



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.birs@regeringskansliet.se.

Remissyttrande över Promemoria Ju2025/01973 Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands

Sammanfattning

Juridiska institutionen motsätter sig att den föreslagna lagen om tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands införs och att avtalet med Estland godkänns. För det fall att en sådan lag införs anser juridiska institutionen att lagen ska vara tidsbegränsad.

Förutom en inledande övergripande kommentar följer universitetets yttrande de olika rubrikerna i utredningen.

Allmänna synpunkter

Den föreslagna lagen jämte avtalet innebär en principiell nyhet på ett område som rör den mest ingripande påföljden i Sverige och enskilda individers rättighetsskydd. I sådana fall är det särskilt viktigt att lagen bereds grundligt så att konsekvenserna av förslaget kan överblickas. Det utarbetade förslaget har tillkommit under kort tid och remisstiden är mycket kort. Den valda konstruktionen där vissa frågor regleras i lag och andra enbart genom avtal gör att det är svårt att förutsäga konsekvenserna för den enskildes rättighetsskydd. Det blir oklart i vad mån Sverige kan garantera att en intagen som verkställer sitt fängelsestraff utomlands behandlas likvärdigt med en intagen i en anstalt i Sverige. I flera delar innehåller förslaget oklarheter eller ofullständigheter, som behöver utredas vidare. I det följande ges några sådana exempel.

Om förslaget trots detta leder till lagstiftning bör lagstiftningen tidsbegränsas så att en ordentlig utvärdering kan göras av konsekvenserna och i vad mån ändringar eller kompletteringar av lagstiftningen behöver göras. Särskilt mot bakgrund av att syftet med lagstiftningen är att hantera en tillfällig topp av antalet dömda personer som ska avtjäna fängelsestraff, finns det ingen anledning att införa en permanent lagstiftning som är oprövad.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

Förenlighet med det EU-rättsliga regelverket om överförande av straffverkställighet (avsnitt 3.5)

Juridiska institutionen är tveksam till om bedömningen i promemorian är korrekt.

I promemorian görs bedömningen att tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands på grund av att det råder platsbrist och inte för att underlätta den dömdes sociala återanpassning inte strider mot det EU-rättsliga regelverket. I Ds 2025:1 Hyra anstaltsplatser utomlands (s. 100) görs bedömningen att det är stor risk att en lagstiftning om överförande av straffverkställighet av andra skäl än att underlätta en social återanpassning skulle vara i strid med det EU-rättsliga ramverket.

Promemorians bedömning synes utgå från att "tillfällig verkställighet" är något annat än "överförande av straffverkställighet". Enligt förslaget ska den tillfälliga verkställigheten ske under ansvar av den mottagande statens kriminalvårdsmyndighet och i enlighet med den statens lagstiftning. Frågan är om inte detta i praktiken är att se som ett överförande av straffverkställighet, i vart fall ett tillfälligt sådant. Juridiska institutionen anser därför att det är tveksamt om bedömningen i promemorian är korrekt och att frågan behöver utredas ytterligare.

Kriminalvård som ges i och av en annan stat (avsnitt 5.1)

Juridiska institutionen motsätter sig att verkställighet av fängelsestraff ska kunna ske utomlands i en modell där den mottagande statens lagstiftning ska gälla.

Sverige har ett ansvar för att fängelsestraff verkställs på ett sådant sätt att intagna behandlas i enlighet med det svenska regelverket och att de förpliktelser som gäller enligt internationella konventioner och överenskommelser upprätthålls. För att åstadkomma detta behöver utgångspunkten vara att en intagen som får sitt fängelsestraff verkställt utomlands har samma rättigheter och skyldigheter som om verkställigheten hade skett i Sverige. Den föreslagna modellen innebär att Sverige överlämnar ansvaret för hur verkställigheten ska ske till den mottagande staten.

Med en sådan modell behöver den nu föreslagna lagen garantera att framtida avtal utgår från att avtalsvägen säkra att en verkställighet utomlands så långt möjligt liknar verkställighet i en anstalt i Sverige, med de kompletteringar av eller undantag från den mottagande statens



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

lagstiftning som behövs. I lagen föreslås inga bestämmelser om förutsättningarna för att ingå sådana avtal. I stället är avsikten att frågan ska prövas av regering och riksdag inför ingående av varje eventuellt nytt avtal. Detta innebär en svaghet i lagstiftningen. Det är inte möjligt att – utifrån lagförslaget – bedöma konsekvenserna av i vilken utsträckning Sverige kan garantera att svensk lagstiftning följs och internationella förpliktelser upprätthålls.

