

YTTRANDE

Datum
2025-05-06

Dnr
R 15-2025

1 (12)

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Yttrande över departementspromemorian Hyra anstaltsplatser utomlands (Ds 2025:1)

(Ju2025/00311)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på promemorian. Utifrån de aspekter som JO har att beakta lämnar jag inledningsvis synpunkter av mer allmän karaktär. Därefter behandlar jag huvudsakligen frågor som rör utredningens utgångspunkt om en likvärdig verkställighet och fängelselagens reglering. Slutligen ger jag min syn på frågor som rör JO:s möjlighet att utöva tillsyn av en anstalt utomlands. Jag vill dock redan här anföra följande.

Departementspromemorian presenterar en väsentlig nyordning, som kommer få stor betydelse för de intagna som berörs och för JO:s möjligheter att utöva sina tillsynsuppgifter. Trots detta kan jag konstatera att många resonemang är kortfattade och outvecklade samt att det saknas analyser av såväl rättsliga frågeställningar som konsekvenser av de lämnade förslagen. Jag kan därför inte tillstyrka att utredningen läggs till grund för föreslagna författningsändringar eller fortsatta åtgärder för hyra av anstaltsplatser utomlands.

Allmänna synpunkter

Utredningen har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att hyra anstaltsplatser utomlands. Detta bör enligt utredningen ske genom att en överenskommelse ingås på regeringsnivå mellan Sverige och det mottagande landet. I promemorian identifieras en rad frågor som bör regleras i den överenskommelsen. Ett utkast till internationell överenskommelse ska ha tagits fram men redovisas inte. Därutöver lämnas förslag på vissa författningsändringar.

Det är väl känt att beläggningssituationen inom Kriminalvården är ytterst ansträngd och förväntas vara det en tid framöver. Ett intensivt reformarbete inom det kriminalpolitiska området innebär stora utmaningar för myndigheten, bl.a. i fråga om lokalförsörjning. Trots att utredningens huvudsyfte är att avhjälpa bristen på platser presenteras varken något underlag eller någon analys när det gäller hur många intagna som skulle kunna vara aktuella för att verkställa fängelsestraff utomlands. Det är en klar brist.

Som utredningen har redogjort för finns det flera länder i Sveriges närområde som har hyrt eller planerar att hyra anstaltsplatser i ett annat land för att komma till bukt med nationell platsbrist. Samtliga dessa projekt har varit föremål för omfattande kritik. Jag kan t.ex. notera att Sivilombudet framförde kritiska synpunkter beträffande bl.a. tillsyn, skydd mot tortyr och möjligheterna till besök från närstående när Norge mellan 2015 och 2018 hyrde anstaltsplatser i Nederländerna. Även Danmarks planerade uthyrning av anstaltsplatser i Kosovo, som inte är medlem i vare sig FN, EU eller Europarådet, har fått betydande kritik från såväl nationella som internationella intresseorganisationer.

Det är naturligtvis nödvändigt att flera olika typer av åtgärder övervägs i syfte att möta det kraftigt ökade behovet av platser i häkte och anstalt. Det är emellertid min uppfattning att föreslagna åtgärder måste vara sådana att de kan antas uppnå det syftet samtidigt som de kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt med iakttagande av intagnas rättigheter. Enligt min bedömning saknar nu aktuell promemoria genomgående djupare analyser i dessa avseenden och jag får dessutom konstatera att utredningen delvis inte har uppfyllt direktiven, vilket jag återkommer till nedan. Det finns mot den bakgrunden skäl att ifrågasätta om utredningens förslag uppfyller huvudsyftet samt om de över huvud taget kan genomföras på ett sätt som är lämpligt. Den omständigheten att utkastet till internationell överenskommelse, en överenskommelse till vilken utredningen återkommande hänvisar, inte har presenterats i promemorian underlättar inte förståelsen för vilka regleringsbehov som egentligen finns med förslagen.

