

Mål och utmaningar – justitieombudsmannens laglighetskontroll 90 år

Syftet med denna artikel är att belysa de mål och utmaningar som justitieombudsmannen ställs inför vid övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Med anledning av märkesdagen är det på sin plats med en liten historisk återblick, som bakgrund till dagsläget och framtiden.

I början av vår självständighet ställdes inga stora förväntningar på den nygrundade JO-institutionen. Professor Mikael Hidén har i många sammanhang behandlat institutionens historia och tillkomstsleden. Enligt hans uppfattning väckte det nyinrättade uppdraget inget större intresse. Förarbetena till 1919 års regeringsform ger föga ledning om det dåvarande tänkesättet. Detsamma gäller beredningen av en instruktion för justitieombudsmannen. Tillkomsthistorien tyder närmast på att man oroade sig för maktförhållandena mellan statsorganen. Tydligt hade man inte några större förväntningar när det gällde värnandet om de medborgerliga rättigheterna eller övervakningen av tjänstemännens ämbetsåtgärder.

Det torde vara uppenbart att Sveriges justitieombudsman och Finlands justitiekansler har stått som förebilder för vårt lands JO-institution. Ursprunget ligger långt bak i tiden. Jyri Inha har i sin doktorsavhandling om utformningen av justitiekanslerns ämbetsställning 1917–1919 spårat den nuvarande justitiekanslersinstitutionens rötter till de administrativa omorganiseringar som gjordes i Sverige på 1600-talet. Redan då inrättades en tjänst som kronans åklagare, med uppgifter som senare utvidgades till att omfatta tillsyn över hela rättsordningen.

Under 1700-talet präglades Sveriges historia av maktkampen mellan kungen och ständerna. Redan 1713 hade den enväldige Karl XII inrättat funktionen Konungens Högste Ombudsman, med uppgift att se till att domare och tjänstemän agerade i enlighet med gällande lagar och i övrigt fullföljde sina uppgifter. Förskjutningar i maktförhållandena återverkade också på utnämningen av Konungens Högste Ombudsman – sedermera justitiekanslern – och dennes

uppgifter. Efter Karl XII:s död blev det justitiekanslerns uppgift att på ständernas vägnar följa utövandet av de högsta statliga maktbefogenheterna. Justitiekanslern var ständernas juridiske rådgivare. Han skulle också ge riksdagen en berättelse om hur lagar och andra författningar efterlevdes i riket.

Under Gustav III blev justitiekanslern åter konungens man. Enligt Inha har justitiekanslerns ställning och förhållande till den högsta statsledningen sitt ursprung dels i denna gustavianiska modell där justitiekanslern lyder under kungen och dels i den autonoma tidens modell där justitiekanslern-prokuratören lyder under kejsaren. Enligt min mening är det en intressant historisk relik att justitiekanslern fortfarande överlämnar berättelsen om sin verksamhet och sina iakttagelser uttryckligen till riksdagen.

Då det blev aktuellt att stifta en ny regeringsform för Sverige efter statskuppen 1809 inrättade ständerna JO-ämbetet som en parallell myndighet till justitiekanslern. Enligt Hidén föregicks inrättandet av JO-ämbetet i Sverige av en livlig debatt som hade samband med beredningen av regeringsformen. Också de olika skedena i den processen tyder på att det i första hand var fråga om att skapa balans mellan statsorganen. Andra frågor som diskuterades var omfattningen av justitieombudsmannens åklagarbefogenheter, förhållandet till justitiekanslersämbetet samt över huvud taget behovet av två laglighetsövervakare. En tanke som framfördes var att ständernas tillsynsorgan kunde fungera som en effektiv motvikt till tjänstemän som eventuellt ville ställa sig in hos regeringen på bekostnad av respekten för folkets rättigheter. Slutresultatet blev i varje fall att de båda statsorganen fick varsin laglighetsövervakare och att dessa inte hade parallella utan överlappande befogenheter.

JO-institutionen föddes sålunda i Sverige, för 200 år sedan. Den svenska justitieombudsmannens uppgifter och ställning är fortfarande i grunden oförändrade. Justitiekanslern har däremot blivit regeringens högste tjänsteman som framförallt ska tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska frågor.

