

JO – ETT EFFEKTIVT SKYDD MOT TORTYR (?) NÅGRA TANKAR OM BEHOVET AV NATIONELL ÖVERVAKNING AV INTERNATIONELLA FÖRBUD*

av Per Ahlin

Universitetslektor i folkrätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Bristande efterlevnad av internationella förbud är ett välkänt problem, inte minst på de mänskliga rättigheternas område. Tortyr är ett sådant område. Trots att tortyr är förbjudet i en mängd konventioner förekommer det i över 100 länder. I tilläggsprotokollet till FN:s tortyrkonvention (Opcat) regleras att staterna ska inrätta nationella besöksorgan för att säkerställa att frihetsberövade inte utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I Sverige har den rollen tillfallit JO. I artikeln diskuteras JO:s roll och tesen är att systemet med nationella besöksorgan kan tjäna som ett föredöme för andra områden inom rättighetsfären, som ett exempel på hur effektiv övervakning av internationella förbud kan genomföras på nationell nivå.

1. Inledning

Det är ett välkänt problem att den internationella övervakningen av att de mänskliga rättigheterna respekteras är svag. Inom FN-systemet kan dessutom politiska hänsyn ta överhanden, exempelvis när det gäller medlemskap i Human Rights Council – för närvarande återfinns Kina, Kuba och Qatar bland de stater som är satta att sköta övervakningen. Det råder ingen tvekan om att den internationella regleringen och övervakningen behövs, men i slutändan är det på nationell nivå som rättigheterna måste respekteras och kränkningar beivras. Ur det perspektivet är FN:s tortyrkonvention ett illustrativt exempel på hur det internationella förbudet upprätthålls på nationell nivå. I tilläggsprotokollet till konventionen (Opcat) föreskrivs nämligen att varje stadgepart ska upprätta ett eller flera nationella besöksorgan som regelbundet ska besöka platser där personer hålls frihetsberövade i syfte att förebygga tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.¹ I Sverige har den rollen tillfallit JO.

* Artikeln har *peer review*-granskats.

¹ GA Res. 57/199 on the Optional Protocol to the Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment A/RES/57/199.

I den här artikeln diskuteras JO:s roll som nationellt besöksorgan (NPM) enligt Opcat. Systemet med nationella besöksorgan löser inte problemet med att tortyr förekommer, särskilt inte i stater där respekten för de mänskliga rättigheterna generellt är låg. Men eftersom det inte finns något fungerande internationellt kontrollsystem kan nationell övervakning reducera risken för övergrepp även i skurkstater. I laglydiga stater som Sverige kan övervakningen minimera risken för att tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning alls förekommer. Systemet med nationella besöksorgan kan därför tjäna som ett föredöme för andra områden inom rättighetssfären.²

Eftersom syftet med artikeln är att peka på behovet av nationell övervakning av internationella förbud på de mänskliga rättigheternas område tar texten avstamp i de svårigheter som finns när det gäller att få stater att respektera mänskliga rättigheter. Som exempel tas området tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Dessa inte helt enkla begrepp definieras. Sedan följer en genomgång av JO:s granskning innan artikeln avslutas med att knyta ihop bristerna i den internationella övervakningen med den effektivitet som kan uppnås på nationell nivå.

2. En ”avskryvård form av våld”

Bestämmelserna om de kroppsliga fri- och rättigheterna ger ”uttryck för den respekt för den enskildes integritet som är utmärkande för ett rättssamhälle,” har regeringen konstaterat.³ Tortyr får anses vara den yttersta kränkningen av denna integritet, det är väl rent av så att många av de andra rättigheterna saknar betydelse om resultatet av att ha utnyttjat dem är att bli torterad. Trots detta förekommer tortyr runt om i världen närmast dagligen, enligt Amnesty förekommer tortyr i minst 101 länder.⁴ Sverige har ett i stort heltäckande skydd mot tortyr. Sverige har tillträtt FN:s tortyrkonvention (och accepterat individuella klagomål), underkastat sig Europadomstolens jurisdiktion och JO har som en av sina uppgifter att säkerställa att tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning inte sker av frihetsberövade.

² Ett liknande system finns exempelvis i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD), artikel 33.