När det gäller den målgrupp som föreslås kunna bli föremål för att verkställa fängelsestraff i en anstalt utomlands har utredningen – med hänvisning till bl.a. den kritik som FN:s antitortyrkommitté (CAT) framfört mot Danmarks planerade förhyrning – bedömt att det skulle innebära betänkligheter ur ett diskrimineringsperspektiv att peka ut endast dömda med annat medborgarskap än svenskt för anstaltsplacering utomlands. Samtidigt föreslår utredningen att den intagnes anknytning till Sverige är en sådan omständighet som ska beaktas särskilt inför beslutet om placering samt att intagna med en verkställighetsplan som bl.a. innefattar upprepade permissioner eller särskilda utslussningsåtgärder inte bör komma i fråga för sådan placering. Jag har för egen del svårt att se något annat än att de uppställda kriterierna kommer att peka ut, eller i praktiken avgränsa berörda till, intagna med annat än svenskt medborgarskap som sannolikt ska utvisas efter verkställt straff. Det innebär enligt min mening att det kvarstår betänkligheter ur ett diskrimineringsperspektiv. Jag kan inte heller bortse från farhågan att de uppställda kriterierna i vissa fall kan leda till att en intagen, vars verkställighetsplan i annat fall hade omfattat i vart fall t.ex. lufthålspermissioner, helt enkelt inte kommer bli föremål för sådana åtgärder.

Som utredningen har pekat på är Kriminalvårdens process för anstaltsplacering av intagna tätt sammanflätad med anstaltens säkerhetsklassificering. Utredningen har bedömt att en anstalt utomlands bör inordnas i myndighetens befintliga klassificeringsstruktur; klass 1–3. Några närmare överväganden om vilken

säkerhetsklass som kan vara lämplig har däremot inte presenterats. Av bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, framgår att en intagen inte får placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas samt att hänsyn ska tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och lämplig frigivningsplanering vid beslut om placering. Vidare förhåller det sig på det sättet att en successiv förflyttning till anstalt i lägre säkerhetsklass normalt ingår i en intagens frigivningsplanering. Även om utredningen inte har problematiserat frågeställningarna närmare utgår jag från att den nämnda bestämmelsen ska gälla även för en intagen som placeras utomlands liksom att han eller hon kan bli föremål för nedklassning och återförande till Sverige. Frågorna har också betydelse i förhållande till utredningens konstaterande att det inte skulle strida mot förbudet mot landsförvisning i 2 kap. 7 § regeringsformen, RF, att placera en svensk medborgare som har dömts till ett fängelsestraff i en anstalt utomlands. Den bedömningen kommer att bero på fängelsestraffets längd men också anstaltens säkerhetsklass samt förutsättningarna för nedklassning och eventuellt återförande till Sverige.¹

Utredningen har bedömt att anstaltsplatser utomlands i så stor utsträckning som möjligt bör bemannas med utsänd personal i de funktioner som innefattar beslutsfattande eller kontakter med intagna. Jag har inte någon annan uppfattning. Det kriminalpolitiska reformarbetet innebär emellertid inte bara utmaningar för Kriminalvården i fråga om lokalförsörjning utan även i andra avseenden, såsom regelefterlevnad, verkställighetsinnehåll och kompetensförsörjning. Det här har jag i närtid lyft fram i flera yttranden över andra lagstiftningsförslag.² Kriminalvården har dessutom i sin årsredovisning 2024 pekat ut kompetensförsörjningsläget som fortsatt ansträngt.

Det är mot den bakgrunden anmärkningsvärt att promemorian inte innehåller någon närmare analys av hur bemanningen utomlands ska gå till trots att det uttryckligen har varit en del av utredarens uppdragsbeskrivning. Jag noterar dessutom att utredningen har uppmärksammat att eventuell bemanning med lokalt anställd personal kräver utbildningsinsatser, vilket Kriminalvården bör ansvara för. Detta kommer i sin tur kräva personal med lämplig och relevant kompetens och erfarenhet. Brister i det här avseendet riskerar i förlängningen att ge negativa effekter i fråga om regelefterlevnad och verkställighetsinnehåll, vilket givetvis är

¹ Jag noterar att utredningen har uppmärksammat att skyddet mot landsförvisning t.ex. även avser 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.

² Se t.ex. mina yttranden över betänkandena En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), dnr R 83-2023, och Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (SOU 2023:1), dnr R 20-2023.

något som drabbar intagna. Enligt min bedömning finns det en beaktansvärd risk för att en anstalt utomlands kommer att behöva bemannas med lokalt anställd personal i betydligt större utsträckning än vad utredningen har föreslagit. Personalgruppens sammansättning har betydelse för bl.a. utredningens förslag om att svenska språket bör användas i anstalten men även i flera andra avseenden. Dessa omständigheter har enligt min bedömning inte problematiserats i tillräcklig grad.

