

YTTRANDE

Datum
2026-01-07

Dnr
R 154-2025

1 (3)

Chefsjustitieombudsmannen
Erik Nymansson

Regeringskansliet, Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Yttrande över promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30)

(Ju2025/02509)

Sammanfattning

Våra synpunkter i sak begränsas till frågan om en övervakningsmekanism i screeningförfordningen och bedömningen som görs i promemorian att Sverige uppfyller de krav som ställs på mekanismen genom JO:s uppdrag och verksamhet (avsnitt 7.11.7).

Vi motsätter oss att Riksdagens ombudsmän utses till Sveriges övervakningsmekanism. En sådan uppgift vore oförenlig med det uppdrag som riksdagens ombudsmän har och skulle innebära en oacceptabel inskränkning av ombudsmännens självständighet och oberoende. Det skulle dessutom innebära att riksdagens ombudsmän fick en ordinarie tillsynsuppgift, vilket inte är förenligt med JO-ämbetets extraordinära karaktär.

Uppgiften som övervakningsmekanism bör fullgöras av en myndighet under regeringen.

JO:s uppdrag och konstitutionella ställning

Riksdagens ombudsmän är en del av riksdagens kontrollmakt (13 kap. 6 § regeringsformen). JO-ämbetet är ett extraordinärt tillsynsorgan och uppdraget fullgörs inte av någon myndighet utan av fyra enskilda, personligt valda ombudsmän. Ombudsmännen är helt oberoende och självständiga, inte bara i förhållande till riksdagen och varje annan myndighet eller organ utan också i förhållande till varandra.

I samband med den senaste översynen av JO-ämbetet betonade konstitutionsutskottet att uppdraget som justitieombudsman är ett utpräglat förtroendeuppdrag och att de enskilda ombudsmännen har lämnats en betydande frihet att själva bestämma vad de vill granska samt hur de vill utforma sin tillsyn (2022/23:KU32, s. 18, 44-45). Den parlamentariska kommitté som gjorde översynen framhöll dessutom att JO-ämbetet är ett av fundamenten i vårt demokratiska samhälle, varför det är av synnerlig vikt att allmänheten känner förtroende för att JO är oberoende och att det inte finns någon risk för exempelvis

politisk påverkan när det gäller JO:s bedömningar i enskilda ärenden. Kommittén konstaterade även att internationella regelverk och lösningar för ombudsmannainstitutioner ibland är svåra eller rent av olämpliga att överföra till ett svenskt sammanhang. (2021/22:URF2 s. 10-11)

Konstitutionsutskottet har flera gånger uttalat att en välfungerande ordinär tillsyn eller ordinarie klagomålssystem är en av förutsättningarna för att JO-ämbetets karaktär av extraordinärt tillsynsorgan ska kunna bibehållas (bl.a. 2024/25:KU11, s. 16). Med hänsyn till JO:s centrala roll i kontrollmakten har utskottet inte velat förorda åtgärder som riskerar att försvåra för JO att fungera i sin nuvarande och historiskt viktiga roll (2017/18:KU6 s. 28, som gällde inrättandet av en institution för mänskliga rättigheter).

Uppgiften som övervakningsmekanism är oförenlig med JO:s uppdrag och konstitutionella ställning

Screeningförordningen är direkt bindande och ställer krav på hur övervakningsmekanismen ska utföra sitt uppdrag. Mekanismen kommer utgöra en ordinarie tillsynsuppgift i medlemsstaterna och det förutsätts att tillsynen ska ha en viss omfattning och utformning. Övervakningsmekanismernas arbete kommer att granskas av EU-kommissionen och ligga till grund för en utvärdering av om medlemsstaten uppfyller sina skyldigheter som EU-medlem.

Övervakningsmekanismen kommer att vara en integrerad del av EU-systemet och vara underkastad den externa styrning och kontroll som är central i EU:s regelverk. Anvisningar om hur tillsynen ska organiseras och genomföras har redan utfärdats av EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Vid kommissionens granskning kommer också den svenska regeringen vara en aktör.

Uppgiften som övervakningsmekanism är oförenlig med den självständighet och det oberoende som ombudsmannauppdraget förutsätter. Riksdagens ombudsmän fullgör visserligen de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr m.m. (Opcat). Opcat-uppdraget ligger dock något mer i linje med JO:s traditionella uppdrag och är framför allt inte underkastat någon sådan extern kontroll och styrning som följer av screeningförordningen. Ombudsmännens extraordinära tillsyn går inte heller att förena med en ny tillkommande ordinarie tillsynsuppgift. En separat ordinarie tillsyn är i stället en förutsättning för att JO-ämbetets karaktär ska kunna bibehållas.

Vidare är huvudprincipen när det gäller myndigheter i Sverige att de lyder under regeringen, som enligt regeringsformen styr riket. Det finns speciella, inte minst historiska, omständigheter som förklarar varför några – få – myndigheter ligger under riksdagen. Riksdagen och dess förvaltning är inte utformad för styrning av och stöd till myndigheter. Det framstår därför som närmast en självklarhet att den myndighet som utses till övervakningsmekanism ligger under regeringen.

Dessutom skulle en uppgift som övervakningsmekanism riskera att medföra sådana ekonomiska och praktiska konsekvenser att hela JO:s verksamhet påverkas på ett mycket negativt sätt.

Vi kan avslutningsvis nämna att vi erfarit att även den finländske ombudsmannen, vars ämbete i ett nordiskt/europeiskt perspektiv torde vara det som mest liknar det svenska, har motsatt sig uppdraget som övervakningsmekanism och har förordat att det i stället ges till en av regeringens myndigheter.

Remisstiden

Promemorian, som på grund av sin omfattning är tryckt i två delar och uppgår till mer än 1 500 sidor, har remitterats med en svarstid på drygt sex veckor, jul- och nyårshelger inräknade. Detta är betydligt kortare än vad som är brukligt. JO har tidigare understrukt vikten av att remissinstanserna får tillräckligt med tid på sig (se bl.a. yttrandet över promemorian Säkerhetszoner – ökade möjligheter för polisen att visitera för att förebygga brott, JO:s dnr R 113-2023). Vi vill återigen peka på att en kort remisstid kan försämra kvaliteten i lagstiftningsarbetet. Detta är särskilt otillfredsställande i det här fallet eftersom förslaget är synnerligen omfattande och behandlar stora och komplexa förändringar på asyl- och migrationsområdet.

Yttrandet har beslutats av chefsJO Erik Nymansson och JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.

Rättssakkunniga Johanna Cervin-Ellqvist har föredragit ärendet och byråchefen Sara Johannesson har deltagit i beredningen.

Kopia till

Konstitutionsutskottet