



Justitiedepartementet

Remissvar över promemorian Hyra anstaltsplatser utomlands (Ds 2025:01)

JU2025/00311

Institutet för mänskliga rättigheter har blivit anmodade att lämna ett yttrande över promemorian **Hyra anstaltsplatser utomlands (Ds 2025:01)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

Sammanfattning

Institutet för mänskliga rättigheter **avstyrker** utredningens förslag att Kriminalvården ska få placera en intagen på en anstalt utomlands eftersom de sammantagna konsekvenserna av en utlandsplacering innebär en reell risk att påföljden inte blir likvärdig med om påföljden hade verkställts i Sverige, att internationella standarder för frihetsberövade inte efterlevs och att de intagnas mänskliga rättigheter åsidosätts.

Institutet framför bland annat:

- Sverige har ansvar för de intagnas mänskliga rättigheter, även när de är placerade utanför landets gränser.
- Frihetsberövade åtnjuter samma mänskliga rättigheter som befolkningen i övrigt med undantag av den frihet som inskränks genom själva frihetsberövandet.

- Möjligheten för svenska myndigheter att genomföra regelbundna besök och utöva effektiv tillsyn för att säkerställa att de intagnas mänskliga rättigheter respekteras försvåras oundvikligen när anstalten som ska granskas ligger utomlands. FN:s kommitté mot tortyr har kritiserat fängelsehyra utomlands av bland annat detta skäl.
- Det finns en risk att Sverige inte uppfyller sina skyldigheter att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling om det mottagande landet ansvarar för transporter.
- I den ansträngda situation som Kriminalvården befinner sig i finns det en påtaglig risk att Kriminalvården inte kommer hamna rätt i alla de enskilda proportionalitetsbedömningar som måste göras för att säkerställa att rätten till familjeliv inte kränks.
- Intagna ska ha samma standard på hälso- och sjukvård som övriga befolkningen. Frånvaron av svensktalande vårdpersonal vid vård utanför anstalten kan leda till sämre vård jämfört med om den utförts i Sverige.

Övergripande synpunkter

Institutet för mänskliga rättigheter är bekymrade över den nuvarande överbeläggningen inom svensk kriminalvård liksom de prognoser som pekar på ett ökat behov av anstaltsplatser under de kommande åren. Den ansträngda situationen riskerar att försvåra efterlevnaden av bland annat artikel 10 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) som slår fast att var och en som har berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Även efterlevnaden av internationella fängelseregler vad gäller behandling av intagna äventyras, bland annat Nelson Mandelareglerna¹, Bangkokreglerna² och de europeiska fängelsereglerna³. Även om platsbristen i svenska anstalter måste lösas

¹ UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 17 December 2015, A/RES/70/175.

² United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 21 December 2010, A/RES/65/229.

³ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, Antagen av Ministerkommittén den 11 januari 2006 vid det 952:a mötet med ministrarnas ställföreträdare.

skyndsamt vill vi understryka att detta inte nödvändigtvis ska ske genom att hitta fler anstaltsplatser. De så kallade Tokyo reglerna⁴ understryker vikten av att stater utvecklar ett system som minskar användningen av fängelse och att fängelse ska ses som en sista utväg.

Utredningen föreslår att frihetsberövade personer under vissa förutsättningar ska kunna placeras vid anstalter utomlands. Vi vill därför börja med att understryka att Sveriges ansvar för dessa individers mänskliga rättigheter inte upphör bara för att de inte längre befinner sig i Sverige. Att en stat kan ha så kallat extraterritoriellt ansvar för mänskliga rättigheter i vissa situationer är en väl etablerad princip i internationell rätt och bekräftas i flera centrala dokument och rättspraxis. En stat kan bland annat ha ett sådant ansvar om staten har så kallad effektiv eller faktisk kontroll över området eller platsen där individen befinner sig.⁵

I tillägg till detta måste det understrykas att de mänskliga rättigheterna även gäller för frihetsberövade personer. Europadomstolen har vid flera tillfällen slagit fast att den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ”inte upphör vid fängelseporten”. Frihetsberövade åtnjuter med andra ord alla de grundläggande rättigheter och friheter som garanteras av konventionen, med undantag av den frihet som inskränks genom själva frihetsberövandet.⁶ Europadomstolen har vidare betonat att frihetsberövade personer befinner sig i en utsatt position och att myndigheterna har en skyldighet att skydda dem.⁷

Institutet för mänskliga rättigheter noterar att utredningen förvisso beaktar dessa aspekter, men föreslår ändå att frihetsberövade personer under vissa omständigheter ska kunna placeras vid anstalter utomlands. Vi delar inte denna

⁴ United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (the Tokyo Rules), Resolution adopted by the General Assembly on 14 December 1990, A/RES/45/110.