Likvärdighet och fängelselagens reglering

En utgångspunkt för utredningens förslag är likvärdighet, dvs. att de grundläggande formerna för verkställigheten – så som de fastställts i internationella förpliktelser och svensk lagstiftning – ska vara desamma för samtliga som döms till ett fängelsestraff i Sverige, även om det straffet avtjänas i en anstalt utomlands.

Att likvärdighet bör tjäna som utgångspunkt vid utformningen av ett system för verkställighet i en anstalt utomlands är en självklarhet. Jag vill framhålla att det inte bara är av avgörande betydelse att de grundläggande formerna för verkställigheten utformas på samma sätt utan även att tillämpningen av gällande regelverk är såväl likvärdig som korrekt. Min tillsyn visar dessvärre att Kriminalvården i flera avseenden inte ens förmår leva upp till tvingande reglering. Det är givetvis helt oacceptabelt och det gäller alldeles oavsett om en bidragande orsak är den rådande beläggningssituationen. Vid en jämförelse av vad som kan anses utgöra likvärdighet i verkställigheten är det, som utredaren alltså också har utgått i från, emellertid Sveriges internationella förpliktelser och vad som föreskrivs i den svenska regleringen som är relevanta. Verkställigheten måste således vara likvärdig i den meningen att intagnas grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls oavsett var en intagen är placerad. Det bör inte komma ifråga att intagna som utomlands verkställer ett fängelsestraff som svensk myndighet ansvarar för kommer sämre ut.

Utredningen har i huvudsak bedömt att det saknas behov av ändringar i fängelselagen men att det bör tas in bestämmelser i överenskommelsen mellan Sverige och mottagande land som möjliggör att lagen kan tillämpas där. I flera delar, bl.a. vad gäller sysselsättning och intagnas kommunikationer med omvärlden, har utredningen identifierat även praktiska frågor som behöver regleras inom ramen för avtalet. Några närmare analyser presenteras dock inte. Innan en sådan överenskommelse träffas är det min uppfattning att flera frågor och rättsliga aspekter behöver utredas närmare. Det finns annars en överhängande risk för att verkställigheten i en anstalt utomlands kommer att ske under mer begränsade former än i Sverige.

Vad först gäller frågan om *sysselsättning* (avsnitt 10.3) har utredningen uppmärksammat att det kan innebära vissa utmaningar för Kriminalvården att anordna sysselsättning i en anstalt utomlands samt att typen av sysselsättning och omfattningen av denna kan variera beroende på bemanning och lokalförhållanden.

Sysselsättning inom Kriminalvården kan bestå i arbete, utbildning, brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet eller annan strukturerad verksamhet. Den intagne ska ges möjlighet till sysselsättning och har i sin tur en skyldighet att utföra den sysselsättning som han eller hon har anvisats. Syftet med sysselsättning är att motverka återfall i brott och underlätta återanpassningen i samhället men den kan också vara betydelsefull ur andra aspekter. Den kan i bästa fall upplevas som meningsfull och verka yrkesförberedande men även göra vardagen i anstalt mer hanterlig. Sysselsättning kan också vara positiv ur säkerhetssynpunkt då den kan medföra en förbättrad kontakt mellan intagna och personal.³ Därutöver har intagna ett ekonomiskt behov av sysselsättning.⁴ Klagomål som rör sysselsättning, framför allt beträffande bristen på tillräckligt arbete eller på att få plats på program eller utbildningar, är återkommande hos JO och det är uppenbart att verksamheten är viktig för intagna. För intagna som placeras i en anstalt utomlands kan den bli än viktigare, bl.a. eftersom dessa personer inte ska beviljas permissioner och – vilket jag återkommer till nedan – möjligheten till besök kan antas bli begränsad. Om det blir aktuellt med förhyrning av anstaltsplatser i ett annat land är det alltså av avgörande betydelse att Kriminalvården kan tillhandahålla varierad, meningsfull och tillräcklig sysselsättning. Det får inte förekomma att t.ex. lokalmässiga förhållanden eller bemanning förhindrar detta.

Utredningen har inte föreslagit några författningsändringar när det gäller frågor om *gemensamhet och avskildhet*, utan även här bedömt att det bör regleras i avtalet mellan Sverige och mottagande land att bestämmelserna i 6 kap. FäL kan tillämpas vid den aktuella verkställigheten (avsnitt 10.6).

