

Det nationella tillsynssystemet för FN:s konvention mot tortyr

Inledning

Det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (nedan protokollet) trädde i kraft internationellt i juni 2006. Protokollet skapade ett nytt tillsynssystem som syftar till att förebygga tortyr och annan förnedrande behandling i slutna anstalter. Tvåstegssystemet består av en ny underkommitté mot tortyr samt av en nationell tillsynsmekanism som ska utses eller inrättas i varje konventionsstat. Såväl den nationella tillsynsmyndigheten som underkommittén ska ges möjlighet att besöka varje plats under avtalspartens 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.

Varje konventionsstat ska inrätta eller utse en eller flera nationella tillsynsmekanismer för att förhindra tortyr och omänsklig behandling i konventionsstaten. Konventionsstaterna har gått in för olika lösningar när det gäller att utse den nationella tillsynsmyndigheten. Som exempel kan nämnas att man i Danmark har gett uppdraget till justitieombudsmannen medan man i Frankrike har inrättat ett helt nytt organ. I Slovenien utgörs tillsynsmekanismen av justitieombudsmannen tillsammans med frivilligorganisationer.

Hur ratificeringen bereds i Finland

Finland undertecknade protokollet den 23 september 2003 och det trädde i kraft internationellt den 22 juni 2006. Strax efter undertecknandet började utrikesministeriet bereda ratificeringen av protokollet. Utrikesministeriet bad i en 4 juni 2004 daterad begäran om utlåtande vissa myndigheter särskilt yttra sig om vilken myndighet i Finland som lämpligen kunde verka

som en sådan nationell tillsynsmekanism som avses i protokollet och vilka lagstiftningsåtgärder ratificeringen kräver.

I utlåtandet från justitieombudsmannens kansli framhöll man fram att justitieombudsmannen enligt lagen om justitieombudsmannen ska inspektera inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Enligt lagen ska justitieombudsmannen inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. I utlåtandet konstaterades att det är problematiskt om det i Finland inrättas ytterligare ett tillsynsorgan för att sköta uppgifter som redan ingår i justitieombudsmannens uppdrag.

I september 2006 tillsatte utrikesministeriet en arbetsgrupp bestående av representanter för vissa ministerier och justitieombudsmannens kansli för att bereda den nationella ratificeringen av protokollet. Arbetsgruppens preliminära ståndpunkt var redan vid de första mötena att det varken är nödvändigt eller rationellt att inrätta ytterligare ett organ för att övervaka slutna anstalter, eftersom övervakningen av hur frihetsberövade behandlas redan är ett av justitieombudsmannens särskilda uppdrag.

När denna artikel skrivs förefaller det sannolikt att riksdagens justitieombudsman i Finland blir den nationella tillsynsmyndighet som avses i det fakultativa protokollet. Det är därför intressant att granska om justitieombudsmannens behörighet och verksamhetsformer motsvarar de kriterier som det nya protokollet ställer i fråga om den nationella tillsynsmekanismen.

Enligt protokollet ska parterna för det första garantera de nationella förebyggande mekanismernas funktionella oberoende. Den nationella mekanismens personal ska ha den kompetens och det yrkeskunnande som krävs. Vid val av sakkunniga ska man sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och efter att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädda.

Det nationella tillsynsorganet ska ha befogenheter att regelbundet få granska behandlingen av frihetsberövade personer där de hålls i förvar. Avsikten är att i förekommande fall förstärka skyddet mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vidare ska den nationella tillsynsmekanismen ha kompetens att ge rekommendationer till de behöriga myndigheterna i syfte att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade. Mekanismen ska även ha rätt att överlämna förslag till och framföra synpunkter på gällande eller föreslagna lagstiftning.

.....

I denna artikel ska jag granska frågan om riksdagens justitieombudsman uppfyller de kriterier som protokollet ställer i fråga om den nationella förebyggande mekanismen. För att få ett svar på frågan är det nödvändigt att begrunda åtminstone följande aspekter. Är riksdagens justitieombudsman ett oberoende organ som har tillgång till sådan multidisciplinär personal som protokollet förutsätter? Utför justitieombudsmannen förebyggande, preventiva inspektioner eller har inspektionsverksamheten snarare karaktären av reaktioner med anledning av bristfälligheter? Ska justitieombudsmannens inspektioner vara regelbundet återkommande och ska justitieombudsmannen också göra oannonserade inspektioner? Är det under inspektionerna möjligt att få alla behövliga, i förekommande fall sekretessbelagda uppgifter om inspektionsobjekten? Ska justitieombudsmannen kunna lägga fram förbättringsförslag för inspektionsobjekten?

