annika Carlsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om det nationella besöksorganet. Därmed bifaller riksdagen motion 2004/05:U9.

Ställningstagande

Centerpartiet delar utskottets uppfattning att det är viktigt att Sverige genom att godkänna det fakultativa protokollet ger stöd åt det internationella arbete som bedrivs i avsikt att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Centerpartiet tillstyrker således att riksdagen godkänner det fakultativa protokollet av den 18 december 2002 till Förenta nationernas tortyrkonvention.

Centerpartiet konstaterar att det är en väl etablerad svensk tradition att med god marginal leva upp till ingångna folkrättsliga förpliktelser. Enligt vår mening är det både oansvarigt och oetiskt att framlägga ett förslag som innebär att oklarhet råder om Sverige kan fullgöra ett ingånget folkrättsligt åtagande. Redan av detta skäl är regeringens förslag om utformningen av det nationella besöksorganet mycket tveksamt.

De av regeringen föreslagna besöksorganen, JO och JK, uttrycker i sina remissyttranden tvivel om de har möjlighet och resurser att utföra det arbete som protokollet syftar till. En granskning av JO:s ämbetsberättelse visar dessutom att balanserna är betydande samt att ärendetillströmningen är i tilltagande, vilket kan komma att leda till minskad kapacitet för inspektioner av den art det fakultativa protokollet förutsätter. En sådan utveckling, eller JO:s val i övrigt av inriktningen på sin tillsyn, kan komma att innebära att den verksamhet som JO och JK sammantaget bedriver skulle kunna underskrida de krav protokollet får anses ställa.

Att JO har befogenheter och förutsättningar i övrigt att fullgöra funktionen som nationellt förebyggande mekanism innebär i sig ingen förpliktelse för ombudsmännen att anpassa sin verksamhet till Sveriges åtaganden enligt protokollet. JO är riksdagens och inte regeringens organ och därför är denna

fråga av stor principiell betydelse. Centerpartiet noterar utskottets uppfattning att något åliggande med aktuell innebörd heller inte bör påföras myndigheten. Emellertid har Centerpartiet betydande invändningar mot att regeringen söker disponera JO som ett instrument i den löpande verksamheten. JO:s säregna konstitutionella ställning gör att något dylikt inte bör komma i fråga. Centerpartiet vill i sammanhanget hänvisa till del III i det fakultativa protokollet Artikel 11 b) som stipulerar att, med avseende på de nationella förebyggande mekanismerna skall underkommittén i) om så behövs råda och hjälpa parterna att upprätta sådana mekanismer.

Mot bakgrund av det anförda anser Centerpartiet att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett nytt förslag om nationellt besöksorgan. Detta bör, med bifall till motion 2004/05:U9 (c), ges regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2004/05:107 Svenskt godkännande av fakultativt protokoll till FN:s konvention mot tortyr m.m.:

Regeringen föreslår att riksdagen dels godkänner det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.
2. lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Följdmotion

2004/05:U9 av Agne Hansson m.fl. (c):

Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med ett nytt förslag om det nationella besöksorganet.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.

Härigenom föreskrivs att rubriken till lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m. samt 1–5 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lag med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.

Föreslagen lydelse

Lag om vissa internationella åtaganden mot tortyr m.m.

I denna lag meddelas föreskrifter med anledning av Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen den 26 november 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

1 §

I denna lag meddelas föreskrifter med anledning av Sveriges åtaganden enligt

1. den europeiska konventionen den 26 november 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*konventionen*), och

2. det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (*protokollet*).

Den enligt *konventionen* upprättade *kommittén* för *undersökning av frihetsberövade personers behandling* har rätt att besöka varje plats här i riket där en person som har berövats sin frihet genom en myndighets åtgärd är placerad, om

1. besöket har till syfte att undersöka hur personen behandlas,

2. kommittén har underrättat regeringen om sin avsikt att göra besöket.