Huvudregeln enligt fängelselagen är att intagna ska vistas i gemensamhet under dagtid. Regleringen medger dock att intagna i säkerhetsklass 1 och 2 hålls avskilda i sina celler nattetid. Kriminalvårdens utgångspunkt har tidigare varit att intagna i anstalt ska ges möjlighet att vistas i eget rum under natten, vilket stämmer väl överens med de europeiska fängelsereglerna.⁵ Det ansträngda beläggningsläget inom myndigheten har emellertid medfört att intagna i häkte och anstalt i allt större utsträckning får dela cell, s.k. dubbelbeläggning.

Problematiken kring dubbelbeläggning har vid flera tillfällen aktualiserats inom ramen för min tillsyn.⁶ Under 2024 genomfördes på mitt uppdrag ett antal

³ Se t.ex. protokoll efter min inspektion av anstalten Skänninge den 9 och 10 november 2021, dnr 8042-2021.

⁴ Det behovet har dessutom ökat efter att Kriminalvården 2020 beslutade om en ny hantering av intagnas medel med innebörden bl.a. att intagna i anstalt i princip inte får ta emot eller inneha andra pengar än sådana som betalas ut av myndigheten. Se mitt beslut den 23 september 2021, dnr 2585-2020.

⁵ Se punkterna 18.5–18.7 i de europeiska fängelsereglerna.

⁶ Jag har bl.a. framhållit att tiden som varje intagen är placerad i en dubbelbelagd cell bör begränsas samt att en intagen som tvingas dela cell och känner rädsla, eller kanske bara är

inspektioner av häkten och anstalter för att undersöka vilka följder och risker Kriminalvårdens dubbelbeläggning kan få för de intagna.⁷ I början av 2025 publicerades en rapport om förhållandena i häkte samt mina rekommendationer till Kriminalvården. Motsvarande rapport när det gäller anstaltssidan kommer snart att publiceras. Som bl.a. framgår av häktesrapporten orsakar det stress och otrygghet för många intagna att tvingas vistas tillsammans med en okänd människa i ett litet utrymme där det även förekommer brister i den fysiska miljön t.ex. när det gäller ventilation och cellutrustning. Jag kunde inte dra någon annan slutsats av det som hade kommit fram vid min undersökning än att förhållandena riskerar medföra att intagna i häkte utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling.

Fängelselagen ställer förvisso inte upp något hinder mot att intagna delar cell men frågan är av stor vikt för intagna och myndighetens nuvarande hållning innebär ett markant avsteg från hur reglerna tidigare har tillämpats. Jag kan konstatera att utredningen över huvud taget inte resonerar i frågor som rör dubbelbeläggning, t.ex. om det vore praktiskt möjligt eller lämpligt i en anstalt utomlands. Enligt min uppfattning är detta en klar brist. Som jag tidigare har redogjort för kommer den grupp intagna som kan bli föremål för utlandsplacering inte beviljas permissioner och det kan dessutom antas att deras kontakter med omvärlden i form av t.ex. besök i praktiken blir ytterst begränsade. Det råder också oklarheter i fråga om vilken typ av sysselsättning som kan komma att anordnas i en anstalt utomlands och i vilken omfattning den kan tillhandahållas. Allt detta har betydelse för bedömningen av om det kan anses lämpligt med dubbelbeläggning. Dessa frågor behöver utredas och analyseras i den fortsatta beredningen.

Precis som utredningen har konstaterat utgör *intagnas kontakter med omvärlden* i form av besök, elektronisk kommunikation och försändelser centrala delar i en human kriminalvård. Sådana kontakter kan tänkas bli av ännu större vikt för intagna som placeras i en anstalt i ett annat land än Sverige.

Vad först gäller *besök* har utredningen bedömt att det bl.a. behöver finnas ändamålsenliga besökslokaler och upprättas rutiner för besöksbokning på samma eller liknande sätt som i en anstalt i Sverige (avsnitt 10.7.2). Jag instämmer förstås i detta och vill framhålla att det är angeläget att existerande liksom nyproducerade lokaler har tillräckligt med utrymmen för besöksverksamhet.⁸

orolig, måste tas på allvar. Se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019, och t.ex. tidigare nämnt inspektionsprotokoll, dnr 8042-2021.