³ Prop. 1975/76:209 s. 119. Gross skriver att ett kategoriskt tortyrförbud är ”desirable in order to uphold the symbolism of human dignity and the inviolability of the human body.” Oren Gross. *The Prohibition of Torture and the Limits of the Law*. I Sanford Levinson (red.). *Torture. A Collection*. Oxford University press (2004) s. 234.

⁴ Amnesty International, *Tortyr – Tortyr har förekommit i alla tider. I dag förekommer det i minst 101 länder*, [amnesty.se/vara-rattighetsfragor/dodsstraff-tortyr/tortyr](https://www.amnesty.se/vara-rattighetsfragor/dodsstraff-tortyr/tortyr).

Som påpekats ovan är övervakningen av i princip alla mänskliga rättigheter bristfällig på internationell nivå. Det gör att behovet av effektiva nationella insatser (inte minst preventiva) är stort. Vi tänker ofta på tortyr i termer av skendränkningar, slag mot fotsulor, elchocker, systematiska våldtäkter, utslitna naglar eller fångar som tvingas hålla sig vakna under lång tid, men skalan är lång och om naglas inte ska slitas ut eller fotsulor slås blodiga är det centralt att förhindra grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning som är en kränkning i sig och ofta kan vara ett förstadium till tortyr. Gränsen dem emellan kan dessutom ibland vara hårfin, och de förbjuds vanligen i samma artikel. Brottet är, för att uttrycka det annorlunda, grovt, vare sig det klassas som tortyr eller exempelvis omänsklig bestraffning.

Tortyr är enligt regeringen ”en avskyvärd form av våld och en av de allvarligaste kränkningarna av de mänskliga rättigheterna.”⁵ Förbudet är jus cogens och bindande för alla stater.⁶ Det går inte att avtala bort och tortyr kan aldrig ursäktas under några omständigheter.⁷ ”Torture, inhuman or degrading treatment cannot be inflicted even in circumstances where the life of an individual is at risk. No derogation is allowed even in the event of a public emergency threatening the life of a nation,” skriver Europadomstolen.⁸ Förbudet återfinns i flera internationella konventioner och resolutioner, exempelvis FN:s tortyrkonvention, FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 5), FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 7), Romstadgan för den internationella brottmålsdomstolen (artikel 7), den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR (artikel 3) och i den gemensamma artikel 3 till 1949-års Genèvekonventioner. I 2 kap. 5 § i den svenska regeringsformen finns ett absolut förbud mot tortyr.

3. Hjälper den internationella regleringen?

Frågan är om all denna rättsliga reglering har någon direkt inverkan på förekomsten av tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling

⁵ Regeringens skrivelse 2016/17:62 s. 38.

⁶ Se exempelvis Gross s. 232 f. Utrikesutskottet har konstaterat att förbudet mot tortyr ”anses i dag följa av sedvanerätten och är bindande för alla stater, oavsett om de tillträtt ovan nämnda konventioner.” 2006/07:UU4 s. 5.

⁷ I Artikel 2 p 2 i Tortyrkonventionen stadgas: ”Inga som helst särskilda omständigheter, vare sig krigstillstånd eller krigshot, inre politisk instabilitet eller annan nödsituation får anföras för att rättfärdiga tortyr.” I Artikel 15 p 2 i EKMR stadgas att inga avvikelser får göras från Artikel 3, där tortyrförbudet återfinns.

⁸ Gäfgen v. Germany (22978/05). Dom den 1 juni 2010 punkt 107.

eller bestraffning. Staternas ovilja eller oförmåga att efterleva reglerna är ett generellt problem när det gäller mänskliga rättigheter. ”Rättigheterna finns, men det brister i efterlevnaden,” som regeringen har konstaterat.⁹ Hathaway har i en uppmärksammat artikel visat att stater inte respekterar de mänskliga rättigheterna mer för att de skrivit under en traktat. Hon menar att det förvisso kan konstateras att de stater som ratificerar traktater oftast respekterar de mänskliga rättigheterna bättre än stater som inte tillträder, men att detta inte nödvändigtvis betyder att det är traktaten i sig som främjat det laglydiga beteendet.¹⁰ Goldsmith och Posner är inne på samma linje och anser att det inte finns några bevis för att ratifikation av traktater på de mänskliga rättigheternas område påverkar staternas beteenden när det gäller respekten för dessa rättigheter. De menar att övervakningssystemet är svagt och att liberala demokratier kan ratificera eftersom deras uppförande redan ligger i linje med konventionernas krav. Länder som kränker mänskliga rättigheter kan å sin sida tillträda konventionen utan att ha för avsikt att respektera den.¹¹