2 §

De kommittéer som har upprättats enligt konventionen respektive protokollet har rätt att besöka varje plats här i riket där en person som har berövats sin frihet genom en myndighets åtgärd är placerad, om

1. besöket har till syfte att undersöka hur personen behandlas, *och*

3 §

Den som ansvarar för en frihetsberövad skall lämna *kommittén* det biträde som *den* behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Denne skall därvid ge *kommittén*

Den som ansvarar för en frihetsberövad skall lämna *kommittéerna* det biträde som *de* behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Denne skall därvid ge *kommittéerna*

1. tillträde till och möjlighet att fritt förflytta sig inom de platser där personer som berövats sin frihet är placerade,

2. möjlighet till enskilda samtal med frihetsberövade personer och med andra som kan ge upplysningar om en sådan persons behandling,

2. möjlighet till enskilda samtal med frihetsberövade personer och med andra som kan ge upplysningar om en sådan persons behandling, *och*

3. information som behövs för att syftet med besöket skall kunna uppnås.

Upplysningar och information som avses i första stycket får lämnas utan hinder av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

4 §

Om en myndighet som är berörd av ett *begärt* besök har invändningar mot kommitténs förslag i fråga om tid eller plats för besöket, skall myndigheten genast anmäla detta till regeringen. Regeringen avgör om invändning skall framställas hos kommittén enligt artikel 9 i konventionen.

Om en myndighet som är berörd av ett *avsett* besök har invändningar mot kommitténs förslag i fråga om tid eller plats för besöket, skall myndigheten genast anmäla detta till regeringen. Regeringen avgör om *en* invändning skall framställas hos kommittén enligt artikel 9 i konventionen *respektive artikel 14 punkt 2 i protokollet*.

Regeringen får besluta om förflyttning av personer som *kommittén* avser att besöka för att göra det möjligt för kommittén att genomföra sin uppgift.

Regeringen får besluta om förflyttning av personer som *en kommitté* avser att besöka för att göra det möjligt för kommittén att genomföra sin uppgift.

5 §

Bestämmelser om immunitet för *kommitténs* ledamöter och experter finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Bestämmelser om immunitet för *ledamöter och experter i kommittéerna* finns i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2005.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall

Härigenom föreskrivs att bilagan till lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall¹ skall ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse

Bilaga²

Immunitet och/eller privilegier gäller för följande		Tillämplig internationell överenskommelse
Internationella organ	Fysiska personer	

2 b Underkommittén för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning till Förenta nationernas kommitté mot tortyr

Medlemmarna i underkommittén

Fakultativt protokoll 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 2005.

¹ Lagen omtryckt 1994:717.

² Senaste lydelse 2004:1029 (jfr 2004:1307).

BILAGA 3

Det fakultativa protokollet

Fakultativt protokoll till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

Ingress

De stater som är parter i detta protokoll,

som åter fastslår att tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är förbjudet och utgör en allvarlig kränkning av de mänskliga rättigheterna,

som är övertygade om att ytterligare åtgärder är nödvändiga för att uppnå syftena med konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (konventionen) och att förstärka skyddet för personer som frihetsberövats mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,

som erinrar om att varje konventionsstat enligt artiklarna 2 och 16 i konventionen är skyldiga att vidta effektiva åtgärder för att förhindra tortyrhandlingar och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i alla territorier under deras jurisdiktion,

som erkänner att staterna har det yttersta ansvaret för att tillämpa dessa artiklar, att stärkandet av skyddet av frihetsberövade personer och den fulla respekten för deras mänskliga rättigheter är ett gemensamt ansvar, som delas av alla och att internationella tillämpande organ kompletterar och stärker de nationella åtgärderna,

som erinrar om att ett effektivt förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kräver utbildning och en kombination av skilda legislativa, administrativa, rättsliga och andra åtgärder,

som även erinrar om att världskonferensen om de mänskliga rättigheterna i kraftfulla ordalag förklarade att ansträngningarna att utrota tortyr i första hand skulle inriktas på förebyggande och krävde antagande av ett fakultativt protokoll till konventionen med sikte på att upprätta ett förebyggande system av regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade,

som är övertygade om att skyddet för frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning kan förstärkas med icke-rättsliga åtgärder av förebyggande natur, som grundas på regelbundna besök på platser där personer hålls frihetsberövade,

har kommit överens om följande.

Del I

Allmänna principer

Artikel 1

Syftet med detta protokoll är att upprätta ett system för regelbundna besök som genomförs av oberoende internationella och nationella organ på platser där personer hålls frihetsberövade för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 2

1. En underkommitté för förebyggande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (nedan kallad underkommittén) skall upprättas och utföra de funktioner som anges i detta protokoll.
2. Underkommittén skall fullgöra sina uppgifter inom ramen för Förenta nationernas stadga och vägledas av stadgans syften och principer och av Förenta nationernas normer för behandling av frihetsberövade personer.
3. Underkommittén skall även vägledas av principerna om förtrolighet, opartiskhet, icke-selektivitet, universalitet och objektivitet.
4. Underkommittén och parterna skall samarbeta vid tillämpningen av detta protokoll.

