

Hyra anstaltsplatser utomlands

Ds 2025:1



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1129-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-1130-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Gunnar Strömmer, gav den 14 december 2023 kanslichefen och biträdande avdelningschefen Mattias Wahlstedt i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda möjligheten att hyra anstaltsplatser utomlands i enlighet med en uppdragsbeskrivning, se bilaga.

Från och med den 14 december 2023 förordnades ämnessakkunnige Per Henrik Hedbrant som sekreterare i uppdraget. Sektionschefen Rickard Klinghagen förordnades som sekreterare i uppdraget från och med den 1 februari 2024.

Härmed överlämnas denna promemoria och härigenom avslutas uppdraget.

Stockholm den 29 januari 2025.

Mattias Wahlstedt

/Per Henrik Hedbrant
Rickard Klinghagen

Innehåll

Sammanfattning	17
1 Författningsförslag.....	23
1.1 Förslag till lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands	23
1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	24
1.3 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	25
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	27
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	28
1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	30
1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	31
1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	32
1.9 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	37
1.10 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	42
1.11 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	43

1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräkande av tid för frihetsberövande	44
1.13	Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)	45
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område	46
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningsar	47
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.....	48
1.17	Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)	49
1.18	Förslag till förordning om ändring i strafftidsförordningen (2019:95).....	50
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården	51
2	Uppdragets genomförande	53
3	Gällande rätt	55
3.1	Förenta nationernas konventioner	55
3.1.1	Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna	55
3.1.2	Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.....	55
3.1.3	Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering	56
3.1.4	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.....	57
3.1.5	Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	57
3.1.6	Konventionen om barnets rättigheter	58

3.1.7	FN:s minimiregler för behandling av fångar och de europeiska fängelsereglerna	59
3.1.8	Övriga rättsakter.....	59
3.2	Europakonventionen	59
3.2.1	Allmänt.....	59
3.2.2	Europadomstolen	60
3.2.3	Förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling	60
3.2.4	Skydd för privat- och familjeliv	62
3.2.5	Rätt till en rättvis rättegång	64
3.2.6	Förbud mot diskriminering	65
3.3	Europeiska unionens rättighetsstadga	65
3.4	Regeringsformen.....	66
3.4.1	Grundläggande fri- och rättigheter	66
3.4.2	Förbud mot landsförvisning av svenska medborgare	67
3.4.3	Skydd mot diskriminering	67
3.4.4	Ingående av avtal och överlåtelse av myndighetsutövning.....	67
3.5	Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	68
3.6	Brottsbalken	69
3.7	Verkställighetslagstiftningen.....	70
3.7.1	Normaliseringsprincipen.....	70
3.7.2	Strafftidslagen	70
3.7.3	Fängelselagen	70
3.7.4	Fängelseförordningen	72
3.7.5	Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd	72
3.8	Överförande av straffverkställighet	72
3.8.1	Överförande inom Norden.....	73
3.8.2	Överförande inom Europeiska unionen.....	73
3.8.3	Överförande enligt internationella överenskommelser	74
3.9	Förvaltningslagen.....	75

3.10	Personuppgiftsbehandling	77
3.10.1	EU:s dataskyddsförordning	78
3.10.2	Dataskyddsdirektivet	80
3.11	Offentlighet och sekretess	82
3.11.1	Allmänna utgångspunkter	82
3.11.2	Sekretess inom kriminalvårdsverksamheten	83
3.11.3	Undantag från sekretess	83
4	Erfarenheter från andra länder	87
4.1	Belgien	87
4.2	Norge	90
4.3	Danmark	93
5	Allmänna utgångspunkter	97
5.1	Förhållandet till grundlagarna och Europakonventionen	97
5.2	Verkställighet i anstalt utomlands medför inte landsförvisning	97
5.3	Överförande av straffverkställighet är inte en möjlig lösning	99
5.4	Likvärdighet i fråga om påföljd – svensk kriminalvård ska bedrivas även vid förhyrning utomlands	101
5.5	Vistelse utanför anstalt i det mottagande landet	102
5.6	Avgränsning av vilka länder som det kan vara aktuellt att hyra anstaltsplatser i	103
5.7	Den intagnes medborgarskap ska inte påverka möjligheten till placering i anstalt utomlands	107
5.8	Särskilt om möjligheten till utökat multilateralt samarbete kring kapacitetsfrågor	110
6	Tillämplig lag	111
6.1	Allmänt om jurisdiktion utomlands	111
6.2	Verkställighetslagstiftning	112

6.3	Andra författningar av betydelse för verkställigheten.....	116
6.4	Särskilt om språk.....	117
6.5	Särskilt om brott som begås vid placering eller tjänstgöring i anstalt utomlands.....	120
7	Bemanning	125
7.1	Utgångspunkter	125
7.2	Olika alternativ rörande bemanning	125
7.2.1	Endast lokal bemanning	125
7.2.2	Huvudsakligen lokal bemanning och viss svensk bemanning.....	127
7.2.3	Huvudsakligen svensk bemanning och viss lokal bemanning.....	128
7.3	Anstaltsplatser utomlands bör i så stor utsträckning som möjligt bemannas med utsänd personal i vissa funktioner.....	129
8	Ledning och styrning	133
8.1	Arbetsgivaransvar och regelverk för statligt anställda.....	133
8.2	Utländsk personal vid bemanning av anstaltsplatser utomlands	135
8.3	Verksamhetsansvar	137
9	Internationella överenskommelser	141
9.1	Regeringens internationella överenskommelser och riksdagens medverkan.....	141
9.2	Internationella överenskommelser på myndighetsnivå och verkställighetsföreskrifter	143
10	Ändringar i fängelselagen	147
10.1	Inledande bestämmelser (1 kap.)	147
10.1.1	Bakgrund	147

10.1.2	Verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt	147
10.1.3	Vistelse utanför anstalt vid transport.....	148
10.1.4	Samverkan.....	149
10.2	Placering (2 kap.)	150
10.2.1	Bakgrund.....	150
10.2.2	Kriminalvården ska få placera intagna i anstalt utomlands	151
10.2.3	Verkställighet ska inte inledas i anstalt utomlands	152
10.2.4	Omständigheter som ska beaktas vid placering i anstalt utomlands	154
10.2.5	Intagna som inte ska få placeras i anstalt utomlands	158
10.2.6	Intagna som tillfälligt ska vistas utanför anstalt ska inte få placeras utomlands.....	161
10.2.7	Vissa utlännningar ska inte få placeras i anstalt utomlands	166
10.2.8	Kriminalvården ska inte få placera intagna i anstalt utomlands i vissa fall.....	168
10.2.9	Nytt placeringsbeslut vid ändrade förhållanden.....	169
10.2.10	Särskilt om kvinnor.....	170
10.3	Sysselsättning och ersättning (3 kap.)	171
10.4	Fritid (4 kap.).....	174
10.5	Personliga tillhörigheter (5 kap.).....	177
10.6	Vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.)	181
10.7	Besök och andra kontakter (7 kap.)	183
10.7.1	Allmänna utgångspunkter	183
10.7.2	Besök.....	186
10.7.3	Elektronisk kommunikation	188
10.7.4	Försändelser	189
10.8	Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.).....	191
10.9	Hälso- och sjukvård (9 kap.)	194

10.10	Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.).....	195
10.11	Särskilda utslusningsåtgärder (11 kap.).....	196
10.12	Varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.)	196
10.13	Avbrott i verkställigheten (12 a kap.)	199
10.13.1	Bakgrund	199
10.13.2	Avbrott i verkställigheten när en intagen häktas med anledning av misstanke om brott i det mottagande landet.....	200
10.13.3	Avbrott i verkställigheten när en intagen avtjänar fängelsestraff i det mottagande landet ...	201
10.13.4	Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	202
10.13.5	Övriga bestämmelser om avbrott i verkställigheten.....	204
10.13.6	Särskilt om efterlysning	205
10.14	Beslut (13 kap.)	206
10.15	Överklagande (14 kap.)	208
10.16	Övriga bestämmelser (15 kap.)	210
10.16.1	Bakgrund	210
10.16.2	Straff.....	210
10.16.3	Förpassning.....	211
10.16.4	Bevakningsföretag	212
10.16.5	Hjälp vid transport	212
11	Hälso- och sjukvård m.m.....	213
11.1	Allmänt om hälso- och sjukvård	213
11.2	Kriminalvårdens hälso- och sjukvård.....	214
11.3	Tillgång till hälso- och sjukvård vid verkställighet av fängelsestraff utomlands.....	216
11.3.1	Hälso- och sjukvård i anstalt	216
11.3.2	Akut hälso- och sjukvård i det mottagande landets regi	218
11.3.3	Särskilt om psykiatrisk tvångsvård	220
11.4	Kriterier för en likvärdig vård utomlands.....	221

11.5	Planerade eller långsiktiga vårdbehov.....	222
11.6	Tandvård	223
11.7	Tillgång till optiker.....	225
11.8	Läkemedel	225
11.9	Kostnader vid hälso- och sjukvård samt tandvård utomlands.....	228
11.9.1	Allmänt om kostnadsansvar	228
11.9.2	Kostnader för hälso- och sjukvård i det mottagande landet	229
11.10	Patientskadeersättning	231
11.11	Tillsyn.....	233
12	Transporter	235
12.1	Allmänt om transporter	235
12.2	Rättsliga förutsättningar	236
12.2.1	Chicagokonventionen och ICAO	236
12.2.2	Tokyokonventionen	237
12.2.3	EU rättsakter	237
12.2.4	Luftfartslagen	238
12.2.5	IATA-regelverket.....	238
12.3	Ansvar för transporter.....	239
12.3.1	Transporter till och från det mottagande landet.....	239
12.3.2	Transporter i det mottagande landet	240
12.3.3	Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från det mottagande landet	243
13	Migrationsrättsliga frågor	245
13.1	Allmänt om det migrationsrättsliga regelverket.....	245
13.1.1	Utredningar inom det migrationsrättsliga området	245
13.1.2	EU:s migrations- och asylpakt	247
13.2	Ansvar för prövning av migrationsärenden	248

13.2.1	Svenska myndigheter bör ansvara för prövning av migrationsärenden enligt svensk lagstiftning	248
13.2.2	Svensk lagstiftning behöver anpassas	249
13.2.3	Förhållandet till Sveriges internationella åtaganden.....	249
13.2.4	Inte endast de som verkställer fängelsestraff berörs av migrationsrättsliga frågor	250
13.2.5	Olika migrationsärenden kan behöva prövas under den tid en utlänning är placerad i kriminalvårdsanstalt	250
13.2.6	Sammanfattning.....	251
13.3	När en utlänning ska anses befinna sig i Sverige.....	251
13.4	Inresor och utresor	253
13.5	Prövning av ansökningar om uppehållstillstånd och hinder mot verkställighet	255
13.5.1	Beslutande myndigheter.....	255
13.5.2	När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord	255
13.5.3	Särskilt om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov	256
13.6	Upphävande av beslut om utvisning på grund av brott.....	257
13.7	Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.....	258
13.7.1	Verkställande myndighet	258
13.7.2	Beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas förrän fängelsestraffet har avtjänats ...	259
13.7.3	Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.....	260
13.7.4	När ett återreseförbud börjar löpa vid utvisning på grund av brott.....	262
13.8	Förvar.....	263
13.8.1	Placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands av utlänningar som hålls i förvar.....	263
13.8.2	En ny grund för förvar	266
13.8.3	Överklagande	270

13.9	Särskilt om vissa transporter.....	273
13.10	Vissa handläggningsfrågor	274
13.10.1	Muntlig handläggning.....	274
13.10.2	DNA-analys	275
13.10.3	Åldersbedömning.....	275
13.10.4	Tolkning och översättning	276
13.11	Särskilt om offentligt biträde.....	277
13.12	Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....	278
14	Arbetsrättsliga frågor	281
14.1	Utsändning av svensk personal i anstalt utomlands.....	281
14.2	Arbetsmiljöfrågor	283
14.3	Arbetsvister	286
15	Skadeståndsrättsliga frågor	289
15.1	Statligt personskadeskydd.....	289
15.2	Skadeståndsanspråk mot staten	290
15.3	Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.....	291
15.4	Brottsskadeersättning.....	294
16	Säkerhet	295
16.1	Allmänt om Kriminalvårdens säkerhetsarbete.....	295
16.2	Säkerhetsklassificering av anstalter.....	295
16.3	Säkerhetsprövning av personal	296
16.4	Brandskydd och ventilation	298
17	It-frågor	301
18	Tillsyn och granskning.....	303

18.1	Internationell tillsyn	303
18.2	Nationell tillsyn	304
18.2.1	Riksdagens ombudsmän (JO)	304
18.2.2	Justitiekanslern	306
18.2.3	Inspektionen för vård och omsorg	307
18.2.4	Integritetsskyddsmyndigheten	307
18.2.5	Statens skolinspektion.....	308
18.2.6	Arbetsmiljöverket.....	308
18.3	Genomförande av tillsyn utomlands.....	309
19	Personuppgiftsbehandling	311
19.1	Personuppgiftsansvar vid placering i anstalt utomlands.....	311
19.2	Tillämplig lagstiftning.....	312
19.3	Överföring av personuppgifter till utländsk myndighet	314
19.4	Behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvård.....	315
19.5	Konsekvensbedömning avseende dataskydd.....	320
20	Offentlighet och sekretess	323
20.1	Utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet.....	323
20.2	Utlämnande av uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet.....	324
20.3	Tystnadsplikt för utländsk personal	326
20.4	Allmänna handlingar.....	328
21	Övriga frågor	331
21.1	Forumbestämmelser	331
21.1.1	Beslut som överklagas enligt den allmänna forumbestämmelsen	331
21.1.2	Beslut enligt brottsbalken, strafftidslagen och lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll.....	333
21.1.3	Beslut enligt häkteslagen.....	334

21.1.4	Övriga beslut	335
21.2	Folkbokföring.....	338
21.3	Socialförsäkringsförmåner	342
21.4	Stöd och hjälp från socialtjänsten	343
21.5	Skattskyldighet	345
21.5.1	Skattskyldighet för intagna.....	345
21.5.2	Skattskyldighet för utsänd personal	347
21.6	Deltagande i muntliga förhandlingar och sammanträden från utlandet.....	348
22	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	351
22.1	Ikraftträdandebestämmelser	351
22.2	Övergångsbestämmelser	351
23	Konsekvenser av förslagen	353
23.1	Ekonomiska konsekvenser.....	353
23.1.1	Allmänt om ekonomiska konsekvenser.....	353
23.1.2	Konsekvenser för Kriminalvården	354
23.1.3	Konsekvenser för regioner	357
23.1.4	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter....	358
23.1.5	Konsekvenser för domstolarna	358
23.1.6	Konsekvenser för enskilda.....	358
23.2	Konsekvenser för barn	359
23.3	Konsekvenser för jämställdhet	360
23.4	Konsekvenser för den personliga integriteten och andra grundläggande fri- och rättigheter.....	360
23.5	Konsekvenser i övrigt.....	361
24	Författningskommentar	363
24.1	Förslaget till lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands.....	363

24.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	363
24.3	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481).....	364
24.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll	364
24.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder	365
24.6	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	366
24.7	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	367
24.8	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).....	368
24.9	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	372
24.10	Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	378
24.11	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	379
24.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande	379
24.13	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251).....	380
24.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.....	381
24.15	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar.....	382
Bilaga	Uppdragsbeskrivning – Hyra anstaltsplatser utomlands.....	383

Sammanfattning

Uppdraget

Det pågår ett intensivt reformarbete inom kriminalpolitikens område som förväntas leda till att behovet av platser i häkte och anstalt kommer att öka kraftigt. Till detta kommer att beläggningen inom Kriminalvården sedan flera år ligger på mycket höga nivåer. Utöver att möta det kraftigt ökade platsbehovet genom bl.a. utbyggnad och förtätning av befintliga anläggningar samt etablering av helt nya anläggningar behöver även andra åtgärder övervägas. Utredningen har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands. I promemorian redovisas hur detta praktiskt skulle kunna genomföras och vilka författningsändringar som är nödvändiga för genomförandet.

Utgångspunkter för utredningens förslag

Likvärdighet

De grundläggande formerna för verkställigheten – så som de fastställs i internationella förpliktelser och svensk lagstiftning – ska vara desamma för samtliga som döms till ett fängelsestraff. Ett system som innebär att en person som i Sverige dömts till fängelse och som ska avtjäna fängelsestraffet genom att placeras i en anstalt utomlands bör därför utformas på så sätt att skillnaderna inte blir så stora att det i praktiken blir en annan påföljd.

Avgränsning av aktuella länder

Av uppdragsbeskrivningen framgår att förhyrning av anstaltsplatser endast är aktuellt i jämförbara länder i Sveriges närområde. En grundläggande förutsättning för att verkställighet ska kunna ske utomlands bör vara att det mottagande landet i åtminstone samma utsträckning som Sverige lever upp till internationella förpliktelser om anstaltsförhållanden, behandling av intagna och övriga grundläggande fri- och rättigheter. Mot denna bakgrund görs bedömningen att anstaltsplatser endast bör förhyras i länder som är medlemmar i EU eller EES. Med en sådan avgränsning bedöms samtliga tänkbara länder befinna sig i Sveriges närområde och vara jämförbara med Sverige i fråga om grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Även i denna grupp av länder bör emellertid en bedömning göras av ett tilltänkt lands lämplighet inför varje ingående avtal om förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Medborgarskap

Huvudsyftet med att utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands är att avhjälpa platsbristen inom Kriminalvården. Det bedöms inte finnas några objektiva eller rimliga skäl för att i lag eller förordning begränsa målgruppen för placering i anstalt utomlands till intagna med annat än svenskt medborgarskap.

Tillämplig lag

De svenska bestämmelserna om verkställighet av fängelsestraff utgör tillsammans med bestämmelser om bl.a. villkorlig frigivning, handläggning av ärenden, språk i offentlig verksamhet och tillgång till allmänna handlingar ett system som i så stor utsträckning som möjligt bör tillämpas på ett likvärdigt sätt för de som döms till ett fängelsestraff. Vid verkställighet i utlandet bör därför utgångspunkten vara att svensk lagstiftning ska tillämpas.

Bemanning

Anstaltsplatser utomlands bör i så stor utsträckning som möjligt bemannas med utsänd personal i funktioner som innebär beslutsfattande eller kontakter med intagna. I den mån så inte sker behöver riskreducerande och kompensatoriska åtgärder vidtas för att rättssäkerheten ska kunna vidmakthållas.

Internationell överenskommelse

Förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör ske genom att en överenskommelse ingås på regeringsnivå. Ett sådant avtal kommer med stor sannolikhet innebära överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning varför riksdagens godkännande av avtal behöver fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Utredningens förslag

Placering i anstalt utomlands

I promemorian föreslås att det i fängelselagen tydliggörs att Kriminalvården får placera en intagen på en anstalt utomlands. Vidare föreslås att det i lag anges vilka omständigheter som ska beaktas inför beslut om placering i anstalt utomlands och att verkställighet av fängelse inte får inledas i anstalt utomlands.

Det föreslås att vissa kategorier av intagna inte ska få placeras i anstalt utomlands. Det gäller intagna som:

- är under 18 år,
- har dömts för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666),
- har dömts till rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård enligt den lagen,
- under tiden för placeringen har beviljats permission, särskild permission eller särskild utslussningsåtgärd, eller

- under tiden för placeringen ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Vidare föreslås att vissa utlännningar inte ska kunna placeras i anstalt utomlands. Det gäller utlännningar som:

- är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av utlännningar, eller
- är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716).

Slutligen föreslås att en intagen inte ska få placeras i anstalt utomlands om en sådan placering skulle vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen i Sverige eller strida mot internationella förpliktelser.

Tillhörigheter som kvarlämnats

Det föreslås en ändring som möjliggör för Kriminalvården att förvara intagnas tillhörigheter som lämnats kvar i en anstalt efter att frihetsberövandet upphört även på annan plats inom myndigheten.

Avbrott i verkställigheten och ersättning för frihetsberövande

I promemorian föreslås att om en intagen under placering i anstalt utomlands häktas på grund av misstanke om brott eller döms till fängelse i det mottagande landet, ska detta anses som avbrott i verkställigheten. Det föreslås också att det införs en möjlighet att få ersättning vid frihetsberövande i det mottagande landet om den frihetsberövade har befunnit sig där på grund av att den har varit placerad i en kriminalvårdsanstalt enligt fängelselagen eller utlänningslagen eller på grund av att den tjänstgjort i landet.

Överklagande av förvaltningsbeslut

När intagna och förvarstagna utlännningar placeras i anstalt utomlands kan det uppstå situationer då ett ärende först prövats

utomlands, dvs. utanför en domkrets i Sverige. För att det ska finnas en behörig domstol som kan pröva överklaganden i sådana ärenden föreslås att det införs en ny bestämmelse i dels den allmänna forumregeln i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., och dels att vissa av de specialbestämmelser som styr forum vid överklagande av Kriminalvårdens beslut kompletteras.

Migrationsrätt

Det föreslås att svenska myndigheter bör ansvara för att pröva migrationsärenden för utlänningar som är placerade i anstalt utomlands och att prövningen bör göras enligt svensk lagstiftning. Förutsatt att det mottagande landet accepterar detta ska verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning kunna ske direkt därifrån. Migrationsrättsliga frågor bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet. Utöver detta bedöms det vara nödvändigt att genomföra följande författningsändringar.

- En utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen eller utlänningslagen ska anses befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen.
- Det ska införas undantag från bestämmelserna om inresa och utresa för en utlänning som placeras i anstalt utomlands.
- Ett beslut om avvisning eller utvisning ska även anses verkställt om utlänningen har lämnat det mottagande landet och rest till ett annat land än Sverige.
- Om ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs från det mottagande landet, ska ett återreseförbud börja löpa den dag utlänningen lämnar det mottagande landet och reser till ett annat land än Sverige.
- En utlänning som hålls i förvar och som placeras inom kriminalvården ska, med undantag för utlänningar som har tagits i förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende

enligt utlänningslagen, få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

- Det ska införas en ny grund för verkställighetsförvar när utlänningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands.
- Migrationsverket ska få begära hjälp av Kriminalvården med transporter av utlänningar som hålls i förvar och som är placerade i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

En ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet

I promemorian föreslås att det införs en ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet avseende utsänd personal vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Övriga förslag

Utredningens förslag om att intagna och förvarstagna utlänningar ska kunna placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands medför också att vissa författningsändringar behöver genomföras gällande tillsyn i hälso- och sjukvårdsverksamhet, personuppgiftsbehandling, skattskyldighet, folkbokföring samt stöd och hjälp från socialtjänst.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Arbetsmiljölagen (1977:1160) ska gälla för anställda inom Kriminalvården som tjänstgör i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 38 kap. 18 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 kap.

18 §¹

Beslut som avses i 14 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt är belägen där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den enskilde var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den enskilde senast var inskriven i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2009:776.

1.3 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs att 20 § folkbokföringslagen (1991:481) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.

Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket, *femte stycket* eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.

En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.

Om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar ett sådant tillstånd, ska det särskilt beaktas vid tillämpningen av första och andra styckena.

En vistelse utom landet som föranleds av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet efter val i Sverige ska inte leda till avregistrering enligt första stycket om ledamoten har anknytning till landet genom att disponera en bostad här. På ansökan av ledamoten

¹ Senaste lydelse 2013:380.

får dock Skatteverket besluta om avregistrering under de förutsättningar som anges i första stycket.

*En vistelse utom landet som
föranleds enbart av kriminalvård
ska inte leda till avregistrering
enligt första stycket.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Härigenom föreskrivs att 9 d § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 d §²

Kriminalvårdens beslut enligt 9 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den dömda var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den dömda var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den dömda senast var inskriven i Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 1998:618.

² Senaste lydelse 2009:981.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande i ett land med vilket Sverige har en internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser.

Första stycket gäller endast för frihetsberövande under den tid som någon har befunnit sig utomlands på grund av att den

1. varit placerad i en kriminalvårdsanstalt enligt 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) eller 10 kap. 20 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716), eller

2. tjänstgjort i Kriminalvården.

6 §

Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligen har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid

misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Ersättning enligt 3 a § kan även vägras eller sättas ned, om den skadelidande har fått motsvarande ersättning utomlands.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229)¹ ska införas en ny paragraf, 3 kap. 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

6 a §

Den som är obegränsat skattskyldig och som placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen (2010:610) eller utlänningslagen (2005:716) ska fortsatt vara obegränsat skattskyldig under placeringen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Lagen omtryckt 2008:803.

1.7 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att det i socialtjänstlagen (2001:453) ska införas en ny paragraf, 2 a kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap.

1 a §

Om den enskilde är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) eller 10 kap. 20 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) ansvarar den kommun där den enskilde senast vistades i Sverige för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 3–5 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.8 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningslagen (2005:716)

dels att 8 a kap. 12 §, 10 kap. 4, 19 a och 20 §§ och 12 kap. 21 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 18 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

18 §

En utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 10 kap 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) ska vid tillämpningen av denna lag anses befinna sig i Sverige.

8 a kap.

12 §¹

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar även löpa den dag utlänningen lämnar det land i vilket utlänningen har varit placerad enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) och reser till ett annat land än Sverige.

¹ Senaste lydelse 2022:1015.

Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.

10 kap.

1 §²

En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och

2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket, eller

3. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 3 får även meddelas om utlänningen, när ett beslut om förvar annars upphör, är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

4 §³

En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

² Senaste lydelse 2014:198.

³ Senaste lydelse 2012:129.

En utlänning får inte hållas i förvar för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

Andra stycket gäller inte när ett beslut om förvar av en utlänning enligt 1 § andra stycket 3 meddelas med stöd av 1 § fjärde stycket. Utlänningen får då inte hållas i förvar längre tid än tre dygn.

I andra fall än som avses i första och andra styckena får en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

I andra fall än som avses i första, andra och tredje styckena får en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

19 a §⁴

Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar.

En sådan begäran får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

1. utlänningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 20 § fjärde stycket,

2. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

⁴ Senaste lydelse 2017:123.

3. det annars finns synnerliga skäl.

20 §⁵

Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,

2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket,

3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller

4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt med stöd av första stycket 1, 2 eller 3 får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

En utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt denna lag får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

12 kap.

21 §⁶

Ett beslut om avvísning eller utvisning ska anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Detta gäller dock inte om utlänningen utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor om att utlänningen ska återföras.

⁵ Senaste lydelse 2017:906.

⁶ Senaste lydelse 2009:1542.

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska även anses verkställt, om utlänningen har lämnat det land i vilket utlänningen har varit placerad enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) och rest till ett annat land än Sverige.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.9 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610)

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 2 a–2 e §§, 13 kap. 1 a §, och närmast före 2 kap. 2 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 5 kap. 4 §, 12 a kap. 1 § och 14 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands

2 a §

Kriminalvården får placera en intagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Verkställigheten av fängelse får inte inledas i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Inför beslut om placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands ska Kriminalvården ta hänsyn till den intagnes anknytning till Sverige, den intagnes vårdbehov och övriga omständigheter som kan påverka lämpligheten av en sådan placering.

2 b §

En intagen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om den intagne

1. inte har fyllt arton år,

2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller

3. har dömts till rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård med stöd av den lagen.

En intagen får inte heller placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om den intagne under tiden för placeringen

1. har beviljats permission enligt 10 kap. 1 §,

2. har beviljats särskild permission enligt 10 kap. 2 §,

3. får tillfälligt vistas utanför anstalt enligt 10 kap. 3 §,

4. ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, eller

5. har beviljats tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. 2, 3, 4 eller 5 §.

2 c §

En utlänning får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om utlänningen

1. är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av utlännningar, eller

2. är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716).

2 d §

En intagen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om en sådan placering skulle

1. vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen i Sverige, eller

2. strida mot Sveriges internationella förpliktelser.

2 e §

Om en intagen som har placerats i en kriminalvårdsanstalt utomlands inte längre får placeras i en sådan anstalt enligt 2 a–2 d §§ ska den intagne placeras i en kriminalvårdsanstalt i Sverige.

5 kap.

4 §

Lämnar en intagen kvar tillhörigheter i en anstalt ska tillhörigheterna förvaras *där* i tre månader från det att frihetsberövandet upphört. Om tillhörigheterna inte har *hämtas* ut inom denna tid, får de genom Kriminalvårdens försorg säljas eller, om det inte är möjligt, förstöras.

Lämnar en intagen kvar tillhörigheter i en anstalt ska tillhörigheterna förvaras *av Kriminalvården* i tre månader från det att frihetsberövandet upphört. Om tillhörigheterna inte har *hämtats* ut inom denna tid, får de genom Kriminalvårdens försorg säljas eller, om det inte är möjligt, förstöras.

Om Kriminalvården har sålt en intagens tillhörigheter, har han eller hon rätt till skäligen ersättning. Sådan ersättning får inte betalas ut med ett högre belopp än som har influtit vid försäljningen.

12 a kap.**1 §¹**

Om verkställigheten avbryts ska den tid under vilken avbrottet varat inte räknas som verkställd tid.

Verkställigheten anses inte avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser.

För en intagen som vid verkställighet utomlands häktas med anledning av misstanke om brott i det land i vilket den intagne är placerad enligt 2 kap. 2 a §, ska verkställigheten enligt denna lag anses avbruten under den tid som den intagne är häktad i landet.

För en intagen som vid verkställighet utomlands döms till fängelse i det land i vilket den intagne är placerad enligt 2 kap. 2 a §, ska verkställigheten enligt denna lag anses avbruten under den tid som den intagne verkställer fängelsestraff i landet.

13 kap.**1 a §**

Ett beslut enligt denna lag som fattas av en utländsk myndighet i enlighet med en internationell överenskommelse, ska anses ha fattats av Kriminalvården.

¹ Senaste lydelse 2018:1259.

14 kap.**1 §**

Kriminalvårdens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 5 §.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den klagande var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den klagande senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.10 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 § häkteslagen (2010:611) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

Ett beslut som avses i 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden var intagen när det första beslutet i ärendet fattades.

Om klaganden var intagen i en förvaringslokal utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.11 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att det i patientsäkerhetslagen (2010:659) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 a §

Hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs av Kriminalvården vid verkställighet i en kriminalvårds-anstalt utomlands står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Om någon har dömts till fängelse på viss tid eller till slutet ungdomsvård och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Om någon som har dömts till fängelse på viss tid har varit frihetsberövad i ett land i vilket den dömde har placerats i enlighet med 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden. Detta gäller dock endast om frihetsberövandet har medfört avbrott i verkställighet enligt 12 a kap. 1 § tredje stycket fängelselagen.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller
2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.13 Förslag till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs att 25 § strafftidslagen (2018:1251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

25 §

Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket,
2. uppskov enligt 14 § eller återkallelse av ett beviljat uppskov enligt 15 §, eller
3. strafftidsbeslut enligt 21 § eller ändring av strafftidsbeslut enligt 22 §.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades. *Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den klagande var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den klagande senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Kriminalvården får till en utländsk myndighet eller internationell organisation lämna ut de personuppgifter som behövs för

1. prövning och genomförande av överflyttning av straffverkställighet,

2. transitering och förvaring av en person som är frihetsberövad för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet, *eller*

3. tillfällig överflyttning av en frihetsberövad person för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet.

2. transitering och förvaring av en person som är frihetsberövad för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet,

3. tillfällig överflyttning av en frihetsberövad person för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet, *eller*

4. *verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 18 § lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

18 §

En utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får dock tillfälligt förvaras i en polisarrest.

En utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får dock tillfälligt förvaras i en polisarrest.

Utlänningen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

För behandlingen av en utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest gäller häkteslagen (2010:611). Utlänningen ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.¹

dels att nuvarande 7 e–7 g §§ ska betecknas 7 f–7 h §§,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 e §

Beslut av Kriminalvården som överklagas till en förvaltningsrätt ska, om ärendet först prövats utanför en domkrets i Sverige, tas upp av den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den intagne senast var inskriven i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse av författningens rubrik 1995:126.

1.17 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs i fråga om utlänningsförordningen (2006:97)

dels att nuvarande 8 kap. 3 a § ska betecknas 8 kap. 3 b §,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 3 a § ska sättas närmast före 8 kap. 3 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 a §, av följande lydelse.

8 kap.

3 a §

När en utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) eller enligt 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) kommer till eller reser från Sverige tillämpas inte bestämmelserna om utlänningars inresa och utresa i utlänningslagen och i denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.18 Förslag till förordning om ändring i strafftidsförordningen (2019:95)

Härigenom föreskrivs att det i strafftidsförordningen (2019:95) ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

*En dömd har inte rätt att
påbörja verkställigheten av ett
fängelsestraff i en kriminalvårds-
anstalt utomlands.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Myndigheten får ingå en internationell överenskommelse som kompletterar en överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat om förhyrning av anstaltsplatser i den staten. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

En internationell överenskommelse ska ingås av generaldirektören. Innan en internationell överenskommelse ingås ska Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Uppdragets genomförande

Under uppdragets genomförande har Justitiedepartementet fortlöpande hållits informerat om hur arbetet har fortskridit.

Ett utkast till internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser utomlands har tagits fram och presenterats för Justitiedepartementet i särskild ordning. Eftersom utkastet kan komma att ligga till grund för förhandlingar med andra länder ingår det inte i denna redovisning.

Kriminalvården har tillsatt en referensgrupp med experter inom olika delar av myndighetens sakområde. Därutöver har utredningen haft kontakt med tjänstemän på flera andra myndigheter, bl.a. Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Domstolsverket, Försvarsmakten, Läkemedelsverket, Migrationsverket, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

För att ta tillvara de internationella lärdomar som finns har kontakt etablerats med departementstjänstemän från Belgien angående deras erfarenheter av att hyra anstaltsplatser i Nederländerna. Vidare har möten ägt rum på plats i Oslo och Köpenhamn med tjänstemän från Norge och Danmark angående deras erfarenheter av att hyra anstaltsplatser i Nederländerna respektive Kosovo.

3 Gällande rätt

3.1 Förenta nationernas konventioner

3.1.1 Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

Förenta nationernas (FN) allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna antogs av FN:s generalförsamling den 10 december 1948. Förklaringen var ursprungligen inte tänkt att vara juridiskt bindande, men innehåller till stor del sedvanerätt och utgör en grundsten för arbetet med att säkerställa de mänskliga rättigheterna. Förklaringen ger uttryck för grundläggande och universella fri- och rättigheter som alla har rätt till eller har rätt att vara fria från.

3.1.2 Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning

FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning trädde i kraft i Sverige 1987. Konventionen innehåller bl.a. ett absolut förbud för konventionsstaterna att använda sig av tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. FN:s kommitté mot tortyr (CAT), bestående av oberoende experter, har inrättats för att övervaka att konventionsstaterna skyddar och respekterar rättigheterna i konventionen. Regeringen rapporterar återkommande till kommittén om Sveriges efterlevnad av konventionen. Kommittén genomför också återkommande granskningar av konventionsstaterna genom t.ex. inspektioner av hur frihetsberövade personer behandlas.

Opcat

Opcat är det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling. Protokollet kräver att staterna har ett nationellt system, National Preventive Mechanism (NPM), på svenska kallat Nationellt besöksorgan, för att övervaka frågan. Syftet är att förebygga grym, omänsklig, eller annan förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade.

Riksdagens ombudsmän (JO) har uppdraget som Nationellt besöksorgan i Sverige och har en särskild enhet, Opcat-enheten, som regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade, rapporterar från besöken och deltar i det internationella samarbetet inom området. Opcat-inspektionerna genomförs på uppdrag av justitieombudsmännen inom sitt respektive ansvarsområde.

3.1.3 Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering

FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering ratificerades av Sverige 1971 och syftar till att garantera alla människor, oavsett deras ursprung, ett absolut och fullständigt åtnjutande av de mänskliga rättigheterna. Konventionen listar en rad rättigheter där staterna ska säkerställa frihet från rasdiskriminering. Bland dessa rättigheter återfinns bl.a. rätten till likabehandling inför domstolar och andra rättsvårdande organ, rätten till åsiktsfrihet och yttrandefrihet, rätten till församlingsfrihet och föreningsfrihet.

Av artikel 1.2 i konventionen framgår att den inte är tillämplig på åtskillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som en konventionsstat gör mellan medborgare och icke-medborgare. Vidare framgår av artikel 1.3 att ingen bestämmelse i konventionen får tolkas så att den på något sätt inverkar på konventionsstaternas lagar och bestämmelser om nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, så länge dessa regler inte diskriminerar någon särskild nationalitet.

Regeringen rapporterar återkommande om Sveriges efterlevnad av konventionen till FN:s kommitté för avskaffande av rasdiskriminering (CERT).

3.1.4 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966. Konventionsstaterna åtar sig att respektera individens medborgerliga och politiska rättigheter, inklusive rätten till liv, rätten till privatliv, religionsfrihet, yttrandefrihet, mötesfrihet, rösträtt och rätten till en rättvis rättegång. Konventionsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att genom lagstiftning och på annat sätt förverkliga rättigheterna i konventionen, t.ex. så att var och en på ett likvärdigt och effektivt sätt får skydd mot all slags diskriminering. Konventionsstaterna ska också se till att kriminalvårdssystemet innefattar behandling av intagna och att dess huvudsakliga syfte ska vara deras bättring och återanpassning i samhället. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (CCPR) övervakar implementeringen av konventionen.

3.1.5 Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning antogs av FN:s generalförsamling den 13 december 2006.

Konventionens syfte är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Personer med funktionsnedsättning innefattar bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra (artikel 1).

Konventionsstaterna ska säkerställa att, om personer med funktionsnedsättning berövas sin frihet genom något förfarande, är de på lika villkor som andra berättigade till garantier i enlighet med de mänskliga rättigheterna och ska behandlas i enlighet med syftena och principerna i denna konvention, däribland genom erbjudande av skälig anpassning (artikel 14.2).

FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD) granskar vilka åtgärder som konventions-

staterna har vidtagit för att verkställa sina skyldigheter enligt konventionen (artikel 35.1). Kommittén lämnar även förslag och allmänna rekommendationer till konventionsstaterna (artikel 36.1).

3.1.6 Konventionen om barnets rättigheter

FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, antogs av FN:s generalförsamling 1989 och 196 länder har ratificerat konventionen. Konventionen utgör en juridiskt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft och barnkonventionen gäller sedan dess som svensk lag. En grundprincip i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (artikel 3.1). Det finns inte något krav på att barnets bästa ska vara utslagsgivande, men det ska vara ett tungt vägande intresse vid alla åtgärder som rör ett barn.¹⁴

Konventionsstaterna ska bl.a. respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3). Staterna ska också vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28.e). Vidare ska staterna säkerställa bl.a. att varje frihetsberövat barn ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihetsberövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta, och ska, utom i undantagsfall, ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök (artikel 37.c).

FN:s kommitté för barnets rättigheter (CRC) granskar de framsteg som gjorts av konventionsstaterna i fråga om förverkligandet av skyldigheterna enligt konventionen (artikel 43.1).

¹⁴ Se t.ex. Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 s. 190, 191, 242 och 243.

3.1.7 FN:s minimiregler för behandling av fångar och de europeiska fängelsereglerna

FN respektive Europarådet har antagit särskilda regler för behandlingen av frihetsberövade personer i t.ex. fängelse och häkte, FN:s minimiregler för behandling av fångar (Nelson Mandela-reglerna) respektive Europarådets ministerkommittés rekommendation (Rec[2006]2-rev) till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna (de europeiska fängelsereglerna). Som medlem av FN och Europarådet har Sverige medverkat vid antagandet av dessa dokument. I båda regelverken finns bestämmelser som kräver att varje frihetsberövad behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och att de restriktioner som åläggs frihetsberövade ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till det legitima syftet med åtgärderna. Därutöver finns bl.a. regler som ger intagna rätt till kontakt med anhöriga och som förbjuder diskriminering på grund av t.ex. kön, religion eller nationalitet.

3.1.8 Övriga rättsakter

FN har antagit särskilda regler om behandlingen av kvinnliga intagna och icke-frihetsberövade kvinnliga lagöverträdare, de s.k. Bangkok-reglerna (United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders, resolution 65/229, antagen av FN:s generalförsamling den 21 december 2010).

Därutöver har FN antagit regler för skydd av frihetsberövade ungdomar, de s.k. Havannareglerna (United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, resolution 5/113, antagen av FN:s generalförsamling den 14 december 1990).

3.2 Europakonventionen

3.2.1 Allmänt

Europeiska konventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, är inkorporerad i svensk rätt genom lagen

(1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

De fri- och rättigheter som främst aktualiseras vid verkställighet av fängelsestraff är förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3), rätten till respekt för privat- och familjeliv, hem och korrespondens (artikel 8.1), men även rätten till en rättvis rättegång (artikel 6), rätten till effektiva rättsmedel (artikel 13) och förbudet mot diskriminering (artikel 14).

3.2.2 Europadomstolen

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, avgör om en konventionsstat har kränkt någons rättigheter enligt Europakonventionen.

Det finns ett stort antal avgöranden från Europadomstolen om tillämpning av konventionens artiklar i fall där någon är intagen i anstalt. Domstolen har bl.a. konstaterat att konventionen gäller även när någon avtjänar ett fängelsestraff och att t.ex. rätten till respekt för privat- och familjeliv gäller när någon är frihetsberövad (se t.ex. *Khodorkovskiy och Lebedev mot Ryssland*, nr 11082/06 och 13772/05, 25 juli 2013).

Vad särskilt gäller frihetsberövade har Europadomstolen understrukit att en konventionsstat måste säkerställa att en person är frihetsberövad under förhållanden som är förenliga med respekten för mänsklig värdighet och att sättet och metoden för utförandet av en åtgärd inte utsätter den intagne för nöd eller svårigheter av en intensitet som överstiger den oundvikliga nivån av lidande som är inneboende i frihetsberövande. Givet de praktiska kraven som omgärdar ett frihetsberövande behöver även den intagnes hälsa och välbefinnande säkras på ett adekvat sätt (se t.ex. *Kudła mot Polen*, nr 30210/96, 26 oktober 2000, *Idalov mot Ryssland*, nr 5826/03, 22 maj 2012 och *Muršić mot Kroatien*, nr 7334/13, 20 oktober 2016).

3.2.3 Förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling

Enligt artikel 3 i Europakonventionen får ingen utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller

bestraffning. Begreppen omänsklig och förnedrande behandling har inte definierats i konventionen men Europadomstolen har funnit att exempelvis användningen av handfängsel, kedjor och bältesläggning i vissa fall strider mot förbudet (se t.ex. *Hénaf mot Frankrike*, nr 65436/01, 27 november 2003, *Tarariyeva mot Ryssland*, nr 4353/03, 14 december 2006 och *Wiktorko mot Polen*, nr 14612/02, 31 mars 2009). En inskränkning av intagnas frihet som särskilt reglerats i fängelselagen är Kriminalvårdens möjlighet att under vissa omständigheter belägga intagna med fängsel.

Europadomstolens praxis

Europadomstolen har i ett stort antal avgöranden prövat frågor om förhållandena i ett fängelse och eventuella överträdelser av artikel 3 i Europakonventionen.

Exempelvis finns ett flertal avgöranden som avser utformningen av bostadsrum och sovytor. Vid denna prövning har i huvudsak tre omständigheter beaktats; varje intagen måste ha en personlig sovplats i rummet, varje intagen ska kunna disponera minst 3 kvadratmeter golvyta och den totala rumsytan måste vara tillräckligt stor för att möjliggöra att de intagna kan flytta sig obehindrat mellan möbler (se t.ex. *Muršić mot Kroatien*, nr 7334/13, 20 oktober 2016). Europadomstolen har även konstaterat att en prövning av om en kränkning har skett inte enbart kan ta fasta på bostadsytan per intagen, utan att en prövning måste göras utifrån samtliga relevanta omständigheter och att hänsyn också behöver tas till de kumulativa effekter som förhållandena i fängelset kan medföra. Det kan bl.a. röra sig om möjligheten till utevistelser, tillgången till dagsljus och frisk luft, förhållandena gällande ventilation och temperatur samt möjligheterna att använda toalett avskilt och i enlighet med grundläggande hygienkrav (se t.ex. *Ananyev m.fl. mot Ryssland*, nr 42525/07, 10 januari 2012).

Europadomstolen har också uttalat att varje konventionsstat måste se till att frihetsberövade erbjuds adekvat hälso- och sjukvård, såväl somatisk som psykiatrisk, och att hänsyn tas till olika typer av hälsoproblematik som den frihetsberövade kan tänkas lida av, se bl.a. *Kudła mot Polen*, nr 30210/96, 26 oktober 2000, *Ślawomir Musiał*

mot Polen, nr 28300/06, 20 januari 2009 och *Grimailovs mot Litauen*, nr 6087/03, 25 juni 2013.

CPT

Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) inrättades genom Europarådets europeiska konvention för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, som trädde i kraft 1989. CPT grundar sig på artikel 3 i Europakonventionen och granskar varje medlemsstat i Europarådet vartannat år gällande efterlevnaden av konventionen. CPT anordnar besök på platser där frihetsberövade personer befinner sig för att bedöma hur dessa behandlas, t.ex. fängelser. Efter varje besök sänder CPT en ingående rapport till aktuell stat som bl.a. omfattar CPT:s observationer och rekommendationer.

En vanlig observation vid CPT:s granskningar är problematik kring överbeläggning i häkten och fängelser. CPT har tagit fram en minimistandard vad gäller storleken på bostadsrum för intagna i fängelse.¹⁵ Härav framgår bl.a. att intagna i enkelrum bör ha 6 kvadratmeter bostadsyta och i rum där det vistas flera intagna bör varje intagen tillförsäkras 4 kvadratmeter bostadsyta, exklusive toalettutrymme. Kriminalvården har i interna anvisningar slagit fast att dessa rekommendationer i normalfallet ska följas.¹⁶

3.2.4 Skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Med korrespondens avses i Europakonventionen olika former för att överföra meddelanden mellan individer med hjälp av t.ex. telefon, telefax, radio och datorer. Såväl telefonavlyssning som brevkontroll är ingrepp i rätten till respekt för korrespondens, men även i den allmänna rätten till respekt för privatlivet.¹⁷

¹⁵ Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards, CPT/Inf (2015) 44.

¹⁶ Kriminalvårdens anvisningar (2024:4) för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme.

¹⁷ Se bl.a. Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, sjätte upplagan, 2023, s. 441 och 442.

Skyddet för privatlivet är inte absolut utan får inskränkas under förutsättning att det sker med stöd av lag och det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till vissa legitima intressen, däribland nationell eller allmän säkerhet, förebyggande av oordning eller brott eller skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Inskränkningen måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Vissa begränsningar framgår av fängelselagen, bl.a. gällande brevgranskning (se avsnitt 10.7.1).

Europadomstolens praxis

Europadomstolen har slagit fast att möjligheterna för intagna att upprätthålla kontakt med närstående enligt artikel 8 är grundläggande när det gäller intagnas rättigheter och att konventionsstaterna är skyldiga att så långt det är möjligt underlätta sådana kontakter (se t.ex. *Khoroshenko mot Ryssland*, nr 41418/04, 30 juni 2015). Detta inbegriper också en skyldighet att säkerställa att det finns lämpliga förutsättningar för att ta emot besök av barn, på ett sådant sätt att besökarna utsätts för så lite stress som möjligt (se *Horych mot Polen*, nr 13621/08, 17 april 2012).

Europakonventionen ger inte intagna rätt att välja placering och det ligger i sakens natur att ett fängelsestraff innebär inskränkningar i den personliga friheten utan att det i sig kan anses som en begränsning av rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8. Placering av en intagen i en anstalt som ligger på så långt avstånd från dennes familj att besök allvarligt försvåras eller till och med omöjliggörs, har dock i vissa fall ansetts utgöra inte bara en begränsning av artikel 8 utan också en otillåten sådan. I *Polyakova m.fl. mot Ryssland*, nr 35090/09, 7 mars 2017, hade tre intagna placerats i fängelser mellan 2 000 och 8 000 kilometer från sina anhöriga, vilket i hög grad försvårade besöksmöjligheterna. Besluten hade överklagats men avslagits av rysk domstol. Målsägandena menade att detta utgjorde en överträdelse av artikel 8. Europadomstolen fann att rysk lagstiftning inte uppställde något krav på att i bedömningen av lämplig anstalt ta hänsyn till dess geografiska läge och eventuell påverkan för den intagnes möjligheter att få besök av sin familj. Inte heller fanns det någon möjlighet att

rättsligt angripa ett beslut om anstaltsplacering med hänvisning till detsamma. Europadomstolen gjorde därför bedömningen att rysk lagstiftning var bristfällig i detta avseende och att detta utgjorde en överträdelse av artikel 8. I *Khodorkovsky och Lebedev mot Ryssland*, nr 11082/06, 25 juli 2013, fann domstolen att en placering i en avlägsen del av landet flera tusen kilometer från den stad där den intagnes familj bodde utgjorde en begränsning av den intagnes rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8. Domstolen lade härvid särskild vikt vid det långa avståndet och bristerna i den ryska infrastrukturen för resor och transporter vilket gjorde resor tidsödande och ansträngande, särskilt då den intagne hade små barn. Det konstaterades därefter att platsbrist inom anstaltssystemet kan vara ett godtagbart skäl att placera intagna i anstalt som är belägen långt ifrån den intagnes närstående. Processen för anstaltsplacering av intagna i ansågs emellertid så otydlig och oförutsebar att den lämnade ett icke acceptabelt utrymme för godtycklighet från myndigheternas sida. Därför hade en överträdelse av artikel 8 skett i det aktuella fallet.

Europadomstolen har också i några fall funnit dels att en placering i anstalt på stort geografiskt avstånd från besökare inte utgör en begränsning av rätten till privat- och familjeliv (se *Selmani mot Schweiz*, nr 70258/01, 28 juni 2001 och *Labaca Larrea mot Frankrike*, nr 56710/13, 7 februari 2017), dels att det i och för sig inneburit en begränsning men att den ändå varit godtagbar enligt de förutsättningar som uppställs i artikel 8.2 (se *Wakefield mot Förenade Kungariket*, nr 15817/89, 1 oktober 1990 och *Fraile Iturralde mot Spanien*, nr 66497/17, 7 maj 2019).

Artikel 8 utgör också ett skydd för intagnas korrespondens med omvärlden, särskilt beträffande juridiskt ombud. Åtgärder för att övervaka sådan korrespondens måste vara proportionerliga och inte lämna utrymme för godtycklighet (se t.ex. *Enea mot Italien*, nr 74912/01, 17 september 2009).

3.2.5 Rätt till en rättvis rättegång

Artikel 6 i Europakonventionen innehåller bestämmelser om rätten till en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en opartisk domstol. Denna rättighet gäller såväl vid prövningen av

civila rättigheter och skyldigheter som vid anklagelser om brott. När det gäller intagna i anstalt aktualiseras främst denna rättighet när det gäller möjligheterna att kunna utnyttja rätten till domstolsprövning av de beslut som Kriminalvården meddelar.

Europadomstolens praxis

Europadomstolen har i ett flertal avgöranden uttalat sig kring frihetsberövade personers rättigheter enligt artikel 6, bl.a. gällande tillgång till juridiskt biträde och att kunna delta i rättegång på ett effektivt och rättssäkert sätt (se t.ex. *Ibrahim m.fl. mot Förenade Kungariket*, nr 50541/08, 13 september 2016 och *Moiseyev mot Ryssland*, nr 62936/00, 9 oktober 2008).

3.2.6 Förbud mot diskriminering

En central bestämmelse i Europakonventionen är förbudet mot diskriminering i artikel 14. Enligt bestämmelsen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Europadomstolens praxis

Det finns ett flertal avgöranden från Europadomstolen som rör påstådd diskriminering av vissa kategorier av intagna, t.ex. rörande skillnader i regelverk för män och kvinnor (*Ecis mot Lettland*, nr 12879/09, 10 januari 2019) och olika behandling av häktade respektive fängelsedömda (*Varnas mot Litauen*, nr 42615/06, 9 juli 2013).

3.3 Europeiska unionens rättighetsstadga

Bestämmelser om skydd för privat- och familjeliv samt den personliga integriteten finns även i Europeiska unionens stadga om

de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). I ingressen till rättighetsstadgan anges att stadgan bekräftar de rättigheter som har sin grund i bl.a. Europakonventionen. I artikel 52.1 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras genom lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i fri- och rättigheterna. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

3.4 Regeringsformen

3.4.1 Grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen, RF, finns bestämmelser till skydd för enskildas grundläggande fri- och rättigheter. I detta sammanhang kan nämnas förbuden mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 4–6 §§ RF), rätten till domstolsprövning av frihetsberövanden (2 kap. 9 § RF) och skydd mot diskriminering (2 kap. 12 och 13 §§ RF). Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). Vissa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 § RF). Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare får en begränsning inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Rättighetsskyddet är som huvudregel detsamma för svenska medborgare och andra som vistas här i riket. För andra än svenska medborgare får särskilda begränsningar göras genom lag när det gäller vissa uppräknade fri- och rättigheter, t.ex. när det gäller kraven på proportionalitet (2 kap. 25 § RF).

3.4.2 Förbud mot landsförvisning av svenska medborgare

Enligt 2 kap. 7 § RF får en svensk medborgare inte landsförvisas eller hindras att resa in i riket. Huvudsyftet med förbudet, som inte kan inskränkas utan att regeringsformen ändras, är att förhindra att möjlighet öppnas att tysta obekväma företrädare för politiska minoriteter genom att de förpassas ur landet (se prop. 1973:200 s. 300). Bestämmelsen innebär inte något hinder för utlämning av svensk medborgare till annan stat. En liknande bestämmelse finns också i artikel 3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

3.4.3 Skydd mot diskriminering

Enligt 2 kap. 12 § RF får lag eller annan föreskrift inte innebära att någon missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Förbudet avser inte särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap (se prop. 1975/76:209 s. 159 och 160).

Av 2 kap. 13 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon missgynnas på grund av sitt kön, om inte föreskriften utgör ett led i strävanden att åstadkomma jämställdhet mellan män och kvinnor eller avser värnplikt eller motsvarande tjänsteplikt. I sammanhanget kan noteras att särbehandling som inte kan sägas gynna eller missgynna något av könen inte omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde, vilket t.ex. är fallet med bestämmelser om att kvinnor och män som är intagna i anstalt ska hållas åtskilda (se prop. 1975/76:209 s. 102).

3.4.4 Ingående av avtal och överlåtelse av myndighetsutövning

Av 10 kap. 1 § RF framgår att överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Vidare framgår av 10 kap. 2 § RF att regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i

en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Enligt 10 kap. 3 § RF krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Det sistnämnda förhållandet kan t.ex. avse att en överenskommelse påverkar statens budget. Detsamma gäller när överenskommelsen är av större vikt, vilket avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. Om riksdagens beslut om lagstiftning ska fattas enligt en särskild ordning, t.ex. med kvalificerad majoritet, ska denna följas även vid riksdagens godkännande av överenskommelsen (10 kap. 3 § andra stycket RF).

Av 10 kap. 8 § RF framgår att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter, som inte direkt grundar sig på regeringsformen, genom beslut av riksdagen kan överlåtas till bl.a. en annan stat. Ett exempel på detta är överförande av straffverkställighet till annan stat.¹⁸ Riksdagen har även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse (10 kap. 8 § första stycket RF). Av andra stycket samma bestämmelse framgår att om den uppgift som ska överlämnas innefattar myndighetsutövning krävs att riksdagens beslut fattas enligt den särskilda beslutsordningen som gäller enligt 10 kap. 6 § andra stycket RF. Det innebär att det krävs att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det, alternativt i den ordning som gäller för stiftande av grundlag enligt 8 kap. 14 § RF.

3.5 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Tryckfriheten regleras i tryckfrihetsförordningen, TF, och syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § första stycket TF). Även yttrandefriheten enligt yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, har detta till ändamål (se 1 kap. 1 § andra stycket YGL).

¹⁸ Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (3 juli 2019, version 3A, Juno), kommentaren till 10 kap. 8 § RF.

I 2 kap. TF finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. En grundläggande utgångspunkt är att var och en ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF) och att denna rätt endast får begränsas om det krävs med hänsyn till vissa intressen (2 kap. 2 § TF).

Beroende på hur en förhyrning av anstaltsplatser utomlands utformas kan rätten att ta del av allmänna handlingar behöva tillförsäkras (se vidare avsnitt 6.4, 7.3 och 20.4).

3.6 Brottsbalken

I 26 kap. brottsbalken, BrB, finns bestämmelser om fängelse. Enligt 26 kap. 4 § BrB ska den som har dömts till fängelse för verkställighet av straffet tas in i kriminalvårdsanstalt om inte annat är särskilt föreskrivet. Särskilda föreskrifter om andra former av verkställighet finns bl.a. i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll och i 11 kap. fängelselagen (2010:610).

Enligt 26 kap. 6 § första stycket BrB ska den dömda frigges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst trettio dagar, har avtjänats.

Av 26 kap. 10 § BrB framgår att efter den villkorliga frigivningen gäller en prøvotid som motsvarar den strafftid som återstår vid frigivningen, dock minst trehundrasextiofem dagar. Straffet är helt verkställt vid prøvotidens utgång förutsatt att villkorligt medgiven frihet inte längre kan förklaras förverkad.

Utgångspunkten är alltså att ett fängelsestraff ska verkställas genom att den dömda tas in i kriminalvårdsanstalt, för att därefter villkorligt frigges.

Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten, får kriminalvårdspersonal enligt 24 kap. 2 § BrB bruka det våld som kan anses försvarligt för att hindra rymningen. Detsamma gäller om den som berövats friheten sätter sig med våld eller hot om våld till motvärn eller på annat sätt gör motstånd mot den som ska hålla honom till ordningen. Personalen får bruka det våld som är försvarligt för att upprätthålla ordningen.

3.7 Verkställighetslagstiftningen

3.7.1 Normaliseringsprincipen

I samband med att kriminalvården reformerades i början av 1970-talet gjordes följande uttalanden om utgångspunkten för ansvaret för kriminalvårdens klienter (prop. 1973:1 bilaga 4, s. 90).

” [...] kriminalvårdens klienter har samma rätt till samhällets stöd och hjälp som andra medborgare. Endast i de fall då den dömda omhändertagits på sådant sätt att det förhindrar andra myndigheters medverkan eller när stödinsatserna uteslutande har sin grund i kriminalvårdens rehabiliterande uppgifter får ansvarsfrågan en annan grund och kriminalvården måste ta det primära ansvaret även för uppgifter som normalt åvilar andra huvudmän. En annan ordning skulle ofrånkomligen [...] leda till att samhällets totala resurser onödigtvis splittras och användes på ett orationellt sätt samtidigt som kriminalvårdsklienteleets sociala isolering ytterligare markerades. [...] I den mån kriminalvårdens klienter behöver hjälp och stöd grundar sig behovet i regel inte i på deras speciella situation som lagöverträdare utan på deras allmänna sociala förhållanden som arbetslösa, sjukvårdsbehövande eller dyl.”

Dessa utgångspunkter brukar sammanfattas i den s.k. normaliseringsprincipen. Principen har bekräftats i anslutning till att såväl den numera upphävda lagen om kriminalvård i anstalt som den nu gällande fängelselagen beslutades (se prop. 1974:20 s. 85, 117 och 150 respektive prop. 2009/10:135 s. 64).

3.7.2 Strafftidslagen

Strafftidslagen (2018:1251) innehåller bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas. De bestämmelser som reglerar tillgodoräknande av tid för frihetsberövande återfinns i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

3.7.3 Fängelselagen

Fängelselagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt.

Den nu gällande fängelselagen trädde i kraft den 1 april 2011 och ersatte då lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Fängelselagen var ett resultat av en mångårig översyn av delar av straffverkställighetslagstiftningen. Under 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att skapa en ny modern kriminalvårdslag (dir. 2002:90). Kommittén, som antog namnet Kriminalvårdskommittén, överlämnade 2005 sitt betänkande *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54). En ny kriminalvårdslag föreslogs som skulle reglera verkställighet av fängelse, skyddstillsyn och samhällstjänst. Delar av förslagen i betänkandet kom därefter att behandlas av regeringen i form av ett antal propositioner om ändring i lagen om kriminalvård i anstalt, bl.a. gällande regler om utslussning från anstalt och villkorlig frigivning samt skärpta regler om brevgranskning och innehav av tillhörigheter i anstalt (prop. 2005/06:123 och prop. 2006/07:127). Regeringens behandling av Kriminalvårdskommitténs betänkande avslutades genom att en helt ny fängelse- och häkteslagstiftning föreslogs (prop. 2009/10:135).

Fängelselagen vilar i stort sett på samma grundtanke som kom till uttryck genom 1974 års kriminalvårdsreform och som låg till grund för lagen om kriminalvård i anstalt. Fängelselagen innehåller ramarna för verkställighetens innehåll och utformning samt de materiella bestämmelser som rör de intagnas rättigheter och i vilken utsträckning dessa kan inskränkas. Därutöver finns bestämmelser om de kontroll- och tvångsåtgärder som kan riktas mot intagna och, i förekommande fall, mot andra personer samt grundläggande bestämmelser om överklagande av beslut.

I fängelselagen finns bestämmelser om tillämpningsområde och grundläggande principer (1 kap.), placering (2 kap.), sysselsättning och ersättning (3 kap.), fritid (4 kap.), personliga tillhörigheter (5 kap.), gemensamhet och avskildhet (6 kap.), besök och andra kontakter (7 kap.), särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.), hälso- och sjukvård (9 kap.), permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.), särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.), varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.), avbrott i verkställigheten (12 a kap.) samt beslut och överklagande m.m. (13–15 kap.).

3.7.4 Fängelseförordningen

Fängelseförordningen (2010:2010) innehåller kompletterande bestämmelser till fängelselagen. Här kan bl.a. nämnas bestämmelser om hur intagna ska informeras om verkställigheten, att journal ska föras för varje intagen, att det ska upprättas en individuell verkställighetsplan, vissa kompletterande bestämmelser rörande sysselsättning, personliga tillhörigheter, tvångsåtgärder, hälso- och sjukvård samt målsägandeinformation. Förordningen innehåller också ett bemyndigande till Kriminalvården att meddela ytterligare föreskrifter.

3.7.5 Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd

Det finns ett tiotal gällande föreskrifter och allmänna råd i Kriminalvårdens författningssamling (KVFS). Anstaltsverksamheten regleras främst i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse. FARK Fängelse innehåller kompletterande bestämmelser till fängelselagen och fängelseförordningen samt allmänna råd. Föreskrifterna följer i princip samma kapitelindelning som lagen och utgör en relativt omfattande komplettering till denna.

3.8 Överförande av straffverkställighet

Överförande av straffverkställighet är ett samarbete mellan stater som förenklat innebär att en dom eller slutligt beslut i brottmål som har meddelats i en stat verkställs i en annan stat. Det samarbete som rör överförande av frihetsberövande påföljder bygger på grundtanken att den dömda bör verkställa sitt straff i den stat där han eller hon har de bästa förutsättningarna att återanpassa sig till ett normalt liv när verkställigheten avslutas. Den svenska lagstiftningen som reglerar frågor om överförande av frihetsberövande påföljder grundar sig huvudsakligen på internationella överenskommelser som har antagits i Europarådet eller EU. Därutöver finns ett väl fungerande samarbete mellan de nordiska länderna.

Vid överförande av en frihetsberövande påföljd övertar den mottagande (verkställande) staten verkställigheten av fängelsestraffet. Verkställigheten sker då enligt den statens nationella regler, t.ex. regler om villkorlig frigivning.

3.8.1 Överförande inom Norden

Inom Norden är det möjligt att verkställa domar och beslut i brottmål i ett annat nordiskt land än i domslandet. Detta sker med stöd av en enhetlig lagstiftning i de nordiska länderna. De svenska reglerna finns i lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., nordiska verkställighetslagen.

Verkställighet av ett frihetsstraff kan på begäran av domslandet ske i det nordiska land där den dömda är medborgare eller där denne har sin hemvist (se 5 och 8 §§ nordiska verkställighetslagen). Domen kan också verkställas i det land där den dömda uppehåller sig, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligast. Den dömdes samtycke till överförandet är inget krav.

Att den person som är i fråga för överförande från Sverige också har svenskt medborgarskap utgör inte hinder mot överförande.

I nordiska verkställighetslagen finns vissa regler som bl.a. rör transporter men i allt väsentligt är det vid överförande av frihetsstraff lagen i det mottagande landet som tillämpas. Den svenska fängelselagen och andra författningar som reglerar verkställighet i Sverige är med andra ord inte tillämpliga vid verkställighet i ett annat nordiskt land.

3.8.2 Överförande inom Europeiska unionen

Samarbetet mellan EU:s medlemsstater om överförande av frihetsberövande påföljder regleras i rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder). Rambeslutet bygger på principen om ömsesidigt erkännande, vilket innebär att den stat som ska verkställa

en annan stats dom eller beslut inte ska ifrågasätta domen eller beslutet eller under vilka förutsättningar dessa har meddelats.

Rambeslutet har genomförts i Sverige genom lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, europeiska verkställighetslagen, med tillhörande förordning. Personer som har dömts till en frihetsberövande påföljd i Sverige men har en stark anknytning till ett annat EU-land, ska i största möjliga utsträckning avtjäna straffet i det landet. Grundprincipen är att den dömdes sociala återanpassning bäst sker i det land där han eller hon kommer att vistas efter avtjänat straff. Kriminalvården prövar om en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige eller om en svensk dom ska skickas till en annan medlemsstat för att verkställas i den staten. Det avgörande kriteriet för om en svensk dom ska verkställas i en annan medlemsstat är alltså den dömdes anknytning till det landet. Regelverket innehåller inte något förbud mot att besluta att en svensk medborgare ska avtjäna ett straff i en annan medlemsstat.

3.8.3 Överförande enligt internationella överenskommelser

Om det följer av en bilateral eller multilateral överenskommelse som Sverige ingått med en annan stat får frihetsberövande påföljder som dömts ut i en annan stat verkställas i Sverige och på samma sätt får svenska frihetsberövande påföljder verkställas utomlands. Detta framgår av lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, internationella verkställighetslagen, som alltså möjliggör överförande till och från länder utanför Norden och EU.

De grundläggande överenskommelser som i första hand omfattas av lagen är den europeiska konventionen den 28 maj 1970 om brottmålsdoms internationella rättsverkningar, brottmålsdomskonventionen, och den europeiska konventionen den 21 mars 1983 om överförande av dömda personer, överförandekonventionen, med 1997 års tilläggsprotokoll. Bestämmelserna i internationella verkställighetslagen förutsätter som huvudregel dels att det finns en internationell överenskommelse mellan Sverige och den andra staten om samarbete i fråga om bistånd med verkställighet, dels att

regeringen har förordnat om att lagen ska tillämpas i förhållande till den överenskommelsen.

Den 12 december 2024 beslutade regeringen att överlämna lagrådsremissen Internationell verkställighet i brottmål till Lagrådet. I lagrådsremissen lämnas förslag till en ny lagstiftning om internationell verkställighet i brottmål. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

3.9 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900), FL, gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Förvaltningslagens bestämmelser i 5–8 §§ om grunderna för god förvaltning gäller dock även i annan förvaltningsverksamhet hos förvaltningsmyndigheter och domstolar (1 § FL), dvs. sådan verksamhet som utgör förvaltningsmyndighetens eller domstolens faktiska handlande (prop. 2016/17:180 s. 286).

Bland dessa grunder kan särskilt nämnas kraven på service och tillgänglighet.

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av 7 § FL framgår att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas. Myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar.

Därutöver finns i förvaltningslagen ett antal bestämmelser om handläggningen av ärenden.

I 9 § FL anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att

handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Enligt 10 § FL har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 294) framgår att bestämmelsen innebär en möjlighet för parten att skaffa sig en fullständig insyn i allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial, t.ex. föremål, iakttagelser vid syn eller besiktning och muntliga uppgifter, som har tillförts ärendet. Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattas även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser.

Av 23 § FL framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 309) anges bl.a. att bestämmelsen innebär att en myndighet, som bedömer att det finns oklarheter eller ofullständigheter i den utredning som en part har gett in till stöd för sin framställning, bör – i syfte att ärendet ska bli tillräckligt utrett – uppmana parten att rätta till bristerna.

I 24 § FL anges att om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövligt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 309) anges bl.a. följande. Paragrafen är tillämplig i alla slags ärenden där en enskild är part. Den enskildes möjlighet att muntligen kommunicera med myndigheterna kommer även till uttryck i bestämmelserna om service och tillgänglighet som gäller oavsett om det är fråga om ärendehandläggning eller inte.

Av 27 § FL framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 314 och 315) anges bl.a.

följande. Kravet på att dokumentationen ska göras snarast innebär att en myndighet inte kan dröja med att dokumentera inkommande uppgifter. Detta minskar risken för att det som återges blir inkorrekt. Bestämmelsen bidrar till att säkerställa den enskildes rätt till fullständig partsinsyn och att myndigheten kan fullgöra sin kommunikationsskyldighet. Tillgång till allt material som har tillförts ett ärende är också en förutsättning för den prövning som en överinstans ska göra med anledning av ett överklagande av ett beslut eller för sådan tillsyn som utövas av t.ex. Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern.

Enligt 32 § FL ska ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering får helt eller delvis utelämnas, bl.a. om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart eller det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. Om motiveringen har utelämnats ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

I förarbetena till 32 § FL anges bl.a. följande. Motiverings-skyldigheten innebär att myndigheten måste ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet. Det ställs inte något krav på myndigheten att ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klargörande ligger emellertid att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att myndigheterna i sina beslut ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att besluten kan bli begripliga för mottagarna.

3.10 Personuppgiftsbehandling

Under 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskydds-

förordning, dels ett dataskyddsdirektiv som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Vissa delar av Kriminalvårdens verksamhet faller under EU:s dataskyddsförordnings¹⁹ tillämpningsområde medan den största delen av verksamheten faller under dataskyddsdirektivets tillämpningsområde. Inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet tillämpas även patientdatalagen (2008:355).

3.10.1 EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning, som är direkt tillämplig, reglerar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvarigas skyldigheter, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel samt sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav. Den som behandlar personuppgifter är antingen personuppgiftsansvarig eller personuppgiftsbiträde. Personuppgiftsansvarig är den som bestämmer för vilka ändamål som uppgifterna ska behandlas och hur behandlingen ska gå till. Personuppgiftsbiträde är den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

En förutsättning för att personuppgiftsbehandling ska vara laglig är att den kan stödjas på någon av de sex olika rättsliga grunder som är angivna i EU:s dataskyddsförordning (artikel 6.1 a–e). Inom offentlig förvaltning aktualiseras oftast de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e). För dessa tre rättsliga grunder gäller att behandlingsgrunden ska fastställas i unionsrätt eller nationell rätt.

I Sverige kompletteras EU:s dataskyddsförordning av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds-

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

förordning (dataskyddslagen) med tillhörande förordning. Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår bl.a. att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. För Kriminalvårdens del har införts närmare regleringar i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) och kriminalvårdsdataförordningen (2018:1236). Härigenom anpassades regleringen av personuppgifter inom Kriminalvården till EU:s dataskyddsförordning (se prop. 2017/18:248).

De rättsliga grunderna i EU:s dataskyddsförordning för behandling av personuppgifter i hälso- och sjukvårdsverksamhet är i huvudsak rättslig förpliktelse och uppgifter av allmänt intresse. Patientdatalagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning och innehåller de bestämmelser som särskilt behövs för vårdgivares behandling av patientuppgifter i förhållande till annan personuppgiftsbehandling (1 kap. 4 § patientdatalagen). EU:s dataskyddsförordning uppställer särskilda villkor för att få behandla "särskilda kategorier av personuppgifter", dvs. känsliga personuppgifter, såsom uppgifter om hälsa. Utgångspunkten i EU:s dataskyddsförordning är att det är förbjudet att behandla känsliga personuppgifter. Undantagsvis får känsliga personuppgifter behandlas för bl.a. förebyggande hälso- och sjukvård och yrkesmedicin, medicinska diagnoser och tillhandahållande av hälso- och sjukvård (artikel 9.2 h). Därutöver ställer EU:s dataskyddsförordning krav på en lagstadgad tystnadsplikt för yrkesutövare och andra personer för att behandla känsliga personuppgifter enligt artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning (artikel 9.3). Därtill måste dessa villkor vara fastställda i nationell rätt. Så har skett i 3 kap. 5 § dataskyddslagen och 2 kap. 7 a § patientdatalagen som medger att vårdgivare får behandla känsliga personuppgifter.

Överföring av personuppgifter till ett tredjeland, det vill säga utanför EU eller EES-området, är endast tillåtet under vissa

förutsättningar (artiklarna 44–50 i EU:s dataskyddsförordning). En tredjelandsöverföring är tillåten om det finns ett beslut från EU-kommissionen om att ett visst land utanför EU eller EES-området säkerställer så kallad adekvat skyddsnivå. Har kommissionen inte fattat något beslut om adekvat skyddsnivå, finns det ändå möjlighet att föra över personuppgifter till ett tredjeland om överföringen omfattas av lämpliga skyddsåtgärder eller om den är nödvändig i en särskild undantagssituation.

3.10.2 Dataskyddsdirektivet

Från EU:s dataskyddsförordnings tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften omfattas i stället av dataskyddsdirektivets²⁰ tillämpningsområde.

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177), BDL, och brottsdataförordningen (2018:1202). Brottsdatalagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Brottsdatalagen är generellt tillämplig inom det område som dataskyddsdirektivet reglerar, men subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Den 1 januari 2019 infördes nya lagar om personuppgiftsbehandling för flera myndigheter, varvid myndigheternas tidigare registerförfattningar upphävdes. För Kriminalvårdens del infördes lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, KV-BDL, och förordningen (2018:1746) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter om och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

I promemorian *En modern lagstiftning för Kriminalvårdens personuppgiftsbehandling* (Ds 2023:21) lämnas förslag på vissa revideringar av dessa registerförfattningar. Kriminalvården får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder, förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i samband med sådan verkställighet, biträda andra myndigheter när de fullgör uppgifter för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § BDL, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden (se 2 kap. 1 § KV-BDL). De internationella förpliktelser som åsyftas kan exempelvis bestå i att ta över straffverkställighet från en annan stat för verkställighet i Sverige eller att tillfälligt förvara personer som transporteras genom Sverige för straffverkställighet i ett annat land. Det kan också vara fråga om att hantera någon som har frihetsberövats med stöd av en arresteringsorder (prop. 2017/18:269 s. 375).

I lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område är det särskilt reglerat i vilka situationer Kriminalvården får lämna ut personuppgifter till en utländsk myndighet eller internationell organisation. Detta får ske om det behövs för prövning och genomförande av överflyttning av straffverkställighet, transitering och förvaring av en person som är frihetsberövad för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet, eller tillfällig överflyttning av en frihetsberövad person för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet (se 2 kap. 4 § KV-BDL). Bestämmelserna är sekretessbrytande enligt 8 kap. 3 § OSL.

Av 8 kap. 1 § BDL framgår när det är tillåtet för behöriga myndigheter enligt lagen att överföra personuppgifter till ett tredjeland. Personuppgifter får endast överföras om överföringen är nödvändig för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Personuppgifter får också som huvudregel bara överföras till en behörig myndighet i ett tredjeland. I övrigt gäller, i likhet med EU:s dataskyddsförordning, att det finns ett beslut om adekvat skyddsnivå, att överföringen omfattas av lämpliga skyddsåtgärder. eller att det rör sig om en särskild undantagssituation, (se avsnitt 3.10.1).

För behandlingen av känsliga personuppgifter gäller särskilda bestämmelser (se 2 kap. 11–14 §§ BDL och 2 kap. 3 § KV-BDL).

3.11 Offentlighet och sekretess

3.11.1 Allmänna utgångspunkter

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen avses vanligen reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Enligt tryckfrihetsförordningen har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag, vilket är offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Förbudet att röja eller utnyttja en uppgift enligt offentlighets- och sekretesslagen eller enligt lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till gäller för myndigheter (2 kap. 1 § OSL). Detta gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Med myndighet avses endast sådana organ som har att tillämpa tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Det innebär att utländska myndigheter och dess anställda som utgångspunkt inte omfattas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Den som är bunden av en sekretessregel har tystnadsplikt och får därmed inte föra vidare sekretessbelagda uppgifter. Det är straffbart att som myndighetsanställd bryta mot de sekretessregler som gäller inom myndighetens verksamhet (20 kap. 3 § BrB).

3.11.2 Sekretess inom kriminalvårdsverksamheten

Inom kriminalvården gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (35 kap. 15 § OSL). Uppgifter som, om de lämnas ut, kan antas leda till att den enskilde eller närstående till denne lider men kan vara t.ex. namn eller adress till en person som är dömd till fängelse, uppgifter om vad klienten har dömts för och påföljden samt uppgifter om personalia. Sekretessen gäller som huvudregel inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd.

I övrigt kan nämnas att sekretess gäller inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet för uppgifter om intagnas hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (25 kap. 1 § OSL). Hälso- och sjukvården är att betrakta som en särskild verksamhetsgren inom Kriminalvården enligt 8 kap. 2 § OSL (jfr prop. 2004/05:176 s. 57 och 58). Det betyder att uppgifterna inom denna verksamhet inte får föras vidare till andra enheter inom Kriminalvården utan sekretessprövning. Inom hälso- och sjukvården gäller inte heller den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, se avsnitt 3.11.3.

Sekretess gäller också för alla uppgifter om säkerhets- och bevakningsåtgärder och alla slags rymningsförebyggande åtgärder, om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften lämnas ut (18 kap. 8 och 11 §§ OSL).

3.11.3 Undantag från sekretess

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att myndigheter ska kunna utbyta sekretessbelagda uppgifter krävs i princip att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Exempelvis finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretess i vissa fall inte hindrar att uppgifter lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det

intresse som sekretessen ska skydda (10 kap. 27 § OSL). Sekretess hindrar inte heller utlämnande av uppgift till en myndighet (eller till en enskild) om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § OSL).

Av 12 kap. 2 § OSL följer att den enskilde som utgångspunkt kan samtycka till att uppgifter rörande honom eller henne som omfattas av sekretess får lämnas till någon annan. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att ett sådant samtycke kan ges i förväg med tanke på en kommande situation. Ett samtycke får dock inte ges ett så generellt innehåll att den enskilde allmänt förklarar sig avstå från sekretessen hos en viss myndighet eller tjänsteman. Avtvingas en enskild mer eller mindre ett generellt samtycke kan omständigheterna vara sådana att samtycket inte bör tillerkännas rättslig giltighet. Därutöver bör samtycket inte medföra att den enskilde lämnar ett medgivande som går betydligt längre än vad som behövs för myndighetens verksamhet. Den person som tar emot samtycket bör försäkra sig om att detta inte får större räckvidd än vad den enskilde har insett eller velat (se t.ex. JO 2017/18 s. 99 respektive JO 2017/18 s. 286).

Sekretessbelagda uppgifter får enligt huvudregeln inte lämnas ut till utländska myndigheter eller mellanfolklig organisation. En uppgift som omfattas av sekretess får dock lämnas ut om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning (8 kap. 3 § 1 OSL), eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen (8 kap. 3 § 2 OSL). Vid bedömningen av vad som är svenska intressen får bl.a. Sveriges intresse av internationellt samarbete med organet i fråga beaktas. Ett annat förhållande som måste tas med i bedömningen är det intresse som sekretessen ska skydda. Vid behov bör samråd ske med chefen för det departement som har hand om utrikesärendena. Som anges ovan får en uppgift som omfattas av sekretess också lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller

förordning. Det behöver i sådant fall inte vara fråga om en uppgiftsskyldighet utan det är tillräckligt att uppgiften får lämnas till utländska myndigheter (se prop. 1981/82:186 s. 61).

4 Erfarenheter från andra länder

Det finns flera länder i Sveriges närområde som har hyrt anstaltsplatser i ett annat land. Erfarenheter från dessa länder har hämtats in och uppgifterna som redovisas i detta avsnitt har stämts av i kontakter med tjänstemän vid ansvarigt departement och kriminalvårdsmyndighet i respektive land.

4.1 Belgien

Efter att Belgien under en längre tid haft problem med överbeläggning inom fängelsesystemet beslutade den belgiska regeringen under 2008 att initiera ett renoverings- och nybyggnadsprogram, "2008–2012 Master Plan". Samtidigt hade fängelsepopulationen i grannlandet Nederländerna sjunkit och det fanns ett visst överskott av kapacitet beträffande egen kriminalvårdspersonal. Belgien och Nederländerna ingick en överenskommelse i oktober 2009 om uthyrning av anstaltsplatser. Enligt överenskommelsen åtog sig Nederländerna att ställa 500 platser i Tilburganstalten till förfogande för personer som dömts till fängelsestraff i Belgien (senare utökades det till cirka 650 platser). Avgiften för platserna uppgick till 30 miljoner euro per år med vissa tillkommande kostnader för bl.a. hälso- och sjukvård samt transporter. Uthyrningen pågick mellan åren 2010–2016. Tilburganstalten betraktades enligt överenskommelsen som en filial till den belgiska anstalten Wortel som ligger cirka 40 km från Tilburg. Alla intagna som överfördes till Tilburg var först tvungna att passera Wortel. Frigivning och eventuella permissioner skedde också via den belgiska anstalten.

I överenskommelsen angavs vissa kriterier för vilka kategorier av intagna som var aktuella för överföring. Endast intagna som dömts

till minst ett års fängelse kunde överföras. Därutöver fick den intagne inte vara nederländsk medborgare, inte vara föremål för en arresteringsorder, vara misstänkt för brott i Nederländerna eller av annan anledning förklarats "oönskad" där. Det fick inte heller finnas sådana säkerhetsrisker kring den intagne att de inte kunde hanteras inom Tilburganstaltens säkerhetsnivå. Slutligen skulle överföring undvikas gällande intagna som kunde antas vara i behov av frekventa resor till Belgien på grund av hälso- och sjukvårdsbehov eller för kontakt med anhöriga.

Anstaltschefen och viss administrativ personal i Tilburganstalten var anställda av den belgiska kriminalvårdsmyndigheten medan övrig personal var nederländsk, däribland kriminalvårdare och hälso- och sjukvårdspersonal. Belgisk personal behövdes på plats för att bl.a. bevaka efterlevnaden av belgiskt regelverk.

Det var en fördel att den nederländska personalen kunde kommunicera obehindrat med de intagna som talade flamländska, eftersom nederländska och flamländska endast skiljer sig åt dialektalt. Gällande övriga intagna, t.ex. de fransktalande, användes det språk som lämpades i varje enskilt fall. Den nederländska personalen använde sig av vissa funktioner i det belgiska ärendehanteringssystemet parallellt med det nederländska, vilket innebar att de behövde hantera två olika datasystem.

De nationella och internationella kontroll- och övervakningsorganen skulle enligt överenskommelsen alltjämt ha befogenhet att genomföra besök på samma sätt som i belgiska anstalter.

Belgisk fängelselagstiftning gällde för de intagnas verkställighet och den belgiska anstaltschefen var huvudansvarig för att se till att gällande regelverk följdes i anstalten, t.ex. beträffande behandlingen av de intagna samt ordningen och säkerheten. Enligt belgisk lag är det också endast anstaltschefen som får fatta beslut rörande de intagnas verkställighet. Den belgiska kriminalvårdsmyndigheten var också ansvarig för bl.a. de intagnas personliga ekonomi, tillgång till kiosk och för att se till att all relevant information gavs till intagna och personal. Nederländsk lag tillämpades beträffande hälso- och sjukvård, personalens användande av våld och tvång, hantering av eventuella dödsfall och misstänkta brott som begåtts inom anstalten. Vissa ansvarsområden delades, t.ex. de som rörde intagnas kläder

och personlig hygien.²¹ Den nederländska personalen fick utbildning gällande belgisk verkställighetslagstiftning. Det övervägdes aldrig att helt och hållet låta nederländsk lagstiftning gälla för verkställigheten, eftersom det rörde sig om verkställighet av belgiskt fängelsestraff.

CPT genomförde ett besök i Tilburg-anstalten i oktober 2011 och publicerade en rapport den 26 juni 2012.²² CPT konstaterade bl.a. att de flesta intagna som överförts inte informerades om detta förrän samma dag som transporten skulle ske. I rapporten framhölls att det bör gälla som grundprincip att en intagen som dömts till ett fängelsestraff i en stat inte utan samtycke ska behöva avtjäna straffet i en annan stat. CPT rekommenderade att alla intagna som var aktuella för överföring till Tilburg-anstalten skulle informeras om detta minst två veckor i förväg och att de då även skulle ges möjlighet att framföra synpunkter rörande överföringen. Vidare rekommenderade CPT att antalet bäddar i de sovsalar som användes skulle reduceras för att minska risken för hot och våld mellan intagna. CPT kritiserade också att de intagna i alltför liten utsträckning erbjöds frigivningsförberedande sysselsättning i form av studier eller yrkesutbildning. När det gällde hälso- och sjukvård inom anstalten ansågs denna vara otillräcklig och underdimensionerad. Att hälso- och sjukvården dessutom hanterades av nederländsk personal medförde också enligt CPT en problematik i form av dubbel journalföring och integritetsrisker kring utbyte av medicinsk information mellan belgisk och nederländsk sjukvård. Slutligen kan nämnas att CPT fann det oacceptabelt att beslut om t.ex. disciplinära åtgärder var dokumenterade på nederländska och endast muntligt förklarade för exempelvis fransktalande intagna. Det rekommenderades därför att den intagnes journal och sådana beslut skulle översättas till ett språk som den intagne förstod, alternativt att tolk skulle användas.

²¹ Minke & Vanhouche, *Renting cells abroad: Understanding contemporary policy responses to prison overcrowding*, Nordic Journal of Criminology, volym 24 (2023), nr 1, s. 5.

²² Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 19 October 2011, CPT/Inf (2012) 19.

4.2 Norge

I mitten av 2010-talet ledde en hög belägningsgrad i norska fängelser till att personer som dömts till fängelse i allt större utsträckning fick vänta på att börja avtjäna sitt fängelsestraff (s.k. soningskö).

För att få bukt med denna problematik träffades i mars 2015 en bilateral överenskommelse mellan Norge och Nederländerna om att Norge skulle hyra 242 anstaltsplatser i anstalten Norgerhaven, i närheten av Groningen i Nederländerna. Överenskommelsen gällde i tre år med möjlighet till förlängning med ett år i taget. Upplägget liknade till stor del det tillvägagångssätt som tidigare använts mellan Belgien och Nederländerna. Norgerhaven fungerade som en filial till Ullersmoanstalten i Norge. Den 19 juni 2015 infördes en ny tillfällig bestämmelse i den norska verkställighetslagen, straffegjennomføringsloven, som möjliggjorde att intagna kunde avtjäna fängelsestraff i annat land.²³ Bestämmelsen klargjorde att intagna som avtjänade fängelsestraff i annan stat skulle ha samma rättigheter och skyldigheter som intagna i anstalt i Norge. Vidare framgick att den norska kriminalvårdsmyndigheten Kriminalomsorgen ansvarade för att de intagna skulle erbjudas en likvärdig hälso- och sjukvård som vid verkställighet i Norge. För att kompensera för praktiska svårigheter gällande besök för anhöriga infördes utökade möjligheter för intagnas telefon- och videosamtal. Kompletterande föreskrifter gällande tillämpning av den aktuella bestämmelsen infördes den 18 december 2015.²⁴ Utöver detta fastställdes vissa riktlinjer av Kriminalomsorgen gällande det praktiska genomförandet av straffverkställighet i Norgerhaven. Avgiften uppgick enligt överenskommelsen till en fast summa om 25,5 miljoner euro årligen, förutsatt att antalet platser inte översteg 242. För åren 2015 respektive 2018 skulle i stället en fast avgift om 2,125 miljoner euro utgå för varje månad anstaltsplatserna användes. Utöver detta skulle vissa löpande kostnader tillkomma enligt överenskommelse mellan parterna.

Av överenskommelsen följde vissa begränsningar rörande målgruppen för överföring till Nederländerna. Exempelvis fick

²³ Prop. 92 LS (2014–2015) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015.

²⁴ Forskrift om straffegjennomføring i Nederland FOR-2015-12-18-1579 (Norge).

intagna under 18 år, kvinnor, intagna i behov av sjukvård som inte kunde erbjudas i anstalten, intagna som omgärdades med särskilda säkerhetsrisker samt medborgare i Nederländerna inte förflyttas. I de kompletterande föreskrifterna pekades också ut vissa kategorier av intagna som olämpliga för verkställighet utomlands, t.ex. intagna med regelbundna besök av barn under 18 år. Såväl norska som utländska medborgare kunde komma i fråga och det kunde även ske utan samtycke från den intagne. Beslut om överföring till Norgerhaven fattades av Kriminalomsorgen.

Ledningen för anstalten utgjordes tillsammans med vissa administrativa funktioner av norsk personal, medan den klientnära personalen var nederländsk och anställd av den nederländska kriminalvårdsmyndigheten. Den nederländska personalen arbetsleddes dock av anstaltschefen. Norsk fängelselagstiftning gällde för de intagna och anstaltschefen ansvarade för att detta regelverk åtföljdes. Av överenskommelsen framgick dock att nederländsk strafflagstiftning gällde för det fall en intagen skulle bli misstänkt för brott begånget under anstaltsvistelsen i Nederländerna. Frigivning eller permission kunde inte ske från nederländskt territorium, utan då behövde de intagna transporteras tillbaka till Norge (vid frigivning minst två månader innan). Enligt överenskommelsen skulle tillsynsorgan i Norge tillåtas att granska förhållandena i anstalten i enlighet med norsk lagstiftning.

Sivilombudet²⁵ (tidigare Sivilombudsmannen) publicerade den 27 februari 2015 ett yttrande rörande förslaget till den lagändring som senare genomfördes. I yttrandet framhölls att ett antal frågor behövde utredas ytterligare, innefattande Norges förpliktelser avseende mänskliga rättigheter, språk och kommunikation mellan personal och intagna samt tillgång till hälso- och sjukvård. Sivilombudet hade också betänkligheter rörande det faktum att nederländsk strafflagstiftning enligt överenskommelsen skulle gälla beträffande eventuella brott som begicks inom anstalten. Det kunde enligt Sivilombudet ifrågasättas huruvida en sådan begränsning av de norska myndigheternas rättsliga handlingsförmåga var i överensstämmelse med Norges förpliktelser enligt antitortyrkonventionen.

²⁵ Norges motsvarighet till Riksdagens ombudsmän (JO), som även är Nationellt besöksorgan i Norge (se avsnitt 3.1.2).

I september 2016 besöktes Norgerhaven av representanter för Sivilombudet och det publicerades därefter en besöksrapport.²⁶ I rapporten framhölls sammanfattningsvis följande.

- Norska myndigheter tillförsäkrade inte de intagna som överförts till Norgerhaven ett tillräcklig skydd mot tortyr eller annan omänsklig eller nedvärderande behandling. Plikten att efterforska, påtala och lagföra brott mot FN:s antitortyrkonvention utgör kärnbestämmelser i konventionen och följer också av internationell sedvanerätt. Det var därför särskilt problematiskt att norska myndigheter saknade möjlighet att göra självständiga efterforskningar vid misstanke om brott mot förbudet mot tortyr och omänsklig behandling.
- Att företrädare för utländska myndighetsorgan getts befogenhet att använda våld (inklusive vapen) och tvångsmedel mot intagna som verkställde norskt fängelsestraff innebar att norska myndigheter inte uppfyllde sitt ansvar att beskydda de intagna mot risk för tortyr och omänsklig behandling.
- Fängsel användes rutinmässigt vid transport och utan motivering i varje enskilt fall. Intagna saknade också tillgång till en effektiv klagomålsprocess avseende eventuella incidenter under transport i Nederländerna.
- Det var otydligt hur de intagnas patienträttigheter tillgodosågs i enlighet med nederländsk lagstiftning. De intagna i Norgerhaven saknade reell tillgång till en effektiv klagomålsprocess avseende hälso- och sjukvård. Intagna med kroniska och icke-akuta sjukdomar fick inte möjlighet till uppföljning av specialistsjukvård.
- Intagnas möjligheter att ta emot besök var väsentligt begränsad.
- Intagnas verkställighet påverkades negativt på grund av språkförbistring och personalens bristande kunskaper om norskt regelverk och praxis.
- Överföring till annan stat för verkställighet med tvång innebar ett stort ingrepp i de intagnas liv.

²⁶ Besöksrapport Norgerhaven fängsel 19.–22. september 2016, 2016/2151, 2017-03-13, Sivilombudet.

- Det var bekymmersamt att intagna med omfattande behov av hälso- och sjukvård, unga intagna och intagna med bristande kunskaper i engelska överfördes för verkställighet i en annan stat.

Det kan också nämnas att Sivilombudet fann att de intagnas rättigheter i vissa avseenden tillvaratogs på ett bättre sätt än vid verkställighet i Norge, t.ex. när det gällde möjlighet till gemensamhet, antal timmar för inläsning i bostadsrummet och möjligheter till kontakt med anhöriga via videosamtal. En majoritet av de intagna i Norgerhaven uppgav att de generellt sett behandlades väl och på ett respektfullt sätt av den nederländska personalen. Slutligen konstaterade Sivilombudet att det fanns vissa otydligheter kring den delade jurisdiktionen mellan nationella besöksorgan i avsändande respektive det mottagande landet, vilket innebar risker för de intagnas rättssäkerhet.

Hösten 2015 stämde norska staten av fyra intagna som ansåg att beslut om verkställighet i Nederländerna stred mot såväl norsk grundlag som Europakonventionen. Målet prövades av Oslo tingrett som i december 2015 friade den norska staten. Två av de intagna överklagade domen till Borgarting lagmansrett som dock avslog överklagandet i juni 2016.²⁷

Överenskommelsen mellan Norge och Nederländerna upphörde att gälla i augusti 2018, då Norge valde att inte förlänga densamma. Under tiden överenskommelsen gällde placerades totalt 915 intagna i Norgerhaven. De placerade hade 81 olika nationaliteter och av de 915 intagna var 185 norska medborgare. 62 procent av placeringarna gjordes med samtycke från de intagna och 38 procent med tvång.

4.3 Danmark

Danmark har sedan 2019 haft problem med överbeläggning och personalbrist i danska anstalter. Olika lagändringar har också genomförts i syfte att få utländska medborgare som dömts till fängelsestraff och beslut om utvisning att lämna landet, t.ex. tidigare frigivning i utbyte mot återvändande till hemlandet samt att denna kategori intagna endast ges begränsad tillgång till studier eller annan

²⁷ Borgarting lagmansrett LB-2016-31801, LB-2016-31800, LB-2016-31782 och LB-2016-31796, 2016-06-29 (Norge).

frigivningsförberedande sysselsättning.²⁸ För att mildra överbelägningsproblematiken och samtidigt minska andelen utländska medborgare med utvisning i danska anstalter ingicks i december 2021 en överenskommelse med Kosovo om att hyra 300 anstaltsplatser i Gjilananstalten, cirka 50 km från huvudstaden Pristina.

Det danska folketinget har beslutat om vissa lagändringar med anledning av överenskommelsen.²⁹ Ändringarna innebär att en ny bestämmelse har införts i den danska straffverkställighetslagen (strafffuldbyrdsloven) som ger regeringen rätt att ingå en överenskommelse med Kosovo om användande av Gjilananstalten för verkställighet av fängelsestraff. Av lagen framgår dock att det får meddelas föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna i straffverkställighetslagen om det är nödvändigt för det praktiska genomförandet av verkställigheten av ett fängelsestraff eller frihetsberövande i fängelse i Kosovo.

En skillnad jämfört med de tidigare överenskommelser som Belgien och Norge ingått med Nederländerna är att det på ett tydligare sätt pekas ut en viss målgrupp för verkställighet utomlands, dvs. utländska medborgare över 18 år som efter avtjänat straff ska utvisas till länder utanför EU eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES.³⁰ Vidare framgår att verkställighet i Kosovo inte ska ske gällande intagna som dömts för terrorist- eller krigsbrott, intagna i behov av kvalificerad vård eller som lider av en allvarlig psykisk störning. Därutöver ska intagna utan minderåriga barn i Danmark prioriteras för överföring framför intagna som har det. I övrigt preciseras inte några andra kriterier i överenskommelsen för vilka som kan komma i fråga.

Enligt överenskommelsen ska anstalten ha en dansk chef (governor). Anstaltschefen ska därutöver ha en dansk stab underställd sig som bl.a. består av administrativ personal inklusive juridiskt sakkunniga, sjukvårdspersonal, tolkar m.m. All övrig personal i anstalten kommer att vara lokalt anställd men arbetsledd av anstaltschefen. En administrativ chef (director) från Kosovo ska utses som har arbetsgivaransvaret för den inhemska personalen och som ska se till att de förpliktelser som åvilar Kosovo enligt överenskommelsen följs. Arbetsspråket i anstalten ska vara engelska.

²⁸ Minke & Vanhouche, a.a., s. 2.

²⁹ Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, LOV nr 893 af 21/06/2022.

³⁰ Folketingstidende 2021–2022, tillæg A, L 180 som fremsat, s. 34.

Överenskommelsen stadgar att verkställighet av fängelsestraff i Kosovo ska följa dansk lagstiftning. Fängelseförhållandena måste överensstämma med motsvarande förhållanden i danska anstalter och de intagna ska ha samma rättigheter och skyldigheter. Vidare framgår att verkställighet i Kosovo ska ske inom ramen för de internationella ramverk som Danmark är bundet av. Den danska verkställighetslagen ska därmed tillämpas för de intagnas verkställighet och eventuella överklaganden behandlas av danska domstolar. Det är anstaltschefen som ansvarar för att gällande regelverk följs i anstalten och även för personalens användning av våld och tvång gentemot de intagna, inklusive frihetsberövande åtgärder i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet, av säkerhetsskäl eller för att förhindra rymning. Den utländska personalen ska utbildas i det danska regelverket för straff-verkställighet och myndighetsutövning. Enligt överenskommelsen ska såväl internationella som danska tillsynsorgan ha rätt att granska och besöka anstalten på samma sätt som anstalter i Danmark.

Personuppgifter som behöver utbytas mellan anstalten och myndigheter i Kosovo får endast användas för att fullfölja överenskommelsens syften och mottagna personuppgifter måste behandlas i enlighet med EU:s dataskyddsförordning.³¹ Nödvändiga garantier för skydd av personuppgifter vid överföring till tredje land ska säkerställas genom ingående av internationellt avtal (jfr artikel 46.2 a i EU:s dataskyddsförordning).

Hälso- och sjukvård för de intagna ska ske i enlighet med dansk hälso- och sjukvårdslagstiftning och vård ska ske under ansvar av en dansk läkare. Detta innebär också att verksamheten ska stå under tillsyn av den danska tillsynsmyndigheten för hälso- och sjukvård samt att endast läkemedel som marknadsförs i Danmark ska användas.³² Uppstår behov av sjukhusvård för en intagen ska denne som huvudregel föras tillbaka till Danmark.

Dansk polis ska eskortera de intagna mellan flygplatsen i Danmark och flygplatsen i Kosovo. Däremot kommer transport på Kosovos territorium, inklusive t.ex. från flygplatsen till fängelset, utföras av personal från Kosovo.

³¹ Här kan anmärkas att Kosovo, som icke EU- eller EES-land, inte är bundet av EU:s dataskyddsförordning vilket innebär att personuppgifter kommer att överföras till ett tredje land i förordningens mening (artikel 44 EU:s dataskyddsförordning).

³² Folketingetstidende 2021–2022, tillæg A, L 180 som fremsat, s. 46 och 47.

Avsikten är att de dömda efter strafftidens slut om möjligt ska skickas direkt från Kosovo till sitt hemland. I de fall utvisning inte kan ske omedelbart efter strafftidens slut, kommer den berörda personen att transporteras till Danmark efter strafftidens slut. Om en intagen ansöker om asyl i Danmark under tiden denne vistas i Kosovo kommer ansökan att anses ha lämnats in i Danmark.

Den planerade uthyrningen av platser i Kosovo har i remissvar kritiserats av såväl danska som internationella intresseorganisationer, t.ex. Institutet för mänskliga rättigheter, danska Advokatsamfundet och Amnesty International.³³ Den kritik som framförts har bl.a. avsett det faktum att Kosovo inte är medlem i vare sig FN, EU eller Europarådet och därmed inte är bundet av samma konventioner och traktater som Danmark, att det av lagförslaget inte framgår vilka begränsningar av straffverkställighetslagen som kan komma att beslutas och att besök av närstående kommer att försvåras.

I FN:s antitortyrkommittés (CAT) åttonde rapport rörande Danmark den 8 december 2023 gjordes vissa uttalanden kring landets planer på att hyra anstaltsplatser utomlands.³⁴ Kommittén uttryckte oro gällande tillgång till hälso- och sjukvård och möjligheter till besök från närstående och advokater för intagna som verkställer i Kosovo. Det konstaterades vidare att det, trots att dansk lag ska gälla för verkställigheten, kvarstår risker för att intagna utsätts för tortyr eller omänsklig behandling i mottagande stat. Samtidigt framstod det för kommittén som oklart hur danska myndigheter ska kunna övervaka och utreda sådana eventuella överträdelser. Kommittén uttryckte också oro ur ett diskrimineringsperspektiv eftersom endast utländska intagna med viss familjestatus pekats ut för överföring. Sammanfattningsvis avrådde FN:s antitortyrkommitté från att hyra anstaltsplatser i Kosovo och uppmanade Danmark att se till att frihetsberövade personer inte diskrimineras utifrån nationalitet eller familjeförhållanden.

Parlamentet i Kosovo godkände den 23 maj 2024 överenskommelsen. Innan de första intagna kan överföras ska Gjilan-anstalten genomgå viss ombyggnation.

³³ L 180, Forslag til lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love, bilag 1, Samlede høringssvar (D2413070).

³⁴ Concluding observations on the eighth periodic report of Denmark, 8 December 2023, CAT/C/DNK/CO/8, United Nations Committee against Torture.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 Förhållandet till grundlagarna och Europakonventionen

Bedömning: Det finns inga absoluta hinder i Sveriges grundlagar eller i Europakonventionen mot att svenska fängelsestraff verkställs i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I uppdragsbeskrivningen för utredningen anges att vare sig de svenska grundlagarna eller Europakonventionen utgör något definitivt hinder mot att Sverige skulle låta verkställa frihetsberövande straff i anstalter utomlands. Med beaktande av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 3 och mot bakgrund av de internationella erfarenheter som redovisas i avsnitt 4 delar utredningen den bedömningen. Som framgår redan av uppdragsbeskrivningen ställer dock regleringarna krav på hur ett sådant system upprättas och utformas.

I den fortsatta framställningen redovisas dels slutsatser om allmänna utgångspunkter vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands, dels förslag och bedömningar rörande hur en ordning med förhyrning av anstaltsplatser utomlands kan utformas.

5.2 Verkställighet i anstalt utomlands medför inte landsförvisning

Bedömning: Att placera svenska medborgare som dömts till fängelsestraff i anstalt utomlands är förenligt med förbudet mot landsförvisning i regeringsformen.

Skälen för bedömningen: I 1 kap. regeringsformen, RF, finns bestämmelser som ger uttryck för vissa konstitutionella principer i det svenska statsskicket; legalitetsprincipen i 1 §, principen om alla människors lika värde i 2 § samt principerna om likhet inför lagen och om objektivitet i 9 §. Av legalitetsprincipen följer att maktutövning inom offentlig verksamhet måste ha stöd i den svenska rättsordningen (se även 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Detta gäller även när en förvaltningsmyndighet bedriver verksamhet utomlands (se t.ex. JO 2022/23 s. 529 om regeringsformens tillämplighet vid utlandsmyndighet).

I 2 kap. RF finns bestämmelser om enskildas grundläggande fri- och rättigheter (se avsnitt 3.4.1). Det följer av 2 kap. 7 § RF att svenska medborgare inte får landsförvisas eller hindras att återvända till Sverige efter en utlandsvistelse. En överföring till en anstaltsplats som Sverige hyr i annat land innebär dock inga konsekvenser för den dömdes rätt att vistas i Sverige efter avtjänat straff. På samma sätt hindrar inte heller förbudet mot landsförvisning i regeringsformen utlämning av en svensk medborgare för lagföring till stat utanför EU respektive överlämnande till annat land för lagföring enligt en europeisk arresteringsorder inom EU, eller för överförande av straffverkställighet enligt det nordiska eller EU rättsliga regelverket kring detta. Sammantaget kan en placering av en svensk medborgare som dömts till fängelsestraff i anstalt utanför Sverige inte i sig jämföras med landsförvisning i grundlagens mening. Det bör dock beaktas att landsförvisningsförbudet i regeringsformen ger ett visst skydd för svenska medborgare när det gäller utlämning eller överlämnande till annat land. Skyddet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § RF bör uppfattas så att det t.ex. även avser det fall då utlämning av svensk medborgare till annan stat på grund av brott skulle ge anledning till antagandet att den utlämnade skulle bli berövad sin frihet under så lång tid att han knappast skulle kunna någonsin återvända till Sverige.³⁵

I avsnitt 13 finns överväganden i fråga om utlämningar som omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning.

³⁵ Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (3 juli 2019, version 3A, Juno), kommentaren till 2 kap. 7 § RF.

5.3 Överförande av straffverkställighet är inte en möjlig lösning

Bedömning: Regelverket rörande överförande av straffverkställighet bör inte ges ett utvidgat tillämpningsområde i syfte att möjliggöra förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Skälen för bedömningen: Ett fängelsestraff kan under vissa förutsättningar verkställas i annan stat genom överförande av straffverkställighet (se avsnitt 3.8).

Det grundläggande syftet med överförande av straffverkställighet, såvitt avser överförande av frihetsberövande påföljder, är att underlätta den dömdes sociala återanpassning genom att möjliggöra att påföljden verkställs i den stat till vilken den dömden har starkast anknytning. Detta kommer till uttryck i såväl internationella överenskommelser som i nationell lagstiftning (se t.ex. 2 kap. 1 § lagen [2015:96] om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen). Att överföra verkställighet av ett fängelsestraff till en annan stat med anledning av att det t.ex. råder platsbrist i svenska fängelser är alltså inte möjligt enligt gällande lagstiftning.

Frågan är då om det skulle vara möjligt att i befintlig lagstiftning införa en överföringsgrund som inte är kopplad till den dömdes anknytning till ett visst land. En sådan ordning skulle möjliggöra överförande av straffverkställighet i större omfattning än dagens lagstiftning ger utrymme för, och därmed kunna leda till frigörande av anstaltsplatser i svenska fängelser. Gällande lagstiftning på området, såväl inom ramen för det nordiska samarbetet, inom EU och internationellt i övrigt, bygger dock på ömsesidiga principer och ställningstaganden som förhandlats fram gemensamt. Att Sverige ensidigt skulle införa en ny överföringsgrund som dessutom på ett så tydligt sätt avviker från det grundläggande syfte som det internationella straffrättsliga samarbetet på området vilar på bedöms inte vara möjligt.

Ett alternativ skulle kunna vara att i en särskild lag införa en möjlighet till överföring av straffverkställighet till en annan stat även när den dömden saknar anknytning till den staten, t.ex. på grund av platsbrist i fängelsesystemet. Det skulle i så fall bygga på att en överenskommelse eller liknande ingåtts med en eller flera stater i

detta syfte och som närmare klargör utgångspunkterna för en sådan ordning, t.ex. att det mottagande landet erhåller en ekonomisk ersättning. En förutsättning för överföring av straffverkställighet till ett annat land torde dock vara att den dömda efter frigivning ska ha rätt att vistas i det mottagande landet. Det skulle därmed inte vara möjligt att överföra dömda personer som utvisats till stat utanför EU eller EES, såvida inte den staten skulle åta sig att även överta verkställande av utvisningen. Detta är i sig ett vägande skäl emot att välja en sådan ordning.

Fråga uppstår också om det är möjligt för Sverige att införa ny lagstiftning på ett område som redan täcks av rambeslutet om verkställighet av frihetsberövande påföljder, som är bindande för medlemsstaterna inom EU. Inför Sveriges antagande av rambeslutet uttalade regeringen att en konsekvens av rambeslutet är att annan internationell reglering mellan medlemsstaterna om överförande av frihetsberövande påföljder ersätts av rambeslutet, t.ex. överförandekonventionen (prop. 2007/08:84 s. 41). Av artikel 26 i rambeslutet framgår dock att medlemsstaterna får fortsätta tillämpa gällande bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser, respektive ingå nya sådana, i den mån dessa avtal eller överenskommelser gör det möjligt att fördjupa eller vidga rambeslutets målsättningar och bidrar till att ytterligare förenkla eller underlätta förfarandena för verkställighet av påföljder. Vidare framgår att en medlemsstat som önskar tillämpa ett sådant avtal ska underrätta rådet och kommissionen inom tre månader från rambeslutets ikraftträdande respektive inom tre månader från undertecknandet av det aktuella avtalet när det gäller nya avtal.

Av artikel 1 i rambeslutet framgår att syftet med detsamma är att fastställa regler enligt vilka medlemsstaterna, för att underlätta social återanpassning av den dömda personen, ska erkänna en dom och verkställa påföljden. Regeringen bedömde att det nordiska samarbetet rörande överföring av straffverkställighet i allt väsentligt uppfyllde kraven i artikel 26 och därmed fortsatt kunde tillämpas (prop. 2007/08:84 s. 43). Att införa lagstiftning som möjliggör överförande av straffverkställighet av andra skäl än att underlätta en social återanpassning kan dock knappast anses utveckla målen eller förenkla förfarandet enligt rambeslutet. Det finns därmed en överhängande risk för att införande av nationell lagstiftning av detta slag skulle stå i strid med det EU-rättsliga ramverket. Sammantaget

är det inte lämpligt att införa ny lagstiftning om överförande av straffverkställighet på denna grund.

5.4 Likvärdighet i fråga om påföljd – svensk kriminalvård ska bedrivas även vid förhyrning utomlands

Bedömning: Det bör inte införas någon ny form av verkställighet av fängelsestraff för att möjliggöra användning av anstaltsplatser utomlands och de grundläggande formerna för verkställigheten bör vara likvärdigt utformad oavsett om den genomförs i Sverige eller utomlands.

Skälen för bedömningen: Avsikten med att hyra anstaltsplatser utomlands är inte att skapa en ny form av verkställighet av fängelsestraff på det sätt som t.ex. har gjorts genom lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Det kan konstateras att de närmare förutsättningarna för och innehållet i verkställigheten av ett fängelsestraff kan skilja sig åt mellan olika anstalter i Sverige, t.ex. i fråga om vilka möjligheter till besök eller sysselsättning som erbjuds. Sådana skillnader kan även komma att uppstå mellan anstalter i Sverige respektive i utlandet. Utgångspunkten bör dock vara att påföljden ska vara likvärdig och att de grundläggande formerna för verkställigheten – så som de fastställs i internationella förpliktelser och svensk lagstiftning – ska vara desamma för samtliga som döms till ett fängelsestraff. Ett system som innebär att en person som i Sverige dömts till fängelse och som ska avtjäna fängelsestraffet genom att placeras i en anstalt utomlands bör därför utformas på så sätt att skillnaderna inte blir så stora att det i praktiken blir en annan påföljd.

Det kan alltså konstateras att Kriminalvården har ett förhållandevis stort utrymme att närmare utforma förutsättningarna för verkställigheten i svenska anstalter. Samma utrymme för utformning av verkställigheten bedöms finnas för Kriminalvården när Sverige ingått ett avtal med ett annat land om att förhyra anstaltsplatser (se t.ex. avsnitt 10).

Det finns även ett annat viktigt skäl som talar för att de grundläggande formerna för verkställigheten ska vara utformad på

ett likvärdigt sätt oavsett om den genomförs i anstalt i Sverige eller i utlandet. I andra länders prövning av Sveriges framställningar om överförande av straffverkställighet till Sverige görs nämligen en bedömning av om överföringen är lämplig sett till bl.a. anstaltsförhållandena i Sverige. Om förhållandena i de hyrda anstaltsplatserna skiljer sig från förhållandena i anstalter i Sverige, kan det framstå som oklart vilket lands anstaltsförhållanden som ska ligga till grund för bedömningen. Detta skulle kunna leda till att andra länder ställer krav på Sverige att t.ex. närmare precisera om den dömda kommer att placeras i anstalt i Sverige eller i utlandet, vilket i sin tur skulle kunna medföra ökad administration för den svenska behöriga myndigheten. En ordning som kan medföra olika utfall – i ärenden där Sverige framställt om överförande – beroende på var den dömda placeras (i Sverige eller i utlandet) är inte ändamålsenlig.

5.5 Vistelse utanför anstalt i det mottagande landet

Bedömning: Intagna som placeras i anstalt utomlands bör som utgångspunkt inte kunna vistas utanför anstalten i det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: När Belgien och Norge hyrde anstaltsplatser i Nederländerna var det en förutsättning att villkorlig frigivning skulle ske på det avsändande landets territorium (se avsnitt 4.1. och 4.2). Likaså var det en förutsättning att eventuella permissioner endast skulle kunna genomföras i avsändande land. Samma utgångspunkter gäller enligt den överenskommelse som ingåtts mellan Danmark och Kosovo om kommande förhyrning av anstaltsplatser, med den skillnaden att utvisning i vissa fall ska kunna ske direkt från det mottagande landet efter strafftidens slut (se avsnitt 4.3).

Om Sverige och ett mottagande land kommer överens om förhyrning av anstaltsplatser är det en förutsättning att det mottagande landet ger sitt medgivande till att intagna verkställer ett svenskt fängelsestraff på det landets territorium. Det är dock en rimlig utgångspunkt att svenska intagna inte ska kunna röra sig inom det territoriet på ett okontrollerat sätt. Det kan också antas att detta, i likhet med de tidigare förhyrningar som genomförts eller som ska

genomföras, kommer att vara ett krav från det mottagande land som kan komma att aktualiseras för svensk del i fråga om förhyrning av anstaltsplatser.

Mot den bakgrunden bör utgångspunkten vara att intagna som är placerade i anstalt utomlands inte ska kunna vistas på egen hand, genom t.ex. permissioner eller efter avtjänat fängelsestraff, på det mottagande landets territorium utanför anstalten.

5.6 Avgränsning av vilka länder som det kan vara aktuellt att hyra anstaltsplatser i

Bedömning: Anstaltsplatser bör endast hyras i länder som har tillträtt Europakonventionen och FN:s konventioner om mänskliga rättigheter samt under förutsättning att verkställigheten inte skulle vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen här i landet eller strida mot Sveriges internationella förpliktelser.

Förhyrning av anstaltsplatser bör ske inom den Europeiska unionen eller det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Det bör göras en bedömning av ett tilltänkt lands lämplighet inför varje ingående av avtal om förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att Sveriges internationella åtaganden ska respekteras inom ramen för överenskommelsen.

Skälen för bedömningen

Av uppdragsbeskrivningen framgår att syftet med uppdraget är att få ett eller flera avtal på plats som möjliggör förhyrning av anstaltsplatser i jämförbara länder i Sveriges närområde. Det finns därför ett behov av att närmare avgränsa vilka länder som kan anses uppfylla båda dessa förutsättningar.

Jämförbara länder

En grundläggande förutsättning för att verkställighet ska kunna ske i utlandet bör vara att det mottagande landet i åtminstone samma utsträckning som Sverige lever upp till internationella förpliktelser om anstaltsförhållanden, behandling av intagna och övriga grundläggande fri- och rättigheter. Genom att grundläggande fri- och rättigheter garanteras på motsvarande sätt som i Sverige bedöms det finnas förutsättningar för att verkställigheten av ett fängelsestraff blir likvärdig oavsett om den sker i Sverige eller i utlandet (se vidare avsnitt 5.4).

I syfte att garantera att verkställighet sker i ett land som i åtminstone samma utsträckning som Sverige lever upp till internationella åtaganden i fråga om fri- och rättigheter bedöms två övergripande kriterier kunna uppställas.

För det första bör det mottagande landet ha anslutit sig till Europakonventionen. Att landet har anslutit sig till Europakonventionen och att det finns en möjlighet till prövning i Europadomstolen innebär att grundläggande fri- och rättigheter garanteras på ett sätt som är jämförbart med svenska förhållanden (se vidare avsnitt 3.2).

För det andra bör det mottagande landet ha anslutit sig till de av FN:s så kallade kärnkonventioner som Sverige har anslutit sig till. Genom dessa konventioner garanteras att det mottagande landet, utöver Europakonventionen, har ett grundläggande ramverk för fri- och rättigheter som är jämförbart med Sveriges. Konventionerna garanterar vidare att t.ex. CAT har ett mandat att granska anstaltsförhållandena i landet (se vidare avsnitt 3.1).

Som framgår av avsnitt 5.4 bedöms alltså en förutsättning för att förhyrning av anstaltsplatser utomlands ska kunna ske, vara att verkställigheten ska vara likvärdig för den som verkställer ett fängelsestraff i Sverige respektive i utlandet. Vidare bör det uppställas ett antal krav på ett land i vilket anstaltsplatser hyrs. Två av dessa krav är att det mottagande landet har tillträtt FN:s konventioner om mänskliga rättigheter respektive Europakonventionen och därigenom är bundet av samma internationella åtaganden som Sverige. Med en sådan ordning bedöms endast jämförbara länder komma i fråga för förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att Sveriges internationella åtaganden följs även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands bör det i en sådan överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet anges att Sveriges internationella åtaganden ska respekteras inom ramen för överenskommelsen.

Länder i Sveriges närområde

I uppdragsbeskrivningen finns även en geografisk begränsning genom att det anges att det är länder i Sveriges närområde som kan vara aktuella.

Samtliga medlemsstater i EU har anslutit sig till Europakonventionen. De har därutöver ratificerat unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan). Av artikel 52.3 i rättighetsstadgan framgår att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

Förutom samarbetet med EU:s medlemsstater har Sverige ett omfattande samarbete med de nordiska länderna, bl.a. inom ramen för nordiska ministerrådet och nordiska rådet. Inom det straffrättsliga området finns t.ex. lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. (se vidare avsnitt 3.8.1). Island och Norge är inte medlemmar i EU, men är – tillsammans med Liechtenstein – medlemmar i EES. Samtliga de tre medlemsstaterna i EES har anslutit sig till Europakonventionen.

Mot den bakgrunden bör utgångspunkten vara att anstaltsplatser endast bör förhyras i länder som är medlemmar i EU eller EES. Med en sådan avgränsning befinner sig samtliga tänkbara länder i Sveriges närområde och är jämförbara med Sverige i fråga om grundläggande mänskliga fri- och rättigheter.

Andra omständigheter kan behöva beaktas i valet av land

Även om utgångspunkten bör vara att samtliga medlemsstater i EU och EES i grunden utgör jämförbara länder med avseende på verkställighet av fängelsestraff bör det betonas att avgränsningen inte innebär att samtliga medlemsstater i EU och EES därmed bedöms lämpliga som mottagande länder. Även i denna grupp av länder bör en bedömning göras av ett tilltänkt lands lämplighet inför varje ingående av avtal om förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Det som framför allt bör bedömas är om det mottagande landet har förmåga att garantera fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och FN:s konventioner. En sådan bedömning bör göras av regeringen inför ingående av varje ny internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser. I bedömningen bör beaktas aktuell information om anstalts-förhållandena i det mottagande landet och landets efterlevnad av avgöranden från t.ex. Europadomstolen eller CAT. Vidare bör, i fråga om en medlemsstat i EU, beaktas om EU genom ett särskilt beslut i förhållande till medlemsstaten har avbrutit tillämpningen av rådets rambeslut 2008/909/RIF av den 27 november 2008 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande på brottmålsdomar avseende fängelse eller andra frihetsberövande åtgärder i syfte att verkställa dessa inom Europeiska unionen (jfr 1 kap. 3 § lagen [2015:96] om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen). Det bör även övervägas att, i avtalet med det mottagande landet, införa bestämmelser som ger Sverige rätt att avbryta verkställighet i utlandet – t.ex. på grund av att förhållandena är sådana att intagnas grundläggande fri- och rättigheter inte kan garanteras på ett tillfredställande sätt.

I sammanhanget bör noteras att medlemsstater vid t.ex. framställningar om överförande av straffverkställighet inom EU kan göra olika bedömningar i fråga om lämpligheten av att bifalla en sådan framställning, bl.a. med hänvisning till anstaltsförhållandena i det andra landet. Även avseende ett land inom EU eller EES kan alltså anstaltsförhållandena vara sådana att det kan bedömas olämpligt att hyra anstaltsplatser där. Avgränsningen till att förhyrning av anstaltsplatser bör ske i länder inom EU eller EES innebär därmed inte nödvändigtvis att anstaltsförhållandena i

samtliga dessa länder bedöms vara sådana att det är lämpligt att hyra anstaltsplatser där.

Bedömningen av om ett land är lämpligt att hyra anstaltsplatser i kan alltså, på motsvarande sätt som i fråga om överförande av straffverkställighet, mynna ut i att ett EU-land inte är lämpligt att hyra anstaltsplatser i – t.ex. på grund av att anstaltsförhållandena inte bedöms tillfredsställande.

5.7 Den intagnes medborgarskap ska inte påverka möjligheten till placering i anstalt utomlands

Bedömning: Det bör inte göras någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra än svenska medborgare när det gäller vilka intagna som ska placeras i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Av uppdragsbeskrivningen framgår att det ingår i utredarens uppdrag att överväga en permanent ordning för förhyrning av anstaltsplatser utomlands när platsbrist uppkommer eller för att användas för intagna som dömts till utvisning på grund av brott. I avsnitt 5.2 görs bedömningen att regeringsformens förbud mot landsförvisning av svenska medborgare inte utgör något hinder mot att en svensk medborgare verkställer fängelsestraff i anstalt utanför Sverige. Frågan är om det finns skäl för att medborgarskap eller nationalitet överhuvudtaget ska beaktas när det gäller placering i anstalt utomlands. Här kan noteras att huvudsyftet med överenskommelsen mellan Danmark och Kosovo är att frigöra platser i danska anstalter genom verkställighet utomlands för intagna med annat än danskt medborgarskap som ska utvisas efter avtjänat straff (se avsnitt 4.3).

Det skulle kunna argumenteras för att intagna med annat än svenskt medborgarskap utgör en lämplig kategori för verkställighet i anstalt utomlands, särskilt om de ska utvisas från Sverige efter frigivning. Denna grupp intagna kan typiskt sett antas ha en svagare anknytning till Sverige och har inte heller samma behov av återanpassning till det svenska samhället efter frigivning. Det kan också antas att de i mindre utsträckning än andra intagna har anhöriga i Sverige som är aktuella för besök. Intagna som ska utvisas

efter avtjänat straff beviljas som huvudregel inte heller regelbunden permission på grund av risken för avvikande.³⁶

Även andra än svenska medborgare kan dock ha en stark anknytning till Sverige, t.ex. i den mening som avses i artikel 8 i Europakonventionen. Andra än svenska medborgare kan t.ex. vilja ta emot besök från vänner eller familjemedlemmar som är bosatta i Sverige.

Av 2 kap. 12 § RF följer att lag eller föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas därför att han eller hon tillhör en minoritet med hänsyn till etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande eller med hänsyn till sexuell läggning. Bestämmelsen nämner emellertid inte *nationalitet* som diskrimineringsgrund. Diskrimineringsförbudet gäller därmed inte särbehandling på grund av att någon har ett visst medborgarskap. Att peka ut just andra än svenska medborgare för verkställighet i anstalt utomlands skulle därmed inte strida mot grundlag. Här kan också nämnas att medborgarskap i sig inte omfattas av diskrimineringsgrunden etnisk tillhörighet i diskrimineringslagen (2008:567), se prop. 2007/08:95 s. 497.

Förutom diskrimineringsförbudet i bl.a. regeringsformen är Sverige emellertid bundet av bestämmelser i såväl Europakonventionen som andra internationella konventioner som förbjuder diskriminering på grund av bl.a. nationalitet (se avsnitt 3.2.6). Rättigheterna i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll tillkommer i princip alla människor oavsett nationalitet. Själva idén bakom nationalitetsbegreppet är dock att ett lands medborgare ska åtnjuta vissa rättigheter som inte tillkommer utlänningar men också ha skyldigheter som inte gäller för utlänningar. Ett lands egna medborgare och utlänningar är därför i fråga om rättsställning inte jämförbara i alla hänseenden. Huruvida det kan vara berättigat att vid tillämpning av konventionsrättigheter göra skillnad mellan egna medborgare och andra än svenska medborgare blir beroende av om det finns objektiva och rimliga skäl för sådana distinktioner.³⁷

Som redogörs för i avsnitt 4.3 har CAT avrätt Danmark från att gå vidare med överenskommelsen med Kosovo, bl.a. på grund av att

³⁶ Kriminalvårdens handbok (2012:4) om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt s. 39.

³⁷ Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, sjätte upplagan, 2023, s. 683.

den utpekade målgruppen för verkställighet utomlands är bekymmersam ur ett diskrimineringsperspektiv. Ett flertal remissinstanser har också riktat kritik mot det danska lagförslaget med anledning av överenskommelsen med Kosovo, bl.a. på grund av att den så entydigt riktar sig mot intagna som efter frigivning ska utvisas till länder utanför EU eller EES och att detta strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen. Den danska regeringen har i sin tur argumenterat för att den föreslagna ordningen kan utformas i enlighet med artikel 14, eftersom det följer av överenskommelsen att verkställighet i Kosovo ska ske inom ramen för Danmarks internationella förpliktelser och att samma lagstiftning gäller som för intagna i fängelser i Danmark.³⁸ I sammanhanget kan avslutningsvis nämnas att den norska regeringen bedömde att en annan utgångspunkt än överflyttning av såväl norska som utländska medborgare riskerade att hamna i konflikt med den norska grundlagens likhetsprincip, norsk diskrimineringslagstiftning och diskrimineringsbestämmelser i internationella konventioner.³⁹

Att peka ut endast dömda med annat medborgarskap än svenskt som målgrupp för verkställighet i anstalt utomlands innebär alltså betänkligheter ur ett diskrimineringsperspektiv. Som framgår ovan kan en olik behandling dock vara befogad om det finns objektiva och rimliga skäl för detta. Den 1 oktober 2023 fanns det 1 572 intagna med en pågående fängelseverkställighet som saknade svenskt medborgarskap, vilket motsvarar 23 procent av det totala antalet intagna. Av dessa hade i sin tur 32 procent dömts till utvisning.⁴⁰

Huvudsyftet med att utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands är att avhjälpa platsbristen inom Kriminalvården. Ur det perspektivet bedöms det inte finnas några objektiva eller rimliga skäl för att i lag eller förordning uttryckligen begränsa målgruppen för placering i anstalt utomlands till intagna med annat än svenskt medborgarskap. Det finns dock en rad förhållanden som bör beaktas vid bedömningen av vilka intagna som ska kunna placeras i anstalt utomlands. I avsnitt 10.2 finns överväganden om vilka omständigheter som ska beaktas vid

³⁸ Folketingstidende 2021–2022, tillæg A, L 180 som fremsat, s. 112.

³⁹ Prop. 92 LS (2014–2015) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015.

⁴⁰ Kriminalvårdens publikation *Kriminalvård och statistik* (KOS 2023), s. 49.

bedömningen av lämpligheten av en sådan placering. En viktig omständighet är den dömdes anknytning till Sverige. Frågan om anknytning till Sverige kan även ha prövats i dom eller beslut om avvísning eller utvisning.

5.8 Särskilt om möjligheten till utökat multilateralt samarbete kring kapacitetsfrågor

Bedömning: Det bör övervägas om Sverige ska verka för att åstadkomma en lösning som möjliggör ett gemensamt utnyttjande av platskapacitet mellan flera stater. Arbete bör bedrivas inom ramen för det befintliga nordiska samarbetet kring straffverkställighet m.m. eller inom ramen för samarbetet i EU kring överförande av straffverkställighet.

Skälen för bedömningen: Tillgängligheten till och behovet av anstaltsplatser har historiskt sett varierat i olika länder över tid. Under vissa perioder kan ett land ha underskott av anstaltsplatser för att under en annan period ha ett överskott av platser. För att åstadkomma en utjämning av utnyttjandet av anstaltsplatser i olika länder skulle det kunna övervägas att införa en mekanism som möjliggör antingen verkställighet i ett annat land eller överförande av straffverkställighet till ett annat land i situationer av kapacitetsunderskott respektive -överskott. Som konstaterats i avsnitt 5.3 bedöms det nuvarande rambeslutet från Europeiska rådet begränsa möjligheterna till sådana överenskommelser. Bedömningen är därför att Sverige inom ramen för EU samarbetet bör verka för att möjligheten till multilateralt samarbete även vid kapacitetsunderskott respektive -överskott blir möjligt. En utökad möjlighet till sådant samarbete skulle även kunna innebära en möjlighet att ytterligare fördjupa det nordiska samarbetet på området.

I sammanhanget bör noteras att ett fördjupat samarbete om ömsesidigt utnyttjande av anstaltsplatser kräver vidare överväganden i fråga om behovet av anpassningar i svensk lagstiftning för att möjliggöra mottagande av intagna från andra länder.

6 Tillämplig lag

6.1 Allmänt om jurisdiktion utomlands

Bedömning: Svensk rätt och domsrätt är tillämplig utomlands under förutsättning att det finns en anknytning till svenska intressen och att det inte finns något folkrättsligt förbud mot det. Exekutiv jurisdiktion utomlands förutsätter att samtycke ges av den stat där åtgärder ska verkställas.

Skälen för bedömningen: I folkrättsliga sammanhang görs ofta en indelning i legislativ jurisdiktion (lagstiftningsmakten), judiciell jurisdiktion (rättskipning genom domstolar och beslut av administrativa myndigheter) och exekutiv jurisdiktion (verkställighet av beslutade åtgärder), se t.ex. SOU 2002:98 s. 73.

En stat kan utöva lagstiftande och dömande makt över personer och egendom som befinner sig utomlands och över händelser som äger rum utanför statens territorium, så länge det handlar om egna medborgare eller egendom som har en länk till staten och förutsatt att det inte råder något folkrättsligt förbud mot ett sådant utövande av jurisdiktion.⁴¹ Svensk rätt kan alltså vara tillämplig på förhållanden utomlands och svensk domstol kan också vara behörig att döma över handlingar som ägt rum utomlands. En självklar utgångspunkt för svensk legislativ och judiciell jurisdiktion utomlands är dock att det intresse som den utsträckta jurisdiktionen avser att värna har någon form av anknytning till Sverige (se t.ex. SOU 2011:76 s. 138). Viss lagstiftning innehåller också uttryckliga territoriella begränsningar.

När det gäller exekutiv jurisdiktion råder ett förbud för stater att vidta verkställighetsåtgärder på andra staters territorier, utan den statens medgivande. Det finns dock inget som hindrar att sådan

⁴¹ Bring, Klamberg, Mahmoudi & Wrangle, *Sverige och folkrätten*, s. 106, Juno, publicerad 2020.

jurisdiktion regleras genom t.ex. internationella överenskommelser.⁴² Av Europakonventionen följer att stater är ansvariga för mänskliga rättigheter där de utövar jurisdiktion. Av Europadomstolens praxis följer att en stat anses utöva extraterritoriell jurisdiktion när den utövar rättslig kontroll över ett område (se t.ex. *Hirsi Jamaa m.fl. mot Italien*, nr 27765/09, 23 februari 2012), faktisk och effektiv kontroll över ett område (se t.ex. *Loizidou mot Turkiet*, nr 15318/99, 18 december 1996 och faktisk och effektiv kontroll över individer (se t.ex. *Al-Skeini m.fl. mot Förenade kungariket*, nr 55721/07, 7 juli 2011). Förhyrning av anstaltsplatser utomlands innebär ett utövande av extraterritoriell jurisdiktion, vilket även innebär ett ansvar för mänskliga rättigheter.

I den fortsatta framställningen redogörs för huruvida det krävs lagändringar eller reglering i en internationell överenskommelse mellan Sverige och ett mottagande land för att garantera jurisdiktion när det gäller den svenska verkställighetslagstiftningen och andra relevanta författningar vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

6.2 Verkställighetslagstiftning

Bedömning: Svensk verkställighetslagstiftning bör tillämpas även vid verkställighet av fängelse i utlandet.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att den svenska verkställighetslagstiftningen ska gälla vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Skälen för bedömningen

Avsikten med att hyra anstaltsplatser utomlands är inte att skapa en ny form av verkställighet av fängelsestraff på det sätt som har gjorts genom lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Redan av denna anledning bör den lagstiftning som gäller för verkställigheten vara likvärdig för samtliga intagna som döms till fängelse.

⁴² Ibid. s. 18.

Vare sig i Belgien, Norge eller Danmark har det övervägts att låta det mottagande landets lagstiftning tillämpas. I stället har utgångspunkten varit att avsändande lands verkställighetslagstiftning ska tillämpas. Anledningen till att denna ordning valts är att en intagen vars fängelsestraff verkställs i utlandet ska ha samma rättigheter och skyldigheter som om verkställigheten skett i det avsändande landet.

Sverige har ett ansvar för att se till att alla som dömts till fängelsestraff i landet behandlas i enlighet med gällande regelverk (se t.ex. avsnitt 3.4). Här kan exempelvis nämnas den grundlagsfästa likhetsprincipen och skyddet mot diskriminering (1 kap. 9 § respektive 2 kap. 12 § regeringsformen, RF). En ordning där det mottagande landets verkställighetslagstiftning, helt eller delvis, skulle gälla för dömda som placeras i anstalt utomlands skulle innebära att Sverige i princip överlämnar ansvaret för verkställigheten till en annan stat. För att säkerställa kravet på likvärdighet i ett sådant fall skulle krävas att det mottagande landets verkställighetslagstiftning i varje enskilt fall analyseras i förhållande till den svenska lagstiftningen.

Det måste också garanteras att de förpliktelser som åvilar Sverige enligt internationella konventioner och överenskommelser fortsatt kan upprätthållas (se avsnitt 3.1, 3.2 och 5.4). I detta sammanhang kan t.ex. nämnas FN:s antitortyrkonvention och varje konventionsstats skyldighet att förebygga, förhindra och lagföra tortyr eller annan omänsklig annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I en situation där Sverige helt överlåtit verkställigheten till ett annat land är möjligheterna sannolikt också små att övervaka eller granska huruvida dessa åtaganden verkligen upprätthålls. Som framgår av avsnitt 4.2 ifrågasatte Sivilombudet huruvida norska myndigheter levde upp till dessa krav i samband med att anstaltsplatser hyrdes i Nederländerna med huvudsakligen nederländsk personal.

Att helt eller delvis tillämpa det mottagande landets verkställighetslagstiftning bör också beaktas utifrån ett förutsebarhets- och likvärdighetsperspektiv. Utgångspunkten är att verkställighet i en anstalt utomlands ska vara likvärdig verkställighet i en anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4).

Som framgår ovan är alternativet att låta det mottagande landets verkställighetslagstiftning, helt eller delvis, gälla vid verkställighet i

anstalt utomlands alltså förenat med ett antal invändningar av principiell art. Även om det kan argumenteras för att verkställighet i en stat som är bunden av samma internationella förpliktelser som Sverige torde vara likvärdig med svenska förhållanden, så kan det inte bortses från att det kan finnas skillnader.

Sammanfattningsvis utgör detta förhållande, tillsammans med övriga invändningar som redovisats ovan, vägande skäl för att svensk verkställighetslagstiftning bör tillämpas även vid verkställighet i anstalt utomlands.

Särskilt om villkorlig frigivning

Enligt 26 kap. 6 a § BrB ska, om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning, den villkorliga frigivningen skjutas upp enligt vad som framgår av 26 kap. 7 § BrB. Av 26 kap. 9 § BrB framgår att det är Kriminalvården som fattar beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ BrB. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning ska det särskilt beaktas om den dömden under verkställigheten i kriminalvårdsanstalt inte har deltagit i eller har misskött anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället, eller annars på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten.

I 12 kap. 3–5 §§ fängelselagen (2010:610), FäL, finns bestämmelser om handläggningen av ärenden om varning och uppskjuten villkorlig frigivning. Där anges att sådana ärenden ska handläggas skyndsamt (12 kap. 3 § FäL), att förhör ska hållas med den intagne inför beslut (12 kap. 4 § FäL), att ett offentligt biträde som huvudregel ska förordnas för den intagne och att den intagne ska ges tillfälle att yttra sig innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap. 5 § FäL).

Tillämpningen av bestämmelsen i 26 kap. 6 a § BrB om uppskjuten villkorlig frigivning påverkas alltså av omständigheter under verkställigheten och samverkar med bestämmelserna i 12 kap. FäL. Förutom att det finns övergripande och systematiska skäl för att tillämpa fängelselagen i sin helhet för verkställighet utomlands, finns det alltså avseende 12 kap. FäL särskilt starka skäl att låta

åtminstone detta kapitel gälla även för verkställighet vid placering utomlands.

I denna del behöver även beaktas att bestämmelserna om uppskjuten villkorlig frigivning har ett nära samband med vad som inträffar under verkställigheten, t.ex. i fråga om den intagnes deltagande i eller misskötsamhet av anvisade åtgärder som syftar till att förebygga återfall i brott eller på annat sätt främja hans eller hennes anpassning i samhället (se 26 kap. 6 a § 1 BrB). Bestämmelser om dessa delar av verkställigheten finns bl.a. i 3 kap. FäL, dvs. i andra kapitel än i 12 kap. FäL. Därutöver finns ett samband mellan uppskjuten villkorlig frigivning och vad som i övrigt gäller i fråga om föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten (se 26 kap. 6 a § 2 BrB). Enligt förarbetena till bestämmelsen i 26 kap. 6 a § BrB (prop. 2005/06:123 s. 56) kan det t.ex. finnas skäl för ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning om den intagne upprepat har betett sig aggressivt, eller om den intagne exempelvis har rymt. Där anges även att det vid prövningen ska göras en helhetsbedömning av allt som har inträffat under verkställigheten. Av betydelse för bedömningen kan i dessa fall t.ex. vara beslut om särskilda villkor för långtidsdömda enligt 1 kap. 7 och 8 §§ FäL.

Slutligen bör i sammanhanget beaktas att en intagens misskötsamhet kan få olika konsekvenser och även behöva beaktas inom ramen för ärenden om permission och särskilda utslussningsåtgärder. Bestämmelser om sådana åtgärder finns i 10 och 11 kap. FäL.

I avsnitt 6.5 finns överväganden kring hur gärningar för vilka den intagne har lagförts i utlandet bör hanteras inom ramen för bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning.

Sammanfattande slutsatser

I fängelselagen finns bestämmelser om verkställighetens mål och utformning (1 kap. 4–6 §§ FäL), beslut (13 kap. FäL) och överklagande (14 kap. FäL) som är av betydelse för samtliga ärenden enligt lagen. Förutom i fråga om villkorlig frigivning finns alltså en rad bestämmelser i fängelselagen som interagerar med varandra och där systematiken är sådan att de bör tillämpas i ett sammanhang.

För att möjliggöra en likvärdig och sammanhållen tillämpning av bestämmelserna om villkorlig frigivning i synnerhet och verkställigheten av fängelsestraff i allmänhet, görs bedömningen att nuvarande bestämmelser i 26 kap. BrB och fängelselagen i allt väsentligt även bör tillämpas vid verkställighet i utlandet. Detsamma gäller för förordningar och föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar (se avsnitt 9.2 vad särskilt gäller föreskrifter som har meddelats med stöd av fängelselagen).

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att svensk verkställighetslagstiftning tillämpas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör det anges att så ska ske i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

6.3 Andra författningar av betydelse för verkställigheten

Bedömning: Även andra författningar än fängelselagen och brottsbalken som är av betydelse för verkställigheten bör tillämpas vid verkställighet i utlandet.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att svensk lagstiftning ska gälla vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Skälen för bedömningen: Utöver brottsbalken och fängelselagen finns en mängd författningar som är av betydelse för verkställighet av fängelsestraff. I t.ex. fängeseförordningen (2010:2010) finns kompletterande bestämmelser till fängelselagen och i förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Därutöver finns i strafftidslagen (2018:1251) bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas. Det finns även bestämmelser i flera andra författningar om bl.a. överklagande av beslut som rör en intagen i kriminalvårdsanstalt (7 d § förordningen [1977:937] om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.) och statligt personskadeskydd (7 kap. 2 § socialförsäkringsbalken).

Av närmast självklar betydelse i sammanhanget är även bestämmelserna i regeringsformen, RF, om bl.a. likabehandling och objektivitet (1 kap. 9 § RF), grundläggande fri- och rättigheter (2 kap. RF) och kontrollmakten (13 kap. RF). Detsamma gäller för bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, vilka syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande (1 kap. 1 § första stycket TF och 1 kap. 1 § andra stycket YGL). Under verkställigheten av ett fängelsestraff är dessa författningar alltså av avgörande betydelse bl.a. för intagnas fri- och rättigheter och för rätten att ta del av allmänna handlingar, men även för att säkerställa riksdagens ombudsmäns möjlighet att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (13 kap. 6 § RF) samt Riksrevisionens möjlighet att granska den verksamhet som bedrivs av staten (13 kap. 7 RF).

De nu nämnda författningarna utgör tillsammans ett system för verkställighet av fängelsestraff som svårligen låter sig delas upp och tillämpas endast i vissa delar i fråga om verkställighet i utlandet. För att åstadkomma en likvärdig och sammanhållen verkställighet bör därför även övriga författningar av betydelse för verkställigheten även gälla vid verkställighet i utlandet.

Mot den bakgrunden görs bedömningen att svenska författningar som utgångspunkt bör gälla även vid verkställighet i utlandet. Förhållandena vid verkställighet i utlandet uppvisar dock en sådan särprägel att det krävs vissa författningsändringar för att anpassa det svenska regelverket till sådan verkställighet (se avsnitt 10).

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att svensk lagstiftning tillämpas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör det anges att så ska ske i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

6.4 Särskilt om språk

Bedömning: Under verkställigheten av ett fängelsestraff i en anstalt utomlands bör det svenska språket användas på motsvarande sätt som vid en verkställighet på en anstalt i Sverige.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att svenska språket används vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Skälen för bedömningen: I språklagen (2009:600) finns bestämmelser om svenska språket, de svenska minoritetsspråken och det svenska teckenspråket. Lagen innehåller även bestämmelser om det allmännas ansvar för att den enskilde ges tillgång till språk samt om språkanvändning i offentlig verksamhet och i internationella sammanhang.

Svenska är huvudspråk i Sverige (4 § språklagen) och är samhällets gemensamma språk, som alla i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden (5 § språklagen). Enligt 10 § språklagen är svenska språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet. Därutöver finns i 2 kap. TF bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet.

I förarbetena till språklagen (prop. 2008/09:153 s. 29) anges följande.

För att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet i realiteten ska fylla sin funktion är det väsentligt att de handlingar som blir allmänna är skrivna på svenska, liksom att handlingar skrivna på ett annat språk än svenska och som lämnas in till myndigheten översätts i rimlig utsträckning, om de inte bedöms sakna betydelse. Beslut och domar men även – som huvudregel – andra handlingar som blir allmänna ska därför upprättas på svenska. Även då en handling översätts till ett annat språk för att en enskild mottagare ska kunna tillgodogöra sig innehållet bör handlingen finnas i original på svenska i ärendet.

Vidare anges följande (a. prop. s. 29 och 30).

Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är alltså att de offentliga organen arbetar på svenska, skriftligt såväl som muntligt. Bestämmelsen uttrycker den regel som, fastän inte lagfäst, sedan lång tid tillbaka gäller i Sverige. Kärnområdet för huvudregeln är språkanvändningen i sådana förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten, såsom den politiska beslutsprocessen, domstolsförhandlingar, domar, protokoll, beslut, föreskrifter, verksamhetsberättelser och andra dokument av liknande karaktär. De behov av framställningar på andra språk som kan finnas här får tillgodoses genom översättning från de svenska originalen. I andra delar av den offentliga verksamheten är det däremot naturligt att det kan förekomma kommunikation på andra språk än svenska. Exempelen på

detta är mångskiftande: skriftväxling och andra kontakter mellan svenska myndigheter och utländska myndigheter och internationella organisationer, muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och medborgare, t.ex. i invandartäta områden. Ett sedan länge etablerat specialfall är Sveriges utlandsmyndigheter. Vid dessa myndigheter finns regelmässigt lokalanställda som inte talar svenska, vilket nödvändiggör att man i dessa myndigheter i viss utsträckning använder ett annat språk än svenska även internt inom myndigheten. De exakta gränserna för det område inom vilket svenskan är obligatorisk kan lika lite som hittills anges generellt, utan saken får bedömas i varje enskilt fall.

Huvudregeln om att svenska ska användas i bl.a. förvaltningsmyndigheter tar sikte på förfaranden och allmänna handlingar som är av särskilt stor betydelse inom den offentliga verksamheten. Det ställs alltså inga undantagslösa krav på viss språkanvändning. Utrymmet att göra avsteg från huvudregeln får bedömas utifrån språklagens regler och respektive verksamhetsområdes särskilda förutsättningar (se a. prop. s. 30).

Språklagens huvudregel om att svenska ska användas behöver alltså ses i ljuset av övrig relevant lagstiftning inom verksamhetsområdet. I detta avseende är förvaltningslagen av central betydelse för Kriminalvårdens handläggning av ärenden (se avsnitt 3.9). Förvaltningslagens bestämmelser kan alltså få betydelse för bedömningen av utrymmet att använda ett annat språk än svenska även i de delar av myndighetens verksamhet som inte avser handläggning av ärenden utan faktiskt handlande.

En övervägande del av de beslut som fattas av Kriminalvården är offentliga (se avsnitt 3.11.2). Besluten rör personer som är frihetsberövade och fattas i ärenden i vilka möjligheten till såväl partsinsyn som extern granskning väger tungt. Redan av dessa anledningar framstår utrymmet att inte använda svenska som språk under verkställigheten som mycket begränsat. Till det kommer de krav på myndighetens verksamhet som följer av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. service, tillgänglighet och handläggning av ärenden, vilka alla bedöms förutsätta att information som huvudregel finns tillgänglig på svenska.

Det skulle visserligen kunna argumenteras för att en intagen som inte behärskar svenska språket i vissa fall skulle kunna tillgodogöra sig t.ex. service eller rätten till partsinsyn i högre utsträckning om personalen talar ett språk som den intagne behärskar bättre än

svenska. Detta förutsätter dock att såväl personal som den intagne behärskar samma språk på en sådan nivå att samma information som kan tillgängliggöras på svenska även kan tillgängliggöras på det andra språket.

Problemen med att använda ett annat språk än svenska kvarstår dock i förhållande till svensktalande personal som kan behöva ta del av information kring en intagen eller ett ärende eller som vid en allvarlig incident måste kunna kommunicera med såväl varandra som de intagna och kanske även externa aktörer. Motsvarande problem finns avseende tillgången till handlingar för allmänheten, domstolar och tillsynsorgan – där tillgängligheten i grunden handlar om att garantera den intagnes rättssäkerhet. Det finns därför klara nackdelar med att – även för intagna som inte behärskar svenska språket – använda ett annat språk än svenska under verkställigheten.

Mot den bakgrunden är det nödvändigt att verkställighet i utlandet genomförs på ett sådant sätt att det svenska språket används på motsvarande sätt som vid verkställighet i Sverige.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att svenska språket kan användas vid sådan förhyrning bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om språkanvändning.

6.5 Särskilt om brott som begås vid placering eller tjänstgöring i anstalt utomlands

Bedömning: En överenskommelse med en annan stat om förhyrning av anstaltsplatser bör innehålla bestämmelser om fördelning av jurisdiktion. Sverige bör, i vissa fall, kunna ansvara för lagföring av brottsliga gärningar begångna av utsänd personal under tjänsteutövning. I övrigt bör det mottagande landet ansvara för lagföring av brottsliga gärningar som begås i det mottagande landet.