I detta sammanhang kan det avslutningsvis konstateras att de frågor som Sveriges ständsriksdag dryftade 1809 fortfarande är föremål för diskussion hos oss. Justitieombudsmannens och justitiekanslerns överlappande befogenheter liksom även uppgiftsfördelningen mellan dem väcker frågor och ibland också förundran, både bland medborgarna och hos myndigheterna.

Åtminstone under den tid jag varit justitieombudsman har arbetsfördelningen mellan laglighetsövervakarna i praktiken fungerat bra. Vi försöker så långt som möjligt undvika överlappningar. Vår verksamhet bygger på ett gott samarbete och ett visst hänsynstagande samt

på likartade riktlinjer för laglighetskontrollen och när det gäller dess generella och specifika utvecklingsmöjligheter.

Början var svår

De första decennierna av 1900-talet var JO-institutionens verksamhet relativt småskalig. Det torde vara allmänt känt att justitieombudsman Alopæus år 1921 och landets regering år 1932 föreslog att uppdraget skulle dras in. Vissa justeringar av justitieombudsmannens ställning gjordes då mandatperioden först förlängdes från ett till tre år och senare till fyra år. Efter en reform på 1920-talet kunde justitieombudsmannen inte längre samtidigt vara riksdagsman och på 1950-talet blev det möjligt att välja en kvinna till justitieombudsman.

Av de första årens verksamhetsberättelser framgår att verksamheten från början bestod i att pröva klagomål och undersöka ärenden på eget initiativ samt att inspektera ämbetsverk och inrättningar. Det första året prövade justitieombudsmannen endast 39 klagomål men gjorde hela 22 inspektioner av magistrater, rådstuvurätter och domsagors arkiv, sju inspektioner av fängelser och en inspektion av en tvångsarbetsanstalt. Justitieombudsmannen prövade också flera ärenden på eget initiativ. Klagomålen ökade med tiden, samtidigt som den relativa andelen inspektioner och ärenden som prövades på eget initiativ minskade. Under flera år gällde klagomålen huvudsakligen rättsvård och fångvård, verkställighet av straff och polisens förfarande. Krigsåren satte sin prägel på klagomålen. Som exempel kan jag nämna flera klagomål över statspolisens verksamhet, ett stort antal avlönings- och andra ärenden som hade samband med att värnpliktiga inkallats till extra tjänstgöring och repetitionsövningar, folkförsörjningsärenden, klagomål som gällde staben för hemmatrupporna och förfarandet vid överlämnande av krigsoffer till deras anhöriga, krigsrätternas ordförande och klagomål som bl.a. gällde skyddande av fångar under flygbombningar.

En betydande förändring av justitieombudsmannens uppgifter innebar den arbetsfördelning mellan justitieombudsmannen och justitiekanslern som genomfördes år 1933 och som fortfarande tillämpas. Justitiekanslern fick rätt att till justitieombudsmannen överföra behandlingen av klagomål inom vissa kategorier av ärenden. Sådana ärenden var och är fortfarande t.ex. häktade och anhållna personers klagomål och ärenden som gäller försvarsmakten. Justitiekanslern har i praktiken undantagslöst överfört dessa ärenden till justitieombudsmannen. Detta har inneburit en klar differentiering av uppgifterna till denna del.

Övervakningen av förhållandena i slutna anstalter och behandlingen av de intagna är en viktig uppgift som också förutsätter att anstalterna inspekteras och att de intagna får

.....

samtala konfidentiellt med justitieombudsmannen eller med dennes företrädare. De talrika inspektionerna av alla typer av anstalter understryker justitieombudsmannens roll som försvarare av människor i utsatt ställning.

Å andra sidan har justitieombudsmannen ytterst sällan utnyttjat sin rätt att närvara vid statsrådets sammanträden. Detta är fråga om en rättighet, inte en skyldighet. I praktiken är det justitiekanslern som övervakar och är juridisk rådgivare till statsrådet. Dessa uppgifter är en betydande del av justitiekanslerns arbete.

Världen har förändrats

Efter andra världskriget har synen på justitieombudsmannens laglighetskontroll förändrats i många avseenden. Justitieombudsmannens viktigaste uppgifter är visserligen fortfarande att pröva klagomål, undersöka ärenden på eget initiativ och göra inspektioner. I och med att klagomålen ökar i antal och blir allt mera tidskrävande har justitieombudsmannen varit tvungen att minska antalet inspektioner och egna initiativ. Dagsaktuella frågor som väcker allmän debatt återverkar på klagomålen.