Innan jag behandlar de ovan nämnda frågorna närmare ska jag ge en kortfattad översikt av justitieombudsmannens nuvarande behörighet, i synnerhet när det gäller området för denna artikel. Enligt grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Justitieombudsmannen ger årligen riksdagen en berättelse om sin verksamhet samt om rättsskipningens tillstånd och om uppdagade brister i lagstiftningen. I lagen om riksdagens justitieombudsman finns närmare bestämmelser om justitieombudsmannens uppgifter. Enligt den sköter justitieombudsmannen sina uppgifter genom att pröva klagomål, ta upp ärenden till behandling på eget initiativ samt genom inspektioner av ämbetsverk och inrättningar. I synnerhet ska justitieombudsmannen inspektera fängelser och andra slutna anstalter för att övervaka hur de intagna behandlas.

Justitieombudsmannen kan ge övervakningsobjekt anmärkning för framtiden eller delge sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller också uppmärksamgöra dem på de krav som god förvaltningssed innebär. I ärenden som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta framställningar till behöriga myndigheter om att fel skall rättas eller missförhållanden avhjälpas.

Den nationella tillsynsmekanismens oavhängighet

En av de viktigaste premisserna för en effektiv nationell tillsynsmekanism är att den är oberoende och självständig. Protokollet förutsätter att parterna garanterar de nationella mekanismernas funktionella oberoende och personalens oberoende. Oavhängigheten omfattar bl.a. självständighet i förhållande till andra myndigheter och rättsväsendet, självständig verksamhetsplanering, ekonomisk självständighet och en stark rättslig grund som garanterar oberoendet. Europarådets tortyrkommitté (European Committee for the Prevention of Torture, CPT) har framhållit att de personer som deltar i inspektionen av slutna anstalter alltid ska vara oberoende i förhållande till inspektionsobjektens förvaltning.

Oavhängighet är en av hörnstenarna i riksdagens justitieombudsmans verksamhet. Både justitieombudsmannen och kansliets personal är tjänstemän som är oavhängiga i förhållande till den övriga statsförvaltningen. Justitieombudsmannens verksamhet regleras i grundlagen, vilket understryker institutionens oberoende och starka position. Justitieombudsmannen utnämner själv sina egna tjänstemän och beslutar om verksamhetsformerna.

Justitieombudsmannen kan även anses vara ekonomiskt oberoende trots att budgeten är knuten till riksdagens budget. Justitieombudsmannen är skyldig att till riksdagen överlämna en redogörelse för eventuell näringsverksamhet och förmögenhet samt för sådana uppdrag och andra bindningar som kan ha betydelse för bedömningen av verksamheten som justitieombudsman. Justitieombudsmannen som visserligen väljs av riksdagen tar varken order eller anvisningar från riksdagen. Den omständigheten att justitieombudsmannen enligt grundlagen av synnerligen vägande skäl kan befrias från uppdraget före mandattidens utgång kan inte anses äventyra oavhängigheten i justitieombudsmannens verksamhet.

Inspektionernas regelbundenhet

Det nationella tillsynssystemets viktigaste uppgift är att genom "regelbundna" besök i slutna anstalter undersöka hur frihetsberövade personer behandlas. Avsikten med regelbundna besök är att utveckla ett kontrollsystem som så effektivt som möjligt förebygger tortyr och annan omänsklig behandling i slutna anstalter. Protokollet definierar inte närmare vad som avses med "regelbundna" besök. Det väsentliga är att besöken är återkommande, vilket gör det möjligt att följa upp hur tidigare uppdagade missförhållanden har åtgärdats och att få till stånd en konstruktiv dialog med inspektionsobjekten. I praktiken kommer den nationella tillsynsmyndigheten att besluta om antalet besök och besöksintervallet. Både de disponibla resurserna och de frihetsberövades rättssäkerhet har betydelse för inspektionsfrekvensen.

.....