När det specifikt handlar om tortyr konstaterade Hathaway för närmare tjugo år sedan att stater där tortyr är flitigt förekommande var mer benägna att tillträda FN:s tortyrkonvention än andra. ”States with poor torture records commit so readily to the Convention against Torture that it would not be unreasonable to conclude that they do so only because they do not take the commitment seriously,” skriver hon.¹² Ett problem i sammanhanget är att konventionens övervakningssystem är svagt. Men, framhåller Hathaway, rädsla för tvångsåtgärder är inte den enda anledningen till att stater respekterar sina internationella förpliktelser. Mycket av folkrätten respekteras i stället i första hand på grund av att ”domestic institutions create mechanisms for ensuring that a state abides by its international legal commitments,” skriver hon.¹³ Det konstaterandet är i högsta grad tillämpligt på tortyr. Riskerna för att grova övergrepp sker minskar i stater som har en infrastruktur som främjar respekten för de mänskliga rättigheterna, och när det gäller tortyr är de nationella besöksorganen en viktig pusselbit i denna infrastruktur. Lagstiftning i sig är inte tillräckligt. FN:s tortyrkommitté har exempelvis konstaterat att tortyr

⁹ Regeringens skrivelse 2007/08:109 s. 8.

¹⁰ Oona Hathaway. *Do Human Rights Treaties Make a Difference?* The Yale Law Journal (2002) s. 1989.

¹¹ Jack Goldsmith och Eric Posner. *The limits of international law*. Oxford University Press (2005) s. 121 och 127.

¹² Oona Hathaway. *The Promise and Limits of the International Law of Torture*. I Sanford Levinson (red.). *Torture. A Collection*. Oxford University press (2004) s. 204.

¹³ Oona Hathaway. *The Promise and Limits of the International Law of Torture*. I Sanford Levinson (red.). *Torture. A Collection*. Oxford University press (2004) s. 206.

är flitigt förekommande i Uganda, trots ett starkt nationellt regelverk.¹⁴ Det fordras kontroll. Sverige har gjort internationella, regionala såväl som nationella åtaganden för att minska risken för att tortyr förekommer i vårt land. Det väcker frågan vad som egentligen omfattas av förbudet. I FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i FN:s tortyrkonvention förskrivs att ingen får utsättas för tortyr eller ”grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.” I EKMR är förbudet likartat, dock saknas ordet ”grym.” Det som förbjuds i de internationella regelverken om mänskliga rättigheter är således inte bara tortyr, det yttersta övergreppet mot en människas integritet. Även grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning omfattas av förbudet. Det begreppet är dock, skriver Danelius, ”obestämt till sin natur och kan omfatta mycket skiftande handlingar.”¹⁵

4. Vad är tortyr?

Tortyr har en tydlig definition. Enligt FN:s tortyrkonvention är tortyr *”varje handling genom vilken allvarlig smärta eller svårt lidande, fysiskt eller psykiskt, medvetet tillfogas någon antingen för sådana syften som att erhålla information eller bekännelse av honom eller en tredje person, att straffa honom för en gärning som han eller en tredje person har begått eller misstänks ha begått eller att hota eller tvinga honom eller en tredje person eller också av något skäl som har sin grund i någon form av diskriminering, under förutsättning att smärtan eller lidandet åsamkas av eller på anstiftan eller med samtycke eller medgivande av en offentlig tjänsteman eller någon annan person som handlar såsom företrädare för det allmänna. Tortyr innefattar inte smärta eller lidande som uppkommer enbart genom eller är förknippade med lagenliga sanktioner.”*

Enligt Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna skiljer sig tortyr från omänsklig och förnedrande behandling i det att det ska handla om ”very serious and cruel suffering” som tillfogas någon medvetet.¹⁶ Domstolen har exempelvis klassat det som tortyr när en person kläddes av naken ”with his arms tied together behind his back, and suspended by his arms,”¹⁷ när en per-

¹⁴ Torture Prevention and Accountability in Uganda. Joint Alternate Report. Submitted in application to Article 19 of the UN Committee Against Torture and Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. (2022).

¹⁵ Hans Danelius. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. Femte upplagan (2015) s. 98.

