

Juridiska fakultetsstyrelsen
Tova Bennet, biträdande lektor
Sigrid Nikka, doktorand
Vilhelm Persson, professor

Remiss: Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands

Ju2025/01973

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av biträdande universitetslektor Tova Bennet, doktorand Sigrid Nikka och professor Vilhelm Persson.

Inledande och övergripande kommentarer

En viktig utgångspunkt för bedömningen av den föreslagna regleringen är att fängelsestraff utgör en begränsning av rörelsefriheten och ett betydande intrång i den personliga integriteten. Det rör sig därmed om begränsningar av fri- och rättigheter som skyddas av såväl regeringsformen som europarätt och internationell rätt. Villkoren för verkställigheten av fängelsestraff måste därmed beaktas med särskild försiktighet och varsamhet. Staten har ett ansvar att tillgodose sina samhällsmedborgares rättigheter, även de som har gjort sig skyldiga till brott.

I linje med detta betonas i fängelselagen (FäL) bland annat att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde (1 kap. 4 § FäL), samt att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § FäL). Den intagne får inte heller placeras på anstalt där denne underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt (2 kap. 1 §).

I Ds 2025:1 behandlades till stor del samma frågor som i den nu aktuella promemorian. Viktiga utgångspunkter för de förslag som lämnades var att huvudsakligen svensk personal skulle bemanna de förhyrda anstalterna utomlands, att svensk rätt skulle tillämpas och att svenska skulle vara det huvudsakliga arbetsspråket i förhållande till de intagna. Det framhölls att systemet skulle ”utformas på så sätt att skillnaderna inte blir så stora att det i praktiken blir en annan påföljd” (s. 101). Fakultetsstyrelsen ansåg mot denna bakgrund att förslagen i huvudsak var acceptabla som en tillfällig lösning i den pressade situation som föreligger, även om en del mer specifika frågor behövde besvaras i den fortsatta beredningen. (Se yttrande den 21 april 2025, dnr V 2025/320).

Den nuvarande promemorian bygger på närmast motsatta utgångspunkter jämfört med Ds 2025:1. Enligt promemorian ska huvudsakligen utländsk personal användas, utländsk rätt tillämpas och arbetsspråket vara engelska. De resonemang som fördes i Ds 2025:1 och de remissyttranden som inkommit till den berörs i princip inte alls i promemorian. Tvärt om är promemorian generellt sett betydligt mer kortfattad än Ds 2025:1. Dessutom är remisstiden mycket kort i förhållande till de omfattande och komplexa frågor som väcks. Fakultetsstyrelsen anser mot denna bakgrund inte att promemorian uppfyller de krav på beredning som kan ställas i ett lagstiftningsärende som gäller ett så ingripande maktmedel som verkställighet av fängelsestraff. Det har inte visats tillräckliga garantier för att skillnaderna mellan verkställighet i Sverige och utomlands inte blir så stora att det senare i praktiken kommer att bli en annan påföljd. Fakultetsstyrelsen avstyrker därför förslagen i promemorian.

Nedan kommenteras särskilt frågor som rör alternativa lösningar, villkoren för verkställighet utomlands, gruppen av personer som är aktuell för placering utomlands samt avtalet med Estland.

Andra alternativ bör övervägas ytterligare

Sedan 2014 har antalet utdömda fängelsemånader mer än dubblats och Kriminalvården kommer under 2025 att ha dubbelbelagt i princip varje anstaltsplats som är möjlig att dubbelbelägga (Kriminalvårdens

kapacitetsrapport 2025–2034, s. 10–11). Detta leder till svåra förhållanden för såväl intagna som anställda. Här ingår en ökning av våldsincidenter, försämrad sysselsättningsgrad, brister i behandlingsverksamheten samt risker för att intagna utsätts för sådan omänsklig eller förnedrande behandling som är förbjuden enligt tortyrkonventionen (Kriminalvården, Årsredovisning 2024, s. 56–57, 78; Riksrevisionens rapport om Kriminalvårdens behandlingsverksamhet, s. 4; Pålsson, Rapport från Opcat-enheten: Dubbelbeläggningens konsekvenser för intagna i anstalt, s. 55).