De rekommendationer som Europarådets tortyrkommitté CPT har utfärdat om tidsintervallet för fängelsebesök kan ge en fingervisning om hur protokollets bestämmelse om regelbundna besök ska tolkas. CPT har redan under många år besökt slutna anstalter och utvecklat principer och standarder för besöken. I Europarådets medlemsstater har CPT i stort sett samma behörighet som FN:s underkommitté för förebyggande av tortyr.

Enligt CPT är ett av de viktigaste elementen i fängelsebesöken uttryckligen att de är regelbundna och oannonserade. I sina rekommendationer till medlemsstaterna har CPT framhållit att om endast ett årligt fängelsebesök görs sänker detta inspektionens effekt. CPT anser inte heller att en så låg inspektionsfrekvens kan anses vara regelbunden.

I sina rapporter om Finland har CPT uppmärksammat att besök i slutna anstalter bör vara regelbundna och vid behov oannonserade. Kommittén anser att justitieombudsmannens inspektioner är otillräckliga eftersom vissa fängelser har besökts bara en gång på tre år. Enligt CPT är detta uppenbarligen alltför sällan. CPT har också kritiserat Finland för att justitieombudsmannens besök inte är oannonserade. I sin rapport 2008 uppmanade CPT de finländska myndigheterna att anslå tillräckliga resurser för att justitieombudsmannen (eller någon annan oberoende aktör) ska kunna göra regelbundna och oannonserade besök i fängelserna.

Världsorganisationen mot tortyr APT (Association for the Prevention of Torture) har också kommit med rekommendationer om hur kravet på regelbundenhet ska tolkas. Ett effektivt och välkoordinerat inspektionssystem inom ramen för den nationella tillsynen kunde enligt ATP omfatta tre typer av inspektioner: Grundliga och multikompetenta föranmälda inspektioner, oannonserade besök och uppföljningsinspektioner.

Enligt APT sammanhänger den närmare innebörden av begreppet regelbunden med inspektionsobjektet och de frihetsberövades behov av skydd eller t.ex. med vilka problem som tidigare kunnat konstateras hos inspektionsobjektet. När man bedömer hur ofta och regelbundet det är skäl att besöka en anstalt kan man exempelvis beakta information från frivilligorganisationer eller om någon annan nyligen har inspekterat anstalten i fråga.

FN:s specialrapportör om tortyr har i sina rekommendationer understrukit vikten av oannonserade besök. Enligt rekommendationerna är det uttryckligen den typen av besök som ger en riktig bild av inspektionsobjektet, utan störande faktorer. Om inspektionerna anmäls på förhand kan förhållandena på anstalten tillfälligt förbättras eller osakliga anvisningar utfärdas till anstaltens personal eller de frihetsberövade.

Är då justitieombudsmannens inspektioner regelbundna på det sätt som avses i protokollet? Justitieombudsmannen gör årligen 70–80 inspektioner. År 2007 besöktes 69 inspektionsobjekt och år 2008 var antalet inspektioner 71. De största fängelserna inspekteras med 2–3 års mellanrum och slutna psykiatriska sjukhus med några års mellanrum, medan exempelvis en förvarsenhet för asylsökande senast inspekterades år 2006. Under de senaste åren har bara ett fåtal polishäkten inspekterats årligen.

Protokollet preciserar inte hur ofta inspektionerna borde ske. Jag anser därför att justitieombudsmannen uppfyller åtminstone minimikravet när det gäller regelbundna inspektioner.

Om justitieombudsmannen utses till nationell tillsynsmyndighet är det mot bakgrunden av CPT:s rekommendationer motiverat att försöka utöka antalet inspektioner och utveckla inspektionspraxis. Eftersom justitieombudsmannens inspektionsbehörigt omfattar ett mycket stort antal objekt kan det vara svårt att öka antalet inspektionsbesök som justitieombudsmannen själv företar. Antalet besök kan emellertid ökas och intervallet förkortas om också kansliets föredragande börjar göra självständiga inspektioner. Regelbundenheten kan påverkas bl.a. genom effektivare metoder, tydligare målsättningar, bättre rapportering och klara spelregler för uppföljningen. Inspektionsverksamheten måste ständigt förbättras utifrån s.k. best practices. Utöver mindre frekventa men grundligare inspektioner är det möjligt att göra kortare uppföljande inspektioner exempelvis kring vissa teman.