Artikel 3

Varje part skall inrätta, utse eller på nationell nivå vidmakthålla ett eller flera besöksorgan för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (nedan kallade nationella förebyggande mekanismer).

Artikel 4

1. Varje part skall tillåta besök i överensstämmelse med detta protokoll av de mekanismer som avses i artiklarna 2 och 3 till varje plats under dess jurisdiktion eller kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade, antingen med stöd av ett beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke eller medgivande (nedan kallade platser där personer hålls frihetsberövade). Dessa besök skall genomföras i syfte att, om så behövs, förstärka skyddet för dessa personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
2. För de syften som avses i detta protokoll avses med termen frihetsberövande 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.

Del II

Underkommittén för förebyggande

Artikel 5

1. Underkommittén skall bestå av tio medlemmar. Efter den femtionde ratifikationen eller anslutningen till detta protokoll skall antalet medlemmar i underkommittén öka till 25 personer.
2. Underkommitténs medlemmar skall väljas bland personer med högt moraliskt anseende, som har erkänd sakkunskap på området för rättskipning, särskilt straffrätt, fängelse- eller polisförvaltning eller på olika områden som har avseende på behandling av frihetsberövade personer.
3. Vid underkommitténs sammansättning skall vederbörligen beaktas en rättvis geografisk fördelning och att olika civilisationsformer och rättssystem i de stater som är parter i detta protokoll är företrädda.
4. Vid underkommitténs sammansättning skall även eftersträvas en balanserad könsfördelning på grundval av principerna om jämställdhet och ickediskriminering mellan könen.
5. Två medlemmar av underkommittén får inte vara medborgare i en och samma stat.
6. Medlemmarna i underkommittén skall tjänstgöra i egenskap av enskilda personer, vara oberoende och opartiska och stå till underkommitténs förfogande på ett effektivt sätt.

Artikel 6

1. Varje part får i enlighet med punkt 2 i denna artikel föreslå högst två kandidater som har de kvalifikationer och uppfyller de fordringar som anges i artikel 5 och skall därvid lämna detaljerade uppgifter om kandidaternas meriter.
2. a) Kandidaterna skall vara medborgare i en stat som är part i detta protokoll.
b) Minst en av de båda kandidaterna skall vara medborgare i den part som föreslår honom eller henne.
c) Högst två medborgare i en part får föreslås.
d) Innan en part föreslår en medborgare i en annan part, skall den inhämta denna parts samtycke.

3. Förenta nationernas generalsekreterare skall senast fem månader före dagen för det partsmöte under vilket val skall hållas skriftligen uppmana parterna att lämna förslag inom tre månader. Generalsekreteraren skall delge en förteckning i alfabetisk ordning över alla kandidater som föreslagits med uppgift om vilka parter som har föreslagit dem.

Artikel 7

1. Medlemmarna i underkommittén skall väljas på följande sätt:

a) I första hand skall beaktas att kraven och kriterierna i artikel 5 i detta protokoll är uppfyllda.

b) Det första valet skall hållas inom sex månader efter detta protokolls ikraftträdande.

c) Parterna skall välja medlemmarna av underkommittén genom hemlig omröstning.

d) Val av underkommitténs medlemmar skall förrättas vartannat år vid partsmöten som sammankallas av Förenta nationernas generalsekreterare. Vid dessa möten, som är beslutsmässiga när två tredjedelar av parterna är närvarande, skall de kandidater väljas till underkommittén som uppnår det högsta antalet röster och absolut majoritet av de närvarande och röstande parternas röster.

2. Om vid valförrättningen två medborgare i en och samma part uppfyller villkoren för att ingå i underkommittén, skall den kandidat som har fått det högsta antalet röster väljas. När två medborgare i samma land har fått samma antal röster, skall följande förfarande tillämpas:

a) Om endast en kandidat har föreslagits av den part i vilken kandidaten är medborgare, skall han eller hon anses vald.

b) Om de båda kandidaterna har nominerats av den part i vilken de är medborgare, skall en sluten omröstning hållas för att avgöra vilken av dem som skall väljas.

c) Om ingendera kandidaten har föreslagits av den part där han eller hon är medborgare, skall en särskild hemlig omröstning hållas för att bestämma vilken av kandidaterna som skall väljas.

