

Justitiedepartementet

Promemorian Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands

Bakgrund

Svenska ILO-kommittén har genom remiss den 26 september 2025 ombetts att yttra sig över promemorian *Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands* (Ju2025/01973).

Promemorians huvudsakliga innehåll

I departementspromemorian Hyra anstaltsplatser utomlands (Ds 2025:1) föreslås att det ska vara möjligt för Kriminalvården att placera en intagen på en kriminalvårdsanstalt utomlands. Förslaget innebär bl.a. att svensk verkställighetslagstiftning ska gälla vid en sådan placering och att anstalten utomlands i huvudsak ska bemannas med svensk personal. Den 18 juni 2025 undertecknades ett avtal mellan Sverige och Estland om verkställighet av svenska fängelsestraff i Estland.

I den nu remitterade promemorian ges förslag på den lagstiftning som, enligt promemorian, behövs för att möjliggöra ett genomförande av avtalet med Estland och andra liknande avtalskonstruktioner.

I promemorian lämnas förslag till en ny lag om tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands. Den nya lagen innehåller bestämmelser om bl.a. Kriminalvårdens handläggning, urvalet av intagna som kan komma i fråga för verkställighet utomlands, permissioner, försändelser, upphörande av verkställigheten och möjligheten att överklaga beslut. Lagen föreslås vara generellt utformad för att kunna tillämpas i förhållande till samtliga stater inom EU eller EES som Sverige har eller kan komma att ingå denna typ av överenskommelse med och som i sådana fall bedömts lämpliga. Varje nytt avtal ska kräva riksdagens godkännande med kvalificerad majoritet.

Promemorian innehåller även bedömningar och vissa förslag avseende frågor som bl.a. rör migrationsrätt, skadeståndsrätt, arbetsrätt, social- och socialförsäkringsrätt och skatterätt. Det föreslås även en ny förordning som kompletterar den nya lagen samt förslag till ändringar i andra förordningar som bedömts nödvändiga. Vidare föreslås att riksdagen ska godkänna avtalet mellan Sverige och Estland om verkställighet av svenska fängelsestraff i Estland. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Huvuddragen i de förslag och bedömningar som rör utsänd personal

Promemorian avser i huvudsak förslag och bedömningar som avser de intagna, de fängelsedömda. Enligt promemorian bör utgångspunkten vara att mottagande stat ska tillhandahålla personal som behövs för att svenska fängelsestraff ska kunna verkställas i en anstalt utomlands och att verkställigheten ska ske i enlighet med statens lagstiftning. I promemorian (avsnitt 7.14) anges att Sverige dock bör tillhandahålla viss utsänd personal och att dessa främst bör övervaka verkställigheten och genomförandet av den överenskommelse som träffats mellan länderna.

Såvitt avser utsänd personal anges i promemorian (avsnitt 9) sammanfattningsvis följande.

Villkor för utsänd personal

Med beaktande av reglerna i Rom I-förordningen, om lagval, görs bedömningen att utsänd personal bör anses omfattas av det svenska arbetsrättsliga regelverket för statligt anställda. Det anses dock lämpligt att ett utlandskontrakt träffas mellan Kriminalvården och dess anställda som anger att svensk lag gäller under utsändningen. Ett sådant lagval får dock inte medföra att den anställde berövas det skydd som finns i tvingande bestämmelser i den lag som skulle ha tillämpats om något lagval inte hade gjorts.

Utlandsstationering inom statliga myndigheter görs bl.a. med stöd av Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA). URA är ett centralt ramavtal mellan de statliga arbetsmarknadsparterna Arbetsgivarverket, OFR/S, P, O, Saco-S och Seko med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands och gäller för anställda arbetstagare som ska vara utlandsstationerade under tjänstgöring utomlands. Mot bakgrund av hur URA används i dag är bedömningen att det vore mest ändamålsenligt att bemanningen i fråga sker inom ramen för utlandsstationering enligt URA. Vid utlandsstationering enligt URA

gäller inte de ordinarie centrala kollektivavtalen under utlandsperioden utan en skriftlig överenskommelse om anställning, ett s.k. utlandskontrakt, upprättas mellan anställningsmyndigheten och arbetstagaren. Vilka specifika anställningsvillkor som ska gälla för utlandsstationeringen får preciseras i det kontrakt som ska upprättas mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Det anges vidare att Kriminalvården bör behålla arbetsgivaransvaret för utsänd personal och att en chef för Kriminalvården bör ansvara för arbetsledning i enlighet med Kriminalvårdens arbetsordning och ledningsstruktur.