Justitieombudsmannens behörighet ställer inga hinder för att göra oannonserade besök, även om antalet sådana besök under de senaste åren har varit relativt litet. Inspektioner som bygger på en avtalad tidpunkt och ett mångsidigt bakgrundsmaterial fungerar relativt bra i vår öppna rättskultur. Men för att öka trovärdigheten och effektiviteten i inspektionsverksamheten måste de oannonserade besöken bli fler. Sådana besök – som av en polisman har kallats för ”riktiga” inspektioner – ger parallellt med andra inspektioner en mera realistisk bild av inspektionsobjekten och eventuella problem och bidrar därmed till att främja behandlingen av och rättssäkerheten för de intagna i anstalterna.

Platser där personer hålls frihetsberövade

Den nationella tillsynsmyndigheten ska enligt det fakultativa protokollet ges möjlighet att besöka varje plats under avtalspartens 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. Sådana platser är exempelvis fängelser, polisinsrättningar, häkten, psykiatriska anstalter, skolhem eller förvarsenheter för utlänningar.

I protokollet nämns platser där frihetsberövade "kan hållas". Denna bestämmelse möjliggör inspektion av anstalter som t.ex. misstänks vara hemliga. Platser där frihetsberövade kan hållas är också t.ex. fartyg och flygplan. Protokollets definition av slutna anstalter är med andra ord synnerligen vid och täcker i princip in också slutna anstalter som upprätthålls av enskilda, i den mån det finns sådana platser med stöd av beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke. En avtalspart kan sålunda inte komma undan den nationella tillsynsmekanismens inspektioner genom att på uppmaning av en myndighet hålla frihetsberövade på privata områden eller i hemliga fängelser.

Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman inspekterar justitieombudsmannen vid behov inrättningar och ämbetsverk för att göra sig förtrogen med angelägenheter som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll. Justitieombudsmannen ska i synnerhet inspektera fängelser och andra slutna inrättningar för att övervaka hur de intagna behandlas. Med slutna anstalter avses både anstalter som staten upprätthåller och privata anstalter, om dessa sköter offentliga uppdrag. Vid en inspektion har justitieombudsmannen eller en representant för justitieombudsmannen rätt att göra sig förtrogen med ämbetsverkets eller inrättningens alla lokaler och datasystem och att enskilt samtala med ämbetsverkets eller inrättningens personal samt med dem som tjänstgör eller är intagna där.

Justitieombudsmannens rätt att inspektera fängelser, slutna psykiatriska anstalter och andra slutna anstalter som upprätthålls av det allmänna uppfyller protokollets krav. Justitieombudsmannen har dock inte behörighet att inspektera privata anstalter. Kan justitieombudsmannen alltså om han eller hon så vill inspektera ett flygplan som befinner sig på Finlands territorium och där man eventuellt tillfälligt förvarar t.ex. illegala invandrare som ska avisas från Europa?

Enligt min uppfattning har justitieombudsmannen också i ett sådant fiktivt fall rätt att inspektera ett flygplan. Gränserna för justitieombudsmannens övervakning och behörighet dikteras av om det rör sig om skötsel av ett offentligt uppdrag. Det är svårt att tänka sig en sådan situation att en person i en sluten anstalt, t.ex. i ett flygplan, på Finlands territorium skulle vara berövad friheten utan någon möjlighet till kontakt med finländska myndigheter eller det allmänna. Utgångspunkten bör vara att normalt ska även ett sådant tillfälligt frihetsberövande vara baserat på ett beslut av en offentlig myndighet eller på dess föranstaltande eller med dess samtycke, så som protokollet avser. När ett sådant samband kan etableras kan också justitieombudsmannen i egenskap av nationellt tillsynsorgan inspektera ett flygplan eller ett fartyg på Finlands territorium.

Inspektionsmetoder och befogenheter

Protokollet definierar vilka rättigheter den nationella tillsynsmyndigheten bör ha för att effektivt kunna övervaka behandlingen av frihetsberövade i slutna anstalter. Den ska ges tillträde till alla slutna anstalter samt beredas tillfälle att föra förtroliga, enskilda samtal med frihetsberövade personer. Tillsynsmyndigheten ska likaså ha tillgång till alla uppgifter om behandlingen av frihetsberövade och om under vilka förhållanden de hålls i förvar.