Fakultetsstyrelsen ser mycket allvarligt på situationen och är därför enig med utredningen om att platsbristen behöver åtgärdas skyndsamt. Fakultetsstyrelsen är emellertid inte övertygad om att placering i fängelser utomlands är en rimlig eller önskvärd lösning.

Till skillnad från vad utredningen ger intryck av (jfr s 48), har överbeläggningen i svenska fängelser inte orsakats av att personer som är ansvariga för det gängrelaterade skjutvapenvåldet har fängslats, utan den är huvudsakligen en följd av straffskärpningar (jfr Brå via TT, Antalet utdömda fängelsemånader har fördubblats sedan 2014, 2024-05-30, <https://via.tt.se/pressmeddelande/3491699/antalet-utdomda-fangelsemanader-har-fordubblats-sedan-2014?publisherId=1026483&lang=sv>). Förslaget om att hyra anstaltsplatser utomlands utgör således en inskränkning av intagnas fri- och rättigheter som är en följd av att det straffpolitiska reformarbetet inte tillräckligt har beaktat Kriminalvårdens fysiska och praktiska förutsättningar.

Såsom fakultetsstyrelsen påpekade i sitt yttrande över SOU 2025:66 *En straffreform* (dnr V2025/1615), är den mest uppenbara alternativa lösningen att inte genomföra fler straffskärpningsreformer. Att fortsätta höja straffen samtidigt som platskapaciteten är så bristande att det måste övervägas att hyra anstaltsplatser utomlands ger intryck av att det saknas realistiska långsiktiga perspektiv när det gäller användningen av fängelsestraff.

I det tidigare yttrandet till Ds 2025:1 visade fakultetsstyrelsen även på en rad andra alternativ till fängelseplacering utomlands, såsom en

utökad användning av intensiv övervakning med elektronisk kontroll som en alternativ åtgärd till verkställighet utomlands. Sedan dess har regeringen lämnat en proposition om att utöka tillämpningsområdet upp till fängelse i högst ett år och sex månader (Prop. 2024/25:202). Fakultetsstyrelsen är enig om att en sådan utökning är önskvärd, men vill påpeka att den ändring som föreslås, mot bakgrund av de senaste årens straffskärpningar, snarare återställer än utökar tillämpningsområdet. Fakultetsstyrelsen vill här erinra om att användningen av alternativ till verkställighet på anstalt behöver utökas ytterligare i enlighet med CPT:s rekommendationer (Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021 s. 22).

Det förefaller inte heller troligt att placering utomlands skulle kunna ske i så stor omfattning att det får någon nämnvärd betydelse i förhållande till det kapacitetsunderskott som råder, och den ökning till upp emot 40 000 intagna under de kommande tio åren som beskrivs i Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025.

Mot denna bakgrund är fakultetsstyrelsen inte övertygad om att den begränsade nytta som placeringar utomlands skulle kunna ge uppväger de rättsliga och praktiska problem som sådan placering skulle ge upphov till. Därför bör övervägas om andra lösningar är lämpligare.

Villkoren för verkställigheten motsvarar inte en verkställighet i Sverige

Generellt om författningsförslagen

Fakultetsstyrelsen har svårt att se att verkställighet enligt utländsk rätt kan motsvara verkställighet i Sverige. I vart fall behöver det rättighetsskydd som följer av svenska grundlagar gälla, inklusive meddelarfriheten och offentlighetsprincipen. För det fall det framöver ändå anses lämpligt att fortsätta undersöka möjligheterna att verkställa svenska fängelsestraff utomlands anser Fakultetsstyrelsen att det i lagform mer detaljerat behöver slås fast vilka faktorer som ska tas med

i bedömningen av om förhållandena utomlands motsvarar de svenska (jfr de faktorer som nämns i promemorian s. 50 f.). I detta sammanhang kan även framhållas betydelsen av en hälso- och sjukvård som minst motsvarar den svenska avseende kvalitet och tillgänglighet. Att med tvång placera en person till ett land med sämre möjligheter till hälso- och sjukvård än Sverige kan inte anses vara acceptabelt.