Förbuden mot landsförvisning och utvisning (avsnitt 5.3)

Att genom tvång mot en svensk medborgares vilja placera en intagen utomlands innebär enligt promemorian inte att förbuden kränks med hänvisning till att det är fråga om en tillfällig verkställighet. Skälen för bedömningen i promemorian är mycket kortfattade och i författningsförslaget framgår det inte hur länge en tillfällig verkställighet kan pågå. Här anser juridiska institutionen att ytterligare beredning bör vidtas.

Godkännande av avtalet mellan Sverige och Estland (avsnitt 6)

Juridiska institutionen instämmer i promemorians bedömning att den mottagande staten i likhet med Sverige ska ha anslutit sig till Europakonventionen, europeiska tortyrkonventionen och FN:s kärnkonventioner samt att den mottagande staten också ska vara lämplig utifrån fysiska anstaltsförhållanden och efterlevnaden i praktiken av intagnas fri- och rättigheter. Juridiska institutionen vill dock erinra om att sådana internationella överenskommelser utgör minimikrav och att den svenska lagstiftningen kan innehålla ytterligare rättigheter eller rättssäkerhetsgarantier.

Vid utformandet av det nu aktuella avtalet har ambitionen varit att avtalsvägen se till att verkställighet i en anstalt i Estland så långt det är möjligt liknar verkställighet i en anstalt i Sverige. Detta har skett genom att avtalsvägen göra vissa kompletteringar av eller undantag från den estländska lagstiftningen. Av promemorian framgår dock inte i alla delar vad den estländska lagstiftningen innebär, särskilt vad gäller intagnas rättigheter och rättssäkerhetsgarantier. Någon regelrätt jämförelse av svensk och estnisk fängelselagstiftning görs inte i promemorian. Det framgår exempelvis inte i vad mån intagna kan överklaga estländska kriminalvårdsmyndighetens beslut till domstol eller i vilken utsträckning tillsyn sker av externa granskningsmyndigheter eller institutioner. Vidare framgår inte i författningsförslaget vad som ska gälla rörande den intagnes



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

rätt att utöva sin religion på samma sätt som i ett svenskt fängelse. I artikel 17 p. 2 och artikel 27 p. 4 avtalet mellan Sverige och Estland framgår inte vilka närmare rättigheter den intagne har. Ytterligare utredning och förtydliganden i författningstexten och även i avtalet bör övervägas.

Förfarandet vid tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands (avsnitt 7.3)

Juridiska institutionen saknar överväganden rörande särskilda förfaranderegler när frågan om tillfällig verkställighet av fängelsestraff utomlands aktualiseras. Rimligen bör den intagne beredas möjlighet att ange sin uppfattning. Frågan om förordnande av offentligt biträde i sådana ärenden är över huvud taget inte berörd.

Detta kan jämföras med 2 kap. 5 § lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen respektive 2 kap. 5 § lagen (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål, där kriminalvården ska, eller om möjligt ska, tillfråga den dömda om sin inställning till att verkställigheten överförs till den andra staten. Vidare ska offentligt biträde som huvudregel förordnas enligt 4 kap. 1 § respektive 7 kap. 2 § dessa lagar. Dessa frågor behöver behandlas vidare.

Omständigheter som ska beaktas inför ett beslut om framställning (avsnitt 7.3.2)

Juridiska institutionen instämmer i promemorians bedömning att vid bedömningen av om ett fängelsestraff kan verkställas utomlands behöver barnets bästa och rätten för barnet att ha kontakt med sina föräldrar också beaktas. Enligt förslaget är detta en omständighet som kan beaktas inom ramen för formuleringen "...övriga omständigheter". Juridiska institutionen anser att denna formulering är otydlig, då övriga omständigheter som exemplifieras i promemorian rör förhållanden hos den intagne. Av lagtexten framgår det inte tillräckligt tydligt att även konsekvenser för andra – dvs. barnet – ska beaktas.

Överklagande (avsnitt 7.12)

Juridiska institutionen instämmer i promemorians förslag om att kriminalvårdens beslut om tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands ska få överklagas. Däremot saknar juridiska institutionen överväganden om valet av till vilken domstol överklaganden bör göras.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

I andra situationer då det är aktuellt att verkställa fängelsestraff utomlands överklagas sådana beslut till allmän domstol, se 4 kap. 2-2a §§ lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen respektive 7 kap. 5-6 §§ lagen (2025:520) om internationell verkställighet i brottmål. Även om förutsättningarna för att kunna verkställa fängelsestraff utomlands skiljer sig åt mellan dessa lagar och den nu föreslagna lagen finns det i samtliga lagar ett lämplighetskriterium. Inom ramen för det kriteriet kan liknande omständigheter komma att behöva beaktas, särskilt sådana som rör förhållandena i den mottagande staten och om en verkställighet i den staten skulle riskera att bryta mot Sveriges internationella förpliktelser om grundläggande fri- och rättigheter. I promemorian saknas helt resonemang om vilken domstol som lämpligen bör pröva dessa beslut. Juridiska institutionen anser att denna fråga bör utredas, där skäl för eller mot den ena eller andra lösningen läggs fram.

Transporter (avsnitt 7.13.3)

Juridiska institutionen saknar en utredning av vilka tvångsåtgärder kriminalvården har rätt att använda sig av under de transporter som svensk kriminalvård ansvarar för.

I promemorians förslag till ändrad 1 kap. 1 § fängelselag (2010:610) anges att fängelselagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt i Sverige, med tillägg av en ny 1 a § som anger att verkställighet av fängelse även får ske utomlands enligt den föreslagna nya lagen. Med en sådan formulering av 1 kap. 1 § fängelselagen är det inte självklart att fängelselagens bestämmelser gäller när fråga om tillfällig verkställighet utomlands aktualiseras. Möjligen är avsikten att bestämmelserna ska tolkas på så sätt att verkställigheten anses pågå vid en svensk kriminalvårdsanstalt fram till dess att den intagne anländer till den mottagande staten. Detta framgår dock inte tydligt av lagstiftningen, vilket leder till en otydlighet rörande tillämpningen av 8 kap. fängelselagen.

Språk (avsnitt 7.15)

I promemorian anges att arbetsspråket bör vara engelska, vilket anges i avtalet med Estland jämte att den intagne har rätt till tolk och översättning av handlingar.



UMEÅ UNIVERSITET

Dnr FS 1.5-1830-25
Ert dnr Ju2025/01973

Juridiska institutionen noterar att lagförslaget inte innehåller några bestämmelser om krav på vilket arbetsspråk och därmed sammanhängande rättigheter som ska gälla vid tillfällig verkställighet av fängelsestraff utomlands. Det innebär att frågan om arbetsspråk samt rätt till tolk och översättningar helt överlämnas till reglering genom avtal med den mottagande staten.

Nationell tillsyn (avsnitt 13.6.2)

Juridiska institutionen anser att innan ett avtal om tillfällig verkställighet av fängelsestraff utomlands kan godkännas behöver det klargöras vilka former av nationell tillsyn som kommer att utövas i mottagarlandet. I promemorian anges att det inte kommer att vara aktuellt för svenska tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn i den mottagande staten. Det görs ingen redogörelse för vilka nationella tillsynsmyndigheter som förekommer i Estland. Det är därför oklart i vad mån verkställighet i en anstalt i Estland innebär att tillsyn kan ske på motsvarande vis som gäller vid verkställighet i en anstalt i Sverige.

Juridiska institutionen vid Umeå universitet har haft uppdraget att bereda Umeå universitets remissyttrande över betänkandet Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands. Remissvaret har utarbetats av universitetslektor Lena Landström samt universitetsadjunkt och fd åklagare Fredrik Karlsson.

I ärendet har dekan Ulrika Haake, samhällsvetenskaplig fakultet, fattat beslut. Fakultetssamordnare Åsa P. Isaksson har varit föredragande.

Ulrika Haake
Dekan

Åsa P. Isaksson
Fakultetssamordnare