⁷ Inspektionerna har gjorts inom ramen för JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan, enligt protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat). Se dnr O 14-2024.

⁸ Min tillsyn har visat att Kriminalvården i takt med att platssituationen blir alltmer ansträngd använder fler och fler besöksrum som bostadsrum för intagna. Det finns därför en överhängande risk för att myndigheten går för långt och tillämpar regleringen på ett sådant

Utredningen har uppmärksammat att besök i en anstalt utomlands skulle kunna innebära vissa praktiska svårigheter, lång restid och ökade resekostnader för besökaren samt att detta är faktorer som skulle kunna medföra att besök genomförs i mindre utsträckning än vid placering i Sverige (avsnitt 10.7.1). Enligt utredningen kan det dock inte slås fast att kostnaderna för resor och övernattningar vid besök kommer att bli högre för de som ska besöka en intagen i en anstalt utomlands jämfört med i Sverige. Mot den bakgrunden föreslår utredningen inte någon särskild ordning för att ge ersättning för eventuella merkostnader (avsnitt 10.7.2). Jag har svårt att förstå hur utredningen kommit fram till sina slutsatser och kan konstatera att det även i denna del saknas egentliga överväganden. Enligt min mening framstår det som självklart att framför allt anhöriga och andra närstående kommer att genomföra besök i mindre utsträckning i en anstalt utomlands och att detta till stor del är en kostnadsfråga. Erfarenheter från andra länder visar att så har varit fallet.⁹ Utredaren har inte heller resonerat kring vare sig hur arbetet med den andliga vården ska bedrivas vid en anstalt utomlands eller förutsättningar för besök av präster och imamer samt andra andliga själavårdare. Jag noterar att utredningen, mot bakgrund av det geografiska avståndet som en utlandsplacering skulle innebära, trots allt föreslår att det bör övervägas att möjliggöra elektronisk kommunikation i ännu högre grad än i en anstalt i Sverige (avsnitt 10.7.3). Utredningen har emellertid samtidigt också anfört att det är oklart om det finns tekniska möjligheter att använda Kriminalvårdens s.k. INTIK-system eller liknande system utomlands. Under alla förhållanden är den typen av kompensatoriska åtgärder enligt min uppfattning inte tillräckliga. Möjligheten till besök har av lagstiftaren ansetts vara ett viktigt inslag i en human kriminalvård och är mycket betydelsefull för intagnas återanpassning. Frågorna bör därför utredas ytterligare.

När det gäller *elektronisk kommunikation* (avsnitt 10.7.3) har utredningen anfört, utöver att det alltså bedöms vara oklart vilket system för telefoni och annan liknande kommunikation som kan användas utomlands, att det kan krävas att personal i högre utsträckning än i Sverige kommer att behöva medverka vid kontroll av sådan kommunikation. Jag anser inte att en sådan ordning är godtagbar. Om intagna ska placeras i en anstalt utomlands är det en central förutsättning att de inte underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som hade varit fallet vid motsvarande placering i en anstalt i Sverige. Något annat är inte förenligt med proportionalitetsprincipen i 1 kap. 6 § FäL och skulle dessutom innebära att verkställigheten inte sker under likvärdiga former.

sätt att rätten till besök urholkas och till slut blir innehållslös. Det är mot bakgrund av detta som tillräckliga utrymmen för besöksverksamhet måste säkerställas. Se JO 2024 s. 161, dnr 1037-2023.

⁹ Besöksrapport Norgerhaven fengsel 19.–22. september 2016, 2016/2151, 2017-03-13, avsnitt 8.6, Sivilombudet.

Jag vill även säga något om *försändelser* och då särskilt i fråga om hanteringen av paket till intagna (avsnitt 10.7.4). Utredningen har lyft fram att JO i flera ärenden har konstaterat att Kriminalvården ska ses som den sista länken i den befordran som postbefordringsföretagen står för såvitt avser personer som inte är berövade friheten. Det innebär att Kriminalvården som regel har 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.¹⁰

Enligt utredningen hanteras paket i Sverige vanligen genom att anstaltspersonal ombesörjer att paketet hämtas ut och därefter transporteras till anstalten med viss regelbundenhet. En liknande ordning föreslås införas i en anstalt utomlands, lämpligen i samråd med mottagande land. Jag välkomnar förvisso utredningens förslag i det här avseendet, dvs. att det bör införas en ordning för hanteringen av paket till intagna i en anstalt utomlands som motsvarar regleringen som den är tänkt att fungera. Jag kan samtidigt konstatera att min tillsyn visar att Kriminalvårdens hantering av paket i Sverige i praktiken inte överensstämmer med utredningens beskrivning. Jag granskar för närvarande frågor av detta slag.¹¹