⁵ Se bland annat: Human Rights Committee, General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, (CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13) 2004, p.10 och Europadomstolens dom i målet Al-Skeini m.fl. mot Storbritannien, nr. 55721/07, 7 juli 2011.

⁶ Klibisz mot Polen, nr. 2235/02, 4 oktober 2016, p. 354; och, Hirst mot Storbritannien, nr. 74025/01, 6 oktober 2005, p. 69-70.

⁷ Rooman mot Belgien, nr. 18052/11, 31 januari 2019, p. 143.

bedömning eftersom de sammantagna konsekvenserna av en utlandsplacering innebär en reell risk att påföljden inte blir likvärdig med om påföljden hade verkställts i Sverige, att internationella standarder för frihetsberövade inte efterlevs och att de intagnas mänskliga rättigheter åsidosätts.

Synpunkter på vissa förslag

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

I fråga om brott som begås av intagna som har placerats i det mottagande landet bör enligt utredningen utgångspunkten vara att sådana gärningar ska lagföras i det mottagande landet. Utredningen saknar dock en analys av de rättsliga konsekvenserna av att det mottagande landet kan tillämpa straffrättsliga regler som avviker från svensk lagstiftning. Detta innebär att en intagen kan komma att bli föremål för rättsprocesser och påföljder som väsentligt skiljer sig från dem som skulle ha tillämpats om den intagna var placerad i Sverige. En sådan ordning skapar en tydlig risk för rättsosäkerhet eftersom det finns gärningar som är kriminaliserade i andra länder, men inte i Sverige.

I Sverige är exempelvis rymning inte straffbart, medan det i vissa EU-länder är kriminaliserat. På samma sätt är deltagande i kriminella nätverk kriminaliserat i flera länder i EU, men inte i Sverige. Sådana skillnader innebär att en person som placeras vid en anstalt utomlands kan för samma handling hamna i en sämre ställning än om han eller hon placerats vid en anstalt i Sverige.

10.2.4 Omständigheter som ska beaktas vid placering i anstalt utomlands

Utredningen föreslår att den intagnes anknytning till Sverige, såsom förekomsten av minderåriga barn i landet samt graden av kontakt med barnet, ska vägas in vid beslut om placering. Vidare menar utredningen att en placering i utländsk anstalt inte nödvändigtvis innebär en inskränkning av rätten till familjeliv om den intagne saknar kontakt med barnet. Institutet för mänskliga rättigheter bedömer att detta synsätt inte bara riskerar att kränka den frihetsberövades rätt till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, utan även riskerar att stå i strid

med den frihetsberövades barns rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Enligt artikel 9 i barnkonventionen har Sverige en skyldighet att respektera rätten för det barn som är skilt från sin förälder att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med föräldern, utom då detta strider mot barnets bästa. Sedan Sverige ratificerade barnkonventionen 1990 måste all svensk lagstiftning vara förenlig med denna. År 2020 blev barnkonventionen dessutom svensk lag och barnrättsperspektivet och principen om barnets bästa stärktes rättsligt. Barnrättskommittén har uttryckt oro över att närhetsprincipen i Sverige inte var obligatorisk vid placering av frihetsberövade föräldrar, utan enbart en av flera faktorer som beaktats. Kommittén rekommenderade Sverige att vidta alla nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för barn med föräldrar i fängelse att upprätthålla personliga relationer och direktkontakt med dem, och systematiskt tillämpa närhetsprincipen.⁸ Vi bedömer därför att placering av intagna med minderåriga barn i anstalt utomlands riskerar att stå i strid med barnkonventionen då det ofrånkomligt skulle försvåra för barnet att upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med den frihetsberövade föräldern, främst till följd av ökad restid, reskostnader och praktiska hinder.