Av protokollet framgår inte närmare vad som avses med "behandling" i relation till anstalten. Är avsikten att bedöma lagligheten i verksamheten, övervaka anstaltens förhållanden och verksamhet eller rentav frågor i anslutning till allokeringen av ekonomiska resurser i verksamheten? CPT har påpekat att det organ som inspekterar anstalter ska beakta alla aspekter som påverkar behandlingen av frihetsberövade. Härmed avses exempelvis anstaltens skick och förhållanden, gällande lagstiftning, interna anvisningar och föreskrifter, de intagnas kunskap om sina rättigheter eller sättet att diarieföra vad som sker i anstalten.

Syftet med justitieombudsmannens inspektioner av slutna anstalter är att ur ett så brett perspektiv som möjligt kontrollera att de intagna behandlas på ett sakligt sätt. Inspektionerna inriktas på anstaltsförhållandena, bemötandet av de intagna, de krav som lagstiftningen och människorättskonventionerna ställer, disciplinfrågor, hälsovård, rätten att utöva religion eller t.ex. bemötandet av minoriteter. De rättsmedel som lagstiftningen ger är också en aspekt på behovet att övervaka behandlingen av frihetsberövade. Justitieombudsmannen behöver inte i samma utsträckning fästa avseende vid överklagbara myndighetsavgöranden som vid avgöranden som inte är överklagbara till utomstående myndigheter.

Inom ramen för sin behörighet har justitieombudsmannen goda förutsättningar att övervaka behandlingen av frihetsberövade i slutna anstalter. Justitieombudsmannens relativt korta, i allmänhet högst en dag långa inspektioner kan inte anses vara så grundliga som APT avser. Under inspektionerna som utförs av JO-anställda som i regel har juristutbildning uppmärksammas dessutom snarare juridiska frågor än icke-juridiska aspekter som t.ex. anstaltens verksamhetssätt eller rena "policy"-frågor som har samband med utvecklingen av verksamheten.

Den yrkesbakgrund och utbildning som de i inspektionen deltagande tjänstemännen har är en faktor som justitieombudsmannen i egenskap av nationell tillsynsmyndighet borde fästa större avseende vid. Enligt protokollet ska den nationella mekanismen ha "den kompetens och det yrkeskunnande som krävs". Enligt protokollet ska man dessutom sträva efter att uppnå jämvikt mellan könen och se till att etniska grupper och minoritetsgrupper i landet är nöjaktigt företrädade.

.....

I justitieombudsmannens inspektioner deltar normalt jurister som är specialiserade på förvaltningen inom respektive område (t.ex. fängsvård, polisverksamhet, hälsovård eller migration). Enligt APT kräver tillräcklig sakkunskap däremot att det under besök på slutna anstalter vid behov också finns sakkunniga inom andra områden, t.ex. läkare, psykologer, socialarbetare, brandsäkerhetsexperter eller företrädare för minoriteter.

De tjänstemäns sakkunskap som deltar i justitieombudsmannens inspektioner kunde utvidgas genom att utomstående experter deltar i inspektionerna. Det är klart att utomstående experter lägger sina egna aspekter på inspektionsobjekten och fäster avseende vid andra saker än tjänstemän med juristutbildning. Därigenom blir inspektionerna mångsidigare och får en bättre förebyggande effekt.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna fungera effektivt bör den enligt protokollet ha tillgång till alla uppgifter som gäller behandlingen av frihetsberövade och anstaltsförhållandena. Det kan vara fråga om hälsovård, mathållning, hygieniska förhållanden, dagsprogram eller t.ex. disciplinprotokoll. Enligt Finlands grundlag har justitieombudsmannen rätt att av myndigheterna och av andra som sköter offentliga uppdrag få de upplysningar som behövs för laglighetskontrollen. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen eller en representant för denne vid en inspektion rätt att göra sig förtrogen med alla ämbetsverkets eller inrättningens lokaliteter och datasystem. Rätten att få upplysningar gäller också sekretessbelagda uppgifter och handlingar.

FN:s specialrapportör mot tortyr konstaterade i sin rapport 2006 att av det viktigaste sättet att skaffa fram information i samband med inspektion av slutna anstalter är konfidentiella och personliga samtal med frihetsberövade. Också enligt protokollet ska den nationella tillsynsmyndigheten ges tillfälle att föra konfidentiella och enskilda samtal med de intagna.