Migrationsrättsliga frågor

Det föreslås att det ska finnas möjlighet att placera även förvarstagna i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Det kan dock ifrågasättas om det ska vara möjligt att placera förvarstagna inom Kriminalvården över huvud taget.¹²

Det föreslås även att en utlänning som är placerad i en kriminalvårdsanstalt utomlands ska anses befinna sig i Sverige vid tillämpningen av utlänningslagen. Till att börja med är jag mycket frågande till en bestämmelse med detta kontrafaktiska innehåll. Vidare saknas det en analys till stöd för utredningens bedömning att en sådan lagteknisk konstruktion skulle vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden och det har i flera delar inte problematiserats i tillräcklig grad, bl.a. vad gäller rätten att ansöka om asyl. Utredningen har i de migrationsrättsliga frågorna sådana brister att det är svårt att ta ställning till förslagen i dessa delar.

Tillsyn

JO utövar som bekant tillsyn över svenska myndigheter och svenska tjänstemän. Utredningens förslag aktualiserar frågor om JO:s möjlighet att utöva tillsyn över

¹⁰ Se t.ex. mina beslut den 20 december 2024, dnr 284-2024, och den 3 mars 2021, dnr 7464-2019. I det sistnämnda beslutet uttalade jag också att det inte kan krävas att intagna alltid på förhand vet vad ett paket innehåller för att få ta emot det.

¹¹ Se mitt beslut om initiativ den 25 februari 2025, dnr 1899-2025.

¹² Se JO Per Lennerbrants yttrande över betänkandet Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar (SOU 2025:16), dnr R 28-2025.

utsända svenska tjänstemän på ett annat lands territorium och över lokalt anställda utländska tjänstemän i det landet.

Utredningen har bedömt att det inte krävs några författningsändringar för att möjliggöra för JO att utöva tillsyn i en anstalt utomlands eftersom det inte finns några formella hinder mot det i gällande regelverk (avsnitt 18.2.1). Som exempel nämns att de svenska utlandsmyndigheterna under Utrikesdepartementet och den ärendehandläggning som sker där står under JO:s och JK:s tillsyn. Underlaget i denna del är påfallande tunt. Precis som utredningen har identifierat har sådana utlandsmyndigheter en särställning i fråga om suveränitet. Jag har för egen del mycket svårt att se på vilket sätt anstaltsplatser utomlands skulle vara jämförbara med en svensk beskickning. Resonemanget har över huvud taget inte utvecklats i promemorian.

Utredningen har visserligen refererat till prop. 2024/25:12 s. 47 som stöd för slutsatsen att det inte finns något behov av författningsändringar för att JO ska kunna utöva tillsyn i en anstalt utomlands. Det är emellertid oklart vilken betydelse som utredningen menar att uttalandena i den propositionen har i det här aktuella sammanhanget. I propositionen, som behandlar lagändringar för ett fördjupat operativt polissamarbete i Tornedalsregionen, gjorde regeringen bedömningen att det inte var nödvändigt att införa bestämmelser om tillsyn över en finsk polisman som utför uppgifter i Sverige. Under beredningsarbetet var JO en av de remissinstanser som lämnade synpunkter på utredningens bedömning i tillsynsfrågan, bl.a. att den var otillfredsställande och att det krävdes en djupare och bredare analys.¹³ Det gäller även den nu behandlade departementspromemorian.

JO:s tillsyn över Kriminalvården har, precis som tillsynen över polisen, en lång tradition. Kriminalvården utgör dessutom JO:s största tillsynsområde. Det är därför av stor vikt att förutsättningarna för JO att utöva tillsyn över myndigheten säkerställs i den situation som promemorian behandlar. Det är mot den bakgrunden anmärkningsvärt att utredningen t.ex. inte resonerar i frågor som rör tillsyn av lokalt anställd utländsk personal, särskilt när utredningen inte utesluter att sådan personal deltar i klientnära arbete och då förutsätts följa svensk lag. Som jag redan anmärkt finns det också en överhängande risk för att en anstalt utomlands kommer att bemannas med lokalt anställd personal i mycket större utsträckning än vad utredningen föreslagit, vilket komplicerar saken ytterligare.