Artikel 8

Om en medlem av underkommittén avlider eller avsäger sig sitt uppdrag eller av annan anledning inte längre kan fullgöra det, skall den part som har föreslagit honom eller henne föreslå en annan valbar person som har de meriter och uppfyller de krav som anges i artikel 5 med beaktande av behovet av en riktig avvägning mellan de olika kompetensområdena. Denna person skall inneha posten till nästkommande partsmöte om majoriteten av parterna godkänner det. Godkännandet skall anses vara

givet, om inte minst hälften av parterna svarar nekande inom sex veckor efter det att Förenta nationernas generalsekreterare har meddelat dem den föreslagna tillsättningen.

Artikel 9

Underkommitténs medlemmar skall väljas för en tid av fyra år. De kan återväljas en gång om de åter blir föreslagna. För hälften av de medlemmar som utsetts vid det första valet skall mandattiden utlöpa efter två år. Omedelbart efter det första valet skall dessa medlemmar utses genom lottning förrättad av ordföranden vid ett möte som avses i artikel 7.1 d.

Artikel 10

1. Underkommittén skall utse sitt presidium för en tid av två år. Presidiet kan återväljas.

2. Underkommittén skall anta sin egen arbetsordning. I den skall bl.a. föreskrivas följande:

a) Underkommittén är beslutsför när hälften av medlemmarna plus en är närvarande.

b) Underkommitténs beslut skall fattas med en majoritet av de närvarande medlemmarnas röster.

c) Underkommittén skall mötas innanför stängda dörrar.

3. Förenta nationernas generalsekreterare skall sammankalla underkommitténs första möte. Efter sitt första möte skall underkommittén mötas vid tidpunkter som anges i dess arbetsordning. Underkommittén och Förenta nationernas kommitté mot tortyr (tortyrkommittén) skall mötas samtidigt minst en gång om året.

Del III

Mandat för underkommittén för förebyggande

Artikel 11

Underkommittén skall göra följande:

a) Besöka sådana platser som avses i artikel 4 och avge rekommendationer till parterna om skydd av frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

b) Med avseende på de nationella förebyggande mekanismerna skall underkommittén

- i) om så behövs råda och hjälpa parterna att upprätta sådana mekanismer,
 - ii) hålla direkt och, om det är nödvändigt, konfidentiell kontakt med dessa mekanismer och erbjuda dem utbildning och teknisk hjälp för att förhöja deras duglighet,
 - iii) råda och hjälpa dem i att bedöma behoven och vilka åtgärder som behövs för att förstärka skyddet av frihetsberövade personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
 - iv) framföra rekommendationer och synpunkter till parterna i syfte att förstärka mekanismernas duglighet och mandat med sikte på att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- c) För att förebygga tortyr i allmänhet, samarbeta med berörda FN-organ och FN-mekanismer samt med internationella, regionala och nationella institutioner och organisationer som arbetar med att förbättra skyddet för alla personer mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Artikel 12

För att underkommittén skall kunna fullgöra sitt mandat enligt artikel 11, åtar sig parterna följande:

- a) Att ta emot underkommittén inom sitt territorium och bereda den tillträde till platser där personer hålls frihetsberövade enligt definitionen i artikel 4.
- b) Att lämna alla relevanta upplysningar som underkommittén kan begära för att ta ställning till vilka behov som finns och vilka åtgärder som bör vidtas för att förstärka frihetsberövade personers skydd mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.
- c) Att uppmuntra och befrämja kontakter mellan underkommittén och de nationella förebyggande mekanismerna.
- d) Att analysera underkommitténs rekommendationer och inleda en dialog med den om möjliga åtgärder för att dessa skall kunna genomföras.

Artikel 13

1. Underkommittén skall upprätta ett besöksschema till parterna för att fullgöra sitt mandat enligt artikel 11. Den första gången skall detta verkställas genom lottnings.

2. Efter samråd skall underkommittén delge parterna sitt program för att de utan dröjsmål skall kunna vidta de nödvändiga förberedelserna inför kommande besök.