Enskilda samtal utgör ett element i justitieombudsmannens traditionella inspektionsverksamhet. Enligt lagen om riksdagens justitieombudsman har justitieombudsmannen eller en representant för denne rätt att föra enskilda samtal med ämbetsverkets eller inrättningens personal och med dem som tjänstgör eller är intagna där. Samtalen kan antingen ordnas enligt förhandsanmälan eller t.ex. så att justitieombudsmannen själv väljer samtalspartners. Justitieombudsmannens befogenheter uppfyller i detta avseende protokollets krav.

Dialog med regeringen och underkommittén mot tortyr

Den nationella tillsynsmekanismen är mera övertygande om den har behörighet att med stöd av sina inspektionsiakttagelser göra framställningar för att förbättra behandlingen av och förhållandena för frihetsberövade. Protokollet förutsätter att den nationella tillsynsmyndigheten har rätt att lägga fram rekommendationer för myndigheterna i syfte att förbättra behandlingen av frihetsberövade och därmed förebygga dålig behandling. Syftet med rekommendationerna är att utveckla en konstruktiv dialog med myndigheterna. På så sätt kan anstaltens verksamhet och iakttagandet av internationell och nationell rätt kontinuerligt förbättras. Tillsynsmekanismen bör också ha rätt att stå i kontakt med underkommittén mot tortyr.

I ärenden som omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll kan justitieombudsmannen rikta framställning till behöriga myndigheter om att fel ska rättas eller missförhållanden avhjälpas. Enligt lagen kan justitieombudsmannen dessutom vid skötseln av sitt uppdrag uppmärksamma statsrådet eller något annat organ som svarar för beredning av lagstiftning på brister som justitieombudsmannen har observerat i bestämmelser eller föreskrifter samt göra framställningar om hur dessa skall utvecklas och bristerna avhjälpas. Detta innebär att justitieombudsmannen har behörighet att ge rekommendationer om behandlingen av frihetsberövade i slutna anstalter och därmed möjlighet att agera effektivt som nationell tillsynsmyndighet.

Det är dock skäl att beakta att justitieombudsmannens behörighet inte inskränker sig till att ge rekommendationer. Justitieombudsmannen kan väcka talan eller ge en anmärkning för framtiden om ett övervakningsobjekt har handlat lagstridigt eller felaktigt. Om det finns orsak kan justitieombudsmannen delge vederbörande sin uppfattning om det förfarande som lagen kräver eller uppmärksamgöra vederbörande på de krav som god förvaltnings sed ställer eller på synpunkter som främjar tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna.

Justitieombudsmannens starka mandat skapar goda förutsättningar för att ingripa i missförhållanden som uppdragats i samband med inspektioner. APT har emellertid påpekat att en genuin och konstruktiv dialog med övervakningsobjekten kan försvåras om den nationella tillsynsmyndigheten har åtalsrätt. Det är tänkbart att t.ex. ett övervakningsobjekts personal inte är villig att diskutera problem eller fel som kan leda till anmärkning eller polisundersökning eller rentav till åtal. I egenskap av nationell tillsynsmyndighet måste justitieombudsmannen också beakta faktorer som har betydelse för en konstruktiv dialog. Det bör dock påpekas att tyngdpunkten i justitieombudsmannens verksamhet är lagd vid att utveckla förvaltningen, med tonvikt på respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga

rättigheterna. Åtal för tjänstebrott och förordnanden om förundersökning är mycket sällsynta åtgärder i justitieombudsmannens verksamhet. Enligt Finlands strafflag är det inte ens möjligt att väcka åtal för smärre brott mot tjänsteplikt. Justitieombudsmannen skulle därför som nationell tillsynsmyndighet kunna föra en sådan dialog med inspektionsobjekten som protokollet avser, utan risk för att åtal väcks mot dem.

Enligt protokollet ska konventionsstaternas myndigheter analysera underkommitténs rekommendationer och inleda en dialog med den om möjliga åtgärder för att rekommendationerna ska kunna genomföras. Finlands lagstiftning saknar bestämmelser om hur justitieombudsmannens rekommendationer ska behandlas. Med tanke på förverkligandet av de mänskliga rättigheterna och främjandet av en god förvaltning kan det vara skäl att inrätta ett system inom vilket diskussioner skulle föras med myndigheterna om justitieombudsmannens rekommendationer och hur de ska genomföras. En sådan systematisk uppföljningsmekanism skulle vara en del av dialogen med myndigheterna i syfte att förbättra behandlingen av frihetsberövade i slutna anstalter.