Vad exempelvis mer specifikt avser tidpunkten för när den tillfälliga verkställigheten ska upphöra föreslås att tiden inte ska få bestämmas till senare än en månad före den tidigaste dagen för villkorlig frigivning. Detta lämnar ett mycket begränsat utrymme för frigivningsförberedande åtgärder, vilket är problematiskt sett till intresset av att förebygga återfall. På motsvarande sätt är det problematiskt att möjligheterna till permission förefaller bli mycket begränsade, eftersom ett beviljande av permission bör leda till beslut om upphörande av verkställigheten. Det är här oklart hur de svenska och estländska reglerna ska samverka, eller om förslaget bygger på att målgruppen som utgångspunkt inte beviljas permission.

Vidare kommer besök från försvarare, advokat eller andra rättsliga ombud att medföra extra kostnader, för det fall dessa behöver resa. Alternativt innebär verkställighet i Estland försämrade villkor för den intagne, för det fall kontakten genomförs genom ljud- eller ljud- och bildöverföring. Dessa försämrade villkor begränsar ytterligare den intagnes möjligheter till mellanmänsklig kontakt. Sådana aspekter har inte beaktats av utredningen, som endast belyst hur ett digitalt genomförande skulle kunna möjliggöra för den intagne att begränsa sina kostnader. Att placering utomlands skulle riskera att påverka intagnas möjlighet att få såväl mellanmänsklig kontakt som juridisk representation framstår inte som acceptabelt.

Det kan också ifrågasättas om verkställighet utomlands inte i praktiken förhindrar intagna från att ta tillvara sin rätt i mål eller ärenden om till exempel uppehållstillstånd, insatser enligt socialtjänstlagen, vård av unga eller mål om socialförsäkringsförmåner. Liknande svårigheter att tillgodose sina skyldigheter kan uppkomma för de kommuner som enligt förslagen fortfarande ska ansvara för insatser enligt

socialtjänstlagen. Det framgår inte att utredningen beaktat hur detta kan komma att påverka den intagne vid frigivning och återfallsförebyggande arbete.

Särskilt om placering i Estland

Vikten av en tydlig och transparent utvärdering av det mottagande landets fängelsesystem framgår inte minst i förhållande till avtalet med Estland, som specifikt lyfts fram i promemorian. Det finns nämligen åtskilliga ställningstaganden som manar till eftertanke i CPT:s senaste rapport från de periodiska vistelserna (Report to the Estonian Government on the Visit to Estonia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 29 May to 8 June 2023, <https://rm.coe.int/1680b13702>) år 2024.

I rapporten riktar CPT kritik mot att estländsk lag inte tillgodoser minimiutrymmet per fånge trots upprepade rekommendationer från CPT (s. 22), att fängelsepersonalen behöver tränas särskilt i hanteringen av utmanande intagna (s. 24) och att det råder brister i möjligheten till meningsfulla aktiviteter (s. 28). Det är oklart vad särskilt det sistnämnda innebär för förverkligandet av artikel 26 av avtalet, om de svenska intagnas sysselsättning. Oroväckande är också vad kommittén noterar om bristerna i undersökningen av anklagelser om dålig behandling (s. 24) och om bristerna i dokumentationen och undersökningen av skador (s. 31). Detta är problematiskt för Sveriges möjligheter att följa upp och övervaka verkställigheten för de intagna som avses skickas till Estland.