¹⁶ Petrosyan v. Azerbaijan (32427/16). Dom den 28 januari 2022 punkt 68. Kravet på att handlingen ska ske medvetet framgår även av artikel 1 i FN:s tortyrkonvention.

¹⁷ Aksoy v. Turkey (21987/93). Dom den 18 december 1996 punkt 64.

son misshandlades så svårt av polisen att han sedermera avled,¹⁸ samt då en illegal immigrant våldtog av en personal från kustbevakningen.¹⁹

5. Vad är omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning?

När det gäller förbudet mot omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är rättsläget oklarare, både i fråga om förbudets rättsliga ställning och innebörd. FN:s särskilde rapportör om tortyr har framhållit att både förbudet mot tortyr och det mot annan kränkande behandling eller bestraffning åtnjuter ”the enhanced status of jus cogens or peremptory norm of general international law.”²⁰ FN:s tortyrkommitté har å sin sida betonat att förhållanden som ger upphov till grym eller omänsklig behandling ofta underlättar tortyr och att de åtgärder som krävs för att förhindra tortyr därför även krävs för att förebygga sådan behandling. Av den anledningen anser kommittén att ”the prohibition of ill-treatment to be like-wise non-derogable under the Convention and its prevention to be an effective and non-derogable measure.”²¹

Ferstman menar att till skillnad från vad gäller tortyr krävs inte ett otillåtet syfte utan även lagliga gärningar som frihetsberövanden eller våldsutövning kan uppnå kraven på att utgöra omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning om handlingarna ”exceeds what is permissible under law or where the pain or suffering is not proportionate or justifiable.”²²

Europadomstolen har exempelvis ansett det vara ”omänsklig” behandling då en person hotades med tortyr under sin tid i polisarrest,²³ eller då en person avtjänade ett livstidsstraff under mycket lång tid och under mycket sträng regim. Han hade, menade domstolen, blivit utsatt för en ”ordeal exceeding the suffering inherent in the execution of a prison sentence.”²⁴ Domstolen har ansett det vara ”förnedrande” exempelvis då fängelsepersonal rakade av en intagens hår utan att det förelåg godtagbara skäl,²⁵ då en intagens glasögon

¹⁸ Salybalova and others v. Russia (79947/12). Dom den 30 juni 2020 punkt 76.

¹⁹ Zontul v. Greece (12294/07). Dom den 17 januari 2012 punkt 92.

²⁰ A/HCR/25/60 para 40.

²¹ HRI/GEN/1/Rev 9 (vol II) s. 377.

²² Carla Ferstman. *Integrity of the person*. I Daniel Moeckli, Sangeeta Shah och Sandesh Sivakumaran (red.). *International Human Rights Law* (Fjärde upplagan). Oxford University Press s. 173. FN:s speciella rapportör har framhållit att den avgörande skillnaden mellan tortyr och annan omänsklig behandling är ”the purpose of the conduct and the powerlessness of the victim, rather than the intensity of the pain or suffering inflicted.” E/CN.4/2006/6 para 39.

²³ Gäfgen v. Germany (22978/05). Dom den 1 juni 2010 punkt 91.

²⁴ Simeonovi v. Bulgaria (21980/04). Dom den 12 maj 2017 punkt 90.

²⁵ Yankov v. Bulgaria (39084/97). Dom den 11 mars 2004 punkt 120.

konfiskerades i fem månader,²⁶ eller då en handikappad intagen hade det orimligt kallt i sin cell, sov i en så hård säng att hon riskerade att få sår och inte kunde gå på toaletten eller hålla sig ren utan betydande ansträngningar.²⁷