Utredningen föreslår även att övrig anknytning till Sverige, såsom familj, vänner, utbildning med mera, ska vägas in vid beslut om utlandsplacering, men anser samtidigt att sådan anknytning inte i sig utgör hinder för placering. En placering på betydande geografiskt avstånd från familjen, vilket försvårar eller omöjliggör familjebesök, kan under vissa omständigheter utgöra ett oproportionerligt ingrepp i den enskildes rätt till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen har vid upprepande tillfällen slagit fast att en sådan rätt kan anses kränkt när intagna placeras på orter där upprätthållandet av familjekontakt blir orimligt svårt.⁹ Enligt domstolens praxis krävs att proportionalitetsbedömningar görs med stor noggrannhet, särskilt då en placering innebär effekter som överstiger de normala begränsningar som

⁸ Committee on the Rights of the Child, Concluding observations of the fifth periodic report of Sweden, CRC/C/SWE/CO/5, 6 March 2015, p. 35-36.

⁹ Vintman mot Ukraina nr. 28403/05, 23 januari 2015; Ospina Vargas mot Italien nr. 40750/98, 14 januari 2005; och, Rodzevillo mot Ukraina nr. 38771/05, 14 april 2016.

frihetsberövande medför.¹⁰ Det är således inte enbart avståndet i sig, utan även gränsöverskridande aspekter såsom ökade ekonomiska kostnader och administrativ börda, som kan påverka möjligheten att upprätthålla familjekontakter.

Utredningen hänvisar visserligen till Europadomstolens praxis och menar att Kriminalvården kan utföra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt beslut om utlandsplacering. Med hänsyn till det ansträngda läget inom Kriminalvården, där belägningsgraden på fasta platser i anstalter uppgår till i genomsnitt 131 procent, anser vi att det föreligger en påtaglig risk att Kriminalvården i sin pressade situation inte alltid kommer hamna rätt i sådana proportionalitetsbedömningar. Kriminalvården kritiseras redan idag regelbundet av bland annat Justitieombudsmannen för olika beslut som föranletts av den ansträngda situationen. Detta gäller även beslut om var frihetsberövade placeras.¹¹

10.2.10 Särskilt om kvinnor

Utredningen nämner visserligen FN:s regler för behandling av kvinnor i fängelse och icke-frihetsberövande åtgärder för kvinnliga förövare, de så kallade Bangkokreglerna, men det saknas en analys av hur förslaget om att placera kvinnor i anstalter utomlands förhåller sig till dessa regler. Denna brist är särskilt problematisk mot bakgrund av att utredningen själv konstaterar ett särskilt behov av att skapa fler anstaltsplatser för kvinnor.

Enligt regel 4 i Bangkokreglerna ska kvinnor i anstalt, så långt det är möjligt, placeras nära hemmet eller annan plats för social rehabilitering. En placering i ett annat land riskerar att stå i konflikt med denna regel, särskilt för de kvinnor som har minderåriga barn eller anhöriga i Sverige. Dessutom betonas i regel 26 att

¹⁰ Khodorkovskiy och Lebedev mot Ryssland, nr. 11082/06 och 13772/05, 25 oktober 2013, p. 837; och, Polyakova och andra mot Ryssland, nr. 35090/09, 7 mars 2017, p. 81.3

¹¹ Se till exempel: Riksdagens Ombudsmän, Protokoll över Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Öst, arresten Eskilstuna, den 18 och 19 december 2024 – även samlade uttalanden över inspektionsserien om beläggningssituationen i arrestverksamheten, Dnr O 34-2024 och Riksdagens Ombudsmän beslut ”Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att vissa intagna placerade i Fenixbyggnaderna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt”, Dnr. 1950-2019, 31 mars 2021.

kvinnors kontakt med sitt barn och familjer ska främjas och underlättas med rimliga medel. En utlandsplacering kan även stå i konflikt med andra regler i Bangkokreglerna som bygger på principen att kvinnliga intagna har ett annat behov- och riskmönster än sina manliga motsvarigheter. Eftersom kvinnor inte utgör majoriteten inom det straffrättsliga systemet världen över, är fängelseanläggningar och behandlingsprogram i många länder ofta utformade med manliga intagna som norm. Därför är fängelser ofta dåliga på att möta kvinnliga intagnas särskilda behov. Skulle regeringen välja att gå vidare med förslaget är det därför av yttersta vikt att förslagets konsekvenser i relation till kvinnliga intagnas rättigheter enligt internationell rätt genomlysas ytterligare.