Det estländska regelverket har också kritiserats som ”totally insufficient” vad avser regelverket för besök; intagna har endast rätt till ett besök per månad (s. 35). Estländsk rätt möjliggör också avtjänandet av straff genom ”segregation in an isolated locked cell” för intagna som missköter sig, hotar andra eller är en fara för eget eller andras liv. Sådan placering innebär att de intagna inte kan delta i verksamhet eller kommunicera med andra. Dessa har endast rätt till en rastimme utomhus per dag och ett timmes-långt möte med en socialarbetare i veckan. (s. 38–41). Det framgår av utredningen att

användning av isoleringscell (som är otillåtet enligt svensk rätt men tillåtet i Estland), inte ska få användas som disciplinär bestraffning (s. 59–60 av utredningen). Det framgår däremot inte vad som gäller verkställighet genom ”segregation in an isolated locked cell”, särskilt i förhållande till Estlands rätt att vidta tvångsåtgärder i syfte att upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten (artikel 8.1.b av avtalet).

Av CPTs rapport framgår även att sådan placering ska ses över *månatligen*, vilket antyder att den kan vara mycket långvarig (s. 38). Avskildhet förekommer även i Sverige, men bör likväl betraktas som oacceptabel när den varar längre perioder (se exempelvis JO Dnr 2902-2022). Enligt CPTs rekommendationer till Sverige (Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021) borde placeringar i isolering för disciplinära *eller* administrativa skäl regleras av en tidsbegränsning (s. 19,30).

Enligt fakultetsstyrelsens mening talar mycket för att ovannämnda skillnader i verkställighetens villkor innebär att det utgör en annan påföljd än om den skulle verkställas i Sverige. Innan personer som dömts i Sverige placeras i Estland behöver därför ytterligare utredas om verkställighet enligt estnisk rätt verkligen motsvarar verkställighet vid en svensk anstalt.

Gruppen av personer som är aktuell för placering utomlands

I Ds 2025:1 slogs tydligt fast att dömdas medborgarskap inte skulle påverka beslut om placering i en utländsk anstalt. Fakultetsstyrelsen, som delar denna uppfattning, anser att det inte presenteras något lika tydligt ställningstagande i den nu aktuella promemorian. Visserligen presenteras slutsatsen att det inte finns ”objektiva och rimliga skäl” för att peka ut endast dömda med ett annat medborgarskap än svenskt som målgrupp för verkställighet. Däremot anges, som omständigheter som bör beaktas vid bedömningen, den dömdes anknytning till Sverige och

huruvida denna fråga har prövats i en dom eller ett beslut om avvisning eller utvisning (s. 70). Vad gäller den intagnes anknytning till Sverige förefaller promemorian sedan hänvisa till resonemang om att personer som inte har svenskt medborgarskap typiskt sett kan antas ha en svagare anknytning till Sverige, inte har samma behov av återanpassning till det svenska samhället efter frigivning och i mindre utsträckning än andra intagna kan antas ha anhöriga i Sverige som är aktuella för besök (s. 69f.). Även om det inte följer av lagtexten förefaller förslaget således vara utformat så att den grupp som i praktiken skulle bli föremål för verkställighet utomlands huvudsakligen utgörs av personer som inte är svenska medborgare.

Resonemanget i promemorian kan förstås så att målgruppen huvudsakligen består av intagna utan barn och som inte heller får besök av andra, och som inte har en verkställighetsplanering med upprepade permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder. Visserligen framstår det för fakultetsstyrelsen på sätt och vis som rimligt att de personer som väljs ut för att bli föremål för verkställighet utomlands är den grupp av intagna som skulle påverkas minst av de förändrade former för verkställigheten som placering utomlands oundvikligen medför. Resonemang om påverkan av verkställighet utomlands bekräftar dock snarast att det är fråga om just en annan form av påföljd.