Det befintliga regelverket kring domsrätt och straffrättsligt samarbete behöver inte ändras för att möjliggöra lagföring av brott begångna under verkställighet i utlandet.

Gärningar under verkställigheten för vilka den intagne har blivit lagförd i utlandet bör inte beaktas vid bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som reglerar Sveriges respektive det mottagande landets jurisdiktion när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen

Även om utgångspunkten bör vara att svenska författningar ska tillämpas vid verkställighet i utlandet behöver särskilda överväganden göras i fråga om lagföring av brott som begås i samband med verkställighet i utlandet.

Inom folkrätten är möjligheten att verkställa nationella lagar starkt begränsad till det egna territoriet och utgångspunkten är att det råder ett förbud för stater att vidta verkställighetsåtgärder inom andra staters territorier (se avsnitt 6.1).⁴³

Enligt 2 kap. 1 § första stycket brottsbalken, BrB, är svensk domstol behörig att döma över brott som har begåtts i Sverige. I fråga om brott som har begåtts utanför Sverige finns bestämmelser i 2 kap. 3–8 §§ BrB. Av 2 kap. 12 § BrB framgår att de begränsningar av svensk domstols behörighet och tillämpligheten av svensk lag som följer av allmän folkrätt eller av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige ska iakttas.

Det finns flera situationer när det kan vara av intresse för såväl Sverige som det mottagande landet att vidta utredningsåtgärder avseende gärningar begångna under verkställighet i utlandet. Dels kan båda länderna göra bedömningen att det handlar om ett misstänkt brott som behöver utredas och lagföras, dels kan det handla om att Sverige har ett intresse av att utreda ett händelseförlopp inom ramen för t.ex. ett ärende om varning eller uppskjuten villkorlig frigivning samtidigt som det mottagande landet har ett intresse av att utreda ett misstänkt brott. I båda situationerna aktualiseras frågor om jurisdiktion.

⁴³ Bring, Klamberg, Mahmoudi & Wrangle, *Sverige och folkrätten*, s. 106 och 107, Juno, publicerad 2020.

En reglering av jurisdiktion förutsätter samsyn mellan berörda stater, så att det står klart för staterna vilken av staterna som ansvarar för att utreda och lagföra brottsliga gärningar i vissa situationer. Stater som kan tänkas komma i fråga för förhyrning av anstaltsplatser kan ha olika inställning i fråga om att låta svenska myndigheter lagföra brottsliga gärningar som begåtts där. Ytterst bör därför frågor om jurisdiktion avgöras i förhandlingar om den överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet som behöver träffas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Det är svårt att ge en heltäckande bild av vilka frågor som kan behöva regleras i fråga om jurisdiktion eftersom det kan variera beroende på vilken stat som är aktuell för förhyrning.

Som framgår av avsnitt 5.6 görs bedömningen att förhyrning av anstaltsplatser endast bör ske i länder som är medlemmar i EU eller EES.

När det gäller de nordiska staterna gäller lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder. Av 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av konventionen den 15 december 2005 om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (nordisk arresteringsorder). I förordningen (2012:565) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder respektive förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder, finns ytterligare bestämmelser.

När det gäller stater som är medlemmar i EU gäller lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. Av 1 kap. 1 § framgår att lagen innehåller bestämmelser för genomförande av rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna, ändrat genom rådets rambeslut 2009/299/RIF. Därutöver finns bestämmelser om europeisk arresteringsorder i förordningen (2003:1179) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder respektive förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder.

Det befintliga regelverket inom Norden respektive EU bedöms i allt väsentligt vara tillräckligt för att hantera frågor om domsrätt och straffrättsligt samarbete.

Dock kan specialreglering om jurisdiktion vara nödvändig i överenskommelsen med det mottagande landet avseende vissa frågor.

Särskilt om gärningar begångna av intagna

I fråga om brott som begås av intagna som har placerats i det mottagande landet bör utgångspunkten vara att sådana gärningar ska lagföras i det mottagande landet. Det bör dock finnas ett utrymme för svenska myndigheter att lagföra brottsliga gärningar riktade mot utsänd personal under förutsättning att det bedöms lämpligt av behöriga myndigheter i Sverige respektive det mottagande landet.

Särskilt om gärningar begångna av utsänd personal

En särskild fråga som behöver behandlas i förhandlingarna om jurisdiktion mellan Sverige och det mottagande landet är hur gärningar som begås av anställda ska utredas. För att säkerställa att såväl Sverige som det mottagande landet lever upp till internationella åtaganden om att förhindra överträdelser av t.ex. artikel 3 i Europakonventionen (förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling) är det avgörande att det är möjligt att utreda och lagföra gärningar som anställda utför och som står i strid med internationella åtaganden (jfr det norska Sivilombudets *Besøksrapport Norgerhaven fengsel 19.–22. September 2016*, 2016/2151, 2017-03-13).

Mot den bakgrunden bör utgångspunkten vara att svenska myndigheter ska ansvara för lagföring av brott begångna av utsänd personal under deras tjänsteutövning. Möjligheten för svenska myndigheter att genomföra utredningsåtgärder kring sådana gärningar bör därför tillförsäkras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

I sammanhanget bör noteras att det mottagande landet alltid bör ansvara för att lagföra brottsliga gärningar som begås av utsänd personal på fritiden.

Förhållandet till bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning

Vad gäller förseelser som kan medföra att den villkorliga frigivningen skjuts upp anges i förarbetena till 26 kap. 6 a § BrB (prop. 2005/06:123 s. 57) att det förhållandet att sådana förseelser utgör brott inte i sig är något hinder för att beakta dem i bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning (numera särskilda skäl). För att den intagne inte ska drabbas av dubbelbestraffning bör dock inte gärningar som den intagne blivit lagförd för beaktas.

Motsvarande bör gälla i fråga om brott som begås under verkställighet i utlandet. Om den intagne har blivit lagförd för en gärning i utlandet bör den alltså inte beaktas i bedömningen av om det finns synnerliga skäl mot villkorlig frigivning. Har den intagne inte blivit lagförd för gärningen finns det dock, på samma sätt som för gärningar under verkställighet i Sverige, inget hinder att beakta den i bedömningen av om det finns särskilda skäl mot villkorlig frigivning.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att reglera Sveriges respektive det mottagande landets jurisdiktion när en intagen är placerad i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

7 Bemanning

7.1 Utgångspunkter

I detta avsnitt beskrivs olika bemanningsalternativ.

I den fortsatta redogörelsen används begreppet *klientnära arbetsuppgifter* för att beskriva arbetsuppgifter som innebär olika typer av kontakter med intagna. Det kan handla om att fatta beslut under verkställigheten, att informera om rättigheter och skyldigheter under verkställigheten eller om arbetsuppgifter med anknytning till intagnas sysselsättning. Överväganden om hälso- och sjukvårdspersonal finns i avsnitt 11.

Begreppet *utsänd personal* avser personal som är anställd av Kriminalvården och som sänds till det mottagande landet för att tjänstgöra där. Med *lokalt anställd personal* avses personal som är anställd i det mottagande landet.

7.2 Olika alternativ rörande bemanning

7.2.1 Endast lokal bemanning

Ett alternativ skulle kunna vara att hyra anstaltsplatser som endast bemannas av lokalt anställd personal.

Som framgår av avsnitt 4.2 visar erfarenheterna från Norge att det finns olika utmaningar med att utsänd och lokalt anställd personal arbetar tillsammans i en anstalt. Å ena sidan kan det vara en fördel att endast lokalt anställd personal ansvarar för intagnas verkställighet eftersom handläggningen och praktiska frågor under verkställigheten hanteras av personal som talar samma språk. Å andra sidan finns med en sådan lösning större utmaningar kring att utbilda den lokalt anställda personalen i svensk lagstiftning av relevans för verkställigheten.

Därutöver är det svårt att helt undvika gränssnitt som innebär att den personal som arbetar med klientnära arbetsuppgifter behöver ha kontakt med andra delar av Kriminalvården i olika ärenden. Om t.ex. beslut fattade av lokalt anställd personal överklagas är det nödvändigt att den personal som omprövar besluten kan bilda sig en uppfattning om grunderna för beslutet och eventuella tillkommande omständigheter som är av relevans för omprövningen. I sådana kontakter är kommunikation mellan ansvarig handläggare och personalen som har klientnära arbetsuppgifter vanligt förekommande. Enligt Kriminalvårdens arbetsordning omprövas i dagsläget en stor mängd klientbeslut av medarbetare vid myndighetens rättsavdelning.

Vidare behöver den personal som arbetar med klientnära arbetsuppgifter många gånger involveras i t.ex. tillsynsärenden där information om sakförhållanden behöver inhämtas. Därutöver behöver även beaktas att det kan uppstå situationer kopplade till säkerhetsarbetet kring de intagna där den lokalt anställda personalen utan dröjsmål behöver kunna kommunicera med Kriminalvårdens personal.

En annan aspekt som behöver beaktas i fråga om lämpligheten av att endast lokalt anställd personal bemannar platserna är att det kan finnas kulturella skillnader mellan svensk och lokalt anställd personal, bl.a. avseende bemötande, våldsanvändning och värdegrund.

Oaktat gränssnitten mellan svensk och lokalt anställd personal är språket en utmaning i sig. Som framgår av avsnitt 6.4 görs bedömningen att svenska språket bör användas på motsvarande sätt som vid verkställighet i en anstalt i Sverige. Att utbilda lokalt anställd personal i svenska så att personalen behärskar språket på en tillräckligt kvalificerad nivå låter sig knappast göras på kort tid. Om förhyrning sker under en längre tid och på ett sådant sätt att den lokalanställda personalen återkommande kommer i kontakt med intagna från Sverige är det dock inte otänkbart att lokalt anställda kan förvärva goda kunskaper i det svenska språket. Det alternativ som förordas måste dock fungera tillfredsställande även med en kortare tidshorisont och där den lokalt anställda personalen inte behärskar svenska.

7.2.2 Huvudsakligen lokal bemanning och viss svensk bemanning

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara en ordning där landet i vilket anstalten finns ansvarar för att bemanna platserna med t.ex. köks- och städpersonal eller andra grundläggande funktioner som ingår i driften av anstalten och som inte innefattar klientnära arbetsuppgifter med krav på beslutsfattande eller dokumentation. Även motsvarigheter till kriminalvårdare med arbetsuppgifter som ställer låga krav på kommunikation med intagna och inte heller innebär t.ex. journalföring skulle i så fall kunna utgöras av lokalt anställd personal.

Inom ramen för detta alternativ bör funktioner som i större utsträckning deltar i handläggningen av ärenden och dokumentationen av verkställigheten – och som därigenom utför i princip uteslutande klientnära arbetsuppgifter – bemannas med utsänd personal.

En fördel med detta alternativ är att det mottagande landet i förhållandevis stor utsträckning skulle ansvara för bemanningen av anstaltsplatserna. Att bemanna vissa nyckelfunktioner med utsänd personal utgör en viktig faktor för att säkerställa att den svenska verkställighetslagstiftningen tillämpas på motsvarande sätt som i en anstalt i Sverige. Genom att svenska personalresurser behöver tas i anspråk endast i begränsad utsträckning, bedöms detta alternativ inte heller medföra en risk för att platskapaciteten minskar i Sverige.

Genom att låta utsänd personal fatta beslut i klientärenden, ansvara för hela eller merparten av journalföringen och delta i arbetet med att lämna information om svensk lagstiftning av betydelse för verkställigheten kan en del av de utmaningar som redovisas i avsnitt 7.2.1 kring språk, beslutsfattande och tillgång till handlingar undvikas.

En högre andel utsänd personal innebär dock en ökad belastning för Kriminalvården ur rekryteringssynpunkt och större utmaningar när det gäller att skapa förutsättningar för eventuell medflyttande familj avseende boende, skola samt vård och omsorg. En annan nackdel är att kostnaden sannolikt blir högre än de ovan angivna två alternativen (se vidare avsnitt 23). Exempelvis kommer kostnaden för utlandsstationering (resor, boende och tillägg för merkostnader) överstiga kostnaden för motsvarande personal som tjänstgör i en anstalt i Sverige.

En del av utmaningarna som identifierats vid endast lokal bemanning gör sig dock även gällande i fråga om anstaltsplatser som bemannas av såväl utsänd som lokalt anställd personal. En förutsättning för att ett sådant tillvägagångssätt ska fungera är att det finns en ordning som innebär att personal som inte huvudsakligen har klientnära arbetsuppgifter kan undvika arbetsuppgifter där de behöver lämna information om svensk lagstiftning, meddela beslut eller ta emot respektive lämna information som behöver journalföras.

7.2.3 Huvudsakligen svensk bemanning och viss lokal bemanning

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att hyra anstaltsplatser som huvudsakligen bemannas av utsänd personal. Viss personal i funktioner kopplade till driften av anstalten som t.ex. köks- och städpersonal samt viss säkerhetspersonal skulle i detta fall vara lokalt anställd personal, medan den personal som arbetar med klientnära arbetsuppgifter är utsänd personal.

Som framgår av avsnitt 4.2 visar erfarenheterna från Norge att det kan uppstå utmaningar när lokalt anställd personal i ett annat land ska tillämpa ett annat lands verkställighetslagstiftning. En uppenbar fördel med att låta utsänd personal utföra klientnära arbetsuppgifter är därför att dessa utmaningar i stor utsträckning kan undvikas. En sådan ordning innebär också att det inte finns något behov av kompensatoriska åtgärder i form av t.ex. tolk för att möjliggöra användning av ett annat språk än svenska i det klientnära arbetet.

Samma nackdelar som uppstår vid huvudsakligen lokal och viss svensk bemanning gör sig gällande även i fråga om huvudsakligen svensk bemanning och viss lokal bemanning – med den skillnaden att kostnaderna för utsänd personal förväntas bli ännu högre med det sistnämnda alternativet. På samma sätt kan belastningen för Kriminalvården ur rekryteringssynpunkt förväntas vara ännu högre med detta alternativ.

7.3 Anstaltsplatser utomlands bör i så stor utsträckning som möjligt bemannas med utsänd personal i vissa funktioner

Bedömning: Anstaltsplatser utomlands bör i så stor utsträckning som möjligt bemannas med utsänd personal i de funktioner som innefattar beslutsfattande eller kontakter med intagna.

Det saknas behov av författningsändringar för att lokalt anställd personal ska kunna delta i vissa klientnära arbetsuppgifter. Om arbetsuppgifterna innebär fullgörande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning behöver detta regleras i den överenskommelse som ingås mellan Sverige och det mottagande landet.

Om anstaltsplatser utomlands bemannas med lokalt anställd personal som utför klientnära arbetsuppgifter bör Kriminalvården ansvara för att den lokalt anställda personalen utbildas i svensk lagstiftning av betydelse för verkställigheten. Det bör även finnas en ordning för hur olika språk kan användas. Det behöver också säkerställas att det finns en rättssäker ordning för beslutsfattande och dokumentation. Dessa frågor bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen

Allmänt

Ovan har beskrivits olika alternativ för graden av svensk bemanning vid förhyrning utomlands. En avvägning behöver ske mellan behovet av att minska risken för rättsförluster för den enskilde och Kriminalvårdens möjligheter att bemanna anstaltsplatser utomlands. En ordning där anstaltsplatser utomlands uteslutande bemannas med lokalt anställd personal i det mottagande landet är inte lämplig med hänsyn till de stora utmaningar detta skulle medföra bl.a. i fråga om språk, beslutsfattande och journalföring. Ytterst riskerar en sådan ordning att begränsa intagnas möjligheter att tillvarata sina rättigheter och kan medföra att grundläggande rättssäkerhetsgarantier sätts ur spel. Bedömningen är dessutom att verkställighet utomlands med en sådan ordning i praktiken skulle avvika så mycket

från verkställighet i Sverige att det inte blir en likvärdig verkställighet för intagna som placeras i Sverige respektive i utlandet.

För att garantera intagnas grundläggande rättigheter och dessutom möjliggöra effektiva arbetssätt inom Kriminalvården, finns det ett behov av att bemanna åtminstone vissa nyckelfunktioner med utsänd personal. I fråga om beslutsfattande i det klientnära arbetet, journalföring och kommunikation med anställda i andra delar av myndigheten (t.ex. inför beslut om uppskjuten villkorlig frigivning) är det nödvändigt att åtminstone personal som arbetar med dessa uppgifter behärskar såväl det svenska språket som svensk lagstiftning av betydelse för verkställigheten.

När det gäller bemanningen i övriga delar, t.ex. i fråga om kriminalvårdare och annan personal som arbetar klientnära, finns det större möjligheter att använda sig av lokalt anställd personal. Även här kvarstår dock utmaningar kring språk och journalföring om personalen inte behärskar svenska språket. Personalen som arbetar klientnära behöver därutöver ofta ta ställning till olika typer av förfrågningar, ansökningar och hemställningar i det löpande arbetet på en avdelning – frågor som kan aktualisera tillämpning av den svenska verkställighetslagstiftningen. Samtidigt kan det konstateras att erfarenheterna från Belgien och Norge av förhyrning av anstaltsplatser i Nederländerna visar att det är möjligt att upprätthålla en ordning där den avsändande statens verkställighetslagstiftning tillämpas trots att endast viss del av personalen är utsänd från det avsändande landet. I sammanhanget bör dock noteras att denna ordning även uppvisade vissa brister, t.ex. i fråga om effektivitet i beslutsfattandet, vilka har iakttagits bl.a. av det norska Sivilombudet. Likaså riktades kritik mot att utländsk kriminalvårdspersonal gavs mandat att använda våld eller tvång mot norska intagna (se avsnitt 4.2). När det gäller frågan om språk kan det konstateras att det var mindre komplicerat när Belgien hyrde anstaltsplatser i Nederländerna eftersom man där kunde använda ett gemensamt språk som talades av vissa grupper i båda länderna (se avsnitt 4.1).

Sammantaget kan det konstateras att det mest ändamålsenliga alternativet är att anstaltsplatser utomlands bemannas med utsänd personal i de funktioner som innefattar beslutsfattande eller kontakter med intagna.

Särskilt om bemanning av klientnära arbetsuppgifter med lokalt anställd personal

Om anstaltsplatser utomlands bemannas med lokalt anställd personal som utför klientnära arbetsuppgifter är det av stor vikt att personalen genom utbildning får goda kunskaper om den svenska lagstiftningen av betydelse för verkställigheten samt grundläggande principer kopplade till Kriminalvårdens värdegrund och säkerhetsarbete. Det bör vara Kriminalvården som ansvarar för att närmare identifiera och tillgodose den lokalt anställda personalens utbildningsbehov. Frågan bör även adresseras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Det är vidare centralt att det skapas en ordning för att hantera och överbrygga språkförbistringar som kan uppstå mellan såväl intagna och lokalt anställd personal som utsänd personal och lokalt anställd personal. I sammanhanget bör även skapas en ordning för översättning av handlingar som den lokalt anställda personalen upprättar i det klientnära arbetet.

Därutöver kan bemanning med lokalt anställd personal som utför klientnära arbetsuppgifter medföra en mängd praktiska utmaningar kopplade till verkställigheten. Det uppstår t.ex. frågor om hur den lokalt anställda personalen ska kunna ta del av information på svenska om intagna i Kriminalvårdens it-system och hur sådan information kan registreras i system och verksamhetsstöd som i dagsläget är utformade endast på svenska. Det krävs även ytterligare överväganden av vilka funktioner som lämpar sig att bemanna med lokalt anställd personal med hänsyn till språk, dokumentation och kunskap om den svenska lagstiftningen.

Möjligen kan andelen utsänd personal minskas över tid, i takt med att lokalt anställd personal som deltar i det klientnära arbetet får bättre kunskaper om svensk lagstiftning och i det svenska språket. Detta förutsätter dock att det uppnås en kontinuitet i bemanningen i gruppen av medarbetare som utgör den lokalt anställda personalstyrkan.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det inte finns något behov av författningsändringar med en ordning där lokalt anställd personal deltar i vissa klientnära arbetsuppgifter och det inte finns några hinder mot en sådan ordning. Om en sådan ordning väljs kan dock vissa åtgärder behöva vidtas i form av utbildning och

tillhandahållande av översättningar eller tolk, så att en rättssäker ordning kan upprätthållas. Om lokalt anställd personal ska utföra arbetsuppgifter som innebär fullgörande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning behöver detta regleras i den överenskommelse som ingås mellan Sverige och det mottagande landet (se avsnitt 9.1).

Av 13 kap. 1 § fängelselagen (2010:600), FäL, framgår att beslut enligt den lagen fattas av Kriminalvården. Beroende på i vilken omfattning lokalt anställd personal i Kriminalvårdens motsvarighet i det mottagande landet ska utföra klientnära arbetsuppgifter kan det uppstå situationer när åtgärder som vidtas av lokalt anställd personal anses utgöra beslut enligt fängelselagen. Det föreslås därför en ny bestämmelse i 13 kap. 1 a § FäL (se avsnitt 10.14).

8 Ledning och styrning

8.1 Arbetsgivaransvar och regelverk för statligt anställda

Bedömning: Utsänd personal omfattas av det befintliga regelverket för statligt anställda.

Den utsända svenska personalen bör ledas av en svensk chef i enlighet med Kriminalvårdens arbetsordning och ordinarie ledningsstruktur.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om fördelning av arbetsgivaransvar.

Skälen för bedömningen: I regeringsformen, RF, finns flera bestämmelser som reglerar statliga anställningar. Exempelvis ska arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer och vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § RF). Bestämmelserna i regeringsformen kompletteras bl.a. av lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA. I den lagen finns bestämmelser som gäller för arbetstagare både hos riksdagen och dess myndigheter samt myndigheterna under regeringen, exempelvis bestämmelser om bedömningsgrunder vid anställning, bisysslor och disciplinpåföljder.

Statliga anställningar regleras även av allmänna avtalsrättsliga bestämmelser och arbetsrättsliga specialbestämmelser. Arbetsrättsliga bestämmelser om exempelvis anställningsformer, uppsägning och avskedande finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd och regler om arbetsgivarens förhandlingsskyldighet i förhållande till arbetstagarorganisationerna i lagen (1976:580) om

medbestämmande i arbetslivet. Bestämmelser som rör statligt anställda kan även framgå av kollektivavtal (se dock avsnitt 14.1 om utlandsstationering). Alla som är statligt anställda omfattas av den statliga värdegrunden som består av sex principer som är hämtade från grundlagar, lagar och förordningar – demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbildning, respekt samt effektivitet och service.

Ett flertal svenska förvaltningsmyndigheter bedriver i dag löpande verksamhet utomlands och ett stort antal medarbetare är utsända enligt de särskilda kollektivavtal som finns för statligt anställda. Nära femtio myndigheter har personal som är utsänd enligt de särskilda kollektivavtal som finns för statligt anställda. Antalet utsända av staten är i dag cirka 1 700 personer med ungefär 2 000 medföljande familjemedlemmar (se mer om detta i avsnitt 14.1). Även om det inte framgår uttryckligen av de olika regelverken för anställning i staten är det rimligt att utgå från att dessa även gäller när verksamhet bedrivs utanför Sveriges gränser.

Här kan nämnas att det av 3 § LOA framgår att arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare är undantagna från lagen. Detta innebär att de som är svenska medborgare och är lokalanställda omfattas av lagen.⁴⁴ Av kommentaren till lagen om anställningsskydd framgår också att lagen i princip torde bli tillämplig när det gäller arbete som utförs i ett annat land om parterna är svenska rättssubjekt.⁴⁵

Arbetsgivaren har ett ansvar för att systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten för att upprätthålla en god arbetsmiljö (se även avsnitt 14.2). Den utsända svenska personalen bör därför ledas av en svensk chef som i sin tur rapporterar till överordnad chef i enlighet med Kriminalvårdens ordinarie ledningsstruktur och arbetsordning. Det bör dock överlåtas till Kriminalvården att närmare bestämma formerna för detta.

För att möjliggöra att arbetsgivaransvaret fördelas på det föreslagna sättet bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om fördelning av arbetsgivaransvar.

Överväganden gällande anställningsvillkor för svensk personal vid tjänstgöring utomlands finns i avsnitt 14.1.

⁴⁴ Pfeifer, *Lagen om offentlig anställning – en kommentar* (18 mars 2019, version 1, Juno) kommentaren till 3 §.

⁴⁵ Lunning m.fl., *Anställningsskydd – en lagkommentar* (23 juni 2022, version 11B, Juno) kommentaren till 1 § lagen om anställningsskydd.

8.2 Utländsk personal vid bemanning av anstaltsplatser utomlands

Bedömning: Utländsk personal som bemannar anstaltsplatser utomlands bör vara anställd av arbetsgivare i det mottagande landet. Den svenska ledningen i anstalten bör dock arbetsleda och fördela arbetet för utländsk personal.

Utländsk personal bör få utbildning i relevanta delar av svensk verkställighetslagstiftning och regelverket som omgärdar anställning i staten innan de deltar i verksamheten.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet eller i samarbetsavtal mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet, tas in bestämmelser om ansvarsfördelning avseende arbetsledning och utbildning av utländsk personal.

Skälen för bedömningen

Arbetsgivare för utländsk personal

I avsnitt 7.3 görs bedömningen att anstaltsplatser utomlands i så stor utsträckning som möjligt bör bemannas med utsänd personal i de funktioner som innefattar kontakter med intagna eller beslutsfattande. Det skulle alltså kunna vara aktuellt att använda utländsk personal i funktioner kopplade till driften av anstalten, men också under vissa förutsättningar i det klientnära arbetet. Ett alternativ är att den utländska personalen fortsatt är anställda, alternativt rekryteras, av myndighet i det mottagande landet. Ett annat alternativ skulle kunna vara att Kriminalvården är arbetsgivare för den utländska personalen.

Statliga myndigheters befogenheter gäller i princip inom Sveriges gränser och de ska agera med stöd av svensk lagstiftning. Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900) får myndigheter endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Lokalanställning innebär att en svensk arbetsgivare anställer en arbetstagare i ett annat land enligt det andra landets regelverk. Av förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen framgår att regeringen förutsätter att utlandsmyndigheterna (t.ex. svenska ambassader och

konsulat) anställer personal lokalt i de länder där de befinner sig och på andra sätt agerar med stöd av de regler som gäller där. Utlandsmyndigheterna har alltså uttryckliga befogenheter att på detta sätt agera rättssubjekt för svenska staten utomlands.

Vid utlandsmyndigheterna gäller vidare särskilda kollektivavtal för lokalanställd personal. Det framstår därför som tveksamt om det finns stöd för Kriminalvården att anställa personer i verksamhet utomlands. Vidare kan det uppstå osäkerhet kring vilket lands regelverk som ska gälla för anställningen i olika situationer, t.ex. när det gäller socialförsäkringsförmåner och sociala avgifter.

Om Kriminalvården skulle anställa egen personal i det mottagande landet skulle det också krävas tid och resurser för en sådan rekryteringsprocess. Det kan också tänkas att det finns en befintlig personalstyrka i det mottagande landet som med förhållandevis kort varsel kan kallas in för tjänstgöring. I de tidigare förhyrningar av anstaltsplatser som redovisats i denna utredning, har användande av kriminalvårdspersonal anställd av det mottagande landet närmast varit en förutsättning för förhyrningen, på grund av att det inte bara funnits lediga anstaltslokaler utan också överkapacitet avseende personal (se avsnitt 4).

Sammanfattningsvis framstår det som mest ändamålsenligt att utländsk personal som ingår i bemanningen av anstaltsplatser utomlands ska vara anställd av arbetsgivare i det mottagande landet.

Arbetsledning av utländsk personal

Utländsk personal som är anställd av arbetsgivare i det mottagande landet kommer inte att omfattas av vare sig det svenska arbetsrättsliga regelverket eller de särskilda krav som ställs på anställda inom staten (se avsnitt 8.1). I stället kommer de omfattas av regelverket i det mottagande landet när det gäller bl.a. arbetsmiljö och anställningsvillkor i övrigt.

En central utgångspunkt vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att verkställigheten är likvärdigt utformad oavsett om den genomförs i Sverige eller utlandet (se avsnitt 5.4). En konsekvens av detta är också att Sverige ansvarar för verkställigheten och att svensk lagstiftning reglerar formerna för densamma (se avsnitt 6.2). Även om den svenska ledningen i anstalten inte kommer att vara arbets-

givare för den utländska personalen är det därför rimligt att den svenska ledningen i anstalten leder och fördelar den utländska personalens arbete. Detta gäller särskilt för det fall att sådan personal ska delta i klientnära arbete.

Tillvägagångssättet skulle kunna liknas vid situationen då en myndighet använder sig av konsulter eller andra uppdragstagare i sin verksamhet (jfr avsnitt 20.4). Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. I en sådan överenskommelse bör det tas in bestämmelser om ansvarsförhållandena mellan den svenska ledningen i anstalten och arbetsgivare i det mottagande landet samt formerna för samverkan. Ytterligare bestämmelser kan även vara nödvändiga att ta in i ett samarbetsavtal mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet (se avsnitt 9.2).

Om utländsk personal ska delta i verksamheten är det vidare av stor vikt att personalen har god kännedom om relevanta delar av den svenska verkställighetslagstiftningen, men också om de krav som ställs på tjänstemän inom svensk offentlig förvaltning, t.ex. gällande objektivitet och likabehandling. Den utländska personalen behöver även vara väl förtrogen med Kriminalvårdens värdegrund och på vilket sätt denna t.ex. styr förhållningssätt gentemot intagna och andra. Innan utländsk personal sätts in i verksamheten behöver alltså utbildningsinsatser vidtas (se även avsnitt 7.3). Även i detta avseende bör det tas in bestämmelser i en överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet eller i ett samarbetsavtal mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet.

8.3 Verksamhetsansvar

Bedömning: Kriminalvårdens ledning ansvarar för att myndighetens verksamhet och interna styrning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt även utomlands samt för att verksamheten där bedrivs effektivt och rättssäkert. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att svensk lagstiftning ska gälla för

Kriminalvården i fråga om verksamhetsansvar och intern styrning och kontroll.

Skälen för bedömningen: Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. Enligt 12 kap. 1 § RF lyder statliga förvaltningsmyndigheter i regel under regeringen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet. Regeringens styrning av myndigheterna sker framför allt genom myndighetsförordningen (2007:515) och myndigheternas instruktioner. Det finns inte någon bestämmelse som generellt reglerar en förvaltningsmyndighets möjlighet att bedriva verksamhet utomlands (se t.ex. bet. 2017/18:KU20 s. 250). Det finns dock bestämmelser som kan påverka hur förvaltningsmyndigheter organiserar sin verksamhet, exempelvis när det gäller en myndighets möjligheter att ingå internationella överenskommelser och överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning. En statlig myndighet är inte förhindrad att bedriva verksamhet i ett annat land om det kan anses falla inom ramen för myndighetens uppdrag. I vissa fall framgår det klart av myndighetens instruktion att det faller inom ramen för myndighetens uppdrag att bedriva verksamhet i andra länder. I andra fall kan en bilateral överenskommelse utgöra en naturlig grund för myndighetens legitimitet utomlands. I avsnitt 9.1 föreslås att förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör ske genom att en överenskommelse ingås på regeringsnivå med ett mottagande land. Vidare föreslås att det i Kriminalvårdens instruktion ska införas en rätt för myndigheten att ingå en internationell överenskommelse som kompletterar ett avtal som Sverige har ingått med en annan stat om förhyrning av anstaltsplatser i den staten.

Av 3 § myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Enligt 4 § myndighetsförordningen ska myndighetsledningen säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Av myndighetsförordningen framgår bl.a. också att myndigheten ska besluta en arbetsordning som fastställer

myndighetens organisation, arbetsfördelning och delegering av beslutanderätt (4 § myndighetsförordningen) samt att myndigheten ska utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken, se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten och skapa goda arbetsförhållanden (8 § myndighetsförordningen).

Enligt 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, vilken gäller för vissa förvaltningsmyndigheter, däribland Kriminalvården, ansvarar myndighetens ledning för att myndighetens interna styrning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt. Det innebär att verksamheten bedrivs enligt de krav som följer av ansvaret för verksamheten, bl.a. enligt 3 § myndighetsförordningen. Intern styrning och kontroll innefattar planering, genomförande, uppföljning och utveckling av verksamheten. Fördelning av dessa uppgifter och delegering av beslutanderätt sker bl.a. i myndighetens arbetsordning och verksamhetsplan. Myndighetsledningen ansvarar också för myndighetens riskhantering. Det innefattar att identifiera, värdera och hantera verksamhetens risker samt att sedan följa upp och bedöma om riskerna är aktuella och om åtgärderna är ändamålsenliga.

De krav som ställs på en förvaltningsmyndighet enligt bl.a. myndighetsförordningen gäller även när verksamhet bedrivs utomlands. I avsnitt 5.4 konstateras att det inte bör införas någon ny form av verkställighet av fängelsestraff för att möjliggöra användning av anstaltsplatser utomlands och att verkställigheten bör vara likvärdigt utformad oavsett om den genomförs i Sverige eller utomlands. På samma sätt bör utgångspunkten vara att Kriminalvårdens ordinarie processer för ledning och styrning av verksamhet som bedrivs i Sverige ska tillämpas på samma sätt i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Att bedriva verksamhet utomlands kan innebära särskilda utmaningar när det gäller att tillse att intern styrning och kontroll fungerar på ett betryggande sätt. Det kan dock konstateras att Kriminalvården redan i dag i viss utsträckning bedriver verksamhet utomlands, t.ex. vid transporter av frihetsberövade (se avsnitt 12). Det bör ankomma på Kriminalvården att säkerställa att verksamheten utomlands bedrivs i enlighet med de mål som är uppställda och de regler som gäller för verksamheten. Några författningsändringar bedöms inte nödvändiga för att detta ska vara möjligt. En viktig faktor kommer dock vara att det skapas

ett nära och förtroendefullt samarbete mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att svensk lagstiftning ska gälla i fråga om Kriminalvårdens verksamhetsansvar och myndighetens interna styrning och kontroll, bör detta anges i överenskommelsen.

9 Internationella överenskommelser

9.1 Regeringens internationella överenskommelser och riksdagens medverkan

Bedömning: Förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör ske genom att avtal ingås på regeringsnivå. Ett sådant avtal kommer med stor sannolikhet innebära överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning varför riksdagens godkännande av avtal behöver fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Kompletterande överenskommelser på myndighetsnivå behöver inte hanteras på motsvarande sätt.

Skälen för bedömningen

Överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning i Sverige ska fullgöras av svenska myndigheter. Som framgår av avsnitt 3.4.4 får dock enligt 10 kap. 8 § regeringsformen, RF, en rättskipnings- eller förvaltningsuppgift överlåtas till utländska myndigheter. Det är också möjligt för riksdagen att i vissa fall bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att överlåta sådana uppgifter. En sådan möjlighet har ansetts kunna behövas framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.⁴⁶

⁴⁶ Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (3 juli 2019, version 3A, Juno), kommentaren till 10 kap. 8 § RF.

Det föreslås att svensk verkställighetslagstiftning ska tillämpas när anstaltsplatser hyrs utomlands (se avsnitt 6.2). Vidare görs bedömningen att den personal som arbetar klientnära i så stor utsträckning som möjligt bör vara utsänd personal (se avsnitt 7.3). Det kan dock inte uteslutas att personal vid Kriminalvårdens motsvarighet i det mottagande landet kan komma att arbeta klientnära och därigenom ansvara för att verkställa ett i Sverige utdömt fängelsestraff, t.ex. i samband med transporter eller andra nödvändiga utevistelser i det mottagande landet.

Att ansvara för verkställighet av svenska fängelsestraff bedöms mot den bakgrunden utgöra fullgörande av förvaltningsuppgift. Eftersom uppgiften inte direkt grundar sig på regeringsformen är det en sådan uppgift som bedöms vara möjlig att överlåta till en annan stat enligt 10 kap. 8 § första stycket RF.

Särskild beslutsordning

Enligt 10 kap. 8 § andra stycket RF gäller en särskild beslutsordning i riksdagen om det är fråga om en uppgift som innefattar myndighetsutövning (se avsnitt 3.4.4).

Utmärkande för myndighetsutövning brukar anses vara att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Åtgärderna ska komma till stånd och få sina rättsverkningar mot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler. Vid tillämpningen av 10 kap. 8 § RF är begreppet myndighetsutövning emellertid inte begränsat till endast myndighetsutövning mot en enskild. Det avser även uppgifter vilkas utövande på ett ingripande sätt påverkar svenska intressen, och som därför ur suveränitetssynpunkt i princip bör förbehållas svenska organ (se prop. 1984/85:61 s. 16). Uppgiften att verkställa frihetsberövande påföljder – och även att vid behov använda tvångsmedel – bedöms vara fråga om myndighetsutövning i den mening som avses i 10 kap. 8 § andra stycket RF.

Eftersom det är fråga om överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning ska den särskilda beslutsordningen i 10 kap. 6 § andra stycket RF tillämpas. Det innebär att beslut om att överlåta uppgiften att verkställa fängelsestraff till en annan stat,

behöver fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Beroende på hur framtida avtal utformas skulle det också kunna innefatta överlåtelse av rättsskipningsuppgift, något som i sådant fall skulle ytterligare tala för att beslut om överlåtelse behöver fattas av riksdagen med kvalificerad majoritet.

De författningsförslag som lämnas i denna promemoria innebär inte överlåtelse av uppgifter till främmande stat. Bedömningen är därför att de föreslagna lagbestämmelserna kan beslutas av riksdagen med enkel majoritet. Däremot behöver beslut om godkännande av framtida avtal med tredje land som innebär överlåtelse av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning fattas med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Sådana avtal bör ingås på regeringsnivå och sen kompletteras av överenskommelser på myndighetsnivå. De senare bör vara av en sådan karaktär att de inte kräver godkännande av riksdagen.

9.2 Internationella överenskommelser på myndighetsnivå och verkställighetsföreskrifter

Förslag: Kriminalvården ska ges en uttrycklig rätt i sin instruktion att ingå en internationell överenskommelse som kompletterar en överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat om förhyrning av anstaltsplatser i den staten.

Bedömning: Det befintliga bemyndigandet i 41 § fängelseförordningen ger Kriminalvården möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och fängelseförordningen när verkställigheten sker i anstalt utomlands.

Det bör anges i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet att Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet får ingå kompletterande överenskommelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Oavsett hur förhyrning av anstaltsplatser utformas med hänsyn till bl.a. bemanning och transporter kommer det att finnas många gränssnitt mellan

Kriminalvården och den verkställande myndigheten i det mottagande landet. Internationella erfarenheter talar för att så är fallet. Utöver ett avtal mellan Sverige och det mottagande landet på regeringsnivå finns det därför ett behov av en överenskommelse mellan verkställande myndigheter i Sverige respektive det mottagande landet. En sådan överenskommelse kan bl.a. komma att omfatta frågor om hur avtalet om förhyrning ska tillämpas i praktiken.

Kriminalvården har, till skillnad från t.ex. Migrationsverket och Polismyndigheten, inget uttryckligt uppdrag i sin myndighetsinstruktion att delta i internationella samarbeten annat än genom att bidra till internationell civil krishantering inom sin profession (jfr 5 § 2 förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården, 10–13 §§ förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket och 5–10 §§ förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten).

För att det inte ska råda någon tvekan om att Kriminalvården har rätt att ingå en kompletterande överenskommelse av verkställighetskaraktär med sin motsvarighet i det mottagande landet bör en ny bestämmelse föras in i förordningen med instruktion för Kriminalvården. Genom bestämmelsen klargörs att Kriminalvården får ingå en internationell överenskommelse med en myndighet i det mottagande landet som komplement till en överenskommelse som Sverige har ingått med en annan stat om förhyrning av anstaltsplatser i den staten. En förutsättning är att den av regeringen ingångna överenskommelsen har godkänts av riksdagen på föreskrivet sätt.

På samma sätt som rörande Polismyndighetens rätt att ingå internationella överenskommelser är denna rätt enligt 10 kap 2 § RF begränsad till överenskommelser som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan.

Det förväntas inte bli aktuellt för Kriminalvården att ingå någon större mängd internationella överenskommelser inom ramen för förhyrningen av anstaltsplatser utomlands. Med hänsyn till detta och till sådana överenskommelsers principiella betydelse föreslås att det ska vara generaldirektören som ingår en överenskommelse. Av samma anledning föreslås på det sätt som är brukligt att Kriminalvården ska underrätta Justitiedepartementet innan en internationell överenskommelse ingås.

I sammanhanget bör noteras att det i 41 § fängelseförordningen (2010:2010) finns ett bemyndigande som innebär att Kriminalvården får meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen (2010:610) och fängelseförordningen. Som framgår av avsnitt 6.2 föreslås att fängelselagen ska tillämpas vid verkställighet av fängelse i anstalt utomlands. Bestämmelsen i 41 § fängelseförordningen bedöms därmed ge Kriminalvården ett bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter även vid verkställighet i anstalt utomlands.

För att möjliggöra att Kriminalvården ingår en internationell överenskommelse med dess motsvarighet i det mottagande landet bör det anges i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet att så får ske.

Förordningsförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 5 a §, införs i förordningen med instruktion för Kriminalvården.

10 Ändringar i fängelselagen

10.1 Inledande bestämmelser (1 kap.)

10.1.1 Bakgrund

I de inledande kapitlen i fängelselagen (2010:610), FäL, anges lagens tillämpningsområde och vissa grundläggande principer.

I 1 kap. 4–6 §§ FäL återfinns de grundprinciper som ska gälla för verkställigheten. En intagen ska behandlas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande (1 kap. 4 § FäL). Verkställigheten ska också, utan att åsidosätta kravet på samhällsskydd, underlätta för den intagnes anpassning i samhället och negativa följder av frihetsberövandet ska motverkas (1 kap. 5 § FäL). Det finns också en särskild bestämmelse som sätter ramarna för Kriminalvårdens befogenheter gentemot de intagna och att varje kontroll- och tvångsåtgärd måste ske med beaktande av proportionalitetsprincipen (1 kap. 6 § FäL).

I 1 kap. finns också bestämmelser om de särskilda villkor som gäller för långtidsdömda, det vill säga intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år (1 kap. 7 och 8 §§ FäL).

10.1.2 Verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt

Bedömning: Med kriminalvårdsanstalt avses även en kriminalvårdsanstalt utomlands som upplåts till Kriminalvården i enlighet med en internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen.

Skälen för bedömningen: Av 1 kap. 1 § första stycket FåL framgår att lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Det innebär att lagen omfattar verkställighet av en dom på fängelse, fängelse som förvandlingsstraff för böter (se 15–23 §§ bötesverkställighetslagen [1979:189]) och fängelsestraff som i slutligt beslut bestämts i samband med undanröjande av skyddstillsyn eller villkorlig dom (se 27 kap. 6 § och 28 kap. 7 § brottsbalken). I regel är fängelselagen också tillämplig vid internationell straffverkställighet, dvs. när en frihetsberövande påföljd som dömts ut i något annat land verkställs i Sverige efter överförande hit.

Begreppet *kriminalvårdsanstalt* förekommer i flera andra författningar (se t.ex. 7 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, 24 kap. 10 § skollagen [2010:800] och 1 § lagen [1991:1129] om rättspsykiatrisk vård). Även om begreppet enligt ordalydelsen inte är begränsat till att avse endast kriminalvårdsanstalter i Sverige har begreppet hittills i praktiken haft den betydelsen eftersom det tidigare inte har varit aktuellt att placera personer som har dömts till fängelse i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

I avsnitt 10.2.2 föreslås att det ska vara möjligt att placera intagna i anstalt utomlands med stöd av fängelselagen. Om Sverige ingår en internationell överenskommelse om att hyra anstaltsplatser utomlands (se avsnitt 9.1) kommer alltså även en sådan anstalt utgöra en *kriminalvårdsanstalt* i fängelselagens mening. Det är ingen skillnad om endast en del av en befintlig anstalt utomlands hyrs, eftersom den del som hyrs blir en svensk kriminalvårdsanstalt.

Detta innebär att det även blir möjligt att med stöd av 10 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716), UtlL, placera utlännningar som hålls i förvar, i en kriminalvårdsanstalt utomlands (se vidare avsnitt 13.8). Även tillämpningsområdet för bestämmelser i andra författningar påverkas av att även en anstalt utomlands är att anse som en kriminalvårdsanstalt i fängelselagens mening (se vidare avsnitt 21).

10.1.3 Vistelse utanför anstalt vid transport

Bedömning: Transporter till, från eller i utlandet som utförs av det mottagande landets personal sker i Kriminalvårdens försorg

och anses inte vara vistelse utanför anstalt. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra transporter utomlands.

Skälen för bedömningen: Enligt 1 kap. 2 § andra stycket FäL anses som vistelse utanför anstalt inte att en intagen, genom Kriminalvårdens försorg, transporteras utanför en anstalt med anledning av att ett beslut enligt lagen ska verkställas.

Överväganden i fråga om transporter finns i avsnitt 12. Redan här bör dock noteras att även för det fall att transporter utförs i det mottagande landets regi är det Kriminalvårdens beslut om t.ex. placering eller omplacering som utgör grunden för att transporten genomförs. Även om det inte är Kriminalvårdens personal som utför transporten sker alltså transporten genom myndighetens försorg. Transporter till, från eller i utlandet inom ramen för verkställigheten anses alltså inte som vistelse utanför anstalt. Eftersom bestämmelsen i 1 kap. 2 § andra stycket FäL är tillämplig även i motsvarande situationer vid verkställighet utomlands saknas behov av författningsändringar.

10.1.4 Samverkan

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra samverkan mellan Kriminalvården och berörda myndigheter.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om samverkan kan tillämpas när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I 1 kap. 5 § tredje stycket FäL anges att verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

Som framgår av avsnitt 3.7.1 är utgångspunkten att Kriminalvårdens ansvar är begränsat när det gäller att tillgodose intagnas behov av stöd- och vårdinsatser som inte är kopplade till myndighetens återfallsförebyggande insatser. Eftersom ordinarie myndigheter primärt ansvarar för sådana insatser finns ett behov av samverkan med dessa myndigheter.

När intagna nu föreslås kunna placeras i anstalt utomlands ställs nya krav på Kriminalvården och de myndigheter som Kriminalvården samverkar med att åstadkomma sådan samverkan även utomlands. Dessutom kan det i vissa fall krävas att Kriminalvården samverkar med t.ex. hälso- och sjukvården i det mottagande landet (se vidare avsnitt 11).

Även om det ställs nya krav på Kriminalvården och myndigheter som Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten bedöms det inte finnas något behov av författningsändringar för att möjliggöra samverkan även när verkställighet av fängelse sker utomlands. Det bör dock noteras att det i avsnitt 21.4 föreslås en ny bestämmelse om ansvarig kommun enligt socialtjänstlagen (2001:453) när en intagen är placerad i anstalt utomlands enligt fängelselagen och inte är folkbokförd i Sverige.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om samverkan kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.2 Placering (2 kap.)

10.2.1 Bakgrund

Bestämmelserna om placering i fängelselagen är tillämpliga såväl när en intagen tas in i en anstalt som vid beslut om ändrad placering under pågående verkställighet. Den grundläggande principen när det gäller anstaltsplacering är att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (2 kap. 1 § FäL).

Utgångspunkten är att det finns såväl anstalter som avdelningar med olika grad av övervakning och kontroll och att en intagen ska vara placerad under så öppna förhållanden som möjligt. Med övervakning och kontroll avses såväl det fysiska skalskyddet som samlade insatser avseende dynamisk säkerhet. Inför ett beslut om placering ska en helhetsbedömning göras i varje enskilt fall då såväl riskerna för avvikande som för missbruk, misskötsamhet och

fortsatt brottslig verksamhet ska beaktas. I 10 § fängelseförordningen (2010:2010), FäF, finns ytterligare kriterier angivna som ska beaktas vid prövningen av lämplig anstalt.

Av 2 kap. 1 § andra stycket FäL framgår att hänsyn, i den utsträckning det är möjligt, ska tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering. En ordnad sysselsättning under verkställigheten i form av t.ex. arbete, utbildning och deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet anses vara av avgörande betydelse för såväl det återfallsförebyggande arbetet som för att motverka de negativa följderna av ett fängelsestraff. Med omvårdnad avses t.ex. den intagnes behov av att få del av viss somatisk eller psykiatrisk behandling, men också den intagnes behov av särskilt skydd vid hot mot hans eller hennes liv eller hälsa (prop. 2009/10:135 s. 124).

Fängelselagen innehåller inga bestämmelser om val av anstalt ur ett geografiskt perspektiv. Den intagnes behov av att placeras nära sin hemort för att underlätta hans eller hennes kontakter med familj eller andra närstående kan dock utgöra en faktor att ta hänsyn till, främst kopplat till frigivningsplaneringen. Det kan dock noteras att denna så kallade närhetsprincip, som gällt sedan 1974 års kriminalvårdsreform, inte gavs samma betydelse vid införande av fängelselagen. Samhällsskyddet och behovet av att upprätthålla ordningen och säkerheten inom en anstalt ansågs väga tyngre än behovet av närhet till hemorten (prop. 2009/10:135 s. 71).

Även andra omständigheter kan vara av betydelse vid den helhetsbedömning som ska göras rörande anstaltsplacering, t.ex. resurs- och platstillgång.

En intagen får som huvudregel inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön (2 kap. 2 § FäL). I 2 kap. finns bl.a. också regler kring placering av intagna under 18 år och placering på säkerhetsavdelning (2 kap. 3 och 4 §§ FäL).

10.2.2 Kriminalvården ska få placera intagna i anstalt utomlands

Förslag: Kriminalvården ska få placera intagna i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget: Utgångspunkten har hittills varit att kriminalvårdsanstalter endast har funnits i Sverige och att intagna således endast har kunnat placeras i en anstalt i Sverige. I avsnitt 10.1.2 görs bedömningen att begreppet kriminalvårdsanstalt även avser en kriminalvårdsanstalt utomlands som upplåts till Kriminalvården i enlighet med en internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen. För att tydliggöra detta föreslås en bestämmelse som klargör att Kriminalvården får placera en intagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Från huvudregeln om att intagna ska kunna placeras i anstalt utomlands finns det behov av ett antal undantag. Skälen för detta och vilka undantag som föreslås framgår nedan.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 2 a § första stycket, införs i 2 kap. FäL.

10.2.3 Verkställighet ska inte inledas i anstalt utomlands

Förslag: En dömd ska inte ha rätt att påbörja verkställigheten av ett fängelsestraff i en anstalt utomlands och verkställigheten av fängelse ska således inte få inledas i en sådan anstalt.

Skälen för förslagen

Undantag från rätten att påbörja verkställighet

I strafftidslagen (2018:1251), StrL, finns bestämmelser om när fängelsestraff får verkställas och hur strafftid ska beräknas.

Enligt 6 § StrL ska, om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart, han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas. Vidare framgår av 5 § StrL att en dömd har rätt att påbörja verkställigheten av ett fängelsestraff om han eller hon begär det och straffet är verkställbart. I 23 § StrL anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

får meddela ytterligare föreskrifter om inledande av verkställighet, nöjdförklaring, uppskov och beräkning av strafftid.

Av 3 § strafftidsförordningen (2019:95) framgår att trots att en dömd har rätt att påbörja verkställigheten av ett fängelsestraff enligt 5 § StrL får Kriminalvården neka att ta emot den dömd i anstalt eller häkte vid upplopp, utbrott av sjukdom eller annan liknande extraordinär omständighet. Det ankommer på Kriminalvården att bestämma var den dömd ska placeras (se prop. 2017/18:250 s. 65).

En dömd har alltså som utgångspunkt rätt att själv inställa sig vid en anstalt eller ett häkte och begära att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas. Rätten till inställelse medför dock inte en rätt att välja i vilken anstalt fängelsestraffet ska verkställas.

När det gäller anstalter utomlands föreslås att vissa intagna inte ska få placeras där, se nedan. Ytterligare överväganden kommer alltså att vara nödvändiga inför att Kriminalvården fattar beslut om placering i anstalt utomlands jämfört med när myndigheten fattar ett beslut om placering i en anstalt i Sverige.

I syfte att undvika onödiga transporter och andra praktiska svårigheter om en dömd skulle uppsöka en anstalt utomlands för att använda sin rätt att påbörja verkställigheten enligt 5 § StrL, föreslås att det i strafftidsförordningen införs ett undantag från denna rätt i fråga om anstalt utomlands.

Verkställighet ska inte få påbörjas utomlands

Eftersom det inte finns möjlighet för en dömd att själv inställa sig i anstalt utomlands föreslås att en ny bestämmelse införs i fängelselagen som innebär att en intagen inte ska få inleda verkställigheten av ett fängelsestraff i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Genom bestämmelsen kommer Kriminalvården alltså inte att kunna placera en intagen vid kriminalvårdsanstalt utomlands när verkställigheten inleds och därmed inte heller förelägga en dömd att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Författningsförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 2 a § andra stycket, införs i 2 kap. FäL och att en ny paragraf, 3 a §, införs i strafftidsförordningen.

10.2.4 Omständigheter som ska beaktas vid placering i anstalt utomlands

Förslag: Inför beslut om placering i anstalt utomlands ska Kriminalvården ta hänsyn till den intagnes anknytning till Sverige, den intagnes vårdbehov och övriga omständigheter som kan påverka lämpligheten av en sådan placering.

Skälen för förslaget

I de efterföljande avsnitten redogörs för vilka omständigheter som ska beaktas vid placering i anstalt utomlands. Det finns dock ytterligare omständigheter som behöver beaktas när det gäller vilka kategorier av intagna som lämpligen kan komma i fråga för placering i anstalt utomlands.

Det övergripande syftet med att beakta ytterligare omständigheter är att säkerställa att det inför varje placering av en intagen i anstalt utomlands görs en individuell prövning av placeringens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden som en del av den helhetsbedömning som ska göras inför varje beslut om placering (se avsnitt 10.2.8).

Det bör noteras att den föreslagna bestämmelsen är ett tillägg till det befintliga regelverket om placering av intagna i anstalt och är tänkt att komplettera nu gällande bestämmelser i fängelselagen och fängelseförordningen om placering. Samtliga omständigheter som beaktas vid placering i Sverige enligt nuvarande bestämmelser ska alltså beaktas även vid placering i anstalt utomlands.

Anknytning till Sverige

En omständighet som särskilt bör beaktas inför beslut om placering i anstalt utomlands är den intagnes anknytning till Sverige. Vid bedömningen av den intagnes anknytning till Sverige bör särskilt beaktas sådana förhållanden som kan konstituera ett privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen (se avsnitt 3.2.4). Kort sammanfattat handlar det om att ta hänsyn till alla de sociala och kulturella band som en intagen kan ha i ett samhälle, t.ex. i form av familj, vänner, utbildning, arbete och medlemskap i föreningar m.m.

Endast det förhållandet att en intagen bedöms ha viss anknytning till Sverige innebär inte i sig att det finns hinder mot placering i anstalt utomlands. En prövning måste även göras av om en sådan placering är proportionerlig med hänsyn till i vilken utsträckning den intagnes fri- och rättigheter kan antas inskränkas genom placeringen. Om en intagen har minderåriga barn i Sverige kan detta vara en omständighet som talar emot en placering i anstalt utomlands. I ett sådant fall måste också barnets rätt att ha kontakt med sin förälder beaktas, (se avsnitt 3.1.6). Om den intagne inte har någon kontakt med barnet innebär emellertid en placering i anstalt utomlands inte nödvändigtvis att den intagnes privatliv inskränks.

Det ligger i sakens natur att ett fängelsestraff inskränker en intagens fri- och rättigheter oavsett var den intagne placeras. Prövningen av om placeringen är proportionerlig bör därför främst ta sikte på i vilken utsträckning en placering utomlands *ytterligare* inskränker fri- och rättigheter i förhållande till en motsvarande placering i en anstalt i Sverige.

Ledning för denna prövning kan hämtas från Europadomstolens praxis i fråga om rätten till privatliv under ett frihetsberövande. Som framgår av t.ex. avsnitt 3.2.4 har Europadomstolen t.ex. fäst vikt vid vilka möjligheter den intagne har att ta emot besök eller själv besöka anhöriga, t.ex. till följd av långa avstånd (se t.ex. *Vintman mot Ukraina*, nr 28403/05, 23 oktober 2014, *Khoroshenko mot Ryssland*, nr 41418/04, 30 juni 2015 och *Polyakova m.fl. mot Ryssland*, nr 35090/09, 35845/11, 45694/13 och 59747/14, 7 mars 2017).

En annan faktor att beakta i prövningen av i vilken utsträckning en inskränkning är proportionerlig är längden för placeringen i anstalt utomlands. Den omständigheten att en placering endast avser

en kortare tidsperiod bör många gånger väga tungt i proportionalitetsprövningen.

När en intagen omfattas av en dom eller ett beslut om utvisning kan frågan om den intagnes anknytning till Sverige och i vilken grad den intagne har en rätt till privatliv i Europakonventionens mening ha ingått som en del av prövningen av frågan om utvisning (och den därmed, i många fall sammanhängande frågan om uppehållstillstånd). Om t.ex. Migrationsverket eller en domstol, i ett avgörande som har fått laga kraft, har bedömt att det inte finns synnerligen ömmande omständigheter för att bevilja uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 6 § UtL) har bedömningen uppenbarligen gjorts att den intagnes förhållanden i Sverige inte är sådana att det skulle strida mot Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen att utvisa den intagne. I dessa fall bör utgångspunkten vara att den intagnes anknytning till Sverige inte utgör hinder för att placera den intagne i anstalt utomlands.

Om nya omständigheter har tillkommit sedan frågan om utvisning prövats bör dessa självfallet kunna tillmätas betydelse i prövningen av lämpligheten av att placera den intagne i anstalt utomlands. Det ska alltid göras en individuell prövning med utgångspunkt i de förhållanden som råder vid tidpunkten för prövningen av frågan om placering.

Behov av hälso- och sjukvård

Som framgår av avsnitt 11.3.2 görs bedömningen att en intagen bör ges hälso- och sjukvård utomlands under så kort tid som möjligt och endast så länge den intagnes hälsotillstånd inte medger transport till Sverige för fortsatt vård. Detta innebär att utgångspunkten är att det är olämpligt att placera en intagen i anstalt utomlands om den intagne har omfattande behov av hälso- och sjukvård eller behov av specialistvård. Särskild försiktighet bör iakttas avseende intagna som har en komplex psykiatrisk sjukdomsbild och där det – med hänsyn till sjukdomsbilden – framstår som sannolikt att den intagne kommer att behöva psykiatrisk specialistvård under verkställigheten.

I bedömningen av lämpligheten av en placering utomlands med hänsyn till en intagens behov av hälso- och sjukvård bör vidare

särskilt beaktas i vilken utsträckning transporten till och från anstalten kan förväntas påverka den intagnes hälsotillstånd negativt.

Det bör i sammanhanget framhållas att grundläggande hälso- och sjukvård föreslås finnas tillgänglig i anstalt utomlands (se avsnitt 11.3.1) och att detta vårdutbud många gånger kommer att tillgodose en intagnes behov av hälso- och sjukvård. Endast det förhållandet att ett visst vårdbehov föreligger innebär alltså inte att det är olämpligt att placera en intagen i anstalt utomlands utan en individuell prövning måste göras inför varje beslut om placering.

Övriga omständigheter

Utöver den intagnes anknytning till Sverige och dennes behov av hälso- och sjukvård kan det finnas ytterligare omständigheter som bör beaktas inför ett beslut om placering i anstalt utomlands.

Det kan t.ex. handla om att en placering i anstalt utomlands av en äldre person under en längre tid i praktiken skulle kunna anses innebära landsförvisning (se avsnitt 5.2) eller att överenskommelsen med det mottagande landet inte medger att den intagne placeras i landet.

Även om det inte krävs att den intagne samtycker till placering i anstalt utomlands bör ett uttryckligt önskemål om att placeras i anstalt utomlands också kunna beaktas i lämplighetsbedömningen. En annan omständighet som bör kunna beaktas är den intagnes inställning till behandlingsprogram eller aktiviteter som denna har erbjudits av Kriminalvården. Så länge den intagne inte deltar i eller uttrycker önskemål om insatser som endast ges i Sverige, bör en eventuell avsaknad av sådana insatser i en anstalt utomlands alltså inte utgöra ett hinder mot placering där.

Slutligen kan konstateras att det föreslås att permissioner och särskilda utslussningsåtgärder endast ska kunna ske i Sverige (se avsnitt 10.10 och 10.11). Intagna vars verkställighetsplanering innefattar upprepade permissioner eller särskild utslussningsåtgärd under tiden för den tänkta placeringen utomlands bör alltså av praktiska skäl inte komma i fråga för placering i anstalt utomlands.

Uppräkningen av omständigheter som bör beaktas inför beslut om placering i anstalt utomlands är inte avsedd att vara uttömmande. Ytterst blir det alltså en fråga för rättstillämpningen att avgöra vilka

omständigheter som ska beaktas inför beslut om placering i anstalt utomlands.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 2 a § tredje stycket, införs i 2 kap. FäL.

10.2.5 Intagna som inte ska få placeras i anstalt utomlands

Förslag: En intagen som är under 18 år ska inte få placeras i anstalt utomlands.

Personer som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666) ska inte få placeras i anstalt utomlands.

En intagen som har dömts till rättspsykiatrisk vård eller som i övrigt ges rättspsykiatrisk vård ska inte få placeras i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget

Intagna som är under 18 år

Unga personer, och då framför allt personer under 18 år, särbehandlas såväl vid straffmätningen som vid påföljdsvalet. För att en person under 18 år ska kunna dömas till fängelse krävs det synnerliga skäl (30 kap. 5 § BrB). Barnkonventionen uppställer särskilda krav när det gäller frihetsberövande av barn, exempelvis beträffande utbildning, information, hälso- och sjukvård och rätten att under frihetsberövandet hållas åtskild från vuxna (se artikel 37). Av 2 kap. 3 § FäL framgår att en intagen som är under arton år inte får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över arton år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.

Det är i dagsläget mycket ovanligt att personer under 18 år avtjänar fängelsestraff i anstalt. Av de 1 825 unga klienterna (under 21 år) i inflödet till Kriminalvården under 2023 var 107 klienter under 18 år, vilket motsvarar sex procent av inflödet av unga. Av dessa påbörjade 94 klienter en ungdomsövervakning och 13 klienter

en skyddstillsyn. Inga av klienterna under 18 år påbörjade en fängelseverkställighet.⁴⁷

Utredningen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44) har dock föreslagit att påföljden sluten ungdomsvård ska utmönstras ur påföljdssystemet och att i stället fängelse bör väljas som påföljd även för barn som döms till frihetsberövande påföljder. Om förslaget blir verklighet kan antalet barn som avtjänar fängelsestraff antas öka. En förutsättning för de förslag som utredningen lämnar är att Kriminalvårdens verksamhet anpassas till denna nya målgrupp. Exempelvis kommer det att krävas särskilda insatser för att erbjuda lämplig sysselsättning i form av skola, behandling och fritidsaktiviteter, bl.a. för att uppfylla de krav som uppställs i FN:s barnkonvention.

Mot den bakgrunden framstår det som olämpligt att intagna under 18 år ska kunna komma i fråga för placering i anstalt utomlands och det föreslås därför att denna grupp intagna inte ska få placeras i sådan anstalt.

Intagna som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen

De internationella erfarenheterna från förhyrning av anstaltsplatser utomlands visar att det hittills inte har varit aktuellt att placera intagna som har dömts för terroristbrott i anstalt utomlands. Skälen för detta kan dels härledas till att det för denna grupp intagna kan finnas ett behov av särskilda överväganden med avseende på bl.a. säkerhet i fråga om placering, dels att det kan antas att andra länder i många fall inte önskar ha denna grupp intagna i sina anstalter.

I Sverige finns sedan den 1 juli 2022 en samlad specialstraffrättslig lag avseende bl.a. terroristbrott – terroristbrottslagen. Lagen innehåller förutom bestämmelser om terroristbrott även straffbestämmelser som inte alltid relaterar till – men som har anknytning till – terrorism. Den enskilda gärningen behöver dock inte ha koppling till terroristbrott utan kan i stället vara inriktad på sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i internationella överenskommelser på området (se prop. 2021/22:133 s. 66 och 67).

På samma sätt som har gjorts vid andra länders förhyrning av anstaltsplatser utomlands är det lämpligt att intagna som har dömts

⁴⁷ Kriminalvårdens publikation *Kriminalvård och statistik (KOS 2023)*, s. 120.

för terroristbrott undantas från att kunna placeras i anstalt utomlands. Dömda för brott enligt terroristbrottslagen kan visserligen ha dömts för gärningar som inte har kopplingar till terroristbrott, men för att undvika en alltför komplex reglering, föreslås att intagna som har dömts för brott enligt terroristbrottslagen inte ska få placeras utomlands. Förslaget medför således att inte endast intagna som har dömts för brottet terroristbrott undantas, utan att samtliga intagna som har dömts för något brott enligt terroristbrottslagen omfattas.

Intagna som har dömts till rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård

Som framgår av avsnitt 11.3.3 kan rättspsykiatrisk vård endast ges i Sverige. En patient som ges rättspsykiatrisk vård kan dock ha dömts till fängelse för brott som har begåtts under vårdtiden. På motsvarande sätt kan en intagen som avtjänar ett fängelsestraff ha dömts till rättspsykiatrisk vård för brott som har begåtts under verkställigheten av fängelsestraffet. Det kan alltså finnas intagna som på samma gång omfattas av såväl en dom om fängelse som en dom om rättspsykiatrisk vård. Förutom att det inte bedöms lämpligt att placera intagna som kan antas ha behov av psykiatrisk specialistvård i anstalt utomlands (se avsnitt 10.2.4), kan det även finnas praktiska svårigheter med att ha denna grupp av intagna placerade i anstalt utomlands.

Det kan vidare konstateras att det kan finnas intagna som ges vård med stöd av lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, utan att en domstol beslutat om rättspsykiatrisk vård eftersom lagen gäller för den som är intagen i eller ska förpassas till kriminalvårdsanstalt (se 1 § andra stycket 3 LRV). Intagna som är i behov av psykiatrisk vård förenad med frihetsberövande och annat tvång vårdas alltså med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård. Även denna grupp intagna bör undantas från att placeras i anstalt utomlands.

Mot den bakgrunden föreslås att det införs en bestämmelse i fängelselagen som innebär att intagna som har dömts till rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte ska få placeras i anstalt utomlands.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 2 b § första stycket, införs i 2 kap. FåL.

10.2.6 Intagna som tillfälligt ska vistas utanför anstalt ska inte få placeras utomlands

Förslag: En intagen ska inte få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om den intagne under tiden för placeringen har beviljats permission, har beviljats särskilda utslussningsåtgärder eller tillfälligt får vistas utanför anstalt för inställelse vid domstol eller annan myndighet.

En intagen ska inte heller få placeras i anstalt utomlands under den tid som den intagne ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet.

Bedömning: Tillfällig vistelse utanför anstalt bör som utgångspunkt inte ske i det mottagande landet.

Skälen för förslaget och bedömningen*Allmänt om vistelse utanför anstalt (permission)*

Tillfällig vistelse utanför anstalt kan enligt 10 kap. 1 § FåL beviljas i syfte att underlätta den intagnes anpassning i samhället (se även prop. 2009/10:135 s. 95). För att permission enligt nyss nämnda bestämmelse ska kunna beviljas krävs för det första att den intagne har avtjänat minst en fjärdedel av strafftiden, minst två månader, s.k. kvalifikationstid. För det andra krävs att det inte bedöms finnas en påtaglig risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt missköta sig. Vid den individuella riskbedömningen bör bl.a. beaktas vilken typ av brott som den intagne är dömd för och utfallet av tidigare straffverkställighet. Hänsyn bör också tas till om den intagne har använt eller på annat sätt hanterat narkotika under verkställigheten eller utan giltigt skäl vägrat att lämna prov för kontroll av att han eller hon inte är drogpåverkad (se a. prop. s. 97).

Permissionsinstitutet är avsett att omfatta all tillfällig vistelse utanför anstalt som kan planeras. Förutom strukturerad och regelbunden permission kan det avse deltagande i lämplig fritidsaktivitet som inte kan utövas inom en anstalt, men också annan tillfällig vistelse utanför anstalt som syftar till att underlätta den intagnes successiva utslussning. Permission kan t.ex. beviljas en intagen för att han eller hon ska kunna besöka frivården eller möten som arrangeras av Anonyma alkoholister eller Anonyma narkomaner (a. prop. s. 95).

Begreppet *påtaglig risk* innebär att permission kan beviljas trots att det föreligger en viss risk för misskötsamhet. I vissa fall kan den risken hanteras genom t.ex. villkor eller bevakning (10 kap. 5 § FäL).

Permission kan i vissa fall även beviljas vid *särskilt ömmande skäl*, så kallad särskild permission (10 kap. 2 § FäL). Detta kan avse en intagens behov av att vistas utanför anstalt för att t.ex. besöka en närstående som är svårt sjuk eller närvara vid en närståendes begravning.

Permission ska som utgångspunkt ske i Sverige

Av avsnitt 5.5 framgår att intagna som placeras i anstalt utomlands som utgångspunkt inte bör kunna vistas utanför anstalten i det mottagande landet. Det anges inte i fängelselagen var permission eller annan tillfällig vistelse utanför anstalt ska äga rum. Det förekommer att permission beviljas utanför Sverige, t.ex. vid begravning utomlands. Beroende på det mottagande landets inställning till att låta intagna som är placerade i en anstalt där tillfälligt vistas utanför anstalt i landet, skulle vistelse utanför anstalt i och för sig därmed kunna ske i det mottagande landet.

I sammanhanget bör dock beaktas att det grundläggande syftet med permissioner är att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Avsikten med att hyra anstaltsplatser utomlands är inte att intagna ska stanna i det mottagande landet när verkställigheten av fängelse upphör. Det samhälle som den intagne ska anpassas i kommer alltså i första hand vara det svenska samhället och inte samhället i vilket anstalten utomlands är belägen. Redan av denna anledning bör utgångspunkten vara att vistelse utanför anstalt som utgångspunkt ska ske i Sverige och inte i det mottagande landet.

Samtidigt kan det konstateras att intagna som har dömts till utvisning inte ska anpassas i första hand till det svenska samhället utan till landet dit de ska utvisas, det vill säga vare sig till Sverige eller till det mottagande landet.

På samma sätt som i dag bör vistelse utanför anstalt kunna ske även i andra länder i vissa fall. Det föreslås därför ingen ändring i Kriminalvårdens möjlighet att bevilja tillstånd till vistelse utanför anstalt även i andra länder än Sverige om det finns särskilda skäl för det. Avsikten är alltså inte att utrymmet att bevilja sådana tillstånd ska bli mer begränsat än i dag. Särskilda skäl kan alltså vara att en intagen ska närvara vid en begravning av en nära anhörig i utlandet.

Av praktiska skäl framstår det som olämpligt att placera intagna som har återkommande permissioner i Sverige i anstalt utomlands. Med en sådan ordning skulle antalet transporter till och från det mottagande landet öka och det framstår som administrativt betungande för Kriminalvården att behöva fatta nya placeringsbeslut inför varje permission. Mot denna bakgrund föreslås att intagna som har beviljats permission enligt 10 kap. 1 eller 2 § FäL inte ska få placeras i anstalt utomlands. Detta innebär vidare att intagna vars verkställighetsplanering medger att permissioner beviljas löpande inte bedöms lämpliga att placera i anstalt utomlands.

Inställelse vid domstol eller annan myndighet

Enligt 10 kap. 3 § FäL får en intagen tillfälligt vistas utanför anstalt om en myndighet begär att han eller hon ska inställa sig vid myndigheten. Sådan inställelse ska alltid ske om det är en domstol eller en övervakningsnämnd som begär att en intagen ska inställas.

Det föreslås ingen ändring i fråga om möjligheten för en intagen att tillfälligt vistas utanför anstalt om en myndighet begär att han eller hon ska inställa sig vid myndigheten. Sådan inställelse ska alltid ske om det är en domstol eller en övervakningsnämnd som begär att en intagen ska inställas.

I många fall bör det med dagens möjligheter till videomöten vara möjligt för många domstolar och andra myndigheter att medge inställelse t.ex. genom videosamtal (se även avsnitt 21.6). I de fall detta inte bedöms möjligt behöver en intagen som är placerad i anstalt utomlands tillfälligt transporteras till och vistas i Sverige.

I dessa fall finns enligt 10 kap. 6 § FäL möjlighet för Kriminalvården att tillfälligt placera en intagen i häkte.

Om en intagen omplaceras till en anstalt i Sverige i samband med inställelsen får Kriminalvården med stöd av 2 kap. 4 a § första stycket 2 FäL placera en intagen i häkte eller i polisarrest (se 2 kap. 4 a § andra stycket FäL) i anslutning till omplaceringen.

Särskilt om intagna som genomgår utredning om risk för återfall i brottslighet

I lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid finns bestämmelser om omvandling av fängelse på livstid till fängelse på viss tid.

Enligt 10 § första stycket nämnda lag får rätten inhämta en utredning med utlåtande om risken för att den dömda återfaller i brottslighet. Föreskrifter om genomförande av en sådan utredning meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I förordningen (2006:1119) om omvandling av fängelse på livstid finns bestämmelser som kompletterar lagen om omvandling av fängelse på livstid. Av 3 § första stycket nyss nämnda förordning framgår att Rättsmedicinalverket ansvarar för genomförandet av utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen om omvandling av fängelse på livstid. Vidare framgår av 5 § första stycket 1 förordningen om omvandling av fängelse på livstid att Rättsmedicinalverket får meddela närmare föreskrifter om genomförandet av sådana utredningar om risk för återfall i brottslighet som avses i 10 § lagen om omvandling av fängelse på livstid. Rättsmedicinalverket har meddelat sådana föreskrifter genom Rättsmedicinalverkets föreskrifter (HSLF-FS 2018:6) om riskutredning inför prövning av omvandling av fängelse på livstid.