I min artikel om utvecklingsdragen i justitieombudsmannens övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, som publicerades i festskriften till Pekka Hallberg 2004 (Havaintoja eduskunnan oikeusasiamiehen perus- ja ihmisoikeusvalvonnan kehityspiirteistä, Juhlakirja Pekka Hallberg 2004), beskriver jag utvecklingen av justitieombudsmannens laglighetskontroll under de senaste decennierna. Bland de frågor som jag tar upp i artikeln kan nämnas uppbyggnaden av välfärdssamhället, de strukturella förändringarna inom den offentliga förvaltningen, teknologins utveckling, globaliseringen, i synnerhet när det gäller utvecklingen av de mänskliga rättigheterna, samt dessa företeelsers inverkan på justitieombudsmannens laglighetskontroll.

I detta sammanhang konstaterar jag endast i korthet att den markanta ökning som skett framförallt börjande från 1970-talet när det gäller det allmännas uppgifter och de normer som reglerar dem samt antalet tjänstemän som sköter uppgifterna naturligtvis kommer till synes både i antalet klagomål och i klagomålens innehåll. Frågor kring god förvaltning och rättssäkerhet blev centrala inom justitieombudsmannens uppgiftsområde.

Från och med 1980-talet måste den expanderande förvaltningen och myndighetsverksamheten också ses i relation till privatiseringen av vissa offentliga förvaltningsfunktioner. Uppgifter som tidigare handhäfts av förvaltningsmyndigheter har i allt större utsträckning lagts

ut på privata aktörer. De högsta laglighetsövervakarnas behörighet utvidgades därför från början av 1991 så att också privata aktörer omfattas av laglighetskontrollen i den mån som de sköter offentliga uppdrag. Mikko Sarja skriver i sin artikel längre fram i denna festskrift om gränserna för justitieombudsmannens behörighet.

De internationella konventionerna om skydd av mänskliga rättigheter har som bekant under de senaste sextio åren på ett avgörande sätt påverkat rättskulturen och rättsordningen i Finland. En granskning av laglighetskontrollens utveckling och de utmaningar den står inför kan inte förbigå det faktum att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har integrerats i vår rättsordning. Detta beror framförallt på att grundrättighetsreformen innebar att man i regeringsformens bestämmelser om justitieombudsmannens och justitiekanslerns uppgifter särskilt framhöll betydelsen av övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna granskas närmare i Pasi Pölönens artikel. I detta sammanhang nöjer jag mig med att konstatera att denna prioritering som är ett resultat av den internationella utvecklingen av de mänskliga rättigheterna kommer till synes på flera sätt i justitieombudsmannens verksamhet. Begreppet laglighet har fått en vidare innebörd, samtidigt som bl.a. de internationella människorättskonventionerna och EG-rätten på ett avgörande sätt har breddat normbasen. Dessutom omfattar justitieombudsmannens granskning inte längre endast bedömning av hur myndigheterna fullgör sina skyldigheter utan också hur de mänskliga rättigheterna förverkligas i ett vidare perspektiv.

Utvecklingen innebär också att nya typer av frågor aktualiseras. De medborgerliga fri- och rättigheterna har alltid utgjort centrala element i justitieombudsmannens laglighetskontroll. Så är det fortfarande. Särskilt i samband med övervakningen av anstalter betonas dessa rättigheter i större utsträckning än tidigare. Också den specialuppgift som justitieombudsmannen tilldelades 1995, dvs. att övervaka användningen av hemliga tvångsmedel, understryker de grundläggande och mänskliga rättigheternas betydelse i justitieombudsmannens arbete. De grundläggande ekonomiska, sociala och kulturella rättigheterna har likaså fått stort utrymme. Om möjligt större uppmärksamhet har ägnats frågor som har samband med god förvaltning och rättssäkerhet.

De bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter som togs in i regeringsformen och sedermera i grundlagen har, inklusive den lagstiftning som preciserar dessa rättigheter, under de senaste decennierna i sig inneburit ett klart uppsving för de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Rättsordningen ger ett mera heltäck-

ande rättsskydd än förr och berättigar alla att få ärenden som gäller deras rättigheter och skyldigheter upptagna till domstolsbehandling och att utnyttja i lag föreskrivna rättsmedel. T.ex. anstaltsmaktskontstruktionen, som justitieombudsmannen förr så ofta stötte på vid inspektioner av slutna inrättningar, har sedan länge förpassats till historien. Vid sidan av nationellt rättsskydd kan individuella besvär anföras till vissa internationella organ. Tillsynen över efterlevnaden av internationella konventioner är också i övrigt omfattande och heltäckande.

Denna positiva utveckling har dock inte lett till att de grundläggande och mänskliga rättigheterna kan sägas bli helt förverkligade i vårt land, och justitieombudsmannens laglighetskontroll därmed obehövlig. Tvärtom.

Klagomålen till justitieombudsmannen har ökat kraftigt i antal och uppgår för närvarande till närmare 4 000 per år. Ända till början av 1990-talet var ökningen relativt jämn, för att därefter accelerera. Under de senaste fem åren har antalet klagomål ökat med hela 50 %.

Som förklaring till den snabba ökningen anges ofta de elektroniska kommunikationsmöjligheterna, medborgarnas aktiva försvar av sina rättigheter och de individcentrerade värderingar som råder i samhället. Den elektroniska världen ger alla möjlighet att aktivt diskutera och påverka frågor som gäller den egna livsmiljön. I detta sammanhang kan det också nämnas att det förefaller som om utvecklingen av livskvaliteten stagnerat efter recessionen i början av 1990-talet, trots att bruttonationalprodukten ökat. Det ställs högre förväntningar och krav på åtgärder från det allmännas sida. Sammantaget har dessa omständigheter förvisso bidragit till den utveckling vi ser idag.

Det är å andra sidan ett faktum att de grundläggande och mänskliga rättigheterna har förverkligats i många men inte i alla avseenden. Detta gäller särskilt de sociala och kollektiva rättigheterna samt jämlikheten mellan olika befolkningsgrupper. Och internationaliseringen, den teknologiska utvecklingen och många andra fenomen leder naturligtvis ständigt till nya problem och utmaningar.

Ökade förväntningar

I samband med grundrättighetsreformen togs i regeringsformen in bestämmelser som förpliktade det allmänna att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Tankegång- en var den att dessa rättigheter förverkligas genom att lagarna tolkas i enlighet med grund- lagen då de tillämpas, genom lagstiftning som tryggar och preciserar utnyttjandet av de

grundläggande rättigheterna samt med hjälp av ekonomiska resurser. Detta har emellertid inte visat sig vara tillräckligt. Både nationellt och internationellt har det visat sig att en förutsättning för att rättigheterna ska kunna förverkligas är att det satsas också på övervakning.

För uppföljningen av de internationella människorättskonventionerna har det skapats flera system av vilka en del är mycket effektiva. Det har å andra sidan framgått att övervakningen inte kan läggas enbart på internationella organ. Den nationella övervakningen är ytterst viktig.

Under åren efter grundrättighetsreformen har de grundläggande och mänskliga rättigheterna visserligen ägnats mycket uppmärksamhet i vårt land, men övervakningen och den systematiska uppföljningen har länge varit relativt ostrukturerad.

Statsrådets människorättspolitiska redogörelse, som är resultatet av de senaste årens utveckling, visar sig vara ett bra uppföljningsinstrument och en förutsättning för att de grundläggande och mänskliga rättigheternas tillstånd ska kunna bedömas. Jag noterar också det faktum att statsrådet i sin människorättspolitiska redogörelse år 2009 tog in ett avsnitt om situationen i hemlandet. I avsnittet behandlas flera centrala problem som berör mänskliga rättigheter och där redogörs också för den internationella kritiken. Jag har i flera sammanhang efterlyst att statsmakten presenterar en egen utredning och vision om de centrala problemen inom området. Nu, nästan femton år efter grundrättighetsreformen, fungerar rapporteringen. Men enligt min mening räcker det inte med enbart en presentation av problematiken. För riksdagen borde läggas fram en plan för hur de största problemen och missförhållandena kan avhjälpas. Visionerna och åtagandena borde också tas in i regeringsprogrammet. Detta anser jag vara särskilt viktigt eftersom förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna eventuellt förutsätter åtgärder som inte kan vidtas inom ramen för ett enda ministerium eller förvaltningsområde. Vissa missförhållanden kan avhjälpas endast genom åtgärder som överskrider sådana ramar. Som exempel kan nämnas ärenden som involverar diskriminering eller familjevåld.