Enligt den internationella privaträtten bör svensk domstol anses behörig att pröva arbetsrättsliga tvister mellan Kriminalvården och dess utsända personal. Det kan dock, enligt promemorian, inte uteslutas att en arbetsrättslig tvist som uppkommit under tjänstgöring i en anstalt utomlands kan komma att prövas i utländsk domstol.

Arbetsmiljö

Det föreslås att det införs en ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för arbetstagare inom Kriminalvården vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands. De bestämmelser i arbetsmiljölagen som föreslås ska tillämpas finns i 2, 3 och 6 kap. I 2 kap. regleras närmare hur arbetsmiljön ska vara beskaffad i olika hänseenden, medan det i 3 kap. finns bestämmelser om arbetsgivarens och arbetstagarens allmänna skyldigheter. I 6 kap. finns bestämmelser om samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare och om skyddsombud och skyddskommittéer. Genom att kriminalvården behåller arbetsgivaransvaret ska myndigheten således se till att arbetsmiljön är säker och hälsosam även utomlands. Det innebär att riskbedömningar, skyddsutrustning, arbetsrutiner och stöd ska motsvara svenska krav.

Mot bakgrund av intresset att motverka kompetenskonflikt med andra länders tillsynsmyndigheter och de praktiska begränsningar som får anses finnas för Arbetsmiljöverket att utöva tillsyn vid utländska kriminalvårdsanstalter bör bestämmelserna i 7 kap. arbetsmiljölagen avseende Arbetsmiljöverkets tillsynsansvar inte vara tillämpliga när Kriminalvårdens anställda tjänstgör vid en kriminalvårdsanstalt utomlands.

ILO-konventioner

I promemorian redovisas och analyseras hur relevanta förslag förhåller sig till vissa rättsliga åtaganden inom FN, EU och Europarådet såvitt

avser de intagna. Ingen redovisning eller analys görs i förhållande till åtaganden inom ILO som kan vara av relevans såvitt avser de som inom Kriminalvården ska tjänstgöra utomlands. Ett antal ILO-konventioner, ratificerade av Sverige, kan här nämnas, t.ex.

- konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten,
- konvention (nr 102) om minimistandard för social trygghet,
- konvention (nr 111) om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning,
- konvention (nr 121) om förmåner vid yrkesskada,
- konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarande för fastställande av arbetsvillkor,
- konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar,
- konvention (nr 155) om arbetarskydd och arbetsmiljö, och
- konvention (nr 187) om ett ramverk för att främja arbetsmiljö.

ILO-kommitténs bedömning

I förhållande till av Sverige ratificerad ILO-konventioner gör ILO-kommittén bedömningen att de villkor som kommer att gälla för den utlandstjänstgöring som kan bli aktuell inte står i strid med relevanta ILO-konventioner eftersom dels slutsatsen är att svensk rätt och därmed svensk arbetsrättslig lagstiftning och socialförsäkringslagstiftning kommer att gälla för de som ska tjänstgöra utomlands, dels att ett avtal bör tecknas med stöd av kollektivavtalet Avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA) - med bl.a. lagvalsklausul och närmare reglering av arbetsvillkor, dels då relevant reglering i arbetsmiljölagen görs tillämplig.

Därutöver kan möjligen konvention (nr 29) om tvångs- eller obligatoriskt arbete och dess protokoll samt konvention (nr 105) om avskaffande av tvångsarbete nämnas, såvitt avser de intagna. Med sådant arbete ska förstås varje arbete eller tjänst som avfordras av en person under hot om något slags straff och till vars utförande ifrågavarande person inte erbjudit sig av fri vilja. Förslaget om tillfällig verkställighet av fängelsestraff utomlands begränsas till EU- och EES-länder varvid även EU-rätt kommer att gälla. Inget talar för att de intagna kommer att försättas i situationer där det blir tal om sådant tvångsarbete som avses i ILO:s mening.

ILO-kommitténs slutsats

ILO-kommittén finner sammanfattningsvis att de ovan behandlade förslagen och bedömningarna i promemorian inte bör stå i strid med nämnda ILO-konventioner.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande och ledamöterna Emelie Barbou des Places, Cecilia Mobach, Anna Bergsten, Ola Brinnen, Marie Nordström, Cyrene Martinsson Waern, Lise Donovan och Sophie Silverryd.

För Svenska ILO-kommittén

Cathrine Lilja Hansson
Ordförande

Lina Feltwall
Biträdande sekreterare