Enligt 4 § första stycket HSLF-FS 2018:6 ska minst ett utredningssamtal hållas med den dömda, om denne inte motsätter sig det. Utredningssamtal kan efter samråd med Kriminalvården ske vid den kriminalvårdsanstalt där den dömda vistas, vid den rättspsykiatriska undersökningsenhet där utredningen genomförs eller på annan lämplig plats.

I 10 kap. 4 § FäL anges att en intagen som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen om

omvandling av fängelse på livstid, får vistas utanför anstalt i den utsträckning som den myndighet som ansvarar för utredningen bedömer är nödvändig för att utredningen ska kunna genomföras.

Det kan konstateras att Rättsmedicinalverkets utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen om omvandling av fängelse på livstid som utgångspunkt innebär att utredningssamtal hålls med den intagne. Eftersom sådana samtal kan behöva äga rum på andra platser än i en kriminalvårdsanstalt föreslås att intagna som ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet inte ska få placeras utomlands. Detta eftersom det medför såväl betydande merkostnader som praktiska svårigheter att en sådan utredning genomförs under den tid som en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Intagna med särskilda utslussningsåtgärder

Det finns fyra former av särskilda utslussningsåtgärder: frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Syftet är att minska risken för återfall i brott och även i övrigt underlätta den intagnes anpassning i samhället genom att låta honom eller henne få vistas utanför anstalten under kontrollerade former (11 kap. 1 § FäL). En utslussningsåtgärd föregås alltid av en individuell bedömning av risken för ny brottslighet, missbruk eller att den intagne avviker (11 kap. 2–5 §§ FäL).

Ett tillstånd till en utslussningsåtgärd ska också förenas med de villkor som behövs för att syftet med åtgärden ska uppnås eller för att Kriminalvården ska kunna utöva nödvändig kontroll (11 kap. 6 § FäL). Exempelvis kan villkor avse skyldighet att hålla kontakt med Kriminalvården, krav på den intagne att avhålla sig från alkohol och andra berusningsmedel samt förbud mot att vistas inom eller utanför ett visst geografiskt område eller att ta kontakt med en viss person.

Utslussningsåtgärderna äger normalt rum där det är tänkt att den intagne ska återanpassas in i samhället, men det framgår inte av fängelselagen att det ska ske i Sverige.

Gemensamt för samtliga särskilda utslussningsåtgärder är att de förutsätter att tillstånd till vistelse utanför anstalt beviljas. Av avsnitt 5.5 framgår att intagna som placeras i anstalt utomlands som utgångspunkt inte bör kunna vistas utanför anstalten i det

mottagande landet. Som framgår ovan görs vidare bedömningen att det inte är lämpligt att intagna ges tillstånd att vistas utanför anstalt för viss kort tid (permission) utomlands. Samma bedömning görs i fråga om tillstånd till vistelse utanför anstalt genom utslussningsåtgärder. Det är alltså inte lämpligt att intagna som har beviljats sådant tillstånd placeras i anstalt utomlands. Om en intagen som har placerats i anstalt utomlands bedöms kunna komma i fråga för särskilda utslussningsåtgärder bör den intagne ges en ny placering i en anstalt i Sverige, där särskilda utslussningsåtgärder kan beviljas.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 2 b § andra stycket, införs i 2 kap. FäL.

10.2.7 Vissa utlänningar ska inte få placeras i anstalt utomlands

Förslag: En utlänning som är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar ska inte få placeras i anstalt utomlands.

En utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen ska inte få placeras i anstalt utomlands.

Skälen för förslagen

Utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar

I lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, LSU, finns bestämmelser om sådan kontroll. Enligt 1 kap. 2 § LSU ska, om Säkerhetspolisen har ansökt om att en utlänning ska utvisas enligt 2 kap. 1 § LSU och utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige, ansökningarna handläggas tillsammans enligt denna lag. Detsamma gäller om utlänningen ansöker om

uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige under handläggningen av ärendet om utvisning.

Vidare framgår av 1 kap. 3 § LSU att en ansökan om uppehållstillstånd, statusförklaring, resedokument eller ställning som varaktigt bosatt i Sverige som görs av en utlänning som har utvisats enligt 2 kap. 1 § LSU ska handläggas enligt denna lag.

Bestämmelserna i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar utgör specialbestämmelser i förhållande till utlänningslagen och förfarandet enligt den förstnämnda lagen skiljer sig i många avseende från det ordinära förfarandet enligt utlänningslagen. Bl.a. överklagas beslut fattade med stöd av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar till regeringen, Migrationsöverdomstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen (se 7 kap. LSU).

Tillämpningsområdet för lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar hänger samman med vilka utlänningar som får utvisas ur Sverige med stöd av lagen (se prop. 2021/22:131 s. 72). Enligt 2 kap. 1 § LSU får en utlänning utvisas ur Sverige enligt lagen om utlänningslagen med hänsyn till vad som är känt om hans eller hennes tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan antas komma att begå eller på annat sätt medverka till ett brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller kan utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Det är inte lämpligt att den grupp av utlänningar som omfattas av lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Denna grupp ska därför undantas från sådan placering.

Säkerhetsärenden enligt utlänningslagen

Enligt 1 kap. 7 § första stycket UtlL är säkerhetsärenden enligt utlänningslagen ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avvisas eller utvisas, att en utlännings ansökan om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska avslås eller att en utlännings uppehållstillstånd eller arbetstillstånd ska återkallas, att en utlänning inte ska beviljas statusförklaring eller att en utlännings statusförklaring ska återkallas, att en utlänning inte ska

beviljas resedokument, att en utlänning inte ska beviljas främlingspass eller att en utlännings främlingspass ska återkallas, eller att en utlännings ansökan om ställning som varaktigt bosatt ska avslås eller att en utlännings ställning som varaktigt bosatt ska återkallas.

Säkerhetspolisen är verkställande myndighet i fråga om beslut om avvísning eller utvisning i ett säkerhetsärende (12 kap. 14 § andra stycket UtlL) och Migrationsverkets beslut i fråga om avvísning, utvisning, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, statusförklaring, resedokument, främlingspass, ställning som varaktigt bosatt, förvar och uppsikt i ett säkerhetsärende får överklagas till Säkerhetspolisen (14 kap. 11 § UtlL).

Det kan således konstateras att det finns en rad särskilda bestämmelser om handläggningen av säkerhetsärenden enligt utlänningslagen. På motsvarande sätt som i fråga utlännningar som är parter i ett ärende eller mål enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar, är det inte lämpligt att utlännningar som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende placeras i anstalt utomlands.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 2 c §, införs i 2 kap. FäL.

10.2.8 Kriminalvården ska inte få placera intagna i anstalt utomlands i vissa fall

Förslag: En intagen ska inte få placeras i anstalt utomlands om en sådan placering skulle vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen i Sverige eller strida mot Sveriges internationella förpliktelser.

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 5.6 finns det ett behov av att Kriminalvården ska kunna avstå från att placera en intagen i anstalt utomlands om myndigheten bedömer att en sådan placering – på grund av omständigheter som har inträffat eller kommit fram efter det att överenskommelsen om förhyrningen

ingicks – skulle strida mot Sveriges internationella förpliktelser eller vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen här i landet. En motsvarande möjlighet finns i dag enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottnålsdom (jfr 26 § första stycket respektive 5 § 4 och 5 nyss nämnda lag).

I bedömningen av om anstaltsförhållandena i det mottagande landet är sådana att dessa kan användas, bör särskilt beaktas förutsättningarna för tillsynsorgan – så som landets Nationella besöksorgan enligt Opcat (NPM), CAT eller CPT – att utöva tillsyn över anstalter och intagnas förhållanden i landet (jfr avsnitt 18.1).

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 2 d §, införs i 2 kap. FåL.

10.2.9 Nytt placeringsbeslut vid ändrade förhållanden

Förslag: Om förhållandena ändras så att en intagen som har placerats i en kriminalvårdsanstalt utomlands inte längre får placeras i en sådan anstalt, ska den intagne placeras i en kriminalvårdsanstalt i Sverige.

Skälen för förslaget: De föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 2 a–2 d §§ FåL tar sikte på omständigheter som ska beaktas vid placering i anstalt utomlands. Under tiden som en intagen är placerad i anstalt utomlands kan dock omständigheterna ändras så att den intagne inte längre bör vara placerad i en sådan anstalt. Det kan t.ex. handla om att den intagnes vårdbehov ökar, att en utlänning blir föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen eller att den intagne ska tillfälligt vistas utanför anstalt.

När Kriminalvården får information om att omständigheterna är sådana att en placering i anstalt utomlands inte längre är aktuell, ska myndigheten därför fatta beslut om placering i en anstalt i Sverige.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 2 e §, införs i 2 kap. FäL.

10.2.10 Särskilt om kvinnor

Bedömning: Kvinnor som har dömts till fängelsestraff kan placeras i anstalt utomlands och det krävs inga författningsändringar för att så ska kunna ske. Om kvinnor placeras i sådan anstalt ska de vara åtskilda från män.

Skälen för bedömningen: Enligt 2 kap. 2 § FäL får en intagen inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. En intagen får dock medges att vistas med intagna av motsatt kön om det är lämpligt och de intagna samtycker till det.

I regel 11 a i Nelson Mandela-reglerna anges att kvinnor och män så långt som möjligt ska vara frihetsberövade i skilda institutioner. Om en institution tar emot både kvinnor och män ska hela den del av lokalerna som upplåts till kvinnor vara fristående.

Därutöver anges i regel 18.8 a i de europeiska fängelsereglerna att vid beslut om inkvartering av intagna på särskilda fängelser eller särskilda avdelningar inom ett fängelse ska vederbörlig hänsyn tas till behovet av att hålla manliga intagna åtskilda från kvinnliga intagna.

Utgångspunkten i såväl nationell som internationell rätt är alltså att kvinnor och män ska hållas åtskilda under verkställighet av fängelse.

Den genomsnittliga belägningsgraden för fasta platser i anstalt var 120 procent under 2023. För kvinnoplatser i anstalt var den genomsnittliga belägningsgraden 126 procent under 2023 (115 procent under 2022) och för mansplatser i anstalt var den 119 procent under 2023 (112 procent under 2022).⁴⁸ Såväl belägningsgraden som den procentuella ökningen av densamma talar alltså för att det finns ett särskilt stort behov av att skapa anstaltsplatser för kvinnor. Siffrorna behöver dock ses i ljuset av antalet kvinnor respektive män som är intagna i anstalt. Den 1 oktober 2023 var antalet pågående fängelseverkställigheter 6 985.

⁴⁸ Kriminalvårdens publikation *Kriminalvård och statistik (KOS 2023)*, s. 114.

Av dessa var 6 551 (94 procent) män och 434 (6 procent) kvinnor.⁴⁹ Kvinnor utgör alltså ett förhållandevis litet antal intagna.

Det krävs inga författningsändringar för att kvinnor ska kunna placeras utomlands, men om så sker ska det ske åtskilt från män. En tänkbar lösning är att hyra en anstalt som används bara för kvinnor eller att en avdelning eller motsvarande hyrs på en anstalt där endast kvinnor är intagna.

Sammanfattning

Det föreslås att Kriminalvården ska få placera intagna i anstalt utomlands. Det föreslås även ett antal begränsningar av vilka intagna som ska kunna placeras i en sådan anstalt. Därutöver föreslås en reglering av vilka omständigheter som särskilt behöver beaktas inför placering av intagna i anstalt utomlands. Avslutningsvis föreslås att Kriminalvården inte ska få placera en intagen i anstalt utomlands om en sådan placering skulle vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen i Sverige eller strida mot Sveriges internationella förpliktelser.

Gemensamt för de föreslagna bestämmelserna är att dessa endast ska tillämpas vid placering i anstalt utomlands. Det föreslås därför att bestämmelserna införs under en ny rubrik i 2 kap. FäL av lydelsen ”Placering i anstalt utomlands”.

Som framgår ovan är det inte en förutsättning att den intagne samtycker till en placering i anstalt utomlands för att så ska kunna ske. Det finns dock inget i den föreslagna regleringen som hindrar att Kriminalvården i placeringsprocessen beaktar en intagens önskemål om sådan placering.

10.3 Sysselsättning och ersättning (3 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om sysselsättning och ersättning.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att

⁴⁹ Kriminalvårdens webbplats, <https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/anstalt/>.

fängelselagens bestämmelser om sysselsättning och ersättning kan tillämpas när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen

Sysselsättning i anstalt utomlands

Kriminalvården har en skyldighet att tillhandahålla sysselsättning för intagna i anstalt och intagna omfattas av en sysselsättningsplikt. Sysselsättningen kan utgöras av arbetsinriktad produktion eller i form av utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Med brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet avses program som syftar till att förebygga återfall i brott eller missbruk. Val av sysselsättning är en viktig del i verkställighetsplaneringen för den intagne.

Av 12 § FäF framgår att en intagen, så långt det är möjligt, ska anvisas sysselsättning som är ägnad att motverka återfall i brott eller som på annat sätt underlättar den intagnes anpassning i samhället. Särskild hänsyn ska tas till den intagnes motivation till förändring. Det är dock Kriminalvården som avgör om en viss aktivitet utgör sysselsättning i lagens mening eller inte och om en anvisad sysselsättning är lämplig för en viss intagen. Vilken sysselsättning som erbjuds skiljer sig åt på olika anstalter.

I avsnitt 5.4 konstateras att utgångspunkten vid verkställighet i anstalt utomlands är att påföljden ska vara likvärdig och att de grundläggande formerna för verkställigheten ska vara desamma som för dem som verkställer fängelsestraff i anstalt i Sverige. Detta bör även gälla såväl Kriminalvårdens skyldighet att anordna sysselsättning som de intagnas plikt att delta i sysselsättning. Det behövs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

Det kan naturligtvis innebära vissa utmaningar för Kriminalvården att anordna sysselsättning i anstalt utomlands. Vilken typ av sysselsättning som är möjlig att anordna och i vilken omfattning kommer att vara beroende av bl.a. hur bemanningen ser ut och lokalförhållandena på den aktuella anstalten. Det kommer också att ha betydelse vilka behov som finns hos de intagna som blir aktuella för verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Vidare kan det tänkas att viss sysselsättning helt eller delvis kan bedrivas på

distan, t.ex. när det gäller olika former av studier eller programverksamhet.

Ersättning till intagna

En intagen har enligt 3 kap. 3 § FäL rätt till ersättning från Kriminalvården för att ha utfört eller deltagit i anvisad sysselsättning. Detta bör gälla på samma sätt i anstalt utomlands och inga författningsändringar krävs.

Det finns inga bestämmelser i lag eller förordning om ersättningsnivåer för intagna. Dessa har i stället fastställts av Kriminalvården i 3 kap. 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, och för närvarande är normalersättning 17 kr per timme. Utbetalning av ersättning för sysselsättning sker genom insättning på ett särskilt konto som administreras av Kriminalvården. Det behöver säkerställas att detta kan ske på motsvarande sätt vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands, men det krävs inga författningsändringar för att åstadkomma detta.

Rätt att avräkna kostnader vid skadegörelse

I 3 kap. 5 § FäL regleras Kriminalvårdens rätt att av den ersättning som en intagen har rätt till avräkning av kostnader som uppstått vid skadegörelse. I bestämmelsen anges att rätten till avräkning omfattar egendom som har upplåtits till Kriminalvården, vilket beror på att Kriminalvården normalt hyr anstaltsbyggnader av en extern fastighetsägare. Bestämmelsen kan tillämpas på samma sätt vid förhyrning av anstalt utomlands och det krävs inga författningsändringar för att åstadkomma detta.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om sysselsättning och ersättning kan tillämpas i anstalt utomlands bör

det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.4 Fritid (4 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om fritid.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om fritid kan tillämpas när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen

Bakgrund

En intagen i anstalt har rätt att vistas utomhus minst en timme per dag om det inte finns synnerliga skäl mot det (4 kap. 1 § FäL). Intagna ska därutöver ges möjlighet att utöva fritidssysselsättningar (4 kap. 2 § FäL), följa vad som händer i omvärlden (4 kap. 3 § FäL), utöva sin religion (4 kap. 4 § FäL) och ges möjlighet att på lämpligt sätt sammanträda med andra intagna för överläggning i frågor som är av gemensamt intresse för de intagna, så kallade förtroenderåd (4 kap. 5 § FäL). De europeiska fängelsereglerna innehåller också rekommendationer om intagnas rätt till bl.a. motion, fritidsaktiviteter och religionsutövande (regel 27–29).

En intagen ska ges samma möjlighet till vistelse utomhus och fritidssysselsättning som i Sverige

Rätten till daglig utomhusvistelse är en grundläggande rättighet som kan inskränkas endast i undantagsfall. Oftast tillgodoses rätten till utomhusvistelse genom att de intagna ges tillgång till en rastgård. Det finns ingen reglering kring hur en rastgård ska vara utformad. Däremot har JO uttalat att rastgårdarna bör vara konstruerade på sådant sätt att det är möjligt för de intagna att motionera och att de har möjlighet att iakttä sin omgivning från rastgården (JO 2016/17

s. 198). Vid en förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör alltså detta beaktas.

Att det finns möjligheter att ägna sig åt fysisk aktivitet och annan fritidssysselsättning utanför ordinarie sysselsättningstid är viktigt för välbefinnandet hos de intagna. Meningsfulla fritidsaktiviteter kan också utgöra en viktig faktor för att motverka ordningsstörningar i anstalten. Det saknas skäl att göra avsteg från dessa bestämmelser vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta. Utbudet av aktiviteter avgörs av såväl ordnings- och säkerhetsskäl som av praktiska förhållanden inom kriminalvården, såsom t.ex. anstaltsrutiner och resurstillgång, samt behovet av att utforma den intagnes straffverkställighet på ett ändamålsenligt sätt (prop. 2009/10:135 s. 132). Vilka fritidsaktiviteter som kan erbjudas vid verkställighet utomlands får alltså avgöras från fall till fall.

Utbud av massmedier

En intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt följa vad som händer i omvärlden. Detta bör gälla även i anstalt utomlands och det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta. Vilket utbud av massmedier som kan tillhandahållas i anstalter i Sverige avgörs bl.a. av ordnings- och säkerhetsskäl, men också av praktiska förhållanden inom kriminalvården, såsom anstaltsrutiner och resurstillgång. När det gäller utbud av tv-kanaler så framgår av 4 kap. 5 § FARK Fängelse att en intagen ska ges möjlighet att ta del av SVT 1, SVT 2 och TV 4. Det blir en fråga för Kriminalvården att avgöra om det är tekniskt möjligt att erbjuda motsvarande utbud i en anstalt utomlands eller om intagna kan ges möjlighet att följa omvärlden på annat sätt.

Religionsutövning

Rätten att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion är grundlagsfäst och får inte inskränkas (2 kap. 1 § RF). Skyddet för religionsfriheten innebär ett förbud mot bestämmelser, åtgärder eller rutiner som riktar in sig mot någon viss religionsutövning eller uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning. En intagen ska ges möjlighet att på lämpligt sätt utöva sin religion. När

det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt innebär själva frihetsberövandet och de rutiner som av ordnings- och säkerhetsskäl gäller i anstalten faktiska inskränkningar i den intagnes möjligheter att utöva sin religion. Dessa är dock inte att betrakta som begränsningar av religionsfriheten (jfr JO:s beslut den 17 april 2009 i dnr 3799-2008).

Inom Kriminalvården tillgodoses de intagnas behov av religionsutövning på olika sätt, t.ex. genom att särskild kost erbjuds. Vid varje anstalt och häkte finns också en nämnd för andlig vård, NAV, som samordnar arbetet med den andliga vården. Det finns också ett antal präster, pastorer, diakoner och imamer som har i uppdrag att möta intagnas behov av personliga samtal, ordna gudstjänster och vägleda i etiska och existentiella frågor (se även 4 kap. 6 § FARK Fängelse). Vid en förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör detta arbete, så långt det är möjligt, bedrivas på motsvarande sätt. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

Förtroenderåd

Det krävs inga författningsändringar för att intagnas rätt att organisera sig i form av så kallade förtroenderåd och möjligheten att på lämpligt sätt överlägga med anstaltsledningen ska kunna hanteras på samma sätt som vid verkställighet i svensk kriminalvårdsanstalt.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om fritid kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.5 Personliga tillhörigheter (5 kap.)

Förslag: Kvarlämnande tillhörigheter ska inte behöva förvaras i den anstalt där de lämnats kvar.

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens övriga bestämmelser om personliga tillhörigheter.

Eventuella merkostnader vid sändning av tillhörigheter från en anstalt utomlands bör inte bekostas av den intagne.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om personliga tillhörigheter kan tillämpas när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget och bedömningen

Bakgrund

Möjligheten att inneha personlig egendom är en viktig fråga för många intagna. Innehav av viss egendom kan dock också motverka en pågående behandling eller utgöra en säkerhetsrisk, försvåra visitation och användas som betalningsmedel eller för att fortsätta begå brott under verkställigheten (prop. 2006/07:127 s. 15). Av praktiska skäl är det heller inte möjligt att låta intagna i anstalt ha med sig personlig egendom annat än i begränsad omfattning. Begränsningar har därför gjorts när det gäller vilken egendom som intagna får ta emot och inneha i anstalten.

Böcker, tidskrifter och tidningar är tillåtet att inneha under förutsättning att ordningen eller säkerheten inte äventyras eller att den behandling som han eller hon genomgår kan antas motverkas (5 kap. 1 § första stycket FäL). Här åsyftas t.ex. litteratur som uppmanar till brott eller som innehåller beskrivningar av hur man tillverkar föremål som kan användas som brottsverktyg. Det är inte heller tillåtet för en intagen som genomgår behandling mot narkotikamissbruk att inneha litteratur som förhärmligar sådant missbruk, eller för en intagen som genomgår programverksamhet med anledning av att han eller hon är dömd för sexualbrott att ta emot och inneha pornografisk litteratur (se prop. 2009/10:135 s. 134).

Innehav av övrig personlig egendom är tillåten om den är ”motiverad med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt” (5 kap. 1 § andra stycket FäL). Formuleringen ger ett visst utrymme för tolkning. Kriminalvården har i de allmänna råden till 5 kap. 1 § andra stycket FäL i FARK Fängelse preciserat vilka tillhörigheter som normalt sett bör anses vara motiverade för att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Högsta förvaltningsdomstolen har slagit fast att det vid bedömningen av ändamålsenligheten är rimligt att utgå från Kriminalvårdens allmänna råd när det gäller vilken egendom som normalt är motiverad, samt att innehav av ytterligare tillhörigheter kan anses motiverade endast om innehavet kan bedömas som särskilt angeläget för den intagne (se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2015 ref. 28).

Tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras av Kriminalvården för den intagnes räkning och ska i så fall lämnas ut till den intagne senast i samband med att han eller hon inte längre ska vara berövad friheten (5 kap. 2 § FäL). Kriminalvården har vidare rätt att, på den intagnes bekostnad, skicka omhändertagna tillhörigheter till den adress där han eller hon är folkbokförd eller till annan adress som han eller hon anger (5 kap. 3 § FäL).

Slutligen finns en möjlighet för Kriminalvården att sälja eller låta förstöra egendom som inte hämtats inom tre månader från att frihetsberövandet upphört (5 kap. 4 § FäL).

Innehav och omhändertagande av personliga tillhörigheter

Som utgångspunkt gäller att verkställigheten bör vara likvärdigt utformad oavsett om den genomförs i Sverige eller utlandet. Det saknas skäl att tillämpa en annan ordning avseende innehav av personlig egendom och omhändertagande av otillåten egendom vid placering i anstalt utomlands. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta. Oaktat detta kan det emellertid vara så att vissa skillnader av praktiska skäl kan komma att uppstå när det gäller vilken egendom som de intagna får tillgång till, t.ex. beroende på att hänsyn behöver tas till gällande regelverk i det mottagande landet.

De närmare förutsättningarna för hur de intagnas personliga tillhörigheter ska hanteras bör lämpligen lösas av Kriminalvården och dess motpart i det mottagande landet.

Förvaring av tillhörigheter som inte får disponeras av den intagne

En särskild fråga kring intagnas tillhörigheter är hur förvaring ska lösas när det gäller tillhörigheter som den intagne inte får ta emot och inneha och som därför omhändertagits av Kriminalvården. Det kan t.ex. röra sig om föremål som den intagne haft med sig vid inställelse eller som den intagne fått skickade till sig via post. Av 16 § FåF framgår att Kriminalvården ska se till att tillhörigheter som omhändertagits förvaras på ett betryggande sätt. I anstalt i Sverige förvaras vanligtvis sådana tillhörigheter i låsta utrymmen inom anstalten. Föremål som inte i sig är otillåtna kan också behöva förvaras i förråd, t.ex. cd-skivor eller böcker som inte får innehas i för stor mängd på bostadsrummet men som kan bytas ut för att variera innehavet. Det kan också vara föremål som den intagne kan behöva under permission. När Kriminalvården omhändertar och förvarar tillhörigheter för en intagens räkning uppstår ett förvaringsansvar för myndigheten.

Som konstaterats tidigare i avsnittet krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om innehav av personlig egendom vid placering i anstalt utomlands. Såväl det geografiska avståndet som eventuella införselregler i det mottagande landet kan emellertid innebära vissa praktiska problem. Exempelvis framstår det som olämpligt att transportera större mängder tillhörigheter till anstalt utomlands. Tillgång till förrådsutrymmen kan också vara begränsad. Därutöver framstår det som lämpligt att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha, inte i onödan transporteras utomlands. Fängelselagens bestämmelser om personliga tillhörigheter bedöms i denna del ge Kriminalvården en hög grad av flexibilitet i fråga om hanteringen av personliga tillhörigheter för intagna oavsett om den intagne är placerad i en anstalt i Sverige eller utomlands.

Sändning av tillhörigheter

Enligt 5 kap. 3 § FäL får tillhörigheter som omhändertagits, på den intagnes bekostnad sändas till den adress där han eller hon är folkbokförd eller till annan adress som han eller hon anger.

En grundläggande utgångspunkt vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att verkställighet i anstalt utomlands ska vara likvärdig med verkställighet i en anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Eftersom den nyss redovisade bestämmelsen ger Kriminalvården möjlighet att på den intagnes bekostnad sända tillhörigheter är det av vikt att Kriminalvården strävar efter att kostnaderna för sådana sändningar belastar den intagne på ett likvärdigt sätt oavsett om den intagne är placerad i en anstalt i Sverige eller utomlands. Om kostnaden för att sända tillhörigheter från en anstalt utomlands är högre än motsvarande kostnad för att sända tillhörigheter från en anstalt i Sverige, bör denna merkostnad alltså inte belasta den intagne.

Kvarlämnade tillhörigheter ska inte behöva förvaras i den anstalt där de lämnats kvar

Av 5 kap. 4 § första stycket FäL framgår att om en intagen lämnar kvar tillhörigheter i en anstalt ska tillhörigheterna förvaras där i tre månader från det att frihetsberövandet upphört. Om tillhörigheterna inte har hämtats ut inom denna tid, får de genom Kriminalvårdens försorg säljas eller, om det inte är möjligt, förstöras.

Bestämmelsen medför att Kriminalvården har en skyldighet att förvara kvarlämnade tillhörigheter i den anstalt där tillhörigheterna har lämnats kvar. Vid placering i anstalt utomlands skulle denna skyldighet innebära att Kriminalvården behöver förvara tillhörigheter i ett land där den intagne inte befinner sig, vilket inte framstår som en lämplig ordning. Därutöver har det inte kommit fram något skäl för att tillhörigheter i allmänhet bör förvaras i den anstalt där de lämnats kvar.

Mot den bakgrunden föreslås att Kriminalvårdens skyldighet att förvara kvarlämnade tillhörigheter görs mer allmänt hållen och inte längre ska innefatta en skyldighet att förvara tillhörigheterna på den anstalt där tillhörigheterna lämnats kvar. Förslaget innebär att Kriminalvården ges en större flexibilitet i hanteringen av kvarlämnade tillhörigheter även i den svenska anstaltsorganisationen.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om personliga tillhörigheter kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 5 kap. 4 § FäL.

10.6 Vistelse i gemensamhet och avskildhet (6 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om vistelse i gemensamhet och avskildhet.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om vistelse i gemensamhet och avskildhet kan tillämpas i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Utgångspunkten är att intagna i så stor utsträckning som möjligt ska ges möjlighet att vistas i gemenskap med andra intagna under arbetstid och fritid. Det anges därför i fängelselagen att undantag från kravet på gemensamhet under sysselsättningstid endast får ske när det är särskilt reglerat eller följer av sysselsättningens särskilda beskaffenhet (6 kap. 1 § FäL). Även under fritid ska den intagne ges möjlighet att vistas i gemenskap (6 kap. 2 § FäL). Intagna får aldrig hållas avskilda i bestraffningssyfte.

I 6 kap. 3–9 §§ FäL anges i vilka situationer placering i avskildhet är tillåten:

- I anslutning till dygnsvilan, dvs. i praktiken när de befinner sig i sina bostadsrum under natten (6 kap. 3 § FäL). Med uttrycket *i anslutning till* avses den tidpunkt på kvällen då dörrarna till

bostadsrummen stängs på slutna anstalter. Bestämmelsen innebär dock inte någon ovillkorlig rätt för den intagne att få vistas ensam i samband med dygnsvilan, utan det finns möjlighet för Kriminalvården att placera fler än en intagen i ett bostadsrum.

- På egen begäran, om det är lämpligt (6 kap. 4 § FäL). Det kan t.ex. bedömas lämpligt om den intagne upplever hot mot sin person.
- Om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (6 kap. 5 § FäL). Det kan t.ex. avse situationer där ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. Avskildheten får aldrig pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera situationen, normalt inte mer än några timmar eller något dygn.
- När en intagen uppträder våldsamt eller berusat får han eller hon tillfälligt avskiljas från övriga intagna (6 kap. 6 § FäL).
- Med hänvisning till vissa särskilda skydds- eller säkerhetsskäl (6 kap. 7 § FäL). Förutsättningarna anges i sex olika punkter i bestämmelsens första stycka. Här kan t.ex. nämnas den situationen då det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa (p. 2) och när det är nödvändigt för att hindra att den intagne medverkar till att någon annan intagen får tillgång till droger (p. 5). Ett beslut om avskildhet ska omprövas så ofta det finns anledning till det och minst var tionde dag.
- Under utredning av allvarlig misskötsamhet (6 kap. 8 § FäL). Avskildhet får endast ske i den utsträckning det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras, dock aldrig längre än fyra dygn. En intagen som hålls avskild enligt denna bestämmelse får även hindras från kontakter med andra personer genom besök, elektronisk kommunikation eller försändelser, om det är absolut nödvändigt för att syftet med utredningen inte ska äventyras.
- Om det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning (6 kap. 9 § FäL). Vanligtvis blir denna avskildhetsgrund aktuell i samband med att en intagen ska lämna urinprov. Normalt bör ett

avskiljande för detta ändamål endast bestå under någon eller några timmar.

Även i anstalt utomlands bör utgångspunkten vara att intagna ska vistas i gemensamhet i så stor utsträckning som möjligt. Det finns inte heller några hinder mot att tillämpa samma grunder för att placera en intagen i avskildhet. Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om gemensamhet och avskildhet.

Om ett beslut om avskildhet inte kan verkställas i anstalt, får en intagen enligt 6 kap. 6 § andra stycket respektive 8 § tredje stycket FäL placeras i häkte. I Sverige bedriver Kriminalvården såväl anstalts- som häktesverksamhet och det finns enligt fängelselagen i vissa situationer möjlighet att tillfälligt placera en intagen i häkte, t.ex. om anstalten saknar förutsättningar för placering i avskildhet eller om det inte finns någon ledig avskildhetsplats. Bestämmelserna bedöms dock inte sig möjliggöra placering av en intagen i ett häkte utomlands.

Av 6 kap. 10 § FäL framgår att en intagen som hålls avskild från andra intagna i vissa fall ska undersökas av läkare. I avsnitt 11.3.1 görs bedömningen att svensk legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, inklusive läkare, bör finnas tillgänglig i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Läkareundersökning enligt denna bestämmelse bör därmed kunna genomföras på samma sätt som i anstalt i Sverige.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om vistelse i gemensamhet och avskildhet kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.7 Besök och andra kontakter (7 kap.)

10.7.1 Allmänna utgångspunkter

Lagstiftningens utformning

Bestämmelserna om intagnas kontakter med omvärlden är utformade utifrån grundtanken att sådana kontakter är av stor

betydelse för att minska den intagnes isolering genom att knyta och behålla kontakt med anhöriga och andra bekanta.

Den intagne får ta emot besök i den utsträckning det *lämpligen kan ske* (7 kap. 1 § FäL). Med detta uttryck avses praktiska förutsättningar för besöket, t.ex. med hänsyn till anstaltens rutiner och dess tillgång till personal och besöksrum. Här anges också på vilka grunder Kriminalvården får vägra besök till den intagne; om besöket kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll (se nedan), om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan. Skäl att vägra ett besök kan t.ex. vara att besökaren är misstänkt för brott, missbrukar narkotika eller har kopplingar till kriminella nätverk. Vidare är det möjligt att vägra ett besök som på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan, t.ex. ett brottsoffer.

Om det bedöms nödvändigt av säkerhetsskäl får ett besök kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller genom att besöket sker i ett särskilt inrett besöksrum som omöjliggör att föremål överlämnas, t.ex. med en glasruta mellan den intagne och besökaren (7 kap. 2 § FäL). Ett besök kan också villkoras av att den besökande undergår kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning innan besöket genomförs (7 kap. 3 § FäL).

I 7 kap. FäL regleras också intagnas rätt till elektronisk kommunikation. Bestämmelserna omfattar alla former av elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person. En intagens rätt till elektronisk kommunikation är utformad på samma sätt som den intagnes rätt till besök och har motsvarande vägransgrunder (7 kap. 4 § FäL). Om det är nödvändigt av säkerhetsskäl får Kriminalvården kontrollera elektronisk kommunikation genom avlyssning, normalt genom att kommunikationen avlyssnas av personal i direkt anslutning till att den äger rum (7 kap. 5 § FäL).

Kriminalvården har möjlighet att i förväg kontrollera en besökare eller en person som en intagen vill stå i förbindelse med elektroniskt, t.ex. genom kontroll i belastnings- eller misstankeregistret (7 kap. 10 § FäL).

Slutligen innehåller 7 kap. FäL bestämmelser om försändelser till intagna, såsom brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som befordras till eller från den intagne via

Kriminalvårdens personal. Försändelser till eller från en intagen i anstalt får granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Med granskning av en försändelse avses åtgärder av olika slag, t.ex. genomlysning, öppnande utan undersökning och öppnande med efterföljande undersökning. Syftet med granskningen ska vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål, eller är ett led i en pågående eller planerad brottslig verksamhet, ett planerat avvikande eller något annat liknande förfarande (7 kap. 7 § FäL). Granskning av försändelser mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett visst internationellt organ är inte tillåtet (7 kap. 6 § FäL). Om det dock finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Besök i anstalt utomlands

Att besöka en anstalt som ligger i ett annat land kan i sig medföra vissa praktiska svårigheter, lång restid och ökade resekostnader för besökaren. Detta är faktorer som skulle kunna medföra att besök genomförs i mindre utsträckning än vid placering i anstalt Sverige. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Även om konventionsstaterna har relativt stort handlingsutrymme när det gäller att bedöma vilka inskränkningar i den personliga friheten som anses acceptabla vid verkställighet av fängelsestraff har Europadomstolen ansett att placering av en intagen i en anstalt på långt avstånd från anhöriga i vissa fall inneburit överträdelse av artikel 8 (se avsnitt 3.2.4). Vid bedömningen av om en placering inneburit en inskränkning av artikel 8 har bl.a. beaktats det geografiska avståndet, vilka transportmedel som har stått till buds och de aktuella besökarnas individuella möjligheter att genomföra resan. När det gäller frågan om en inskränkning av artikel 8 har ansetts godtagbar eller inte har domstolen t.ex. beaktat den nationella lagstiftningen som styr fördelningen av intagna i anstaltsbeståndet och den intagnes möjligheter att få till stånd en rättssäker och effektiv prövning av anstaltsplaceringen. Som framgår av avsnitt 4.2 fann norsk domstol 2016 att placering av en intagen i anstalt i Nederländerna inte

inneburit ett oproportionerligt ingrepp i rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8. I målet beaktades bl.a. att det var fråga om ett förhållandevis kort fängelsestraff samt att intagna i anstalten i Nederländerna hade utökade möjligheter till telefonsamtal jämfört med intagna i anstalt i Norge och kostnadsfria videosamtal.

Även vid placering i anstalt i Sverige kan det vara ett stort geografiskt avstånd mellan den intagne och den ort där besökaren är bosatt. Likaså kan resor inom Sverige, beroende på avståndet, vara mer eller mindre kostsamma för besökaren. I Sverige finns 46 kriminalvårdsanstalter som är utspridda över landet. Även om närhet till hemorten är en faktor som beaktas vid anstaltsplacering väger t.ex. säkerhetsskäl tyngre (se avsnitt 10.2.1). Den intagne har också alltid möjligheten att få ett beslut om anstaltsplacering prövat i domstol. Mot denna bakgrund och med beaktande av den domstolspraxis som finns på området kan verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands inte i sig anses utgöra en begränsning av rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8. Det kan emellertid inte uteslutas att en sådan placering i ett enskilt fall skulle kunna bedömas annorlunda.

10.7.2 Besök

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om besök

Det föreslås ingen särskild ordning avseende ersättning för eventuella merkostnader vid besök i anstalt utomlands.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om besök kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 5.4 är utgångspunkten att svensk verkställighetslagstiftning ska tillämpas vid verkställighet av fängelse utomlands. Rätten för den intagne att ta emot besök är central, inte minst i syfte att minska de negativa följderna av frihetsberövandet. En grundläggande utgångspunkt är också att ett barn har rätt att ha kontakt med den frihetsberövade

föräldern, om det kan anses vara det bästa för barnet (se avsnitt 3.1.6).

Det krävs inga ändringar i fängelselagens bestämmelser om besök och kontroll av besök för att möjliggöra verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det behöver dock bl.a. finnas ändamålsenliga besökslokaler och upprättas rutiner för besöksbokning på samma eller liknande sätt som i anstalt i Sverige. Det är också viktigt att besökstiderna anpassas i syfte att underlätta för besökare som reser till anstalten från Sverige (se t.ex. JO 2023/24 s. 215).

Det kan konstateras att Kriminalvården inte står för kostnader för resor eller övernattning i samband med t.ex. anhörigas besök hos intagna i en anstalt i Sverige. Sådana kostnader kan variera avsevärt beroende på var den intagne är placerad och varifrån den besökande påbörjar sin resa.

När en intagen placeras i anstalt utomlands kan det i och för sig antas att kostnaderna för resor och övernattningar vid besök i vissa fall blir högre än vid besök i en anstalt i Sverige. Det kan dock inte slås fast att kostnaderna allmänt kommer att bli högre endast på grund av att en intagen är placerad i anstalt utomlands. Beroende på i vilket land anstalten är belägen och vilka allmänna transportmedel som kan användas för att resa dit, kan kostnaderna för besök alltså bli såväl högre som lägre än vid besök i anstalt i Sverige (se även avsnitt 10.7.1). På samma sätt som i Sverige påverkas kostnaderna även av varifrån den besökande påbörjar sin resa.

Mot den bakgrunden föreslås ingen särskild ordning för att ge ersättning för eventuella merkostnader till den som besöker en intagen i en anstalt utomlands.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om besök kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.7.3 Elektronisk kommunikation

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om elektronisk kommunikation.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om elektronisk kommunikation kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I anstalt i Sverige används för intagnas telefoni ett administrativt betalningssystem, det s.k. INTIK-systemet. Ett tillstånd att ringa inom INTIK är ett löpande tillstånd. När en intagen beviljats ett sådant tillstånd kan den intagne utan inblandning av personal hantera telefonsamtal till de abonnenter som i förväg godkänts av Kriminalvården. Det förekommer också kontrollerade tillstånd inom INTIK-systemet som innebär att samtalet spelas in och avlyssnas i efterhand.⁵⁰ Elektronisk kommunikation kan även ske utanför INTIK-systemet, i form av telefon- eller videosamtal. Detta kräver i normalfallet medverkan av personal.

I avsnitt 10.7.2 har konstaterats att rätten för intagna att upprätthålla kontakt med närstående och andra via besök samt utgångspunkten om barns rätt till kontakt med en frihetsberövad förälder är grundläggande. Detta gäller även möjligheterna att kommunicera via telefon eller annan elektronisk kommunikation. Mot bakgrund av det geografiska avståndet är det av särskilt stor betydelse att en placering i anstalt utomlands inte innebär sämre möjligheter att upprätthålla kontakt med anhöriga och andra på detta sätt (se avsnitt 3.2.4). Snarare bör det övervägas om detta, som en kompensatorisk åtgärd, bör möjliggöras i ännu högre utsträckning än i anstalt i Sverige (jfr avsnitt 4.2).

Det är oklart om det finns tekniska möjligheter att använda INTIK-systemet eller ett liknande system som inte kräver medverkan av personal vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands. I annat fall kan det innebära att personal i högre utsträckning än i anstalt i Sverige kommer att behöva medverka vid kontroll av telefon- och videosamtal. Det krävs inga författningsändringar för att fängelselagens bestämmelser om elektronisk

⁵⁰ Kriminalvårdens handbok om besök och elektronisk kommunikation (2014:3) s. 29.

kommunikation ska kunna tillämpas vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om elektronisk kommunikation kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.7.4 Försändelser

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om försändelser

Den som skickar försändelser till en intagen bör inte drabbas av merkostnader till följd av att en intagen är placerad i anstalt utomlands. Inte heller den intagne bör drabbas av sådana merkostnader.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om försändelser kan tillämpas i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Vid sidan av besök och elektronisk kommunikation är kommunikation via brev eller andra försändelser ytterligare ett viktigt sätt för intagna att upprätthålla kontakt med personer utanför anstalten. Försändelser som skickas till en intagen ska som utgångspunkt befordras till den intagne genom Kriminalvårdens försorg. Det krävs inga författningsändringar för att fängelselagens bestämmelser om försändelser ska kunna tillämpas vid placering i anstalt utomlands.

Som framgår av avsnitt 10.7.1 är det i många fall nödvändigt av ordnings- och säkerhetsskäl att granska försändelser till och från intagna. Sådan granskning bedöms i stor utsträckning behöva göras av svensk personal – i vart fall när granskningen kräver läsning av innehållet. Fängelselagens bestämmelser om försändelser ger Kriminalvården möjlighet att ordna sådan granskning på det sätt myndigheten bedömer lämpligt. Antingen genom att utsänd personal granskar försändelser där svenska språket är en förut-

sättning för att granskningen kan genomföras eller genom att granskningen utförs i Sverige. I valet av tillvägagångssätt bör särskilt beaktas lämpligheten av att försändelser som innehåller otillåtna föremål granskas först i det mottagande landet.

En annan fråga som särskilt bör beaktas av Kriminalvården är att det kan antas uppstå merkostnader för den som skickar försändelser till en intagen som är placerad i anstalt utomlands jämfört med om den intagne hade varit placerad i en anstalt i Sverige – under förutsättning att försändelsen skickas direkt till anstalten utomlands. Vidare kan det antas uppstå merkostnader för en intagen som är placerad i anstalt utomlands för att skicka försändelser till Sverige jämfört med om den intagne hade varit placerad i en anstalt i Sverige. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om besök (se avsnitt 10.7.2) står det klart att det i fråga om försändelser allmänt sett uppstår merkostnader för t.ex. porto endast av den anledningen att anstalten är belägen utomlands och inte i Sverige.

En grundläggande utgångspunkt vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att verkställighet i anstalt utomlands ska vara likvärdig med verkställighet i en anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Det är därför av stor vikt att Kriminalvården skapar en ordning som tillhandahåller ett alternativ för hantering av försändelser som inte innebär merkostnader för vare sig den intagne själv eller de som skickar försändelser till den intagne, till följd av att den intagne har placerats i anstalt utomlands.

Beroende på vilken ordning som väljs av Kriminalvården kan hanteringen av försändelsers till intagna som är placerade i anstalt utomlands komma att leda till en viss fördröjning av postbefordran. Eftersom det följer av fängelselagen att en försändelse ska lämnas ut till den intagne så snart som möjligt efter att den granskats är det viktigt att Kriminalvården organiserar denna hantering på ett sådant sätt att ingen onödig fördröjning sker.

JO har i flera ärenden konstaterat att Kriminalvården ska ses som den sista länken i den befordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten (se t.ex. JO 2014/15 s. 182). Kriminalvården har därför som regel en skyldighet att hjälpa intagna med att hämta ut brev och paket från utlämningsställen utanför anstalten, om uthämtningen inte kan lösas på något annat sätt. I Sverige hanteras detta vanligen genom att anstaltspersonal ombesörjer att paket hämtas ut och därefter

transporteras till anstalten med viss regelbundenhet. En liknande ordning för detta som är anpassad efter förhållandena i det mottagande landet behöver införas, lämpligen i samråd med det mottagande landet.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om försändelser kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.8 Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder (8 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om särskilda kontroll- och tvångsåtgärder.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om särskilda kontroll- och tvångsåtgärder kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen

Bakgrund

I 8 kap. FäL regleras Kriminalvårdens befogenheter att vidta olika typer av kontroll- och tvångsåtgärder gentemot de intagna. Här kan särskilt nämnas kontroll av en intagens bostadsrum och hans eller hennes tillhörigheter som finns i anstalten (8 kap. 2 § FäL), kroppsvisitation eller kroppsbesiktning för eftersökande av otillåtna föremål i olika situationer (8 kap. 3–5 §§ FäL) och provtagning vid drogkontroll i form av urin-, utandnings-, saliv-, svett-, blod- eller hårprov (8 kap. 6 § FäL). Kroppsvisitation och kroppsbesiktning följer samma definitioner som de som återfinns i 28 kap. rättegångsbalken. Den som utför eller bevittnar en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning ska normalt vara av samma kön som den intagne, utom i de fall där den utförs eller bevittnas av läkare eller legitimerad sjuksköterska (8 kap. 7 § FäL).

I kapitlet finns också bestämmelser gällande omhändertagande av otillåtna föremål (8 kap. 8 och 9 §§ FäL), Kriminalvårdens rätt att under vissa förutsättningar belägga en intagen med fängsel (8 kap. 10 § FäL), att besluta om allmän inpasseringskontroll vid en viss anstalt (8 kap. 11 § FäL), kontroll av fordon som passerar in eller ut från en anstalt och befogenheter att avvisa obehöriga personer från anstaltsområdet (8 kap. 12 och 13 §§ FäL).

Kontroll av bostadsrum samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning

Möjligheten till kontroll av den intagnes bostadsrum och den intagnes tillhörigheter är viktig för att Kriminalvården ska kunna upprätthålla ordningen och säkerheten i anstalten. Det finns ingen anledning att se annorlunda på detta vid placering i anstalt utomlands. Detsamma gäller bestämmelserna om kroppsvisitation respektive kroppsbesiktning för eftersökande av otillåtna föremål, inklusive om vem som får utföra eller bevittna en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning. Det kan särskilt noteras att transporter till, från eller i utlandet inom ramen för verkställigheten inte ska ses som vistelse utanför anstalt, varför bestämmelsen om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning i 8 kap. 4 § första stycket 2 FäL inte är tillämplig (se avsnitt 10.1.3).

Provtagning vid drogkontroll

Kontroll av förekomst av narkotika och andra liknande ämnen är ett viktigt verktyg i Kriminalvårdens narkotikaförebyggande arbete. Den intagnes skyldighet att underkasta sig sådan kontroll bör gälla även vid placering i anstalt utomlands. Droprover som tagits i anstalt i Sverige skickas till Rättsmedicinalverket med post och provresultatet skickas sedan elektroniskt till respektive anstalt. Det är oklart om denna ordning kan användas även vid placering i anstalt utomlands. Ett alternativ skulle kunna vara att administration och analys av droprover sker i det mottagande landet och att detta utgör en del i den överenskommelse som ingås.

Omhändertagande av otillåtna föremål

I fängelselagen finns bestämmelser om omhändertagande och förstöring av otillåtna föremål som påträffas vid kontroll. En särskild fråga rör hanteringen av om det vid kontroll påträffas ett otillåtet föremål som är brottsligt att inneha, t.ex. narkotika. Eftersom en anstalt utomlands är belägen på en annan stats territorium uppstår i ett sådant fall fråga om jurisdiktion. Detsamma gäller bestämmelsen om omhändertagande av ett påträffat föremål om det kan antas att föremålet kommer att tas i beslag. Syftet med den bestämmelsen är att anmälan ska ske till den som får fatta beslut om beslag, t.ex. till den undersökningsledare eller åklagare som får fatta beslut om beslag enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken. Som framgår av avsnitt 6.5 behöver det klargöras i en överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet hur sådana situationer ska hanteras.

Fängsel

Som framgår av avsnitt 12.3 görs bedömningen att transporter av intagna inom det mottagande landets territorium bör utföras av det mottagande landet. Vid sådana transporter kommer det mottagande landets regelverk att tillämpas. Bestämmelsen i 8 kap. 10 § första stycket 1 FäL avseende användande av fängsel i samband med transport eller annan vistelse utanför anstalt kommer därmed inte att tillämpas.

Övriga bestämmelser

De avslutande bestämmelserna i 8 kap. FäL rör beslut om allmän inpasseringskontroll, kontroll av fordon som passerar in och ut från anstalten och vissa befogenheter för Kriminalvårdens personal att avvisa och avlägsna personer som obehörigen försöker ta sig in eller vägrar lämna en anstalt. Huruvida dessa bestämmelser kommer att vara aktuella att tillämpa beror på hur förhyrningen kommer att genomföras, t.ex. om en hel eller del av anstalt ska hyras.

Sammanfattande slutsatser

Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om särskilda kontroll- och tvångsåtgärder för att de ska kunna tillämpas i anstalt utomlands.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om särskilda kontroll- och tvångsåtgärder kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.9 Hälso- och sjukvård (9 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om hälso- och sjukvård vid placering i anstalt utomlands.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om hälso- och sjukvård kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I 9 kap. FäL finns bestämmelser om intagnas hälso- och sjukvård. Av 9 kap. 1 § första stycket FäL framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

I avsnitt 11.3.1 görs bedömningen att hälso- och sjukvårdspersonal i Kriminalvårdens regi ska finnas tillgänglig i anstalt utomlands, och att vård som inte kan tillgodoses inom anstalten som utgångspunkt ska tillhandahållas i Sverige. Bedömningen görs också att hälso- och sjukvård i det mottagande landet ska kunna anlitas i akuta fall och att begreppet *allmänna sjukvården* i 9 kap. 1 § FäL får anses inrymmas i den hälso- och sjukvård som kan ges utomlands i enlighet med en internationell överenskommelse. Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om hälso- och

sjukvård för att tillförsäkra intagna som verkställer fängelsestraff i anstalt utomlands den hälso- och sjukvård de har rätt till enligt fängelselagen.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om hälso- och sjukvård kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

10.10 Permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt (10 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt.

En intagen kan inte placeras i häkte utomlands i anslutning till en vistelse utanför anstalt.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 10.2 föreslås att intagna som är aktuella för permission, särskild permission, inställelse vid domstol eller annan myndighet samt intagna som ska genomgå utredning om återfallsrisk, inte ska få placeras i anstalt utomlands. Eftersom utgångspunkten är att permissioner eller andra tillfälliga vistelser utanför anstalten inte kommer att ske utomlands (se avsnitt 5.5), krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om permission och annan tillfällig vistelse utanför anstalt med anledning av att det föreslås att intagna ska kunna placeras i anstalt utomlands.

I sammanhanget kan framhållas att en intagen, enligt 10 kap. 6 § FäL får – i anslutning till en vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 2–4 §§ och 9 kap. 1 § FäL, 4 kap. 29, 29 a och 31 §§ lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål samt 2 kap. 12 § och 3 kap. 3 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder – tillfälligt placeras i häkte, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller med hänsyn till transportförhållandena.

Bestämmelsen om tillfällig placering i häkte i 10 kap. 6 § FäL bedöms inte i sig möjliggöra placering i ett häkte utomlands (se även avsnitt 10.6).

10.11 Särskilda utslussningsåtgärder (11 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 10.2.6 föreslås att intagna som har beviljats tillstånd till vistelse utanför anstalt genom särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 2, 3, 4 eller 5 § FäL inte ska få placeras i anstalt utomlands. Den föreslagna bestämmelsen medför att intagna som omfattas av beslut om särskilda utslussningsåtgärder inte kommer att vara placerade i anstalt utomlands. Om det uppstår behov av att besluta om särskilda utslussningsåtgärder för en intagen som är placerad i anstalt utomlands ska Kriminalvården fatta ett beslut om placering i anstalt i Sverige enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 2 e § FäL. Det finns därmed inget behov av att tillämpa fängelselagens bestämmelser om särskilda utslussningsåtgärder under placering i anstalt utomlands, varför det inte heller i denna del krävs författningsändringar.

10.12 Varning och uppskjuten villkorlig frigivning (12 kap.)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om varning och uppskjuten villkorlig frigivning.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om varning och uppskjuten villkorlig frigivning kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Om det bedöms rimligt att ett offentligt biträde besöker sin huvudman personligen bör utgångspunkten vara att det

offentliga biträdet får besöka huvudmannen i den anstalt utomlands där huvudmannen är placerad och att transport av huvudmannen således undviks.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelse om offentligt biträde kan tillämpas även när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen

Bakgrund

I 12 kap. FäL finns bestämmelser om hantering och konsekvenser av intagnas misskötsamhet. Om en intagen bryter mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten kan Kriminalvården besluta om att tilldela en varning (12 kap. 1 § FäL). Misskötsamhet kan t.ex. avse vägran att utan giltigt skäl lämna prov för drogkontroll, innehav av otillåtet föremål och hot eller våld mot medintagen eller personal.

I 12 kap. 2 § FäL finns en hänvisning till bestämmelserna om uppskjutande av villkorlig frigivning i 26 kap. 6 a och 7 §§ brottsbalken, BrB. Bestämmelserna i brottsbalken innebär att tidpunkten för villkorlig frigivning ska skjutas upp om det finns särskilda skäl och att det är Kriminalvården som fattar beslut om detta (se även avsnitt 6.2). Vid prövningen beaktas dels om den intagne på ett allvarligt sätt har brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten, dels huruvida den intagne har deltagit i eller har misskött anvisade återfallsförebyggande åtgärder. Frågor om varning och uppskjutande av villkorlig frigivning ska avgöras skyndsamt (12 kap. 3 § FäL) och den intagne ska förhöras innan beslut om varning fattas (12 kap. 4 § FäL). I mål och ärenden om uppskjuten villkorlig frigivning ska som huvudregel ett offentligt biträde förordnas för den intagne (12 kap. 5 § FäL). Bestämmelser om överklagande av Kriminalvårdens beslut om uppskjutande av villkorlig frigivning finns i 38 kap. BrB.

Varning och uppskjuten villkorlig frigivning

Det är viktigt att det finns ett tydligt sanktionssystem när det gäller intagnas misskötsamhet i anstalt. Bestämmelserna i fängelselagen om hantering av misskötsamhet och uppskjutande av villkorlig frigivning bör därför som utgångspunkt tillämpas på samma sätt som i anstalt i Sverige. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta. Ett beslut om varning ska föregås av förhör av den intagne. Detta ska ske i nära anslutning till den händelse som föranlett misstanken om misskötsamhet. Förhöret syftar bl.a. till att med hjälp av det utredningsmaterial som finns och den intagnes uppgifter kunna avgöra om den intagne har misskött sig under verkställigheten. Förhöret ger den intagne möjlighet att ge sin version av händelseförloppet, komma med förklaringar samt ha möjlighet att påtala brister eller felaktigheter i redogörelsen eller vad som i övrigt anförts mot denne. Vidare ska förhørsledaren förvissa sig om att den intagne förstår redogörelsen, t.ex. genom att den läses upp för den intagne. Inte minst av rättssäkerhetsskäl innebär dessa krav att det svensk personal bör ha möjlighet att genomföra förhör vid misstanke om misskötsamhet. Det bör således i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet fastställas att svenska myndigheter har rätt att vidta utredningsåtgärder kring intagnas misskötsamhet – inbegripet att hålla förhör med den intagne – i anstalt utomlands.

Offentligt biträde

I de fall Kriminalvården överväger att skjuta upp den villkorliga frigivningen förordnas ett offentligt biträde i enlighet med 12 kap. 5 § FäL och bestämmelserna i lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Ett offentligt biträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt och ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm (se 5 § lagen om offentligt biträde och 27 § rättshjälpslagen [1996:1619]). Vilken tidsåtgång som är rimlig och därigenom vilka åtgärder som ett offentligt biträde bör vidta i ett visst ärende beror på ärendets karaktär. I vissa ärenden

kan det vara tillräckligt att det offentliga biträdet har telefonkontakt med huvudmannen medan det i andra ärenden är rimligt att det offentliga biträdet träffar huvudmannen personligen.

Innan ett beslut om uppskjuten villkorlig frigivning meddelas ska den intagne beredas tillfälle att yttra sig, vilket normalt sker skriftligen. I de allra flesta fall föregås detta av telefonkontakt mellan den intagne och det offentliga biträdet. I normalfallet utgår alltså inte ersättning till det offentliga biträdet för utlägg och tidsspillan i samband med personligt besök. Det kan dock inte uteslutas att det i undantagsfall, t.ex. när utredningen i ärendet är omfattande, kan anses befogat att det offentliga biträdet besöker den intagne på anstalten (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 december 2023 i mål nr 1467-23).

I ärenden där det är rimligt att det offentliga biträdet träffar huvudmannen personligen medför förhållandet att huvudmannen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands att utgångspunkten bör vara att det offentliga biträdet får besöka huvudmannen i anstalten. Även om det medför att ersättningen för tidsspillan och utlägg blir högre, är det lämpligt att i så stor utsträckning som möjligt minimera antalet transporter av utlänningar från det mottagande landet till Sverige i syfte att möjliggöra personliga möten mellan det offentliga biträdet och huvudmannen.

Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra att fängelselagens bestämmelse om offentligt biträde kan tillämpas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att ett offentligt biträde kan fullgöra sitt uppdrag även när dess huvudman är placerad i anstalt utomlands bör det dock i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelse om offentligt biträde kan tillämpas i det mottagande landet.

10.13 Avbrott i verkställigheten (12 a kap.)

10.13.1 Bakgrund

Enligt huvudregeln i 12 a kap. 1 § första stycket FäL ska, om verkställigheten avbryts, den tid under vilken ett avbrott varat inte

räknas den intagne till godo som verkställd tid. Verkställigheten kan avbrytas av olika skäl. Det kan handla om en intagen som avviker från kriminalvårdsanstalt, permission eller annan vistelse utanför anstalt. Avbrott kan också uppstå när en intagen under pågående verkställighet överlämnas till en annan stat för lagföring eller verkställighet av en frihetsberövande påföljd med anledning av t.ex. en begäran om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder. Det anses dock inte som ett avbrott i verkställigheten om den intagne häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser (12 a kap. 1 § andra stycket FäL).

Vid handläggning av ärenden om avbrott i verkställigheten med anledning av att en intagen avvikit gäller enligt 12 a kap. 2 § FäL ett skyndsamhetskrav och ett beslut om avbrott i verkställigheten på denna grund får inte meddelas utan att förhör hållits med den intagne (se 12 a kap. 3 § FäL).

10.13.2 Avbrott i verkställigheten när en intagen häktas med anledning av misstanke om brott i det mottagande landet

Förslag: Vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands ska verkställigheten anses avbruten om en intagen häktas i det mottagande landet med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser.

Skälen för förslaget: Som framgår av föregående avsnitt anses det enligt nu gällande regelverk inte som avbrott i verkställigheten när en intagen häktas med anledning av misstanke om brott. I och med att det nu föreslås att intagna ska kunna placeras i anstalt utomlands kan en situation uppstå där en intagen häktas i det mottagande landet med anledning av misstanke om brott som begåtts där eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser.

Det bör vara det mottagande landet som har det huvudsakliga ansvaret för att lagföra brott som begås där (se avsnitt 6.5). Om en intagen i en anstalt i Sverige häktas ansvarar Kriminalvården alltjämt

för frihetsberövandet och det är även möjligt att låta den intagne vara fortsatt placerad i anstalt under häktningen. För en intagen som häktas i det mottagande landet kommer det dock inte vara Kriminalvården som ansvarar för frihetsberövandet och det finns då inte heller möjlighet att placera den häktade i anstalt. Mot den bakgrunden föreslås att undantaget i 12 a kap. 1 § andra stycket FäL inte ska gälla för en intagen som häktas i det mottagande landet med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 12 a kap. 1 § FäL.

10.13.3 Avbrott i verkställigheten när en intagen avtjänar fängelsestraff i det mottagande landet

Förslag: Om en intagen, vid verkställighet utomlands, döms till fängelse i det mottagande landet ska verkställigheten anses avbruten under den tid den intagne verkställer fängelsestraffet i det mottagande landet.

Skälen för förslaget: I avsnitt 6.5 görs bedömningen att utgångspunkten bör vara att det mottagande landet ansvarar för lagföring av brott begångna i det landet. Med den föreslagna ordningen kan det uppstå situationer när en intagen döms till fängelse i det mottagande landet under tid som den intagne avtjänar ett svenskt fängelsestraff. Denna nya situation ger upphov till frågan i vilken ordning dessa fängelsestraff ska verkställas.

Ett alternativ är att komma överens med det mottagande landet om att det svenska fängelsestraffet ska ha avtjänats innan det mottagande landets fängelsestraff ska kunna avtjänas. Det finns dock flera nackdelar med detta alternativ. För det första riskerar en sådan ordning att medföra betydande praktiska utmaningar i fråga om t.ex. villkorlig frigivning och permissioner. En intagen kan under slutskedet av den svenska verkställigheten behöva vara placerad i en anstalt i Sverige för att möjliggöra permissioner eller bli villkorligt

frigiven (i Sverige) och därmed alltså behöva transporteras tillbaka till det mottagande landet efter avtjänat svenskt fängelsestraff för att därefter påbörja verkställighet av fängelsestraffet i det mottagande landet. För det andra kan en intagen som döms till fängelse i det mottagande landet många gånger ha varit frihetsberövad genom häktning i det mottagande landet. Det kan då finnas ett värde i att frihetsberövandet i det mottagande landet hålls samman så att den intagne kan avtjäna fängelsestraffet direkt, t.ex. för att möjliggöra att Kriminalvården kan fatta ett nytt beslut om placering av den intagne i en anstalt i Sverige. Det kan inte uteslutas att verkställighet av fängelsestraff i det mottagande landet i vissa fall kan utgöra en omständighet som behöver beaktas i fråga om lämpligheten av en fortsatt placering i anstalt utomlands – bl.a. med hänsyn till den intagnes rätt till privatliv enligt Europakonventionen och den proportionalitetsbedömning som behöver göras i samband med inskränkningar i denna rätt.

Mot den bakgrunden framstår det som fördelaktigt med en ordning som innebär att verkställigheten av det svenska fängelsestraffet avbryts för att den intagne ska kunna avtjäna fängelsestraffet i det mottagande landet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 12 a kap. 1 § FäL.

10.13.4 Tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

Förslag: Om en intagen frihetsberövas i det mottagande landet och frihetsberövandet medfört avbrott i verkställighet enligt fängelselagen ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas som verkställighet av påföljd.

Skälen för förslaget: Om en intagen häktas i det mottagande landet och därefter frigges genom att det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, kan det uppstå en situation där tiden för frihetsberövandet inte skulle ha ansetts som ett avbrott i verkställighet i

Sverige, men där motsvarande tid anses som ett avbrott i verkställighet utomlands. En intagen som har placerats i anstalt utomlands kommer i sådana fall sammantaget ha varit frihetsberövad under längre tid än vad som varit fallet vid verkställighet i Sverige (förutsatt att förhållandena i fråga om häktetid m.m. är likvärdiga). I detta avseende kommer alltså förutsättningarna att skilja sig åt för intagna som placeras i en anstalt i Sverige respektive i en anstalt utomlands.

I svensk rätt finns, förutom bestämmelserna om avbrott i verkställighet i fängelselagen, bestämmelser om strafftidsberäkning i strafftidslagen (2018:1251), StrL. Enligt 21 § första stycket StrL ska en dömd meddelas ett strafftidsbeslut som fastställer bl.a. dagen för strafftidens början, fängelsestraffets längd i dagar, antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande och dagen för strafftidens slut. Vidare framgår av 22 § StrL att ett strafftidsbeslut ska ändras när omständigheterna ger anledning till det samt att beslutet ska meddelas utan dröjsmål. I 24 § StrL anges att det är Kriminalvården som fattar beslut enligt strafftidslagen.

I 20 § första stycket StrL finns en hänvisning till att det i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande finns bestämmelser om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande som verkställighet av påföljd. Enligt 2 § första stycket nyss nämnda lag ska, om någon har dömts till fängelse på viss tid eller till sluten ungdomsvård och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden. Av 2 § andra stycket samma lag framgår att tillgodoräknande inte ska ske om tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Bestämmelserna i strafftidslagen och lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande möjliggör alltså att Kriminalvården i ett strafftidsbeslut kan fastställa antalet dagar som ska tillgodoräknas av tidigare frihetsberövande. Detta gäller dock under förutsättning att det finns ett kausalt samband mellan brotten som prövats i målet eller som påföljden avser och frihetsberövandet (se prop. 2017/18:250 s. 137).

I syfte att minska risken för att en intagen till följd av frihetsberövande i det mottagande landet sammantaget frihetsberövas under längre tid än vad som varit fallet om den intagne hade frihetsberövats i Sverige, föreslås att en ny bestämmelse införs i lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande. Innebörden av bestämmelsen är att det blir möjligt att tillgodoräkna tid för frihetsberövande i det mottagande landet även utan att det finns något samband mellan brotten som prövats i målet eller som påföljden avser och frihetsberövandet. I stället krävs att frihetsberövandet har medfört avbrott i verkställighet enligt den föreslagna nya bestämmelsen i 12 a kap. 1 § tredje stycket FäL. Genom kopplingen till denna bestämmelse blir det endast möjligt att tillgodoräkna tid för frihetsberövanden genom häktning med anledning av misstanke om brott i det mottagande landet, det vill säga sådana frihetsberövanden som i Sverige inte hade medfört avbrott i verkställighet men som föreslås hanteras annorlunda vid placering i anstalt utomlands.

Avslutningsvis kan konstateras att det kan uppstå situationer när det inte finns någon återstående strafftid att avräkna tillgodoräknad tid från. Det föreslås då finnas möjlighet för den intagne att ansöka om ersättning enligt lagen om (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (se avsnitt 15.3).

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 2 § lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande.

10.13.5 Övriga bestämmelser om avbrott i verkställigheten

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens övriga bestämmelser om avbrott i verkställigheten.

I överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet bör det anges att svenska myndigheter har rätt att vidta utredningsåtgärder, t.ex. genom att hålla förhör med en intagen, i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Ärenden om avbrott i verkställigheten bör i allt väsentligt kunna handläggas på samma sätt för en intagen placerad i anstalt utomlands som för en intagen placerad i en anstalt i Sverige. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

På samma sätt som i fråga om förhör i ärenden om varning (se avsnitt 10.12) bör det av rättssäkerhetsskäl finnas en möjlighet för svensk personal att genomföra förhör i ärenden om avbrott i verkställigheten.

Slutligen bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet fastställas att svenska myndigheter har rätt att vidta utredningsåtgärder kring avbrott i verkställigheten – inbegripet att hålla förhör med den intagne – i anstalt utomlands.

10.13.6 Särskilt om efterlysning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i det befintliga regelverket om efterlysning och begäran om arresteringsorder.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet fastslås vem som ansvarar för att efterlysning eller begäran om arresteringsorder görs. Vidare bör det i överenskommelsen eller i samarbetsavtal mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet, regleras till vilket land en intagen som påträffas ska återföras.

Skälen för bedömningen: Enligt 6 § första stycket efterlysningskungörelsen (1969:293) beslutar bl.a. Kriminalvården om efterlysning. Vidare finns enligt flera författningar möjlighet för Kriminalvården att besluta om liknande åtgärder. Exempelvis framgår av 4 § första stycket förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder att en europeisk arresteringsorder för verkställighet av en frihetsberövande påföljd utfärdas på begäran av Kriminalvården. En motsvarande möjlighet finns enligt 4 § första stycket förordningen (2012:566) om överlämnande till Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

Kriminalvårdens möjligheter att efterlysa en intagen för verkställighet eller begära att en arresteringsorder utfärdas kan tillämpas även vid verkställighet utomlands. Det krävs inga

författningsändringar för att möjliggöra detta. Det kan dock uppstå situationer när Kriminalvården kan efterlysa eller begära att en arresteringsorder utfärdas samtidigt som det mottagande landet kan ha motsvarande möjlighet. Det är då av stor vikt att det inte råder någon tvekan om vem som ansvarar för att t.ex. efterlysa en intagen om den avviker. Av denna anledning bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet fastslås vilket av länderna som ansvarar för efterlysning eller begäran om arresteringsorder om en intagen avviker från anstalt utomlands.

Det bör vidare klargöras till vilket land en person bör återföras när den påträffas. Denna fråga bör lämpligen regleras antingen i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet (se avsnitt 9.1) eller i ett samarbetsavtal mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet (se avsnitt 9.2).

10.14 Beslut (13 kap.)

Förslag: Beslut enligt fängelselagen som fattas av en utländsk myndighet i det mottagande landet ska anses ha fattats av Kriminalvården.

Bedömning: Det krävs utöver förslaget ovan inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om beslut.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om beslut kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Om lokalt anställd personal i det mottagande landet ska ges möjlighet att fatta beslut enligt fängelselagen bör även bestämmelser om detta tas med i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Allmänt om beslut enligt fängelselagen

I fängelselagen anges att beslut enligt lagen ska fattas av Kriminalvården, inte var inom organisationen beslutsrätten ligger. Detta framgår i stället av Kriminalvårdens arbetsordning. Beroende

på beslutens karaktär pekas normalt huvudkontoret, regionen eller verksamhetsstället ut som beslutsfattare.

Kriminalvårdens beslut enligt lagen kan i regel verkställas även om beslutet har överklagats (13 kap 2 § FäL). I kapitlet finns särskilda bestämmelser om beslut om upphävande av tillstånd till utslussningsåtgärd (13 kap. 3–5 §§ FäL) och beslut om överlämnande till regeringen i vissa ärenden om vistelse utanför anstalt (13 kap. 6 § FäL).

I sammanhanget kan noteras att det finns flera åtgärder enligt fängelselagen som kan vidtas utan att något särskilt beslut behöver fattas av Kriminalvården. Åtgärder som utgör faktiskt handlande och som ingår som en del av verkställigheten av ett fängelsestraff förutsätter t.ex. inte nödvändigtvis beslut i den mening som avses i 13 kap. FäL (jfr prop. 2016/17:180 s. 23–25). En annan sak är att det kan finnas krav på dokumentation av åtgärderna, se t.ex. 24 § fängelseförordningen om dokumentation av när en intagen beläggs med fängsel enligt 8 kap. 10 § FäL.

Beslut fattade av personal vid utländsk myndighet i det mottagande landet

Utgångspunkten bör vara att det är svensk personal som är anställd i Kriminalvården som ska fatta beslut enligt fängelselagen (se avsnitt 7.3). Detta hindrar dock inte lokalt anställd personal i utländsk myndighet i det mottagande landet från att utföra åtgärder beslutade av svensk personal eller att utföra åtgärder enligt fängelselagen som sedan dokumenteras av svensk personal.

Eftersom gränsdragningen mellan vad som utgör faktiskt handlande och vad som utgör ett beslut ibland är oklar (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2020 ref. 12 och JO 2004/05 s. 144) kan det uppstå situationer när åtgärder som vidtas av lokalt anställd personal anses vara beslut enligt fängelselagen. För att sådana beslut ska hanteras på samma sätt som andra beslut enligt fängelselagen föreslås att det införs en ny bestämmelse i fängelselagen.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att även ett beslut enligt fängelselagen som fattas av en utländsk myndighet i det mottagande landet i enlighet med en internationell överenskommelse, ska anses ha fattats av Kriminalvården.

En förutsättning för att personal i en utländsk myndighet i det mottagande landet ska kunna fatta beslut enligt fängelselagen är dels att Kriminalvården har getts möjlighet att delegera en sådan beslutanderätt enligt den internationella överenskommelse som Sverige behöver ingå med det mottagande landet (se avsnitt 9.1), dels att en sådan delegation har lämnats.

Det krävs i övrigt inga författningsändringar

I övrigt kan bestämmelserna i 13 kap. FäL tillämpas på samma sätt vid placering i anstalt utomlands som vid placering i anstalt i Sverige. Det krävs därför inga ytterligare författningsändringar. Eftersom det föreslås att bestämmelserna i fängelselagen om särskilda utslussningsåtgärder inte ska tillämpas vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands aktualiseras inte reglerna om upphävande av sådana åtgärder i 13 kap. 3 och 4 §§ FäL.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om beslut kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 1 a §, införs i 13 kap. FäL.

10.15 Överklagande (14 kap.)

Förslag: När det första beslutet i ett ärende enligt fängelselagen fattas under tid som en intagen är inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands, ska beslutet överklagas till den

förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den intagne senast var inskriven i Sverige.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om överklagande kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget: Enligt den nuvarande lydelsen av 14 kap. 1 § andra stycket FäL överklagas ett beslut till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades. I 5 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anges vilka förvaltningsrätter med tillhörande domkretsar som ska finnas i Sverige.