11.3.1 Hälso- och sjukvård i anstalt

Institutet för mänskliga rättigheter vill börja med att understryka att intagna ska åtnjuta samma standard på hälso- och sjukvård som befolkningen i övrigt. Detta framgår av exempelvis regel 24 i Nelson Mandelareglerna. Utredningen föreslår att hälso- och sjukvårdspersonal i Kriminalvårdens regi ska finnas tillgänglig vid anstalter utomlands. Vi utgår från att detta innebär att tanken är att frihetsberövade vid anstalter utomlands alltid ska ha tillgång till svenskspråkig sjukvårdspersonal när de får vård på anstalten. Hursomhelst, i vissa fall är det inte möjligt att genomföra undersökning eller behandling inom anstalten på ett lämpligt sätt. Enligt regel 27 i Nelson Mandelareglerna ska alla anstalter säkerställa snabb tillgång till sjukvård i akuta fall och de som behöver specialiserad behandling eller kirurgi ska föras över till specialiserade institutioner eller till sjukhus. Av naturliga skäl kan man inte räkna med att vård kommer utföras av svenskspråkig vårdpersonal vid sjukhus utomlands. Då språket är viktig i kontakten med hälso- och sjukvården kommer det innebära att den frihetsberövade som är placerad utomlands, och behöver vård utanför anstalten, inte får samma standard på hälso- och sjukvård som den svenska befolkningen i övrigt. Man kan inte heller anse att verkställigheten vid en svensk och en utländsk anstalt i sådana fall är likvärdig.

Liknande problematik finns i relation till efterlevnaden av regel 10 i Bangkokreglerna som säger att kvinnliga intagna ska ha tillgång till könsspecifik hälso- och sjukvård av minst samma kvalitet som i samhället. Det innefattar reproduktiv hälsa, mentalvård, tillgång till kvinnliga vårdgivare samt skydd mot könsbaserad diskriminering inom vården.

Det ska även noteras att Europadomstolen i sin praxis har understrukt att förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning i artikel 3 i Europakonventionen ålägger stater att säkerställa att frihetsberövade personer – särskilt de med psykisk ohälsa – får adekvat vård och medicinskt stöd. Detta kan innebära en skyldighet för staten att överföra psykiskt sjuka personer till specialiserade vårdinrättningar för att tillgodose behovet av nödvändig behandling. Domstolen betonar vidare vikten av att beakta dessa individers särskilda sårbarhet och oförmåga att själva förmedla hur de påverkas.¹² Att vården ska vara adekvat torde i detta fall betyda att den ska finnas tillgänglig på svenska under hela vårdtiden.

12.3.2 Transporter i det mottagande landet

Utredningen föreslår att det mottagande landet ska genomföra transporter inom sitt eget område, men att svensk personal och svenska tillsynsombud bör ges möjlighet att närvara för att säkerställa att internationella åtagandet efterlevs. Vi understryker att Sverige, även när en person är placerad i anstalt utomlands, fortsatt bär ansvar för att den intagnes mänskliga rättigheter respekteras – detta inkluderar även vid transporter inom det mottagande landet.

Enligt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FN:s tortyrkonvention) har Sverige en skyldighet att förhindra att en person utsätts för sådan behandling. Det norska Sivilombudets påpekade vid sin granskning av den norska hyrningen av anstaltsplatser i Nederländerna att delegering av tvångsmedelsanvändning till utländska myndigheter kan leda till allvarliga rättssäkerhetsproblem. I det aktuella fallet hade nederländska myndigheter i vissa fall befogenhet att använda tvång, inklusive vapen, mot norska intagna. Sivilombudet bedömde att en sådan ordning, ur ett förebyggande perspektiv, innebär en ökad risk för tortyr och omänsklig behandling.¹³

Institutet för mänskliga rättigheter delar denna bedömning. Förslaget att det mottagande landet ska genomföra transporter riskerar därför att undergräva de

¹² Raffray Taddei mot Frankrike, nr. 36435/07, 21 mars 2011, p.9–63; och, Murray mot Nederländerna, nr. 10511/10, 26 april 2016, p. 105-106.

¹³ Besöksrapport Norgerhaven fengsel 19–22. september 2016, 2016/2151, 2017-03-13, Sivilombudet, s. 23.

intagnas skydd mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Det finns en risk att svenska myndigheter i praktiken inte har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter att förhindra tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling om de inte ansvarar för hur transporter genomförs i det mottagande landet.

Om utredningens förslag trots detta skulle drivas vidare, anser vi att det måste vara ett absolut krav att svensk personal närvarar vid alla transporter i det mottagande landet.