3. Besöken skall genomföras av minst två medlemmar av underkommittén. De får vid behov åtföljas av sakkunniga som har visad yrkesmässig erfarenhet och kunskap inom områden som omfattas av detta protokoll och som utses från en förteckning över sakkunniga, som föreslagits av parterna, Förenta nationernas höga kommissarie för mänskliga rättigheter och Förenta nationernas centrum för internationell brottsbekämpning. När förteckningen görs upp får de berörda parterna föreslå högst fem nationella sakkunniga. Den berörda parten får motsätta sig att en viss sakkunnig deltar i besöket och underkommittén får då föreslå en annan sakkunnig.

4. Om underkommittén anser det vara lämpligt, får den föreslå ett kort återbesök efter ett reguljärt besök.

Artikel 14

1. För att underkommittén skall kunna fullgöra sitt mandat, förbinder sig parterna att medge kommittén följande:

a) Obegränsad tillgång till alla uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade i förvar enligt definitionen i artikel 4 samt om hur många sådana förvar det finns och var de ligger.

b) Obegränsad tillgång till alla uppgifter om behandling av sådana personer och om under vilka förhållanden de hålls i förvar.

c) Med förbehåll för punkt 2, obegränsat tillträde till alla platser med tillhörande anläggningar där personer hålls frihetsberövade.

d) Tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, antingen personligen eller med hjälp av en tolk om så behövs, samt med andra personer som underkommittén anser kunna lämna relevanta upplysningar.

e) Frihet att utse platser underkommittén önskar besöka och personer den önskar intervjua.

2. Invändningar mot ett besök på en viss plats där personer hålls frihetsberövade får endast göras av brådskande och tvingande skäl med hänsyn till det nationella försvaret, den allmänna säkerheten, naturkatastrof eller allvarliga oroligheter på den plats som skall besökas som tillfälligt förhindrar besökets genomförande. Förekomst av ett tillkännagivet undantagstillstånd som sådant får inte anföras av en part som skäl för att vägra att ta emot besök.

Artikel 15

Ingen offentlig myndighet eller tjänsteman får ge order om, tillämpa, tillåta eller tolerera någon som helst påföljd mot en person eller organisation för att till underkommittén eller till dess medlemmar ha röjt en uppgift, oberoende av om uppgiften är sann eller osann, och ingen sådan person eller organisation får vållas men på något sätt.

Artikel 16

1. Underkommittén skall konfidentiellt framföra sina rekommendationer och synpunkter till parten och till den nationella förebyggande mekanismen, om så är lämpligt.
2. Underkommittén skall offentliggöra sin rapport jämte eventuella kommentarer från den berörda parten, om den begär det. Om parten offentliggör någon del av rapporten, får underkommittén offentliggöra den helt eller delvis. Inga personuppgifter får dock publiceras utan den berörda personens uttryckliga tillstånd.
3. Underkommittén skall till tortyrkommittén avge en öppen årlig verksamhetsrapport.
4. Om parten vägrar att samarbeta med underkommittén enligt artiklarna 12 och 14 eller att vidta åtgärder för att förbättra situationen mot bakgrund av underkommitténs rekommendationer, får tortyrkommittén, på begäran av underkommittén, med en majoritet av sina medlemmar, efter det att parten har fått tillfälle att framföra sina synpunkter, besluta att göra ett offentligt uttalande om frågan eller offentliggöra underkommitténs rapport.

Del IV

Nationella förebyggande mekanismer

Artikel 17

Varje part skall, senast ett år efter detta protokolls ikraftträdande eller efter partens ratifikation av eller anslutning till det, vidmakthålla, utse eller inrätta en eller flera oberoende nationella förebyggande mekanismer för förebyggande av tortyr på nationell nivå. Mekanismer som inrättats av decentraliserade enheter får utses till nationella förebyggande mekanismer för de syften som avses i detta protokoll, om de uppfyller protokollets bestämmelser.

Artikel 18

1. Parterna skall garantera de nationella förebyggande mekanismernas funktionella oberoende såväl som deras personals oberoende.

2. Parterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att tillgodose att de sakkunniga i den nationella förebyggande mekanismen har den kompetens och det yrkeskunnande som krävs. De skall sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädade.

3. Parterna åtar sig att tillhandahålla nödvändiga resurser för drift av de nationella förebyggande mekanismerna.

4. När parterna inrättar nationella förebyggande mekanismer skall de vederbörligen beakta principerna om den rättsliga ställningen för nationella institutioner för främjande och skydd av de mänskliga rättigheterna.