När det blir möjligt att placera intagna i en kriminalvårdsanstalt utomlands kan det uppstå situationer då det första beslutet i ett ärende fattas när klaganden har varit intagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands och som alltså inte är belägen i en domkrets enligt 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Av den anledningen krävs att det klargörs till vilken förvaltningsrätt som beslut ska överklagas när en intagen är placerad i en anstalt utomlands.

En intagen kommer aldrig att inleda sin verkställighet i anstalt utomlands (se avsnitt 10.2.3). Det innebär att en intagen alltid kommer att ha varit placerad i en anstalt eller ett häkte i Sverige innan den intagne placeras i anstalt utomlands. Mot den bakgrunden framstår det som en lämplig ordning att låta den geografiska placeringen av den anstalt eller det häkte där den intagne senast var inskriven i Sverige avgöra till vilken förvaltningsrätt ett beslut enligt fängelselagen ska överklagas. På så sätt kommer det att finnas en behörig förvaltningsrätt enligt 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. även för intagna som är placerade i anstalt utomlands.

Bestämmelser i internationell överenskommelse

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser

utomlands. För att möjliggöra att fängelselagens bestämmelser om överklagande kan tillämpas i anstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 14 kap. 1 § FäL.

10.16 Övriga bestämmelser (15 kap.)

10.16.1 Bakgrund

I 15 kap. FäL finns straffbestämmelser om ansvar för den som olovligen till en intagen överlämnar eller försöker överlämna vapen eller andra farliga föremål samt för den som till en intagen lämnar alkohol eller annat berusningsmedel (15 kap. 1 och 2 §§ FäL). Vidare finns en särskild förpassningsregel för det fallet att en intagen som avvikit påträffas (15 kap. 2 a § FäL), på vilket sätt Kriminalvården får använda sig av bevakningsföretag i sin verksamhet (15 kap. 3 och 4 §§ FäL) och under vilka förutsättningar Kriminalvården får begära hjälp av Polismyndigheten vid vissa transporter (15 kap. 4 a § FäL). Slutligen återfinns ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter (15 kap. 5 § FäL).

10.16.2 Straff

Bedömning: Om det mottagande landet medger att fängelselagens bestämmelser om straff kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands bör bestämmelser om detta tas in i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: I 15 kap. 1 och 2 §§ FäL finns straffbestämmelser för vissa gärningar med koppling till verkställigheten. Som framgår av avsnitt 6.5 bör frågor om

jurisdiktion regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet och är ytterst en fråga för förhandlingar mellan länderna. Huruvida bestämmelserna i 15 kap. 1 och 2 §§ FäL kommer att kunna tillämpas vid verkställighet utomlands blir alltså avhängigt av i vilken utsträckning Sverige respektive det mottagande landet har förutsättningar att lagföra sådana gärningar. Det bör i sådant fall i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att fängelselagens bestämmelser om straff kan tillämpas när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

10.16.3 Förpassning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om förpassning.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om hur avvikelse i det mottagande landet ska hanteras av det mottagande landets myndigheter.

Skälen för bedömningen: Av 15 kap. 2 a § första stycket FäL framgår att om en intagen som avvikit påträffas ska han eller hon återföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet av fängelsestraffet. Polismyndigheten ska förpassa den intagne till ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt. Vidare framgår av bestämmelsens andra stycke att vad som sägs i 2 kap. 4 a § första stycket 2 och andra stycket samt 4 b § ska gälla också beträffande den som enligt första stycket ska återföras till den kriminalvårdsanstalt från vilken han eller hon avvek.

Om det skulle uppstå en situation där den intagne avviker från en anstalt utomlands kommer det mottagande landets myndigheter att behöva hantera avvikelsen i enlighet med överenskommelsen mellan landet och Sverige. För det fall att den intagne påträffas i Sverige kan bestämmelsen tillämpas på samma sätt för en intagen som är placerad i anstalt utomlands som för en intagen som är placerad i en anstalt i Sverige. Mot denna bakgrund finns inte något behov av författningsändringar.

10.16.4 Bevakningsföretag

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om bevakningsföretag.

Skälen för bedömningen: Kriminalvården har enligt 15 kap. 3 § FäL möjlighet att förordna väktare som är anställda i ett auktoriserat bevakningsföretag för att utföra vissa bevakningsuppdrag när en intagen vistas utanför anstalt, t.ex. i samband med att en intagen behöver föras till sjukhus.

Det finns inte något behov av att anlita sådana auktoriserade bevakningsföretag utomlands och av denna anledning krävs inga ändringar i bestämmelserna när det blir möjlighet att placera intagna i anstalt utomlands.

10.16.5 Hjälp vid transport

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fängelselagens bestämmelser om hjälp vid transport. Kriminalvården kommer inte att kunna få hjälp vid transport av Polismyndigheten för transporter som utförs i det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Kriminalvårdens möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten vid vissa transporter omfattar situationer där det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs hjälp av Polismyndigheten för att transporten ska kunna genomföras på ett betryggande sätt. I avsnitt 12.3.1 föreslås att Kriminalvården ska ansvara för transporter till och från det mottagande landet och att det mottagande landet ska ansvara för transporter i landet. För transporter som utförs till eller från det mottagande landet kommer det fortsatt vara möjligt för Kriminalvården att begära hjälp av Polismyndigheten. Däremot saknar Polismyndigheten förutsättningar att ge sådan hjälp vid transporter som utförs i det mottagande landet. Med hänsyn till att det är det mottagande landet som föreslås utföra transporterarna finns det inte heller något behov av sådan hjälp där.

11 Hälso- och sjukvård m.m.

11.1 Allmänt om hälso- och sjukvård

I hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, finns bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska organiseras och bedrivas. Patientlagen (2014:821) innehåller bestämmelser som rör patientens möjlighet till inflytande i hälso- och sjukvården eller som har direkt betydelse för vårdens utformning. I patientsäkerhetslagen (2010:659) finns bl.a. bestämmelser som riktar sig både till vårdgivare och till hälso- och sjukvårdspersonal i syfte att främja en hög patientsäkerhet. Patientdatalagen (2008:355) tillämpas vid vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården och innehåller bl.a. bestämmelser om skyldighet att föra patientjournal och vad en journal ska innehålla. Inom en rad områden finns även speciallagstiftning som, tillsammans med Socialstyrelsens föreskrifter, är styrande för verksamheten.

Hälso- och sjukvårdslagen gäller för samtliga vårdgivare samt regioner och kommuner som huvudmän (1 kap. 1 § första stycket HSL). Med hälso- och sjukvård avses i lagen åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador, sjuktransporter och omhändertagande av avlidna (2 kap. 1 § första stycket HSL). Med vårdgivare avses statlig myndighet, region, kommun, annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvårdsverksamhet (2 kap. 3 § HSL). Vårdgivaren har ett organisatoriskt ansvar och ska planera, leda och kontrollera verksamheten så att den lever upp till kravet på god vård. Det finns också regler om vårdgivarens ansvar inom särskilda områden, t.ex. att verksamheten ska ha ett ledningssystem. Vårdgivaren ska ta emot klagomål mot och synpunkter på den egna verksamheten från patienter och deras närstående (3 kap. 8 a § patientsäkerhetslagen).

Utgångspunkten enligt hälso- och sjukvårdslagen är att det är regionen som ska erbjuda god hälso- och sjukvård åt den som är bosatt där (8 kap. 1 § HSL). Även i andra situationer kan regionen dock ha ett ansvar för att erbjuda vård (8 kap. 2–4 §§ HSL). Så är t.ex. fallet om någon som vistas inom regionen utan att vara bosatt där behöver omedelbar hälso- och sjukvård (8 kap. 4 § HSL). Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär att vården särskilt ska vara av god kvalitet med en god hygienisk standard, tillgodose patientens behov av trygghet, kontinuitet och säkerhet, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet, främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen och vara lätt tillgänglig (5 kap. 1 § HSL). Där det bedrivs hälso- och sjukvårdsverksamhet ska det vidare finnas den personal, de lokaler, de sjukvårdsprodukter och den övriga utrustning som behövs för att god vård ska kunna ges (5 kap. 2 § HSL).

Regionerna svarar för att det inom regionen finns en ändamålsenlig organisation för att till och från vårdinrättning eller läkare transportera personer vars tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet (7 kap. 6 § HSL). Därutöver ska regionen, i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården, samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare (7 kap. 7 § HSL). Regionerna har även en skyldighet att samverka i frågor om hälso- och sjukvård som berör flera regioner (7 kap. 8 § HSL).

11.2 Kriminalvårdens hälso- och sjukvård

Kriminalvårdens ansvar för att tillgodose intagnas behov av hälso- och sjukvård är begränsat av den s.k. normaliseringsprincipen (se även avsnitt 3.7.1). Denna princip innebär att det är de ordinarie myndigheterna som primärt ansvarar för de intagnas behov av hälso- och sjukvård, det vill säga intagna i anstalt ska i princip ha samma rätt till hälso- och sjukvård som andra medborgare. Endast i de fall då en intagen har omhändertagits på ett sådant sätt att det hindrar den allmänna hälso- och sjukvårdens medverkan faller ansvaret för hälso- och sjukvården på Kriminalvården (se prop. 2009/10:135 s. 64). Kriminalvården har dock, av effektivitets- och säkerhetsskäl,

en egen hälso- och sjukvårdsorganisation och svarar för en del av de intagnas hälso- och sjukvård, huvudsakligen motsvarande primärvård och viss öppenvård psykiatri. Myndigheten är anmäld till Inspektionen för vård och omsorg, IVO, såsom vårdgivare som bedriver viss allmän hälso- och sjukvård. Kriminalvården är alltså en vårdgivare i den mening som avses i 2 kap. 3 § HSL med de skyldigheter som följer av bl.a. patient-säkerhetslagen. Hälso- och sjukvården inom Kriminalvården ska bedrivas i för sjukvård ändamålsenliga lokaler, vilket enligt uppgifter till utredningen från Kriminalvården innebär att det som minimikrav ska finnas sjuksköterskeexpedition, behandlingsrum, läkemedelsrum och desinfektionsrum.

Enligt uppgifter till utredningen finns sjukvårdsbemannning inom Kriminalvården normalt sett endast under kontorstid och övrig tid måste den allmänna (regionala eller kommunala) hälso- och sjukvården kontaktas. Kriminalvården har anställda sjuksköterskor, och läkare anlitas vid behov på konsultbasis. Läkarna tjänstgör som regel på plats på häkte eller anstalt fyra till sex timmar per vecka för planerad mottagning, och finns därutöver tillgängliga per telefon under kontorstid. Utöver detta finns psykologer som arbetar såväl med myndighetens ordinarie uppdrag i form av t.ex. riskbedömningar och behandlingsprogram, som med hälso- och sjukvårdsuppdraget. Dessa kan antingen vara anställda eller uppdragstagare. I domstolsavgöranden har bedömts att Kriminalvården har ett särskilt ansvar för att uppmärksamma och avvärja hälsorisker som ett frihetsberövande kan medföra, till följd av det s.k. garantansvaret (se t.ex. Svea hovrätts dom den 7 juni 2020 i mål nr B 1488-19).

Av Kriminalvårdens arbetsordning framgår att regionchefen för vardera av myndighetens sex geografiska regioner är verksamhetschef för hälso- och sjukvården i sin respektive region (jfr 4 kap. 2 § HSL).

Av 9 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om den intagne inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i anstalten, ska den allmänna sjukvården anlitas. I fängelselagen finns också angivet vad som gäller vid psykiatrisk vård under verkställighet av fängelsestraff (9 kap. 2 § FäL). Vidare framgår av 25 § fängelseförordningen (2010:2010),

FåF, att varje anstalt ska ha tillgång till en legitimerad läkare och personal med lämplig sjukvårdsutbildning.

Av 11 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) följer att en förvarstagen utlännings ska ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som en person som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

11.3 Tillgång till hälso- och sjukvård vid verkställighet av fängelsestraff utomlands

11.3.1 Hälso- och sjukvård i anstalt

Bedömning: Svensk legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal bör finnas tillgänglig i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om att svensk hälso- och sjukvårdspersonal får tjänstgöra i landet.

Skälen för bedömningen: Kriminalvården har ingen skyldighet att bedriva egen hälso- och sjukvårdsverksamhet. Det finns alltså inga formella hinder mot att tillförsäkra de intagna den hälso- och sjukvård de har rätt till på annat sätt, t.ex. genom att köpa motsvarande tjänst som tillhandahålls i dag av extern aktör eller att helt enkelt transportera de intagna till sjukhus närhelst ett sådant behov uppstår. Med andra ord skulle det kunna vara ett alternativ att använda sig av hälso- och sjukvård i det mottagande landets regi. Detta skulle exempelvis kunna vara en fördel ur rekryteringssynpunkt eftersom det på många håll i Sverige råder brist på legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. En sådan lösning valdes när såväl Belgien som Norge hyrde anstaltsplatser i Nederländerna (se avsnitt 4.1 och 4.2).

I avsnitt 5.4 konstateras att utgångspunkten vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör vara att påföljden ska vara likvärdig och att de grundläggande formerna för verkställigheten ska vara desamma för samtliga som döms till ett fängelsestraff. Detta bör också gälla beträffande tillgång till hälso- och sjukvård i anstalt, såväl avseende kvalitet som kvantitet. Det kan vara en svår bedömning att avgöra huruvida hälso- och sjukvård som erbjuds i det mottagande

landet är likvärdig med den som erbjuds i Sverige (se vidare avsnitt 11.4). De krav som ställs på en vårdgivare att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete enligt patientsäkerhetslagen kommer inte att vara tillämpliga, inklusive den process för klagomål rörande hälso- och sjukvård som finns i Sverige (jfr Sivilombudets besöksrapport från Norgerhavenanstalten, avsnitt 4.2). Hälso- och sjukvårdspersonalen kommer inte att kunna kommunicera med de intagna på svenska och patientdatalagens krav på patientjournal, t.ex. att anteckningar ska göras på svenska, kommer inte gälla. Likaså kan det innebära svårigheter för patienter att exempelvis uttrycka sina symtom för sjukvårdspersonal på ett främmande språk eller ens på engelska. Det skulle också innebära att de intagna behandlas av sjukvårdspersonal som inte har svensk legitimation och därmed inte heller står under tillsyn av IVO (jfr avsnitt 11.11).

Av 25 § FäF framgår att varje anstalt ska ha tillgång till en legitimerad läkare. Givet att anstalter hittills endast har funnits i Sverige bör med legitimerad läkare avses en läkare som har svensk legitimation (jfr 4 kap. 4 § patientsäkerhetslagen). I fängelselagen uppställs krav på läkarbedömning i flera olika situationer, bl.a. vid placering av en intagen i avskildhet (se 6 kap. 10 § FäL) och vid användande av fängsel (se 8 kap. 10 § FäL). Även om det inte finns reglerat någon tidsgräns för hur snabbt en läkare ska kunna vara på plats för att undersöka den intagne är det viktigt att det detta sker så snart som möjligt (se t.ex. JO 2021/22 s. 241). Kriminalvården har i dag inga egna anställda läkare utan anlitar läkare på konsultbasis eller via den allmänna sjukvården. Det bör ankomma på Kriminalvården att organisera verksamheten på ett sådant sätt att de krav som uppställs på tillgänglighet och inställelsetid avseende läkare kan upprätthållas även vid verkställighet av fängelse utomlands.

Som huvudregel gäller att uppgifter inom hälso- och sjukvårdsverksamheten i Kriminalvården som omfattas av sekretess inte utan samtycke får föras vidare till den övriga kriminalvårdsverksamheten (se avsnitt 3.11.2). Uppgifter från hälso- och sjukvården får dock även utan samtycke lämnas till chefen för en kriminalvårdsanstalt om hälso- och sjukvårdspersonal får kännedom om att en intagen lider av sådan smittsam sjukdom som utgör allmänfarlig sjukdom eller om det bedöms att det finns risk för att en intagen kan komma att allvarligt skada sig själv (se 28 och 29 §§ FäF). En sådan möjlighet

saknas sannolikt för det fall att hälso- och sjukvård hanteras av utländsk personal.

Sammantaget görs bedömningen att övervägande skäl talar för att svensk hälso- och sjukvårdspersonal bör finnas tillgänglig vid verkställighet av fängelse i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det bör överlåtas till Kriminalvården att närmare bestämma formerna för detta, t.ex. huruvida personal ska rekryteras eller anlitas på annat sätt. Om hälso- och sjukvårdspersonal anställd inom Kriminalvården används bör emellertid sådan personal, på samma sätt som övrig utsänd personal, ledas av en svensk chef i enlighet med Kriminalvårdens ordinarie ledningsstruktur och arbetsordning (se avsnitt 8.1). Om Kriminalvården ska bedriva hälso- och sjukvård i anstalt utomlands innebär det också att det behöver finnas lokaler i anstalten som är avsedda för detta ändamål. Slutligen är det också lämpligt att frågan om tillhandahållande av hälso- och sjukvård i anstalten utomlands behandlas i överenskommelse med det mottagande landet, bl.a. för att säkerställa att det inte finns några hinder för svensk hälso- och sjukvårdspersonal att verka i landet.

11.3.2 Akut hälso- och sjukvård i det mottagande landets regi

Bedömning: Akut hälso- och sjukvård kan ges i det mottagande landets regi. Vård av intagna inom det mottagande landets hälso- och sjukvård bör ske under så kort tid som möjligt och endast så länge den intagnes hälsotillstånd inte medger transport till Sverige för fortsatt vård.

Formerna för hur akut hälso- och sjukvårdsverksamhet ska tillhandahållas bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 11.3.1 görs bedömningen att svensk hälso- och sjukvårdspersonal bör finnas tillgänglig vid placering i anstalt utomlands, på samma sätt som i en anstalt i Sverige. Den hälso- och sjukvård som erbjuds i anstalten kan dock inte tillgodose alla behov av hälso- och sjukvård som kan uppstå. Av 9 kap. 1 § FäL följer att den allmänna sjukvården då ska anlitas. Utgångspunkten bör vara att om en intagen har sjukvårdsbehov som kräver upprepade sjukvårdskontakter eller behandling och som inte

kan tillgodoses av sjukvårdspersonal på anstalten, så ska den intagne transporteras till Sverige. Om en intagen uppvisar akuta sjukdomssymptom som kräver sjukhusvård eller inte kan omhändertas av sjukvården på anstalten, så kommer hälso- och sjukvården i det mottagande landet behöva anlitas. Fängelselagen anger ingen definition av vad som avses med *den allmänna sjukvården*. Med begreppet *allmän hälso- och sjukvård* avses dock i svensk hälso- och sjukvårdslagstiftning den offentligt finansierade hälso- och sjukvården som alla samhällsmedborgare omfattas av. Något uttryckligt hinder mot att anlita motsvarande hälso- och sjukvård utomlands bedöms inte finnas. Det behöver dock övervägas om den allmänna sjukvården i det mottagande landet har jämförbar kvalitet med den svenska (se avsnitt 11.4).

Vid anlitan av hälso- och sjukvård i det mottagande landet kommer det finnas behov av informationsöverlämning från hälso- och sjukvården inom anstalten, t.ex. genom utbyte av journal-anteckningar. Här behöver dock beaktas att uppgifter inom hälso- och sjukvården om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i många fall inte får röjas för utomstående (se avsnitt 3.11.2 och 20.2). Informationsöverlämningen behöver ske på ett sätt som säkerställer såväl patientsäkerhet som möjlighet för patienten att själv ta del av sin journal på likvärdigt sätt som i Sverige. Med detta i beaktande, är frågan om hur informationsöverlämningen ska genomföras i praktiken en fråga som lämpligen bör behandlas i överenskommelse med det mottagande landet enligt en på förhand formulerad kravspecifikation.

Vård av intagna inom det mottagande landets hälso- och sjukvård bör ske under så kort tid som möjligt och endast så länge den intagnes hälsotillstånd inte medger transport till Sverige för fortsatt vård. Av den överenskommelse som träffades mellan Norge och Nederländerna framgår att det mottagande landets hälso- och sjukvård kunde anlitas om den intagnes hälsotillstånd krävde behandling på sjukhus i max tre dygn, eller om transport till Norge inte var möjlig av medicinska skäl. I den överenskommelse som ingåtts mellan Danmark och Kosovo finns en liknande skrivning. Det framstår som lämpligt att denna fråga på samma sätt, och med hänsyn till krav på patientsäkerhet, blir föremål för förhandling vid upprättande av överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet.

Ytterligare en fråga som behöver hanteras är hur bevakning ska ske av intagna som vistas på sjukhus i det mottagande landet. Det går här att tänka sig olika alternativ, beroende av vilken lösning som väljs avseende bemanning på anstalten (se avsnitt 7). För det fall anstalten utomlands ska bemannas med svensk personal i den klientnära verksamheten skulle ett alternativ vara att denna personal även sköter extern bevakning på sjukhus. Detta skulle dock innebära att svensk personal utövar myndighet, inklusive befogenheter att använda våld och tvång, på utländskt territorium även utanför de lokaler som hyrs för kriminalvårdsverksamhet. En sådan ordning skulle behöva godkännas av det mottagande landet. I annat fall behöver bevakning på sjukhus hanteras av det mottagande landets myndigheter. Vid en lösning med huvudsakligen lokal bemanning, inklusive klientnära personal, är det rimligt att samma personal även hanterar extern bevakning. Även denna fråga bör regleras i överenskommelse med det mottagande landet.

11.3.3 Särskilt om psykiatrisk tvångsvård

Bedömning: Psykiatrisk tvångsvård enligt svensk lagstiftning kan endast ske i Sverige. Akut psykiatrisk vård i avvaktan på transport till Sverige bör däremot kunna ges i det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: En intagen som behöver akut psykiatrisk vård kan behöva behandlas utanför anstalt. Av 9 kap. 2 § FäL framgår att bestämmelser om psykiatrisk tvångsvård för den som är intagen finns i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV. Av 4 § LRV framgår vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ska kunna tvångsvårdas. Inom Kriminalvården görs en initial bedömning av läkare på anstalten eller av läkare vid närmaste psykiatriska akutmottagning. Om läkaren bedömer att det finns ett behov av vård vid en extern psykiatrisk sjukvårdsinrättning och den intagne accepterar detta skrivs en remiss. Om den intagne inte accepterar frivillig vård behöver ett vårdintyg skrivas. Chefsöverläkare vid den psykiatriska sjukvårdsinrättningen avgör därefter om patienten ska tas in för tvångsvård. Ett sådant beslut får inte grundas på ett vårdintyg som

är äldre än fyra dagar (se 6 b § lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, LPT).

Enligt 6 § första stycket första meningen LRV ges rättspsykiatrisk vård på en sjukvårdsinrättning som drivs av en region. Detsamma gäller psykiatrisk tvångsvård enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård (15 § LPT). Detta innebär att varken rättspsykiatrisk vård eller psykiatrisk tvångsvård kan ske inom Kriminalvårdens försorg eller hos privata vårdgivare (se även avsnitt 10.2.4). Det innebär också att sådan vård inte heller kan ske inom utländsk hälso- och sjukvård. I de fall det inte är möjligt att behandla den intagne inom anstalten behöver psykiatrisk vård ges inom ramen för utländsk hälso- och sjukvård på samma sätt som vid ett akut somatiskt vårdbehov (jfr avsnitt 11.3.2). Patienten kommer då att vårdas i enlighet med de bestämmelser om hälso- och sjukvård som gäller i det mottagande landet. Även i dessa fall gäller att transport till Sverige bör ske så fort som möjligt.

11.4 Kriterier för en likvärdig vård utomlands

Bedömning: Bedömningen av om den hälso- och sjukvård som erbjuds i det mottagande landet kan anses likvärdig bör göras med utgångspunkt i de krav som ställs på svensk hälso- och sjukvård.

Inför ingående av överenskommelse bör regeringen fastställa vilka kriterier som bör uppfyllas avseende det mottagande landets hälso- och sjukvård.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 5.4 bör utgångspunkten om en likvärdig påföljd oavsett var ett fängelsestraff verkställs gälla även beträffande den hälso- och sjukvård som erbjuds. I vilken mån denna princip kan upprätthållas vid verkställighet utomlands beror på ett flertal faktorer, inte minst hur hälso- och sjukvården är organiserad och ser ut i det mottagande land som kan bli aktuellt.

Svensk hälso- och sjukvårdsverksamhet omfattas av ett flertal regelverk som uppställer flera olika krav kring hur vården ska bedrivas och organiseras. Av 5 kap. 1 § HSL framgår att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, bl.a. ska vården vara av god kvalitet (se avsnitt 11.1).

Begreppet *god kvalitet* är mångfacetterat och svårdefinierat. Som exempel definieras kvalitet i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete som att en verksamhet uppfyller de krav och mål som gäller för verksamheten enligt lagar och andra föreskrifter om bl.a. hälso- och sjukvård. Ett annat uttryck för kvalitet är patient-säkerhetslagens krav på att hälso- och sjukvårdspersonalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet och att en patient ska ges sakkunnig och omsorgsfull hälso- och sjukvård som uppfyller dessa krav (6 kap. 1 § patient-säkerhetslagen).

Det kan konstateras att det svenska regelverket uppställer krav gällande kvalitet på såväl organisatorisk nivå i form av bl.a. regelefterlevnad och uppföljning, som på individuell nivå i form av t.ex. adekvat utbildning för hälso- och sjukvårdspersonal. Därutöver finns krav på bl.a. lokaler, utrustning, dokumentation samt skyldigheter att bedriva ett aktivt patientsäkerhetsarbete, vilket bl.a. inbegriper en utrednings- och anmälningsskyldighet rörande vårdskador och en effektiv klagomålsprocess för patienter. Vid en bedömning av om den hälso- och sjukvård som kan erbjudas i det mottagande landet kan anses acceptabel ur ett likvärdighetsperspektiv behöver en analys göras av både lagstiftning och hälso- och sjukvårdssystemet i det aktuella landet. Viss vägledning kan t.ex. fås av de årsrapporter om hälso- och sjukvård i varje medlemsstat inom EU som tas fram av kommissionen.⁵¹ Frågan om vilka kriterier som bör uppfyllas avseende det mottagande landets hälso- och sjukvård bör fastställas av regeringen inför ingående av en internationell överenskommelse.

11.5 Planerade eller långsiktiga vårdbehov

Bedömning: Planerade eller långsiktiga vårdbehov bör i första hand tillgodoses i Sverige.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 10.2.4 görs bedömningen att en intagens hälsotillstånd skulle kunna innebära att verkställighet i

⁵¹ State of health in the EU, Country Health Profiles, https://health.ec.europa.eu/state-health-eu/country-health-profiles_en.

utlandet framstår som olämpligt eller svårt att genomföra med hänsyn till grundläggande fri- och rättigheter. Möjligheterna till behandling av mer komplicerade hälsotillstånd och hantering av långvariga vårdbehov kommer att vara begränsade vid verkställighet utomlands. Mot denna bakgrund är det inte lämpligt att placera en intagen i anstalt utomlands där det planeras eller kan förväntas uppstå ett stort behov av insatser inom den allmänna hälso- och sjukvården under verkställigheten. Det kan också under pågående placering i anstalt utomlands uppstå behov av hälso- och sjukvård som exempelvis kräver specialistsjukvård eller mer långvarig behandling på sjukhus. I sådana situationer bör utgångspunkten vara att omplacera den intagne till en anstalt i Sverige.

11.6 Tandvård

Bedömning: Tandvård bör som huvudregel tillhandahållas i Sverige. Akut tandvård kan dock tillgodoses i det mottagande landet.

Formerna för tillhandahållande av akut tandvård bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Av normaliseringsprincipen följer att intagna inom Kriminalvården har samma rätt till stöd- och vårdinsatser som andra medborgare (se avsnitt 3.7.1). Det ligger i sakens natur att intagna i anstalt har begränsade möjligheter att själva uppsöka t.ex. tandläkare. Kriminalvården har därför en skyldighet att så långt det är möjligt se till att intagna kan ta del av sådana tjänster på samma villkor som andra i samhället (se t.ex. JO:s beslut den 17 november 2023, dnr 8167-2022). De överväganden som gjorts avseende intagnas tillgång till en likvärdig hälso- och sjukvård även vid placering i anstalt utomlands gör sig också gällande beträffande tandvård (jfr avsnitt 11.4).

Intagna inom Kriminalvården har rätt till akuttandvård, t.ex. vid trauma eller akut infektion, och under vissa förutsättningar även grundläggande tandvård, exempelvis i form av kariesbehandling eller ersättning av framtandslucka.⁵² Enligt uppgifter till utredningen från

⁵² Se 1 kap. 16 § med tillhörande allmänna råd Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse.

Kriminalvården sker besök hos tandläkare företrädesvis i samband med permission, men myndigheten har också tandvårds-mottagningar vid ett flertal häkten och anstalter. Vid dessa mottagningar arbetar upphandlade konsulttandläkare, som då också är vårdgivare i förhållande till patienten. Tandläkaren ska i huvudsak bedriva främst akut tandvård men kan också utföra grundläggande tandvård beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Kriminalvården har även upphandlat en förtroendetandläkare som bedömer ärenden och avvikelser i samband med tandvård.

Kriminalvården bedriver, till skillnad från vad som gäller avseende primär hälso- och sjukvård, ingen egen tandvårdsverksamhet. I likhet med de överväganden som gjorts i föregående avsnitt avseende tillgång till hälso- och sjukvård bör utgångspunkten vara att intagna i anstalt utomlands så fort som möjligt ska transporteras till Sverige när det uppstår behov av behandling som inte kan tillgodoses inom anstalten. När det gäller tandvård kan det emellertid inte uteslutas att det kan uppstå ett behov av behandling som behöver åtgärdas utan dröjsmål. I dessa fall kan alltså tandvård i det mottagande landet behöva anlitas. Det bedöms inte finnas några formella hinder mot detta (jfr övervägandena i avsnitt 11.3.2). Dock behöver även här vissa överväganden gällande det mottagande landets kvalitet avseende tandvård göras (se avsnitt 11.4).

Utgångspunkten är att intagna i anstalt ska bekosta tandvård själv, även om Kriminalvården i vissa fall kan bevilja bidrag för detta. I Sverige gäller att regionerna är skyldiga att erbjuda fullständig tandvård till alla barn och unga vuxna till och med det kalenderår de fyller 19 år (se 7 § 1 och 15 a § tandvårdslagen [1985:125]). Därefter får den enskilde själv stå för kostnaderna. För den som är försäkrad i Sverige finns dock möjlighet att utnyttja ett statligt tandvårdsstöd (se 1 kap. 3 § lagen [2008:145] om statligt tandvårdsstöd). Asylsökande vuxna och tillståndslösa ska erbjudas tandvård som inte kan anstå. Kostnaderna för tandvård utomlands kan variera stort och regelverket kan se helt annorlunda ut än det svenska. Frågan om tandvård och i vilken utsträckning detta kan erbjudas i det mottagande landet bör lämpligen bli föremål för förhandling i samband med att en överenskommelse ingås mellan länderna.

11.7 Tillgång till optiker

Bedömning: Intagnas behov av optikertjänster bör som huvudregel tillhandahållas i Sverige. Eventuella möjligheter att anlita optiker utomlands bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Kriminalvården tillhandahåller inte synundersökningar i egen regi, även om intagna under vissa förutsättningar kan beviljas bidrag för synundersökning och glasögon. JO har uttalat att Kriminalvården har ett ansvar att se till så att intagna som har behov av det faktiskt får genomgå synundersökning (se JO:s beslut den 23 september 2024, dnr 5959-2023). Enligt uppgift från Kriminalvården besöker intagna normalt sett optiker i samband med permission, men det förekommer också att optiker av säkerhetsskäl besöker intagna i anstalten. Utgångspunkten att intagna i anstalt utomlands ska ges tillgång till hälso- och sjukvård i Sverige när det uppstår behov av behandling som inte kan tillgodoses inom anstalten bör även gälla tillgång till optiker. Det bör vara en fråga för Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdspersonal att avgöra hur angeläget respektive brådskande behovet är.

Det bedöms inte finnas några hinder mot att anlita optiker som tillhandahålls av det mottagande landet, även om de överväganden som gjorts avseende intagnas tillgång till en likvärdig hälso- och sjukvård vid placering i anstalt utomlands också gör sig gällande beträffande tillgång till optiker (se avsnitt 11.4). Detta bör i så fall regleras i överenskommelsen med det mottagande landet.

11.8 Läkemedel

Bedömning: Läkemedel som ska användas inom hälso- och sjukvården i anstalt utomlands bör transporteras till det mottagande landet från Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet i Sverige. Det krävs inte några författningsändringar för att möjliggöra detta.

Skälen för bedömningen: Intagna i anstalt är inte sällan ordinerade olika typer av läkemedel, inklusive sådana som är narkotikaklassade. Det finns även ett kontinuerligt behov av receptfria läkemedel, såsom t.ex. febernedsättande och smärtstillande preparat. Distribution av intagnas läkemedel sker i dagsläget främst genom dosdispensering, dvs. att läkemedel färdigställs och förpackas för en patients behov under viss tid i s.k. dospåsar. Det går att tänka sig olika alternativ för hur detta ska kunna administreras vid en anstalt utomlands. Antingen får läkemedel helt eller delvis köpas in i det mottagande landet eller så får läkemedel transporteras från Sverige till anstalten utomlands, lämpligen genom Kriminalvårdens försorg.

Det krävs inte något särskilt tillstånd för in- eller utförsel av läkemedel mellan Sverige och ett annat EU- eller EES-land. Av 3 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel krävs dock tillstånd för att bedriva partihandel med läkemedel. Enligt 1 kap. 4 § nyss nämnda lag definieras partihandel som verksamhet som innefattar anskaffning, innehav, export, leverans eller sådan försäljning av läkemedel som inte är att anse som detaljhandel. Kriminalvården bedriver emellertid inte handel med läkemedel utan använder sig endast av läkemedel i sin hälso- och sjukvårdsverksamhet. Bedömningen görs därför att den införsel och eventuell utförsel av läkemedel som skulle ske i samband med att fängelseplatser hyrs utomlands inte utgör partihandel och det behövs därför inte heller något undantag från bestämmelserna i det regelverket.

Narkotika får föras in eller ut från Sverige av bl.a. medicinska skäl (se 3 § lagen [1992:860] om kontroll av narkotika, 4 § förordningen [1992:1554] om kontroll av narkotika och Läkemedelsverkets föreskrifter [LVFS 2011:9] om kontroll av narkotika). Verksamheter som vill föra in- eller ut narkotika behöver ett grundtillstånd av Läkemedelsverket för införsel och utförsel av narkotika. Grundtillståndet krävs för att verksamheten sedan vid varje enskilt tillfälle ska kunna ansöka om tillstånd (certifikat) för införsel eller utförsel av narkotika.

En fördel med att använda utländska läkemedel är att det inte krävs något särskilt tillstånd för utförsel av narkotikaklassade preparat från Sverige. Det kan dock vara så att vissa av de läkemedel som används i Sverige inte finns tillgängliga i det mottagande landet

eller att det krävs sjukvårdslegitimation i det landet för att kunna rekvirera vissa läkemedel. Det kan likaså vara problematiskt för såväl hälso- och sjukvårdspersonalen inom Kriminalvården som de intagna att använda läkemedel som inte är kända för dem. Av dessa skäl skulle det också kunna krävas kompetenshöjande insatser.

Om läkemedel ska införskaffas utomlands behöver det också övervägas på vilket sätt sådana ska köpas in och huruvida detta kan hanteras inom ramen för Kriminalvårdens befintliga avtal. Inom svensk hälso- och sjukvård finns en gräns för hur mycket patienter som är folkbokförda i Sverige behöver betala för bl.a. läkemedel, så kallat högkostnadsskydd (se lagen [2002:160] om läkemedelsförmåner m.m.). Enligt uppgift till utredningen från Kriminalvården innebär detta för intagna i anstalt att myndigheten står för kostnaden upp till högkostnadsskyddet för läkemedel som ges till den intagne då denne befinner sig i anstalten. För det fall att läkemedel ska köpas in utomlands kommer systemet med högkostnadsskydd sannolikt inte kunna tillämpas. Om så är fallet blir det en ökad kostnad för Kriminalvården som därmed får betala hela kostnaden för de intagnas läkemedel.

Med hänsyn till ovanstående talar mycket för en lösning som innebär att de läkemedel som behöver användas transporteras från Sverige till det mottagande landet. Kriminalvården kommer dock i så fall att behöva söka tillstånd hos Läkemedelsverket för att föra ut narkotikaklassade preparat ur Sverige. Hänsyn kommer också att behöva tas till det regelverk som finns i det mottagande landet gällande in- och utförsel av läkemedel. Lämpligen behandlas detta i överenskommelse med det mottagande landet.

Slutligen bör det också beaktas att den som för in en vara till Sverige från ett annat EU-land, respektive för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land, ska anmäla detta till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift (4 § inregränslagen [1996:701]).

11.9 Kostnader vid hälso- och sjukvård samt tandvård utomlands

11.9.1 Allmänt om kostnadsansvar

Utgångspunkten inom svensk hälso- och sjukvård är att patientens hemregion ansvarar för kostnaderna för nödvändig vård (se 8 kap. 1 § HSL och 5 § tandvårdslagen [1985:125]). I Riksavtalet för utomlänsvård har regionerna reglerat vad som gäller när en person får vård utanför hemregionen.⁵³ Kriminalvården har inte kostnadsansvar för vård som ges av andra vårdgivare utanför Kriminalvårdens verksamhet. För intagna i kriminalvårdsanstalt gäller att den region där den intagne vistas ska erbjuda och bedöma behovet av vård och ersätts därefter för sina kostnader från patientens hemregion.

Rätten till vård i andra EU- eller EES-länder regleras i EU:s förordning (EG) 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och direktiv (2011/24/EU) om tillämpningen av patienträttigheter vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (patientrörlighetsdirektivet). Patientrörlighetsdirektivet är infört i svensk lagstiftning genom lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Förordning 883/2004 ger patienter rätt till nödvändig vård i en annan stat inom EU eller EES-området på samma villkor som patienter som är försäkrade i det aktuella landet, samt även viss planerad vård. De personer som söker vård enligt förordningen behöver kunna intyga sin rätt till vård genom att visa upp det Europeiska sjukförsäkringskortet (EU kortet). EU kortet utfärdas av ansvarig socialförsäkringsinstitution i den stat där personen är försäkrad. Om EU kort inte kan uppvisas kan personen själv behöva betala för vården för att retroaktivt ansöka om ersättning från kompetent socialförsäkringsinstitution i hemlandet. I vissa fall kan dock ett provisoriskt intyg utfärdas och skickas till personen via fax eller e-post. Kostnaderna för denna gränsöverskridande vård regleras i efterhand mellan vårdlandets kompetenta socialförsäkringsinstitution och den svenska Försäkringskassan.

⁵³ Sveriges Kommuner och Regioner, *Riksavtal för utomlänsvård och kommentarer*, den 8 december 2014.

Direktiv 2011/24/EU möjliggör för patienter som är försäkrade i länder inom EU eller EES att under vissa omständigheter söka planerad vård utomlands. Patienter kan be om förhandstillstånd från sin kompetenta socialförsäkringsinstitution att söka planerad vård utomlands, alternativt så kan patienten söka ersättning från denna institution i efterhand för sådan vård som de enligt direktivet har rätt till.

Patienter som är utländska medborgare och bosatta i länder utanför EU eller EES området eller Schweiz med vilka Sverige saknar sjukvårdskonvention eller avtal har inte någon rätt till subventionerad vård. Det betyder att dessa patienter i princip själva får betala hela kostnaden för såväl akut som planerad vård. I Sverige gäller dock att regionerna är skyldiga att erbjuda *vård som inte kan anstå* till asylsökande och personer utan tillstånd att vistas i landet samt viss annan hälso- och sjukvård.⁵⁴ Detsamma gäller för tandvård. Under vissa förutsättningar kan en region få ersättning från Migrationsverket för hälso- och sjukvård till en person som hålls i förvar enligt utlänningslagen. Det gäller dock inte personer som är folkbokförda eller personer som är placerade i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.⁵⁵

11.9.2 Kostnader för hälso- och sjukvård i det mottagande landet

Bedömning: Kostnadsansvar för intagnas hälso- och sjukvård i det mottagande landet bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Som framgår av föregående avsnitt har intagna som är försäkrade för vårdförmåner i Sverige eller annat land inom EU eller EES rätt till nödvändig vård inom EU eller EES-området enligt samma villkor som försäkrade i det aktuella landet, förutsatt att giltigt intyg om försäkring finns. Det är inte uteslutet att intagna i anstalt utomlands som tillhör denna kategori skulle ha rätt till akut hälso- och sjukvård i det mottagande landet på

⁵⁴ Se lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. respektive lagen (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

⁵⁵ Se 5 a § förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

samma sätt som den som exempelvis är på tillfälligt besök i ett annat EU- eller EES-land. Det mottagande landet skulle därefter kunna begära kompensation för kostnaderna via socialförsäkringsinstitutionen i den intagnes hemland. Intagna som inte är folkbokförda i Sverige eller som är EU- eller EES-medborgare som inte kan styrka sin försäkringsanslutning skulle i så fall själva behöva betala för vården, och därefter ansöka om ersättning i efterhand från respektive hemlands försäkringskassa. När det gäller övriga intagna saknas i princip rätt till subventionerad vård och kostnadsfrågan är då beroende av hur regelverket ser ut i det mottagande landet. Sannolikt gäller då att dessa personer måste stå för kostnaderna själva.

Syftet med förordning 883/2004 är dock att samordna de sociala trygghetssystemen inom EU och EES-området för att på så sätt underlätta den fria rörligheten för personer mellan länderna. I en situation då anstaltsplatser förhyrs utomlands är det emellertid inte fråga om att någon självant utnyttjat sin fria rörlighet. Det är därför oklart om regelverket i förordning 883/2004 alls aktualiseras i en sådan situation. Oaktat detta kan det konstateras att en tillämpning av det EU rättsliga regelverket gällande fördelning av kostnadsansvar för gränsöverskridande hälso- och sjukvård skulle medföra en komplex hantering som innebär olika betalningslösningar för olika kategorier av intagna i en kriminalvårdsanstalt utomlands. När det gäller de intagna som inte omfattas av sjukförsäkring inom EU eller EES kan det också ifrågasättas huruvida det är rimligt att det mottagande landet ska fakturera och eventuellt driva in betalning från intagna som verkställer ett svenskt fängelsestraff. Kostnadsansvar för hälso- och sjukvård i det mottagande landet bör därför i stället bli föremål för förhandling mellan parterna och regleras i en kommande överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser.

I avsnitt 11.3.2 görs bedömningen att vård av intagna inom det mottagande landets hälso- och sjukvård bör ske under så kort tid som möjligt. En möjlig lösning skulle då kunna vara att det i den fasta avgiften för förhyrning av anstaltsplatser ingår kostnader för hälso- och sjukvård för viss tid och att det därefter utgår en tillkommande dygnskostnad. Det skulle i så fall innebära att Kriminalvården står för samtliga kostnader för intagnas hälso- och sjukvård i det mottagande landet, oavsett vilken kategori som en viss

intagen tillhör. Det kan dock antas att hälso- och sjukvård i det mottagande landet kommer att behöva anlitas endast i mindre omfattning och företrädesvis vid akuta tillstånd (se avsnitt 10.2.4). Kostnaderna bedöms därmed också vara begränsade.

För det fall att det EU-rättsliga regelverket för gränsöverskridande hälso- och sjukvård är tillämpligt i en förhyrningssituation skulle den ordning som föreslås ovan innebära ett avsteg från detsamma. Det skulle dock inte innebära några negativa konsekvenser för enskilda patienter – snarare tvärtom – och inte heller inverka negativt på den fria rörligheten inom EU. Bedömningen är därför att en sådan lösning rörande kostnadsansvar är förenlig med EU-rätten. Om en intagen vårdats av hälso- och sjukvården i det mottagande landet under en tid och därefter transporteras tillbaka till Sverige för fortsatt vård bör det ordinarie regelverket gällande kostnadsansvar för hälso- och sjukvård åter träda i kraft.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Fördelning av kostnadsansvaret för hälso- och sjukvård bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

11.10 Patientskadeersättning

Bedömning: Försäkringsskyddet behöver kompletteras gällande eventuella patientskador inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Inför ingående av överenskommelse bör regeringen överväga om det finns anledning att se över försäkringsskyddet när det gäller patientskadeersättning för intagna som placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: En intagen som drabbas av personskada i samband med hälso- och sjukvård inklusive tandvård inom Kriminalvården kan i vissa fall ha rätt till patientskadeersättning enligt vad som följer av patientskadelagen (1996:799). Av 3 § patientskadelagen framgår att lagen gäller för skador som har uppkommit i samband med hälso- och sjukvård i

Sverige. Med uttrycket *i Sverige* avses Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet. Lagen är alltså inte tillämplig på patienter som vårdas utomlands, även om vården sker vid anläggningar som drivs av svenska vårdgivare med svensk hälso- och sjukvårdspersonal eller vid inrättningar som inte drivs av svenska vårdgivare men där ändå behandlingen kan anses ske inom ramen för svensk sjukvård. Patienter som vårdas utomlands får därför försäkras genom frivilliga åtaganden av vårdgivaren.⁵⁶

Alla vårdgivare i Sverige är skyldiga att ha en patientförsäkring som täcker ersättningsskyldigheten, se 12 § patientskadelagen. Socialstyrelsen har uppdraget att upphandla en ansvars- och patientförsäkring för de statliga vårdgivarna, vilket innebär att Kriminalvårdens verksamhet omfattas av försäkringsskyddet.⁵⁷ En sådan försäkring har tecknats med försäkringsbolaget Trygg Hansa. Av försäkringsvillkoren framgår att försäkringen endast gäller för skador som har uppkommit i samband med hälso- och sjukvård i Sverige enligt 3 § patientskadelagen.⁵⁸ Den patientförsäkring som i dagsläget gäller för Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet torde därmed inte täcka eventuella skador som uppstår inom sådan verksamhet i anstalt utomlands. Det finns därmed ett behov av att komplettera det befintliga försäkringsskyddet.

När det gäller hälso- och sjukvård som tillhandahålls av det mottagande landet kan följande konstateras. För regionalt finansierad vård i Sverige finns ett särskilt försäkringsbolag, Landstingens ömsesidiga försäkringsbolag, som har en frivillig behandlingsskadeförsäkring vid utlandsvård. Ersättning kan enligt denna lämnas för kroppsskada som orsakats patient i direkt samband med hälso- och sjukvård som utförts vid vårdinstitution utanför Sveriges gränser.⁵⁹ En förutsättning är dock att försäkringstagaren remitterat patienten dit och svarar för vårdkostnaderna, vilket inte torde vara fallet vid anlitan av akut hälso- och sjukvård i det mottagande landet under verkställighet av fängelsestraff utomlands. För skador som uppkommit vid oplanerad vård, det vill säga då vård- eller behandlingsbehovet uppstått under utlandsvistelse, eller vid

⁵⁶ Se Lönnheim, *Patientskadelag (1996:799)*, kommentaren till 3 § (1 januari 2023, Juno).

⁵⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.

⁵⁸ Trygg-Hansa Produktvillkor – Patientförsäkring, Version 2, Beteckning P 13, den 1 januari 2022.

⁵⁹ Behandlingsskadeförsäkring vid utlandsvård, den 1 januari 2022.

planerad vård som skett utan hänvisning från regionen, lämnas emellertid ingen ersättning ur patientförsäkringen. I sådana fall är den skadelidande hänvisad till vad som gäller i vårdlandet (se t.ex. SOU 2004:12 s. 112). Inför förhyrning av anstalt utomlands bör det därför klargöras hur försäkringsskyddet ser ut i det mottagande land som är aktuellt. Här kan nämnas att varje land inom EU och EES-området har en eller flera nationella kontaktpunkter för gränsöverskridande hälso- och sjukvård som kan ge information om hälso- och sjukvårdstjänsterna i respektive land.

11.11 Tillsyn

Förslag: Det ska tydliggöras i lag att Inspektionen för vård och omsorg har mandat att utöva tillsyn över Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet vid verkställighet av fängelsestraff i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget: I avsnitt 11.3.1 görs bedömningen att Kriminalvården bör vara vårdgivare även i anstalt utomlands, på samma sätt som i Sverige. IVO har tillsyn över Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet och dess personal (se avsnitt 18.2). Av bl.a. patientsäkerhetsskäl framstår det som både lämpligt och ändamålsenligt att IVO har tillsyn över Kriminalvårdens hälso- och sjukvård även i anstalt utomlands. Även om hälso- och sjukvårdsverksamheten kommer att bedrivas utomlands finns det ändå en stark anknytning till Sverige i och med att det är fråga om en svensk vårdgivare och personal med svensk behörighet att utöva ett hälso- och sjukvårdsyrke som kommer att vårda personer som verkställer ett svenskt fängelsestraff.

I förarbetena till patientsäkerhetslagen hänvisas till äldre förarbeten till lagen (1996:786) om tillsyn över hälso- och sjukvården (prop. 2009/10:210 s. 214). I förarbetena till den lagen anges att tillsynen enligt lagen ska gälla verksamhet som bedrivs inom Sveriges gränser och personalens yrkesutövning inom landet (prop. 1995/96:176 s. 66). Även om den faktiska tillsynen i många fall torde kunna utövas från Sverige, t.ex. genom granskning av dokumentation i efterhand, skulle det därmed kunna uppstå ett

problem kring jurisdiktion och IVO:s möjligheter att agera i det mottagande landet (se avsnitt 18.3).

Det finns ett behov av att tydliggöra IVO:s mandat att utöva tillsyn över Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet vid verkställighet av fängelsestraff i anstalt utomlands. Bestämmelser om IVO:s tillsynsansvar finns i 7 kap. patientsäkerhetslagen. Det framstår därmed som lämpligt att en bestämmelse införs där. Tillsynens omfattning kommer i praktiken att behöva ske i dialog med det mottagande landet (se även avsnitt 18.3).

Lagförslag

Förslaget medför att en ny bestämmelse, 1 a §, införs i 7 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

12 Transporter

12.1 Allmänt om transporter

Inom ramen för Kriminalvårdens uppdrag att verkställa utdömda påföljder utför myndigheten nödvändiga transporter under verkställigheten. Därutöver ska myndigheten enligt 3 § första stycket 3 förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården verkställa de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet. Det är Kriminalvårdens nationella transportenhet, NTE, som ansvarar för huvuddelen av myndighetens transporter.

Under 2023 utförde NTE drygt 111 400 klienttransporter varav cirka 3 000 var utrikestransporter.⁶⁰ Av utrikestransporterna avsåg 79 procent av transporterna verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning och 21 procent utgjordes av transporter av kriminalvårdsklienter. Transporterna av kriminalvårdsklienter avsåg främst klienter med utvisning i dom eller vars påföljd överförts till annat land.⁶¹ Av klienttransporterna utrikes var det 28 klienter som inte kunde överlämnas vid slutdestinationen.⁶²

I den fortsatta framställningen om ansvarsfördelningen för transporter används begreppet *transporter av intagna*. Det bör dock noteras att det inte endast är fråga om intagna enligt fängelselagen utan även förvarstagna utlänningar som har placeras i anstalt utomlands (se avsnitt 13.8.1). Resonemangen om ansvarsfördelningen av transporter för intagna har alltså bäring även på frågan om transporter av utlänningar som har tagits i förvar och placerats i anstalt utomlands.

⁶⁰ Kriminalvårdens årsredovisning 2023 s. 61.

⁶¹ Ibid s. 64.

⁶² Ibid s. 65.

12.2 Rättsliga förutsättningar

De övergripande rättsliga förutsättningarna för transporter av frihetsberövade personer redovisas i betänkandet *Transporter av frihetsberövade personer* (SOU 2011:7). En del av utredningens förslag ledde till lagstiftning, t.ex. infördes en ny paragraf, 29 a §, i polislagen (1984:387) som bl.a. ger Polismyndigheten och Säkerhetspolisen möjlighet att överlämna till Kriminalvården att transportera någon som är berövad friheten (se prop. 2016/17:57).

Som framgår av avsnitt 12.3.1 förväntas transporter till och från det mottagande landet komma att utföras med flyg. I förarbetena till luftfartslagen (2010:500) redogörs för delar av det lufrättsliga regelverket och de många internationella konventioner som reglerar området (se avsnitt 6 i prop. 2009/10:95).

I avsnitten nedan redovisas de rättsakter som bedöms centrala för transporter i anslutning till att intagna placeras i anstalt utomlands.

12.2.1 Chicagokonventionen och ICAO

Sverige har tillträtt konventionen angående internationell civil luftfart, Chicagokonventionen (SÖ 1946:2). Genom konventionen inrättades International Civil Aviation Organisation (ICAO) som är ett specialorgan inom FN. En av ICAO:s uppgifter är att ta fram internationella standarder och rekommendationer på luftfartens område och flera EU-rättsakter hänvisar till dessa standarder.⁶³ Exempelvis finns i annex 9 till Chicagokonventionen vägledning kring vilka procedurer som bör tillämpas i fråga om utvisade personer.⁶⁴

⁶³ Se t.ex. artikel 3.22 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1139 av den 4 juli 2018 om fastställande av gemensamma bestämmelser på det civila luftfartsområdet och inrättande av Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 2111/2005, (EG) nr 1008/2008, (EU) nr 996/2010, (EU) nr 376/2014 och direktiv 2014/30/EU och 2014/53/EU, samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 552/2004 och (EG) nr 216/2008 och rådets förordning (EEG) nr 3922/91 (Text av betydelse för EES).

⁶⁴ Se kapitel 5.C, Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation – Facilitation, Sixteenth Edition, July 2022, ICAO.

12.2.2 Tokyokonventionen

Sverige har även tillträtt konventionen om brott och vissa andra handlingar begångna ombord på luftfartyg, Tokyokonventionen (SÖ 1967:40).

I fråga om befogenheter som tillkommer ett luftfartygs befälhavare ska ett luftfartyg enligt artikel 5.2 i Tokyokonventionen anses vara under flygning från det ögonblick då alla ytterdörrar stängts till det ögonblick då någon av ytterdörrarna öppnats för avstigning. Vidare följer av artikel 6 att befälhavaren får vidta åtgärder bl.a. för att skydda luftfartygets säkerhet eller säkerheten för personer eller egendom ombord.

12.2.3 EU rättsakter

Inom EU finns flera rättsakter av betydelse för såväl luftfarten i allmänhet som för Kriminalvårdens transportverksamhet i synnerhet. För Kriminalvården kan t.ex. återvändandedirektivet⁶⁵ (i Sverige genomfört genom ändringar i bl.a. utlänningslagen [2005:716], se prop. 2011/12:60), transiteringsdirektivet⁶⁶ (i Sverige genomfört genom lagen [2005:754] om transitering av tredjelandsmedborgare) och rådets beslut av den 29 april 2004 om organisation av gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (2004/573/EG), aktualiseras inom ramen för myndighetens transportverksamhet.

Därutöver bör noteras att det inom ramen för EU:s migrations- och asylpakt tillkommit rättsakter som kommer att få betydelse för det fortsatta arbetet med transporter.⁶⁷

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁶⁶ Rådets direktiv 2003/110/EG av den 25 november 2003 om bistånd vid transitering i samband med återsändande med flyg.

⁶⁷ Se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

12.2.4 Luftfartslagen

Enligt 5 kap. 1 § första stycket luftfartslagen (2010:500) ska ett luftfartyg ha en befälhavare när det används vid luftfart. Av 5 kap. 3 § första stycket framgår att befälhavaren har den högsta myndigheten ombord. Om det behövs får han eller hon bestämma att medlemmar av besättningen tillfälligt ska arbeta med annat än det som deras anställning avser. Passagerarna ska rätta sig efter vad befälhavaren bestämmer om ordningen ombord.

Enligt 5 kap. 5 § luftfartslagen får befälhavaren, om någon genom sitt uppträdande ombord utgör en omedelbar fara för flygsäkerheten eller luftfartsskyddet, vidta de åtgärder mot denne som behövs för att avvärja faran. För att genomföra dessa åtgärder får befälhavaren inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Befälhavaren bör i första hand försöka tala den som skapat faran till rätta genom upplysningar och uppmaningar. Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper. Om våld tillgrips ska den lindrigaste form brukas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet. Våld får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt. Medlemmar av besättningen ska lämna befälhavaren den hjälp han eller hon behöver. Passagerare får efter uppmaning av befälhavaren lämna sådan hjälp. Om en åtgärd med hänsyn till faran måste vidtas omedelbart, får besättningsmedlemmar och passagerare själva genomföra den utan uppmaning av befälhavaren. Besättningsmedlemmar och passagerare som lämnar nyss nämnda hjälp eller annars vidtar nyss nämnd åtgärd har samma rätt som befälhavaren att bruka våld.

12.2.5 IATA-regelverket

Utöver ICAO spelar intresseorganisationen International Air Transport Association (IATA) en stor roll när det gäller utformning och standardisering av kommersiella villkor, normer och procedurer för den internationella luftfarten (se prop. 2009/10:95 s. 174). Organisationen ger bl.a. ut riktlinjer med standarder för avlägsnande av utvisade personer.⁶⁸ Enligt uppgifter till utredningen från NTE används förfarandena i dessa riktlinjer för transporter av samtliga frihetsberövade som utförs med flyg.

⁶⁸ IATA CAWG *Guidelines for the Removal of Deportees*, February 2020, IATA.

12.3 Ansvar för transporter

12.3.1 Transporter till och från det mottagande landet

Bedömning: Det bör vara Kriminalvården som ansvarar för transporterna till och från det mottagande landet inom ramen för myndighetens befintliga uppdrag att utföra nödvändiga transporter under verkställigheten. Samma sak bör gälla för transporter som Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen överlämnar till Kriminalvården.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om att Kriminalvården ansvarar för transporter till och från det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 12.1 ansvarar Kriminalvården redan för att utföra nödvändiga transporter under verkställigheten. Sådana transporter har hittills endast skett i Sverige eftersom det endast varit möjligt att verkställa ett fängelsestraff i en anstalt i Sverige. Vid transporterna har myndigheten möjlighet att använda fängsel (se avsnitt 10.8) och begära hjälp av Polismyndigheten (se avsnitt 10.16.5).

Eftersom det föreslås att det ska vara möjligt att placera intagna i anstalt utomlands kommer även utrikestransporter att behöva ske under verkställigheten. Om det mottagande landet inte har en landgräns till Sverige kan dessa transporter – baserat på erfarenheten av de utrikestransporter Kriminalvården utför redan i dag inom ramen för andra delar av myndighetens verksamhet – i princip uteslutande förväntas ske med flyg.

Vid transporter med flyg gäller särskilda bestämmelser om jurisdiktion och säkerhet ombord (se avsnitt 12.2). Sammanfattningsvis innebär dessa att det är befälhavaren på ett luftfartyg – det vill säga t.ex. kaptenen på ett flygplan – som ansvarar för säkerheten ombord och som kan besluta om att vidta åtgärder för att säkerställa denna. Ytterst kan det handla om att tillgripa våld.

Eftersom det är befälhavaren som ansvarar för säkerheten under en flygning kan Kriminalvården alltså endast ansvara för de säkerhetsmässiga aspekterna av en transport till dess att flygningen påbörjas respektive avslutas. En annan sak är att Kriminalvårdens medarbetare kan följa med under transporten och även bistå

befälhavaren med att upprätthålla säkerheten ombord. Detta gäller redan i dag vid transporter under verkställigheten med inrikesflyg. Det är alltså även fortsatt så att Kriminalvårdens ansvar för de säkerhetsmässiga aspekterna av transporten kommer att vara begränsat till den del av transporten som utförs på svensk mark.

En annan sak är att det utöver ansvaret för säkerheten finns andra aspekter att beakta vid en transport under verkställigheten. Det behöver t.ex. stå klart om det är Sverige eller det mottagande landet som ska ansvara för att ordna med transportmedel, flygbiljetter och den övergripande planeringen av transporten. I detta avseende är det naturligt att Kriminalvården, i egenskap av att vara den myndighet som ansvarar för verkställighet av fängelsestraff och för transporter under verkställigheten, har det övergripande ansvaret för dessa delar av transporterna.

Mot den bakgrunden bör det vara Kriminalvården som ansvarar för transporterna till och från det mottagande landet, dvs. i praktiken transporterna i Sverige till och från den tidpunkten då flygningen påbörjas respektive avslutas. Detta ryms inom myndighetens befintliga uppdrag att utföra nödvändiga transporter under verkställigheten samt uppdraget att utföra transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387).

I överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet bör det framgå att Kriminalvården ansvarar för transporterna till och från det mottagande landet.

12.3.2 Transporter i det mottagande landet

Bedömning: Kriminalvården bör planera och samordna transporter i det mottagande landet i enlighet med myndighetens uppdrag att utföra nödvändiga transporter under verkställighet. Det bör dock vara det mottagande landet som utför transporterna i det mottagande landet.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att utsänd personal och personal från svenska tillsynsmyndigheter ska ges möjlighet att närvara vid transporter i det mottagande landet.

Skälen för bedömningen

Ansvar för transporter

Som framgår av föregående avsnitt ansvarar ett luftfartygs befälhavare för säkerheten från det att en flygning påbörjas till dess att den avslutas.

Det framstår som osannolikt att något land skulle gå med på att låta utsänd personal ansvara för transporten av svenska intagna på det mottagande landets territorium. En lösning där Kriminalvården skulle ansvara för sådana transporter väcker även frågor om gränssnitt i förhållande till det mottagande landets polismyndighet och möjligheten att begära hjälp från denna.

Som framgår av föregående avsnitt är ett av Kriminalvårdens uppdrag att utföra transporter under verkställigheten. Transporter i det mottagande landet kommer att vara transporter under verkställigheten och därmed kunna anses vara en del av Kriminalvårdens uppdrag så som det har fastställts i myndighetens instruktion även om det är det mottagande landet som utför transporterna. Kriminalvården behöver planera och samordna även denna del av transporterna under verkställigheten.

Att Sverige ingår en överenskommelse med det mottagande landet om att landet ska utföra sådana transporter, innebär att ansvaret för det faktiska utförandet av transporterna överläts till ett annat land – en uppgift som innefattar myndighetsutövning (se avsnitt 9.1).

Mot den bakgrunden görs bedömningen att det i en överenskommelse med det mottagande landet bör framgå att det är det mottagande landet som ansvarar för transporterna där. Detta innefattar samtliga transporter som utförs på det mottagande landets territorium, det vill säga såväl transporter till och från flygplan som transporter till och från exempelvis vårdinrättningar eller utlandsmyndigheter för att få ut resehandlingar.

Trafiksäkerhet och likvärdighet

Inledningsvis kan konstateras att det inom EU pågår arbete med trafiksäkerheten. Enligt artikel 91.1 c i EUF-fördraget får EU t.ex. besluta om att fastställa åtgärder för att förbättra transport-

säkerheten. Vidare finns en rad rättsakter på området, bl.a. i fråga om användning av bilbälten⁶⁹ och om krav för typgodkännande i förordningen om allmän fordonssäkerhet⁷⁰. Det finns alltså redan i dag en harmonisering av vissa bestämmelser på trafiksäkerhetsområdet mellan EU:s medlemsstater. Dock kvarstår nationella regleringar i fråga om trafikregler i förhållandevis stor utsträckning.

Att låta det mottagande landet ansvara för transporter av intagna under verkställigheten innebär att trafiksäkerhetsförhållandena kan variera mellan Sverige och landet i fråga. Även om utvecklingen inom EU synes gå mot ytterligare harmonisering (se t.ex. EU-kommissionens förslag till åtgärder inom ramen för det så kallade trafiksäkerhetspaketet som antogs i mars 2023) kan det inte uteslutas att ett mottagande land skulle kunna ha en lägre standard för trafiksäkerhet än Sverige.

Som framgår av avsnitt 5.4 är utredningens utgångspunkt att verkställighet av fängelsestraff i anstalt utomlands ska vara likvärdig sådan verkställighet i anstalt i Sverige. Det kan råda skillnader mellan Sverige och ett mottagande land i fråga om trafiksäkerhet, men de eventuella skillnaderna föranleder inte något annat ställningstagande i frågan om vem som bör utföra transporter.

Särskilt om närvaro vid transporter

Även om det mottagande landet bör ansvara för transporter av intagna i landet bör det finnas möjlighet för utsänd personal att närvara vid transporter. Närvaron syftar främst till att säkerställa att intagna under transporter behandlas på ett sätt som överensstämmer med Sveriges och det mottagande landets internationella åtaganden.

⁶⁹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/20/EG av den 8 april 2003 om ändring av rådets direktiv 91/671/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om obligatorisk användning av bilbälten i fordon som väger mindre än 3,5 ton.

⁷⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2144 av den 27 november 2019 om krav för typgodkännande av motorfordon och deras släpvagnar samt de system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, med avseende på deras allmänna säkerhet och skydd för personer i fordonet och oskyddade trafikanter, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 78/2009, (EG) nr 79/2009 och (EG) nr 661/2009 samt kommissionens förordningar (EG) nr 631/2009, (EU) nr 406/2010, (EU) nr 672/2010, (EU) nr 1003/2010, (EU) nr 1005/2010, (EU) nr 1008/2010, (EU) nr 1009/2010, (EU) nr 19/2011, (EU) nr 109/2011, (EU) nr 458/2011, (EU) nr 65/2012, (EU) nr 130/2012, (EU) nr 347/2012, (EU) nr 351/2012, (EU) nr 1230/2012 och (EU) 2015/166 (Text av betydelse för EES).

En motsvarande möjlighet att närvara vid transporter bör finnas för personal anställd i svenska tillsynsmyndigheter och som kan vilja granska förhållandena under transporter i det mottagande landet (se även avsnitt 18.3).

Mot den bakgrunden bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet säkerställas att utsänd personal och personal från svenska tillsynsmyndigheter ges möjlighet att närvara vid transporter i det mottagande landet.

12.3.3 Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från det mottagande landet

Bedömning: Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att det ska vara Sverige som ansvarar för transporter från det mottagande landet vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Förutsatt att överenskommelsen med det mottagande landet medger det, föreslås att det ska vara möjligt att verkställa beslut om avvisning eller utvisning direkt från det mottagande landet (se avsnitt 13.7.3). Beträffande brottsutvisade är det Polismyndigheten som är verkställande myndighet (med några få undantag där Säkerhetspolisen kan begära att få bli verkställande myndighet). Verkställigheten innefattar förberedande arbete som t.ex. utfående av resehandlingar, vilket ofta kräver besök på utlandsmyndighet och genomförande av en verkställighetsutredning. Det ska beslutas om verkställighetsland i de fall sådant inte redan angetts av Migrationsverket eller domstol och det ska beslutas om utreseform. Som framgår av avsnitt 12.1 är det Kriminalvården som ansvarar för genomförandet av de transporter som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387). Vidare framgår av 12 kap. 14 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716), UtlL, att Polismyndigheten ska verkställa sina beslut om avvisning, en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott och beslut om

avvisning och utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § första stycket UtlL.

Det finns alltså flera myndigheter som ansvarar för att verkställa beslut om avvisning och utvisning. I fråga om verkställande myndighet för beslut om utvisning på grund av brott är det dock, enligt uppgifter till utredningen från Kriminalvården, ovanligt att sådana beslut verkställs av Polismyndigheten utan överlämning till Kriminalvården enligt 29 a § polislagen. Men att det förekommer, och det särskilt vid verkställighet av utvisningar till vissa länder, har bekräftats av uppgifter från Polismyndigheten till utredningen.

När Kriminalvården ansvarar för genomförandet av transporten vid verkställighet av ett beslut om utvisning sker planering av transporten av NTE. Motsvarande planeringsarbete bör kunna ske i fråga om transporter som ska påbörjas i det mottagande landet. En skillnad vid verkställighet av beslut om utvisning från det mottagande landet i förhållande till verkställighet från Sverige är att Kriminalvårdens personal inte kommer att ansvara för transporter till och från flygplanet i det mottagande landet. När utlänningen befinner sig på flygplanet kan dock Kriminalvårdens tjänstemän, på samma sätt som vid flygtransporter som utgår från Sverige, ledsaga en person som ska utvisas och bistå befälhavaren för luftfartyget med att upprätthålla säkerheten ombord. Kriminalvården kan även ansvara för transportplaneringen genom bokning av biljetter och administration kring resan i förhållande till flygbolaget. Det bedöms inte finnas något behov av författningsändringar för att möjliggöra den nyss nämnda ordningen.

Sammanfattningsvis bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att det ska vara Sverige som ansvarar för transporter från det mottagande landet vid verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från det mottagande landet.

13 Migrationsrättsliga frågor

13.1 Allmänt om det migrationsrättsliga regelverket

Inom migrationsrätten pågår ett reformarbete på såväl nationell nivå som EU-nivå. Flera utredningar har tillsatts av regeringen för att se över behovet av ändringar i bl.a. utlänningslagen (2005:716), UtlL. Därutöver antog Europeiska rådet den 14 maj 2024 EU:s migrations- och asylpakt med nya regler av betydelse för bl.a. asylförfarandet, återvändande och mottagning av asylsökande.

Det kan dock antas att en förhållandevis stor andel av de intagna som bedöms lämpliga för att placeras i anstalt utomlands kommer att vara utländska medborgare med ett beslut om avvisning eller utvisning. Detta eftersom denna grupp av intagna ofta har en svagare anknytning till Sverige än svenska medborgare.

Beslut om avvisning eller utvisning kan ha fattats i flera olika sammanhang. Dels kan allmän domstol ha fattat beslut om utvisning på grund av brott, dels kan Migrationsverket eller Polismyndigheten ha fattat beslut om avvisning eller utvisning i administrativ ordning. Det krävs därför överväganden i fråga om hur migrationsrättsliga frågor bör hanteras när en utlänning placeras i anstalt utomlands.

13.1.1 Utredningar inom det migrationsrättsliga området

Det kan noteras att regeringen den 2 maj 2024 gett en särskild utredare i uppdrag att se över regelverket om utvisning på grund av brott och andra närliggande frågor i syfte att skapa en skärpt reglering som möjliggör betydligt fler utvisningar av utlänningar som begår brott (se dir. 2024:42). Utredaren ska inom ramen för uppdraget bl.a. analysera och föreslå hur regelverket kan ändras så att domstolarna vid prövningen av utvisningsfrågan inte tar hänsyn

till hinder mot verkställighet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2025.

Vidare har regeringen den 30 juni 2022 gett en särskild utredare i uppdrag att se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning (se dir. 2022:91). Utredaren ska inom ramen för uppdraget bl.a. se över vilka befogenheter Polismyndigheten behöver för att verkställa avlägsnandebeslut. Eftersom Kriminalvården bistår i arbetet med verkställighet får utredaren även föreslå att eventuella åtgärder ska omfatta den myndigheten. Den 30 augusti 2023 beslutade regeringen ett tilläggsdirektiv som bl.a. innebar att utredningen skulle ta ställning till om preskriptionstiden för avlägsnandebeslut ska förlängas eller avskaffas och om återreseförbud ska kunna bestämmas till längre tid än i dag (dir. 2023:126). Det sistnämnda uppdraget har redovisats i delbetänkandet *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud* (SOU 2024:10). Utredningens övriga uppdrag redovisades den 26 november 2024 i betänkandet *Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll* (SOU 2024:80).

Därutöver har regeringen den 10 augusti 2023 gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av reglerna om förvar i utlänningslagen i syfte att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk (se dir. 2023:119). Utredaren ska inom ramen för uppdraget bl.a. ta ställning till hur grunderna för förvar bör ändras, ta ställning till om Migrationsverket bör få utökade möjligheter att visitera en förvarstagen utlänning och söka igenom bostadsrum och tillhörigheter och, oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på en sådan reglering samt undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar och, om så är fallet, ta ställning till hur en sådan ordning skulle kunna utformas. Utredaren ska även ta ställning till om förutsättningarna för kriminalvårdsplacering av en förvarstagen utlänning bör ändras, ta ställning till vilka åtgärder som behöver vidtas för att förvarstagna i större utsträckning ska kunna vistas på Migrationsverkets förvar i stället för att kriminalvårdsplaceras, och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget om utökade möjligheter att visitera förvarstagna och söka igenom deras rum och tillhörigheter samt uppdraget om möjlighet att förordna väktare vid transporter och

bevakning har redovisats i delbetänkandet *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar* (SOU 2024:5). Övriga delar av uppdraget ska redovisas senast den 17 februari 2025.

I den fortsatta framställningen redovisas förslag och bedömningar med utgångspunkt i nu gällande regelverk. Eftersom förslag som lämnats av ovan nämnda utredningar inte har genomförts görs inga bedömningar i förhållande till förslag som lämnats av utredningarna.

13.1.2 EU:s migrations- och asylpakt

Den 14 maj 2024 antog Europeiska rådet flera rättsakter inom ramen för EU:s migrations- och asylpakt. Syftet med de regler som ingår i pakten är att bidra till att hantera inresor på ett ordnat sätt, skapa effektiva och enhetliga förfaranden samt säkerställa en rättvis fördelning av bördorna mellan medlemsstaterna.

Bland rättsakterna kan nämnas förordningarna om asyl- och migrationshantering⁷¹, om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen⁷² och om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande⁷³.

Regeringen har den 21 november 2024 gett en utredare i uppdrag att se över behovet av anpassning av svensk rätt i förhållande till rättsakterna om asyl och screening i EU:s migrations- och asylpakt (Ju 2024:E). Utredaren ska bl.a. analysera och ta ställning till behovet av anpassningar av svensk rätt i förhållande till de aktuella rättsakterna i migrations- och asylpakten och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget ska redovisas senast den 21 november 2025. Regeringen har den 21 november 2024 även beslutat om tilläggsdirektiv till Utredningen om anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju 2023:18), se dir. 2024:115. Utredaren ska bl.a. analysera och ta ställning till behovet av

⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013.

⁷² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU.

⁷³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1349 av den 14 maj 2024 om inrättande av ett gränsförfarande för återvändande och om ändring av förordning (EU) 2021/1148.

anpassningar av svensk rätt i förhållande till bestämmelser i migrations- och asylpakten som avser rättslig rådgivning, rättsligt bistånd och biträde, analysera och ta ställning till om det enligt svensk rätt ska vara möjligt att neka prövning av en asylansökan i fler situationer, och lämna nödvändiga författningsförslag. Ett delbetänkande ska redovisas senast den 31 mars 2025 och slutbetänkandet ska presenteras senast den 2 oktober 2025.