Den nationella tillsynsmyndigheten ska också ha rätt att hålla kontakt med underkommittén mot tortyr. Underkommittén kan för sin del enligt protokollet hålla direkt och, om det är nödvändigt, konfidentiell kontakt med den nationella mekanismen och erbjuda utbildning och teknisk hjälp samt råd när den nationella mekanismen utvecklar metoder för att skydda frihetsberövade i slutna anstalter. Underkommittén kan dessutom 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.

Samarbete med internationella organ är i dagsläget en naturlig del av justitieombudsmannens normala verksamhet. Justitieombudsmannen strävar efter att följa ställningstaganden från flera internationella tillsynsorgan och t.ex. CPT:s rekommendationer. Ett samarbete med underkommittén eller andra internationella organ begränsar enligt protokollet ändå inte i något avseende justitieombudsmannens oberoende. Också i egenskap av nationell tillsynsmyndighet har justitieombudsmannen rätt att bestämma vilken praktisk betydelse underkommitténs eventuella rekommendationer eller råd ska tillmätas.

Slutsatser

Utifrån denna översikt kan man enligt min uppfattning konstatera att det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr inte innehåller bestämmelser som hindrar justitieombudsmannen från att verka som nationell tillsynsmyndighet. Protokollet ställer inga detaljerade

.....

krav på den nationella tillsynsmekanismen, vilket innebär att justitieombudsmannen kan anses uppfylla åtminstone minimivillkoren. I vissa avseenden har justitieombudsmannen en mera omfattande behörighet än den nationella tillsynsmyndigheten förutsätts ha. Justitieombudsmannens starka sidor som nationellt tillsynsorgan skulle vara bl.a. en stark och oavhängig ställning och en omfattande behörighet att ingripa i missförhållanden i slutna anstalter.

För att justitieombudsmannen ska kunna göra en effektiv insats som nationell tillsynsmyndighet krävs ändå enligt min uppfattning att justitieombudsmannens traditionella verksamhetsformer utvecklas och omvärderas. Den största utmaningen är eventuellt att den nationella mekanismen aktivt ska förebygga osaklig behandling och inte bara, såsom den traditionella laglighetskontrollen, reagera på uppdagade juridiska problem eller klagomål. Detta förutsätter, som ovan konstateras, att det förs en konstruktiv dialog med inspektionsobjekten i syfte att förbättra anstaltens verksamhet och förhållanden. En sådan framåtblickande attityd är i och för sig inte främmande för en modern JO-institution. Ett syfte med justitieombudsmannens verksamhet är förvisso att utveckla förvaltningen och främja respekten för de grundläggande rättigheterna.

I egenskap av nationell tillsynsmyndighet skulle justitieombudsmannen bli tvungen att utöka antalet inspektioner och utveckla nya inspektionsformer. Inspektionerna kunde då indelas i grundliga respektive kortvariga inspektioner, uppföljningsbesök och inspektioner som t.ex. har ett visst tema. Inspektionsfrekvensen kunde ökas genom att kansliets föredragande får göra självständiga inspektioner. Inspektionerna borde dessutom ha tydligare syften och uppföljningsmekanismer. Det är skäl att i större utsträckning börja göra oannonserade inspektioner.

Justitieombudsmannens kansli måste också börja anlita sakkunniga med mångsidigare kompetens. Detta kan ske t.ex. så att kansliet anlitar utomstående experter på olika områden. Hälsovårdsexperter och representanter för minoriteter betraktar anstaltsförhållanden ur andra synvinklar än jurister. Det råder inget tvivel om att man genom att anlita en mångsidig expertis effektivare kan förebygga problem i slutna anstalter.

För justitieombudsmannen skulle uppdraget som nationell tillsynsmyndighet innebära en möjlighet att utveckla och uppdatera de egna verksamhetsformerna. Dessa måste emellertid utvecklas med eftertanke och med respekt för justitieombudsmannens långa och värdefulla traditioner. □□□