Artikel 19

Nationella förebyggande mekanismer skall ha åtminstone följande befogenheter:

a) 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.

b) 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.

c) Att överlämna förslag och synpunkter om gällande eller föreslagna lagstiftning.

Artikel 20

För att de förebyggande nationella mekanismerna skall kunna fullgöra sitt mandat, förbinder sig parterna att medge dem följande:

a) Tillgång till alla uppgifter om hur många personer som hålls frihetsberövade i förvar enligt definitionen i artikel 4 samt om hur många sådana förvar det finns och var de ligger.

b) Tillgång till alla uppgifter om behandlingen av sådana personer och om under vilka förhållanden de hålls i förvar.

c) Tillträde till alla platser med tillhörande anläggningar där personer hålls frihetsberövade.

d) Tillfälle att föra enskilda samtal med frihetsberövade personer utan vittnens närvaro, antingen personligen eller med hjälp av en tolk om så

behövs, samt med andra personer som den nationella förebyggande mekanismen anser kunna lämna relevanta upplysningar.

e) Frihet att utse platser mekanismerna önskar besöka och personer de önskar intervjua.

f) Rätt att ha kontakt med underkommittén, att delge den uppgifter samt att sammanträffa med den.

Artikel 21

1. Ingen offentlig myndighet eller tjänsteman får ge order om, tillämpa, tillåta eller tolerera någon som helst påföljd mot en person eller organisation för att till den förebyggande mekanismen ha röjt en uppgift, oberoende av om uppgiften är sann eller osann, och ingen sådan person eller organisation får vållas men på något sätt.

2. Konfidentiella uppgifter som inhämtats av den nationella förebyggande mekanismen skall vara sekretessbelagda. Inga personuppgifter får publiceras utan den berörda personens uttryckliga samtycke.

Artikel 22

Den berörda partens behöriga myndigheter skall analysera den nationella förebyggande mekanismens rekommendationer och inleda en dialog med den om möjliga åtgärder för att dessa skall kunna genomföras.

Artikel 23

Parterna förbinder sig att offentliggöra och sprida de nationella förebyggande mekanismernas årsrapporter.

Del V

Förklaring

Artikel 24

1. Vid ratifikationen av detta protokoll får parterna avge en förklaring som uppskjuter tillämpningen av deras skyldigheter enligt antingen del III eller del IV i protokollet.

2. Detta uppskov får gälla högst tre år. Efter vederbörlig framställning av parten och efter samråd med underkommittén, får tortyrkommittén förlänga denna tid med ytterligare två år.

Del VI

Ekonomiska bestämmelser

Artikel 25

1. Underkommitténs kostnader för att tillämpa detta protokoll skall bäras av Förenta nationerna.
2. Förenta nationernas generalsekreterare skall tillhandahålla den personal och de lokaler som behövs för att underkommittén effektivt skall kunna fullgöra sina funktioner enligt detta protokoll.

Artikel 26

1. En särskild fond skall inrättas i enlighet med generalförsamlingens tillämpliga förfaranden, vilken skall förvaltas i enlighet med Förenta nationernas ekonomiska bestämmelser och regler för att bidra till finansieringen av verkställandet av underkommitténs rekommendationer efter ett besök i en part och program för utbildning av nationella förebyggande mekanismer.
2. Den särskilda fonden får finansieras med frivilliga bidrag från regeringar, mellanstatliga och enskilda organisationer samt andra privata eller offentliga organ.

Del VII

Slutbestämmelser

Artikel 27

1. Detta protokoll står öppet för undertecknande av alla stater som har undertecknat konventionen.
2. Detta protokoll skall ratificeras av stater som har ratificerat eller anslutit sig till konventionen. Ratifikationsinstrumenten skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.
3. Detta protokoll står öppet för anslutning av stater som har ratificerat eller anslutit sig till konventionen.
4. Anslutning skall genomföras genom deponering av ett anslutningsinstrument hos Förenta nationernas generalsekreterare.
5. Förenta nationernas generalsekreterare skall meddela alla stater som har undertecknat detta protokoll eller anslutit sig till det om deponering av varje ratifikations- eller anslutningsinstrument.

Artikel 28

1. Detta protokoll träder i kraft den trettionde dagen efter dagen för deponering hos Förenta nationernas generalsekreterare av det tjugonde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet.