6. Behovet av prevention

Tortyr frodas i mörker. Övergreppet sker ofta utan någon som helst insyn från utomstående, och det är inte svårt för de ansvariga myndigheterna att efter att ha använt raffinerade tortyrmetoder hävda att offrets (kanske knappt synliga) skador uppkommit på andra sätt. Europadomstolen för mänskliga rättigheter har löst det genom att tillämpa omvänd bevisbörda. ”För att den enskilde som blivit utsatt för en sådan behandling ska slippa en potentiellt mycket svår bevisbörda har man krävt att konventionsstaten ska bevisa att skadan inte uppstod under tiden för frihetsberövandet,” skriver Fisher.²⁸ Ett annat sätt att hantera dessa potentiella övergrepp är att minimera riskerna för att de alls inträffar. Det som benämns ”grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning” är som konstaterats tidigare en kränkning i sig och kan dessutom utgöra ett förstadium till tortyr – ifall omständigheterna är sådana att omänsklig behandling eller bestraffning förekommer kan steget över till tortyr vara lätt att ta, särskilt när det handlar om frihetsberövade personer. Ju tidigare omänsklig behandling eller liknande upptäcks och förebyggs, desto mindre är därför risken att beteendet övergår i tortyr. ”The obligation to prevent ill-treatment in practice overlaps with and is largely congruent with the obligation to prevent torture,” konstaterar FN:s tortyrkommitté.²⁹ Det finns således dubbla skäl att förhindra ”grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.” Prevention är också en bärande tanke i FN:s arbete mot tortyr.

I det fakultativa protokollet till FN:s tortyrkonvention (Opcat) regleras som sagt att varje stadgepart på nationell nivå ska upprätta ett eller flera nationella besöksorgan som regelbundet ska besöka platser där personer hålls frihetsberövade i syfte att förebygga tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.³⁰ Det handlar således om prevention,

²⁶ Slyusarev v. Russia (60333/00). Dom den 20 april 2010 punkt 44.

²⁷ Price v. The United Kingdom (33394/96). Dom den 10 oktober 2001 punkt 30.

²⁸ David Fisher. *Mänskliga rättigheter. En introduktion*. Åttonde upplagan. (2017) s. 48. Toteva v. Bulgaria (42027/98). Dom den 19 maj 2004 punkt 66.

²⁹ HRI/GEN/1/rev 9 (vol II) s. 377.

³⁰ A/RES/57/199.

inte om bestraffning av redan begångna gärningar. Skyldigheten att förebygga framgår även av tortyrkonventionen.³¹

Sverige skrev under det fakultativa protokollet 2003 och ratificerade det 2005. Regeringen framhöll då att det var viktigt att Sverige genom att godkänna protokollet gav stöd åt det arbete som bedrivs för att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ratifikationen ansågs vidare kunna ”bidra till att arbetet med relaterade problem förbättras och förstärks även i Sverige.”³² Tanken var från början att JO utan vidare skulle kunna axla rollen som nationellt besöksorgan (NPM). ”JO:s inspektionsverksamhet torde mer än väl uppfylla protokollets krav,” konstaterade regeringen.³³ Det var en uppfattning som inte till fullo delades av JO självt. I en framställning begärde JO att en ändring skulle göras i lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän så att det framgår att ombudsmännen, utöver de uppgifter som de enligt instruktionen i övrigt har, även ska fullgöra uppgiften som nationellt besöksorgan enligt Opcat.³⁴ ”JO anser att uppdraget som nationellt besöksorgan skiljer sig från vad som karakteriserar JO:s uppdrag i övrigt, bl.a på så sätt att det innefattar en förpliktelse att regelbundet genomföra granskningar av ett visst slag,” framhöll Konstitutionsutskottet och tillstyrkte framställningen.³⁵

Sedan 2011 regleras således i JO-instruktionen § 5a att ombudsmännen utöver sina ordinarie arbetsuppgifter ska fullgöra ”de uppgifter som ankommer på ett nationellt besöksorgan enligt det fakultativa protokollet till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.” Hos JO har det inrättats en särskild Opcat-enhet som har i uppdrag att biträda ombudsmännen i deras arbete som NPM. Arbetet enligt Opcat ska enligt JO genomföras för att förstärka skyddet för frihetsberövade mot tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det handlar om att identifiera och analysera faktorer som kan öka eller minska risken för tortyr och andra former av förnedrande behandling. Arbetet ska vara framåtsyftande, riskfaktorer ska minskas eller undanröjas, förebyggande faktorer och skyddsmekanismer ska

³¹ I artikel 2 p 1 stadgas en skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra tortyr. Enligt artikel 11 ska konventionsstaterna i syfte att förhindra tortyr systematiskt se över bland annat förhållningsregler. I artikel 16 p 1 stadgas en skyldighet att förhindra andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning ”men som inte kan betecknas som tortyr enligt definitionen i artikel 1.”

³² Prop. 2004/05:107 s. 11.

³³ Prop. 2004/05:107 s. 19.

³⁴ JO:s framställning 2010/11:JO2.