18 Tillsyn och granskning

Utredningen identifierar en potentiell gränsdragningsproblematik mellan svenska tillsynsmyndigheter och det mottagande landets motsvarigheter. Trots detta betraktas denna problematik inte som ett hinder för genomförandet av förslaget utan snarare som en aspekt att hantera inom ramen för bilaterala överenskommelser. Institutet för mänskliga rättigheter delar inte denna bedömning. Vi menar att det trots en bilateral överenskommelse finns risk för att det blir en otydlig ansvarsfördelning mellan tillsynsmyndigheterna, vilket skulle innebära en fara för att ingen aktör fullt ut tar ansvar för besök och tillsyn av de aktuella anstalterna eller att insynen försvåras.

Denna problematik har lyfts regelbundet i internationella sammanhang i samband med att anstaltsplatser hyrts utomlands. Exempelvis kan nämnas att det norska Sivilombudet vid granskningen av en anstalt i Nederländerna påtalade brister i insyn och möjligheten till ingripande från norska myndigheter.¹⁴ FN:s kommitté mot tortyr har vid flera tillfällen rekommenderat att stater inte ska hyra fängelseplatser utomlands eller att de ska upphöra med sådana avtal. En av anledningarna är svårigheten att övervaka hur fångar behandlas på anstalter utomlands. Till exempel uttryckte kommittén oro över att Norge hyrde fängelseplatser utomlands, vilket begränsade möjligheterna att kontrollera fångarnas behandling. Kommittén rekommenderade att Norge borde avstå från att hyra anstaltsplatser utomlands.¹⁵ Kommittén har även uttryckt oro över att

¹⁴ Besöksrapport Norgerhaven fengsel 19–22. september 2016, 2016/2151, 2017-03-13, Sivilombudet.

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

Liechtenstein inte hade tillräcklig tillsyn över fängelser i Österrike och Schweiz där de hyrde platser.¹⁶ När det gäller Danmark har kommittén nyligen uttryckt oro över landets planer att hyra fängelseplatser utomlands, bland annat för att de var bekymrade över oklarheter kring disciplinära befogenheter, brottsmålsjurisdiktion, övervakningsmekanismer och utredningsbefogenheter i fängelser belägna utanför det egna territoriet.¹⁷ Liknande omständigheter kan förväntas uppstå även i en svensk kontext då exempelvis JO:s så kallade OPCAT-enhets möjlighet att genomföra regelbundna besök och utöva effektiv tillsyn oundvikligen försvåras när anstalten som ska granskas ligger utomlands.

En annan aspekt som måste beaktas i detta sammanhang är vad som händer vid dödsfall på en anstalt utomlands. Artikel 2 i Europakonventionen och praxis från Europadomstolen fastställer att staten har en skyldighet att skydda liv och att genomföra en effektiv och oberoende utredning vid dödsfall i statens förvar. Personer i förvar befinner sig i en utsatt position, och myndigheterna har en skyldighet att kunna redogöra för hur de behandlas. När en person frihetsberövas i gott hälsotillstånd men senare avlider, åligger det staten att lämna en trovärdig förklaring till de omständigheter som ledde till dödsfallet.¹⁸

Skyldigheten att skydda rätten till liv enligt artikel 2 i konventionen innebär också att det måste finnas någon form av effektiv officiell utredning när individer har dödats till följd av användning av våld. Detta gäller även när en person dött i fängelse.¹⁹

Det står således klart att Sverige har en skyldighet att utreda dödsfall även vid anstalter utomlands. Samtidigt föreslår utredningen att det bör vara det mottagande landet som har det huvudsakliga ansvaret för att lagföra brott som begås där. Inte nog med att det givet omständigheterna blir svårare för svenska myndigheter att utreda ett dödsfall på en anstalt utomlands jämfört med i

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

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

¹⁸ Anguelova mot Bulgarien, nr 38361/97, 13 juni 2002, p. 109–122.

¹⁹ Paul och Audrey Edwards mot Storbritannien, nr. 46477/99, 14 mars 2002, p.69,74 och 87.

Sverige, så finns det även en överhängande risk att gränsdragningsproblematik och otydlig ansvarsfördelning uppstår i utredningsarbetet mellan svenska och utländska myndigheter. Detta skulle kunna resultera i en kränkning av artikel 2 i Europakonventionen.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktören Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör