



Justitiedepartementet

Remissvar över promemorian Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands

Ju2025/01973

Institutet för mänskliga rättigheter inkommer härmed med remissvar över promemorian **Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands**.

Sammanfattning

Institutet **avstyrker** förslaget på både formella och materiella grunder.

Institutet avstyrker förslaget i sin helhet på **formella** grunder då regeringsformens (RF) krav på beredning inte kan anses vara uppfyllt.

Institutet avstyrker även förslaget i sin helhet på **materiella** grunder baserat på flera övergripande aspekter. Institutet framför att bland annat att:

- En utlandsplacering av en frihetsberövad person innebär en reell risk att påföljden inte blir likvärdig med om påföljden hade verkställts i Sverige, att internationella standarder för frihetsberövade inte efterlevs och att de intagnas mänskliga rättigheter åsidosätts.
- Det inte kan anses förenligt med krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och likvärdighet att låta det mottagande landets verkställighetslagstiftning gälla.
- Sverige måste anses ha fortsatt kontroll över de intagna även om en viss del av straffet verkställs i ett annat land. Sverige har således jurisdiktion och ansvar för att de intagna kan åtnjuta sina mänskliga rättigheter.
- En intagen vars straff ska verkställas utomlands hamnar i en avsevärt sämre situation än om han hade avtjänat sitt straff på en svensk anstalt eftersom svenska tillsynsmyndigheter inte kommer ha möjlighet att utöva tillsyn i det mottagande landet och den intagna kommer inte heller ha möjlighet att

skicka individuella klagomål till FN:s kommitté mot tortyr (FN:s tortyrkommitté).

Brister i beredningen

Institutet avstyrker förslaget i sin helhet på **formella** grunder då regeringsformens (RF) krav på beredning inte kan anses vara uppfyllt.

Ett avtal om att en annan stat ska ta över verkställigheten av svenska fängelsestraff och myndighetsuppgifter är en exceptionell åtgärd. Eftersom det handlar om att överlämna maktutövning mot individer till en annan stat anses det till och med vara så extraordinärt att det måste godkännas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller genom grundlagsändring.¹

Det vore därför naturligt att en sådan fråga hanterades särskilt varsamt och att frågan utreddes extra ingående för att säkerställa att det fanns ett komplett beredningsunderlag att basera beslutet på. Det är därför oroande att förslagen som är tänkta att möjliggöra för en annan stat att utöva makt mot svenska invånare bygger på förslag som presenterats i en promemoria från justitiedepartementet som en reaktion på ett redan ingått avtal som dessutom har en helt annan inriktning än en tidigare remitterad departementsskrivelse i frågan. Risken att viktiga aspekter missas och att beslut fattas på ofullständigt beredningsunderlag är uppenbar.

Dessutom kan RF:s krav på beredning inte anses vara uppfyllt då svarstiden för att inkomma med ett remissvar är orimligt kort. Enligt 7 kap. 2 § RF ska behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter och organisationer vid beredningen av regeringsärenden. Detta inkluderar lagstiftningsärenden. Lagrådet har uttalat att remisstiden måste bestämmas så att remissinstanserna ”får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar.”² Även konstitutionsutskottet har vid flertalet tillfällen uttalat att det är viktigt att myndigheters sakkunskap

¹ Se RF 10 kap. 3 §, 6 § och 8 §.

² Lagrådet, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-08, Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten, s. 2.

inhämtas och att ”remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att dessa ges en reell möjlighet att överväga förslagen”.³

Promemorian remitterades den 26 september med en sista svarsdag den 27 oktober. Det innebär en remisstid på fyra veckor. Lagrådet har i ett lagstiftningsärende där remisstiden var fyra veckor uttalat att alldeles särskilda skäl krävdes för att godta en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid.⁴ Sådana särskilda skäl föreligger inte i detta fall och regeringen har inte heller framfört några sådana skäl för att avvika från det gängse beredningskravet.