³⁵ 2010/11:KU17 s. 6.

förstärkas.³⁶ I den utredning som riksdagen gjort av JO:s roll som nationellt besöksorgan betonas att likheterna mellan det ordinarie granskningsuppdraget och Opcat-verksamheten är betydande. Det handlar i båda fallen om att granska relationen mellan den offentliga makten och enskilda och se till att lagar och skyldigheter respekteras. ”I detta ingår att beakta att de regelverk om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till och ratificerat följs,” konstateras i utredningen.³⁷

Hur fungerar då JO:s granskningar? Utgör de ett effektivt skydd mot att tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning förekommer?

7. JO granskar

I sitt arbete inom Opcat-verksamheten håller sig JO till den definition av tortyr som görs i FN:s tortyrkonvention (se ovan). Konventionen har emellertid ingen definition av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt JO, som här stödjer sig på Europadomstolens praxis, är det omänsklig behandling när någon avsiktligt orsakar någon annan allvarligt psykiskt eller fysiskt lidande som i den specifika situationen kan anses orättfärdigt. Förnedrande behandling är, menar JO, ett agerande som väcker en känsla av fruktan, ångest eller underlägsenhet hos offret. Omständigheter som offrets kön och ålder har stor betydelse för att avgöra om en behandling eller bestraffning är förnedrande, och en behandling kan vara förnedrande även om ingen annan än offret självt har bevittnat eller fått kunskap om den.³⁸

Europadomstolen har i flera fall bland annat uppmärksammat problemet med överbeläggning, behovet av att intagna ska kunna upprätthålla personlig hygien, möjligheten till motion och att frihetsberövade får tillräckligt att äta.³⁹ I konventionens förpliktelser ingår även att bereda frihetsberövade adekvat medicinsk vård.⁴⁰ Isolering är i sig inte ett brott mot artikel 3 i Europakon-

³⁶ Nationellt besöksorgan. Rapport från Opcat-enheten 2018 s. 9.

³⁷ Sveriges riksdag. Översyn av JO-ämbetet 2021/22:URF2 s. 439.

³⁸ Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från Opcat-enheten 2018 s. 8. Europadomstolen talar om ”minimum level of severity” och att man för att fastställa denna måste ta hänsyn till samtliga omständigheter i fallet ”such as the duration of the treatment, its physical or mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim.”, Bouyid v. Belgium (23380/09). Dom den 28 september 2015 punkt 86.

³⁹ För en sammanställning, se: European Court of Human Rights. Guide on Case-law of the Convention – Prisoner’s rights. August 2022.

⁴⁰ Kudla v Poland (30210/96). Dom den 26 oktober 2000 punkt 94.

ventionen, men den kan inte pågå oändligt och den måste grundas på sakliga skäl.⁴¹

Detta är också bland de punkter som varit i fokus för JO i sin roll som nationellt besöksorgan. I en inlägga till FN:s tortyrkommitté rapporterar JO exempelvis att man i flera ärenden uppmärksammat situationer där Polismyndigheten ”brustit i sitt ansvar att tillgodose de intagnas rätt till hälso- och sjukvård.”⁴² JO har framhållit att frihetsberövade ska ”bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande.” Det innebär bl.a att de ska placeras i celler som håller acceptabel hygienisk standard, att cellerna har godtagbar temperatur även vintertid och att de inte är nerklottrade.⁴³ En intagen ska ha möjlighet att se ut genom fönstren och kunna reglera inflödet av dagsljus. Enligt JO bör det betraktas som en ”grundläggande rättighet” att intagna i anstalter och häkten kan betrakta omgivningarna från rastgårdarna samt att det faktum att intagna delar cell riskerar att leda till situationer som kan beskrivas som förnedrande, exempelvis när intagna ”måste uträtta sina behov i toalettutrymmen som saknar dörr.”⁴⁴ Vidare har JO vid sina inspektioner kritiserat en arrest för att det begränsade inflödet av dagsljus och frisk luft till arrestens rastgård gjorde att den inte ”kunde anses tillgodose syftet med en utomhusvistelse.”⁴⁵ JO konstaterar också att en intagen i kriminalvårdsanstalt under dagtid ska ha rätt att vistas tillsammans med andra, om inte ordnings- eller säkerhetsskäl kräver att den intagne hålls avskild.⁴⁶ JO har även uttalat kritik mot att personer som omhändertags för berusning förs till polisarrest och inte hamnar under medicinsk övervakning.⁴⁷