Den som står under JO:s tillsyn är i enlighet med 13 kap. 6 § RF skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som JO begär inom ramen för utredningen av ett tillsynsärende. Bestämmelsen innebär en skyldighet för myndigheter och enskilda tjänstemän att biträda JO i utredningsarbetet.¹⁴ Den granskade myndigheten måste

¹³ Se JO Per Lennerbrants yttrande den 31 oktober 2023, dnr R 52-2023.

¹⁴ Se bet. 2023/24:KU11 s. 18.

således göra det som är möjligt för att klarlägga sakförhållandena, bl.a. genom att inhämta information från samtliga befattningshavare som kan bidra till den egna utredningen. Det här innebär också att en enskild tjänsteman inte kan avstå från att lämna uppgifter som kan ha betydelse för JO:s utredning, utan han eller hon måste sanningsenligt beskriva sina tjänsteåtgärder och sitt handlande.¹⁵

Att den som står under JO:s tillsyn har en skyldighet att lämna korrekta och fullständiga upplysningar är en förutsättning för att JO ska kunna bedriva sin tillsyn. Jag kan inte se att lokalt anställd utländsk personal skulle ha någon skyldighet att lämna uppgifter och yttra sig till JO eller att Kriminalvården skulle kunna inhämta information från sådana tjänstemän. Dessa skulle inte heller kunna bli föremål för någon kritik från min sida. En fråga som hänger ihop med denna är givetvis hur JO i praktiken ska hantera en anmälan från en enskild där det inledningsvis, eller under handläggningen, visar sig att den utpekade tjänstemannen är lokalt anställd. Jag får konstatera att promemorian saknar närmare analys av dessa frågor, vilket är djupt otillfredsställande. Frågorna måste klarläggas i den fortsatta beredningen.

När det gäller JO:s särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan (NPM) i Sverige, vilket fullgörs av de enskilda ombudsmännen med biträde av den s.k. Opcat-enheten, har utredningen identifierat den gränsdragningsproblematik som kan uppstå i förhållande till det mottagande landets nationella besöksorgan. Det föreslås att även dessa förhållanden lämpligen bör regleras i avtalet mellan Sverige och det mottagande landet. Jag vill med anledning av detta påpeka att FN:s underkommitté mot tortyr (Subcommittee for the Prevention of Torture, SPT) har gett viss vägledning för nationella besöksorgan när det gäller den typ av gränsöverskridande situationer som promemorian rör.¹⁶ Jag får konstatera att det är underkommitténs uppfattning att varje lands NPM har rätt att efter ett besök presentera sina rekommendationer och ingå dialog med såväl avsändande som mottagande lands myndigheter. Enligt min uppfattning innehåller promemorian inte tillräckliga överväganden när det rör frågor om ansvarsfördelning i förhållande till JO:s särskilda uppdrag som NPM.

Som jag ser på saken kan liknande gränsdragningsproblematik uppstå mellan JO:s ordinarie tillsynsverksamhet och dess eventuella motsvarighet i det mottagande landet. Innan någon överenskommelse träffas är det min bestämda uppfattning att det närmare måste utredas hur ansvarsfördelningen kan och bör se ut samt att konsekvenserna för olika alternativ analyseras grundligt.

¹⁵ Se t.ex. JO 2024 s. 206, dnr 6048-2023 m.fl., och JO 2024 s. 449, dnr 5614-2023.

¹⁶ Se General comment No. 1 (2024) on article 4 of the Optional Protocol (places of deprivation of liberty), par. 36-39.

Vad sedan gäller tillsyn genom inspektion på plats på en annan stats territorium krävs enligt utredningen att det mottagande landet ger sitt godkännande till detta, och även i vilken omfattning det kan ske (avsnitt 18.3). Det är oklart vad som avses med begreppet omfattning. Det framgår alltså inte om det som åsyftas är en begränsning i fråga om hur stor del av ett verksamhetsställe som en tillsynsmyndighet kan tillåtas inspektera eller om det som avses är omfattning i fråga om t.ex. antal inspektioner. Från mitt perspektiv framstår det naturligtvis som totalt främmande med en ordning där min tillsyn skulle begränsas i något avseende.