Det är också viktigt att aktörerna inom det allmänna på alla förvaltningsnivåer förbinder sig att främja de grundläggande och mänskliga rättigheterna. De särskilda ombuden gör enligt min åsikt en betydelsefull insats för att trygga dessa rättigheter.

Jag vill också understryka betydelsen av att kommunernas förtroendevalda och tjänstemän inser vilka förpliktelser som ingår i de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är av största vikt att de har den administrativa kompetens och det engagemang som krävs och att den interna kontrollen fungerar. I detta avseende återstår enligt min åsikt mycket att

.....

göra. Förtroendet för förvaltningen och myndighetsverksamheten tar allvarlig skada om de mänskliga rättigheterna inte respekteras. Medborgarna låter sig inte övertygas av vackert tal. Det framgår av den medborgarrespons som justitieombudsmannen ständigt får.

I samband med grundrättighetsreformen fördes ingen egentlig diskussion om övervakningen av hur de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska tillgodoses och inte heller om behovet av sådan övervakning eller dess möjligheter. I fråga om alternativet att de högsta laglighetsövervakarna vid sidan av sina övriga uppgifter skulle övervaka de grundläggande rättigheterna konstaterade grundlagsutskottet att inga nya institutionella övervakningssystem föreslås i detta sammanhang, eftersom övervakningen av att grundlagen efterlevs är en fråga av mera allmän karaktär som gäller hela statsförfattningen, inte enbart de grundläggande rättigheterna. Grundlagsutskottet konstaterade att frågan utreds i ett annat sammanhang med anledning av ett uttalande av riksdagen hösten 1992.

Det är således framförallt de högsta laglighetsövervakarna som ska svara för övervakningen. Justitieombudsmannen gör sin insats vid prövningen av enskilda klagomål och i samband med inspektioner och undersökningar på eget initiativ samt genom att i detta avseende utveckla avsnittet om de grundläggande rättigheterna i berättelsen och kompetensen i internationella frågor.

Utmaningarna är emellertid stora. Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter framförallt att laglighetsövervakarna på eget initiativ och genom intensivare inspektioner kan ingripa i uppenbara missförhållanden. Detta förutsätter i sin tur tätta kontakter med medborgarsamhället, internationellt samarbete, uppföljning av de internationella övervakningsorganens beslutspraxis och den periodiska rapportering som de internationella människorättskonventionerna kräver samt rekommendationerna i samband därmed. En förutsättning är också deltagande i den mångsidiga internationella övervakningen som kontinuerligt utvecklas.

För närvarande finns det inte tillräckliga förutsättningar för dessa prioriteringar. Att behandla klagomål och göra inspektioner är justitieombudsmannens huvuduppgifter men, som jag konstaterar ovan, blir det på grund av att klagomålen fortsätter att öka i antal nödvändigt att göra avkall t.ex. på inspektionerna. Genom inspektionerna får justitieombudsmannen mycket värdefull information om den offentliga sektorns problem när det gäller att förverkliga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Tack vare denna information och sin omfattande rätt att få också annan information har justitieombudsmannen en i många avseenden unik överblick av situationen.

.....

Enligt lagen ska justitieombudsmannen undersöka ett klagomål om det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet. Bestämmelsen ger mycket liten prövningsrätt och beaktar inte justitieombudsmannens uppgift att övervaka de grundläggande och mänskliga rättigheterna. En flexiblare bestämmelse skulle stämma bättre överens med internationella regleringsmodeller och med grundlagens krav på justitieombudsmannens laglighetskontroll. Det skulle då bli möjligt att bedöma vilken betydelse ett ärende har för klagandens och andras rättssäkerhet, för de grundläggande och mänskliga rättigheterna och för främjande av god förvaltning. Utökad prövningsrätt skulle förbättra justitieombudsmannens möjligheter att inom ramen för laglighetskontrollen göra t.ex. inspektioner och underökningar på eget initiativ. Detta skulle också innebära en återgång till den situation som rådde till början av 1990-talet, då justitieombudsmannen de facto hade större prövningsrätt. Nu är behovet av utökad prövningsrätt större än någonsin.

Övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna bör granskas i ett övergripande perspektiv

Jag upprepar min åsikt att skyldigheten att övervaka de grundläggande och mänskliga rättigheterna förutsätter att regeringsmakten via statsrådets människorättspolitiska redogörelse följer och rapporterar hur rättigheterna förverkligas samt i sin verksamhetsplan drar upp riktlinjer för hur missförhållandena och problemen ska avhjälpas. Enligt min åsikt sammanhänger detta med regeringsmaktens skyldighet att genom styrning, rådgivning, utbildning och intern kontroll försäkra sig om att det inom förvaltningen finns tillräckligt med information och kunskaper om de internationella och nationella förpliktelserna att förverkliga de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Dessutom behövs det oberoende övervakning av de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Jag vill än en gång påpeka att varken övervakningen eller de högsta laglighetsövervakarnas roll i detta avseende någonsin har granskats i ett övergripande perspektiv. På basis av mina erfarenheter som laglighetsövervakare har jag fått den uppfattningen att övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste granskas och bedömas som en helhet, separat från efterhandsbedömningen av lagarnas grundlagsenlighet. Det är i detta sammanhang motiverat att granska också institutionella avgöranden och det finns också skäl att diskutera betydelsen av förvaltningsintern kontroll samt av fostran och utbildning i grundläggande och mänskliga rättigheter.

.....

Justitieministeriet tillsatte sommaren 2009 en arbetsgrupp med uppgift att bereda grundandet av ett nationellt människorättsinstitut. Det är fråga om ett organ som ska främja och övervaka de mänskliga rättigheterna och som ska uppfylla de inom FN utvecklade s.k. Parisprinciperna bl.a. i fråga om oavhängighet, människorättsligt mandat och koordinerad struktur. Arbetsgruppen ska utreda möjligheterna att inrätta institutet och dess delegationer i anslutning till justitieombudsmannens kansli.

En arbetsgrupp för revidering av jämlikhetslagstiftningen håller samtidigt på att slutföra sitt arbete. Arbetsgruppens uppgift är att förnya jämlikhetslagstiftningen så att den bättre uppfyller grundlagens krav på ett enhetligt och omfattande diskrimineringsförbud. Den ska också bedöma vilken ställning samt vilka uppgifter och befogenheter de myndigheter har som sköter diskrimineringsärenden och i det sammanhanget beakta den nuvarande övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i vårt land som en helhet och likaså de internationella krav som ställs på övervakning av detta slag.

De båda arbetsgrupperna ska i sitt arbete beakta strävandena att i samklang med den internationella utvecklingen nationellt förstärka den av statsmakten oberoende övervakning av de mänskliga rättigheterna som också civilsamhället deltar i. För närvarande vidtas åtgärder för att åstadkomma ett sådant nationellt övervakningssystem som ratificeringen av tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot tortyr förutsätter. Den nuvarande beredningen tyder på att justitieombudsmannen också i denna sak blir det nationella övervakningsorgan som avses i konventionen. I det följande skedet aktualiseras frågan om den nationella uppföljning som förutsätts i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Den internationella utvecklingen för med sig flera liknande förpliktelser. Inom det internationella systemet för uppföljning av mänskliga rättigheter anses det vara viktigt än det i varje land finns ett övervakningsorgan vars oavhängighet och sakkunskap åtnjuter allmänt förtroende och som bygger sin verksamhet på en dialog med civilsamhället.

Enligt min uppfattning är det motiverat att i detta skede granska övervakningens innehåll och struktur på ett allmännare och högre plan än i de ovan nämnda arbetsgrupperna. På så sätt kan vi också bedöma vilka möjligheter det finns att i framtiden svara på de utmaningar som den internationella utvecklingen ställer oss inför. De nuvarande strukturerna kan givetvis utvecklas allt eftersom nya behov uppstår. Men jag anser att tiden nu också är mogen för en övergripande analys av hur övervakningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska utformas i vårt land. □□□