Även i den löpande verksamheten, alltså inte rollen som nationellt besöksorgan, granskas förhållandena för frihetsberövade. I januari 2023 kritiserade JO Kriminalvården och betonade att det inte är acceptabelt att ”hålla en intagen placerad i avskildhet i månader på grund av att myndigheten inte kan få fram ny placering.”⁴⁸ Dagen efter det beslutet efterlyste JO en enhetlig reglering av användandet av spotthuvor. JO hänvisade direkt till artikel 3 i EKMR och framhöll att det utgör ”en klar kränkning i hans eller hennes

⁴¹ A.T v Estonia (23183/15). Dom den 13 november 2018 punkt 73.

⁴² JO. Inlägga till FN:s kommitté mot tortyr med anledning av granskningen av Sveriges åttonde rapport om efterlevnaden av FN:s konvention mot tortyr. Dnr 067-2019 s. 4.

⁴³ Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från Opcat-enheten 2019 s. 21.

⁴⁴ Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från Opcat-enheten 2019 s. 42 ff.

⁴⁵ Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från Opcat-enheten 2018 s. 26.

⁴⁶ Nationellt besöksorgan – NPM. Rapport från Opcat-enheten 2018 s. 33.

⁴⁷ JO. Inlägga till FN:s kommitté mot tortyr med anledning av granskningen av Sveriges åttonde rapport om efterlevnaden av FN:s konvention mot tortyr. Dnr 067-2019 s. 5.

⁴⁸ Dnr 2902-2022.

grundläggande fri- och rättigheter” att belägga någon med spotthuva och, fortsatte JO, ”dessutom kan en felaktig hantering stå i strid med både lag och konventionsåtaganden.”⁴⁹

8. Restriktioner i häkte

Sverige har återkommande fått internationell kritik för att använda sig av häktning i alltför hög utsträckning och för att intagna hålls isolerade även i fall där detta inte kan anses vara absolut nödvändigt.⁵⁰ JO har också i ett beslut den 5 februari 2020 uttalat ”mycket allvarlig kritik” mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte, bland annat eftersom isolering kan leda till allvarliga konsekvenser för de frihetsberövade som sömnlöshet, förvirring, hallucinationer och psykoser. JO konstaterar att Kriminalvården inte tillgodoser intagnas rätt till gemensamhet och att intagna isoleras, vilket leder till en ohållbar situation.⁵¹

Som en direkt följd av kritiken – inte minst den internationella – har det börjat röra på sig något vad gäller lagstiftningen om häktning. Syftet är att minska risken för grym, omänsklig eller förnedrande bestraffning främst till följd av isolering. I en proposition överlämnad till riksdagen den 19 mars 2020 konstaterar regeringen att det är viktigt att restriktioner i förhållande till den intagne inte används i större utsträckning än vad som är motiverat och föreslår att domstolen på begäran av åklagare ska ta ställning till vilka slags restriktioner som åklagaren ska meddela. ”Med en sådan ordning är det inte längre tillräckligt med ett generellt tillstånd från rätten till restriktioner,” skriver regeringen. ”Åklagaren behöver i stället uttryckligen motivera behovet av de speciella restriktionerna och på så sätt också noga överväga om något eller några slag av restriktioner kan undvaras.”⁵² Justitieutskottet tillstyrkte propositionen i denna del och framhöll att restriktioner av olika slag innebär ett så pass omfattande ingrepp i den enskildes frihet ”att deras respektive tillåtlighet bör komma under en domstols prövning och inte enbart av åklagarens, som trots allt är en part.”⁵³ Lagändringen trädde i kraft 1 juli 2021.

⁴⁹ Dnr 376-2021.

⁵⁰ Se exempelvis CAT/C/SWE/CO/8 para 13–16. 20 december 2021.

⁵¹ Dnr O 7-2018.

⁵² Prop. 2019/20:129 s. 38.

⁵³ 2020/21:JuU43 s. 26.