Det ska noteras att om beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF inte är uppfyllt så kan detta leda till att en efterhandsprövning av lagen aktualiseras i samband med att lagen ska tillämpas. Enligt 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF om lagprövning får en domstol eller en myndighet inte tillämpa en föreskrift ”om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.” Högsta domstolen har uttalat att remissförfarandet och beredningen är en central del av ”stadgad ordning” för ett lagstiftningsärende och slår fast att beredningen därmed omfattas av lagprövningen.⁵

Förslaget

Institutet **avstyrker** förslaget att svenska fängelsestraff under viss tid ska kunna verkställas i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Institutet hänvisar till de argument som vi framförde i vårt remissvar över promemorian Hyra anstaltsplatser utomlands (Ds 2025:01). Institutet anser att de farhågor och problemställningar som institutet framförde i det remissvaret kvarstår även i relation till detta nya förslag. De sammantagna konsekvenserna av en utlandsplacering innebär fortfarande en reell risk att påföljden inte blir likvärdig med om påföljden hade verkställts i Sverige, att internationella

³ Konstitutionsutskottets betänkande 2012/13:KU20, s. 114.

⁴ Lagrådet, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-08, Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten, s. 3–4.

⁵ NJA 2018 s. 743, p. 35.

standarder för frihetsberövade inte efterlevs och att de intagnas mänskliga rättigheter åsidosätts.

I tillägg till det som institutet framfört tidigare vill institutet tillföra följande:

5.1 Kriminalvård som ges i och av en annan stat

I promemorian föreslås att estländsk lagstiftning ska gälla när svenska straff verkställs på den hyrda anstalten i Estland och att anstalten framför allt ska bemannas med estländsk personal. Detta förslag skiljer sig helt från det förslag som presenterades av utredaren i promemorian Ds 2025:01. Där framgår att om det ska vara möjligt för Kriminalvården att placera en intagen på en kriminalvårdsanstalt utomlands så ska utgångspunkten vara att svensk lagstiftning ska tillämpas och att anstalten utomlands i huvudsak skulle bemannas med svensk personal.

Förutom att det nya förslaget helt går emot det ställningstagande som regeringens egen utredare landat i utan att det vidare motiveras så kan konstateras att förslaget avviker markant från andra länders praxis. Utgångspunkten har då varit att avsändande lands verkställighetslagstiftning har tillämpats. Exempelvis övervägde varken Belgien, Norge eller Danmark att låta det mottagande landets lagstiftning tillämpas vid hyra av anstaltsplatser utomlands. Enligt den tidigare utredningen (Ds 2025:1) är anledningen till detta att ”en intagen vars fängelsestraff verkställs i utlandet ska ha samma rättigheter och skyldigheter som om verkställigheten skett i det avsändande landet”.⁶

Oaktat att institutet på flera olika grunder motsätter sig möjligheten att hyra anstaltsplatser utomlands vill institutet understryka att, om regeringen trots allt väljer att gå vidare med ett sådant förslag, det är av yttersta vikt att svensk verkställighetslagstiftning gäller och att anstalterna bemannas av svensk personal. Att låta det mottagande landets verkställighetslagstiftning gälla kan inte anses

⁶ Ds 2025:1, s. 113.

förenligt med krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och likvärdighet och försvårar för svenska tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn.

6 Godkännande av avtalet mellan Sverige och Estland - Särskilt om Sveriges folkrättsliga ansvar

Institutet vill återigen betona att frihetsberövade åtnjuter samma mänskliga rättigheter som befolkningen i övrigt med undantag av den frihet som inskränks genom själva frihetsberövandet. Sverige har ett ansvar för de intagnas mänskliga rättigheter, även när de är placerade utanför landets gränser.

Att en stat kan ha så kallat extraterritoriellt ansvar för mänskliga rättigheter i vissa situationer är en väl etablerad princip i internationell rätt och bekräftas i flera centrala dokument och rättspraxis. En stat kan bland annat ha ett sådant ansvar om staten har rättslig kontroll över ett område eller så kallad effektiv eller faktisk kontroll över området eller platsen där individen befinner sig.⁷ I promemorian Ds 2025:1 slås fast att förhyrning av anstaltsplatser utomlands ”innebär ett utövande av extraterritoriell jurisdiktion, vilket även innebär ett ansvar för mänskliga rättigheter.”⁸

Institutet anser att Sverige måste anses ha fortsatt kontroll över de intagna även om en viss del av straffet verkställs i ett annat land. Först och främst är de intagna dömda i Sverige och verkställigheten av fängelsestraffen ska både inledas och avslutas i Sverige. Verkställigheten i utlandet regleras dessutom av ett detaljerat avtal som Sverige regelbundet kommer följa efterlevnaden av. Sverige kommer bland annat ha svensk personal på plats i Estland för att övervaka att avtalet efterlevs. Sverige kommer även ha möjlighet att avbryta verkställigheten i den mottagande staten om förhållandena ändras. Exempelvis kommer Kriminalvården ha möjlighet att avsluta verkställigheten utomlands om det visar

⁷ Se bland annat: Human Rights Committee, General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13) 2004, p.10 och Europadomstolens dom i målen Hirsi Jamaa m.fl. mot Italien, nr 27765/09, 23 februari 2012, Loizidou mot Turkiet, nr 15318/99, 18 december 1996 och Al-Skeini m.fl. mot Storbritannien, nr. 55721/07, 7 juli 2011.