2. För stater som ratificerar protokollet eller ansluter sig till det efter deponeringen hos Förenta nationernas generalsekreterare av det tjugonde ratifikations- eller anslutningsinstrumentet träder protokollet i kraft den trettionde dagen efter dagen för deponering av det egna ratifikations- eller anslutningsinstrumentet.

Artikel 29

Bestämmelserna i protokollet skall gälla för alla delar av federala stater utan inskränkning eller undantag.

Artikel 30

Inga reservationer får göras mot detta protokoll.

Artikel 31

Bestämmelserna i detta protokoll skall inte inverka på parternas skyldigheter enligt någon regional konvention som inför ett besökssystem till platser där personer hålls frihetsberövade. Underkommittén och organ upprättade med stöd av sådana regionala konventioner uppmanas att samråda och samarbeta för att undvika dubbelarbete och effektivt främja syftena med detta protokoll.

Artikel 32

Bestämmelserna i detta protokoll skall inte inverka på de skyldigheter som de stater har som är parter i de fyra Genèvekonventionerna av den 12 augusti 1949 och deras tilläggsprotokoll av den 8 juni 1977, och inte heller på den möjlighet som varje sådan part har att tillåta Internationella rödakorskommittén att besöka platser där personer hålls frihetsberövade i situationer som inte omfattas av den internationella humanitära rätten.

Artikel 33

1. En part får säga upp detta protokoll när som helst genom skriftligt meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare, som därefter skall underrätta de övriga stater som är parter i protokollet och konventionen. Uppsägningen skall träda i kraft ett år efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

2. En uppsägning skall inte ha den verkan att den befriar en part från dess skyldigheter enligt protokollet med avseende på en gärning eller situation som kan inträffa före den dag då uppsägningen träder i kraft eller åtgärder som underkommittén har beslutat eller kan besluta att vidta med

avseende på den berörda parten. Uppsägningen skall inte heller på något sätt påverka den fortsatta behandlingen av ett ärende som redan var under behandling av underkommittén före den dag då uppsägningen börjar gälla.

3. Efter den dag då en parts uppsägning börjar gälla skall underkommittén inte inleda behandling av något nytt ärende som berör staten i fråga.

Artikel 34

1. En part får föreslå ändringar i protokollet och överlämna förslaget till Förenta nationernas generalsekreterare. Denne skall delge parterna ändringsförslaget och be dem meddela honom om de tillstyrker att en konferens med parterna sammankallas för att behandla och rösta om förslaget. Om minst en tredjedel av parterna inom fyra månader tillstyrker en sådan konferens, skall generalsekreteraren sammankalla en sådan i Förenta nationernas regi. Ändringar som antagits med en majoritet av två tredjedelar av de vid konferensen närvarande och röstande parterna skall av generalsekreteraren underställas alla parter för godtagande.

2. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 träder i kraft när den har godkänts av två tredjedelar av parterna i enlighet med deras konstitutionella formaliteter.

3. När ändringar träder i kraft skall de vara bindande för de parter som har antagit dem, medan övriga parter fortfarande skall vara bundna av bestämmelserna i detta protokoll och tidigare ändringar som de har antagit.

Artikel 35

Medlemmarna i underkommittén och i nationella förebyggande mekanismer skall åtnjuta sådana privilegier och sådan immunitet som erfordras för att de oberoende skall kunna utöva sin verksamhet. Medlemmarna i underkommittén skall åtnjuta de privilegier och den immunitet som anges i avsnitt 22 i konventionen om privilegier och immuniteter för Förenta nationerna av den 13 februari 1946, med förbehåll för bestämmelserna i avsnitt 23 i den konventionen.

Artikel 36

När underkommitténs medlemmar besöker en part skall de, utan att det skall inverka på bestämmelserna i och syftena med detta protokoll eller på privilegier och immunitet som de åtnjuter,

a) följa lagar och bestämmelser i den besökta staten, och

b) avhålla sig från åtgärder och verksamhet som är oförenliga med deras åliggandens opartiska och internationella beskaffenhet.

Artikel 37

1. Detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekreterare.
2. Förenta nationernas generalsekreterare skall tillställa alla stater bestyrkta kopior av detta protokoll.

BILAGA 4

Konstitutionsutskottets yttrande 2004/05: KU5y

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 föreslagen 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 utläningar hålls i förvar. Den uppräknings 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 oproblemiskt. 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 ordinarie 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 Lenmarker

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Göran Lenmarker (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 arbetsituation 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.