9. Ett särskilt tortyrbrott?

Sverige har återkommande fått kritik av FN:s tortyrkommitté för att inte ha infört ett särskilt tortyrbrott i nationell rätt.⁵⁴ Frågan om Sverige skulle införa ett särskilt tortyrbrott utreddes 2015 och svaret då blev ja, ett ja som inte omsatts i faktisk lagstiftning. Utredningen ansåg att ett tortyrbrott skulle synliggöra tortyrens offer och stärka möjligheten för dessa att få upprättelse. Det konstaterades vidare att avsaknaden av ett särskilt tortyrbrott i svensk rätt innebar ”att det saknas en straffbestämmelse som på ett heltäckande sätt omfattar tortyr såsom den definieras i tortyrkonventionen.”⁵⁵

I tortyrkonventionen stadgas i artikel 4 p 1 att varje konventionsstat ska ”säkerställa att alla tortyrhandlingar utgör brott enligt dess strafflag,” och i andra punkten sägs att varje konventionsstat ska ”belägga dessa brott med adekvata straff, som beaktar deras allvarliga karaktär.” Sverige har tolkat detta som att det inte finns något krav på att det ska finnas ett särskilt tortyrbrott utan att det som krävs är att sådana gärningar som enligt konventionen utgör tortyr är kriminaliserade.⁵⁶ I april 2022 avslog Justitieutskottet ett motionsyrkande om att införa ett tortyrbrott i svensk rätt.⁵⁷ Av tortyrkonventionen följer vidare att konventionsstaterna ska säkerställa att de har domsrätt över tortyr i alla de fall där den misstänkte gärningsmannen befinner sig i landet. Detta krav har Sverige efterlevt. Genom en lagändring som trädde i kraft 1 januari 2022 är svensk domstol behörig att döma över gärningar som omfattas av tortyrbegreppet enligt artikel 1 i FN:s tortyrkonvention.⁵⁸

10. Avslutande ord

Sverige är, som framgått av artikeln, inte felfritt eller utan kritik från internationella organ.⁵⁹ Men systemet för intern kontroll får anses vara tillfreds-

⁵⁴ ”With reference to its previous concluding observations, the Committee remains concerned that the crime of torture, as defined in article 1 of the Convention, still has not been incorporated into domestic legislation; that the understanding of the Government is that there is no obligation under the Convention for a State Party to incorporate a specific provision of torture into its domestic legislation, and that the view of Sweden remains that the Convention’s requirements are fully met by the country’s laws and regulations, including the State Party’s penal legislation,” skriver kommittén. CAT/C/SWE/CO/8. 20 december 2021.

⁵⁵ Ds 2015:42 s. 176.

⁵⁶ Se exempelvis dåvarande justitieminister Beatrice Ask i Riksdagens protokoll 2012/13:33.

⁵⁷ 2021/22:JuU23 s. 73.

⁵⁸ Prop. 2020/21:204.

⁵⁹ Förutom den kritik som beskrivits i artikeln kan exempelvis framhållas att Sverige fällt av FN:s tortyrkommitté för brott mot artikel 3 i Tortyrkonventionen där det stadgas att ingen konventionsstat ”skall utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns grundad

ställande och en bekräftelse på Hathaways tidigare presenterade tes om betydelsen av starka nationella institutioner för att främja respekt för internationella åtaganden. Övervakningen brister på internationell nivå och därför kan Opcat tjäna som ett föredöme, som ett exempel på hur effektiv övervakning av internationella förbud kan genomföras på nationell nivå. Regeringen har framhållit att det är ”staten som har ansvaret för att skapa förutsättningar så att individen kan åtnjuta sina rättigheter och att rättigheterna respekteras av myndigheter och andra statliga företrädare.”⁶⁰ I detta konkreta fall handlar det om att skapa förhållanden där risken för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är så liten som möjligt, och i det arbetet är nationella besöksorgan centrala.⁶¹ I stater som torterar kan nationella besöksorgan kanske bara påverka på marginalen, något som i och för sig inte behöver sakna betydelse. I laglydiga stater som Sverige kan riskerna minimeras, närmast elimineras. Svaret på den i rubriken ställda frågan är således ja.

anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr.” Bakgrunden var att två egyptiska asylsökande överlämnats till amerikanska säkerhetspoliserna på Bromma flygplats. Egyptierna transporterades till Egypten där den ene utsattes för tortyr. CAT/C/34/D/233/2003.

⁶⁰ Regeringens skrivelse 2007/08:109 s. 8.

⁶¹ Enligt Chow har de nationella besöksorganen ”a direct effect in reducing torture”. Oliver Chow. Does Torture Prevention Work? *International Review of the Red Cross* (2016) s. 1095.