⁸ DS 2025:1, s. 112

sig att den medför svårigheter för den intagne att upprätthålla kontakt med familjemedlemmar, eller om svensk hälso- och sjukvård bättre kan tillgodose den intagnas behov⁹. I promemorian konstateras också att Kriminalvården är bäst lämpad att pröva om en försvarare kan beviljas tillstånd till besök i anstalt, att Kriminalvården ska ansvara för att den lokalanställda personalen får den utbildning som krävs och att de intagna fortsatt ska vara obegränsat skattskyldiga i Sverige.¹⁰

Mot bakgrund av ovanstående måste Sverige anses ha kontroll över platsen där de intagna befinner sig.

I promemorian görs dock ett försök att hitta argument för att Sverige inte ska kunna anses ha kontroll, och därmed ingen jurisdiktion eller folkrättsligt ansvar för de intagnas mänskliga rättigheter när de är placerade utomlands. Det är först och främst på ett generellt plan bekymmersamt när en stat aktivt försöker undvika att ta ansvar för sina invånares mänskliga rättigheter. Det rimmar illa med att Sverige i internationella sammanhang uttrycker att ”det är viktigare än någonsin att säkerställa efterlevnad av skyldigheter enligt internationella konventioner om mänskliga rättigheter i en tid då försök att omtolka och försvaga de mänskliga rättigheterna blir alltmer tydliga”.¹¹

Dessutom är de argument som förs fram för att Sverige inte ska anses ha ett ansvar för att de intagnas mänskliga rättigheter efterlevs svaga. Av promemorian framgår att det finns tveksamheter. Det står bland annat att ”detta kan tala för”

⁹ Promemoria - Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands, Ju2025/01973, s.78.

¹⁰ Promemoria - Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands, Ju2025/01973, s. 90, 100 och 133.

¹¹ ”Respect for human rights is a cornerstone of the Swedish Government’s policy. Ensuring compliance with obligations under international human rights conventions is more important than ever at a time when attempts to reinterpret and weaken human rights are increasingly evident. The Government is aware that challenges remain in the work to protect and promote human rights in Sweden. Efforts to overcome these challenges have high priority.” Se: National report submitted pursuant to Human Rights Council resolutions 5/1 and 16/21, A/HRC/WG.6/49/SWE/1, 6 februari 2025.

att det i första hand är Estland som har det folkrättsliga ansvaret men att ”ytterst är det dock Europadomstolen som avgör”.¹²

Detta uttryckssätt tyder på att man förväntar sig att saken kommer prövas av Europadomstolen på grund av de tveksamheter som föreligger. Ett sådant tillvägagångssätt kan starkt ifrågasättas. Att luta sig mot att Europadomstolen förr eller senare kommer att besluta i frågan innebär att man accepterar risken att individers mänskliga rättigheter kränks under en mycket lång period. Framför allt mot bakgrund av Europadomstolens mycket långa handläggningstider. Att medvetet införa en potentiellt rättighetskränkande ordning under så lång tid kan omöjligen accepteras. När ny lagstiftning tas fram är det viktigt att lagstiftaren är säker på att den nya lagen är förenlig med Sveriges internationella konventionsåtaganden. Om det finns tveksamheter kring detta ska lagen inte läggas fram.

Skulle man trots ovanstående anse att Sverige i och med att de intagna förflyttas till Estland inte längre har rättslig, effektiv eller faktisk kontroll uppstår frågan om vilket ansvar Sverige har när man överlämnar kontrollen till en annan stat. Sverige har inte rätt att utlämna en person till en annan stat om det finns risk att personens mänskliga rättigheter kränks där.

Mot bakgrund av att det i promemorian lyfts flera exempel på situationer där anstalter i Estland inte ansetts ha efterlevt internationella konventioner är det förvånande att man i promemorian trots detta landar i att det inte är några problem för Sverige att helt överlämna kontrollen och det folkrättsliga ansvaret till estländska myndigheter. I promemorian beskrivs kritik som riktats mot anstalten i Tartu från både European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) och Estländska Justitiekanslern (Öiguskantsler). Kritiken handlar bland annat om överanvändning av isoleringsceller och begränsade möjligheter till familjebesök. I promemorian redovisas även föredömligt flera domar från Europadomstolen där Estland ansetts ha kränkt konventionen. Bland annat redovisas fyra fall där

¹² Promemoria - Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands, Ju2025/01973, s. 58.