Fakultetsstyrelsen ställer sig vidare frågande till hur riskerna för att en grupp får sämre verkställighet förhåller sig till FäL 1 kap. 5–6 §§, inte minst stadgandet att verkställigheten *ska* utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, oavsett vad utredningen anser om vem som (inte) behöver återanpassas till det svenska samhället. Det är oklart vad som är den långsiktiga planen för den grupp som ska flyttas till Estland, det vill säga hur en verkställighet antas påverka dem i tiden efter frigivning. En sådan analys saknas i utredningens förslag vilket är en allvarlig brist i underlaget. Fakultetsstyrelsen anser att Kriminalvårdens arbete och uppdrag på detta sätt urholkas, genom hänvisningar till att en viss del av klientelet – enligt lagens utformning – inte anses ha rätt till, behöva eller vara förtjänta av samma sorters stöd och åtgärder som andra intagna.

Införandet av lagen om tillfällig verkställighet utomlands innebär således att Kriminalvården förväntas välja ut en grupp som ska bli föremål för en verkställighetsform som införs som ett undantag för att hantera platsbrist. De urvalskriterier som utredningen presenterar riskerar tydligt att avgränsa denna grupp till intagna som på många sätt är en socialt särskilt sårbar grupp. Det är personer utan starka kontakter till så väl samhället som familjemedlemmar, som inte är föremål för behandlings- eller undervisningsprogram, och för vilka fängelsestraffet på så sätt måste framstå som att endast "sitta av tiden". En verkställighet utomlands skulle utan tvekan förstärka deras sociala isolering, försvåra deras möjligheter till social återknytning, och ställa dem än längre ifrån samhället.

Sammanfattningsvis kan fakultetsstyrelsen konstatera att verkställighet utomlands under de villkor som nu är aktuella skulle innebära en annan form av verkställighet med sämre förutsättningar än för övriga intagna, samt att den grupp som avses bli föremål för sådan verkställighet kommer att utgöras av intagna som är särskilt socialt utsatta och där flertalet sannolikt saknar svenskt medborgarskap. Fakultetsstyrelsen anser inte att en sådan ordning skulle vara acceptabel.

Avtalet med Estland

Som Fakultetsstyrelsen uppfattat promemorian, ligger avtalet med Estland egentligen utanför området för remissen. Vissa aspekter av avtalet ska emellertid här ändå kort kommenteras.

Fakultetsstyrelsen noterar att kraven på den intagnes cell avviker från de svenska (artikel 13.3 av avtalet). Enligt KVFS 17 § ska det för intagna på anstalt där de låses in i bostadsrummen i anslutning till dygnsvilan, finnas TV i bostadsrummen.

På en del ställen är det också svårt att avgöra exakt vilka bestämmelser som ska tillämpas. Exempelvis kan nämnas formuleringarna "annan reglering" i artikel 6 och "tillämpliga bestämmelser" i artikel 41. I artikel 14 nämns rätten till tolk, men det framgår inte vilket språk det krävs att tolken ska översätta från och till. Artikel 46 slår fast att information som utbyts inom ramen för avtalet ska behandlas

”konfidentiellt”, vilket väcker frågor om förhållandet till den svenska offentlighetsprincipen. Enligt artikel 57 är bland annat strejk, lockout och störning på arbetsmarknaden omständigheter som gör att force majeure föreligger. Bland annat med tanke på att den estniska staten kan antas vara arbetsgivare till personalen vid anstalterna kan dock ifrågasättas om det är omständigheter som ligger helt utanför denna stats kontroll.

Avslutningsvis anser fakultetsstyrelsen att det stämmer till eftertanke att svenska delegationer besökte Estland under 1990-talet för att bidra i arbetet med att minska antalet fångar i Estland, vilket ansågs vara önskvärt i förhållande till kraven i Europakonventionen. CPT har särskilt uppmuntrat den estländska regeringen att omvandla de tomma anstaltsplatserna som nu finns i estländska fängelser till ytor för umgänge, aktiviteter, arbete och utbildning (CPT-rapporten s. 22). Det framstår som mycket beklagligt, om dessa ytor nu i stället ska nyttjas för svenska fångar.

Enligt delegation

Tova Bennet

Sigrid Nikka

Vilhelm Persson