I den fortsatta framställningen redovisas förslag och bedömningar med utgångspunkt i nu gällande regelverk. Eftersom det ännu inte har utretts i vilken utsträckning svensk lagstiftning behöver ändras med anledning av migrations- och asylpakten görs dock inga bedömningar av förfarandena i förhållande till de rättsakter som omfattas av den pakten.

13.2 Ansvar för prövning av migrationsärenden

13.2.1 Svenska myndigheter bör ansvara för prövning av migrationsärenden enligt svensk lagstiftning

Bedömning: Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet regleras att Sverige ansvarar för att pröva migrationsärenden som avser utlänningar som har placerats i anstalt utomlands samt att prövningen ska ske enligt svensk lagstiftning.

Skälen för bedömningen: En grundläggande utgångspunkt är att verkställighet av fängelse i anstalt utomlands ska vara likvärdig sådan verkställighet i anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Att föreslå ett förfarande där ett annat land än Sverige prövar ansökningar om asyl eller hinder mot verkställighet för utlänningar som verkställer ett fängelsestraff i anstalt utomlands skulle innebära att likvärdigheten i verkställigheten kan ifrågasättas. Mot den bakgrunden görs bedömningen att det bör vara svenska myndigheter som ansvarar för att pröva migrationsärenden för utlänningar som är placerade i anstalt utomlands och att prövningen bör göras enligt svensk lagstiftning.

13.2.2 Svensk lagstiftning behöver anpassas

Bedömning: Det finns ett behov av att anpassa det migrationsrättsliga regelverket så att det kan tillämpas på ett likvärdigt sätt oavsett om en utlänning är placerad i en anstalt utomlands eller i Sverige.

Skälen för bedömningen: För att åstadkomma en likvärdig verkställighet behöver det migrationsrättsliga regelverket kunna tillämpas på ett likvärdigt sätt oavsett om en utlänning placeras i anstalt utomlands eller i Sverige. Att möjliggöra detta kräver en delvis ny ordning för hur det migrationsrättsliga regelverket tillämpas. Enligt nuvarande regelverk krävs t.ex. att en utlänning befinner sig i Sverige för att många migrationsrättsliga regler ska kunna tillämpas. När det nu föreslås att utläningar ska kunna placeras i anstalt utomlands krävs ändringar i regelverket som gör det möjligt att tillämpa det även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands (se avsnitt 13.3).

13.2.3 Förhållandet till Sveriges internationella åtaganden

Bedömning: Den föreslagna ordningen innebär att det svenska migrationsrättsliga regelverket alltjämt är förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Skälen för bedömningen: Det nationella migrationsrättsliga regelverket är till stor del sprunget ur och anpassat till olika internationella åtaganden, t.ex. FN:s flyktingkonvention⁷⁴ och EU:s rättsakter på det migrationsrättsliga området. Att eftersträva likvärdighet i fråga om tillämpningen av det migrationsrättsliga regelverket borgar därför för att Sveriges prövning av migrationsärenden även fortsatt är förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Det kan dock konstateras att det innebär en ny ordning att det nationella migrationsrättsliga regelverket ska tillämpas utomlands i fråga om t.ex. ansökningar om asyl eller verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning (se

⁷⁴ 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning.

avsnitt 13.2.1) och det kan inte uteslutas att det uppstår oförutsedda situationer med anledning av detta. Eventuella rättsliga oklarheter i sådana situationer får dock lösas av rättstillämpningen.

13.2.4 Inte endast de som verkställer fängelsestraff berörs av migrationsrättsliga frågor

Som framgår av avsnitt 10.1.2 och 13.8 föreslås att det ska vara möjligt att placera utlänningar som hålls i förvar i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Förslaget medför därmed att inte endast intagna som verkställer fängelsestraff enligt fängelselagen (2010:610), FäL, kan placeras i anstalt utomlands. De migrationsrättsliga aspekterna av en sådan placering kan alltså avse såväl utlänningar som är dömda för brott som utlänningar som hålls i förvar. Gemensamt för båda dessa grupper är dock att de utgörs av utlänningar, dvs. andra än svenska medborgare. Av den anledningen används, på samma sätt som i utlänningslagen, i detta avsnitt begreppet *utlänning* för en person som har placerats i anstalt utomlands och som berörs av det migrationsrättsliga regelverket.

13.2.5 Olika migrationsärenden kan behöva prövas under den tid en utlänning är placerad i kriminalvårdsanstalt

Det finns flera olika ärendetyper av migrationsrättslig karaktär som kan aktualiseras under den tid som en utlänning avtjänar ett fängelsestraff eller är tagen i förvar. De ärendetyper som har identifierats som vanligast förekommande för denna grupp av utlänningar är ärenden om uppehållstillstånd, upphävande av beslut om utvisning på grund av brott eller hinder mot verkställighet. Samtliga dessa ärenden prövas av Migrationsverket i första instans och, efter överklagande, av migrationsdomstol eller av Migrationsöverdomstolen.

I sammanhanget bör framhållas att det inte ska vara möjligt att placera en utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt 1 kap. 7 § UtlL eller som är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av utlänningar i anstalt utomlands (se avsnitt 10.2.7).

13.2.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis bör utgångspunkten alltså vara att Sverige ska ansvara för att pröva ärenden enligt utlänningslagen och andra migrationsärenden även i fråga om utlännningar som är placerade i anstalt utomlands. För att möjliggöra en sådan ordning bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet, tas in bestämmelser som ger svenska myndigheter rätt att i det mottagande landet handlägga sådana ärenden och vidta utredningsåtgärder i dem.

För att göra det möjligt för svenska myndigheter att handlägga migrationsärenden enligt t.ex. utlänningslagen även i det mottagande landet bedöms det – utöver en ansvarsfördelning i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet – finnas ett behov av författningsändringar och ytterligare reglering i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet. I det följande redogörs för utredningens överväganden i dessa delar.

13.3 När en utlänning ska anses befinna sig i Sverige

Förslag: En utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen eller utlänningslagen ska anses befinna sig i Sverige vid tillämpningen av utlänningslagen.

Skälen för förslaget: En av utgångspunkterna för förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att en placering i anstalt utomlands ska vara likvärdig en placering i anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Det är därför av vikt att migrationsärenden avseende en utlänning som placeras i anstalt utomlands handläggs enligt samma regelverk och på samma sätt som om utlänningen hade varit placerad i anstalt i Sverige.

I utlänningslagen finns flera bestämmelser enligt vilka det är avgörande för tillämpningen om utlänningen befinner sig i Sverige eller inte. Frågan om var utlänningen befinner sig är t.ex. av betydelse för prövningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov (se avsnitt 13.5.3), för prövningen av när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord (se avsnitt 13.5.2) och för när ett beslut om avvisning och utvisning ska anses verkställt (se avsnitt 13.7.3).

I syfte att utlänningslagen ska kunna tillämpas på ett likvärdigt sätt för utlänningar, oavsett om de placeras i en anstalt i Sverige eller utomlands, föreslås att en utlänning som är placerad i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige vid tillämpning av utlänningslagen. Trots att en utlänning inte rent fysiskt befinner sig i Sverige ska utlännen alltså anses befinna sig i Sverige när skälet för utlandsvistelsen är att utlännen placerats i anstalt utomlands enligt 2 kap. 2 a § FäL eller 10 kap. 20 § fjärde stycket UtL. Begreppet placerad i anstalt utomlands omfattar även transporter mellan Sverige och det mottagande landet som har ett samband med placeringen i anstalt utomlands.

Genom att den föreslagna bestämmelsen förutsätter att utlännen är placerad i anstalt utomlands, upphör utlännen att anses befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen när utlännen inte längre är placerad i anstalt utomlands. Det bör dock noteras att det inte är beslutet om placering i anstalt utomlands som ensamt är avgörande för bestämmelsens tillämplighet. Det kan t.ex. förekomma att ett nytt beslut om placering i en anstalt i Sverige fattas, men att beslutet ännu inte har verkställts genom att utlännen transporterats tillbaka till Sverige och påbörjat den nya placeringen. Så länge beslutet inte har verkställts och utlännen befinner sig i anstalt utomlands eller under transport till Sverige ska utlännen alltså anses vara placerad i anstalt utomlands enligt den föreslagna bestämmelsen.

I avsnitt 13.7 föreslås att det ska införas bestämmelser som möjliggör att beslut om avvisning eller utvisning verkställs direkt från det mottagande landet. När ett beslut om avvisning eller utvisning verkställs direkt från det mottagande landet (se avsnitt 13.7.3) anses utlännen inte längre befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen eftersom utlännen då inte längre är placerad i anstalt utomlands och därmed inte längre omfattas av den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 18 § UtL.

En konstruktion liknande den föreslagna har inte tidigare använts på det migrationsrättsliga området i Sverige, men den bedöms inte påverka Sveriges möjligheter att fortsatt leva upp till våra internationella åtaganden på området. Förslaget innebär inte att Sverige franhänder sig ansvar för att pröva t.ex. ansökningar om asyl och det föreslås inte heller ändringar av processen för asylprövning

eller verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning på ett sätt som står i strid med Sveriges internationella åtaganden på området.

Den föreslagna bestämmelsen kompletteras med förslag om undantag från bestämmelserna om inresa och utresa (se avsnitt 13.4) samt ändring i bestämmelserna om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning (se avsnitt 13.7.3).

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 18 §, införs i 1 kap. UtlL.

13.4 Inresor och utresor

Förslag: Det ska införas undantag från bestämmelserna om inresa och utresa för en utlänning som placeras i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget: Enligt 1 kap. 5 § första stycket UtlL avses med inresa i utlänningslagen att en utlänning passerar in över gränsen för svenskt territorium. Regeringen får enligt bestämmelsens andra stycke meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket.

Av 1 kap. 6 § UtlL framgår att med utresa avses i utlänningslagen att en utlänning passerar ut över gränsen för svenskt territorium. Regeringen får enligt bestämmelsens andra stycke meddela föreskrifter om undantag från vad som anges i första stycket.

Regeringen har meddelat sådana föreskrifter som avses i 1 kap. 5 § första stycket och 6 § första stycket UtlL genom 8 kap. 3 § utlänningsförordningen (2006:97) i fråga om en utlänning som kommer till eller reser från Sverige som besättningsman eller passagerare på ett fartyg eller luftfartyg direkt från en ort utanför Schengenstaterna.

Som framgår av avsnitt 13.7.2 får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till. Samtidigt innebär bestämmelserna i utlänningslagen att ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt när utlänningen har lämnat landet (se

avsnitt 13.7.3). Med beaktande av utlänningslagens definition av utresa medför detta att ett beslut om avvisning eller utvisning skulle kunna anses verkställt genom att en utlänning som omfattas av ett sådant beslut, placeras i anstalt utomlands.

Avsikten är inte att placering i anstalt utomlands ska medföra att beslut om avvisning eller utvisning verkställs. På samma sätt som i dag ska fängelsestraffet avtjänas innan beslut om avvisning eller utvisning verkställs.

En annan aspekt av utlänningslagens bestämmelser om inresa och utresa är att de får betydelse för om en utlänning anses befinna sig i Sverige, vilket i sin tur har betydelse för prövningen av frågan om uppehållstillstånd (se avsnitt 13.5). En av utgångspunkterna för förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att en placering i anstalt utomlands ska vara likvärdig en placering i anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Det är därför av vikt att migrationsärenden avseende en utlänning som placeras i anstalt utomlands handläggs enligt samma regelverk och på samma sätt som om utlänningen hade varit placerad i anstalt i Sverige.

Mot den bakgrunden – och med beaktande av att det i avsnitt 13.3 föreslås att en utlänning ska anses befinna sig i Sverige även när utlänningen har placerats i anstalt utomlands – föreslås att det i utlänningsförordningen införs ett undantag från bestämmelserna om inresa och utresa för utlänningar som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen eller utlänningslagen. På så sätt kommer en transport av en utlänning till det mottagande landet för placering i anstalt där inte medföra att ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt.

Förordningsförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 3 a §, införs i 8 kap. utlänningsförordningen.

13.5 Prövning av ansökningar om uppehållstillstånd och hinder mot verkställighet

13.5.1 Beslutande myndigheter

Utgångspunkten är att beslut om uppehållstillstånd meddelas av Migrationsverket (se 5 kap. 20 § första stycket UtlL). Som framgår av avsnitt 13.6 får dock även migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen meddela sådana beslut i vissa fall. Detsamma gäller i vissa fall för den instans som prövar överklagande av beslut om avvisning eller utvisning (se 5 kap. 21 § UtlL och 8 kap. 27 § första stycket UtlL). Vidare får beslut om uppehållstillstånd meddelas av Regeringskansliet (5 kap. 20 § tredje stycket UtlL).

Enligt 5 kap. 22 § UtlL får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Migrationsverket meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd.

13.5.2 När ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord.

Skälen för bedömningen: Enligt 5 kap. 18 § första stycket UtlL ska en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan.

I bestämmelsens andra, tredje och fjärde stycke finns flera undantag från första stycket. Första stycket gäller t.ex. inte om utlänningen har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt 5 kap. 1 § UtlL (se 5 kap. 18 § andra stycket 1 UtlL) eller om utlänningen kan beviljas eller har ett uppehållstillstånd i Sverige med stöd av 5 kap. 15 § UtlL (se 5 kap. 18 § andra stycket 4 UtlL).

En grundläggande utgångspunkt vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att en placering i anstalt utomlands ska vara likvärdig en placering i anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Vidare görs i avsnitt 13.2.1 bedömningen att Sverige ska ansvara för prövningen

av migrationsärenden för utlänningar som placeras i anstalt utomlands. Det är därför av stor vikt att bestämmelserna om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord kan tillämpas på samma sätt som om utlänningen hade varit placerad i en kriminalvårdsanstalt i Sverige. I avsnitt 13.3 föreslås att en utlänning som placeras i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen och i avsnitt 13.4 föreslås ändringar i bl.a. bestämmelserna om vad som avses med inresa och utresa. Ändringarna medför bl.a. att en utlänning inte bedöms ha rest ut ur Sverige när utlänningen placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Genom de nyss nämnda föreslagen kommer en utlänning alltjämt att anses befinna sig i Sverige i utlänningslagens mening under den tid som utlänningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Samma bestämmelser i fråga om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord kommer alltså att gälla för utlänningar som placeras i en kriminalvårdsanstalt i Sverige respektive utomlands. Det krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om när en ansökan om uppehållstillstånd ska vara gjord.

13.5.3 Särskilt om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

Skälen för bedömningen: Enligt 5 kap. 1 § första stycket UtlL har flyktingar och alternativt skyddsbehövande som befinner sig i Sverige rätt till uppehållstillstånd. Rätten till uppehållstillstånd enligt bestämmelsen förutsätter alltså att utlänningen befinner sig i Sverige och uppehållstillstånd kan inte beviljas när sökanden har lämnat landet (se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2019:7). Inte heller flyktingstatusförklaring kan beviljas en utlänning som befinner sig utanför Sverige (se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2020:3).

Som framgår av avsnitt 13.3 föreslås att en utlänning som placeras i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige. Förslaget bedöms möjliggöra att prövning av ärenden om uppehållstillstånd på grund

av skyddsbehov görs på samma sätt avseende utlännningar som har placerats i anstalt utomlands respektive utlännningar som har placerats i anstalt i Sverige. Det krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov.

13.6 Upphävande av beslut om utvisning på grund av brott

Bedömning: En ansökan om upphävande av utvisningsbeslut från en utlänning som har utvisats på grund av brott och som är placerad i anstalt utomlands, kan prövas på samma sätt som om ansökan hade gjorts under utlänningsens fysiska vistelse i Sverige.

Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott.

Skälen för bedömningen: Enligt 12 kap. 16 a § första stycket UtlL får en utlänning som av allmän domstol har utvisats på grund av brott ansöka hos Migrationsverket om upphävande av utvisningsbeslutet efter det att beslutet vunnit laga kraft. I ett sådant ärende får Migrationsverket besluta om inhibition av utvisningsbeslutet. Av 12 kap. 16 a § andra stycket UtlL framgår att om ansökan görs under utlänningsens vistelse i Sverige, ska Migrationsverket besluta att ta upp ansökan till prövning endast om utlänningen åberopar sådana omständigheter som kan antas utgöra ett bestående sådant hinder mot verkställigheten som avses i 12 kap 1, 2 eller 3 § och dessa omständigheter inte kunnat åberopas av utlänningsen tidigare, eller utlänningsen visar giltig ursäkt för att inte ha åberopat omständigheterna tidigare.

Prövningen av en utlännings ansökan om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott påverkas alltså av om utlänningsen gör ansökan under sin vistelse i Sverige eller inte. I avsnitt 13.3 föreslås att en utlänning som placeras i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen och i avsnitt 13.4 föreslås ändringar i bl.a. bestämmelserna om vad som avses med inresa och utresa. De föreslagna ändringarna innebär att en utlänning alltså kommer att anses befinna sig i Sverige under placering i anstalt

utomlands. Om en utlänning ansöker om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott när utlänningen är placerad i anstalt utomlands kommer ansökan att kunna prövas på samma sätt som om utlänningen fysiskt hade vistats i Sverige. Det krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om upphävande av beslut om utvisning på grund av brott.

13.7 Verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning

13.7.1 Verkställande myndighet

Utgångspunkten enligt 12 kap. 14 § första stycket UtlL är att Migrationsverket ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning om inte annat föreskrivs i paragrafen eller i 12 kap. 14 a § UtlL.

Enligt 12 kap. 14 § andra stycket UtlL är det Säkerhetspolisen som ska verkställa beslut om avvisning eller utvisning i ett säkerhetsärende. Migrationsverket eller den domstol som avgör ärendet får dock i beslutet om avvisning eller utvisning, på begäran av Säkerhetspolisen, bestämma att en annan myndighet ska sköta verkställigheten. Säkerhetspolisen ska inte verkställa beslut om avvisning eller utvisning av en utlänning i ett säkerhetsärende om en allmän domstol har beslutat om utvisning av samma utlänning på grund av brott.

Vidare framgår av 12 kap. 14 § tredje stycket UtlL att Polismyndigheten ska verkställa sina beslut om avvisning (p. 1), en allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott (p. 2), och beslut om avvisning eller utvisning som ska verkställas på nytt enligt 12 kap. 23 § första stycket UtlL (p. 3).

Enligt 12 kap. 14 a § första stycket UtlL får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till Polismyndigheten, om den som ska avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan myndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet.

Polismyndigheten får enligt 12 kap. 14 a § tredje stycket UtlL överlämna ett ärende enligt 12 kap. 14 § tredje stycket 2 eller 3 till Säkerhetspolisen, om Säkerhetspolisen begär det och utlänningen är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende.

Som framgår av avsnitt 10.2.7 föreslås att utlänningar som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen inte ska placeras i anstalt utomlands. Det är alltså endast Migrationsverket eller Polismyndigheten som kommer att verkställa beslut om avvisning eller utvisning avseende utlänningar som placeras i anstalt utomlands.

Vidare framgår av avsnitt 13.7.3 att frågan om huruvida beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas direkt från det mottagande landet är avhängig landets inställning till att tillåta en sådan ordning, men att det bör eftersträvas att åstadkomma detta i förhandlingar med det mottagande landet. Det bedöms även lämpligt att Kriminalvården ska ansvara för transporterna vid verkställighet av beslut om avvisning och utvisning från det mottagande landet (se avsnitt 12.3.3).

13.7.2 Beslut om avvisning eller utvisning får inte verkställas förrän fängelsestraffet har avtjänats

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning när en utlänning avtjänar ett fängelsestraff.

Skälen för bedömningen: Enligt 12 kap. 9 § första stycket UtlL får ett beslut om avvisning eller utvisning inte verkställas förrän utlänningen har avtjänat ett fängelsestraff som han eller hon har dömts till eller verkställigheten av fängelsestraffet har flyttats över till ett annat land.

När bestämmelsen i 12 kap. 9 § UtlL infördes fanns ett utredningsförslag om att ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning skulle få verkställas utan hinder av att fängelsepåföljden inte avtjänats. Förslaget mötte dock stark kritik från flera remissinstanser, varav den tyngsta kritiken avsåg att det är en grundläggande princip i Sverige att ådömt frihetsstraff också ska avtjänas här – såvida inte verkställigheten flyttas över till ett annat land (se prop. 1994/95:179 s. 68).

Om en intagen som omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning placeras i anstalt utomlands avtjänar den intagne alltså ett fängelsestraff och utvisningen får alltså inte verkställas under

denna tid. Det är inte heller fråga om en situation där verkställigheten har flyttats över till ett annat land i den mening som avses i förarbetena eftersom detta, enligt hittills gällande regelverk, endast har kunnat åstadkommas genom överföring av straffverkställighet.

När den intagne placeras i anstalt utomlands har alltså verkställigheten inte flyttats över till ett annat land. I dessa situationer sker i stället verkställighet av fängelse inom ramen för den svenska verkställighetslagstiftningen. En placering i anstalt utomlands med stöd av fängelselagen medför alltså inte att fängelsestraffet har flyttats över i den mening som avses i 12 kap. 9 § första stycket UtL. Därmed kan inte beslut om avvisning eller utvisning verkställas för intagna som placeras i anstalt utomlands så länge de avtjänar ett fängelsestraff. Det krävs därför inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning när en utlänning avtjänar ett fängelsestraff.

13.7.3 Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning

Förslag: Ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt om en utlänning som har varit placerad i anstalt utomlands har lämnat det mottagande landet och rest till ett annat land än Sverige.

Bedömning: En utlänning kommer inte anses ha lämnat landet i utlänningslagens mening om utlänningen placeras i anstalt utomlands.

Skälen för förslaget och bedömningen

När ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt

Enligt 12 kap. 21 § UtL ska ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Detta gäller dock inte om utlänningen utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor om att utlänningen ska återföras.

Som framgår av avsnitt 13.4 föreslås att det införs undantag till utlänningslagens bestämmelser om inresa och utresa. Genom ändringen kommer utlänningar som på grund av en placering i anstalt utomlands befinner sig i det mottagande landet alltså anses befinna sig i Sverige i utlänningslagens mening. En utlänning kommer alltså inte ha lämnat landet i den mening som avses i 12 kap. 21 § UtlL och därmed kommer inte ett beslut om avvisning eller utvisning anses verkställt genom transport till en sådan placering.

Verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning ska få ske från utlandet

En annan fråga är i vilken utsträckning ett beslut om avvisning eller utvisning efter avtjänat fängelsestraff ska kunna verkställas från det land där utlänningen har varit placerad för verkställighet av fängelse. Det vore fördelaktigt från svensk synvinkel att kunna verkställa ett sådant beslut direkt från den anstalt utomlands där utlänningen varit placerad i stället för att först transportera utlänningen tillbaka till Sverige (se vidare avsnitt 12.3.3). Rör det sig om en utlänning som omfattas av ett beslut från allmän domstol om utvisning på grund av brott och det finns ett beslut om att ta utlänningen i förvar kan det vidare antas att det i många fall bedöms lämpligt att placera utlänningen i den anstalt i vilken utlänningen tidigare avtjänat sitt fängelsestraff (se avsnitt 13.8).

Frågan om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning kan ske från det mottagande landet är avhängig det mottagande landets inställning till en sådan ordning. Det mottagande landet kan motsätta sig en ordning som innebär att beslut om avvisning eller utvisning sker därifrån, vilket gör att en sådan ordning inte kan användas. Om det mottagande landet medger att så sker behöver det i författning framgå att ett beslut om avvisning eller utvisning kan verkställas från det mottagande landet.

Enligt den föreslagna 1 kap. 18 § UtlL kommer en utlänning att anses befinna sig i Sverige enligt utlänningslagen under placering i anstalt utomlands (se avsnitt 13.3). När en utlännings beslut om avvisning eller utvisning verkställs enligt det nu föreslagna tillägget i 12 kap. 21 § UtlL är utlänningen inte längre placerad i anstalt utomlands och utlänningen omfattas alltså inte längre av bestämmelsen i den föreslagna 1 kap. 18 § UtlL.

Mot den bakgrunden föreslås att ett nytt andra stycke införs i 12 kap. 21 § UtlL som innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning även ska anses verkställt om utlänningen har lämnat det mottagande landet och rest till ett annat land än Sverige.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 12 kap. 21 § UtlL.

13.7.4 När ett återreseförbud börjar löpa vid utvisning på grund av brott

Förslag: Om ett beslut om utvisning på grund av brott verkställs från det mottagande landet, ska ett återreseförbud börja löpa den dag utlänningen lämnar det mottagande landet och reser till ett annat land än Sverige.

Skälen för förslaget: Enligt 8 a kap. 10 § UtlL ska ett beslut om utvisning på grund av brott innehålla förbud för utlänningen att återvända till Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning. I beslutet ska utlänningen upplysas om den påföljd som överträdelse av förbudet kan medföra enligt 20 kap. UtlL. Av 8 a kap. 12 § UtlL framgår att ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige. Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.

Som framgår av avsnitt 13.3 föreslås att en utlänning som placeras i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige i utlänningslagens mening under den tid som placeringen pågår. Den föreslagna bestämmelsen får till följd att tiden för återreseförbud inte börjar löpa i samband med att utlänningen placeras i anstalt utomlands.

Vidare föreslås att ett beslut om avvisning eller utvisning ska kunna verkställas direkt från det mottagande landet (se

avsnitt 13.7.3). För att tiden för återreseförbud vid utvisning på grund av brott ska börja löpa även när utvisningen verkställs från det mottagande landet föreslås att ett nytt stycke införs i 8 a kap. 12 § UtlL.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 8 a kap. 12 § UtlL.

13.8 Förvar

13.8.1 Placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands av utlänningar som hålls i förvar

Förslag: En utlänning som hålls i förvar och som placeras i kriminalvård, ska få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

En utlänning som har tagits i förvar enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar eller som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen ska inte få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Skälen för förslagen

Allmänt om placering i kriminalvård av utlänningar som hålls i förvar

Av 1 kap. 8 § UtlL framgår att utlänningslagen ska tillämpas så att en utlännings frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.

Enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtlL får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning. Ett sådant beslut får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänning bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten (10 kap.

1 § tredje stycket UtlL). Det är Migrationsverket som ansvarar för att beslut om förvar verkställs (10 kap. 18 § UtlL).

Vidare framgår av 10 kap. 20 § första stycket 1 UtlL att Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott. Det finns dock möjlighet att placera en utlänning som hålls i förvar i kriminalvårdsanstalt även i andra fall (se 10 kap. 20 § första stycket 2–4 UtlL).

Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL gäller, för behandlingen av en utlänning som enligt 10 kap. 20 § placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, häkteslagen (2010:611) i tillämpliga delar. Utlänningen ska, utöver vad som följer av häkteslagen, ges möjlighet att ha kontakt med personer utanför inrättningen och även i övrigt beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom inrättningen.

Enligt uppgifter som Kriminalvården har lämnat till utredningen hade myndigheten under år 2023 mellan 62 och 74 förvarstagna placerade hos sig. Många av dessa placerades vid den häktesavdelning i anstalten Rosersberg som är avsedd för förvarstagna. Övriga förvarstagna placerades i andra anstalter och häkten inom Kriminalvården.

Som framgår av avsnitt 13.1.1 pågår en utredning som bl.a. ser över hur förvarstagna som i dag placeras i kriminalvård, i större utsträckning ska kunna vara placerade i Migrationsverkets förvar.

Förvarstagna ska kunna placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands

Som framgår av avsnitt 10.1.2 bedöms begreppet kriminalvårdsanstalt i fängelselagen även avse en sådan anstalt som hyrs utomlands inom ramen för en internationell överenskommelse. I och med att en kriminalvårdsanstalt utomlands likställs med en anstalt i Sverige enligt fängelselagen blir det möjligt att placera en utlänning som hålls i förvar enligt utlänningslagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands. En sådan placering kan t.ex. vara lämplig om det mottagande landet medger att beslut om avvísning eller utvisning verkställs direkt därifrån och utlänningen dessförinnan har avtjänat sitt fängelsestraff i anstalt utomlands.

För att det inte ska råda någon tvekan om att utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen kan placeras i anstalt utomlands föreslås att det införs en bestämmelse om detta i utlänningslagen. I sammanhanget bör noteras att det inte föreslås någon ändring av vilken myndighet som beslutar om de olika placeringarna. Det innebär att det även fortsatt är Migrationsverket som beslutar att placera en utlänning som hålls i förvar i kriminalvård (dvs. i anstalt, häkte eller polisarrest) medan Kriminalvården ansvarar för att anvisa en plats i t.ex. en anstalt utomlands.

Som framgår ovan gäller häkteslagen i tillämpliga delar under den tid som en utlänning som hålls i förvar är placerad i kriminalvårdsanstalt. Detta gäller även vid placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Att olika regelverk kommer att gälla för intagna som verkställer fängelsestraff respektive för utlänningar som har tagits i förvar kan i och för sig innebära vissa praktiska utmaningar och särskilda risker, t.ex. i fråga om rätten till kontakt med personer utanför anstalten. Samma problematik kan dock även uppstå om en utlänning som är tagen i förvar placeras i en anstalt i Sverige och bedöms därmed kunna hanteras av Kriminalvården inom ramen för verksamheten.

Vissa utlänningar ska inte få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands

Som framgår av avsnitt 10.2.7 föreslås att en utlänning som är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar inte ska få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen. Motsvarande undantag föreslås även för en utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen.

Av samma skäl som det inte är lämpligt att de nyss nämnda grupperna ska kunna placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen för att verkställa fängelsestraff, är det inte heller lämpligt att dessa grupper ska kunna placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands när de är förvarstagna enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar respektive utlänningslagen. Det föreslås därför att utlänningar i dessa grupper inte ska få placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

På samma sätt som i fråga om utlännningar som placeras i anstalt utomlands enligt fängelselagen gäller att om en utlänning under tiden som den är placerad i anstalt utomlands enligt utlänningslagen blir föremål för prövning i ett säkerhetsärende, är det inte längre lämpligt att utlänningen är placerad där. När Kriminalvården får information om att en utlänning som är placerad i anstalt utomlands har blivit föremål för prövning i ett säkerhetsärende behöver myndigheten alltså fatta ett nytt beslut om placering i en anstalt, ett häkte eller en polisarrest i Sverige.

Lagförslag

Förslagen medför ändringar i 3 kap. 18 § lagen om särskild kontroll av vissa utlännningar och 10 kap. 20 § UtL.

13.8.2 En ny grund för förvar

Förslag: Beslut om verkställighetsförvar av en utlänning ska få meddelas även om det inte annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten. Det krävs då att utlänningen, när ett beslut om förvar annars upphör, är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Utlänningen får inte hållas i förvar enligt den nya bestämmelsen längre tid än tre dygn.

Skälen för förslagen

Bakgrund

Enligt 10 kap. 1 § UtL får en utlänning som har fyllt 18 år tas i förvar om

1. utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och

2. utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket, eller

3. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Här bör särskilt noteras att vid beslut om förvar avseende t.ex. utläningar som har dömts till utvisning på grund av brott fattas beslutet vanligtvis med stöd av 10 kap. 1 § andra stycket 3 UtlL.

Enligt 10 kap. 4 § andra stycket UtlL får en utlänning inte hållas i förvar för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

Vidare framgår av 10 kap. 9 § första stycket UtlL att ett beslut om förvar enligt 4 § andra eller tredje stycket ska prövas på nytt inom två veckor från den dag då det började verkställas. I de fall det finns beslut om avvisning eller utvisning ska beslutet om förvar prövas på nytt inom två månader från den dag då det började verkställas.

Enligt 10 kap. 9 § fjärde stycket UtlL ska ett beslut om förvar omedelbart upphävas, om det inte längre finns skäl för beslutet. Vidare framgår av 10 kap. 10 § UtlL att beslut om förvar som inte prövas på nytt inom föreskriven tid upphör att gälla.

Sammanfattningsvis ska alltså beslut om förvar när det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om

avvisning eller utvisning (s.k. verkställighetsförvar) löpande prövas på nytt och att de upphör att gälla om så inte sker.

I fråga om verkställighetsförvar finns bestämmelser i återvändandedirektivet⁷⁵ som bl.a. reglerar möjligheterna för EU:s medlemsstater att besluta om förvar inför avlägsnande. Enligt artikel 15.1 i återvändandedirektivet får om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när

a) det finns risk för avvikande, eller

b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet.

Förvar ska vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar.

En ny grund för förvar ska införas vid placering i anstalt utomlands

När det nu föreslås att utlänningar som hålls i förvar ska kunna placeras i anstalt utomlands kan det uppstå situationer när ett beslut om verkställighetsförvar upphör under tid som utlänningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Eftersom det inte är lämpligt med en ordning där personer som har placerats i anstalt utomlands frigges i det mottagande landet (se avsnitt 5.5.) medför nuvarande regelverk att det i sådana fall saknas grund för att frihetsberöva utlänningen i syfte att genomföra en transport tillbaka till Sverige för frigivning där. Här kan särskilt noteras att s.k. transportplacering enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 UtlL i dessa fall inte kan användas eftersom det förutsätter att det finns ett underliggande beslut om förvar.

Även om det i dessa fall inte längre annars finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten, finns alltså ett behov av att svenska myndigheter, som en del i återvändande-

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

processen, på ett ordnat sätt kan återföra utlänningen till Sverige så att utlänningen ges förutsättningar att själv verkställa beslutet om avvisning eller utvisning därifrån. Det krävs även att transporten genomförs på ett ordnat sätt så att den sker i överensstämmelse med såväl överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet, som med de föreslagna undantagen från bestämmelserna om inresa och utresa (se avsnitt 13.4).

För att möjliggöra att en utlänning i den nyss beskrivna situationen ska kunna transporteras tillbaka till Sverige under ordnade former, föreslås att det ska införas en ny grund för förvar avseende utlänningar som, när ett beslut om förvar annars upphör, är placerade i anstalt utomlands. Bestämmelsen innebär att det blir möjligt för beslutande myndighet att ta utlänningen i förvar när ett beslut om förvar på annan grund upphör. Med uttrycket *annars upphör* avgränsas bestämmelsen till att kunna tillämpas endast när ett beslut om förvar ska upphöra och det inte finns någon annan grund för förvar, t.ex. när ett beslut om verkställighetsförvar upphävs på grund av brister i handläggningen. Vidare gäller bestämmelsen endast om förvarsbeslutet upphör när utlänningen är placerad i en anstalt utomlands. Den nya förvarsgrunden kan alltså inte tillämpas för utlänningar som är placerade i en anstalt i Sverige.

Även om den föreslagna bestämmelsen beskrivs som en ny grund för förvar bör det noteras att det alltjämt är fråga om beslut om förvar enligt 10 kap. 1 § andra stycket UtlL, s.k. verkställighetsförvar. Det föreslagna tillägget i 10 kap. 1 § UtlL innebär alltså endast att ytterligare en omständighet får tillmätas betydelse i bedömningen av om det finns förutsättningar för verkställighetsförvar. Även om den föreslagna nya omständigheten inte faller inom ramen för någon av de omständigheter som pekas ut särskilt i artikel 15.1 a och b i återvändandedirektivet, bedöms syftet med den föreslagna bestämmelsen vara förenligt med direktivet. Det handlar även i den aktuella situationen om ett förfarande där mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt för att förbereda återvändandet eller genomföra avlägsnandet. En transport till Sverige bedöms oundgänglig för att återvändandeprocessen ska kunna fortlöpa.

En utlänning ska få hållas i förvar med stöd av den nya bestämmelsen, som längst, i tre dygn.

Syftet med den nya bestämmelsen om förvar är att en utlänning som hålls i förvar och som är placerad i anstalt utomlands ska kunna tas i förvar för att transporteras tillbaka till Sverige. Behovet av att hålla en utlänning i förvar med stöd av den nya bestämmelsen är alltså endast tillfälligt. Av denna anledning föreslås att en utlänning ska kunna hållas i förvar med stöd av den nya grunden som längst i tre dygn. Den föreslagna tidsgränsen är samma som används i fråga om s.k. transportplacering enligt 10 kap. 20 § första stycket 3 UtlL och bedöms lämplig utifrån att de beslutande myndigheterna redan i dag har erfarenhet av att hantera denna tidsgräns. Det bedöms även vara fråga om liknande åtgärder som kan behöva vidtas vid en transport samt liknande tidsåtgång för dessa oavsett om det är fråga om transportplacering eller förvar med stöd av den föreslagna bestämmelsen.

Lagförslag

Förslagen medför ändringar i 10 kap. 1 och 4 §§ UtlL.

13.8.3 Överklagande

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fråga om överklagande av Migrationsverkets beslut om förvar.

Det är möjligt att överklaga Kriminalvårdens beslut om placering i anstalt utomlands enligt förvaltningslagen.

Skälen för bedömningen

Beslut om förvar

Av 14 kap. 9 § första stycket UtlL framgår att beslut av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket om förvar eller uppsikt får överklagas till en migrationsdomstol. I 6 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. anges vilka förvaltningsrätter som är migrationsdomstolar och vilka domsområden de har i denna egenskap.

Enligt 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

Det har inte föreskrivits annat i lag eller förordning i fråga om Migrationsverkets beslut om förvar och det är alltså var ett ärende först prövats som avgör vilken förvaltningsrätt, i egenskap av migrationsdomstol, som är behörig att pröva ett överklagande av Migrationsverkets beslut om förvar. Avgörande blir alltså var den beslutande enheten geografiskt är placerad (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1995 ref. 20).

Om Migrationsverket fattar beslut om förvar avseende utlänningar som är placerade i anstalt utomlands bör sådana ärenden inte prövas av en organisatorisk enhet som geografiskt är placerad i utlandet, utan vid en enhet inom ramen för myndighetens befintliga organisation i Sverige. Det finns därmed inte något behov av författningsändringar i fråga om vilken förvaltningsrätt som, i egenskap av migrationsdomstol, ska vara behörig att pröva överklaganden av Migrationsverkets beslut om förvar.

Beslut om placering i anstalt utomlands

Efter att Migrationsverket har fattat beslut om att placera en förvarstagen utlänning i kriminalvård ansvarar Kriminalvården för att placera utlänningen i anstalt, häkte eller polisarrest. Enligt de uppgifter som Kriminalvården har lämnat till utredningen fattar myndigheten i dagsläget inte några formella beslut vid sådana placeringar. I stället anvisar myndigheten den förvarstagne till en viss anstalt, ett visst häkte eller en viss polisarrest. Motsvarande ordning med anvisning av plats används av myndigheten även i fråga om placering i häkte.

Frågan om Kriminalvårdens placering i häkte kan överklagas har prövats i åtminstone två domar från kammarrätter och i flera domar från förvaltningsrätter.

I Kammarrätten i Sundsvalls dom den 13 oktober 2014 i mål nr 808-14 instämde kammarrätten i förvaltningsrättens bedömning i den överklagade domen. Förvaltningsrätten uttalade att häkteslagen saknar bestämmelser om i vilket häkte en intagen ska vara placerad

och under vilka förutsättningar förflyttning av intagna ska ske samt att sådana förflyttningar därmed inte omfattas av häkteslagens regler om hur beslut överklagas. Förvaltningsrätten bedömde därför att beslutet i fråga var överklagbart med stöd av 22 § i den då gällande förvaltningslagen (1986:223).

I Kammarrätten i Göteborgs dom den 18 juli 2018 i mål nr 2202-18 hade en intagen hos Kriminalvården begärt att bli förflyttad till ett annat häkte än där den intagne var placerad. Kriminalvården svarade att placeringen inte kunde ändras och den intagne överklagade detta besked. Kammarrätten uttalade att den intagne hade inlett ett ärende hos Kriminalvården genom sin begäran och att Kriminalvårdens besked skulle anses som ett beslut. Enligt kammarrättens mening gällde förvaltningslagen för handläggningen av ärendet eftersom det inte finns någon bestämmelse i annan lag eller förordning som avviker från förvaltningslagens bestämmelser i fråga om hur ett överklagande av ett beslut, som det i målet aktuella, ska handläggas.

I Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 26 januari 2022 i mål nr 236-22 var det fråga om ett besked som hade lämnats av Kriminalvården till en utlänning som hade placerats i kriminalvård med stöd av 10 kap. 20 § UtlL av Migrationsverket. Även i detta fall bedömdes ett besked från Kriminalvården om att förflyttning inte var möjlig som ett överklagbart beslut.

Enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900), FL, får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Vidare framgår av 42 § FL att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Enligt 40 § FL överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Mot ovan angiven bakgrund görs bedömningen att om en utlänning, som av Migrationsverket har placerats i en kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, vill överklaga Kriminalvårdens placering i anstalt utomlands kommer ett överklagande att kunna ske med stöd av förvaltningslagen.

13.9 Särskilt om vissa transporter

Förslag: Migrationsverket ska få begära hjälp av Kriminalvården med transporter av utlänningar som hålls i förvar och som är placerade i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det ska för sådana transporter inte krävas att det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter behöver tillgripas eller att det annars finns synnerliga skäl.

Skälen för förslaget: Enligt 10 kap. 19 a § UtL ska Kriminalvården, om Migrationsverket begär det, lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar. En sådan begäran får endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Om det mottagande landet medger att beslut om avvisning och utvisning verkställs därifrån kan det antas att det kommer att vara förhållandevis vanligt att utlänningar som tidigare har avtjänat ett fängelsestraff utomlands – och som därefter hålls i förvar – kommer att placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands. En sådan ordning kan förväntas leda till att Migrationsverket regelmässigt, och i större utsträckning än i dag, kommer att behöva begära hjälp av Kriminalvården med att transportera utlänningar som hålls i förvar.

Den nuvarande bestämmelsen i 10 kap. 19 a § UtL begränsar Migrationsverkets möjligheter att begära hjälp från Kriminalvården på ett sätt som inte är motiverat i fråga om transporter av utlänningar som hålls i förvar och som har placerats i en kriminalvårdsanstalt utomlands eftersom utgångspunkten i dessa fall är att Kriminalvården ansvarar för transporterna till och från det mottagande landet samt för transporter i syfte att verkställa beslut om avvisning och utvisning direkt från det mottagande landet (se avsnitt 12.3.1 och 12.3.3). Av denna anledning föreslås att det införs ett undantag för transporter av utlänningar som hålls i förvar och som är placerade i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Undantaget innebär att det i fråga om sådana transporter inte krävs att det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att

Kriminalvårdens särskilda befogenheter behöver tillgripas eller att det annars finns synnerliga skäl.

I sammanhanget bör noteras att det föreslås att det mottagande landet ska ansvara för transporter i landet (se avsnitt 12.3.2). Det bedöms dock vara Kriminalvården som har det övergripande ansvaret för sådana transporter inom ramen för myndighetens uppdrag att utföra nödvändiga transporter under verkställigheten – även om uppgiften att praktiskt utföra transporter på det mottagande landets territorium har överlämnats till det mottagande landet i den internationella överenskommelsen mellan Sverige och det landet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 10 kap. 19 a § UtlL.

13.10 Vissa handläggningsfrågor

13.10.1 Muntlig handläggning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning.

Muntlig handläggning kan ske via ljud- och bildöverföring från anstalten utomlands när så är lämpligt.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning kan tillämpas även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I 13 kap. 1–8 §§ UtlL finns bestämmelser om muntlig handläggning. Av 13 kap. 1 § UtlL framgår t.ex. att om en utlänning har ansökt om asyl i Sverige får Migrationsverket avgöra ett ärende utan muntlig handläggning endast om utlänningen förklaras vara flykting enligt 4 kap. 3 § första stycket UtlL. Handläggning kan ske i form av en muntlig förhandling eller i annan form.

Utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning kan tillämpas även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands. Det

krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning. Om handläggare från Migrationsverket behöver delta på plats kan detta hanteras som en tjänsteresa (jfr avsnitt 14.1). Även ett offentligt biträde kan närvara på plats i anstalten om det anses lämpligt (se avsnitt 13.11). I den mån det är lämpligt kan muntlig handläggning genomföras med hjälp av ljud- och bildöverföring från anstalten.

För att garantera att muntlig handläggning kan användas även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att utlänningslagens bestämmelser om muntlig handläggning kan tillämpas i det mottagande landet.

13.10.2 DNA-analys

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om DNA-analys.

Skälen för bedömningen: I 13 kap. 15 och 16 §§ UtL finns bestämmelser om DNA-analys. I den mån bestämmelserna aktualiseras vid handläggning av ett ärende avseende en utlänning som är placerad i anstalt utomlands kan detta hanteras inom ramen för de nuvarande bestämmelserna – antingen på plats i anstalten utomlands eller, om det bedöms nödvändigt, genom att utlänningen tillfälligt placeras i en anstalt i Sverige så att DNA-analysen kan utföras där. Det krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om DNA-analys.

13.10.3 Åldersbedömning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om åldersbedömning.

Skälen för bedömningen: I 13 kap. 17 och 18 §§ UtL finns bestämmelser om åldersbedömning.

I avsnitt 10.2.5 föreslås att intagna som inte har fyllt 18 år inte ska få placeras i anstalt utomlands. Vidare framgår av 10 kap. 20 § fjärde

stycket UtlL att barn som hålls i förvar inte får placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest. Utlänningar som är under 18 år kommer alltså inte att vara placerade i anstalt utomlands. Det är därmed osannolikt att det kommer att uppstå behov av att göra en åldersbedömning av en utlänning som är placerad i anstalt utomlands. Om en medicinsk åldersbedömning trots allt ska göras enligt 13 kap. 18 § UtlL kan detta hanteras genom att utlänningen placeras i en anstalt i Sverige under tiden den medicinska åldersbedömningen genomförs. Det krävs därmed inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om åldersbedömning.

13.10.4 Tolkning och översättning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning eller i utlänningslagens bestämmelser om tolkersättning.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning kan tillämpas även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Enligt 13 § första stycket FL ska en myndighet använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska. Vidare framgår av 13 kap. 11 § första stycket UtlL att den som är tolk vid handläggning av ett ärende enligt utlänningslagen inför en myndighet har rätt att av allmänna medel få arvode och ersättning för kostnader och tidsspillan. Detta gäller dock inte om uppdraget har fullgjorts i tjänsten.

Om en tolk behöver användas eller om handlingar behöver översättas för att en utlänning som är placerad i anstalt utomlands ska kunna ta tillvara sin rätt inom ramen för ett ärende enligt utlänningslagen är det befintliga regelverket tillräckligt för att hantera detta. Även tolkersättning kan ges med stöd av bestämmelsen i 13 kap. 11 § UtlL på motsvarande sätt som vid tolkning i Sverige. På motsvarande sätt som för ett offentligt biträde

(se avsnitt 10.12) kan ersättning lämnas om det bedöms lämpligt att tolken befinner sig på samma plats som utlänningen, dvs. utomlands. Det krävs därmed inga författningsändringar i förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning eller i utlänningslagens bestämmelser om tolkersättning.

För att garantera att tolkning kan ske även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att förvaltningslagens bestämmelser om tolkning och översättning kan tillämpas i det mottagande landet.

13.11 Särskilt om offentligt biträde

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om offentligt biträde.

Om det bedöms rimligt att ett offentligt biträde besöker sin huvudman personligen bör utgångspunkten vara att det offentliga biträdet får besöka huvudmannen i den anstalt utomlands där huvudmannen är placerad och att transport av huvudmannen således undviks.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att utlänningslagens bestämmelser om offentligt biträde kan tillämpas även när en utlänning är placerad i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I flera ärenden enligt utlänningslagen ska ett offentligt biträde förordnas, se 18 kap. UtlL. Ett offentligt biträde har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt och ersättningen för arbete ska bestämmas med utgångspunkt i den tidsåtgång som är rimlig med hänsyn till uppdragets art och omfattning och med tillämpning av en timkostnadsnorm (se 5 § lagen [1996:1620] om offentligt biträde och 27 § rättshjälpslagen [1996:1619]). Vilken tidsåtgång som är rimlig och därigenom vilka åtgärder som ett offentligt biträde bör vidta i ett visst ärende beror på ärendets karaktär. I vissa ärenden kan det vara tillräckligt att det offentliga biträdet har telefonkontakt med huvudmannen medan det i andra ärenden är rimligt att det offentliga biträdet träffar huvudmannen personligen.

I ärenden där det är rimligt att det offentliga biträdet träffar huvudmannen personligen medför förhållandet att huvudmannen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands att utgångspunkten bör vara att det offentliga biträdet får besöka huvudmannen i anstalten. Även om det medför att ersättningen för tidsspillan och utlägg blir högre, är det lämpligt att i så stor utsträckning som möjligt minimera antalet transporter av utlänningar från det mottagande landet till Sverige i syfte att möjliggöra personliga möten mellan det offentliga biträdet och huvudmannen.

För att garantera att ett offentligt biträde kan fullgöra sitt uppdrag även när dess huvudman är placerad i anstalt utomlands bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att utlänningslagens bestämmelser om offentligt biträde kan tillämpas i det mottagande landet. Det krävs dock inga författningsändringar i utlänningslagens bestämmelser om offentligt biträde.

13.12 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Skälen för bedömningen: I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, finns bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till vissa utlänningar. Enligt 17 § första stycket LMA har en utlänning som omfattas av lagen och som saknar egna medel rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Vidare framgår av 18 § LMA att om det föreligger annat angeläget behov har utlänningen rätt till särskilt bistånd för det (särskilt bidrag).

Enligt 11 kap. 13 § UtlL har en utlänning som hålls i förvar rätt att få sådan dagsättning och sådant särskilt bidrag som avses i 17 och 18 §§ LMA.

I förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., FMA, finns föreskrifter i anslutning till lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Enligt 5 § FMA ska dagsättning täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även täcka utgifter

för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel om inte annat följer av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

Enligt 7 § FMA lämnas särskilt bidrag enligt 18 § LMA för kostnader som uppstår på grund av särskilda behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. kostnader för vinterkläder, glasögon, kosttillskott, handikapputrustning och spädbarnsutrustning. Att särskilt bidrag i vissa fall får lämnas för avgifter för sjukvård, läkemedel och tandvård framgår av förordningen (1994:362) om vårdavgifter m.m. för vissa utlänningar.

När en utlänning som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. är placerad i kriminalvård ombesörjer Kriminalvården att utlänningens behov tillgodoses och utlänningen kommer därmed inte i fråga för dagersättning eller särskilt bidrag enligt den lagen. En utlänning kan i stället ges t.ex. häktesbidrag (se 6 kap. 1, 2 och 4 §§ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte). På samma sätt som vid placering i anstalt i Sverige är alltså en utlännings behov av stöd och bidrag tillgodosett av Kriminalvården när en utlänning placeras i anstalt utomlands. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

14 Arbetsrättsliga frågor

14.1 Utsändning av svensk personal i anstalt utomlands

Bedömning: Arbetsgivarverkets avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands bör tillämpas för svensk personal som ska bemanna kriminalvårdsanstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Statens utsända personal återfinns i en rad olika myndigheter av skilda slag. En utredare gavs i juli 2023 i uppdrag att utreda frågan om bättre förutsättningar för utsänd statlig personal (se UD 2023:A). Uppdraget redovisades i juni 2024 i form av departementspromemorian *Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal* (Ds 2024:9). I utredningen har bl.a. analyserats frågor om den anställdes och medföljande familjemedlemmars kostnader för förmånsbeskattning och tillgång till sjukvård. Av promemorian framgår att nära femtio myndigheter har personal som är utsänd enligt de särskilda kollektivavtal som finns för statligt anställda. Antalet utsända av staten är i dag cirka 1 700 personer med ungefär 2 000 medföljande familjemedlemmar (s. 51).

En utlandstjänstgöring kan ske genom utlandsstationering eller i form av en utrikes tjänsteresa eller förrättning. Det är arbetsgivaren som beslutar i vilken form ett uppdrag utomlands ska utföras, och avgörande faktorer brukar vara utlandsuppdragets karaktär, förhållanden på tjänstgöringsorten och arbetstagarens situation. En person som genomför en utrikes tjänsteresa behåller sitt svenska tjänsteställe medan en anställd som sänds ut i stället får sitt tjänsteställe på stationeringsorten.

Utlandsstationering innebär att arbetsgivaren utlandsstationerar redan anställd personal eller anställer personal och sänder ut för ett

tidsbegränsat verksamhetsuppdrag utomlands. Sådan utlandsstationering görs inom statliga myndigheter med stöd av Arbetsgivarverkets avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands, URA. URA är ett centralt ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands och gäller för anställda arbetstagare som ska vara utlandsstationerade under tjänstgöring utomlands.

Avtalet kan också tillämpas i vissa situationer vid sekondering, dvs. när en arbetstagare sänds ut för att ställas under en annan organisations arbetsledning som t.ex. vid insatser under ledning av FN eller EU. Kriminalvården bidrar exempelvis med personalresurser till olika typer av internationella insatser, dels i fredsfrämjande verksamhet, dels i bilateralt utvecklingssamarbete med andra länder. I snitt var drygt 18 årsarbetskrafter utlandsstationerade under 2023.⁷⁶ Kriminalvården bemannar också löpande olika transportuppdrag inom den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Frontex. Under sådan utlandstjänstgöring gäller villkoren i 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. Avtalet innehåller vissa riktlinjer kring vilka anställningsvillkor som ska gälla, men är flexibelt och ger möjligheter till individuellt anpassade lösningar, t.ex. gällande pension, försäkringar, lön, ersättning för boendekostnader, flyttning och kostnader för hemresor. Kontraktet kan anpassas till utlandstjänstgöringens karaktär, förhållandena på tjänstgöringsorten och arbetstagarens familjesituation.⁷⁷ Vid utlandsstationering enligt URA lever arbetstagaren i normalfallet ”som hemma”, det vill säga i självhushåll på stationeringsorten. Vid utlandsstationering kan utlandskontraktet även omfatta villkor för medföljande familjemedlemmar.

Arbetsgivaren är skyldig att teckna en så kallad URA-försäkring för arbetstagaren hos Kammarkollegiet. Försäkringen kan även tecknas för medföljande och hemmavarande familjemedlemmar som omfattas av förmåner enligt kontraktet. Försäkringen innehåller ett

⁷⁶ Kriminalvårdens årsredovisning 2023 s. 80.

⁷⁷ Se också Arbetsgivarverkets råd med kommentarer för tillämpningen av URA.

personskadeskydd på skadeståndsrättslig grund och ett försäkringskydd som motsvarar skyddet i en reseförsäkring.

Om anstalt utomlands ska bemannas med personal som är anställd av Kriminalvården i Sverige är det mest ändamålsenligt att detta sker inom ramen för utlandsstationering enligt URA. Vilka specifika anställningsvillkor som ska gälla för utlandsstationeringen får preciseras i det kontrakt som då ska upprättas mellan arbetsgivare och arbetstagare.

14.2 Arbetsmiljöfrågor

Förslag: En ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet avseende utsänd personal vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands ska införas.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att svensk arbetsmiljölagstiftning ska gälla för utsänd personal.

Skälen för förslaget: Av 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår att lagen gäller varje verksamhet i vilken arbetstagare utför arbete för en arbetsgivares räkning. Några bestämmelser som anger lagens territoriella begränsning finns inte. Av kommentaren till arbetsmiljölagen framgår dock att arbetsmiljölagen i princip inte är tillämplig utanför Sveriges gränser.⁷⁸ Samma bedömning görs också i förarbetena till arbetsmiljölagen. Där uttalas att det faktum att arbetsmiljölagen är tillämplig även när utländska medborgare utför arbete i Sverige talar för att lagen på motsvarande sätt inte är tillämplig utanför landets gränser. När det gäller svenska utlandsmyndigheter anfördes däremot att arbetsmiljölagen i möjlig utsträckning bör tillämpas, med eventuella anpassningar efter de speciella förhållandena på platsen. Bestämmelsen om skyddsombuds möjlighet att avbryta arbete i avvaktan på yrkesinspektionens ställningstagande bedömdes dock inte kunna tillämpas vid svensk utlandsmyndighet (prop. 1976/77:149 s. 213–216).

I några särskilt reglerade fall har arbetsgivaren vissa skyldigheter enligt arbetsmiljölagen när personal utför arbete utomlands för en

⁷⁸ Gullberg & Rundqvist, *Arbetsmiljölagen, kommentarer och författningar* (14 november 2018, version 18, Juno), kommentaren till 1 kap.

svensk arbetsgivare. Enligt 5 § lagen (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser gäller i fråga om Försvarsmaktens arbetsmiljöansvar i internationella militära insatser att vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen ska tillämpas i ett insatsområde, om inte tjänstgöringsförhållandena förhindrar detta (se även 1 kap. 4 § fjärde stycket arbetsmiljölagen). Enligt övergångsbestämmelserna till lagen ska vissa av bestämmelserna i den numera upphävda lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten tillämpas även för den som tjänstgör utomlands i Polisens utlandsstyrka, varvid arbetsmiljöansvaret ligger på Polismyndigheten och arbetsmiljölagen ska tillämpas även utanför Sverige.

Av förarbetena till aktuell lagstiftning framgår att anställningsavtal i utlandsstyrkan ansågs ha en sådan anknytning till Sverige att svensk lag bör tillämpas även när tjänstgöringen sker utomlands, och att de ambitioner som finns på arbetsmiljöområdet om möjligt även bör beaktas hos svenska myndigheter utomlands. Regeringen konstaterade vidare att det av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår att lagen bör tillämpas i möjlig utsträckning vid svenska beskickningar och missioner, vilket utgjorde starka skäl för att arbetsmiljölagen åtminstone delvis var tillämplig vid fredsfrämjande verksamhet utomlands. För att undanröja tveksamheter om lagens tillämplighet föreslogs emellertid att i lag särskilt ange vilka bestämmelser i arbetsmiljölagen som skulle gälla (prop. 1998/99:68 s. 12 och 13).

Frågan är om det vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands finns skäl att införa en liknande särreglering av det slag som gäller för Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och för Polisens utlandsstyrka. I samband med att det gjordes anpassningar till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning i svensk rätt uttalades att det inte fanns tillräckliga skäl att införa några bestämmelser om arbetsmiljöansvar för svensk personal som tjänstgör utomlands inom ramen för Frontex. Regeringen konstaterade att förhållandena vid samarbeten enligt EU förordningen kan antas vara mindre riskfyllda än vid sådana komplexa internationella militära insatser som det kan vara fråga om för bl.a. Försvarsmaktens personal. Därtill kommer att svenska myndigheter skulle ha begränsade möjligheter att fullgöra ett eventuellt arbetsmiljöansvar,

eftersom de i stor utsträckning kommer att sakna rådighet över de omständigheter som gäller utomlands (prop. 2021/22:227 s. 29).

Vid en förhyrning av anstaltsplatser utomlands som helt eller delvis bemannas av svensk kriminalvårdspersonal är omständigheterna annorlunda än när svenska tjänstemän deltar i insatser där Frontex är huvudman och ansvarar för den operativa verksamheten. Utgångspunkten vid förhyrning av anstalt utomlands är i stället att Kriminalvården ska bedriva anstaltsverksamhet på samma sätt som i Sverige och behålla det direkta arbetsgivaransvaret i det dagliga arbetet (se avsnitt 8.3). Det framstår därför som rimligt att det på ett tydligt sätt framgår att myndigheten ska ansvara för såväl den fysiska som den organisatoriska och sociala arbetsmiljön på samma sätt som gäller i Sverige. Kriminalvården bedriver dessutom en typ av verksamhet som innebär särskilda risker, t.ex. när det gäller hot, trakasserier eller våld gentemot personal. Arbetsmiljöverket saknar också möjlighet att utöva tillsyn utanför arbetsmiljölagens tillämpningsområde. Ytterligare en omständighet som bör beaktas är att arbetsmiljölagens territoriella tillämplighet också sätter gränser för brottsbalkens regler om arbetsmiljöbrott (3 kap. 10 § brottsbalken).

Sammantaget talar ovanstående för att det i lag bör anges att arbetsmiljölagen är tillämplig när Kriminalvården bedriver verksamhet i anstalt som hyrts utomlands. När det gäller Försvarmaktens personal vid internationella militära insatser och för Polisens utlandsstyrka så har i lag angetts att endast delar av arbetsmiljölagen ska tillämpas. Det framgår inte närmare av förarbetena hur detta urval av bestämmelser i lagen har gjorts. Det kan dock antas att det har att göra dels med de speciella tjänstgöringsförhållanden som råder vid t.ex. militära operationer utomlands, dels att vissa bestämmelser uppenbart inte varit aktuella att tillämpa, exempelvis bestämmelser om minderåriga arbetstagare (5 kap. arbetsmiljölagen). Som tidigare konstaterats är utgångspunkten vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands att verksamheten ska bedrivas på samma sätt som i Sverige. Det bedöms därför inte finnas skäl att särskilt ange vilka bestämmelser i arbetsmiljölagen som ska tillämpas. Detta innebär t.ex. att arbetsmiljölagens bestämmelser om rätt att meddela föreskrifter (4 kap.) och Arbetsmiljöverkets tillsyn (7 kap.) blir tillämpliga. Att vissa av arbetsmiljö-

lagens bestämmelser inte kommer att vara aktuella att tillämpa gäller också Kriminalvårdens verksamhet i Sverige.

Den särreglering avseende arbetsmiljölagens tillämplighet som föreslås skulle i och för sig kunna införas i arbetsmiljölagen. Med hänsyn till det relativt begränsade antalet arbetstagare som berörs får det dock anses lämpligare att, såsom skett rörande Försvarsmakten, införa denna bestämmelse i en ny lag.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att svensk arbetsmiljölagstiftning ska tillämpas för utsänd personal bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet anges att så ska ske.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid förhyrning av kriminalvårdsanstalt utomlands, införs.

14.3 Arbetstvister

Bedömning: Det bör i såväl överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet som i individuella överenskommelser med de arbetstagare som ska tjänstgöra utomlands, klargöras att svenska arbetsrättsliga regler ska gälla för utsänd personal.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 8.1 görs bedömningen att utsänd personal omfattas av det befintliga regelverket för statligt anställda, exempelvis gällande disciplinpåföljder, uppsägning och avskedande. Det kan därmed uppstå frågor om vad som gäller vid arbetsrättsliga tvister mellan arbetsgivare och arbetstagare i en internationell kontext.

I avsnitt 5.6 görs bedömningen att förhyrning av anstaltsplatser bör ske inom EU eller EES-området. Den internationella privaträtten i EU, som innefattar arbetsrättsliga frågor, är reglerad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om

erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område (Bryssel I-förordningen) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I-förordningen). För EES länderna gäller inte de ovan nämnda förordningarna, utan i stället Lugano-konventionen avseende domstols behörighet och erkännande och verkställande av domar på privaträttens område, som dock till stor del överensstämmer med Bryssel I-förordningen.

Bryssel I-förordningen är tillämplig på arbetsrättsliga frågor mellan arbetsgivare och arbetstagare i ärenden med någon form av internationell anknytning, då svaranden har hemvist i EU. Vid en eventuell tvist kan talan väckas i arbetsgivarens hemvistland (artikel 21). Oavsett var arbetstagaren har hemvist kan dock talan också väckas i en annan medlemsstat vid domstolen i den ort där han eller hon vanligtvis utför eller senast utförde sitt arbete. Regeln om arbetsortens forum gäller även om den anställde tillfälligtvis är sysselsatt i ett annat land än det där han eller hon vanligtvis utför sitt arbete.⁷⁹

Domsrätt kan också grundas på ett s.k. prorogationsavtal som bestämmer vid vilket lands domstol en tvist ska prövas. Om ett prorogationsavtal har ingåtts innan tvisten uppkommit, måste domstolen upplysa arbetstagaren om de möjligheter arbetstagaren har enligt Bryssel I-förordningen att väcka talan mot arbetsgivaren i andra domstolar än den som anges i prorogationsavtalet. Ett prorogationsavtal som ingås i förväg är därmed ingen garanti för att en eventuell tvist kommer att lösas i Sverige, utan arbetstagaren kan i vissa fall ändå välja att väcka talan vid en utländsk domstol. En arbetsgivare får väcka talan endast vid domstolarna i den medlemsstat där arbetstagaren har hemvist (artikel 22).

Mot den bakgrunden kan det inte uteslutas att en arbetsrättslig tvist som uppkommit under tjänstgöring i anstalt utomlands kan komma att prövas i utländsk domstol. Enligt 9 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. företräder Arbetsgivarverket staten såväl vid som utom domstol i tvist som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten, om tvisten ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister. Arbetsgivarverket har emellertid gjort bedömningen

⁷⁹ Pålsson & Hellner, *Europeisk internationell civilprocessrätt Bryssel I-förordningen och Luganokonventionen* (24 juli 2023, version 1, Juno), s. 252.

att då tvister vid utländska domstolar inte handläggs enligt den lagen saknar myndigheten behörighet att företräda en svensk myndighet vid en arbetstvist i en utländsk domstol.⁸⁰

När det gäller anställningsavtal är utgångspunkten i Rom I-förordningen att parterna själva får välja tillämplig lag (artikel 3). Trots denna utgångspunkt måste en domstol undersöka hur den lag som parterna har valt förhåller sig till den lag som skulle ha blivit tillämplig om något lagval inte hade gjorts. Vid denna bedömning ska domstolen utgå från den lag som gäller i det land där arbetstagaren vanligtvis utför sitt arbete. Om bestämmelser i arbetslandets lag är tvingande och mer förmånliga ur arbetstagarens synpunkt, jämfört med den lag som parterna har valt, ska de regler som är mer förmånliga för arbetstagaren väljas före de regler som finns i lagen som parterna avtalat om (artikel 8.1). Det land där arbetet vanligen utförs ska inte anses ha ändrats när arbetstagaren tillfälligtvis utför sitt arbete i ett annat land (artikel 8.2). Av skäl 36 till Rom I-förordningen framgår dessutom att utförandet av arbete i ett annat land bör anses som tillfälligt om arbetstagaren förväntas återuppta sitt arbete i ursprungslandet efter att ha utfört sin uppgift i utlandet.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. I överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet bör anges att svenska arbetsrättsliga regler ska gälla för utsänd personal. Det bör också övervägas att i överenskommelse mellan Kriminalvården och arbetstagare som är aktuella för utlandsstationering klargöra att svenska arbetsrättsliga regler ska tillämpas för anställningsförhållandet. Även om så sker kan det dock inte uteslutas att även bestämmelser i det mottagande landet kan bli tillämpliga vid en arbetstvist om de av domstol anses mer förmånliga än svenska bestämmelser.

⁸⁰ Arbetsgivarguiden – Distansarbete från utlandet, Arbetsgivarverket, den 4 december 2024 <https://www.arbetsgivarverket.se/arbetsgivarguiden/distansarbete-fran-utlandet/>.

15 Skadeståndsrättsliga frågor

15.1 Statligt personskadeskydd

Bedömning: Reglerna om statligt personskadeskydd i socialförsäkringsbalken är tillämpliga även vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: I socialförsäkringsbalken, SFB, finns regler gällande personskadeskydd för den som på grund av tjänsteplikt eller som under en viss tid står till en myndighets förfogande eller befinner sig i förvar hos en myndighet, däribland personer som är intagna för vård i kriminalvårdsanstalt (7 kap. 2 § första stycket 3 SFB). Försäkringsskyddet gäller från det att personen kommit eller förts till respektive institution fram till dess att personen frigges. I kommentaren till 7 kap. 2 § SFB förs ett resonemang kring vilket lands lag som bör gälla avseende personskadeskydd vid överförande av straffverkställighet. I kommentaren görs bedömningen att det är rimligt att utgå ifrån att det är det verkställande landets lag som gäller i dess fängelser och institutioner.⁸¹ Även om intagna placeras i anstalt utomlands så är det fråga om en svensk verkställighet (se avsnitt 5.4). I avsnitt 10.1.2 görs också bedömningen att begreppet kriminalvårdsanstalt även innefattar en kriminalvårdsanstalt utomlands som upplåts till Kriminalvården i enlighet med en internationell överenskommelse. Reglerna om personskadeskydd bedöms därmed vara tillämpliga även såvitt gäller intagna som verkställer fängelsestraff i anstalt utomlands.

⁸¹ Hessmark m.fl., *Socialförsäkringsbalken – en kommentar* (15 maj 2024, version 2Q, Juno), kommentaren till 7 kap. 2 § SFB.

15.2 Skadeståndsanspråk mot staten

Bedömning: Ersättningsanspråk från intagna avseende skador som vållats på grund av fel eller försummelse av utländsk personal som används för bemanning av en kriminalvårdsanstalt utomlands kan prövas enligt skadeståndslagen.

Skälen för bedömningen: Enligt den grundläggande regeln om det allmännas skadeståndsansvar i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), SkL, har den som vållats skada genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning rätt till ersättning. Om en svensk kriminalvårdstjänsteman genom fel eller försummelse i myndighetsutövning orsakar personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada är det staten som blir skadeståndsskyldig. Vidare innebär det så kallade principalansvaret enligt 3 kap. 1 § SkL att staten i sin egenskap av arbetsgivare ersätter person- eller sakskador som en arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Statens skadeståndsansvar för ideell skada är dock som huvudregel begränsat till fall där den skadelidande har blivit allvarligt kränkt genom brott som innefattar ett angrepp mot hans eller hennes person, frihet, frid eller ära (2 kap. 3 § SkL). Skadestånd ska också enligt 3 kap. 4 § SkL ges ut när Europakonventionen har överträtts, om det är nödvändigt för att gottgöra överträdelsen.

Den som utsätts för en oriktig frihetsinskränkning kan också vara berättigad till ekonomisk compensation av staten enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder, frihetsberövandelagen (se också avsnitt 15.3).

Den som vill väcka talan mot staten ska göra det genom att ansöka om stämning vid en allmän domstol enligt reglerna i 13 kap. 4 § rättegångsbalken eller begära skadestånd med stöd av förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten, s.k. frivillig skadereglering. Begäran ska då lämnas till Justitiekanslern eller till den förvaltningsmyndighet som har orsakat skadan.

De svenska ersättningsbestämmelserna, t.ex. i skadeståndslagen, ska inte tolkas så att de enbart är tillämpliga vid myndighetsutövning inom landets gränser (se prop. 1999/00:64 s. 115). Skador som vållats på grund av fel eller försummelse av utsänd personal i anstalt utomlands bör därmed kunna hanteras på samma sätt som i

Kriminalvårdens övriga verksamhet. Detsamma gäller eventuella ersättningsanspråk med stöd av frihetsberövelagen.

Beroende på vilken lösning avseende bemanning som väljs vid förhyrning av anstalt utomlands kan det även bli aktuellt att utländsk personal ägnar sig åt myndighetsutövning gentemot svenska intagna (se avsnitt 7.3). Enligt 3 kap. 2 § SkL är det antingen staten eller kommunen som blir ansvarig. Ibland har visserligen staten eller kommunen anförtrott myndighetsutövning åt något fristående organ, som antingen får fatta beslut i vissa ärenden eller åtminstone får sköta om utredning och vidta andra åtgärder på det allmännas vägnar. Det avgörande är här om ett företag eller en person på detta vis fått andra befogenheter att bestämma över andras rättigheter eller skyldigheter än som tillkommer någon enskild. Staten svarar ändå för begångna fel vid sådan ”delegerad myndighetsutövning”; det gäller ”myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”.⁸²

15.3 Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Förslag: Det ska vara möjligt att få ersättning vid frihetsberövande i det mottagande landet om den frihetsberövade har befunnit sig där på grund av att den har varit placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen eller utlänningslagen eller på grund av att den tjänstgjort i landet.

Det ska vara möjligt att vägra eller sätta ned ersättning vid frihetsberövande i det mottagande landet om motsvarande ersättning har betalats i det mottagande landet.

Skälen för förslaget

Bakgrund

Enligt 2 § frihetsberövelagen har den som har varit häktad på grund av misstanke om brott rätt till ersättning

⁸² Bengtsson & Strömbäck, *Skadeståndslagen – en kommentar* (8 maj 2024, version 8A, Juno), kommentaren till 3 kap. 2 §.

1. om det meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks,
2. om det för en viss del av brottsligheten meddelas frikännande dom, åtalet avvisas eller avskrivs eller förundersökningen avslutas utan att åtal väcks, och det är uppenbart att frihetsinskränkningen inte skulle ha beslutats endast för den övriga brottsligheten,
3. om något brott i domen hänförs till en mildare straffbestämmelse och det är uppenbart att frihetsinskränkningen vid en sådan bedömning inte skulle ha beslutats,
4. om beslutet om frihetsinskränkning efter överklagande eller överprövning upphävs eller ersätts av ett beslut om en mindre ingripande åtgärd, eller
5. om beslutet om frihetsinskränkning undanröjs utan att det beslutats om ny handläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller också den som på grund av misstanke om brott har varit anhållen under minst 24 timmar i sträck. Den som har utsatts för en sådan frihetsinskränkning har också rätt till ersättning, om beslutet om anhållande upphävs efter avslag på en häktningsframställning.

Vad som sägs i första stycket 1, 2, 4 och 5 gäller också den som på grund av misstanke om brott under minst 24 timmar i sträck har varit underkastad reseförbud eller anmälningsskyldighet, intagen för rättspsykiatrisk undersökning eller tagen i förvar av befälhavare på fartyg eller luftfartyg.

Vidare framgår av 3 § frihetsberövandelagen att bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon på grund av en svensk myndighets efterlysning för brott eller begäran om anhållande, överlämnande eller utlämning för brott har varit utsatt för motsvarande frihetsberövande utomlands.

En utökad rätt till ersättning föreslås

Som framgår av avsnitt 6.5 bör utgångspunkten vara att brottsliga gärningar som begås i det mottagande landet ska lagföras av det landets myndigheter. Vidare föreslås att frihetsberövande i det mottagande landet ska medföra avbrott i verkställigheten (se avsnitt 10.13) och, i fråga om häktning med anledning av misstanke om

brott, även innebära en möjlighet till tillgodoräknande av tid för frihetsberövandet som verkställighet av påföljd (se avsnitt 15.3).