Europadomstolen slagit fast att Estland överträtt det så kallade tortyrförbudet i artikel 3. Den senaste domen är endast två år gammal.¹³

Att även Sverige har fått kritik för situationen på sina anstalter från CPT och JO etc. kan inte användas som argument för att intagna ska kunna skickas till Estland. Den kritik som riktas mot Sverige har regeringen både en möjlighet och skyldighet att åtgärda och följa upp. Denna möjlighet har regeringen inte när det gäller kränkningar som äger rum i Estland.

13.6 Tillsyn och granskning

Förslaget i promemorian innebär att det inte kommer bli aktuellt för svenska tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn i det mottagande landet. Dessutom skulle de intagna som förflyttas till Estland förlora sin möjlighet att skicka individuella klagomål till FN:s tortyrkommitté eftersom Estland inte tillåter sådana förfaranden enligt artikel 22 i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CAT).¹⁴

En intagen vars straff ska verkställas utomlands hamnar därför i en avsevärt sämre situation än om de hade avtjänat sitt straff på en svensk anstalt. Även om internationella övervakningsorgan kommer ha möjlighet att granska anstalten utomlands finns uppenbara risker för att genomförande och uppföljning av granskningar faller mellan ansvarsområden eller blir mindre frekventa eller omfattande. I detta sammanhang ska understrykas att FN:s tortyrkommitté vid flera tillfällen har rekommenderat att stater inte ska hyra fängelseplatser utomlands eller att de ska upphöra med sådana avtal på grund av svårigheten att övervaka hur intagna behandlas på dessa anstalter. Till exempel uttryckte kommittén oro över att Norge hyrde fängelseplatser utomlands, vilket begränsade möjligheterna att kontrollera fångarnas behandling. Kommittén

¹³ Jatsöshon mot Estland, nr 27603/15, 30 oktober 2018, Tali mot Estland, nr 66393/10, 13 februari 2014, Julin mot Estland, nr 16563/08, 40841/08, 8192/10 och 18656/10, 29 maj 2012 och Schmidt och Šmigol mot Estland, nr 3501/20 m.fl., 28 november 2023.

¹⁴ Se: https://www.bayefsky.com/complain/cat_statesparties.php?utm_source=chatgpt.com, hämtad 21 oktober 2025.

rekommenderade att Norge borde avstå från att hyra anstaltsplatser utomlands.¹⁵ Kommittén har även uttryckt oro över att Liechtenstein inte hade tillräcklig tillsyn över fängelser i Österrike och Schweiz där de hyrde platser.¹⁶ När det gäller Danmark har kommittén nyligen uttryckt oro över landets planer att hyra fängelseplatser utomlands, bland annat för att de var bekymrade över oklarheter kring disciplinära befogenheter, brottsmålsjurisdiktion, övervakningsmekanismer och utredningsbefogenheter i fängelser belägna utanför det egna territoriet.¹⁷

Avslutningsvis konstaterar institutet att förslaget inte bara innebär att Riksdagens ombudsmän (JO) skulle ha svårigheter att övervaka hur fångar behandlas på dessa anstalter, utan att de överhuvudtaget inte skulle ha möjlighet att utöva sådan tillsyn som dessutom är fastslagen i grundlagen. Institutet anser dock, som beskrivits ovan, att Sverige har fortsatt jurisdiktion över de intagna när de är placerade på anstalten i Estland. Det är därför avgörande att den grundlagsfästa kontrollmakten respekteras och att JO har möjlighet att utöva tillsyn över anstalten i enlighet med RF 13 kap. 6 § om regeringen skulle gå vidare med förslaget, vilket institutet förvisso avstyrker.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör samt tillförordnad chef för enheten utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör

¹⁵ Committee against Torture, Concluding observations on the eighth periodic report of Norway, CAT/C/NOR/CO/8, 5 June 2018, p. 31-32.

¹⁶ Committee against Torture, Concluding observations on the fifth periodic report of Liechtenstein, CAT/C/LIE/CO/5, 12 June 2024, p. 19.

¹⁷ Committee against Torture, Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark, CAT/C/DNK/CO/8, 8 December 2023.