Vidare uppmärksammar jag att promemorian helt saknar överväganden om JO:s roll som särskild åklagare i förhållande till såväl utsänd som lokalt anställd personal. När JO inleder förundersökning rör brottsmisstanken vanligen tjänstefel eller brott mot tystnadsplikt. Båda dessa brott, men kanske särskilt brott mot tystnadsplikt, är sådana att en anställd kan begå dem även under sin fritid. Utredningen har emellertid gjort bedömningen att svenska myndigheter ska lagföra brott som utsänd personal begår under sin tjänsteutövning och det mottagande landet sådana brott som begås på fritiden (avsnitt 6.5). Samtidigt för utredningen ett resonemang gällande lokalt anställd personal som innebär att det i överenskommelsen bör tas in bestämmelser om jurisdiktion för brott mot tystnadsplikt eftersom tystnadsplikt enligt svensk rätt normalt inte gäller personer som är anställda av en utländsk myndighet (avsnitt 20.3). Jag ifrågasätter om utredningens bedömning i fråga om lagföring av brott i tjänsten respektive på fritiden är genomförbar och alltigenom lämplig. Även den här problematiken är sådan att den behöver utredas mer grundligt.

Avslutningsvis vill jag säga något om utredningens bedömning av de konsekvenser som förslagen kan tänkas få för JO (avsnitt 23.1.4).

Under 2024 inkom cirka 12 000 ärenden till JO, vilket är en tredubbling sedan början av 2000-talet. Av dessa ärenden stod Kriminalvården, som saknar ordinarie tillsynsmyndighet, för knappt 25 procent och utgör JO:s största tillsynsområde. Den totala ökningen av antalet ärenden under 2024 var 11 procent eller cirka 1 200 klagomål. Inom kriminalvårdsområdet uppgick ökningen till 16 procent för andra året i rad. Med denna ökningstakt är det sannolikt att områden utan ordinär tillsyn mycket snart står för majoriteten av klagomålen hos JO. Det sagda innebär att JO är på väg att övergå från att vara en extraordinär tillsynsmyndighet till en ordinär sådan på områden där det saknas ordinär tillsyn. Den stora mängden klagomål mot bl.a. Kriminalvården innebär svårigheter för JO att inom ramen för sin instruktion utöva möjligheten att som extraordinärt tillsynsorgan välja vad som ska tas upp till prövning. Dessutom innebär ökningen av antalet klagomål en risk för att den enskilde ombudsmannens utrymme att ta egna initiativ eller genomföra inspektioner minskar.

Det är av avgörande betydelse att JO ges en realistisk möjlighet att organisera och anpassa sin verksamhet efter vad utredningens förslag skulle innebära samt att jag och kommande ombudsmän har tillräckliga förutsättningar att utöva tillsyn. Frågor

om tillsyn är av stor betydelse ur ett rättssäkerhetsperspektiv och det är viktigt att dessa beaktas i det fortsatta arbetet.

JO har i skilda sammanhang lyft frågeställningar om JO:s extraordinära tillsyn och ordinarie tillsynsverksamhet inom offentliga sektorn.¹⁷ Vidare har JO vid upprepade tillfällen haft synpunkter på hur tillsynsfrågor hanteras i olika utredningar.¹⁸ Saken ställs onekligen på sin spets även denna gång. Det finns därför anledning för mig att skicka en kopia av detta yttrande till Konstitutionsutskottet för kännedom.

Jag har inför upprättandet av yttrandet samrått med chefsjustitieombudsmannen Erik Nymansson samt justitieombudsmännen Thomas Norling och Per Lennerbrant främst i de delar som rör tillsynsfrågor.

Yttrandet har beslutats av Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Sanna Ekman har föredragit ärendet. Byråchefen Catrine Björkman och seniora rådgivaren Gunilla Bergerén har deltagit i beredningen.

Sändlista

Regeringskansliet, Justitiedepartementet, Kriminalpolitiska enheten

Konstitutionsutskottet

¹⁷ Se JO:s yttrande över betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2), dnr R 50-2022.

¹⁸ Se t.ex. redan nämnt yttrande med dnr R 52-2023 samt JO:s yttranden över promemoriorna EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning, kompletterande reglering (Ds 2021:10), dnr R 54-2021 och betänkandet En Europeisk åklagarmyndighet i Sverige (SOU 2020:74), dnr R 149-2020.