Det kan dock uppstå situationer när all den frihetsberövade tiden i det mottagande landet inte kan tillgodoräknas, t.ex. för att den frihetsberövade tiden överstiger den kvarvarande tiden för verkställighet av den svenska påföljden. Vidare är det möjligt att det mottagande landets regelverk om ersättning vid frihetsberövanden skiljer sig från det svenska regelverket. Det finns alltså en risk att en intagen eller en förvarstagen utlänning som placeras i anstalt utomlands och som begår brott under verkställigheten där, i praktiken ges andra förutsättningar till ersättning vid frihetsberövande än vad som hade varit fallet om den intagne eller den förvarstagna utlänningen hade varit placerad i en anstalt i Sverige.

För att åstadkomma en så likvärdig verkställighet för intagna och förvarstagna utlänningar som möjligt oberoende av om den sker i Sverige eller utomlands föreslås att regelverket om ersättning vid frihetsberövande kompletteras med en rätt till ersättning enligt 2 § frihetsberövelagen även i de fall någon har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande i det land i vilket Sverige hyr anstaltsplatser utomlands. En förutsättning för rätt till ersättning är att frihetsberövandet ägt rum under den tid som en intagen eller en förvarstagen utlänning har varit placerad i en kriminalvårdsanstalt där. Bestämmelsen föreslås även omfatta utsänd personal under den tid som de tjänstgör i landet.

Vägran eller nedsättning av ersättning

Det kan antas att det finns möjlighet för den som har varit frihetsberövad i det mottagande landet att få ersättning även enligt det landets regelverk. För att den som har varit frihetsberövad i sådana fall inte ska ges dubbel ersättning föreslås en ny grund för att vägra eller sätta ned ersättningen om ersättning för frihetsberövandet redan har betalats ut av det mottagande landet. Övriga befintliga grunder för vägran eller nedsättning av ersättning bedöms kunna tillämpas även avseende ersättning vid frihetsberövande i det mottagande landet.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 6 § frihetsberövandelagen och att en ny paragraf, 3 a §, införs i samma lag.

15.4 Brottskadeersättning

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar gällande rätten till brottsskadeersättning.

Skälen för bedömningen: Av brottsskadelagen (2014:322) följer att staten kan betala ersättning för personskada och, i vissa fall, för sak- och förmögenhetsskada som har uppkommit till följd av brott. Av 2 § första stycket brottsskadelagen framgår att huvudregeln är att ersättning kan betalas ut om brottet har begåtts i Sverige. Enligt andra stycket i samma bestämmelse kan emellertid även brott som har begåtts utomlands grunda rätt till brottsskadeersättning, om brottsoffret vid tidpunkten för brottet hade hemvist i Sverige. Brottsskadeersättning betalas inte ut om brottet och den skadelidande har så ringa anknytning till Sverige att det inte är rimligt att skadan ersätts av staten (se 3 § brottsskadelagen). Det finns inte behov av några författningsändringar på grund av att det blir möjligt att placera intagna i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

16 Säkerhet

16.1 Allmänt om Kriminalvårdens säkerhetsarbete

Av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Kriminalvården arbetar enligt en säkerhetsstrategi där dynamisk säkerhet utgör en fundamental del. Begreppet står dels för en helhetssyn på säkerhet där olika delar samverkar, dels för att Kriminalvården ständigt och proaktivt anpassar arbetsmetoder, lokaler och system till det som hotar säkerheten nu och i framtiden. Konceptet dynamisk säkerhet består av olika delar; medarbetare, metod och arbetssätt, fysisk och teknisk säkerhet, styrande dokument och underrättelseorienterat kriminalvårdsarbete. Kriminalvården har även fyra nollvisioner inom säkerhetsområdet; inga rymningar, inga droger, inga kriminella aktiviteter och att inget våld, inga hot eller trakasserier accepteras, vare sig mot medarbetare eller mellan klienter.⁸³

16.2 Säkerhetsklassificering av anstalter

Bedömning: En kriminalvårdsanstalt utomlands bör inordnas i Kriminalvårdens befintliga struktur för säkerhetsklassificering av anstalter.

Skälen för bedömningen: Kriminalvårdsanstalterna i Sverige är indelade i tre säkerhetsklasser; klass 1–3, där anstalter av säkerhetsklass 1 har den högsta säkerhetsnivån. Förmågan att motstå rymningar och fritagningsförsök avgör vilken säkerhetsklass en anstalt har. Varje intagen bedöms individuellt i placeringsprocessen

⁸³ Kriminalvårdens årsredovisning 2023 s. 68.

för att den ska hamna på rätt anstalt. Anstalterna i respektive klass skiljer sig åt utifrån storlek, geografisk placering, byggnadssätt, utrustningsnivå och andra statiska faktorer. Några anstalter i varje säkerhetsklass har på olika sätt en förhöjd förmåga jämfört med de övriga anstalterna i klassen.

Kriminalvårdens process för anstaltsplacering av intagna är tätt sammanflätad med anstalternas säkerhetsklassificering. Inför varje beslut om anstaltsplacering av en intagen görs en helhetsbedömning som innefattar val av säkerhetsnivå och därefter val av anstalt, (se även avsnitt 10.2). Valet av säkerhetsnivå syftar till att identifiera vilka anstalter och avdelningar som har rätt grad av övervakning och kontroll utifrån förhållandena i det enskilda fallet.⁸⁴ Mot bakgrund av ovanstående finns det goda skäl att säkerhetsklassificera en anstalt utomlands inom Kriminalvårdens befintliga struktur för detta.

16.3 Säkerhetsprövning av personal

Bedömning: En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet vid en kriminalvårdsanstalt utomlands ska placeras i säkerhetsklass på motsvarande sätt som i Sverige.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet i anstalt utomlands placeras i säkerhetsklass på motsvarande sätt som i Sverige.

Skälen för bedömningen: Säkerhetsskyddslagen (2018:585) innehåller bestämmelser för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Det är verksamhetsutövaren själv som ansvarar för att bedöma om den bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Av 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhets-

⁸⁴ Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8) s. 12.

prövas. Kravet gäller anställda, uppdragstagare och andra som deltar i en säkerhetskänslig verksamhet. En anställning eller ett annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska enligt 3 kap. 5 § samma lag under vissa förutsättningar placeras i säkerhetsklass. Befattningar delas in i säkerhetsklass 1, 2 eller 3 utifrån skadenivåerna synnerligen allvarlig, allvarlig eller inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Anställningar i Kriminalvården är enligt uppgifter från myndigheten regelmässigt placerade i säkerhetsklass och den som söker en sådan anställning behöver därför normalt säkerhetsprövas. Det är rimligt att detsamma ska gälla för personal som ska arbeta vid en anstalt utomlands.

I avsnitt 8.2 görs bedömningen att om utländsk personal ska användas för att bemanna anstaltsplatser utomlands bör de vara anställda av arbetsgivare i det mottagande landet. Om utländsk personal ska delta i Kriminalvårdens säkerhetskänsliga verksamhet måste den personalen säkerhetsprövas i enlighet med 3 kap. säkerhetsskyddslagen. Det finns enligt säkerhetsskyddslagen inget som hindrar att även personer som har hemvist i annat land blir föremål för säkerhetsprövning. Däremot har Säkerhetspolisen begränsad praktisk möjlighet att genomföra högkvalitativa registerkontroller när det gäller sådana personer.⁸⁵ Det är också oklart hur ett mottagande land skulle ställa sig till att låta sin personal genomgå säkerhetsprövning av svenska myndigheter. Vidare får en anställning i staten som är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2 som utgångspunkt endast innehas av den som är svensk medborgare.

I 5 kap. säkerhetsskyddslagen finns även bestämmelser om internationell säkerhetsskyddssamverkan och säkerhetsintyg. Ett säkerhetsintyg får under vissa förutsättningar utfärdas för personer som har hemvist i Sverige och leverantörer med säte i Sverige när en annan stat eller mellanfolklig organisation har ansökt om ett sådant intyg. Ett intyg får som utgångspunkt utfärdas endast om deltagandet avser verksamhet i eller för en stat eller en mellanfolklig organisation som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Med detta avses en överenskommelse som omfattas av Wienkonventionen om traktaträtten och som utgör en bindande internationell förpliktelse mellan parterna. Skälet till detta krav är att det med intygsgivandet följer en reciprocitet på ett sådant sätt att om Sverige ger intyg så måste också Sverige godta säkerhetsintyg

⁸⁵ Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskydd, Personalsäkerhet, augusti 2024, s. 31.

från det aktuella landet eller mellanfolkliga organisationen.⁸⁶ Bestämmelserna tar sikte på två slag av intyg som är vanligt förekommande i internationella sammanhang; personnel security clearance (PSC) och facility security clearance (FSC). Syftet med dessa är att intyga att en person respektive en leverantör i en stat uppfyller sådana krav på säkerhet att en behörig företrädare för staten har bedömt att personen respektive företaget kan delta i säkerhetskänslig verksamhet i en annan stat.⁸⁷ Användande av sådana säkerhetsintyg, är ett sätt att säkerställa att kraven avseende säkerhetsskydd upprätthålls.

I 3 kap 3 § första stycket säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen får göras mindre omfattande om det finns särskilda skäl. En utfärdad PSC från det land där personen är anställd skulle kunna utgöra ett särskilt skäl att göra en mindre omfattande säkerhetsprövning. Detta är en dock en bedömning som behöver göras av verksamhetsutövaren, eventuellt i samråd med tillsynsmyndighet.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet i anstalt utomlands placeras i säkerhetsklass på motsvarande sätt som i Sverige, föreslås att detta regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

16.4 Brandskydd och ventilation

Bedömning: En kriminalvårdsanstalt utomlands bör, så långt det är möjligt, motsvara de krav på brandskydd och ventilation som uppställs för motsvarande byggnadsverk i Sverige.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas i bestämmelser om vilka krav på brandskydd och ventilation som ställs på en anstalt utomlands.

⁸⁶ Waern m.fl., *Säkerhetsskyddslagen – en kommentar* (13 januari 2023, version 1, Juno), kommentaren till 5 kap. 1 §.

⁸⁷ Ibid.

Skälen för bedömningen: I plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338) regleras krav på byggnadsverk. Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna och myndighetens föreskrifter benämns Boverkets byggregler, BBR. Reglerna gäller bl.a. för byggnader som uppförs eller ändras. I BBR anges funktionskrav som ibland kan uppnås med olika tekniska lösningar. Till BBR finns också allmänna råd som kompletterar de föreskrivna funktionskraven och anger hur någon lämpligen kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna.

När det gäller brandskydd vid uppförande eller ändring av en byggnad ska den först delas in i en byggnadsklass och en eller flera verksamhetsklasser. Därefter kan man i byggreglerna (BBR) utifrån dessa klasser ta reda på vilka krav som gäller för utrymningsvägar, brandceller, sprinklersystem m.m. Vid bedömning av byggnadsklass tas hänsyn till troliga brandförlopp, möjliga konsekvenser av en brand samt byggnadens komplexitet. Verksamhetsklassernas indelning beror t.ex. på risken för brand i en viss verksamhet och i vilken mån personer kan förväntas utrymma på egen hand. Lokaler som är avsedda för personer som hålls inlåsta, t.ex. fängelser, omfattas av en särskild verksamhetsklass (5 D).⁸⁸

Boverkets byggregler ställer också krav på luftkvalitet i byggnader i syfte att förebygga olägenheter till följd av radon, mikroorganismer, fukt m.m. i inomhusluften. Det finns särskilda regler om funktionskontroll av ventilationssystem, s.k. obligatorisk ventilationskontroll. Kommunerna ansvarar för kontroll och tillsyn avseende detta. Förutom de generella kraven i BBR har även andra myndigheter regler som ska tillämpas beroende på hur byggnaden är tänkt att användas, t.ex. Arbetsmiljöverkets föreskrifter om arbetsplatsens utformning (AFS 2020:1).

Boverket och dess föregångare har gett ut många byggnadsregler under en lång tidsperiod. En byggnad ska uppfylla de regler som gällde när byggnaden uppfördes eller ändrades. Detta innebär t.ex. att olika regler kan gälla för olika kriminalvårdsanstalter i Sverige beroende på när de uppfördes eller byggdes om.

Krav på byggnadsverk regleras i huvudsak nationellt inom EU (jfr SOU 2019:68 s. 247). Oaktat detta är det rimligt att en anstalt utomlands i huvudsak ska uppfylla de krav som skulle ställas på en

⁸⁸ Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, 5:215.

motsvarande byggnad i Sverige. Det kan i sin tur medföra att vissa anpassningar eller ombyggnationer av de aktuella lokalerna kan vara nödvändiga för att uppnå en godtagbar standard. Det kan också tänkas att vissa krav i stället kan tillgodoses genom kompensatoriska åtgärder, t.ex. i form av utökad bemanning i vissa situationer.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att anstaltsplatser utomlands så långt som möjligt lever upp till de krav på brandskydd och ventilation som ställs på svenska anstaltsplatser, bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om vilka krav som ska ställas i fråga om brandskydd och ventilation.

17 It-frågor

Bedömning: Det ankommer på Kriminalvården att säkerställa att de it-system som är nödvändiga för verksamheten kan användas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra detta.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som säkerställer att nödvändiga it-system kan användas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Skälen för bedömningen: Inom Kriminalvårdens klient-verksamhet används ett flertal olika it-system, bl.a. för ärendehantering, dokumentation och administration av sysselsättning och ersättning. För att verksamheten ska fungera tillfredsställande bedöms det vara en förutsättning att dessa it-stöd kan användas även vid placering i anstalt utomlands. För att detta ska vara möjligt krävs exempelvis en säker och robust datakommunikation mellan Kriminalvården i Sverige och anstalten i det mottagande landet.

Kriminalvården förlitar sig på olika typer av säkerhetssystem för att verksamheten i en anstalt ska fungera, t.ex. kameraövervakning, passerkontrollsystem, överfallslarm, kommunikationsverktyg och system för brandlarm och sprinkler. Vid förhyrning av en befintlig anstalt eller del av anstalt kan vissa säkerhetssystem redan finnas på plats medan andra kan behöva etableras i efterhand. Det bör ankomma på Kriminalvården att närmare analysera detta och, i samråd med det mottagande landet, säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett tillräckligt säkert sätt även i anstalt utomlands.

Som framgår av avsnitt 21.6 är det vanligt att intagna deltar i muntliga förhandlingar eller sammanträden i domstol med

ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring. För att så ska kunna ske även från en anstalt utomlands är det av stor vikt att det finns tekniska förutsättningar för det i de lokaler som hyrs. Eftersom det enligt uppgifter till utredningen från Domstolsverket inte finns några tekniska hinder för att koppla upp sig mot en svensk domstol från utlandet (antingen via videokonferenssystem eller via en särskild webbtjänst) bör det vara möjligt för Kriminalvården att säkerställa att det finns tekniska förutsättningar för deltagande i muntliga förhandlingar och sammanträden i domstol från utlandet. Om t.ex. videokonferensutrustning används för detta ändamål bör den även kunna användas för kontakter med andra myndigheter i Sverige.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att garantera att nödvändiga it-system kan användas vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands bör det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som säkerställer detta.

18 Tillsyn och granskning

18.1 Internationell tillsyn

Bedömning: Det finns inte något hinder för att genomföra internationell tillsyn av frihetsberövade i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 3 har Sverige ingått olika internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. För att granska statens efterlevnad av sina åtaganden enligt överenskommelserna finns olika internationella organ, t.ex. FN:s kommitté mot tortyr (CAT) och Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) som bl.a. genomför besök och inspektioner av platser där frihetsberövade personer är placerade. De stater som tillträtt dessa konventioner är skyldiga att lämna tillträde till statens territorium för sådana besök. Förutsatt att förhyrning av fängelseplatser sker i en annan konventionsstat finns därmed inget hinder för det tillsynsorgan som är kopplat till respektive konvention att utföra granskning av den aktuella institutionen. Här kan t.ex. nämnas att CPT genomförde ett besök 2011 i Tilburganstalten i Nederländerna, som vid denna tidpunkt hyrdes av den belgiska staten.⁸⁹ Besöksrapporten ställdes därefter till såväl den nederländska som den belgiska regeringen. Under förutsättning att anstaltsplatser hyrs i en stat som tillträtt samma internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige, torde det inte uppstå några skillnader jämfört med hur internationell tillsyn av frihetsberövande genomförs i Sverige.

⁸⁹ Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 17 to 19 October 2011, 2012-06-26, CPT/Inf (2012) 19, European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

18.2 Nationell tillsyn

18.2.1 Riksdagens ombudsmän (JO)

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra Riksdagens ombudsmäns tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Riksdagens ombudsmän (JO) är en myndighet under riksdagen. Riksdagen väljer de fyra justitieombudsmännen som är verksamma vid myndigheten. JO utövar s.k. extraordinär tillsyn och avser tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter (se 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen och 13 kap. 2 § riksdagsordningen). Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter, tjänstemän och andra befattningshavare vid statliga och kommunala myndigheter och andra som har en tjänst eller ett uppdrag som innebär myndighetsutövning (se 14 § lagen [2023:499] om instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Den externa kontrollen av regelefterlevnaden i Kriminalvårdens verksamhet bedrivs till stor del av JO. Polisorganisationskommittén gjorde i sitt slutbetänkande *Tillsyn över polisen och Kriminalvården* (SOU 2015:57), bedömningen att det finns ett behov av att utvidga den ordinära tillsynen över Polismyndighetens och Kriminalvårdens verksamheter och föreslog därför att en ny tillsynsmyndighet för detta syfte skulle bildas. Något sådant förslag har emellertid inte presenterats av regeringen.

JO:s tillsyn baseras på inspektioner av främst anstalter och häkten, initiativärenden och anmälningar från allmänheten. Vid en inspektion går JO:s medarbetare igenom akter och andra dokument samt träffar myndighetens ledning och tjänstemän. Vanligtvis ges även möjlighet för intagna att samtala med JO:s medarbetare. En inspektion kan leda till att ombudsmannen tar ett initiativ, dvs. lägger upp ett ärende som utreds av JO.

Det finns i gällande regelverk inget formellt hinder mot att JO eller Justitiekanslern, JK, utövar tillsyn över verksamhet som staten bedriver utomlands. Exempelvis kan nämnas att de svenska utlandsmyndigheterna under Utrikesdepartementet och den ärendehandläggning som sker där står under JO:s och JK:s tillsyn, även om det då handlar om svenska beskickningar utomlands som har en

särställning i fråga om suveränitet (se t.ex. artikel 22 i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser). Det finns inget behov av författningsändringar för att JO ska kunna utöva tillsyn i en anstalt utomlands (se även prop. 2024/25 s. 47).

I de tidigare överenskommelserna om förhyrning av anstaltsplatser i annan stat har det avtalats om att tillsyns-myndigheter i avsändande stat ska ha rätt att utföra granskning och tillsyn i den institution som hyrts i det mottagande landet (se avsnitt 4). Exempelvis motiverade den norska regeringen detta med att verkställigheten av straffet skulle ske i enlighet med norskt regelverk och att de norska myndigheterna hade det fulla ansvaret för att straffet verkställdes på ett korrekt sätt.⁹⁰ Ett liknande resonemang har förts även av den danska regeringen.

Som framgår av avsnitt 3.1.2 är JO också utsett till nationellt besöksorgan, NPM, i Sverige och har en särskild enhet, Opcat enheten, som regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade, rapporterar från besöken och deltar i det internationella samarbetet inom området. Enligt Opcat ska staterna tillåta besök på varje plats under sin jurisdiktion eller kontroll där personer är eller kan hållas frihetsberövade. Alla stater som tillträtt Opcat har emellertid sina egna nationella besöksorgan. Det skulle därför i en förhyrningssituation som innebär delad jurisdiktion mellan avsändande och mottagande land kunna föreligga överlappande mandat mellan avsändande och mottagande lands tillsynsorgan under Opcat, vilket i sin tur skulle kunna innebära en gränsdragningsproblematik. Vidare finns en risk för att det kan uppstå rättsliga hålrum där ingendera av tillsynsorganen anser sig ha mandat, vilket bl.a. visade sig när Norge hyrde anstaltsplatser i Nederländerna. Detta är förhållanden som lämpligen bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet (se avsnitt 18.3).

Norska Sivilombudet framförde vissa synpunkter kring frågan om mandat att utföra tillsyn utomlands i sitt remissvar rörande föreslagna lagändringar. Sivilombudet konstaterade att den, till skillnad från t.ex. CPT, är ett nationellt tillsynsorgan. I en situation med norska fängelseplatser i annan stat kommer jurisdiktionen att

⁹⁰ Prop. 92 LS (2014–2015) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015, s. 20.

delas mellan två stater och den mottagande statens besökande organ skulle sannolikt också anse sig ha mandat att t.ex. genomföra inspektioner. Sivilombudet ansåg det också problematiskt att dess granskning inte skulle kunna omfatta platser utanför fängelset och sådana områden som mottagande stat ansvarar för, exempelvis transporter och hälso- och sjukvård. Slutligen påpekades att möjligheten för intagna att ge in klagomål skulle vara mer begränsad än vad som är fallet för intagna i Norge eftersom Sivilombudet inte kan behandla klagomål gällande utländska myndigheter och inte heller har rätt att få information från myndigheter i utlandet. Även dessa synpunkter bör beaktas vid ingående av en överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet. Sivilombudet besökte sedermera Norgerhavenanstalten i Nederländerna under 2016 (se avsnitt 4.2).

18.2.2 Justitiekanslern

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra Justitiekanslerns tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Justitiekanslern, JK, är en myndighet under regeringen som, i likhet med JO, utövar tillsyn över myndigheter och deras tjänstemän. Tillsynen har till syfte att kontrollera att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar, se 1 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn. JK:s tillsynsverksamhet är främst inriktad på att upptäcka systematiska fel i den offentliga verksamheten. Förutom att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen har JK i uppgift att reglera vissa typer av skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare, se förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern.

Som framgår av avsnitt 18.2.1 finns i gällande regelverk inget formellt hinder mot att JO eller JK utövar tillsyn över verksamhet som staten bedriver utomlands. Det krävs därmed inte författningsändringar för att JK ska kunna utöva tillsyn i en anstalt utomlands (se även prop. 2024/25:12 s. 47).

18.2.3 Inspektionen för vård och omsorg

Bedömning: Med förslaget till ändring i patientsäkerhetslagen ges Inspektionen för vård och omsorg möjlighet att utöva tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Inspektionen för vård och omsorg, IVO, bedriver tillsyn över bl.a. verksamheter inom socialtjänstområdet och hälso- och sjukvården samt över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal i deras yrkesutövning. Regleringen av IVO:s tillsyn inom hälso- och sjukvårdsområdet finns i huvudsak i patientsäkerhetslagen (2010:659) och innebär bl.a. kontroller med viss frekvens samt utredning av enskildas klagomål och anmälningar från vårdgivare. Vårdgivare är skyldiga att till IVO anmäla händelser som har medfört eller hade kunnat medföra en allvarlig vårdskada, eller annan allvarlig skada till följd av säkerhetsbrist (lex Maria). IVO kan i beslut uttala sig om en åtgärd eller underlåtenhet av vårdgivare eller hälso- och sjukvårdspersonal strider mot lag eller annan föreskrift eller är olämplig med hänsyn till patientsäkerheten. Under vissa förutsättningar kan IVO också förelägga vårdgivaren att fullgöra sina skyldigheter. Kriminalvården bedriver hälso- och sjukvård och är därmed föremål för IVO:s tillsyn (se också avsnitt 11.2).

Det finns varken i patientsäkerhetslagen eller i förordningen (2013:176) om instruktion för Inspektionen för vård och omsorg några bestämmelser om geografiskt tillämpningsområde eller möjligheterna att utöva tillsyn utanför Sverige. I förarbetena till patientsäkerhetslagen finns emellertid uttalanden som talar mot att tillsyn enligt lagen är möjlig utomlands. I avsnitt 11.11 föreslås med anledning av detta vissa författningsändringar som möjliggör för IVO att utöva tillsyn i en anstalt utomlands.

18.2.4 Integritetsskyddsmyndigheten

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra Integritetsskyddsmyndighetens granskning och tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Integritetsskyddsmyndigheten, IMY, är Sveriges nationella tillsynsmyndighet för behandling av personuppgifter och granskar att reglerna på dataskyddsområdet följs, framför allt genom tillsyn. Myndigheten är tillsynsmyndighet bl.a. enligt artikel 51.1 i EU:s dataskyddsförordning och artikel 41.1 i dataskyddsdirektivet (se 2 a § förordningen [2007:975] med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten). Kriminalvården granskas i egenskap av personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i myndighetens verksamhet. Tillsyn kan inledas enligt den tillsynsplan som IMY beslutat om, efter klagomål från enskilda eller efter tips från massmedia, myndigheter, organisationer m.fl. Det finns inte behov av författningsändringar för att IMY ska kunna granska och utöva tillsyn i anstalt utomlands.

18.2.5 Statens skolinspektion

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra Skolinspektionens tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Myndighetens uppdrag är att genom inspektion och tillståndsprövning se till att skolhuvudmän sköter sina verksamheter enligt lagar och förordningar. I förhållande till Kriminalvården utövar Statens skolinspektion tillsyn över den formella vuxenutbildningen vid kriminalvårdsanstalt, se 24 kap. 10 § skollagen (2010:800). Tillsynen regleras i 26 kap. skollagen och avser kontroll av regelefterlevnad. Det finns inget behov några författningsändringar för att Skolinspektionen ska kunna utöva tillsyn i anstalt utomlands.

18.2.6 Arbetsmiljöverket

Bedömning: Med förslaget till ny lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands ges Arbetsmiljöverket möjlighet att utöva tillsyn i anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Arbetsmiljöverket har tillsyn över bl.a. arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen (se 2 § förordningen [2007:913] med instruktion för Arbetsmiljöverket och 7 kap. arbetsmiljölagen [1977:1160]). Arbetsmiljöverket genomför både planerad och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen görs med utgångspunkt i analyser av arbetsmiljörisker och risker för att aktörer medvetet bryter mot regelverket. Den händelsestyrda tillsynen görs med anledning av bl.a. olyckor eller på begäran av t.ex. skyddsombud eller arbetsgivare. Tillsyn kan ske i form av inspektion då det vid besök på arbetsplatsen kontrolleras att arbetsgivaren lever upp till arbetsmiljöréglerne.

Arbetsmiljölagen innehåller inte några bestämmelser om geografiskt tillämpningsområde. Emellertid framgår av bl.a. förarbetena till arbetsmiljölagen att den i princip inte är tillämplig utanför Sveriges gränser. Detta innebär i så fall också att Arbetsmiljöverket är förhindrad att utöva tillsyn i verksamhet utomlands. I avsnitt 14.2 föreslås med anledning av detta en ny lag som möjliggör för Arbetsmiljöverket att utöva tillsyn i en anstalt utomlands.

18.3 Genomförande av tillsyn utomlands

Bedömning: Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att svenska tillsynsmyndigheter kan utöva tillsyn i anstalt utomlands. Det bör även tas in bestämmelser om mandat för de nationella besöksorganen i Sverige respektive det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Som framgår av avsnitt 6.2 bör svensk verkställighetslagstiftning tillämpas vid verkställighet i utlandet och anstaltsplatser utomlands bör i så stor utsträckning som möjligt bemannas med utsänd svensk klientnära personal (se avsnitt 7.3). Utgångspunkten är att verkställighet i en anstalt utomlands ska vara likvärdig verkställighet i en anstalt i Sverige. Kriminalvården bedriver en till stora delar sluten verksamhet som innefattar inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter. De intagna befinner sig dessutom i ett påtagligt beroendeförhållande till personalen inom

myndigheten. Mot denna bakgrund är det, inte minst ur ett rättssäkerhetsperspektiv, centralt att samma tillsynsorgan som bedriver granskning av Kriminalvårdens verksamhet i Sverige också bör ha motsvarande mandat när det gäller myndighetens verksamhet i annat land.

Som framgår ovan utgörs den externa tillsynen av svensk kriminalvårdsverksamhet huvudsakligen av extraordinär tillsyn via JO, och i viss mån av JK. Som konstaterats i avsnitt 18.2.1 och 18.2.2 bedöms det inte krävas författningsändringar för att JO eller JK ska kunna utöva tillsyn av anstaltsverksamhet utomlands.

Också i övrigt finns det tillräckligt goda förutsättningar för svensk tillsyn vid anstaltsplacering utomlands, utöver vad som angetts ovan avseende Arbetsmiljöverket och Inspektionen för vård och omsorg. I många fall bedöms den faktiska tillsynen också kunna utövas i Sverige även om händelserna som utreds har inträffat i det mottagande landet.

För att kunna genomföra tillsyn genom inspektion på plats på en annan stats territorium krävs att det mottagande landet ger sitt godkännande till detta, och även i vilken omfattning detta kan ske. Det bör också förhandlas med det mottagande landet vad som ska gälla avseende tillsyn utanför anstalten, t.ex. vid transporter och eventuella utevistelser för de intagna (se även avsnitt 12.3).

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Frågor om tillsyn och tillsynsmyndigheters mandat bör regleras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet. Så har också skett i de överenskommelser som föregått förhyrning av anstaltsplatser utomlands i de fall som redovisats i avsnitt 4. I överenskommelsen behöver också frågan om mandat för de nationella besöksorganen i Sverige respektive det mottagande landet tydliggöras, bl.a. för att underlätta det praktiska genomförandet av tillsynen. Genom att reglera dessa frågor i överenskommelsen kan de risker som t.ex. det norska Sivilombudet pekat på omhändertas, exempelvis när det gäller jurisdiktion (se avsnitt 4.2 och 18.2.1).

19 Personuppgiftsbehandling

19.1 Personuppgiftsansvar vid placering i anstalt utomlands

Bedömning: Kriminalvården är som utgångspunkt personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som aktualiseras vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Frågan om personuppgiftsansvar bör klargöras i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Även vid placering av intagna i anstalt utomlands kommer Sverige att ansvara för verkställigheten. Utgångspunkten är också att svensk lagstiftning ska reglera formerna för verkställigheten vilket innebär att Kriminalvården även vid placering i anstalt utomlands kommer att vara verkställande myndighet (se avsnitt 6.2). Det är också Kriminalvården som bestämmer ändamålen för personuppgiftsbehandlingen och hur den ska gå till. Det är därmed rimligt att utgå ifrån att Kriminalvården är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som aktualiseras vid verkställighet av fängelsestraff i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

I avsnitt 7.3 föreslås att anstaltsplatser utomlands i så stor utsträckning som möjligt bör bemannas med utsänd personal i funktioner som innefattar beslutsfattande eller kontakter med intagna. Även om en förhyrning sker med uteslutande svensk klientnära bemanning är det rimligt att utgå från att det mottagande landet ändå behöver ta del av och behandla vissa personuppgifter, t.ex. för att hantera inresa, transporter och eventuella utevistelser (se även avsnitt 19.3). Det kan också vara nödvändigt för att det mottagande landet ska kunna bedöma om en intagen kan accepteras

för placering i landet, exempelvis uppgifter om aktuell brottslighet, brottshistorik och säkerhetsförhållanden.

En fråga är vilken roll som det mottagande landet kan anses ha i förhållande till den personuppgiftsbehandling som sker där. Om flera aktörer gemensamt bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter är de gemensamt personuppgiftsansvariga (se 3 kap. 20 § BDL och artikel 26 i EU:s dataskyddsförordning). Om en aktör behandlar personuppgifter på uppdrag av den personuppgiftsansvariga utan att själv bestämma ändamål eller medel för behandlingen är denna att betrakta som personuppgiftsbiträde (se 3 kap. 16 § BDL och artikel 28 i EU:s dataskyddsförordning). Myndighet i det mottagande landet skulle t.ex. kunna anses som personuppgiftsbiträde om utländsk personal, på Kriminalvårdens uppdrag och enligt instruktion, behandlar personuppgifter i den klientnära verksamheten. Det krävs i sådant fall att ett särskilt personuppgiftsbiträdesavtal ingås mellan parterna. Ett tredje alternativ är att parterna är självständigt ansvariga, men för olika delar av behandlingen. Exempelvis skulle detta kunna vara fallet om det mottagande landet behöver behandla personuppgifter om intagna för egen del och för egna syften, se stycket ovan. För sådan personuppgiftsbehandling är det mottagande landets lagstiftning tillämplig.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Innan en förhyrning av anstaltsplatser utomlands kan komma till stånd behöver förhållandet mellan Kriminalvården och dess motsvarighet i det mottagande landet, i fråga om personuppgiftsansvar, klargöras. Avgörande för denna bedömning är de faktiska omständigheterna vid behandlingen. Detta är i sin tur avhängigt av hur förhyrningen utformas och hur den genomförs i praktiken, t.ex. i vilken mån utländsk personal kommer att utföra arbetsuppgifter som innefattar personuppgiftsbehandling (se avsnitt 7).

19.2 Tillämplig lagstiftning

Bedömning: Bestämmelserna i brottsdatalagen och lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom

brottsdatalogens område med tillhörande förordning är tillämpliga avseende Kriminalvårdens behandling av personuppgifter vid verkställighet av fängelse i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det finns inte något behov av författningsändringar.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet klargöras att det svenska regelverket för personuppgiftsbehandling ska gälla för Kriminalvårdens verksamhet i det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Av brottsdatalogen (2018:1177), BDL, och lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, KV-BDL, framgår att Kriminalvården får behandla personuppgifter bl.a. i syfte att verkställa straffrättsliga påföljder (se avsnitt 3.10.2). Det saknas emellertid bestämmelser om dessa lagars territoriella tillämpningsområde och det finns inte några uttalanden om detta i förarbetena. Inte heller dataskyddsdirektivet innehåller några sådana bestämmelser.

I EU:s dataskyddsförordning är etableringslandsprincipen utgångspunkten när det gäller det territoriella tillämpningsområdet (artikel 3.1 och 3.3), vilket innebär att den lag som gäller i det land där den personuppgiftsansvarige är etablerad ska tillämpas. Denna princip kommer också till uttryck i dataskyddslagen (1 kap. 5 § dataskyddslagen). Det saknar då betydelse var behandlingen faktiskt utförs och var den registrerade befinner sig (prop. 2017/18:105 s. 37). Det är rimligt att använda ett liknande synsätt för regelverken på dataskyddsdirektivets område. Bestämmelserna i brottsdatalogen och lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område med tillhörande förordning bedöms därför kunna tillämpas även när Kriminalvården bedriver verksamhet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Det finns inte behov av ändringar i Kriminalvårdens registerförfattningar för att möjliggöra detta även om det bör noteras att det inom Justitiedepartementet bereds förslag om revidering av Kriminalvårdens registerförfattningar (se Ds 2023:21). Det är dock lämpligt att det klargörs i överenskommelsen med det mottagande landet att svensk lagstiftning ska gälla för den

personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för Kriminalvårdens verksamhet utomlands.

19.3 Överföring av personuppgifter till utländsk myndighet

Förslag: Kriminalvården ska få överföra personuppgifter till utländsk myndighet vid verkställighet i anstalt utomlands i enlighet med en internationell överenskommelse. Det finns inte behov av några ytterligare författningsändringar.

Skälen för förslaget: I avsnitt 5.6 görs bedömningen att förhyrning av anstaltsplatser bör ske inom EU eller EES. Genom EU:s dataskyddsförordning har alla EU:s medlemsstater ett likvärdigt skydd för personuppgifter och personlig integritet. Eftersom EU:s dataskyddsförordning även har inkorporerats i EES-avtalet är den tillämplig även i Island, Lichtenstein och Norge. EES länderna och Schweiz är också bundna av dataskyddsdirektivet genom att de anslutit sig till Schengenregelverket (prop. 2017/18:232 s. 363). Därför kan personuppgifter i princip föras över fritt inom detta område utan begränsningar, under förutsättning att behandlingen kan ske med stöd av en giltig rättslig grund.

Stöd för Kriminalvården att lämna ut personuppgifter till annan stat vid överflyttning av verkställighet av påföljd fanns tidigare i förordning (se 48 § förordningen [2001:682] om behandling av personuppgifter inom kriminalvården). Numera är det särskilt reglerat i lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område under vilka förutsättningar som personuppgifter får utlämnas till utländsk myndighet (se avsnitt 3.10.2).

Det är rimligt att utgå från att det mottagande landet kommer att behöva ta del av vissa personuppgifter rörande intagna som ska placeras i anstalt utomlands, t.ex. för att bedöma intagnas lämplighet för placering eller för att kunna genomföra transporter (se även avsnitt 4 och 19.1). I 2 kap. 4 § KV-BDL regleras tre situationer för överförande av personuppgifter till utländsk myndighet, varav de två första uppenbart inte är tillämpliga i en förhyrningssituation

(överflyttning av straffverkställighet respektive transitering genom annan stat). Den tredje situationen avser ”tillfällig överflyttning av en frihetsberövad person för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet”. I förarbetena anges att det exempelvis kan avse förhållandet då en person som avtjänar ett längre fängelsestraff i Sverige behöver överföras tillfälligt till en annan stat för att lagföras eller medverka i en brottsutredning. Personuppgifter behöver då överföras för att den andra staten ska kunna förvara den dömda på ett säkert sätt till dess att han eller hon återförs till Sverige för att återuppta straffverkställigheten här (prop. 2017/18:269 s. 256). Även om lagstiftaren inte vid tidpunkten förutsåg den nu aktuella situationen så skulle det kunna argumenteras för att den ändå omfattas av ordalydelsen *eller straffverkställighet*. Å andra sidan antyder ordet *tillfällig* att det avser en i tid kortvarig vistelse, vilket inte nödvändigtvis kommer att vara fallet vid verkställighet av fängelsestraff i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Mot bakgrund av att den aktuella bestämmelsen även har en sekretessbrytande funktion är det också av stor vikt att den är tydligt formulerad.

Sammanfattningsvis finns det behov av att förtydliga i lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område att personuppgifter får överföras till utländsk myndighet vid verkställighet av fängelsestraff i en kriminalvårdsanstalt utomlands i enlighet med en internationell överenskommelse. Några ytterligare författningsändringar är inte nödvändiga för att möjliggöra detta.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 2 kap. 4 § KV-BDL.

19.4 Behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvård

Bedömning: Personuppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet får överföras till det mottagande landets hälso- och sjukvård om den intagne lämnat uttryckligt samtycke till detta.

Utlämnande kan i ett enskilt fall ske utan samtycke, om det är nödvändigt för att skydda den registrerades eller någon annan fysisk persons grundläggande intressen när den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att lämna sitt samtycke.

Det bör i överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om att den personuppgiftsbehandling som Kriminalvården utför i egenskap av vårdgivare vid anstalt utomlands ska ske med stöd av patientdatalagen.

Skälen för bedömningen: Förutom att bedriva anstalts-, häktes- och frivårdsverksamhet är Kriminalvården också vårdgivare (se avsnitt 11.2). En vårdgivare får enligt patientdatalagen (2008:355) endast behandla sådana uppgifter som behövs för de ändamål som räknas upp i 2 kap. 4 och 5 §§ samma lag. Ändamålsbestämmelserna styr över vilka personuppgifter som får samlas in och fortsättningsvis behandlas i verksamheten. Vårdgivare får bl.a. behandla personuppgifter för att fullfölja journalföringsplikten. Personuppgifter som behandlas för tillåtna ändamål får också behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som görs i överensstämmelse med lag eller förordning, och även behandlas för andra ändamål under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Patientdatalagen innehåller inga bestämmelser om territoriell tillämplighet. Av 1 kap. 4 § patientdatalagen framgår dock att lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning och att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen ska gälla, om inte annat följer av patientdatalagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av patientdatalagen. Som framgår av avsnitt 19.1 finns i dataskyddslagen en bestämmelse om territoriell tillämplighet som bygger på den så kallade etableringslandsprincipen. Personuppgiftsbehandling inom Kriminalvården i egenskap av vårdgivare kan därmed ske med stöd av patientdatalagen även utanför Sveriges gränser. Precis som för övrig personuppgiftsbehandling är det emellertid lämpligt att detta klargörs i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

I avsnitt 11.3.2 konstateras att det i vissa fall också kan vara nödvändigt att anlita det mottagande landets hälso- och sjukvård. Fråga uppstår då vilka möjligheter som finns för överföring av

personuppgifter dit, t.ex. i form av journalanteckningar. I sammanhanget kan nämnas att EU:s dataskyddsförordning inte endast omfattar all helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter utan dessutom manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer (är avsedda) att ingå i ett register. Det innebär bl.a. att EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas redan när någon samlar in personuppgifter manuellt med syfte att senare registrera personuppgifterna i datorformat. Det innebär också att muntligt utlämnande eller utlämnande på papper av personuppgifter som finns i datorformat omfattas av EU:s dataskyddsförordning (se t.ex. Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 17 januari 2023, dnr IMY-2022-695, och JK:s beslut den 18 maj 2020, dnr 3850-19-4.3.2).

Enligt EU:s dataskyddsförordning är en behandling av personuppgifter laglig om någon av angivna rättsliga grunder är uppfyllda. Inom offentlig verksamhet aktualiseras främst de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) respektive allmänt intresse (artikel 6.1 e), se avsnitt 3.10.1. För båda dessa rättsliga grunder gäller emellertid att den rättsliga förpliktelsen respektive grunden för uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten och att syftet med behandlingen är nödvändigt för att utföra uppgiften av allmänt intresse eller myndighetsutövningen (artikel 6.3). Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen ska en rättslig förpliktelse följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Av 2 kap. 2 § dataskyddslagen följer att en uppgift av allmänt intresse ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vid myndighetsutövning ska behandlingen enligt samma bestämmelse utföras med stöd av lag eller annan författning.

I Sverige har vårdgivare och omsorgsgivare under vissa förutsättningar möjlighet att dela information med varandra genom direktåtkomst eller annat elektroniskt utlämnande genom ett elektroniskt system för sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation (se lagen [2022:913] om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation). Detta gäller dock inte för vårdgivare utanför Sverige. Patientdatalagen saknar bestämmelser om överföring av personuppgifter till annat land. Inte heller i övrigt bedöms

det finnas några författningsbestämmelser eller beslut som möjliggör utlämnande av uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet till utländsk vårdgivare med stöd av grunderna i artikel 6.1 c eller e i EU:s dataskyddsförordning. En möjlighet skulle kunna vara att införa en bestämmelse i t.ex. patientdatalagen som ger stöd för ett sådant utlämnande. Det kan dock ifrågasättas om det är en lämplig ordning att, oavsett den enskildes inställning till detta, lämna ut den typen av uppgifter till en utländsk vårdgivare, se nedan. Av 2 kap. 3 § patientdatalagen framgår dock att behandling av personuppgifter som inte är tillåten enligt lagen ändå får ske, om den enskilde lämnat ett uttryckligt samtycke till behandlingen.

Möjligheten för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av samtycke är mycket begränsad. Ett samtycke ska enligt artikel 4.11 i EU:s dataskyddsförordning lämnas frivilligt, vara specifikt, informerat och utgöra en otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandlingen av personuppgifter som rör honom eller henne. För att ett samtycke ska betraktas som frivilligt krävs att den registrerade har en genuin och fri valmöjlighet och utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke. Vidare följer att samtycke inte bör utgöra giltig grund för behandling av personuppgifter om betydande ojämlikhet råder mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige. Detta gäller särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som en sådan särskild situation omfattar (skäl 42 och 43 till EU:s dataskyddsförordning).

Bestämmelsen om uttryckligt samtycke i 2 kap. 3 § patientdatalagen och dess förenlighet med EU:s dataskyddsförordning diskuterades i Socialdataskyddsutredningens betänkande *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:66). I betänkandet gjordes bedömningen att bestämmelsen kunde behållas. Utredningen ansåg att i de fall det finns bestämmelser om samtycke i registerförfattningar så har lagstiftaren tidigare gjort en avvägning och bedömt att det är lämpligt för en myndighet eller någon annan aktör att grunda en behandling av personuppgifter i ett särskilt fall på ett giltigt samtycke (s. 230). Även regeringen ansåg att bestämmelsen kunde behållas och framhöll att även en myndighet har utrymme för

samtycke som rättslig grund, t.ex. om den registrerade har fri valmöjlighet eller utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke (prop. 2017/18:171 s. 87 och 88). Det kan diskuteras vilka reella valmöjligheter en intagen som placeras för placering i anstalt utomlands har när det gäller att samtycka till att personuppgifter lämnas ut till utländsk hälso- och sjukvård. Ett sådant samtycke är emellertid inte en förutsättning för att vård utomlands i en akut situation ska kunna ges utanför anstalten, även om det i många fall kan vara en fördel ur behandlingssynpunkt. Patientens självbestämmande och integritet är grundläggande inom all hälso- och sjukvård (se t.ex. 1 kap. 4 § patientlagen [2014:821]). Samtycke är också som huvudregel en förutsättning för sammanhållen journalföring mellan svenska vårdgivare (3 kap. 1 § lagen om sammanhållen vård- och omsorgsdokumentation). Mot den bakgrunden föreslås inte att det i författning införs ett stöd för utlämnande av uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet till utländsk vårdgivare. Överförande av sådana personuppgifter kan i stället ske med stöd av uttryckligt samtycke från den intagne. Ett sådant samtycke bör dokumenteras på ett tydligt sätt, t.ex. i den intagnes patientjournal.

Av artikel 9.2 c i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av känsliga personuppgifter får ske om den är nödvändig för att skydda den registrerades eller någon annan fysisk persons grundläggande intressen när den registrerade är fysiskt eller rättsligt förhindrad att lämna sitt samtycke. Detta kan avse t.ex. behandling som är av avgörande betydelse för den registrerades eller en annan fysisk persons liv (se artikel 6.1 d och skäl 46 i EU:s dataskyddsförordning). Den registrerade anses fysiskt förhindrad att lämna sitt samtycke när denne är fysiskt oförmögen att lämna en otvetydig viljeyttring genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, exempelvis för att personen är medvetslös. Ett utlämnande av personuppgifter till utländsk hälso- och sjukvård skulle alltså även kunna ske utan uttryckligt samtycke i en sådan akut situation.

Kriminalvården har ett särskilt ansvar att tillgodose intagnas behov av vård med tanke på de hälsorisker som ett frihetsberövande kan medföra (se även avsnitt 11.2). JO har uttalat att det kan uppstå situationer där det bör övervägas att föra en intagen till sjukhus, även om den intagne tidigare uttryckt att han eller hon inte samtycker till att ta emot vård vid en sjukvårdsinrättning. Exempelvis kan detta

vara fallet när det i en akut situation är svårt att få en tillförlitlig bedömning av den intagnes beslutsförmåga (se JO:s beslut den 21 september 2021 i dnr 6300-2018). I en sådan situation är det tänkbart att ett utlämnande av personuppgifter till utländsk hälso- och sjukvård också skulle kunna ske med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning, det vill säga när behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Efter att personuppgifter lämnas ut till ett annat land är det mottagande landets lagstiftning tillämplig. Behandlingen av personuppgifter måste även i det landet stödjas på en rättslig grund och ett undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att varje land ska säkerställa att det bara är hälso- och sjukvårdspersonal som är behörig enligt nationell rätt som får tillgång till uppgifterna (artikel 9.3). Det måste därför säkerställas att sådan personal i det mottagande landet omfattas av tystnadsplikt innan överförande kan ske. Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. Inför ingående av en sådan överenskommelse behöver det därför säkerställas att hälso- och sjukvårdspersonal i det mottagande landet omfattas av tystnadsplikt (jfr avsnitt 20.3).

19.5 Konsekvensbedömning avseende dataskydd

Bedömning: Det bör genomföras en bedömning av den planerade personuppgiftsbehandlingens konsekvenser för skyddet av personuppgifter innan en förhyrning av anstaltsplatser utomlands genomförs.

Skälen för förslaget: Av 3 kap. 7 § BDL framgår att den personuppgiftsansvarige ska utföra en konsekvensbedömning om en viss typ av personuppgiftsbehandling kan antas medföra särskild risk för intrång i den registrerades personliga integritet (jfr artikel 35 i EU:s dataskyddsförordning och artikel 27 i dataskyddsdirektivet). Detta gäller både när en ny typ av behandling och när betydande förändringar av redan pågående behandling kan antas leda till sådan risk. Vidare framgår att den personuppgiftsansvarige ska samråda med tillsynsmyndigheten när en konsekvensbedömning visar att det

finns särskild risk för intrång i registrerades personliga integritet eller när typen av behandling innebär särskild risk för intrång. Samrådet ska äga rum i god tid innan behandlingen påbörjas eller betydande förändringar genomförs. Resultatet av konsekvensbedömningen bör beaktas när den personuppgiftsansvariga fastställer sådana lämpliga åtgärder som ska vidtas för att visa att dataskyddsregelverket efterlevs.

Om Kriminalvården ska bedriva verksamhet i anstalt utomlands skulle detta kunna utgöra en sådan förändring av myndighetens personuppgiftsbehandling att en konsekvensbedömning måste göras. Beroende på utfallet av denna kan det också behöva genomföras ett förhandssamråd med IMY. I sammanhanget kan nämnas att det inte finns något som hindrar att en personuppgiftsansvarig genomför konsekvensbedömning även när det inte krävs enligt lag, t.ex. vid bedömningar av vilka säkerhets- och skyddsåtgärder som behövs vid viss behandling (se prop. 2017/18:232 s. 282).

20 Offentlighet och sekretess

20.1 Utlämnande av uppgifter till utländsk myndighet

Bedömning: Med förslaget till ändring i lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område möjliggörs för Kriminalvården att lämna relevanta personuppgifter till motsvarande myndighet i det mottagande landet.

När det gäller andra uppgifter får bedömas om uppgifterna i en motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet och om det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen.

Skälen för bedömningen: Kriminalvårdens verksamhet omgärdas av olika typer av sekretess (se avsnitt 3.11.2). För att intagna ska kunna verkställa fängelse i en kriminalvårdsanstalt utomlands behöver vissa uppgifter som är sekretessbelagda enligt svensk rätt överföras till det mottagande landet. Det kan exempelvis handla om aktuell brottslighet, brottshistorik och säkerhetsrelaterade uppgifter. Sådana uppgifter får enligt huvudregeln inte lämnas ut till utländsk myndighet. Ett utlämnande är dock enligt 8 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, tillåtet om det sker i enlighet med en särskild föreskrift (p. 1) eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten (p. 2), se även avsnitt 3.11.3.

I avsnitt 19.2 föreslås att en särskild föreskrift om utlämnande av personuppgifter införs i 2 kap. 4 § lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, KV-BDL. Enligt den bestämmelsen får personuppgifter

lämnas ut till en utländsk myndighet om de behövs för genomförande av verkställighet av fängelsestraff i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område är tillämplig när Kriminalvården behandlar personuppgifter bl.a. i syfte att verkställa häktning eller straffrättsliga påföljder. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § brottsdatalogen (2018:1177), BDL, utgör därmed en sådan särskild föreskrift som avses i 8 kap. 3 § 1 OSL och som ger Kriminalvården möjlighet att lämna ut uppgifter om t.ex. intagna som omfattas av sekretess till det mottagande landet.

När det gäller andra uppgifter än personuppgifter samt personuppgifter som behandlas för andra syften än de som omfattas av lagen om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får i stället göras en prövning enligt 8 kap. 3 § 2 OSL. Det skulle exempelvis kunna handla om situationer då ett utlämnande till svensk myndighet hade kunnat ske med stöd av bestämmelsen om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL eller generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (se avsnitt 3.11.3). Det bör dock understrykas att utlämnande med stöd av 8 kap. 3 § 2 OSL förutsätter att det måste stå klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen. Av bestämmelsen framgår vidare att den prövning som ska göras av om uppgiftslämnandet är förenligt med svenska intressen ska utföras av myndigheten som sådan. Prövningen får alltså inte göras av en enskild tjänsteman annat än om det av arbetsordning eller liknande är den som beslutar på myndighetens vägnar i sådana fall.

Sammanfattningsvis tillgodoser befintliga bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och föreslagna ändringar i 2 kap. 4 § KV-BDL Kriminalvårdens behov av att kunna lämna sekretessbelagda uppgifter till motsvarande myndigheter i det mottagande landet.

20.2 Utlämnande av uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet

Bedömning: Uppgifter om en enskilds hälsotillstånd inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet får lämnas ut till utländsk hälso- och sjukvårdsmyndighet om uppgifterna i en

motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet och om det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 11.3.1 görs bedömningen att en kriminalvårdsanstalt utomlands bör bemannas med svensk hälso- och sjukvårdspersonal. Uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet omfattas av sekretess enligt 25 kap. 1 § OSL och får som huvudregel inte röjas för utomstående. I vissa fall kan det dock uppstå behov av att utbyta uppgifter med sjukvårdsinrättning i det mottagande landet (se avsnitt 11.3.2). En enskild kan i en sådan situation häva sekretessen genom att ge sitt samtycke till att uppgifter överlämnas (se 12 kap. 2 § OSL).

Det kan dock inträffa att den enskilde vägrar att ge sitt samtycke, eller av andra skäl är förhindrad att göra det, i en situation då det innebär en allvarlig medicinsk risk att inte vidarebefordra information om hans eller hennes hälsotillstånd. I offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser som möjliggör att utan samtycke lämna uppgift om en enskild från en myndighet inom hälso- och sjukvården till en annan sådan myndighet. Exempelvis framgår av 25 kap. 13 § OSL att uppgift om en enskild som behövs för att han eller hon ska få nödvändig vård, omsorg, behandling eller annat stöd får lämnas från en myndighet inom hälso- och sjukvården till en annan myndighet inom hälso- eller sjukvården. En förutsättning för detta är att den enskilde på grund av sitt hälsotillstånd eller av andra skäl är förhindrad att samtycka till att uppgiften lämnas ut.

Med *myndighet* i offentlighets- och sekretesslagen avses emellertid endast svenska myndigheter (se prop. 1979/80:2, del A, s. 365). Bestämmelsen i 25 kap. 13 § OSL är därmed inte direkt tillämplig i förhållande till utländska myndigheter. I avsnitt 20.1 konstateras dock att utlämnande av uppgifter om omfattas av sekretess får lämnas ut till utländska myndigheter under vissa förutsättningar, bl.a. om uppgifterna i en motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet och det står klart att utlämnandet är förenligt med svenska intressen (se 8 kap. 3 § 2 OSL). Ett utlämnande till utländsk hälso- och sjukvårdsmyndighet bedöms därför kunna ske i ett enskilt fall om uppgiften hade kunnat lämnas till en motsvarande svensk myndighet, t.ex. i samband med

ett livshotande tillstånd. Det är svårt att se att ett sådant utlämnande skulle stå i strid med svenska intressen.

Det finns alltså möjligheter att även utan samtycke överlämna uppgifter inom Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet om en enskilds hälsotillstånd till en utländsk vårdinrättning.

20.3 Tystnadsplikt för utländsk personal

Bedömning: Tystnadsplikt enligt svensk rätt gäller som utgångspunkt inte för personer som är anställda av en utländsk arbetsgivare. Beroende på hur en anstalt utomlands bemannas kan emellertid utländsk personal komma att betraktas som uppdragstagare i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om jurisdiktion kring brott mot tystnadsplikt.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 7.3 görs bedömningen att anstaltsplatser utomlands i så stor utsträckning som möjligt bör bemannas med utsänd personal i klientnära funktioner. Om kriminalvårdspersonal från det mottagande landet ska användas i verksamheten kommer det sannolikt krävas att de ges tillgång till uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen är som utgångspunkt tillämpliga för organ på vilka offentlighetsprincipen är tillämplig. Förbudet att röja eller utnyttja en sekretessbelagd uppgift gäller därför för myndighet (2 kap. 1 § första stycket OSL). Med *myndighet* avses endast svensk myndighet (se avsnitt 3.11.1). I avsnitt 8.2 görs bedömningen att utländsk personal bör vara anställd av arbetsgivare i det landet. Det skulle i så fall innebära att det enligt svensk rätt inte finns något sekretesskydd för uppgifter som utländska tjänstemän får kännedom om i samband med verkställighet av fängelse i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Följaktligen skulle inte heller utländska tjänstemän omfattas av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken

eftersom denna endast avser överträdelser av svenska föreskrifter om tystnadsplikt (se t.ex. prop. 2012/13:73 s. 122).

Offentlighets- och sekretesslagen är dock tillämplig även avseende personer som kan sägas delta i en myndighets verksamhet på grund av uppdrag hos en myndighet eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § andra stycket OSL). I förarbetena nämns bl.a. fall där en myndighet har träffat avtal med ett enskilt företag och där en arbetstagare i det företaget ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med arbetstagaren själv (se prop. 1979/80:2, del A, s. 128). Med en myndighets verksamhet avses den egentliga verksamheten, den som framgår eller kan utläsas av myndighetens instruktion eller annan reglering.

Beroende på den närmare utformningen av överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet när det gäller bemanning, skulle offentlighets- och sekretesslagen kunna vara tillämplig i förhållande till utländsk kriminalvårdspersonal som utför samma arbete som motsvarande svensk personal i anstalt i Sverige (se även avsnitt 20.4).

I samband med att Norge och Nederländerna ingick en överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser diskuterades frågan om tystnadsplikt för den nederländska personalen.⁹¹ Det konstaterades att nederländska tjänstemän omfattades av tystnadsplikt enligt bestämmelser i den norska förvaltningsloven och straffegjennomføringsloven. Dock gjordes bedömningen, bl.a. efter remissynpunkter från Sivilombudet, att detta inte var lämpligt eftersom Norge saknade jurisdiktion avseende personal som är anställd av nederländska myndigheter och därmed i princip inte skulle ha möjlighet att ingripa vid brott mot tystnadsplikten. Därför infördes ett undantag gällande tystnadsplikt enligt norsk rätt för nederländska anställda. Här kan tilläggas att den nederländska personalen var bunden av tystnadsplikt enligt nederländsk rätt som bedömdes motsvara det norska regelverket.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att reglera jurisdiktion kring brott mot tystnadsplikt

⁹¹ Prop. 92 LS (2014–2015) Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015, s. 26.

bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet. Inför ingående av en sådan överenskommelse kan det därmed finnas anledning att närmare undersöka hur regelverket kring tystnadsplikt i offentlig verksamhet är utformad i det mottagande landet.

20.4 Allmänna handlingar

Bedömning: Samma regler beträffande allmänna handlingars offentlighet som gäller i Sverige bör som huvudprincip gälla även i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Beroende på i vilken utsträckning utländsk personal involveras i verksamheten kan även handlingar som sådan personal tar emot respektive upprättar inom ramen för uppdraget utgöra allmänna handlingar.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet ska gälla även i en anstalt utomlands.

Skälen för bedömningen: Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna har rätt till insyn i statens, kommunernas och regionernas verksamhet. Även om verksamhet rent faktiskt kommer att bedrivas utomlands vid förhyrning av anstaltsplatser bedrivs den fortfarande av en svensk myndighet, dvs. Kriminalvården (jfr avsnitt 5.4). Samma regler beträffande allmänna handlingars offentlighet som gäller inom myndighetens verksamhet i Sverige bör därmed som huvudprincip gälla även utomlands. Om utsänd svensk kriminalvårdspersonal t.ex. tar emot handlingar i sin egenskap av tjänstemän i Kriminalvården blir handlingarna inkomna oavsett var tjänstemännen befinner sig. I praktiken förvaras också många av myndighetens handlingar i digital form, t.ex. i klient-administrativa system, som är tillgängliga oavsett geografisk plats (jfr 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen, TF). Av 2 kap. 4 § TF framgår att en handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet. Enligt huvudregeln har en handling kommit in till en myndighet när den har anlönt till myndigheten eller tagits

emot av en behörig befattningshavare och anses upprättad när den har expedierats.

Det föreslås att anstaltsplatser i så stor utsträckning som möjligt bör bemannas med utsänd personal i de funktioner som innefattar kontakter med intagna eller beslutsfattande, (se avsnitt 7.3). Detta utesluter dock inte att utländsk personal kan delta i den operativa verksamheten på olika sätt. Det är inte ovanligt att myndigheter anlitar utomstående, t.ex. konsulter, för att utföra ett uppdrag. Handlingar inom ramen för uppdraget anses då som handlingar utarbetade inom myndigheten. Avgörande för frågan om en handling ska anses som inkommen till eller upprättad inom myndigheten i en sådan situation är om den utomstående aktören har intagit en fristående ställning i förhållande till myndigheten eller inte och i vilken utsträckning myndigheten är involverad i eller har rätt till insyn i aktörens arbete (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ84 2:49, RÅ 1987 ref. 1, HFD 2013 ref. 40, HFD 2016 ref. 1 och HFD 2017 ref. 15).

I avsnitt 5.4 konstateras att utgångspunkten vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands är att verkställigheten ska utformas på samma sätt som om den genomförs i Sverige. Svensk verkställighetslagstiftning ska gälla och de förpliktelser som åvilar Sverige enligt internationella konventioner och överenskommelser ska upprätthållas. Om utländsk kriminalvårdspersonal ska delta i det klientnära arbetet så kan det antas att de kommer att utföra samma eller liknande arbetsuppgifter som motsvarande svensk personal och att arbetet helt eller delvis sker under ledning av utsänd personal (se avsnitt 8.2). I många fall kommer registrering av handlingar också sannolikt ske i Kriminalvårdens klientadministrativa system. Det är därmed mycket som talar för att handlingar som utländsk personal tar emot från utomstående respektive upprättar inom ramen för uppdraget utgör allmänna handlingar, på samma sätt som för Kriminalvårdens anställda. Detta är något som i så fall behöver tydliggöras för den utländska personalen. Lämpligen bör regelverket kring allmänna handlingars offentlighet i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen ingå i de utbildningsinsatser som föregår tjänstgöringen.

Som framgår av avsnitt 9.1 är det nödvändigt att ingå en internationell överenskommelse vid förhyrning av anstaltsplatser utomlands. För att möjliggöra att bestämmelserna om allmänna

handlingars offentlighet ska gälla även i kriminalvårdsanstalt utomlands bör det tas in bestämmelser om detta i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet.

21 Övriga frågor

21.1 Forumbestämmelser

Förutom bestämmelsen i 14 kap. 1 § fängelselagen (2010:610), FäL, (se avsnitt 10.15) finns det bestämmelser om överklagande av Kriminalvårdens beslut i flera författningar. Vidare kan andra myndigheter än Kriminalvården fatta beslut enligt andra författningar avseende intagna. I detta avsnitt redogörs för i vilken utsträckning det krävs författningsändringar med anledning av att intagna och förvarstagna utlänningar föreslås kunna placeras i anstalt utomlands och därmed inte kommer att vara inskrivna i en kriminalvårdsanstalt i Sverige.

21.1.1 Beslut som överklagas enligt den allmänna forumbestämmelsen

Förslag: När ett beslut av Kriminalvården överklagas till en förvaltningsrätt och ärendet först prövats utanför en domkrets i Sverige ska överklagandet tas upp av den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den intagne senast var placerad i Sverige.

Skälen för förslaget: Förutom beslut enligt fängelselagen fattar Kriminalvården beslut även enligt andra författningar. I vissa fall saknas särskilda forumbestämmelser för dessa beslut och då blir den allmänna forumbestämmelsen i 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, LAFD, tillämplig. Enligt 14 § första stycket LAFD ska, om det i lag eller annan författning föreskrivs att talan ska väckas vid eller beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, det göras vid en förvaltningsrätt. Av 14 § andra stycket LAFD

framgår att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning.

I förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. finns undantag från huvudregeln i 14 § andra stycket LAFD.

Bestämmelsen i 14 § andra stycket LAFD förutsätter att ärendet först har prövats inom en domkrets i Sverige (jfr 5 § förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.).

När intagna och förvarstagna utlännningar nu föreslås kunna placeras i anstalt utomlands kan det antas att Kriminalvårdens beslut enligt författningar som saknar särskilda forumbestämmelser sällan kommer att först prövas utomlands. Det finns även utrymme för Kriminalvården att organisera prövningen av sådana ärenden på ett sådant sätt att ärendena som utgångspunkt först prövas i Sverige (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1995 ref. 20). Det kan dock inte uteslutas att det kan uppstå situationer när ärendet först prövats utomlands, dvs. utanför en domkrets i Sverige. För att det ska finnas en behörig domstol som kan pröva överklaganden i sådana ärenden föreslås att det införs en ny bestämmelse i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är att sådana överklaganden ska prövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den intagne senast var inskriven i Sverige.

Det har inte identifierats att ärenden från andra myndigheter än Kriminalvården kan komma att först prövas utanför en domkrets i Sverige, varför det inte bedöms finnas något behov av en generell forumbestämmelse som omfattar även andra myndigheters beslut.

Förordningsförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 7 e §, införs i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. De nuvarande 7 e–7 g § får en ny beteckning.

21.1.2 Beslut enligt brottsbalken, strafftidslagen och lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll

Förslag: När det första beslutet i ett ärende om uppskjuten villkorlig frigivning enligt brottsbalken eller i ett ärende enligt strafftidslagen respektive lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll fattas under tid som den klagande respektive den dömda är inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands, ska beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den intagne senast var placerad i Sverige.

Skälen för förslagen

Av 38 kap. 14 § brottsbalken, BrB, framgår att Kriminalvårdens beslut om uppskjuten villkorlig frigivning enligt 26 kap. 6 a och 7 §§ samt om avvisning enligt 38 kap. 17 § andra meningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enligt 38 kap. 18 § BrB får beslut som avses i 14 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt är belägen där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

I 25 § strafftidslagen (2018:1251), StrL, anges att Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket, uppskov enligt 14 § eller återkallelse av ett beviljat uppskov enligt 15 §, eller strafftidsbeslut enligt 21 § eller ändring av strafftidsbeslut enligt 22 §. Andra beslut enligt strafftidslagen får inte överklagas. Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårds-kontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt 9 § lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖVL, prövar Kriminalvården, på skriftlig ansökan av den dömda eller på eget initiativ, om ett fängelsestraff ska verkställas utanför anstalt. Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Av 9 d § IÖVL framgår att

Kriminalvårdens beslut enligt 9 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den dömda var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

En bestämmelse om överklagande som är utformad på liknande sätt som de nu redovisade bestämmelserna i brottsbalken, strafftidslagen och lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll finns även i 14 kap. 1 § FäL (se avsnitt 10.15). Av samma skäl som det föreslås att den bestämmelsen ändras behöver bestämmelserna i 38 kap. 18 § BrB, 25 § StrL och 9 d § lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll ändras.

Lagförslag

Förslagen medför ändringar i 38 kap. 18 § BrB, 25 § StrL och 9 d § IÖVL.

21.1.3 Beslut enligt häkteslagen

Förslag: Om det första beslutet i ett ärende enligt häkteslagen fattades när klaganden var intagen i förvaringslokal utomlands, ska beslutet överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden senast var inskriven i Sverige.

Skälen för förslaget: Som framgår av avsnitt 13.8.1 gäller häkteslagen (2010:611), HäL, i tillämpliga delar för förvarstagna utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polis-arrest med stöd av 10 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716), UtlL (se 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL).

Av 1 kap. 1 § första stycket HäL framgår att häkteslagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden i häkte eller i annan förvaringslokal. Med annan förvaringslokal avses t.ex. en polisarrest eller en kriminalvårdsanstalt (se prop. 2009/10:135 s. 180).

Bestämmelserna i 11 kap. 2 § tredje stycket UtlL och i häkteslagen får till följd att det kan komma att fattas beslut enligt

häkteslagen för förvarstagna utlänningar som är placerade i kriminalvårdsanstalt utomlands. Sådana beslut kan t.ex. avse frågor om personliga tillhörigheter, vistelse i avskildhet och ersättning.

Enligt 7 kap. 3 § HåL får ett beslut som avses i 1 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden var intagen när det första beslutet i ärendet fattades. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

När det nu föreslås att förvarstagna utlänningar ska kunna placeras i anstalt utomlands kan det uppstå situationer när det första beslutet i ett ärende enligt häkteslagen har fattats när klaganden var intagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands, dvs. utanför en domkrets i Sverige. Det föreslås därför att om klaganden var intagen i en förvaringslokal utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden senast var inskriven i Sverige.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 7 kap. 3 § HåL.

21.1.4 Övriga beslut

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i fråga om forum för överklagande av övriga beslut.

Skälen för bedömningen

Särskilt om beslut där folkbokföringen avgör i vilket forum ett överklagande ska prövas

I flera författningar finns bestämmelser av innebörden att beslut överklagas hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets personen hade sin hemortskommun (se t.ex. 113 kap. 14 § socialförsäkringsbalken, 67 kap. 7 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 6 kap. 10 § första stycket studiestödslagen [1999:1395]). Vidare definieras

många gånger begreppet hemortskommun utifrån var den fysiska personen var folkbokförd vid en viss tidpunkt (se t.ex. 113 kap. 15 § socialförsäkringsbalken, 3 kap. 10 § skatteförfarandelagen och 6 kap. 10 § andra stycket studiestödslagen).

I avsnitt 21.2 föreslås att en vistelse utomlands som föranleds enbart av kriminalvård inte ska leda till avregistrering från folkbokföringen. Det kommer alltså att, på samma sätt som i dag, vara möjligt att ta ställning till var en intagen ska anses folkbokförd och därmed vilken kommun som är den intagnes hemkommun. I de fall det inte går att fastställa någon hemkommun, t.ex. för att den intagne inte är folkbokförd i Sverige, och det inte finns någon särskild författningsreglering kring forum i en sådan situation, kan den allmänna forumbestämmelsen i 14 § andra stycket LAFD tillämpas.

Särskilt om beslut enligt nordiska verkställighetslagen

Kriminalvården prövar ärenden om överförande av klienter till och från Sverige enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m., nordiska verkställighetslagen. Överförandeärenden enligt denna lagstiftning kan aktualiseras även beträffande intagna som placeras i anstalt utomlands.

Av 26 § nordiska verkställighetslagen framgår att Kriminalvårdens beslut enligt den lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kriminalvårdens beslut enligt 13 och 20 §§ får dock inte överklagas. Kriminalvårdens och domstolens beslut gäller omedelbart, om inte annat beslutas och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Enligt 26 d § samma lag överklagas Kriminalvårdens beslut enligt 26 § till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårds-kontor är beläget där den dömden var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades. Beslut som gäller en person som inte är inskriven vid en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller ett frivårds-kontor i landet överklagas till den förvaltningsrätt som regeringen bestämmer.

Enligt 7 d § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. ska beslut av Kriminalvården som överklagas till en förvaltningsrätt tas upp av Förvaltningsrätten i

Linköping om beslutet gäller en person som inte är inskriven vid en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller ett frivårdskontor i landet och beslutet avser ärenden enligt nordiska verkställighetslagen.

När en intagen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands är den intagne inte inskriven vid en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller ett frivårdskontor i Sverige. Bestämmelsen i 7 d § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. blir alltså tillämplig för intagna som är placerade i en kriminalvårdsanstalt utomlands utan att någon ändring av bestämmelsen är nödvändig.

Särskilt om beslut enligt europeiska verkställighetslagen

Kriminalvården prövar om en svensk dom ska sändas över till en annan medlemsstat för att erkännas och verkställas där eller om en utländsk dom ska erkännas och verkställas i Sverige, i enlighet med lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen, europeiska verkställighetslagen. Överförandeärenden enligt denna lagstiftning kan aktualiseras även beträffande intagna som placeras i anstalt utomlands.

Av 4 kap. 2 a § första stycket europeiska verkställighetslagen framgår att överklagande av beslut enligt 2 § första stycket samma lag ska göras till den tingsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte, det ungdomshem eller den vårdinrättning finns där den dömda var inskriven när det första beslutet fattades i ett ärende enligt denna lag. Av 4 kap. 2 a § andra stycket samma lag framgår att om det inte finns någon behörig domstol enligt första stycket, ska ett överklagande göras till den tingsrätt inom vars domkrets den dömda har sin hemvist. Med den dömdes hemvist förstås den ort där den dömda är folkbokförd. Av 4 kap. 2 a § tredje stycket samma lag framgår att om det inte finns någon behörig domstol enligt första eller andra stycket, ska ett överklagande göras till Stockholms tingsrätt.

När en intagen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands är den intagne inte inskriven vid en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en vårdinrättning i Sverige. I stället blir bestämmelserna i antingen 4 kap. 2 a § andra eller tredje stycket i europeiska verkställighets-

lagen tillämpliga för intagna som är placerade i en kriminalvårdsanstalt i ett annat EU-land. Några författningsändringar är inte nödvändiga.

Särskilt om beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård

Enligt 19 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, får Kriminalvårdens respektive Statens institutionsstyrelses beslut enligt 8 § andra stycket, 10 b §, 11 a § och 11 b § överklagas av patienten hos allmän förvaltningsdomstol. Av 19 d § LRV framgår att Kriminalvårdens beslut enligt 19 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller den polisarrest är belägen där patienten var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Som framgår av avsnitt 10.2.5 föreslås att den som har dömts till rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård med stöd av lagen om rättspsykiatrisk vård inte ska få placeras i anstalt utomlands. Det kan alltså inte uppstå situationer när Kriminalvården fattar beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård under tid när en intagen är placerad i anstalt utomlands.

21.2 Folkbokföring

Förslag: En vistelse utomlands som föranleds enbart av kriminalvård ska inte leda till avregistrering från folkbokföringen.

Bedömning: Det krävs i övrigt inga författningsändringar i folkbokföringslagen eller i bestämmelserna om myndigheters underrättelseskyldighet till Skatteverket enligt utlänningsförordningen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Avregistrering från folkbokföringen

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av de uppgifter om personen som får förekomma i folkbokföringsdatabasen (1 § folkbokföringslagen [1991:481],

FOL). Enligt lagen kan det få betydelse för bedömningen av om en person ska folkbokföras om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila i landet under minst ett år (3 § FOL). Det kan även få betydelse om en utlänning har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige (4 § FOL). Vidare framgår av 6 § FOL att utgångspunkten är att en person ska folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon är att anse som bosatt.

Enligt 20 § första stycket FOL ska den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.

Enligt 20 § andra stycket FOL anses en person regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Till vistelser som inte bör anses ingå i normal livsföring hör i första hand sådana vistelser som föranleds eller förlängs bl.a. av frihetsberövande (se prop. 1990/91:153 s. 133 och 134). Med beaktande av att vistelser som föranleds eller förlängs av frihetsberövande inte bör anses ingå i normal livsföring framstår det som sannolikt att en placering i anstalt utomlands för merparten av intagna inte innebär att det finns grund för avregistrering från folkbokföringen enligt 20 § FOL. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna uppstå situationer när en placering i anstalt utomlands skulle kunna medföra detta. Avsikten med att möjliggöra placering i anstalt utomlands är inte att en intagen som är folkbokförd i Sverige ska avregistreras från folkbokföringen till följd av en sådan placering. För att det inte ska råda någon tvekan om denna avsikt finns därför anledning att införa ett uttryckligt undantag från bestämmelserna om avregistrering från folkbokföringen i dessa fall.

Mot den bakgrunden föreslås ett nytt femte stycke i 20 § FOL av innebörden att en vistelse utomlands som föranleds av placering i en kriminalvårdsanstalt inte ska leda till avregistrering från folkbokföringen. Som framgår nedan finns en skyldighet för Polismyndigheten och Migrationsverket att underrätta Skatteverket när ett beslut om avvisning eller utvisning verkställts. Från

tidpunkten när ett sådant beslut har verkställts bör vistelsen utomlands kunna anses utgöra personens normala livsföring och därmed finns förutsättningar för Skatteverket att besluta om att avregistrera personen från folkbokföringen med stöd av 20 § FOL (se 34 § FOL). Om Skatteverket inte har fått information om t.ex. verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning från Polismyndigheten eller Migrationsverket, kan personen göra en anmälan om flytt till utlandet enligt 27 § FOL.

Rätt folkbokföringsort

En annan fråga är vilken folkbokföringsort som ska gälla för en person som placeras i anstalt utomlands. I denna prövning aktualiseras bestämmelserna i 6, 7 och 8–13 §§ FOL.

I 9 § första stycket 3 FOL anges att en vistelse inte anses leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av kriminalvård. Enligt bestämmelsens andra stycke ska en person som regelmässigt tillbringar dygnsvilan endast på en fastighet där han eller hon med tillämpning av första stycket inte ska anses bosatt, anses bosatt på den fastighet som han eller hon med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan anses ha sin starkaste anknytning till. Om en persons bosättning med tillämpning av 7–12 §§ kan hänföras till en kommun men inte till en viss fastighet inom denna, ska han eller hon enligt 13 § FOL anses bosatt i kommunen.

Bestämmelsen i 9 § FOL får till följd att en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt inte folkbokförs på den anstalt i vilken han eller hon är intagen. Av avsnitt 10.1.2 framgår att begreppet kriminalvårdsanstalt i fängelselagen även omfattar en anstalt som förhys utomlands och placeringen i anstalt utomlands föranleds alltså av kriminalvård enligt 9 § första stycket 3 FOL. Det krävs därmed inga författningsändringar för att bestämmelserna om rätt folkbokföringsort i folkbokföringslagen ska kunna tillämpas.

Underrättelseskyldighet

I avsnitt 13.7.3 föreslås att det ska vara möjligt att verkställa beslut om avvisning och utvisning från det mottagande landet. I dessa fall behöver Skatteverket få information om att ett sådant beslut har

verkställts, bl.a. för att kunna avregistrera en person från folkbokföringen. Enligt 7 kap. 8 b § utlänningsförordningen (2006:97), UtlF, ska Polismyndigheten eller Migrationsverket underrätta Skatteverket om beslut om avvisning eller utvisning dels när beslutet har fått laga kraft, dels när det är verkställt. Därutöver ska Kriminalvården enligt 7 kap. 14 § UtlF underrätta Skatteverket, Migrationsverket och Polismyndigheten om att ett beslut om utvisning enligt 8 a kap. utlänningslagen (2005:716) har verkställts genom att verkställigheten av ett fängelsestraff som utlänningen har dömts till har flyttats över till Danmark, Finland, Island eller Norge.

Den befintliga underrättelseskyldigheten i utlänningsförordningen medför att Skatteverket får nödvändig information för att kunna säkerställa att uppgifter i folkbokföringen är korrekta avseende utläningar vars beslut om avvisning eller utvisning verkställs direkt från det mottagande landet.

När vistelsen utomlands inte längre föranleds av kriminalvård

Förutom utläningar vars beslut om avvisning och utvisning verkställs i anslutning till att fängelsestraffet är avtjänat förväntas inga andra personer placeras i anstalt utomlands och därefter inte återvända till Sverige. Detta eftersom det inte bedöms vara en lämplig ordning att intagna ges frigivningsförberedande åtgärder i det mottagande landet eller friges där (se avsnitt 5.5). Intagna som inte omfattas av ett beslut om avvisning eller utvisning kommer alltså att vara placerade i en anstalt i Sverige innan frigivning, varför det inte bedöms finnas något behov av särskilda bestämmelser om t.ex. beslut om folkbokföring eller avregistrering från folkbokföringen för dessa situationer.

Särskilt om folkbokföring för utsänd personal

Av 14 § första stycket FOL framgår att den som är utsänd för anställning på utländsk ort i svenska statens tjänst folkbokförs under denna tjänstgöring tillsammans med sin medföljande familj på den fastighet och i den kommun där den utsände senast var eller borde ha varit folkbokförd eller, om ändrade förhållanden föranleder det, endast i kommunen.

Eftersom utsänd personal från Kriminalvården omfattas av bestämmelsen innebär 14 § första stycket FOL att utsänd personal fortsatt kommer att vara folkbokförd i Sverige under utlandsstationeringen. Det bedöms därmed inte finnas något behov av författningsändringar i fråga om folkbokföring av utsänd personal.

Lagförslag

Förslaget medför ändring i 20 § FOL.

21.3 Socialförsäkringsförmåner

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar i socialförsäkringsbalken i fråga om intagna eller utsänd personal.

Skälen för bedömningen

Socialförsäkringsförmåner för intagna

I socialförsäkringsbalken finns vissa bestämmelser rörande socialförsäkringsförmåner avseende den som är intagen i kriminalvårdsanstalt, exempelvis i 106 kap. socialförsäkringsbalken (förmåner vid verkställighet i anstalt eller vård på institution m.m.). Av avsnitt 10.1.2 framgår att begreppet kriminalvårdsanstalt i fängelselagen även bedöms omfatta en anstalt som förhys utomlands. Det krävs därmed inga författningsändringar för att aktuella bestämmelser i socialförsäkringsbalken ska kunna tillämpas.

Socialförsäkringsförmåner för utsänd personal

Utsänd personal kommer att vara folkbokförd i Sverige under tjänstgöring i anstalt utomlands (se avsnitt 21.2). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen samordnar de sociala trygghetssystemen i de olika medlemsstaterna,

inklusive EES-länderna. Den avgör också vilket lands sociala trygghetssystem en person ska omfattas av och härigenom i vilket land sociala avgifter ska betalas.

Huvudregeln är att personer som rör sig över gränserna inom EU eller EES ska omfattas av det sociala trygghetssystemet i det land där personen arbetar. Det finns dock ett antal undantag från huvudregeln, bl.a. när det gäller personer som är offentligt anställda. De ska i stället tillhöra lagstiftningen i den medlemsstat som gäller för den förvaltning som sysselsätter dem (artikel 11.3 b förordning nr 883/2004). Det finns ingen tidsgräns för hur länge arbetet i det aktuella landet kan pågå. I Sverige räknas anställda i stat, region och kommun till offentligt anställda. Personal som är anställd av Kriminalvården och som utlandsstationeras för att bemanna anstalt som förhys utomlands kommer därmed att omfattas av det svenska socialförsäkringssystemet.

Medföljande till den utsända personen bedöms självständigt. Om den medföljande börjar arbeta i det andra medlemslandet är det vanligtvis huvudregeln om arbetslandets lagstiftning som är tillämplig. Om personen inte börjar arbeta i det andra medlemslandet ska personen som regel omfattas av bosättningslandets lagstiftning. En sammanvägd bedömning ska göras utifrån olika faktorer där ingen enskild omständighet är avgörande (exempelvis vistelsens varaktighet, personens familjesituation, bostadsförhållanden m.m.).

Mot den bakgrunden krävs inte heller i fråga om utsänd personal några författningsändringar i socialförsäkringsbalken.

21.4 Stöd och hjälp från socialtjänsten

Förslag: Den kommun där den enskilde senast vistades i Sverige ska ansvara för stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen om den enskilde är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands och inte är folkbokförd i Sverige.

Skälen för förslaget: Av 2 kap. 1 § första stycket SoL framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som

de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Enligt 2 a kap. 1 § SoL ansvarar den kommun där den enskilde vistas för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av 3–5 §§. Av 2 a kap. 5 § 1 SoL framgår att den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd och hjälp under kriminalvård i anstalt. I 9 § första stycket FOL anges att en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt inte ska folkbokföras på den anstalt i vilken han eller hon är intagen (se vidare avsnitt 21.2). Det är alltså som utgångspunkt folkbokföringskommunen som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL. När en person inte är folkbokförd i Sverige är det vistelsekommunen som har biståndsansvaret (se prop. 2010/11:49 s. 47).

För en person som inte är folkbokförd i Sverige och som är placerad i anstalt utomlands kommer det inte att finnas någon vistelsekommun i Sverige eftersom personen befinner sig utomlands – även om en utlänning visserligen i utlänningslagens mening föreslås anses befinna sig i Sverige (se avsnitt 13.3). Det finns därför ett behov av att ange vilken kommun som i dessa fall ska ansvara för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § SoL.

Den som placeras i anstalt utomlands med stöd av fängelselagen eller utlänningslagen kommer att ha vistats i Sverige innan placeringen inleds (se avsnitt 10.2.3). Det framstår därför som lämpligt att den kommun där den enskilde senast vistades i Sverige, ska ansvara för stöd och hjälp enligt 2 kap. SoL. Detta gäller dock endast för enskilda som inte är folkbokförda i Sverige. För den som är folkbokförd i Sverige gäller alltså att det är folkbokföringskommunen som ansvarar för stöd och hjälp under kriminalvård i anstalt (se 2 a kap. 5 § 1 SoL).

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 1 a §, införs i 2 a kap. SoL.

21.5 Skattskyldighet

21.5.1 Skattskyldighet för intagna

Förslag: Den som är obegränsat skattskyldig och som placeras i anstalt utomlands enligt fängelselagen eller utlänningslagen ska fortsatt vara obegränsat skattskyldig under placeringen i anstalt utomlands.

Bedömning: Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser om intagnas skattskyldighet i det mottagande landet.

Skälen för förslaget och bedömningen

Den som är obegränsat skattskyldig i Sverige ska fortsätta vara det under placering i anstalt utomlands

I 3 kap. inkomstskattelagen (1999:1229), IL, finns bestämmelser om fysiska personers skattskyldighet i Sverige. Av 3 kap. 3–7 §§ IL framgår vilka som är obegränsat skattskyldiga och av 3 kap. 8 § IL framgår att den som är obegränsat skattskyldig är skattskyldig för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet. I 3 kap. 9–16 §§ IL anges undantag från skattskyldighet i vissa fall. Av 3 kap. 17 § IL framgår vilka som är begränsat skattskyldiga. Enligt bestämmelsens första punkt är den som inte är obegränsat skattskyldig begränsat skattskyldig. Begränsad skattskyldighet innebär att endast vissa inkomster, som har anknytning till Sverige, beskattas här (källstatsprincipen). Den som är begränsat skattskyldig beskattas enligt reglerna i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl., kupongskattelagen (1970:624) samt enligt reglerna i 3 kap. 18–20 §§ IL.

En person som är placerad i kriminalvårdsanstalt kan alltså vara obegränsat eller begränsat skattskyldig i Sverige. Enligt 3 kap. 3 § IL är en person obegränsat skattskyldig om den är bosatt i Sverige (p. 1), om den stadigvarande vistas i Sverige (p. 2) samt om den har väsentlig anknytning till Sverige och tidigare har varit bosatt här (p. 3). Bosättning och vistelse i Sverige är således omständigheter

som påverkar bedömningen av om en person är obegränsat eller begränsat skattskyldig.

Som framgår av avsnitt 13.3 föreslås visserligen att en utlänning som placeras i anstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige i utlänningslagens mening. Den föreslagna ordningen får dock endast konsekvenser i tillämpningen av utlänningslagen och är dessutom begränsad till att endast omfatta utlännningar. Personer som placeras i anstalt utomlands kommer alltså att vistas utomlands i inkomstskattelagens mening. Med nuvarande regelverk medför detta att det kan uppstå situationer när en person som är obegränsat skattskyldig i Sverige kan komma att bli begränsat skattskyldig här till följd av en placering i anstalt utomlands.

En grundläggande utgångspunkt är att en placering i anstalt utomlands ska vara likvärdig en placering i anstalt i Sverige (se avsnitt 5.4). Även om underhåll till patienter på sjukhus eller intagna i kriminalvårdsanstalt och liknande ersättningar är skattefria enligt 8 kap. 25 § IL kan den som är placerad i anstalt ha andra inkomster som ska beskattas. En ordning som innebär att den som placeras i anstalt utomlands skattemässigt behandlas annorlunda än den som placeras i anstalt i Sverige är alltså inte lämplig.

För att undvika att en person som är obegränsat skattskyldig i Sverige blir begränsat skattskyldig till följd av en placering i anstalt utomlands föreslås att det införs en ny bestämmelse i inkomstskattelagen som innebär att personen ska fortsätta vara obegränsat skattskyldig under vistelsen utomlands när den föranleds av en placering i kriminalvårdsanstalt. Den föreslagna bestämmelsen innebär endast att den som redan är obegränsat skattskyldig kommer att fortsätta vara det under placering i anstalt utomlands. Bestämmelsen medför alltså inte att den som är begränsat skattskyldig blir obegränsat skattskyldig till följd av en placering i anstalt utomlands.

Intagnas skattskyldighet i det mottagande landet

I vilken utsträckning som skattskyldighet för en intagen uppstår i det mottagande landet till följd av personens vistelse i landet, avgörs av lagstiftningen i det mottagande landet. Om det inte är önskvärt att skattskyldighet i det mottagande landet uppstår enbart på grund

av avtjänande av straff, kan det i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet (se avsnitt 9.1) tas in bestämmelser som innebär att vistelse i det mottagande landet för avtjänande av straff i hyrd anstalt inte ska ses som sådan vistelse som medför skattskyldighet i det mottagande landet. Intagna som redan var bosatta i det mottagande landet när straffet började avtjänas behöver inte omfattas av en sådan bestämmelse.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 6 a § införs i 3 kap. IL.

21.5.2 Skattskyldighet för utsänd personal

Bedömning: En anställd som sänds utomlands av Kriminalvården beskattas i Sverige enligt gällande bestämmelser om obegränsad eller begränsad skattskyldighet i 3 kap. inkomstskattelagen. Beskattningen kan även påverkas av skatteavtal som Sverige ingått med det mottagande landet. Frågan om beskattning av den utsända personalens löner samt deras skattskyldighet i det mottagande landet bör i vissa fall regleras särskilt i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet om förhyrning av anstaltsplatser.

Skälen för bedömningen: En anställd som sänds utomlands av Kriminalvården för att tjänstgöra vid en kriminalvårdsanstalt utomlands beskattas för sina inkomster enligt gällande bestämmelser om obegränsad eller begränsad skattskyldighet i 3 kap. IL. Om den anställde uppfyller villkoren i 3 kap. 3 § IL för att vara obegränsat skattskyldig i Sverige, dvs. vara bosatt här, stadigvarande vistas här eller ha väsentlig anknytning hit är den anställde enligt svensk intern rätt skattskyldig för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet. Beskattningen kan dock även påverkas av skatteavtal som Sverige ingått med den mottagande staten.

Om det finns ett skatteavtal mellan Sverige och det mottagande landet, innebär normalt avtalets bestämmelser att lön och annan liknande ersättning som uppbärs inom ramen för offentlig tjänst

endast beskattas i den stat för vilken arbetet utförs. Saknas det däremot ett skatteavtal mellan länderna avgör det mottagande landets interna lagstiftning i vilken utsträckning som sådan lön och annan ersättning kan beskattas i den staten. Då det inte är önskvärt att utsänd personals lön och annan ersättning beskattas i det mottagande landet, kan det i överenskommelse mellan Sverige och det mottagande landet om förhyrning av anstaltsplatser (se avsnitt 9.1) införas bestämmelser som innebär att dessa ersättningar inte får beskattas i det mottagande landet. På motsvarande sätt som i fråga om intagna, kan det även vara lämpligt att det i en sådan överenskommelse tas in bestämmelser som innebär att utsänd personal i vissa fall inte blir obegränsat skattskyldiga i det mottagande landet, på grund av vistelse i det mottagande landet i syfte att utföra sin tjänst. Eftersom det är fråga om utsända personer saknas i detta fall behov av att undanta personer som redan var bosatta i det mottagande landet när tjänsten påbörjades. Det kan däremot finnas behov av att reglera fallet när en utsänd person under pågående tjänstgöring väljer att permanent flytta till det mottagande landet. Om personen därmed upphör att vara obegränsat skattskyldig i Sverige, bör skattskyldighet i det mottagande landet kunna uppstå. Bestämmelser som innebär att utsänd personal inte ska bli obegränsat skattskyldiga i det mottagande landet kan därför villkoras med att obegränsad skattskyldighet i Sverige ska föreligga.

21.6 Deltagande i muntliga förhandlingar och sammanträden från utlandet

Bedömning: Det krävs inga författningsändringar för att möjliggöra att den som är placerad i anstalt utomlands deltar i muntliga förhandlingar och sammanträden i svenska domstolar genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring från utlandet.

Det bör i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör att den som är placerad i anstalt utomlands kan delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring i muntliga förhandlingar och sammanträden i svenska domstolar från det mottagande landet.

Skälen för bedömningen: Den som placeras i anstalt utomlands kan vara part i mål i svenska domstolar. En intagen som har placerats i anstalt utomlands med stöd av fängelselagen kan t.ex. ofta vara part i mål enligt den lagen. Vidare kan en utlänning som placeras i anstalt med stöd av utlänningslagen ofta vara part i mål enligt den lagen. Därutöver kan den som placeras i anstalt utomlands vara part i mål av allehanda slag som inte har någon koppling till verkställigheten av fängelsestraff eller beslut om avvisning och utvisning. Så är fallet även vid placering i anstalt i Sverige och Kriminalvården kan då behöva transportera den intagne eller den förvarstagna utlänningen till den domstol där målet handläggs om handläggningen kräver personlig inställelse. Detta kan medföra logistiska utmaningar och resurskrävande transporter för Kriminalvården. Många gånger sker dock deltagande via videolänk från anstalten där den intagne eller den förvarstagna utlänningen är placerad, även om det bör framhållas att det är rätten som beslutar om en part får delta i en muntlig förhandling eller i ett sammanträde genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring (se 14 § förvaltningsprocesslagen [1971:291] och 5 kap. 10 § rättegångsbalken). Inom Justitiedepartementet bereds för närvarande förslag från Domstolsverket om utvidgade möjligheter för parter och vittnen att delta i sammanträden genom videonärvaro (Domstolsverkets promemoria Några processrättsliga reformer i allmän domstol, Ju2023/01245).

Som framgår av avsnitt 17 bedöms det tekniskt möjligt att delta i muntliga förhandlingar och sammanträden i svenska domstolar från utlandet. Det bedöms inte heller finnas något behov av författningsändringar för att möjliggöra detta. Utöver rättens beslut i fråga om deltagande, är det avgörande för om en intagen eller en förvarstagen utlänning kan delta från utlandet, hur det mottagande landet ställer sig till sådant deltagande med hänsyn till det landets bestämmelser om jurisdiktion. För att garantera att intagna och förvarstagna utlänningar kan delta i muntliga förhandlingar och sammanträden i svenska domstolar från utlandet bör det därför i överenskommelsen mellan Sverige och det mottagande landet tas in bestämmelser som möjliggör sådant deltagande. På så sätt kan resurskrävande transporter undvikas så långt som möjligt.

Om rätten i ett mål inte tillåter att den intagne eller den förvarstagna utlänningen deltar i en muntlig förhandling eller ett sammanträde med ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring kan

detta hanteras genom att den intagne eller den förvarstagna utlänningen placeras i anstalt i Sverige under den tid som det är nödvändigt för att denne ska kunna delta i den muntliga förhandlingen eller sammanträdet.

22 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

22.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skälen för förslaget: De föreslagna författningsbestämmelserna bör träda i kraft snarast möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2026. Under förutsättning att en internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser har trätt i kraft vid detta datum blir det därigenom möjligt att placera intagna enligt fängelselagen och förvarstagna utlänningar enligt utlänningslagen i en anstalt utomlands. Om en internationell överenskommelse inte har trätt i kraft vid ikraftträdandet av författningsförslagen blir det möjligt för Kriminalvården att fatta beslut om placering i anstalt utomlands först när en sådan överenskommelse har trätt i kraft.

22.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Skälen för bedömningen: Det finns inte något behov av några övergångsbestämmelser.

23 Konsekvenser av förslagen

23.1 Ekonomiska konsekvenser

23.1.1 Allmänt om ekonomiska konsekvenser

Syftet med att utreda möjligheten att hyra fängelseplatser utomlands är att få avtal på plats för att avhjälpa platsbristen i svensk kriminalvård. Det är således i första hand en fråga om att öka antalet platser inom Kriminalvården och inte om kostnadsbesparingar. Samtidigt ska i syfte att uppnå kostnadseffektiviseringar en lägre dygnskostnad än vad som är fallet för en fängelseplats i Sverige i dag prioriteras, dock utan att detta utgör ett hinder för att beakta länder som det annars skulle vara möjligt att hyra platser av.

De ekonomiska konsekvenserna av förslagen i denna promemoria beror i allt väsentligt på resultatet av förhandlingar mellan Sverige och en annan stat och utformningen av de praktiska lösningarna för att säkerställa verksamheten. Innan avtal är framförhandlade är det mycket svårt att uppskatta framtida kostnader för placering av intagna och förvarstagna utlänningar i anstalt utomlands. Det är inte klart vilket eller vilka länder som är aktuella. Det är inte heller känt hur många platser som avses att förhyras eller under hur lång tid som en förhyrning kommer att äga rum.

Det kan antas att en förhyrning av anstaltsplatser kommer att resultera i en engångskostnad eller en styckkostnad, dvs. en kostnad per plats och dygn. Denna kostnad, hyran, ska jämföras med motsvarande lokalkostnad i Sverige. Vid en sådan jämförelse är det dock viktigt att beakta om kostnaden inkluderar tjänster såsom lokalvård i anstalten, säkerhet eller tillagning och servering av mat. Personal som utför klientnära arbetsuppgifter kan också ingå som en del i en överenskommelse.

Det är också sannolikt att den anstalt eller den del av en anstalt som förhyrs behöver anpassas efter svenska krav och standarder,

vilket kan leda till merkostnader. Hur sådana anpassningar ska finansieras är i praktiken en förhandlingsfråga. Att det rör sig om anpassning av lokaler som sannolikt använts som anstalt i närtid bör dock vara ekonomiskt fördelaktigt, jämfört med kostnaden för att anpassa lokaler i Sverige som tidigare haft andra användningsområden.

23.1.2 Konsekvenser för Kriminalvården

Det framhålls ofta att många länder, även inom EU eller EES, har en lägre s.k. dygnskostnad än vad som är aktuellt i Sverige. Kriminalvården fick därför i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att utreda varför dygnskostnaden i anstalt och häkte är högre i Sverige än i andra jämförbara länder. Myndigheten redovisade uppdraget den 1 december 2023 (Ju2023/02705). Av redovisningen framgår att det är svårt att jämföra de inrapporterade uppgifterna då olika länder inkluderar olika kostnader. Det som framför allt gör att dygnskostnaden i Sverige är hög är att Sverige har högre sociala avgifter än övriga länder, vilket ger en relativt stor effekt i en personalintensiv verksamhet. Vid en justerad jämförelse visade det sig att dygnskostnaden i Sverige var lägre än i några av de jämförbara länderna.

Skulle de faktiska driftskostnaderna vara lägre i aktuellt land än motsvarande kostnader i Sverige kan detta innebära en besparing i förhållande till en placering i Sverige. De totala kostnaderna kommer därmed att bero på vilket eller vilka länder som avtal ingås med samt graden av svensk bemanning.

En placering utomlands med svensk personal medför merkostnader i form av bl.a. boende, resor och andra kostnader som uppkommer när svensk personal arbetar i ett annat land än Sverige. Hur stor denna merkostnad blir beror på ett flertal olika omständigheter. Personalsammansättningen är sannolikt den omständighet som får störst betydelse vid kostnadsberäkningen. En högre andel svensk personal medför en högre kostnad, i vart fall om det antas att kostnadsläget för anställning av personal är lägre i det mottagande landet. Vidare påverkar valet av land inte bara lönekostnad m.m. för lokalt anställd personal utan också merkostnadens storlek avseende svensk personal. Detta eftersom exempelvis merkostnadstilläggets

storlek varierar mellan olika länder. En ytterligare omständighet som påverkar kostnaderna är personalrotationen. Den svenska personalens familjesammansättning kan också ha betydelse eftersom särskild ersättning utgår för medföljande samt att bostaden behöver vara större för en familj än för en person med ensamhushåll. Nedan följer ett räkneexempel som redovisar hur årskostnad för vissa yrkeskategorier inom Kriminalvården kan se ut vid tjänstgöring i Sverige respektive utomlands (tabell 23.1).

Tabell 23.1 Genomsnittlig årskostnad per yrkeskategori

I svenska kronor, inklusive sociala avgifter. Exklusive kostnader för resor och boende samt eventuella utlandstillägg och medföljandestillägg.

	Kriminalvårdare	Klienthandläggare	Kriminalvårdsinspektör
Årskostnad i Sverige	586 908	690 480	897 624
Merkostnadstillägg*	47 568	47 568	47 568
Årskostnad utomlands	634 476	738 048	945 192
Merkostnad utomlands	+8 %	+7 %	+5 %

* Merkostnadstillägget varierar beroende på vilket land som tjänstgöringen avser. Beloppet i tabellen avser Estland, vilket är ett land som justitieministern fört samtal med angående förhyring av anstaltsplatser utomlands.

Uppgifterna i tabell 23.1 om årskostnad i Sverige har lämnats av Kriminalvården. Som framgår av tabellen ingår inte kostnader för resor, boende och eventuella utlandstillägg eller medföljandestillägg i uträkningen av årskostnaden för utsänd personal. Sådana kostnader kan variera kraftigt beroende på bl.a. i vilket land som anstaltsplatser förhyrs, hur boendesituationen för utsänd personal organiseras och i vilken utsträckning familjemedlemmar medföljer under tjänstgöringen utomlands. Som framgår av avsnitt 14.1 har utsändande myndighet en förhållandevis stor frihet att bestämma villkoren vid utlandsstationering av arbetstagare. Det bör vara en fråga för Kriminalvården att bedöma vilka särskilda lönetillägg och andra villkor för utsänd personal som är lämpliga.

Vidare kan noteras att det är kostnaden för tre yrkeskategorier som redovisas i tabellen. Därutöver tillkommer kostnader för t.ex. psykologer och sjuksköterskor som bemannar anstaltsplatser utomlands (se avsnitt 11.3.1). Det är dock kostnaderna för de tre redovisade yrkeskategorierna som bedöms få störst påverkan på

kostnaderna för utsänd personal, varför det är dessa som redovisas i tabellen.

En annan aspekt är att det sannolikt uppstår en besparing i form av minskade personalkostnader relaterad till lokalt anställd personal. Den besparingen ökar vid en större andel lokalt anställd personal. I tabell 23.3 redovisas ett räkneexempel där dels olika grad av svensk personal ingår i personalsammansättningen i anstalt utomlands, dels olika grad av svensk personal som kan utföra vissa arbetsuppgifter på distans. Det bör noteras att tabellen endast utgör exempel för att belysa olika alternativa scenarier. Exakt vilken personalsammansättning som i praktiken kommer att vara aktuell är en fråga som dels kommer att vara beroende av förhandlingar med ett mottagande land, dels den analys av personalbehov som Kriminalvården behöver göra inför en specifik förhyrningssituation. I tabell 23.3. redovisas totalkostnad för respektive scenario som redovisas i föregående tabell.

Tabell 23.2 Personalsammansättning

Antal utsända anställda som tjänstgör utomlands per 500 intagna.

	Högre andel utsänd personal med viss personal på distans	Högre andel utsänd personal utan personal på distans	Lägre andel utsänd personal med viss personal på distans	Lägre andel utsänd personal utan personal på distans
Kriminalvårdare	300	300	60	60
Klienthandläggare	0	10	0	10
Kriminalvårdsinspektörer	20	20	20	20
Totalt	320	330	80	90

Tabell 23.3 Totalkostnad

I svenska kronor.

	Högre andel utsänd personal med viss personal på distans	Högre andel utsänd personal utan personal på distans	Lägre andel utsänd personal med viss personal på distans	Lägre andel utsänd personal utan personal på distans
Kriminalvårdare	190 342 800	190 342 800	38 068 560	38 068 560
Klienthandläggare	0	7 380 480	0	7 380 480
Kriminalvårdsinspektörer	18 903 840	18 903 840	18 903 840	18 903 840
Totalt	209 246 640	216 627 120	56 972 400	64 352 880

Andra områden där det kan uppstå merkostnader är intagnas hälso- och sjukvård samt transporter. Kostnaderna för hälso- och sjukvård är direkt relaterade till vad som blir resultatet av förhandlingar mellan Sverige och det mottagande landet (se avsnitt 11.9.2). Hur stor merkostnaden blir för transporter är direkt kopplat till bl.a. avstånd samt möjliga transportmedel och beror därmed på vilket eller vilka länder som avtal ingås med (se avsnitt 12.3).

Det är centralt att Kriminalvården deltar aktivt i förhandlingar med det mottagande landet och också i övrigt arbetar med förberedelsearbetet inför förhyrning utomlands. Kriminalvårdens kostnader för detta förberedelse- och genomförandearbete uppskattas till 20 miljoner kronor per år avseende i huvudsak personalkostnader.

Kriminalvården är resurssatt för att bl.a. kunna placera personer som har dömts till påföljden fängelse i kriminalvårdsanstalt i Sverige. Placering i anstalt utomlands i enlighet med vad som föreslås i denna promemoria bör således till viss del finansieras av de medel som skulle ha använts vid placering i anstalt i Sverige. Eventuella merkostnader i förhållande till de osäkerheter som anges ovan kan dock kräva finansiering.

23.1.3 Konsekvenser för regioner

Den föreslagna ordningen rörande hälso-och sjukvård innebär att Kriminalvården föreslås bära en del kostnader som normalt burits av regionerna vilket innebär en kostnadsförflyttning från region till

stat. Den närmare fördelningen är dock avhängig utfallet av förhandlingar med det mottagande landet.

23.1.4 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Berörda tillsynsmyndigheter och Migrationsverket föreslås få nya uppdrag utomlands. Detta kan medföra vissa kostnadsökningar relaterade till resor samt tolkning eller översättning av dokument. Vissa ärenden kan också antas bli mer resurskrävande då nya gränssnitt kan leda till en ökad komplexitet. Dessa kostnader torde dock bli marginella och föreslås rymmas inom berörda myndigheters ram. Att en kriminalvårdsanstalt hyrs utomlands torde för alla berörda instanser, i vart fall när det gäller antal tillkommande ärenden, kunna jämföras med att Kriminalvården driftsätter en ny anstalt i Sverige.

23.1.5 Konsekvenser för domstolarna

Förslagen om ändrade forumregler för överklagande av Kriminalvårdens beslut kan förväntas leda till en ökad ärendetillströmning för vissa förvaltningsdomstolar. Detta är dock beroende av hur Kriminalvårdens process för placering av intagna i anstalt utomlands kommer att organiseras.

23.1.6 Konsekvenser för enskilda

Om intagna som verkställer ett svenskt fängelsestraff ska placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands kan det medföra att anhöriga och andra får en längre resväg för att genomföra besök, vilket i sin tur kan medföra konsekvenser i form av ökade kostnader. Det kan emellertid också vid anstaltsplacering i Sverige vara kostsamt att resa för att besöka en intagen eftersom placering inte nödvändigtvis behöver ske i närheten av den intagnes hemort. Huruvida kostnaderna för besök blir högre eller lägre än vid besök i anstalt i Sverige beror bl.a. på i vilket land anstalten är belägen och vilka transportmedel som kan användas för att resa dit (se avsnitt 10.7.1 och 10.7.2).

Det kan vidare antas uppstå merkostnader för den som skickar försändelser till en intagen som är placerad i anstalt utomlands jämfört med om den intagne hade varit placerad i en anstalt i Sverige. Utgångspunkten för utredningens förslag är att verkställighet i anstalt utomlands ska vara likvärdig med verkställighet i en anstalt i Sverige. Därför behöver det finnas en ordning för hantering av försändelser som inte innebär merkostnader för vare sig den intagne själv eller personer som skickar försändelser till den intagne, jämfört med om den intagen var placerad vid anstalt i Sverige (se avsnitt 10.7.4).

23.2 Konsekvenser för barn

I promemorian redovisas övergripande för relevanta delar av barnkonventionen, bl.a. grundprincipen om att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn och rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla kontakt (se avsnitt 3.1.6). Utredningen föreslår att intagna som är under 18 år inte ska kunna placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands. Om anstaltsplatser hyrs utomlands innebär det därmed inte några konsekvenser för intagna under 18 år. Om en intagen som placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands däremot har minderåriga barn i Sverige skulle en sådan placering kunna innebära konsekvenser när det gäller barnets rätt till kontakt med sin förälder, t.ex. när det gäller möjligheter till kontakt via elektronisk kommunikation eller besök. Utredningen föreslår dock att Kriminalvården, inför ett beslut om placering i anstalt utomlands, i varje enskilt fall ska ta hänsyn till den intagnes anknytning till Sverige. I denna bedömning ingår t.ex. att beakta ett minderårigt barns rätt till kontakt med sin förälder (se avsnitt 10.2.4, 10.2.5 och 10.7). Det framhålls också att det, i likhet med när Norge hyrde anstaltsplatser i Nederländerna, kan finnas anledning att som en kompensatorisk åtgärd möjliggöra elektronisk kommunikation i högre grad än i anstalt i Sverige (se avsnitt 4.2 och 10.7.3).

23.3 Konsekvenser för jämställdhet

Det är fler män än kvinnor som döms till fängelse, och kvinnor kommer sannolikt inte vara den primära målgruppen för placering utomlands, och det särskilt som män och kvinnor ska placeras åtskilt i anstalt. Förslagen i promemorian bedöms trots detta inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor.

23.4 Konsekvenser för den personliga integriteten och andra grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten finns framför allt i Europakonventionen och regeringsformen. Var och en har enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Den rättigheten får endast inskränkas genom lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. för att förebygga oordning eller brott eller för att skydda andra personers fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är vidare var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Om anstaltsplatser ska hyras utomlands innebär detta att vissa personuppgifter kommer att behöva överföras till det mottagande landet. Av denna anledning föreslås i promemorian en ny bestämmelse som ger Kriminalvården en laglig grund för en sådan behandling (se avsnitt 19.3). Det kan inte uteslutas att det i vissa fall även kommer att ske överföring av känsliga personuppgifter, t.ex. uppgifter om enskildas hälsotillstånd (se avsnitt 19.4). Bestämmelser om personuppgiftshantering måste alltid beakta skyddet för den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv. Vissa inskränkningar i de senare nämnda fri- och rättigheterna är dock oundvikliga vid exempelvis verkställighet av fängelsestraff (se avsnitt 3.2.4). En avvägning måste därvid ske mellan det intrång i den personliga integriteten som förslagen innebär och syftet med dem, vilket i detta fall är behovet av att komma till rätta med platsbristen inom Kriminalvården.

Utredningen gör bedömningen att de inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som lämnade förslag kan medföra är nödvändiga och proportionerliga, och att den personuppgiftsbehandling som kommer att behöva ske med anledning av förslagen är förenlig med dataskyddsregleringen.

23.5 Konsekvenser i övrigt

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen. Inte heller bedöms förslagen ha några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

24 Författningskommentar

24.1 Förslaget till lag om arbetsmiljölagens tillämplighet för Kriminalvårdens anställda vid tjänstgöring i en kriminalvårdsanstalt utomlands

1 § Arbetsmiljölagen (1977:1160) ska gälla för anställda inom Kriminalvården som tjänstgör i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Bestämmelsen innebär att arbetsmiljölagen är tillämplig även avseende utsänd kriminalvårdspersonal som bemannar en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

24.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

38 kap. Rättegångsbestämmelser m.m.

18 § Beslut som avses i 14 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt är belägen där den enskilde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den enskilde var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den enskilde senast var inskriven i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörig domstol.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om behörig domstol när det första beslutet i ärendet fattades när den enskilde var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Övervägandena finns i avsnitt 21.1.2.

24.3 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

20 § Den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet under minst ett år ska avregistreras från folkbokföringen som utflyttad om inte annat följer av fjärde stycket, *femte stycket* eller 14 §. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska avregistreras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist utom landet.

En person anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila utom landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden.

Om en utlänning som måste ha uppehållstillstånd för att få vistas i landet saknar ett sådant tillstånd, ska det särskilt beaktas vid tillämpningen av första och andra styckena.

En vistelse utom landet som föranleds av uppdrag som ledamot av Europaparlamentet efter val i Sverige ska inte leda till avregistrering enligt första stycket om ledamoten har anknytning till landet genom att disponera en bostad här. På ansökan av ledamoten får dock Skatteverket besluta om avregistrering under de förutsättningar som anges i första stycket.

En vistelse utom landet som föranleds enbart av kriminalvård ska inte leda till avregistrering enligt första stycket.

I paragrafen regleras när en person ska avregistreras från folkbokföringen på grund av utflyttning till ett annat land.

I *första stycket* införs en hänvisning till det *femte stycket*, som är nytt, och som medför att en vistelse utomlands som enbart föranleds av placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands inte ska leda till avregistrering från folkbokföringen.

Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

24.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll

9 d § Kriminalvårdens beslut enligt 9 § överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den dömde var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den dömde var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt

inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den dömda senast var inskriven i Sverige.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilken förvaltningsrätt som ska pröva ett överklagande av Kriminalvårdens beslut om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om behörig förvaltningsrätt när det första beslutet i ärendet fattades när den dömda var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Övervägandena finns i avsnitt 21.1.2.

24.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

3 a § Bestämmelserna i 2 § tillämpas också då någon har varit utsatt för ett motsvarande frihetsberövande i ett land med vilket Sverige har en internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser.

Första stycket gäller endast för frihetsberövande under den tid som någon har befunnit sig utomlands på grund av att den

1. varit placerad i en kriminalvårdsanstalt enligt 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) eller 10 kap. 20 § utlänningslagen (2005:716), eller

2. tjänstgjort i Kriminalvården.

Paragrafen, som är ny, reglerar rätten till ersättning för frihetsberövande utomlands i vissa situationer.

Första stycket utgör ett komplement till grundprincipen i 2 § om att en frikänd som varit frihetsberövad normalt ska tillerkännas ersättning av det allmänna. Bestämmelsen innebär att 2 § kan tillämpas även när någon varit frihetsberövad i ett land i vilket Sverige har en internationell överenskommelse om förhyrning av anstaltsplatser.

Andra stycket begränsar möjligheten att tillämpa bestämmelsen i första stycket till att endast omfatta situationer när någon har befunnit sig i utomlands på grund av att den varit placerad i en kriminalvårdsanstalt (*punkt 1*) eller tjänstgjort i Kriminalvården (*punkt 2*) Det är alltså endast den som har varit placerad i kriminalvårdsanstalt eller som tjänstgjort i Kriminalvården som kan komma i fråga för ersättning med stöd av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

6 § Den skadelidande har inte rätt till ersättning enligt 2–5 §§, om den skadelidande själv uppsåtligt har föranlett åtgärden.

Om den skadelidande har försökt undanröja bevis eller på annat sätt försvåra sakens utredning, eller om den skadelidande vid misstanke om brott har försökt undandra sig förundersökning eller lagföring, lämnas ersättning endast när det finns synnerliga skäl.

Ersättning kan vägras eller sättas ned, om den skadelidandes eget beteende har föranlett beslutet om frihetsinskränkning eller om det med hänsyn till övriga omständigheter är oskäligt att ersättning lämnas. Ersättning får dock inte vägras eller sättas ned enbart på den grunden att misstanke om brott kvarstår utan att skuldfrågan är klarlagd.

Ersättning enligt 3 a § kan även vägras eller sättas ned, om den skadelidande har fått motsvarande ersättning utomlands.

Om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, kan ersättningen sättas ned efter vad som är skäligt.

I paragrafen regleras olika situationer då statens ersättnings-skyldighet kan falla bort eller sättas ned även om de formella förutsättningarna för ersättning är uppfyllda.

I *fjärde stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att vägra eller sätta ned ersättning för frihetsberövande som redan har betalats ut i det land i vilket en intagen är placerad i anstalt. Exempelvis kan den som frihetsberövats ha getts likvärdig ersättning enligt det landets regelverk.

Bestämmelsen om nedsättning av ersättning om tiden för frihetsinskränkning har avräknats eller annars beaktats vid fastställande eller verkställighet av brottspåföljd, som finns i nuvarande *fjärde stycket*, finns nu i *femte stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

24.6 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

3 kap. Fysiska personer

6 a § Den som är obegränsat skattskyldig och som placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt fängelselagen (2010:610) eller

utlänningslagen (2005:716) ska fortsatt vara obegränsat skattskyldig under placeringen.

Paragrafen, som är ny, innebär att en person som är obegränsat skattskyldig i Sverige ska fortsätta vara det under den tid som personen är placerad i kriminalvårdsanstalt utomlands.

Den föreslagna bestämmelsen innebär endast att den som redan är obegränsat skattskyldig kommer att fortsätta vara det under placering i anstalt utomlands. Bestämmelsen medför alltså inte att den som är begränsat skattskyldig blir obegränsat skattskyldig till följd av en placering i anstalt utomlands.

Övervägandena finns i avsnitt 21.5.1.

24.7 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 a kap. Om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag

1 a § Om den enskilde är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) eller 10 kap. 20 § fjärde stycket utlänningslagen (2005:716) ansvarar den kommun där den enskilde senast vistades i Sverige för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 3–5 §§.

Paragrafen, som är ny, reglerar vilken kommun som ansvarar för den enskildes behov av stöd och hjälp enligt 2 kap. när en intagen inte är folkbokförd i Sverige och är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Bestämmelsen medför att om den enskilde placeras i kriminalvårdsanstalt utomlands, är det den kommun där den enskilde senast vistades i Sverige som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 21.4.

24.8 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

1 kap. Allmänna bestämmelser

18 § En utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) ska vid tillämpningen av denna lag anses befinna sig i Sverige.

Paragrafen, som är ny, innebär att en utlänning som är placerad i kriminalvårdsanstalt utomlands, vid tillämpning av utlänningslagen, ska anses befinna sig i Sverige.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

8 a kap. Utvisning på grund av brott

12 § Ett återreseförbud enligt 10 § börjar löpa den dag utlänningen lämnar medlemsstaternas territorium eller, om beslutet om utvisning ska verkställas till en medlemsstat, den dag utlänningen lämnar Sverige.

Ett återreseförbud enligt 10 § börjar även löpa den dag utlänningen lämnar det land i vilket utlänningen har varit placerad enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) och reser till ett annat land än Sverige.

Med medlemsstater avses de stater i vilka Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är tillämpligt.

Paragrafen reglerar när ett återreseförbud börjar löpa.

I *andra stycket*, som är nytt, anges när ett återreseförbud börjar löpa i de fall när en utlänning som har varit placerad i kriminalvårdsanstalt utomlands lämnar det land i vilket utlänningen har varit placerad. Bestämmelsen har en koppling till den föreslagna bestämmelsen i 12 kap. 21 § andra stycket eftersom det är den sistnämnda bestämmelsen som medför att ett beslut om utvisning kan verkställas från ett annat land än Sverige.

Bestämmelsen om vilka stater som avses med medlemsstater, som finns i nuvarande *andra stycket*, finns nu i *tredje stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.4.

10 kap. Förvar och uppsikt avseende utlännningar

1 § En utlänning som har fyllt 18 år får tas i förvar om

1. utlänningsens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och

2. utlänningsens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.

En utlänning som har fyllt 18 år får också tas i förvar om

1. det är nödvändigt för att en utredning om utlänningsens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras,

2. det är sannolikt att utlännen kommer att avvisas eller utvisas enligt 8 kap. 2, 3, 6, 8, 9 eller 10 § eller 11 § första stycket, eller

3. det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 2 eller 3 får meddelas endast om det annars finns en risk att utlännen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten.

Beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 3 får även meddelas om utlännen, när ett beslut om förvar annars upphör, är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvar.

I *fjärde stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att fatta beslut om förvar av en utlänning enligt andra stycket 3 (s.k. verkställighetsförvar) även utan att förutsättningarna i tredje stycket är uppfyllda. I stället gäller som förutsättning att ett beslut om förvar annars upphör och att utlännen är placerad i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelsen kan aktualiseras t.ex. när en handläggande myndighet eller en migrationsdomstol beslutar att ett beslut om förvar ska upphävas och utlännen är placerad i kriminalvårdsanstalt utomlands. Den kan även aktualiseras när ett beslut om förvar upphör att gälla enligt 10 § till följd av att det inte prövats på nytt inom föreskriven tid.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

4 § En utlänning får inte hållas i förvar för utredning med stöd av 1 § andra stycket 1 längre tid än 48 timmar.

En utlänning får inte hållas i förvar för verkställighet med stöd av 1 § andra stycket 3 längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlännen

inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlännningen eller det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlännningen av allmän domstol utvisats på grund av brott.

Andra stycket gäller inte när ett beslut om förvar av en utlänning enligt 1 § andra stycket 3 meddelas med stöd av 1 § fjärde stycket. Utlänningen får då inte hållas i förvar längre tid än tre dygn.

I andra fall än som avses i första, *andra och tredje* styckena får en utlänning som har fyllt 18 år inte hållas i förvar längre tid än två veckor, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur länge en utlänning får hållas i förvar.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att en utlänning som hålls i förvar med stöd av 1 § andra stycket 3 och fjärde stycket inte får hållas i förvar längre tid än tre dygn.

Bestämmelserna om hur länge en utlänning får hållas i förvar i andra fall än som avses i första och andra styckena, som finns i nuvarande tredje stycket, finns nu i *fjärde stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.2.

19 a § Om Migrationsverket begär det, ska Kriminalvården lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar.

En sådan begäran får göras endast om

1. *utlännningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands enligt 20 § fjärde stycket,*
2. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att Kriminalvårdens särskilda befogenheter enligt 4 kap. 4 § eller 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller
3. det annars finns synnerliga skäl.

I paragrafen regleras handräckning vid transport av en förvarstagen utlänning.

Enligt *första punkten*, som är ny, får Migrationsverket begära att Kriminalvården ska lämna den hjälp som behövs för att transportera en utlänning som hålls i förvar om utlännningen är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att Kriminalvården vid placering i anstalt utomlands samordnar nödvändiga transporter.

Bestämmelserna om när en begäran får göras i övrigt, som finns i nuvarande punkt 1 och 2, finns nu i *punkt 2* och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

20 § Migrationsverket får besluta att en utlänning som hålls i förvar ska placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest, om

1. utlänningen av allmän domstol har utvisats på grund av brott,
2. utlänningen hålls avskild enligt 11 kap. 7 § och av säkerhetsskäl inte kan vistas i en sådan särskild lokal som avses i 11 kap. 2 § första stycket,
3. det är nödvändigt av transporttekniska skäl, dock längst i tre dygn, eller
4. det annars finns synnerliga skäl.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest med stöd av första stycket 2, 3 eller 4 ska hållas avskild från övriga intagna.

Barn som hålls i förvar får inte placeras i kriminalvårdsanstalt, häkte eller polisarrest.

En utlänning som placerats i kriminalvårdsanstalt med stöd av första stycket 1, 2 eller 3 får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

En utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt denna lag får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Paragrafen reglerar när en utlänning som hålls i förvar får placeras i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest.

I *fjärde stycket*, som är nytt, införs en möjlighet att placera en utlänning som av Migrationsverket har placerats i kriminalvårdsanstalt enligt första stycket 1, 2 eller 3 i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det är Kriminalvården som anvisar vilken kriminalvårdsanstalt som utlänningen ska vara placerad i.

Femte stycket, som är nytt, innebär att en utlänning som är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt. En motsvarande bestämmelse föreslås i 2 kap. 2 c § 2 fängelselagen (2010:610) i fråga om utlännningar som placeras i anstalt utomlands för att verkställa fängelsestraff.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.1.

12 kap. Verkställighet av beslut om avvisning och utvisning

21 § Ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt, om utlänningen har lämnat landet. Detta gäller dock inte om utlänningen utlämnas, överlämnas eller överförs till en annan stat eller internationell

domstol eller tribunal inom ett straffrättsligt förfarande med villkor om att utlänningen ska återföras.

Ett beslut om avvisning eller utvisning ska även anses verkställt, om utlänningen har lämnat det land i vilket utlänningen har varit placerad enligt 10 kap. 20 § fjärde stycket denna lag eller 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) och rest till ett annat land än Sverige.

I paragrafen anges när ett beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt.

Andra stycket, som är nytt, utgör ett tillägg till första stycket om när beslut om avvisning eller utvisning ska anses verkställt. Tillägget innebär att ett beslut om avvisning eller utvisning även ska anses verkställt om utlänningen har lämnat det land i vilket utlänningen har varit placerad i kriminalvårdsanstalt utomlands. Syftet med bestämmelsen är att ett sådant beslut ska anses verkställt även när beslutet verkställts direkt från det land i vilket utlänningen varit placerad.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.3.

24.9 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

2 kap. Placering

Placering i anstalt utomlands

2 a § Kriminalvården får placera en intagen i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Verkställigheten av fängelse får inte inledas i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Inför beslut om placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands ska Kriminalvården ta hänsyn till den intagnes anknytning till Sverige, den intagnes vårdbehov och övriga omständigheter som kan påverka lämpligheten av en sådan placering.

Paragrafen är den inledande av fyra nya paragrafer i 2 kap. som innehåller särskilda bestämmelser om placering i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Även mellanrubriken är ny.

I *första stycket* anges att Kriminalvården får placera intagna i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Med kriminalvårdsanstalt utom-

lands avses en sådan anstalt som upplåts till Kriminalvården i enlighet med en internationell överenskommelse som har godkänts av riksdagen.

Andra stycket innebär att verkställigheten av ett fängelsestraff inte får inledas i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det kommer alltså inte vara möjligt för Kriminalvården att placera en intagen i kriminalvårdsanstalt utomlands när verkställigheten påbörjas och därmed inte heller att förelägga en dömd att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt utomlands. Bestämmelsen utgör ett undantag från utgångspunkten i 5 § strafftidslagen (2018:1251) att den dömda har rätt att själv inställa sig vid en anstalt eller ett häkte och begära att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas. För att tydliggöra att detta inte gäller beträffande kriminalvårdsanstalt utomlands föreslås även en bestämmelse av denna innebörd i strafftidsförordningen (2019:95).

Tredje stycket reglerar vilka omständigheter som ska beaktas inför beslut om placering av en intagen i en anstalt utomlands. Bestämmelsen utgör ett komplement till de befintliga bestämmelserna i fängelselagen och fängelseförordningen (2010:2010) om placering i anstalt. Med anknytning till Sverige avses sociala och kulturella band, t.ex. i form av familj, vänner, utbildning, arbete och medlemskap i föreningar. Vid bedömningen bör den enskildes rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen beaktas och om en placering utomlands inskränker fri- och rättigheter på ett oproportionerligt sätt i förhållande till en motsvarande placering i en anstalt i Sverige. Det kan också vara olämpligt med en placering i anstalt utomlands med hänsyn till den intagnes vårdbehov. Med detta avses att den intagne exempelvis har ett omfattande behov av hälso- och sjukvård eller behov av specialistvård som kräver frekventa vårdkontakter. Slutligen kan det också finnas ytterligare omständigheter som påverkar lämpligheten av placering i anstalt utomlands. Formuleringen ger utrymme för att beakta vitt skilda förhållanden, såväl formella sådana som individuella skäl rörande en särskild intagen. Exempelvis kan det handla om att det mottagande landet inte medger placering av vissa kategorier av intagna eller att den intagnes verkställighetsplanering innefattar regelbundna permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder i närtid.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2, 10.2.3 och 10.2.4.

2 b § En intagen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om den intagne

- 1. inte har fyllt arton år,*
- 2. har dömts för brott enligt terroristbrottslagen (2022:666), eller*
- 3. har dömts till rättspsykiatrisk vård enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård med stöd av den lagen.*

En intagen får inte heller placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om den intagne under tiden för placeringen

- 1. har beviljats permission enligt 10 kap. 1 §,*
- 2. har beviljats särskild permission enligt 10 kap. 2 §,*
- 3. får tillfälligt vistas utanför anstalt enligt 10 kap. 3 §,*
- 4. ska genomgå en utredning om risk för återfall i brottslighet enligt 10 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, eller*
- 5. har beviljats tillstånd till vistelse utanför anstalt enligt 11 kap. 2, 3, 4 eller 5 §.*

Av paragrafen, som är ny, framgår vilka intagna som inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

I första stycket 1 undantas intagna som inte har fyllt arton år.

I första stycket 2 anges att personer som dömts för brott enligt terroristbrottslagen inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

I första stycket 3 införs ett undantag för placering av intagna som dömts till rättspsykiatrisk vård enligt lagen om rättspsykiatrisk vård eller i övrigt ges vård med stöd av den lagen.

I andra stycket undantas intagna som under tiden för placeringen kan förväntas vistas tillfälligt utanför anstalten av olika anledningar. Tillfällig vistelse utanför anstalt bör som utgångspunkt inte ske i det mottagande landet. *Punkt 1–3* avser intagna som antingen beviljats löpande permissioner, s.k. regelbunden permissionsgång, under tiden för placeringen i anstalt utomlands eller intagna som under samma tid beviljats enstaka permissioner eller utevistelser. I de fall ett behov av permission eller annan tillfällig vistelse utanför anstalten skulle uppstå efter att placering i en anstalt utomlands inletts kan det bli aktuellt att tillfälligt transportera den intagne till Sverige, alternativt att placera den intagne i en anstalt i Sverige. *Punkt 4* avser intagna som ska genomgå riskutredning hos Rättsmedicinalverket efter ansökan om att få ett livstidsstraff omvandlat till ett tidsbestämt straff. *Punkt 5* avser intagna som beviljats en särskild utslussningsåtgärd enligt 11 kap.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.5 och 10.2.6.

2 c § En utlänning får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om utlänningen

1. är part i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av utlänningar, eller

2. är eller har varit föremål för prövning i ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen (2005:716).

Paragrafen, som är ny, reglerar vilka utlänningar som inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

I *första punkten*, anges att en utlänning som är part i ett mål eller ärende enligt lagen om särskild kontroll av utlänningar inte får placeras i anstalt utomlands.

Andra punkten, medför att en utlänning som är eller har varit föremål för ett säkerhetsärende enligt utlänningslagen inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.7.

2 d § En intagen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands om en sådan placering skulle

1. vara oförenlig med grundläggande principer för rättsordningen i Sverige, eller

2. strida mot Sveriges internationella förpliktelser.

I paragrafen, som är ny, införs en möjlighet för Kriminalvården att avstå från att placera en intagen i anstalt utomlands om myndigheten bedömer att en sådan placering skulle vara oförenlig med grundläggande principer för den svenska rättsordningen (*punkt 1*) eller strida mot Sveriges internationella förpliktelser (*punkt 2*). Det kan handla om att förhållandena i landet har ändrats sedan överenskommelsen om förhyrning av anstaltsplatser har ingåtts. Det kan t.ex. vara fråga om bristande fängelseförhållanden i förhållande till de krav som följer av Europakonventionen eller andra internationella åtaganden. Andra situationer när bestämmelsen skulle kunna aktualiseras är om det utbryter krig i det mottagande landet, eller om landet drabbas av en allvarlig naturkatastrof eller försämrat säkerhetsläge som får konsekvenser för möjligheten att verkställa fängelsestraff på ett sådant sätt att det påverkar Sveriges förmåga att uppfylla internationella förpliktelser.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.8.

2 e § Om en intagen som har placerats i en kriminalvårdsanstalt utomlands inte längre får placeras i en sådan anstalt enligt 2 a–2 d §§ ska den intagne placeras i en kriminalvårdsanstalt i Sverige.

Paragrafen, som är ny, innebär att Kriminalvården ska fatta ett beslut om placering i en anstalt i Sverige när omständigheterna är sådana att en intagen inte längre får placeras i en anstalt utomlands.

Det handlar om situationer när det inte fanns något hinder mot att placera den intagne i en anstalt utomlands vid beslutet om placering, men där omständigheterna därefter har ändrats. Det kan exempelvis handla om att en intagen beviljas en särskild utslussningsåtgärd eller att Kriminalvården har fått information om att en intagen är föremål för prövning i ett mål eller ärende enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av utlännningar.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.9.

5 kap. Personliga tillhörigheter

4 § Lämnar en intagen kvar tillhörigheter i en anstalt ska tillhörigheterna förvaras *av Kriminalvården* i tre månader från det att frihetsberövandet upphört. Om tillhörigheterna inte har *hämtats* ut inom denna tid, får de genom Kriminalvårdens försorg säljas eller, om det inte är möjligt, förstöras.

Om Kriminalvården har sålt en intagens tillhörigheter, har han eller hon rätt till skälig ersättning. Sådan ersättning får inte betalas ut med ett högre belopp än som har influiter vid försäljningen.

I paragrafen regleras Kriminalvårdens hantering av kvarlämnade tillhörigheter.

I *första stycket* införs en ändring som innebär att kvarlämnade tillhörigheter inte längre behöver förvaras på den anstalt där de lämnats kvar. Det görs även en justering av redaktionell karaktär.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5.

12 a kap. Avbrott i verkställigheten

1 § Om verkställigheten avbryts ska den tid under vilken avbrottet varat inte räknas som verkställd tid.

Verkställigheten anses inte avbruten om en intagen häktas med anledning av misstanke om brott eller med anledning av brott som prövats i ett mål eller som en påföljd avser.

För en intagen som vid verkställighet utomlands häktas med anledning av misstanke om brott i det land i vilket den intagne är placerad enligt 2 kap. 2 a §, ska verkställigheten enligt denna lag anses avbruten under den tid som den intagne är häktad i landet.

För en intagen som vid verkställighet utomlands döms till fängelse i det land i vilket den intagne är placerad enligt 2 kap. 2 a §, ska verkställigheten enligt denna lag anses avbruten under den tid som den intagne verkställer fängelsestraff i landet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om avbrott och hur ett avbrott påverkar verkställigheten.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att häktning med anledning av misstanke om brott i det mottagande landet – till skillnad mot vad som gäller under placering i anstalt i Sverige – ska anses som ett avbrott i verkställigheten.

I fjärde stycket, som är nytt, regleras situationen då en intagen döms till fängelse i det mottagande landet samtidigt som den intagne avtjänar ett svenskt fängelsestraff. Bestämmelsen innebär att verkställigheten av det svenska fängelsestraffet i en sådan situation avbryts för att den intagne ska kunna avtjäna fängelsestraffet i det mottagande landet.

Övervägandena finns i avsnitt 10.13.

13 kap. Beslut

1 a § Ett beslut enligt denna lag som fattas av en utländsk myndighet i enlighet med en internationell överenskommelse, ska anses ha fattats av Kriminalvården.

I paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse om att beslut som fattas av en utländsk myndighet i det mottagande landet ska anses ha fattats av Kriminalvården.

Övervägandena finns i avsnitt 10.14.

14 kap. Överklagande

1 § Kriminalvårdens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat följer av 5 §.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den klagande var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den klagande senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Kriminalvårdens beslut i enskilda fall.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om behörig förvaltningsrätt när det första beslutet i ärendet fattats under tid då den dömde var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Bestämmelsen om prövningstillstånd i kammarrätten, som finns i nuvarande tredje stycket, finns nu i *fjärde stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.

24.10 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

7 kap. Beslut och överklagande

3 § Ett beslut som avses i 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden var intagen när det första beslutet i ärendet fattades.

Om klaganden var intagen i en förvaringslokal utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den förvaringslokal är belägen där klaganden senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Kriminalvårdens beslut.

Paragrafen kan aktualiseras beträffande förvarstagna utlänningar som placerats i kriminalvårdsanstalt utomlands med stöd av 10 kap.

20 § utlänningslagen (2005:716) eftersom häkteslagen gäller i tillämpliga delar för dessa intagna.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om behörig förvaltningsrätt när det första beslutet i ärendet fattades under tid när klaganden var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands.

Bestämmelsen om prövningstillstånd i kammarrätten, som finns i nuvarande tredje stycket, finns nu i *fjärde stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 21.1.3.

24.11 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

7 kap. Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn

Allmänna bestämmelser

1 a § Hälso- och sjukvårdsverksamhet som bedrivs av Kriminalvården vid verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands står under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg.

I paragrafen, som är ny, slås fast att Kriminalvårdens hälso- och sjukvårdsverksamhet och dess personal ska stå under tillsyn av Inspektionen för vård och omsorg även när verksamheten bedrivs i en kriminalvårdsanstalt utanför Sveriges gränser.

Övervägandena finns i avsnitt 11.11.

24.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande

2 § Om någon har dömts till fängelse på viss tid eller till sluten ungdomsvård och den dömde med anledning av de brott som prövats i målet eller som påföljden avser har varit frihetsberövad i Sverige eller utomlands under en sammanhängande tid av minst 24 timmar, ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den dömde som verkställighet av påföljden.

Om någon som har dömts till fängelse på viss tid har varit frihetsberövad i ett land i vilket den dömde har placerats i enlighet med 2 kap. 2 a § fängelselagen (2010:610) ska tiden för frihetsberövandet tillgodoräknas den

dömde som verkställighet av påföljden. Detta gäller dock endast om frihetsberövandet har medfört avbrott i verkställighet enligt 12 a kap. 1 § tredje stycket fängelselagen.

Tillgodoräknande ska dock inte ske om

1. tiden för frihetsberövandet redan tillgodoräknats den dömde, eller
2. den dömde samtidigt avtjänat sådan frihetsberövande påföljd i annat mål.

Villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige ska gälla vid tillämpning av denna paragraf.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att ett frihetsberövande ska få tillgodoräknas som verkställighet av påföljden.

I *andra stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse som innebär att det blir möjligt att tillgodoräkna tid för frihetsberövande med anledning av att den intagne, under tiden för placering i kriminalvårdsanstalt utomlands, häktats på grund av misstanke om brott som begåtts i det mottagande landet. Bestämmelsen innebär att tillgodoräknande kan ske utan att det finns ett samband mellan de brott som föranlett verkställigheten i anstalt utomlands och det aktuella frihetsberövandet. Bestämmelsen kan t.ex. aktualiseras om en intagen häktas och därefter frigges utan fällande dom i det mottagande landet.

Bestämmelserna om när tillgodoräknande inte ska ske och om villkor som uppställts vid överförande av verkställighet från en annan stat till Sverige, som finns i nuvarande andra och tredje stycket, finns nu i *tredje* och *fjärde stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 10.13.4.

24.13 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

25 § Kriminalvårdens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket,
 2. uppskov enligt 14 § eller återkallelse av ett beviljat uppskov enligt 15 §, eller
 3. strafftidsbeslut enligt 21 § eller ändring av strafftidsbeslut enligt 22 §.
- Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Ett beslut överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den kriminalvårdsanstalt, det häkte eller det frivårdskontor är beläget där den klagande var inskriven när det första beslutet i ärendet fattades.

Om den klagande var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands när det första beslutet i ärendet fattades, överklagas beslutet till den förvaltningsrätt inom vars domkrets den anstalt är belägen eller det häkte är beläget där den klagande senast var inskriven i Sverige.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Kriminalvårdens beslut i enskilda fall samt forumbestämmelser.

I *fyärde stycket*, som är nytt, införs en bestämmelse om behörig förvaltningsrätt när det första beslutet i ärendet fattats under tid då klaganden var inskriven i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Med första beslut i ärendet avses grundbeslutet, t.ex. ett beslut om strafftid.

Bestämmelsen om prövningstillstånd i kammarrätten, som finns i nuvarande tredje stycket, finns nu i *femte stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 21.1.2.

24.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

2 kap. Grundläggande bestämmelser om behandling av personuppgifter

Utlämnande av personuppgifter

4 § Kriminalvården får till en utländsk myndighet eller internationell organisation lämna ut de personuppgifter som behövs för

1. prövning och genomförande av överflyttning av straffverkställighet,
2. transitering och förvaring av en person som är frihetsberövad för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet,
3. tillfällig överflyttning av en frihetsberövad person för utredning av eller lagföring för brott eller straffverkställighet, *eller*
4. *verkställighet i en kriminalvårdsanstalt utomlands.*

I paragrafen anges när personuppgifter får lämnas ut till en utländsk myndighet eller internationell organisation.

I *tredje punkten* görs en redaktionell ändring.

Fjärde punkten, som är ny, ger en rättslig grund för utlämnande av de personuppgifter som behövs för verkställighet i en kriminalvårdsanstalt som förhys utomlands. Förslaget tar sikte på Kriminalvårdens behov av att kunna överföra personuppgifter till det mottagande landet för att exempelvis hantera inresa och transporter av intagna inom det mottagande landet. Förutom direkta personuppgifter gällande intagnas identitet kan det även röra sig om uppgifter om aktuell påföljd, brottshistorik och andra säkerhetsrelaterade uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 19.3.

24.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännings

3 kap. Förvar

18 § En utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras i en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Utlänningen får dock tillfälligt förvaras i en polisarrest. *Utlänningen får inte placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands.*

För behandlingen av en utlänning som har placerats i en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller en polisarrest gäller häkteslagen (2010:611). Utlänningen ska beviljas de lättnader och förmåner som kan medges med hänsyn till ordningen och säkerheten inom anstalten, häktet eller arresten.

I paragrafen anges var en utlänning som har fyllt 18 år och som är tagen i förvar ska placeras och vilka regler som gäller för behandlingen av honom eller henne.

I *första stycket* införs ett tillägg med innebörden att en utlänning inte får placeras i en kriminalvårdsanstalt utomlands med stöd av denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 13.8.1.

Uppdragsbeskrivning – Hyra anstaltsplatser utomlands

Sammanfattning

En utredare får i uppdrag att utreda möjligheten att hyra anstaltsplatser utomlands. Syftet med uppdraget är att få avtal på plats som möjliggör förhyrning av anstaltsplatser för att avhjälpa platsbristen inom Kriminalvården. I denna del av uppdraget ska jämförbara länder i Sveriges närområde beaktas.

Utredaren ska även överväga behovet av och möjligheterna för en permanent ordning som innebär att Kriminalvården vid behov kan hyra anstaltsplatser utomlands när platsbrist uppkommer eller för att användas för intagna som dömts till utvisning på grund av brott.

Utredaren ska

- utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands,
- vid behov föreslå nödvändiga författningsändringar för att möjliggöra genomförandet,
- utreda hur det praktiska genomförandet kan ske,
- ta fram utkast till avtal med en eller flera lämpliga stater.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2024.

Bakgrund och behovet av ett uppdrag

Den organiserade brottsligheten är ett av vår tids största samhällsproblem. För att vända utvecklingen pågår ett intensivt reformarbete på bredden inom kriminalpolitikens område som förväntas leda till både att fler frihetsberövas och att frihetsberövande påföljder pågår under längre tid. Behovet av platser i häkte och anstalt antas därmed komma att öka kraftigt samtidigt som dygnskostnaden måste sjunka. Till detta kommer att beläggningen inom Kriminalvården redan nu ligger på mycket höga nivåer. Under 2022 var den genomsnittliga belägningsgraden totalt 96 procent. Exklusive beredskapsplatser och tillfälliga platser var belägningsgraden 107 procent i häkte och 113 procent i anstalt.

Sedan mars 2020 har Kriminalvården årligen redovisat en långsiktig utbyggnadsplan samt redogjort för hur antalet platser ska öka på kort sikt. Kriminalvården planerar enligt den senaste kapacitetsrapporten att öka antalet platser med 4 700 till 2030. Kriminalvården har getts i uppdrag att senast den 15 december 2023 inkomma med en ny utbyggnadsplan som inkluderar behoven med anledning av Tidöavtalet (Ju2023/01574).

Även om det pågår ett intensivt arbete för att möta det kraftigt ökade platsbehovet genom bl.a. utbyggnad och förtätning av befintliga anläggningar samt etablering av helt nya anläggningar behöver även andra åtgärder övervägas. En sådan åtgärd är möjligheterna att hyra anstaltsplatser utomlands. Detta har exempelvis prövats i Norge, som mellan åren 2015 och 2018 hyrde anstaltsplatser i Nederländerna. Vidare har Danmark i april 2022 slutit ett avtal om att hyra fängelseplatser i Kosovo.

Närmare om uppdraget

En utredare får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands. Syftet med uppdraget är att få ett eller flera avtal på plats som möjliggör förhyrning av anstaltsplatser i jämförbara länder i Sveriges närområde för att avhjälpa platsbristen inom Kriminalvården. I denna del av uppdraget ska jämförbara länder i Sveriges närområde beaktas.

I utredarens uppdrag ingår vidare att överväga behovet av och möjligheterna för en permanent ordning som innebär att Kriminalvården vid behov kan hyra anstaltsplatser utomlands när platsbrist uppkommer eller för att användas för intagna som dömts till utvisning på grund av brott samt föreslå de lagändringar som krävs för ett sådant genomförande.

I syfte att uppnå kostnadseffektiviseringar ska en lägre dygns-kostnad än vad som är fallet för en fängelseplats i Sverige idag prioriteras, dock utan att detta mål utgör ett hinder för att beakta länder som det annars skulle vara möjligt att hyra platser av. Om det är förenligt med uppdraget i övrigt och det ändå kan redovisas i tid får utredaren föreslå ändringar i författningar för att uppnå målet att minska det offentligfinansiella åtagandet.

Vare sig de svenska grundlagarna eller den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) utgör något definitivt hinder mot att Sverige skulle låta verkställa frihetsberövande straff i anstalter utomlands. Regleringarna ställer dock vissa krav på hur ett sådant system kan upprättas och utformas. Flera frågor behöver utredas närmare innan det kan avgöras huruvida förhyrning av fängelseplatser i ett annat land går att genomföra. Såväl juridiska och ekonomiska förutsättningar som frågor av organisatorisk och operativ art behöver utredas.

Det handlar bl.a. om ansvarsförhållanden, kompetensförsörjning och säkerställande av intagnas fri- och rättigheter respektive skyldigheter. Det är t.ex. fråga om vilken kategori av intagna som kan vara aktuellt, hur transporter ska genomföras, vilka befogenheter personalen har, hur journalföring kan hanteras. Det handlar också om hur olika bestämmelser i fängelselagen (2010:610) lämpligen kan hanteras inom ramen för ett eventuellt avtal.

Utgångspunkten för utredaren ska vara att utformningen av förhyrningen inte står i strid med svenska grundlagar samt är i enlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Det övergripande syftet är att tillgängliggöra anstaltsplatser för verkställighet. Utredaren ska vidare beakta behovet av eventuella

författningsändringar som krävs för att potentiella avtal ska kunna träffas och verkställigheter kunna genomföras även i länder vars kriminalvård skiljer sig från svenska förhållanden.

Utredaren ska därför

- utreda i vilken eller vilka andra stater som förhyrning av anstaltsplatser kan aktualiseras utifrån kapacitet och rådande fängelseförhållanden, samt redogöra för kostnaden för respektive alternativ,
- föreslå de författningsändringar som krävs för att Kriminalvården ska kunna hyra anstaltsplatser utomlands och för att det praktiska genomförandet ska kunna ske,
- avgöra i vilken form som förhyrning lämpligast bör ske i fråga om ansvar för drift och verkställighetsinnehåll,
- föreslå hur urvalet av intagna som kan vara aktuella för verkställighet vid anstaltsplats utomlands bör genomföras,
- utreda förutsättningarna för att bemanna verksamheten med svensk personal om detta skulle utgöra en förutsättning för avtal om förhyrning, hur verksamheten annars lämpligen kan bemannas och hur detta förhåller sig till svensk lagstiftning,
- identifiera och lämna förslag på hur andra praktiska frågor kopplade till förhyrningen kan lösas, t.ex. gällande säkerhet, behandling av personuppgifter, transporter, hälso- och sjukvård och andra relevanta delar,
- ta fram utkast till avtal med den eller de stater som bedöms aktuellt,
- beräkna kostnaderna för att hyra fängelseplatser utomlands och hur de förhåller sig till kostnaderna för att verkställa ett fängelsestraff i Sverige,
- analysera hur Kriminalvårdens verksamhet nationellt påverkas av en förhyrning utomlands, och
- ta ställning i övriga frågor som identifieras och aktualiseras under det pågående arbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) bedöma förslagens

konsekvenser för staten, kommuner och regioner samt för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. De samhällsekonomiska konsekvenserna av utredarens förslag ska redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med Kriminalvården. Utredaren ska även vid behov samråda med andra relevanta myndigheter.

Utredaren ska under arbetets gång beakta de erfarenheter som gjorts i bl.a. Norge och Danmark i samband med dessa länders arbete med förhyrning av anstaltsplatser utomlands.

Utredaren ska under utredningens gång ha en nära dialog med Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Uppdraget ska redovisas senast den 16 december 2024.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands.[1]